

## Inhalt

Management Summary .....	7
1. Fragestellung und Gegenstand .....	14
2. Methodisches Vorgehen.....	18
2.1 Auswahl der untersuchten Projekte.....	18
2.1.1 Grundgesamtheit/Abgrenzungen .....	18
2.1.2 Auswahlkriterien.....	19
2.2 Untersuchungsschritte .....	23
3. Ausgangsannahmen.....	27
3.1 Ausgangsannahmen einer mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten .....	27
3.2 Abgrenzung und Beteiligungsformen des Mittelstands.....	30
3.2.1 Abgrenzung KMU.....	30
3.2.2 Beteiligungsformen von KMU.....	31
4. Ergebnisse aus der Untersuchung der 30 PPP-Projekte .....	33
4.1 Generelle Mittelstandsperspektive im Vorfeld/Umfeld der Projekte – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber.....	33
4.2 Ansätze mittelstandsorientierter Projektkonzeption – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber.....	36
4.3 Die Planung eines PPP-Projekts aus Sicht der privaten Auftragnehmer.....	39
4.4 Ausgestaltung von Teilnahmewettbewerb, Angebotsphase und Vergabe ..	43
4.4.1 Teilnahmewettbewerb.....	43
4.4.2 Ausschreibung und Vergabe .....	52
4.5 Beteiligung des Mittelstands.....	59
4.5.1 Beteiligung als Hauptauftragnehmer und in Bieterkonsortien – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber .....	59
4.5.2 Beteiligung als Hauptauftragnehmer und in Bieterkonsortien – aus Sicht der privaten Auftragnehmer.....	60
4.5.3 Beauftragung von KMU als Nachunternehmer – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber .....	67
4.6 Zufriedenheit mit den PPP .....	67
4.6.1 Zufriedenheit im Detail und Ausgestaltung der Partnerschaft – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber .....	67

4.6.2 Zufriedenheit im Detail und Ausgestaltung der Partnerschaft – aus Sicht der privaten Auftragnehmer.....	68
4.6.3 Gesamtzufriedenheit – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber .....	73
4.6.4 Gesamtzufriedenheit – aus Sicht der privaten Auftragnehmer.....	75
4.7 Ausgewählte PPP mit „besonderem Mittelstandsbezug“ – Kurzdarstellungen	77
4.7.1 Bodenseekreis .....	77
4.7.2 Köln (Expresspaket und Handwerkerpaket) .....	78
4.7.3 Leimen.....	80
4.7.4 Monheim.....	82
4.7.5 Rietberg .....	83
5. Mittelstandsbeteiligung und statistisch belegbare Zusammenhänge.....	86
5.1 KMU-Beteiligung und Investitionsvolumen .....	88
5.2 KMU-Beteiligung und mittelstandsgerechte Ausgestaltung .....	89
6. Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung des Mittelstands an PPP aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber.....	92
6.1 Argumente für eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung von PPP-Projekten	92
6.2 Anforderungen an KMU im Rahmen von PPP.....	93
6.3 Rahmenbedingungen bei der Ausgestaltung von PPP .....	93
7. Mittelstandsorientierte Ausgestaltung von PPP aus Unternehmenssicht .....	96
7.1 Anforderungen an die öffentliche Hand und mögliche Potenziale.....	97
7.2 Anforderungen an die Unternehmen und mögliche Potenziale.....	100
8. Fazit und Ausblick .....	102
Literatur .....	105
Verzeichnis der Abkürzungen .....	108
Anhang.....	109

## Management Summary

PPP-Projekte der „zweiten Generation“, auch als „PPP im engeren Sinn“ oder „echte PPP“ bezeichnet, die im Idealfall mindestens vier Lebenszyklusphasen und dabei wesentliche Teile des Betriebs umfassen, sind inzwischen in Deutschland in größerer Zahl in der Umsetzung. Eine weitere Zunahme solcher Projekte wird erwartet, da eine stärkere Verbreitung von PPP nicht nur erklärtes Ziel der Bundesregierung und verschiedener Landesregierungen ist, sondern auch von Seiten der bisherigen PPP-Projektpartner in der Regel positive Erfahrungen vermeldet werden.

Mit der Verbreitung von PPP-Projekten tritt ein weiteres zentrales politisches Ziel in den Blickpunkt: die Förderung der Chancengleichheit von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) als besondere Aufgabe der Wirtschaftspolitik – auf allen drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen. Es gab und gibt kritische Stimmen, die PPP-Projekten aufgrund ihrer Größenordnung (insbesondere hinsichtlich der zu finanzierenden Investitionsvolumina) und der oft langen Vertragslaufzeiten eine gewisse „Mittelstandsfeindlichkeit“ unterstellen.

Es ist gleichzeitig zu beobachten, dass insbesondere im kommunalen Bereich ein Bedarf an kleineren Investitionsvorhaben mit einem Volumen von unter zehn Mio. Euro besteht und entsprechende PPP-Projekte ebenfalls zahlenmäßig zunehmen. Da solche „kleinen“ Projekte als mittelstandsgerecht angesehen werden, ist hier zukünftig ein breites Betätigungsfeld für den Mittelstand vorhanden.

In dieser Studie, die gemeinsam von der PPP Task Force des Bundes im BMVBS und der PPP-Task Force NRW im Finanzministerium NRW beauftragt wurde, wurden PPP-Hochbauprojekte im Wesentlichen im Hinblick auf zwei Fragestellungen untersucht:

- Sind PPP-Projekte so ausgestaltet, dass sie gleiche Beteiligungschancen für den Mittelstand eröffnen bzw. eröffnet haben („mittelstandsgerechte Ausgestaltung“)?
- In welchem Umfang ist der Mittelstand an PPP-Projekten beteiligt?

### *Mittelstandsgerechte Ausgestaltung der Projekte durch die öffentliche Hand*

Die Ergebnisse der Studie weisen auf erhebliche Optimierungspotenziale hin. Nach den Kriterien, die allgemein angelegt werden, um angemessene Beteiligungschancen des Mittelstands zu prüfen, und nach den Aussagen aus den untersuchten Projekten sollten in der mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten sowie für die Aufstellung der KMU als Bieter vor allem folgende Aspekte berücksichtigt werden:

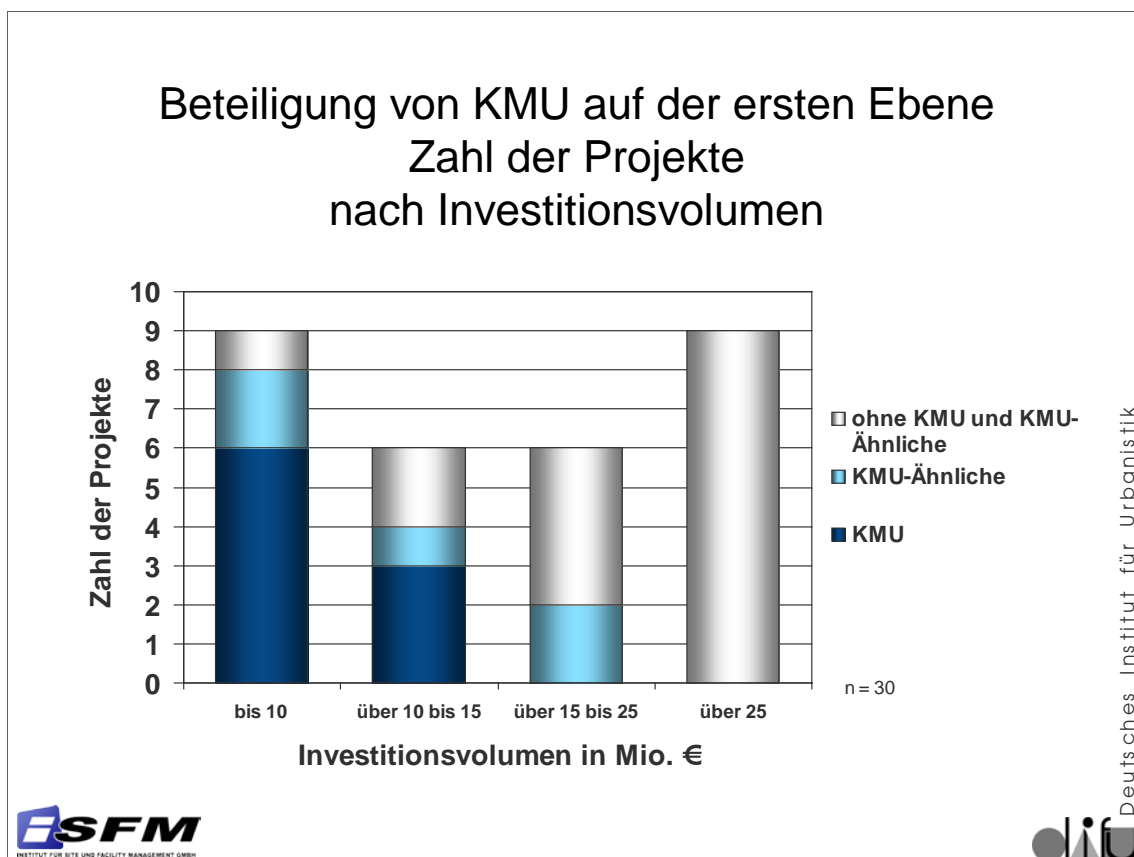
- die Einbeziehung von lokalen oder regionalen Akteuren im Vorfeld (z.B. IHK, HWK, Wirtschaftsförderung),
- die Bereitstellung von Informationen im Vorfeld einer Ausschreibung (z.B. Workshops, Informationsveranstaltungen, ausführliche Online-Informationen) und von Bietermemoranden als Ergänzung zur reinen Bekanntmachung,
- die detaillierte Darstellung der Ausgangssituation (inklusive der Zustandsbeschreibung bei Sanierungsprojekten),

- die angemessene Terminierung der Ausschreibungsfristen insbesondere bei Umbau- und Sanierungsobjekten über die gesetzlichen Mindestfristen hinaus,
- die vertragliche Festlegung einer angemessenen Beteiligung von KMU als Nachunternehmer sowie ein besseres Controlling der Nachunternehmerbeteiligung nach Auftragsvergabe.

Allerdings hat sich in der Studie ebenso klar gezeigt, dass eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung bei den untersuchten PPP-Projekten *keinen* nachweisbaren Einfluss auf die tatsächliche Beteiligung des Mittelstands hatte. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass sich unabhängig von diesem Ergebnis die Chancen für den Mittelstand bei zukünftigen PPP-Projekten durch eine explizit mittelstandsgerechte Ausgestaltung verbessern werden.

Statistisch nachweisbar ist ein Zusammenhang zwischen Projektvolumen und Mittelstands-beteiligung (vgl. Abbildung 1). In großen Projekten finden sich praktisch keine KMU mehr als Hauptauftragnehmer, auch nicht als Partner in Konsortien. In kleineren Projekten mit weniger als 15 Mio. Euro Investitionsvolumen ist es umgekehrt. Dort sind KMU sehr häufig als PPP-Auftragnehmer, alleine oder im Konsortium mit Großunternehmen, zu finden. Der (weiche) Schwellenwert, bis zu dem die Projekte mittelstandsgerecht erscheinen, liegt gemäß dieser Studie aber nicht bei den vielfach genannten zehn Mio. Euro, sondern bei etwa 15 Mio. Euro.

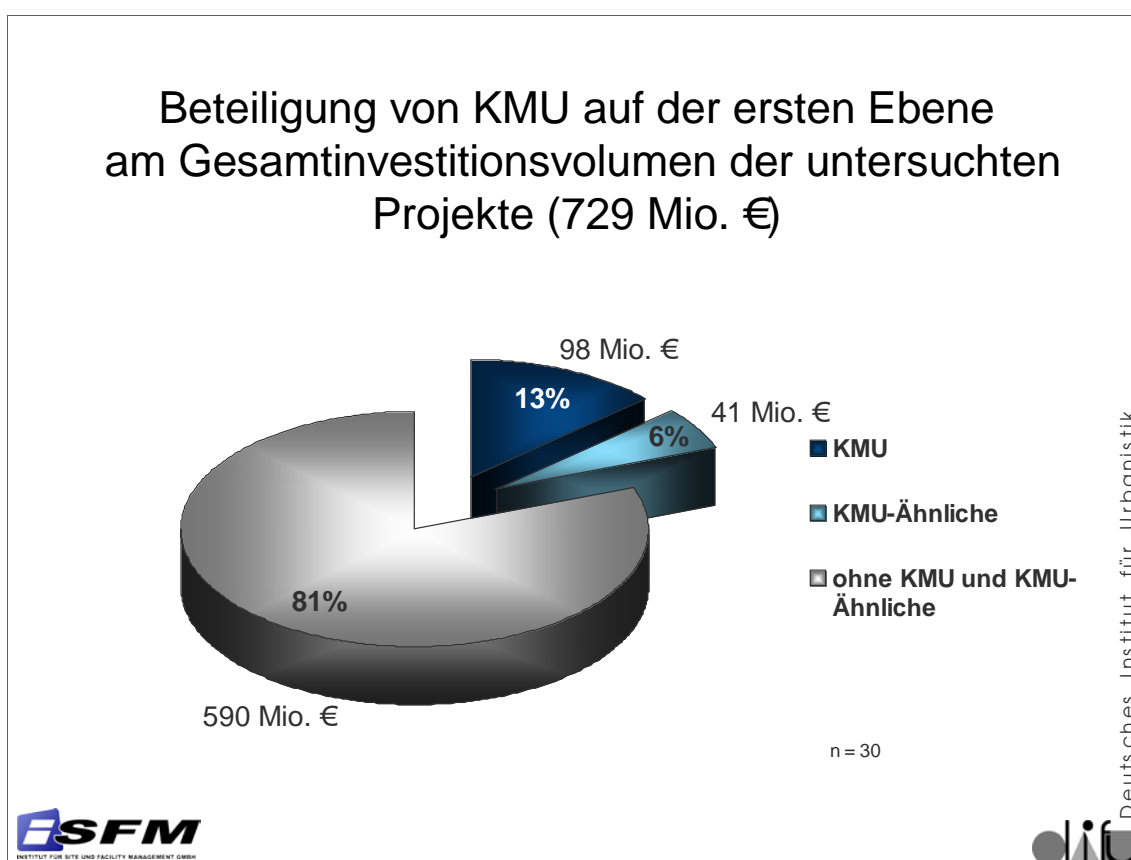
Abbildung 1



### Beteiligung des Mittelstands in den untersuchten Projekten

Auf der ersten (Hauptauftragnehmer-)Ebene ist die Beteiligung von KMU im Hinblick auf die Zahl der PPP-Projekte so groß, dass von einer Benachteiligung des Mittelstands nicht gesprochen werden kann. In 47 Prozent der untersuchten Projekte sind KMU (einschließlich KMU-ähnlicher Unternehmen<sup>1</sup>) bei der Vergabe der Projekte als Hauptauftragnehmer zum Zuge gekommen, entweder als Beteiligte an den Bieterkonsortien oder (in sechs Fällen) als alleiniger PPP-Auftragnehmer. Unter den untersuchten Projekten war keines, in dem eine rein mittelständische Bietergemeinschaft den Zuschlag erhielt. In allen erfolgreichen Bietergemeinschaften waren Großunternehmen – teilweise über ihre Tochterunternehmen – beteiligt.

Abbildung 2



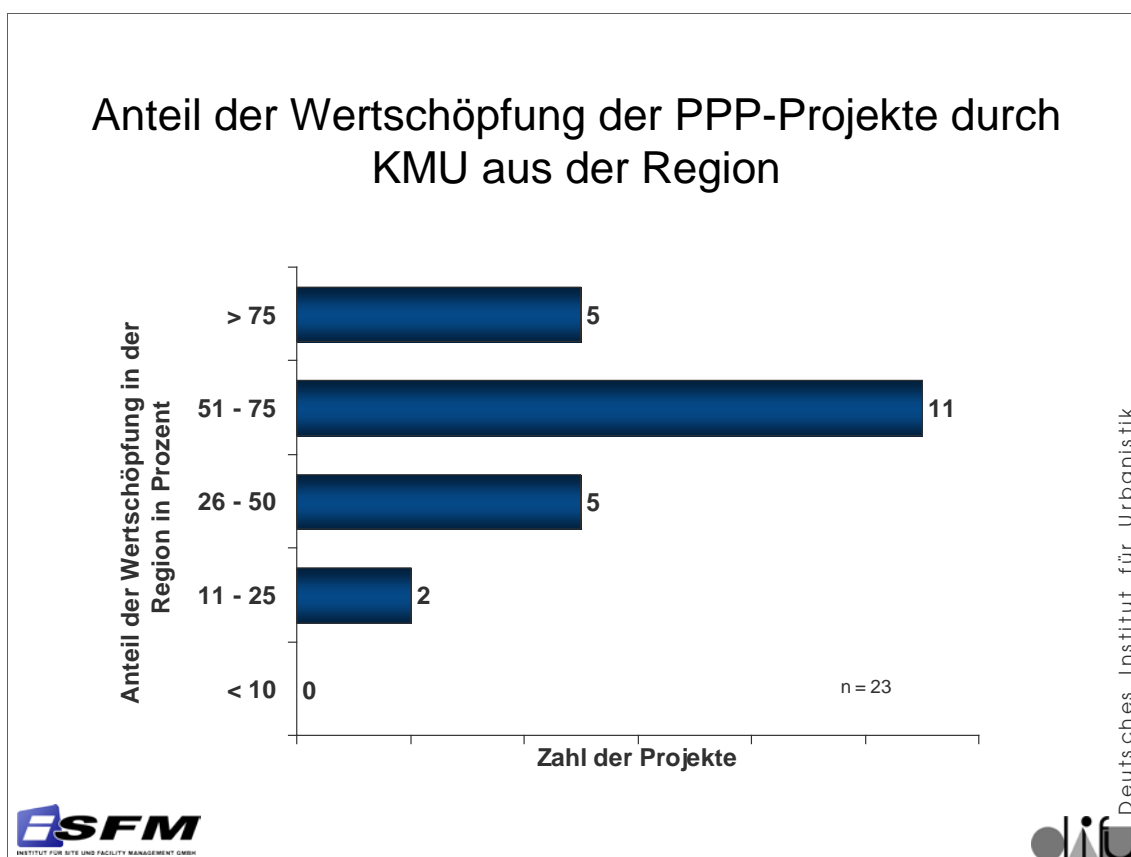
Nimmt man aber die *Investitionsvolumina* der Projekte zum Maßstab, gibt es eine deutlich geringere Beteiligung des Mittelstands: 81 Prozent der PPP-Investitionsvolumina wurden in Projekten realisiert, in denen auf der ersten Ebene keine KMU einbezogen sind (vgl. Abbildung 2).

<sup>1</sup> KMU-ähnliche Unternehmen gehören zur KMU-Größenklasse, sind aber bei großer organisatorischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit dennoch mit einem Großunternehmen verflochten.

### Mittelstand als Nachunternehmer

Auf der zweiten und den folgenden Ebenen, d.h. als Nachunternehmer, sind im Durchschnitt nach Angaben der Befragten zwischen 70 und 80 Prozent KMU eingebunden (mit einer Schwankungsbreite von 25 bis 100 Prozent). Deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung der PPP-Projekte bleibt in der Region (vgl. Abbildung 3). Es gibt auch eine (statistisch nicht abgesicherte) Tendenz, dass die Zahl der auf Nachunternehmer-Ebene eingebundenen KMU umso höher ist, je größer das Projektvolumen ist.

Abbildung 3



Die in Einzelfällen von den Gesprächspartnern der öffentlichen Hand geäußerte Vermutung, dass KMU auf Nachunternehmer-Ebene häufig zu problematischen Konditionen eingebunden sind (Lohndumping, massiver Preisdruck), bestätigt sich durch die sonstigen Ergebnisse der Untersuchung nicht. Häufig legen die Hauptauftragnehmer nach eigenen Angaben Wert darauf, leistungsfähige Nachunternehmer oft schon frühzeitig und zu fairen Konditionen einzubinden, so dass eine zuverlässige Projektabwicklung nicht gefährdet wird. Teilweise schreiben auch die Auftraggeber entsprechende Bedingungen in den Verträgen vor und/oder geben Listen von bewährten Auftragnehmern an die privaten Vertragspartner weiter.

### *Erhöhung der Beteiligungschancen und Befähigung des Mittelstands*

Aus den Befragungen wird deutlich, dass übergreifende Maßnahmen genauso zu einer Verbesserung der Beteiligungschancen des Mittelstands beitragen können wie individuelle Gestaltungsoptionen in den Projekten. So werden in erster Linie Standardisierungen und das Vorliegen von Musterverträgen als wichtige Aktivitäten gesehen oder auch bessere Möglichkeiten des Zugangs zu haftendem Eigenkapital sowie Orientierungshilfen zur angemessenen Verteilung von Risiken.

In keinem der untersuchten Projekte ist eine ausschließlich aus KMU bestehende Bietergemeinschaft zum Zuge gekommen. Hier scheint noch ein wesentliches Befähigungspotenzial zu liegen, indem Handreichungen für die Aufstellung mittelständischer Bietergemeinschaften zur Bewerbung auf PPP-Projekte gegeben werden (z.B. durch IHK, HWK, PPP-Task-Forces). Dabei ist es ein wichtiger Erfolgsfaktor, dass entsprechende Netzwerke bereits im Vorfeld von Ausschreibungen geknüpft werden.

Realistisch muss gesehen werden, dass nur eine Teilmenge von KMU als Partner auf der ersten Auftragnehmerebene überhaupt in Frage kommt, nämlich solche, die (potenziell) überregional tätig sind, die ausgewiesenes kaufmännisches Know-how und Kompetenzen im Prozess- und Projektmanagement, technisches Know-how zur Umsetzung einer lebenszyklusorientierten Planung und Kalkulation sowie eine stabile Eigenkapitalbasis haben. Auch in dieser Hinsicht muss der Aufbau von PPP-spezifischem Fachwissen bei KMU gefördert werden.

Insgesamt steigt mit einem weiteren Wachstum der Zahl kleinerer PPP-Projekte auch die Chance des Mittelstands, als Hauptauftragnehmer zum Zuge zu kommen. Es hat sich auch in dieser Studie gezeigt, dass PPP mit geringeren Investitionsvolumina bei Großunternehmen oft nicht im Fokus stehen.

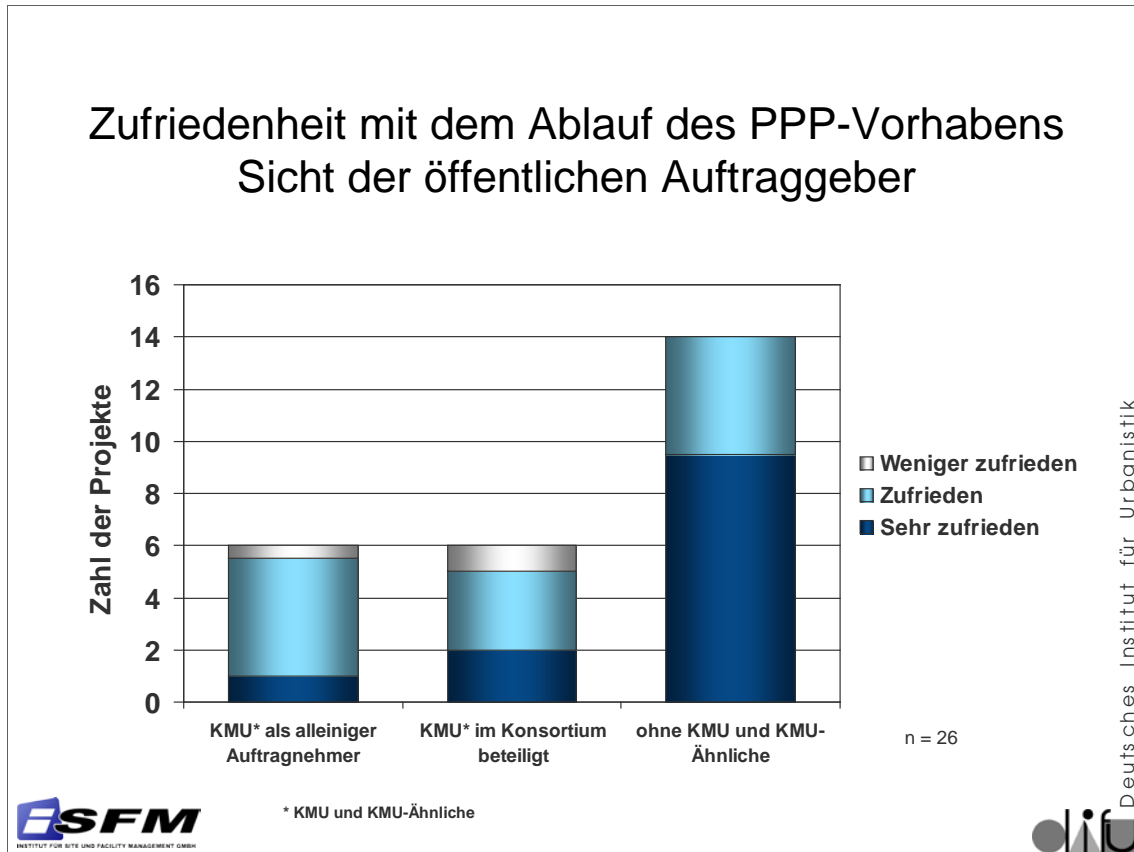
Kontraproduktiv wäre es allerdings, wenn in Ausschreibungen vorhandene PPP-Projektreferenzen als wesentliches Bewertungskriterium herangezogen würden. Auch vergleichbare Kompetenzen, die zum Lebenszyklus „passen“, sollten zugelassen werden. Bei der dynamischen Entwicklung des PPP-Marktes könnte ansonsten eine „Marktbereinigung“ zu Lasten von KMU entstehen, bei der keine Chancengleichheit mehr besteht.

### *Partnerschaftliche Zusammenarbeit und Zufriedenheit*

Nach Einschätzung sowohl der öffentlichen Auftraggeber als auch der privaten Auftragnehmer verläuft die Zusammenarbeit weitgehend positiv und partnerschaftlich. Die Mehrzahl der öffentlichen Akteure arbeitet in der jeweiligen untersuchten PPP zum ersten Mal mit dem privaten Partner zusammen. Die Zufriedenheit ist auf beiden Seiten dennoch meist hoch; für die Qualität der partnerschaftlichen Zusammenarbeit vergeben die beteiligten Privaten im Durchschnitt die Schulnote 1,8. Diese Aussage bezieht sich bei den vielen Projekten allerdings nur auf die Bauphase, da noch keine Erfahrungen im Betrieb gesammelt werden konnten. Bei auftretenden Schwierigkeiten wird von allen Seiten in der Regel versucht, zu einer gütlichen Einigung zu kommen.

Auch wenn die Zufriedenheit insgesamt relativ hoch ist, werden aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber die Leistungen der großen Unternehmen tendenziell besser beurteilt (vgl. Abbildung 4). Dies ist ein Hinweis darauf, dass KMU als Auftragnehmer von PPP teilweise noch professioneller agieren müssten.

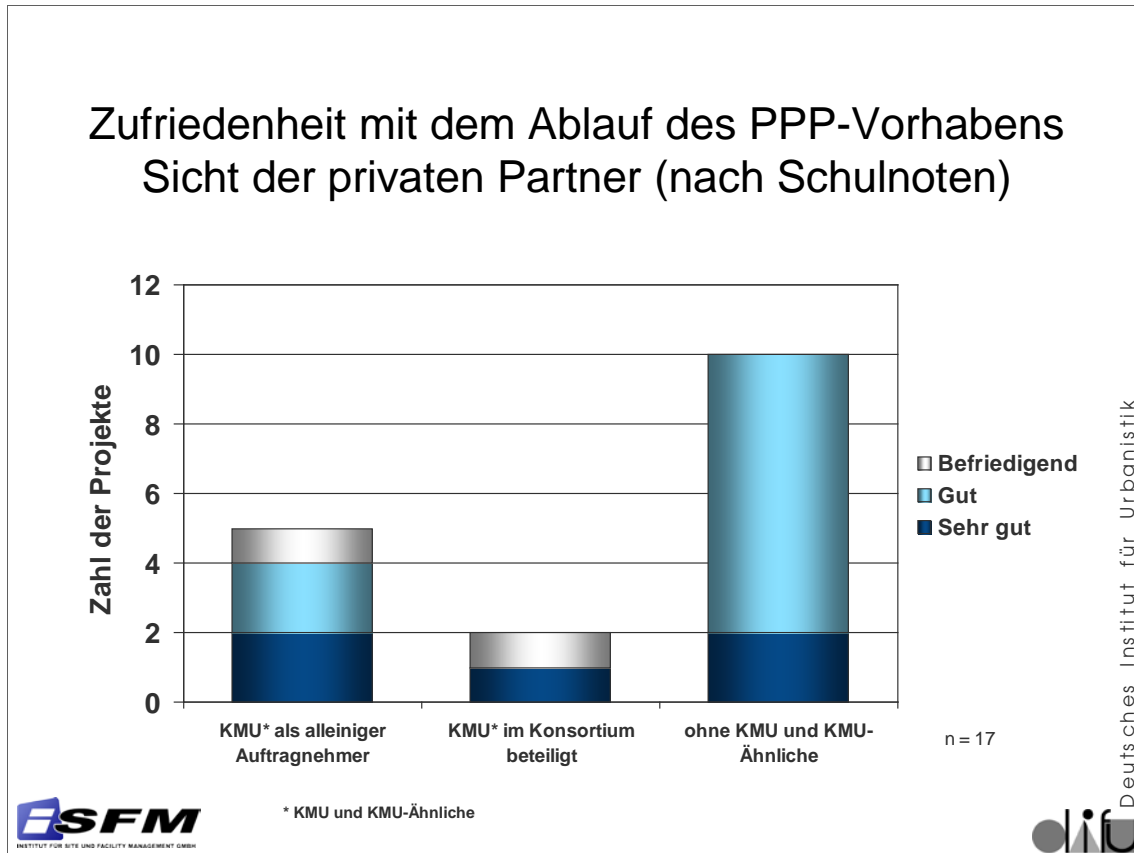
Abbildung 4



Umgekehrt, aus der Sicht der Auftragnehmer, gibt es keine so deutliche Tendenz (vgl. Abbildung 5). Tendenziell sind aber auch hier die Großunternehmen (bzw. mittlere Unternehmen in Konzernabhängigkeit) zufriedener mit dem Ablauf des PPP-Vorhabens. Auch kommen die einzigen beiden Urteile „befriedigende Zusammenarbeit“ (auf die Frage „Wie ist die allgemeine Zufriedenheit im Hinblick auf die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen während der Bauphase?“) von privaten Partnern aus Projekten mit KMU-Beteiligung bzw. voller KMU-Verantwortung – ein Ergebnis, das in gewissem Sinne mit der Einschätzung der öffentlichen Partner korrespondiert.



Abbildung 5



## 1. Fragestellung und Gegenstand

Es ist erklärtes Ziel der Bundesregierung, den Anteil von PPP auf bis zu 15 Prozent der öffentlichen Investitionen zu erhöhen. Verschiedene Landesregierungen fördern die Verbreitung von Public Private Partnership-Projekten (PPP-Projekten)<sup>2</sup> und streben an, festgestellte Hemmnisse zu beseitigen. Die Praxis zeigt, dass PPP auf allen staatlichen Ebenen als alternative Beschaffungsvariante zunehmend Beachtung finden. Die Zahl der PPP-Projekte nimmt in vielen Einsatzbereichen, wie z.B. bei Schulen, Freizeiteinrichtungen, Verwaltungsgebäuden, im Verkehrs- und Gesundheitssektor oder bei Justizvollzugsanstalten, stetig zu. PPP-Projekte „der zweiten Generation“, auch als „PPP im engeren Sinn“ oder „echte PPP“ bezeichnet, die mindestens vier Lebenszyklusphasen und dabei wesentliche Teile des Betriebs umfassen, sind inzwischen schon in größerer Zahl in der Umsetzung<sup>3</sup>.

Mit der Verbreitung von PPP tritt ein weiteres zentrales politisches Ziel in den Blickpunkt: die „Förderung“ von mittelständischen Unternehmen als besondere Aufgabe der Wirtschaftspolitik – auf allen drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen. Dies galt bereits in der Vergangenheit – so ist etwa im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) der allgemeine Grundsatz festgehalten, dass mittelständische Interessen angemessen zu berücksichtigen sind<sup>4</sup>. Im Juli 2006 wurde die Mittelstandsinitiative der Bundesregierung beschlossen<sup>5</sup>. Außerdem haben fast alle Länder (bis auf Berlin und Sachsen) Mittelstandsförderungsgesetze erlassen, die eine Beteiligung von Mittelständlern sicherstellen sollen<sup>6</sup>.

Grundsätzlich kann und darf es dabei aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive nicht um eine Bevorzugung von KMU gegenüber Großunternehmen gehen<sup>7</sup>, wie es der häufig verwendete Terminus „mittelstandsfreundlich“ suggeriert. Vielmehr soll angestrebt werden, dem Mittelstand die gleichen Beteiligungschancen an PPP-Projekten wie Großunternehmen zu eröffnen. „Zielsetzung sind (...) neue gesetzliche Bestimmungen, die sicherstellen, dass insbesondere auch der Mittelstand von ÖPP profitieren kann.“ (BMVBS 2007, S. 30). In dieser Studie wird in aller Regel der Terminus „mittelstandsgerecht“ statt „mittelstandsfreundlich“ verwendet, um deutlich zu machen, dass es nicht

2 Die Begrifflichkeiten „Public Private Partnership (PPP)“ sowie „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)“ werden in der Praxis und der Literatur oft synonym verwendet. Systematisch findet der Begriff „ÖPP“ im Regelfall im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren Anwendung, da dabei Anglizismen vermieden werden sollen. Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich jedoch „PPP“ eingebürgert, so dass in dieser Studie aus Gründen der Vereinfachung ebenfalls lediglich von PPP gesprochen wird.

3 Zur Abgrenzung der hier untersuchten „PPP-Projekte der zweiten Generation“ vgl. Kapitel 2.1.1.

4 So ist beispielsweise das Ziel der Stärkung des Mittelstands an mehreren Stellen im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD benannt. Entsprechende Ziele sind auch in Regierungserklärungen und Koalitionsverträgen auf Länderebene zu finden. Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, S. 21 und 25; vgl.

[http://www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag) (abgerufen am 24.08.07).

5 <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/mittelstandsinitiative-10-7-2006,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 29.8.2007).

6 Die Ausgestaltung und Regelungsdichte der Gesetze ist unterschiedlich: von bloßen Programmgrundsätzen über Benachteiligungsverbote bis hin zur Bevorzugungspflicht, um bestehende Nachteile auszugleichen.

7 Vgl. dazu Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 36 ff. und S. 40 ff.

um die Bevorzugung des Mittelstands, sondern um die Chancengleichheit gegenüber Großunternehmen geht.

Hintergrund der aktuellen Diskussion um die mittelstandsgerechte Ausgestaltung von PPP-Projekten sind kritische Stimmen, die PPP-Projekten aufgrund deren Größenordnung (insbesondere hinsichtlich der zu finanzierenden Investitionsvolumina) und der oft langen Vertragslaufzeiten eine gewisse Mittelstandsfeindlichkeit unterstellen. Beim Mittelstand seien nach dieser Auffassung weder das Eigenkapital noch die notwendigen Personalressourcen und das erforderliche Know-how hinsichtlich der Durchführung vorhanden, um sich erfolgreich an solchen Projekten zu beteiligen.

Der Grundsatz, ganz allgemein bei öffentlichen Vergaben mittelständische Interessen angemessen zu berücksichtigen (z.B. durch die Aufteilung in Teillose<sup>8</sup>), kann in gewissem Widerspruch zu den im Haushalts- und Vergaberecht ebenfalls enthaltenen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs stehen. „Dieser Interessenwiderstreit und die Grenzen der zulässigen Berücksichtigung mittelständischer Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge wurden in der Literatur wiederholt problematisiert.“ (Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 4; darin auch entsprechende Literaturstellen) Auch wird teilweise argumentiert, dass die für PPP typische funktionale Leistungsbeschreibung einer Aufteilung in Lose entgegensteht (vgl. auch Kapitel 3).

Es ist aber auch zu beobachten, dass insbesondere im kommunalen Bereich ein großer Bedarf an kleineren (PPP-)Projekten mit einem Investitionsvolumen von unter zehn Millionen Euro besteht und diese Projekte ebenfalls zahlenmäßig zunehmen (Grabow u.a. 2005, S. 49 ff.). Da man bisher davon ausgegangen ist, dass solche „kleinen“ Projekte eher mittelstandsgeeignet sind, wäre zu vermuten, dass damit die Mittelstandsquote zukünftig steigen könnte.

In dieser Studie, die gemeinsam von der PPP Task Force des Bundes im BMVBS und der PPP-Task Force NRW im Finanzministerium NRW beauftragt wurde, wurden ausschließlich PPP-Hochbauprojekte untersucht – die nicht repräsentativ für alle PPP-Vorhaben etwa auch im Straßenbau stehen. Es stellten sich im Wesentlichen zwei Fragen:

- Sind PPP-Projekte so ausgestaltet, dass sie gleiche Beteiligungschancen für den Mittelstand eröffnen bzw. eröffnet haben („mittelstandsgerechte Ausgestaltung“)?
- In welchem Umfang ist der Mittelstand an aktuellen PPP-Hochbauprojekten beteiligt?

Diese Fragestellungen wurden in verschiedener Hinsicht ausdifferenziert:

- In welcher Form und in welchem Umfang sind und waren PPP-Projekte von Beginn an gezielt mittelstandsgerecht ausgestaltet? Welche Wege wurden dazu beschritten, welche Instrumente eingesetzt?
- Führte eine explizit mittelstandsgerechte Ausgestaltung der PPP-Projekte auch zu einer signifikant höheren Beteiligung des Mittelstands als bei Projekten, die wenig mittelstandsgerecht ausgestaltet waren?

---

<sup>8</sup> Vgl. z.B. § 97 Abs. 3 GWB.

- Gibt es Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Projektvolumina und deren Eignung für den Mittelstand?
- Gehören die privaten Partner einer realisierten PPP-Lösung (Hauptauftragnehmer) zu den Großunternehmen oder zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)?
- In welchem Umfang gibt es in den gesamten Wertschöpfungsketten der PPP Beteiligungen von KMU als Unterauftragnehmer? In welcher Form und mit welchen Konditionen sind sie eingebunden?
- Wie groß ist der Umfang der regionalen Wertschöpfung?

Daraus und aus den Erkenntnissen über die Beteiligung von KMU lassen sich Hinweise und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung von Rahmenbedingungen für die zukünftige Beteiligung von KMU an PPP-Projekten formulieren. Dies ist allerdings *kein* Gegenstand dieses Gutachtens; vielmehr soll zur Diskussion empirisch fundiertes Material beige-steuert werden, das die Möglichkeit gibt, Empfehlungen zu formulieren oder bereits vorliegende Empfehlungen (vgl. Kapitel 3) zu belegen und gegebenenfalls zu modifizieren.<sup>9</sup>

So können öffentliche Auftraggeber sowie Privatunternehmen (als potenzielle Bieter) die Ergebnisse dieser Studie nutzen, um effiziente und partnerschaftliche PPP-Projekte vor dem Hintergrund eines mittelstandsgerechten Beschaffungsprozesses umzusetzen.

In Kapitel 2 wird zunächst das methodische Vorgehen beschrieben, welche Projekte warum für die empirische Arbeit ausgewählt wurden, wie die Charakteristika der beteiligten Projekte aussehen, welches die Untersuchungsschritte waren und welche Schwierigkeiten bei der Durchführung der Studie zu bewältigen waren.

In Kapitel 3 werden die Ausgangsannahmen der Untersuchung formuliert, die in erster Linie aus bisherigen Studien und Beiträgen zu der Thematik „PPP und Mittelstand“ abgeleitet sind. Die Ausgangsannahmen bilden das „Hypothesengerüst“, das in dieser Studie überprüft wird. Im Weiteren findet eine Auseinandersetzung mit dem Mittelstandsbegriff und der Form der Beteiligung von KMU an PPP-Projekten statt.

Die empirischen Ergebnisse der Erhebungen in den Projekten werden in Kapitel 4 vorgestellt. Dabei wird zum einen gezeigt, inwieweit die Projekte mittelstandsgerecht ausgestaltet wurden, zum anderen, in welchem Umfang der Mittelstand tatsächlich beteiligt war und wie die Zufriedenheit mit den Projekten auf beiden Seiten der Partnerschaft bewertet wird.

In Kapitel 5 steht die zentrale Frage im Vordergrund, ob es signifikante Zusammenhänge zwischen den Investitionsvolumina, einer mittelstandsgerechten Ausgestaltung der Projekte und der tatsächlichen Mittelstandsbeteiligung gibt.

---

9 Das Föderale PPP Kompetenznetzwerk (FPK) – ein Zusammenschluss der in den Ministerien angesiedelten bzw. in dessen Auftrag tätigen Kompetenzzentren – hat hierzu eine Arbeitsgruppe gegründet. Diese soll die Vorschläge für eine standardisierte bundeseinheitliche Handhabung der Berücksichtigung des Mittelstands bei PPP-Projekten erarbeiten, die dann im FPK abgestimmt werden.

Die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung des Mittelstands an PPP aus Sicht der öffentlichen Hand wie aus Sicht der Privaten werden in den Kapiteln 6 und 7 beleuchtet. Dabei geht es um übergreifende Argumente für eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung von PPP-Projekten sowie um Einschätzungen der befragten Akteure, unabhängig von den konkreten Projekten. Unter anderem werden auch Anforderungen an KMU im Rahmen von PPP formuliert.

In Kapitel 8 wird schließlich ein kurzes Fazit gezogen und ein Ausblick auf Verfahrensoptimierungen gegeben, mit deren Hilfe die Beteiligungschancen des Mittelstands an PPP-Projekten weiter steigen können.

## 2. Methodisches Vorgehen

Gegenstand des Projekts war eine vertiefte Untersuchung von 30 bereits beauftragten PPP-Hochbauprojekten in der Bundesrepublik. Im Wesentlichen stellen sich zwei Fragen:

- Sind PPP-Projekte so ausgestaltet, dass sie gleiche Beteiligungschancen für den Mittelstand eröffnen bzw. eröffnet haben („mittelstandsgerechte Ausgestaltung“)?
- In welchem Umfang ist der Mittelstand an aktuellen PPP-Projekten beteiligt?

Dazu waren die ausgewählten Projekte mit Hilfe von Methoden der quantitativen und qualitativen Forschung zu untersuchen. Es wurden mehrere Einzelmodule konzipiert, die schrittweise umgesetzt wurden. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hatte die Federführung des Projekts und war im Wesentlichen für die Untersuchungen bei den öffentlichen Auftraggebern der PPP-Projekte verantwortlich. Der Projektpartner Institut für Site und Facility Management GmbH (ISFM) war vor allem für die Erhebungen bei den privaten Auftragnehmern der PPP-Projekte zuständig.

Als Definition des Mittelstands wurde jene der EU-Kommission zugrunde gelegt (vgl. Kap. 3.2). Danach gehören Betriebe zu den Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), wenn sie eine Zahl von 250 Beschäftigten sowie einen Gesamtumsatz von 50 Mio. Euro oder eine Bilanzsumme von 43 Mio. Euro im Jahr nicht überschreiten.

### 2.1 Auswahl der untersuchten Projekte

#### 2.1.1 Grundgesamtheit/Abgrenzungen

Am Beginn der Untersuchung stand das Auswahlverfahren für 30 PPP-Projekte, die unter den genannten Fragestellungen untersucht werden sollten.

Im ersten Schritt wurden die Mindestanforderungen an ein „PPP-Projekt der zweiten Generation“ oder PPP im engeren Sinne festgelegt. Als „echtes“ PPP-Projekt gilt ein Projekt in dieser Studie, wenn es Leistungen zu mindestens vier Lebenszyklusphasen (Finanzierung, Planung, Bau, Betrieb, ggf. Verwertung) umfasst. Dabei sollten die Inhalte ausreichend qualifiziert sein, und es mussten wesentliche Teile des Leistungsprofils auf die privaten Auftragnehmer übertragen werden. Der Betrieb sollte zwingend dazu gehören.

Dies war die Voraussetzung, um die in unterschiedlichen Zusammenhängen entstandenen Projektlisten einander anzupassen. Als wesentliche Quellen dienten drei PPP-Projektlisten – die der PPP Task Force des Bundes (Projektauftraggeber), des Difu und eine Projektliste des ISFM<sup>10</sup>. Die Projektliste des Auftraggebers wurde 2006 er-

<sup>10</sup> Zur Kontrolle und möglichen Ergänzung wurden weitere Quellen herangezogen, u.a. eine Liste der Bauindustrie (<http://www.ppp-plattform.de/>, abgerufen am 27.8.2007), eine Projektliste des FBI der Technischen Universität Darmstadt ([http://www.bwl.tu-darmstadt.de/bwl9/neu/fileadmin/RESEARCH/04\\_Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_3\\_PPP-Hochbau.pdf](http://www.bwl.tu-darmstadt.de/bwl9/neu/fileadmin/RESEARCH/04_Arbeitspapiere/Arbeitspapier_3_PPP-Hochbau.pdf), abgerufen am 27.8.2007) und weitere Listen aus Internetrecherchen ([www.ppp.nrw.de](http://www.ppp.nrw.de),

stellt und enthielt etwa 40 bereits beauftragte PPP-Projekte mit mindestens vier Lebenszyklusphasen (Stand 2006). Die Liste des Difu entstand im Zusammenhang mit der PPP-Kommunalumfrage 2005 und enthielt vor der Festlegung von Auswahlkriterien etwa 180 PPP-Projekte<sup>11</sup>. Die Projektliste des ISFM entstand im Zeitraum 2004 bis 2006 auf der Basis von aktuellen Erhebungen mit regionalem Schwerpunkt in NRW und umfasste etwa 80 Projekte. Die „Harmonisierung“ der Projektlisten wurde in enger Zusammenarbeit mit den Auftraggebern vorgenommen. Im Ergebnis führte dies zu einer Liste (Grundgesamtheit) von 66 PPP-Projekten, aus denen die Auswahl der 30 PPP-Projekte erfolgte.

### 2.1.2 Auswahlkriterien

Insgesamt mussten aus den 66 identifizierten Projekten 30 ausgewählt werden<sup>12</sup>. Dabei wurden verschiedene Auswahlkriterien zugrunde gelegt:

- mindestens ein Drittel der Projekte mit vermuteter mittelstandsgerechter Ausgestaltung,
- eine etwa gleiche Anzahl von Projekten in NRW und im übrigen Bundesgebiet<sup>13</sup>,
- eine gleichmäßige Verteilung von Projekten unterschiedlicher Investitionsvolumina,
- eine gleichmäßige Verteilung zwischen jüngeren und älteren Projekten (die sich bereits in der Nutzung befinden),
- ca. 80 Prozent der Projekte mit kommunalen Auftraggebern (dies entspricht dem durchschnittlichen Anteil der kommunalen PPP-Projekte an allen Projekten; vgl. Grabow u.a. 2005),
- „gängige“ Projektgegenstände<sup>14</sup>, also z.B. Schulen, Sporthallen, Verwaltungsgebäude,
- eine ausgewogene Verteilung der verbreiteten Finanzierungsformen (Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht)<sup>15</sup>.

Von den 30 auszuwählenden Projekten waren elf Projekte bereits vom Auftraggeber als feststehend gesetzt worden, da sie nach den vorliegenden Informationen mittel-

---

abgerufen am 27.8.2007;

<http://www.p-p-p.info/eingangsframeset2.htm>, abgerufen am 27.8.2007).

- 11 In der Difu-Umfrage 2005 (Grabow u.a. 2005) wurden PPP-Projekte im engeren Sinne definiert, wenn sie mindestens drei Lebenszyklusphasen umfassten. Inzwischen gelten PPP als „echt“, wenn mindestens vier Lebenszyklusphasen enthalten sind. Bestandteil der Difu-Liste 2005 waren auch Contractingmodelle, die in der aktuellen Auswahl nicht berücksichtigt wurden. Einige Projekte der Difu-Liste 2005, für die es damals Grundsatzbeschlüsse gab, kamen bisher nicht zustande.
- 12 Die Begrenzung auf 30 Projekte ergab sich in erster Linie aus dem zur Verfügung stehenden Projektvolumen und den entsprechend benötigten Arbeitskapazitäten.
- 13 Dieses Kriterium nimmt einerseits darauf Bezug, dass überproportional viele PPP-Projekte in NRW umgesetzt werden, und andererseits darauf, dass der Bund und das Land NRW gemeinsam Auftraggeber der Studie waren.
- 14 Thematische „Exoten“, z.B. Hubschraubersimulationsanlage, Protonentherapiezentrum, wurden bereits vor der Erstellung der Gesamtliste herausgefiltert.
- 15 Contractingmodelle wurden nicht berücksichtigt, weil sie oft nicht alle vier Lebenszyklusphasen umfassen und aufgrund ihres Leistungsspektrums ein Sondermodell darstellen.

ständischen Unternehmen gleichberechtigte Chancen einräumen und/oder die Ausschreibung entsprechend ausgestaltet war. Sechs dieser „gesetzten“ Projekte wurden bereits für den Pretest herangezogen.

Alle weiteren Projekte sollten so ausgewählt werden, dass am Ende die eine Hälfte der Projekte in Nordrhein-Westfalen, die andere Hälfte in anderen Bundesländern angesiedelt ist (vgl. Übersicht 2.1). Diese regionale Verteilung ergab sich aus den Erkenntnisinteressen der beiden Auftraggeber (Land NRW und Bund).

Übersicht 2.1: Räumliche Verteilung der ausgewählten Projekte (Zahl der Projekte)

	Grundgesamtheit	Zahl der Projekte in der Stichprobe	
		davon NRW	davon andere BL
„Gesetzte“ Projekte	11	4	7
„Nicht gesetzte“ Projekte aus NRW	18	11	
aus anderen Bundesländern	37		8
<b>Summe</b>	<b>66</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Im Weiteren sollten Projekte mit möglichst breiter Spannweite der *Investitionsvolumina* Berücksichtigung finden. Dazu wurden drei Gruppen gebildet (< 10 Mio., 10–25 Mio., > 25 Mio. Euro), aus denen jeweils Projekte in der Auswahlliste enthalten sein sollten (vgl. Übersicht 2.2). Die Investitionsvolumina der 30 ausgewählten Projekte reichen von 2,1 Mio. Euro bis 100 Mio. Euro.

Übersicht 2.2: Verteilung der ausgewählten Projekte nach Investitionsvolumina

Investitionsvolumen gruppiert	Grundgesamtheit		Zahl der Projekte in der Stichprobe	
	Zahl	in %	Zahl	in %
unter 10 Mio. Euro	17	25,7	8	26,7
10 bis 25 Mio. Euro	26	39,4	13	43,3
über 25 Mio. Euro	21	31,8	9	30,0
k. A.	2	3,0	–	–
<b>Summe</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100</b>

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Soweit möglich, sollten auch Projekte mit bereits *längerer Laufzeit* berücksichtigt werden (also Projekte mit Vertragsschluss vor 2004), um in stärkerem Maße schon Erkenntnisse aus der Lebenszyklusphase „Betrieb“ untersuchen zu können. Wie Übersicht 2.3 zeigt, gibt es „ältere“ Projekte auch in der Grundgesamtheit der 66 Projekte selten. Gleichwohl wurde der Anteil der „älteren“ Projekte in der Stichprobe, soweit es



die erforderte Parität der regionalen Verteilung zwischen NRW und den anderen Bundesländern zuließ, minimal angehoben.<sup>16</sup>

Übersicht 2.3: Verteilung der ausgewählten Projekte nach Jahr des Vertragsschlusses (Zahl der Projekte)

Vertragsschluss	Grundgesamtheit		Zahl der Projekte in der Stichprobe	
	Zahl	in %	Zahl	in %
1996	1	1,5	1	3,3
2000	2	3,0	1	3,3
2001	1	1,5	1	3,3
2002	3	4,5	1	3,3
2003	3	4,5	1	3,3
2004	17	25,7	8	26,6
2005	22	33,3	11	36,7
2006	17	25,8	6	20
<b>Summe</b>	<b>66</b>	<b>100</b>	<b>30</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

In Übersicht 2.4 sind die ausgewählten Projekte mit verschiedenen Eckdaten, soweit diese recherchiert werden konnten, dargestellt<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Allerdings zeigte sich in der Untersuchung, dass ältere Projekte die Kriterien für „echte“ PPP (vgl. Kapitel 2.1.1) nicht immer vollständig erfüllen.

<sup>17</sup> Weitere Projektinformationen siehe Anhang (Projektinfoblätter der Einzelprojekte)

## Übersicht 2.4: Liste der 30 untersuchten Projekte – Basiseckdaten

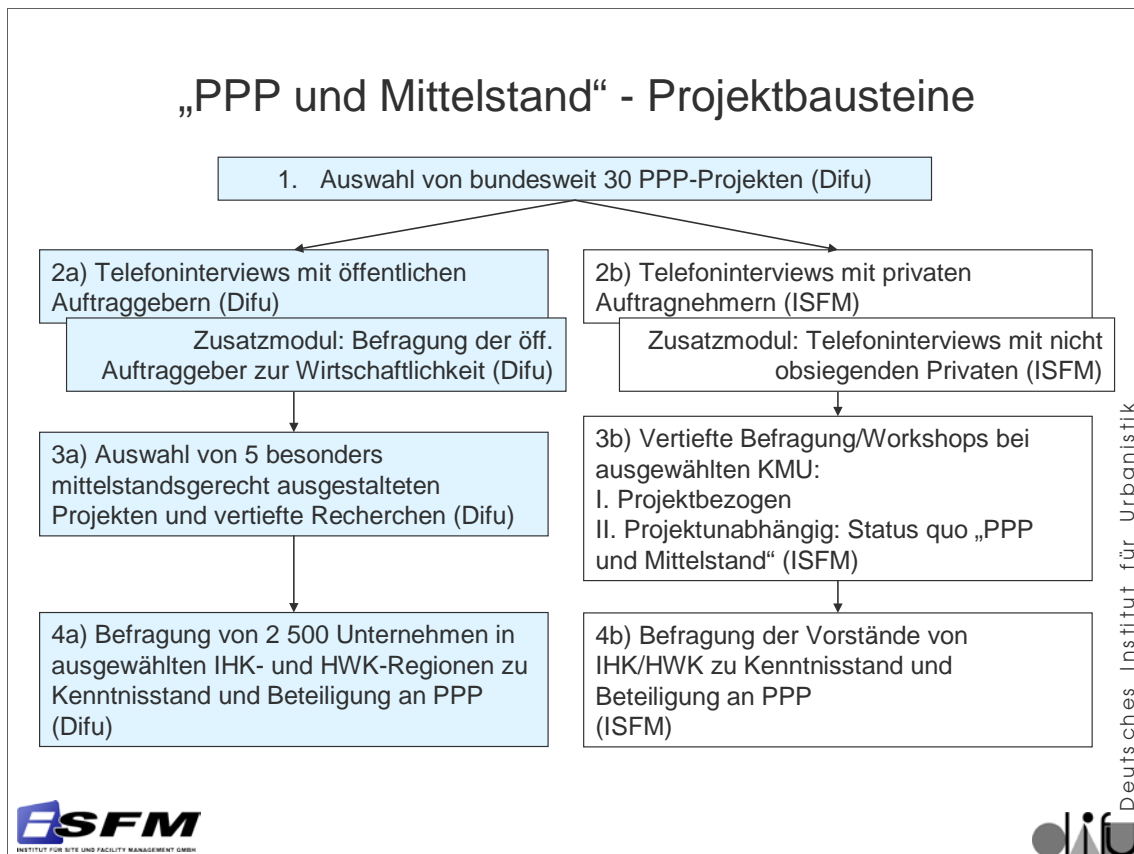
Nr.	Projektträger Standort	Jahr Vertragsabschluss	Bundesland	Investitionsvolumen in Mio €	Vertragsmodell	Projekt	Effizienzvorteil in %	Öffentlicher Auftraggeber
1	Achim	2005	NDS	8,4	Inhabermodell	Schulen	18,4	Kommune
2	Bad Langensalza	2005	TH	2,1	Mietmodell	Zweifeldersporthalle	k.A.	Kommune
3	Bedburg	2005	NRW	11	Inhabermodell	Schulen	10,0	Kommune
4	Bodenseekreis	2005	BW	11,5	Inhabermodell	Landratsamt	20,0	Kommune
5	Burg	2006	S-A	100	Inhabermodell	JVA Burg	12,5	Land
6	Chemnitz	2006	F-S	75	Inhabermodell	Justizzentrum Chemnitz	14,3	Land
7	Frankfurt a. Main	2003	HE	56	Mietkauf-Modell	Bildungszentrum	25,0	Kommune
8	Gladbeck	2004	NRW	16	Inhabermodell	Rathaus	13,5	Kommune
9	Halle	2006	S-A	45	Inhabermodell	Schulen	19,0	Kommune
10	Halle	2006	S-A	8	Inhabermodell	Kitas	12,0	Kommune
11	Kassel	2006	HE	30	Mietmodell	Finanzzentrum	12,0	Land
12	Köln	2005	NRW	5	Inhabermodell	Schulen (Handwerkerpaket)	k.A.	Kommune
13	Köln	2006	NRW	34	Inhabermodell	Schulen (Expresspaket)	10,0	Kommune
14	Kreis Lippe	2004	NRW	14	Inhabermodell	Lipperlandhalle	19,0	Kommune
15	Kreis Offenbach	2004	HE	112,55	Gesellschaftsmodell	Schulen (Los Ost)	18,1	Kommune
16	Kreis Unna	2004	NRW	20	Inhabermodell	Kreishaus	6,3	Kommune
17	Leimen	2005	BW	10,8	Erbbaurechtsvertrag	Freizeitbad	20,0	Kommune
18	Leinefelde	1996	TH	3,6	Mietmodell	Rathaus	3,0	Kommune
19	Leverkusen	2005	NRW	26	Inhabermodell	Berufsschulen	15,0	Kommune
20	Lüdinghausen	2004	NRW	9,6	Inhabermodell	Freizeitbad	20,0	Kommune
21	München	2006	BY	27	Inhabermodell	JVA München-Stadelheim	k.A.	Land
22	Monheim	2004	NRW	24	Inhabermodell	Schulen	15,0	Kommune
23	Münster	2004	NRW	7,9	Inhabermodell	Sporthallen	10,0	Kommune
24	Nettetal	2005	NRW	8	Erbbaupachtvertrag	Rathaus	k.A.	Kommune
25	Neuss	2006	NRW	18,5	Inhabermodell	Schule	k.A.	Kommune
26	Rhein-Erft-Kreis	2004	NRW	15,5	Inhabermodell	Schulen	12,5	Kommune
27	Rietberg	2004	NRW	10	Inhabermodell	Schulen	5,0	Kommune
28	Schwarzenbek	2006	SH	20	Inhabermodell	Gymnasium	10,0	Kommune
29	Sylt-Ost	2006	SH	15,3	Gesellschaftsmodell	Keitum-Therme	k.A.	Kommune
30	Witten	2004	NRW	13	Inhabermodell	Schulen	9,3	Kommune

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik; eigene Zusammenstellung auf der Basis der in Kapitel 2.1.1 genannten Quellen und eigener Recherchen.

## 2.2 Untersuchungsschritte

Die Untersuchung umfasste mehrere Einzelerhebungen, die Difu und ISFM arbeitsteilig und in enger Abstimmung durchgeführt haben (siehe Abbildung 2.1). Untersuchungsschritt 1 war die oben beschriebene Auswahl der zu untersuchenden Projekte.

Abbildung 2.1



### Untersuchungsschritt 2

Kernstück der Studie war Untersuchungsschritt 2 (siehe Abbildung 2.1 „Untersuchungsschritt 2a und 2b“), bei dem mit jedem der 30 Projekte ein- bis zweistündige Telefoninterviews geführt wurden – jeweils mit dem öffentlichen Auftraggeber (verantwortlich Difu) bzw. dem privaten Auftragnehmer (verantwortlich ISFM). Diese teilstrukturierte Befragung erfolgte auf Basis umfangreicher Gesprächsleitfäden, die vorab mit den Auftraggebern abgestimmt wurden, und eines Pretests, den die sechs „gesetzten“ PPP durchliefen. Nach dem Pretest fand ein Workshop statt, bei dem zusammen mit den öffentlichen und privaten Gesprächspartnern der Pretest-Projekte und den Auftraggebern weitere Schritte zur Optimierung der Gesprächsleitfäden diskutiert wurden. Insgesamt war die Mitwirkungsbereitschaft sowohl der öffentlichen als auch der privaten Partner über die gesamte Projektlaufzeit sehr gut, trotz der Tatsache, dass der zeitliche Aufwand für die Gespräche sehr hoch war. Die Teilnahmequote an den ausführlichen Interviews lag bei den öffentlichen Auftraggebern bei 87 Prozent und bei den privaten

Auftragnehmern bei 80 Prozent. Bei 24 von 30 Projekten konnten „beide Seiten“ der PPP in die Untersuchung einbezogen werden.

Zusätzlich zu den Telefoninterviews führte das Difu mittels eines standardisierten Fragebogens eine schriftliche Befragung zu „Wirtschaftlichkeit und weiteren Erfahrungswerten“ in allen 30 Projekten durch (siehe Abbildung 2.1). 13 von 30 Befragten (das entspricht 43 Prozent) beteiligten sich an der Ergänzungsbefragung. Die Ergebnisse dieser Befragung dienen dazu, die Projekte besser zu charakterisieren. Sie werden gesondert veröffentlicht (Grabow 2008).

Das ISFM führte zusätzlich zur Telefonbefragung der privaten Auftragnehmer eine Telefonumfrage bei den nicht obsiegenden privaten Anbietern durch (vgl. Abbildung 2.1, Untersuchungsschritt 2, „Zusatzmodul“). Oft konnten allerdings die dafür notwendigen Angaben der Bieter nicht ermittelt werden, da von Seiten der öffentlichen Hand wegen der Geheimhaltungspflicht lediglich Anfragen an die Privaten weitergeleitet wurden. Diese wurden aufgrund der im Vergleich zu den obsiegenden Bietern geringen Mitwirkungsbereitschaft der Privatwirtschaft nur selten beantwortet. Deshalb wurden zusätzlich Interessenverbände (ZDB, BVMB) in die Untersuchung einbezogen, die eine tabellarische Abfrage an alle Mitglieder verteilten. Erst mit dieser Unterstützung konnten ausreichend Kontakte zu nicht obsiegenden Bietern hergestellt werden. Die mitwirkungsbereiten Unternehmen wurden neben Telefonbefragungen auch im Rahmen der Workshops (Untersuchungsschritt 3b) zu den Projekten befragt, für die sie keinen Zuschlag erhielten.

### *Untersuchungsschritt 3*

Nach Durchsicht und Analyse der Befragungsergebnisse der Telefoninterviews der öffentlichen Hand folgte in einem weiteren Untersuchungsschritt (vgl. Abbildung 2.1, Untersuchungsschritt 3a) die Auswahl von PPP mit besonderem Mittelstandsbezug. Vertieft untersucht werden sollten rund fünf Projekte,

- die *entweder* den PPP-Beschaffungsprozess besonders mittelstandsgerecht ausgestaltet haben
- *oder* bei denen – auch bei nicht hervorgehobener mittelstandsgerechter Ausgestaltung des Beschaffungsprozesses – mittelständische Betriebe alleine oder im Bieterkonsortium den Zuschlag erhielten oder in herausgehobener Form und zu mittelstandsgerechten Konditionen als Nachunternehmer beteiligt waren.

Zur Beurteilung der mittelstandsgerechten Ausgestaltung wurde ein Kriterienraster angelegt (vgl. Kapitel 3). Auf Basis der Kriterien und der Gesprächsergebnisse bei den Akteuren der öffentlichen Hand (die durch die Interviews bei den Privaten „gegengeprüft“ wurden) wurde die mittelstandsgerechte Ausgestaltung der Projekte eingestuft. Diese Resultate wurden mit der Mittelstandseteiligung „gekreuzt“; daraus wurden – in Abstimmung mit den Auftraggebern – die fünf Projekte ausgewählt, die noch einmal vertiefend analysiert wurden. Die Ergebnisse sind in Kapitel 4 dargestellt.

Parallel zur Analyse der ausgewählten Projekte wurden vom ISFM vertiefte Workshops mit mittelständischen Unternehmen durchgeführt (vgl. Abbildung 2.1, Untersuchungs-

schritt 3b.I.). Im Rahmen der Workshops wurden mit den teilnehmenden Unternehmen, ergänzend zur Befragung im Untersuchungsschritt 2b („Telefoninterviews“), projektspezifische Probleme vertieft diskutiert und mögliche Hemmnisse, die nicht Gegenstand in den teilstrukturierten Interviews waren, zusammengetragen. Im Zuge weiterer Gespräche/Workshops wurden darüber hinaus generelle Themen zur Mittelstandsintegration in PPP-Projekten diskutiert (Untersuchungsschritt 3b.II.). In diesem Zusammenhang wurden Prozesse und Instrumente, die im Angebotsverfahren derzeit angewendet werden, analysiert, um den aktuellen Stand des Know-hows festzustellen.

#### *Untersuchungsschritt 4*

Abschließend wurde im Projekt untersucht (vgl. Abbildung 2.1, Untersuchungsschritte 4a und 4b), wie groß das Interesse und Engagement der Kleinstunternehmen sowie kleiner und mittelständischer Unternehmen in Deutschland an PPP-Projekten ist und wie groß das Interesse am Thema bei den Kammern/Interessenverbänden selbst ist. Dazu wurden exemplarisch in fünf ausgewählten Regionen der Bundesrepublik Unternehmen und Handwerksbetriebe befragt. Die Regionen, d.h. IHK-Bezirke bzw. Bezirke der Handwerkskammern, wurden in Abstimmung mit den Auftraggebern festgelegt, verteilen sich über das Bundesgebiet – zwei Bezirke in Nordrhein-Westfalen und jeweils ein Bezirk für Ost-, Nord- und Süddeutschland – und umfassen Regionen, in denen bereits Erfahrungen mit PPP-Projekten vorliegen. In einem Anschreiben wurden jeweils die Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern über die geplante Umfrage informiert, und sieben Kammern unterstützten die Umfrage aktiv.

Die Mitwirkungsbereitschaft auf Seiten der Kammern war sehr unterschiedlich. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Umfrage werden in Kapitel 7 aufgeführt.

In jedem Kammerbezirk sollten 600 Kleinstunternehmen sowie klein- und mittelständische Unternehmen bzw. Handwerksbetriebe in ausgewählten Branchen und Handwerkszweigen befragt werden. Die Auswahl der Branchen erfolgte in Zusammenarbeit mit den Auftraggebern und zum Teil unter Mitarbeit der IHK bzw. der Handwerkskammern. Bei den IHK erfolgte die Auswahl auf Basis der Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ), bei den Handwerkskammern auf Basis der Handwerkerrollen (Anlagen A und B1). Es wurden ausschließlich Branchen und Handwerke herangezogen, die beim Bau und Betrieb von Hochbauten beteiligt sein könnten. Die Stichproben ( $n=300$ <sup>18</sup>) wurden nach Größe der Betriebe<sup>19</sup> geschichtet.

---

<sup>18</sup> Drei IHK haben die Untersuchung nicht unterstützt. Für diese Regionen wurden nur jeweils 100 Unternehmen statt 300 aufgenommen. Insgesamt lag die Grundgesamtheit dennoch bei 2 500 Unternehmen, da – im Gegenzug entsprechend mehr Handwerksbetriebe der Region befragt wurden.

<sup>19</sup> Je Region wurden 300 Handwerksbetriebe und 300 Unternehmen der Industrie- und Handelskammern angeschrieben. Bei den Handwerkskammern wurden die Stichproben nur auf Basis ausgewählter Handwerkergruppen gezogen. Die Betriebsgröße ist bei den HWK nicht erfasst, konnte somit kein Stichprobenkriterium sein. Bei den IHK wurden in die Stichproben ebenfalls nur bestimmte Branchen aufgenommen. Außerdem wurden dort geschichtete Stichproben nach Betriebsgröße gezogen (je 100 Adressen für Betriebe mit a) bis zehn Beschäftigten, b) elf bis unter 50 Beschäftigten c) 50 bis unter 500 Beschäftigten).

Der Rücklauf der Unternehmensbefragung lag bei zwei Prozent (50 Antworten) und blieb damit deutlich hinter den Erwartungen zurück.<sup>20</sup> Der niedrige Rücklauf bei dieser PPP-Umfrage kann daher ein Anzeichen sein, dass PPP bei den klein- und mittelständischen Unternehmen tatsächlich kaum eine Rolle spielen. Die Ergebnisse sind daher nicht repräsentativ, sondern geben Hinweise auf Trends und Richtwerte.

Die meisten Antworten kamen aus baubezogenen Branchen und Handwerken (40 Antworten), 44 Prozent der Unternehmen hatten bis unter 10, 34 Prozent 10 bis unter 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Parallel zu den Unternehmen wurden von ISFM die Vorstände bzw. die PPP-Verantwortlichen der IHK und HWK befragt. Hier war die Unterstützung meist gut (drei Viertel der Ansprechpartner waren bereit, Auskünfte zu erteilen). Die Ergebnisse sind ebenfalls in Kapitel 7 dargestellt.

---

<sup>20</sup> In der Umfrageforschung gelten 15 Prozent Rücklauf als solides Ergebnis von schriftlichen Befragungen. Bei Unternehmensbefragungen ist der Rücklauf oft niedriger, hier gelten fünf bis zehn Prozent als aussagekräftig.

### 3. Ausgangsannahmen

Mit der wachsenden Verbreitung von PPP-Infrastrukturprojekten wurde zunehmend von verschiedenen Seiten kritisch diskutiert, dass Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aufgrund ihrer spezifischen Charakteristika gegenüber Großunternehmen nur geringe Beteiligungschancen bei entsprechenden Vorhaben hätten<sup>21</sup>. Begründet wurde dies im Wesentlichen mit der Größenordnung der Projekte (insbesondere hinsichtlich der zu finanzierenden Investitionsvolumina), der Risikostruktur und den oft langen Vertragslaufzeiten, die für KMU nicht zu beherrschen seien. In KMU seien weder das notwendige Eigenkapital, die Personalressourcen noch das erforderliche Know-how hinsichtlich der Durchführung solcher Projekte vorhanden, um sich erfolgreich an entsprechenden Vorhaben zu beteiligen.

Diese Argumente sind zunächst grundsätzlich plausibel, vor allem, wenn man weiß und berücksichtigt, dass es bei PPP um das Management komplexer Netzwerke und Leistungen sowie um vertragliche Vereinbarungen mit langen Bindungsfristen geht. Da einerseits aber kaum ein PPP-Projekt dem anderen gleicht und sich andererseits die Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Typen von KMU zur aktiven Beteiligung in PPP-Projekten gravierend unterscheiden, sind Pauschalurteile zumeist unzutreffend. Vielmehr bedarf es einer differenzierten Betrachtung mit empirischer Fundierung.

Dazu werden im Folgenden einerseits verschiedene Ausgangsannahmen formuliert, die aus bisherigen Studien und Beiträgen zu der Thematik „PPP und Mittelstand“ (vgl. Kapitel 3.1) sowie dem Erfahrungshintergrund der Bearbeiterinnen und Bearbeiter dieser Studie<sup>22</sup> abgeleitet wurden. Die Ausgangsannahmen bilden den Hintergrund für Sachverhalte, die in dieser Studie zu den Projekten abgefragt wurden<sup>23</sup>. Andererseits ist es notwendig, sich mit dem Mittelstandsbegriff und der Form der Beteiligung von KMU an PPP-Projekten genauer auseinanderzusetzen. Es hat sich in der Studie wieder die Vermutung bestätigt, dass vielen Beteiligten das Wesen und die Abgrenzung von „echten“ KMU gar nicht bekannt sind.

#### 3.1 Ausgangsannahmen einer mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten

Nach Durchsicht der Handlungsempfehlungen der öffentlichen Hand (u.a. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, Bericht zur Amtschefkonferenz 2006), Auffas-

---

21 Nur drei Beispiele dazu: „Chance ‚Public Private Partnership‘? Hohe Hürden für mittelständische Unternehmen“, in: Ostwestfälische Wirtschaft, H. 7/2006; „Privatisierung (gemeint ist PPP; Anm. der Autoren) bringt Handwerk auf. Firmen fürchten um Aufträge an Schulen/Opposition kritisiert Baupläne der Frankfurter Regierung scharf“, in: FR-Online 2007 vom 21.5.2007; „Neue Koalitions-Baustelle. SPD-Politiker setzen auf Projekte mit Privatbeteiligung, doch der Teufel steckt im Detail.“; „Für die ganz überwiegende Mehrzahl der Handwerksunternehmen bedeutet dies, dass sie durch naturgemäß große PPP-Projekte systematisch von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden“ (ZDH 2003, S. 11).

22 Es wird dabei auf die bisherigen Projekte und Studien der beteiligten Institute verwiesen, z.B. Bernhold u.a. 2006; INFA-ISFM e.V. (Hrsg.) 2007; Nitzsche u.a. 2005; Riemenschneider u.a. 2007; Grabow u.a. 2005.

23 Die Kriterien zur Beurteilung besonders mittelstandsgerechter Ausgestaltung wurden mit dem Auftraggeber abgestimmt.

sungen in der Literatur (Wagner-Cardenal u.a. 2007) und eigenen Erfahrungswerten gibt es im Wesentlichen sieben Kriterienbereiche, die aus Sicht von Experten im Rahmen von PPP-Projekten zu berücksichtigen sind, wenn es darum geht, die Beteiligungschancen von KMU zu erhöhen:

- 1) Übergreifende Ansätze zur Berücksichtigung der Interessen und Möglichkeiten des Mittelstands, z.B. durch
  - ▲ ein vorliegendes Konzept zur Mittelstandsförderung oder eine hohe Bedeutung der Mittelstandsförderung bei der öffentlichen Hand,
  - ▲ die Erörterung des Vorhabens im Vorfeld mit HWK, Kreishandwerkerschaft, IHK oder Interessenverbänden von KMU,
  - ▲ die Einbeziehung der kommunalen Wirtschaftsförderung,
  - ▲ die Kenntnis und Befolgung der mittelstandsbezogenen Rechtsvorschriften und Erlasse,
  - ▲ Markterkundung im Hinblick auf KMU als potenzielle Bieter.
- 2) Projektvolumen und „Paketgröße“, z.B. durch
  - ▲ mittelstandsgereignetes Projektvolumen, allgemein wird von einem Investitionsvolumen von weniger als 10 Mio. Euro gesprochen,
  - ▲ gegebenenfalls Ausschreibung mehrerer Pakete bzw. Lose<sup>24</sup>, wobei die so genannte vertikale<sup>25</sup>, nicht jedoch die horizontale Aufteilung in Lose als KMU- und gleichzeitig PPP-gerecht bezeichnet wird.
- 3) Ausgewogene Risikostruktur, z.B. durch
  - ▲ Transparenz und konkrete Erläuterung der angemessenen Verteilung der Risiken (die jeweiligen Risiken müssen demjenigen Partner zugeordnet werden, der diese am besten beherrschen kann) (vgl. Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch 2006),
  - ▲ klare Vorab-Kommunikation der angestrebten Risikoverteilung.
- 4) Mittelstandsgerechte Finanzierungsform und Finanzierungssicherung, z.B. durch
  - ▲ Forfaitierung mit (teilweisem) Einredevorzicht (mittelstandsgerechte Variante der Finanzierung, da in diesem Fall kein hohes Eigenkapital notwendig ist),
  - ▲ mittelstandsgerechte Ausgestaltung der Forderung nach Sicherheiten,
  - ▲ Projektfinanzierung oder Konzession mit verlässlichen und stabilen Einnahmen,

<sup>24</sup> Hier lassen sich Analogien zu den in den Verdingungsordnungen (zum Beispiel § 4 Nr. 3 VOB/A; § 5 VOL/A) festgelegten Teilungen von Leistungen und Losen, z.B. bei umfangreichen Bauleistungen, damit sich auch kleine und mittlere Unternehmen um Lose bewerben können, ziehen. Im Jahr 1999 hat der Vorrang der Losvergabe wegen der Regelung in § 97 Abs. 3 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), dass „mittelständische Interessen (...) vornehmlich durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillöse angemessen zu berücksichtigen“ sind, ein zusätzliches Gewicht bekommen. Rechtspolitische Intention der Vorschriften über die Losvergabe ist die Förderung des Mittelstands, ohne dass dies einen Anspruch auf Bevorzugung begründet; vgl. [http://www.frankfurt-main.ihk.de/starthilfe\\_foerderung/foerderung/branchen/immobilien/special/vergaberecht/index.html](http://www.frankfurt-main.ihk.de/starthilfe_foerderung/foerderung/branchen/immobilien/special/vergaberecht/index.html). Vgl. ausführlich dazu auch Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 5 f., S. 22 ff. und S. 70 ff.).

<sup>25</sup> Vertikale Aufteilung bedeutet, dass die Leistungsbereiche „Planung“, „Bau“, „Betrieb“ und „Finanzierung“ jeweils zusammengefasst bleiben, aber die Menge der Objekte aufgeteilt wird (z.B. in zwei „Pakete“ von jeweils mehreren Schulen).



- ▲ Vertragserfüllungsbürgschaften.
- 5) Mittelstandsgeeignete Ausgestaltung des Beschaffungsprozesses (Teilnahmewettbewerb, Ausschreibung und Vergabe), z.B. durch
- ▲ Zulassung von Bietergemeinschaften,
  - ▲ gute und ausführliche Vorinformation, so dass unter anderem die Möglichkeit besteht, Bietergemeinschaften zu bilden,
  - ▲ breite Bekanntmachung der Ausschreibung auch in der Region,
  - ▲ zweckmäßige Aufteilung in ergebnisorientierte und inputorientierte Teile der Leistungsbeschreibung<sup>26</sup>,
  - ▲ hohe Transparenz der Bewertungskriterien<sup>27</sup>,
  - ▲ keine zu starke Gewichtung von PPP-Vorerfahrungen (eher: vergleichbare Projekte in „Inhalt“ und evtl. Volumen),
  - ▲ Zurechnung der Eignung Dritter<sup>28</sup>,
  - ▲ Bekanntmachung der Vertragsentwürfe,
  - ▲ ausschließlich notwendige Anforderungen von behördlichen Nachweisen,
  - ▲ mittelstandsgerechte Fristen <sup>29,30</sup>.
- 6) Mittelstandsklauseln in den Ausschreibungsunterlagen, z.B. in der Form von
- ▲ Konditionen, die eine Benachteiligung des Mittelstandstands als Nachunternehmer ausschließen (besondere Berücksichtigung mittelständischer Betriebe bei Unterauftragsvergaben im Rahmen des Wettbewerbsrechts<sup>31</sup>, Tariftreueverpflichtung),
  - ▲ Erklärungen des Bieters zum Nachunternehmereinsatz.
- 7) Angemessene Erstattung der Angebotskosten.

Bezüglich der Gründung einer Projektgesellschaft gibt es keine Aussagen, inwieweit der Mittelstand dadurch benachteiligt werden könnte oder ob damit sogar seine Beteili-

<sup>26</sup> In komplexeren PPP-Projekten widerspricht eine bereits in der Ausschreibung enthaltene detaillierte Leistungsbeschreibung dem Ziel einer möglichst wirtschaftlichen Konzeption und Ausgestaltung im Rahmen des Verhandlungsverfahrens, um ein insgesamt optimiertes Angebot zu erhalten (Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 18 ff.).

<sup>27</sup> Vgl. zur Pflicht zur Veröffentlichung der Auswahlkriterien Wagner-Cardenal u.a. (2007, S. 43 f.)

<sup>28</sup> Unternehmen, die nicht alle geforderten Referenznachweise erfüllen, können sich auf Referenzen von Verbundpartnern oder vorgesehenen Nachunternehmern berufen (Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 46 f.)

<sup>29</sup> Vorschlag von 50 bis 100 Kalendertagen für den Teilnahmewettbewerb, so dass die Möglichkeit besteht, Bietergemeinschaften zu bilden, sowie von ca. drei Monaten für die Angebotserstellung (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 31).

<sup>30</sup> Genannt wird auch der Vorzug des Verhandlungsverfahrens vor dem wettbewerblichen Dialog. Wenn es um die optimale Berücksichtigung des Mittelstands im Rahmen der Ausschreibung von PPP-Vorhaben geht, ist „tendenziell dem Verhandlungsverfahren der Vorzug vor dem Verfahren des wettbewerblichen Dialoges einzuräumen. Nur bei äußerst komplexen PPP-Vorhaben, für die vorab eine Festlegung der generellen Lösung nicht möglich ist, sollte in engen Grenzen auf den wettbewerblichen Dialog zurückgegriffen werden.“ (Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 13) Diese Position ist aus der europarechtlichen Perspektive aber nicht unproblematisch; vgl. Mitteilung der EU-Kommission, Erläuterungen – Wettbewerblicher Dialog – Klassische Richtlinie, Dokument CC/2205/04\_rev1, S. 4 Fn. 8.

<sup>31</sup> Zum Beispiel „die Verpflichtung des PPP-Auftragnehmers, im Falle der Weitergabe von Leistungen an Nachunternehmer einen weitestgehenden Stammarbeitereinsatz in diesem Bereich sicherzustellen“ und die Zugrundelegung der VOB/B bei der Weitergabe von Bauleistungen nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 VgV (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 31). Vgl. dazu auch Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 55 ff.

gungschancen steigen, indem Haftungsrisiken eingeschränkt werden (vgl. Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 20 ff.).

Im Zusammenhang mit den bisherigen Empfehlungen zur mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten aus Sicht der öffentlichen Hand sowie aus Sicht potenzieller Bieter sind konkrete Ausarbeitungen in Form von Referenzprozessabläufen sowie Methoden und Instrumenten (z.B. Checklisten) in Vorbereitung, die kurz- und mittelfristig zur Verfügung stehen werden<sup>32</sup>.

## 3.2 Abgrenzung und Beteiligungsformen des Mittelstands

### 3.2.1 Abgrenzung KMU

Im Vergaberecht ist bisher keine Definition des Mittelstands enthalten. So wurden für diese Studie zunächst die allgemein gebräuchlichen Abgrenzungen herangezogen. Es gibt zwei wesentliche Quellen, die sich in ihren Grenzwerten unterscheiden: die Definition des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM)<sup>33</sup> und die Empfehlung der EU-Kommission<sup>34</sup>.

Übersicht 3.1: Abgrenzungen von KMU

Kriterien \ Institution	IfM, Bonn	Europäische Kommission
Zahl der Beschäftigten	10 bis 499	bis 249
Umsatz/Jahr	bis 50 Mio. Euro	bis 50 Mio. Euro <sup>1)</sup>
Bilanzsumme	./.	bis 43 Mio. Euro <sup>1)</sup>
Konzernunabhängigkeit	völlig oder weitgehend	Kapitalbeteiligungen über 25% und verbundene Unternehmen werden einbezogen

1) Ein Unternehmen wird dann nicht mehr den KMU zugerechnet, wenn sein Jahresumsatz 50 Mio. Euro oder die Bilanzsumme 43 Mio. Euro überschreitet.

Quelle: Eigene Zusammenstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Da der Großteil der bisherigen PPP-Projekte über den Schwellenwerten liegt, die eine EU-weite Ausschreibung notwendig machen, und auch die deutsche Rechtsprechung dort, wo keine Grenzwerte in den Vergabegesetzen der Länder festgelegt sind, auf die Empfehlungen der EU Bezug nimmt, werden hier im Folgenden die Grenzwerte der EU verwendet.

<sup>32</sup> In Vorbereitung sind Referenzprozesse für optimierte Angebotsabläufe sowie Checklisten/Instrumente im Rahmen zweier (vom BBR geförderter) Forschungsprojekte bzw. Veröffentlichungen: „PPP und Handwerk“ (INFA-ISFM e.V./Handwerkskammer Münster) sowie „PPP – Instrumente und Qualifikationsmodule für Handwerk und Mittelstand – Umsetzung in der Praxis“ (HafenCity Universität Hamburg, Handwerkskammer Hamburg).

<sup>33</sup> Die Abgrenzung des IfM findet sich unter <http://www.ifm-bonn.org/index.htm?dienste/definition.htm> (abgerufen am 27.8.2007).

<sup>34</sup> Empfehlung der EU-Kommission 2003/361/EG vom 6.5.2003, Amtsblatt der EG Nr. L 124, S. 36; vgl. <http://www.zdh.de/wirtschaft-und-umwelt/statistik/klassifikationen-und-definitionen/neue-kmu-definition-der-eu-kommission.html> (abgerufen am 27.8.2007).

Ein wichtiges Kriterium der KMU-Abgrenzung ist die Konzernunabhängigkeit. Als Auftragnehmer von PPP-Projekten gibt es einige Unternehmen, die zwar nach den Größenkriterien (Mitarbeiter, Umsatz bzw. Bilanzsumme) den KMU zuzurechnen wären, die jedoch in größere Konzernstrukturen eingebunden sind<sup>35</sup>. Wenn solche Unternehmen zwar Beteiligungen von mehr als 25 Prozent durch Großunternehmen aufweisen, aufgrund der Organisationsstrukturen, Prozessabläufe oder Gewinnabführungsverträge aber praktisch unabhängig handeln können und damit mittelstandsähnliche Strukturen aufweisen, wurden sie neben den KMU und GU als dritte Analysekategorie (KMU-ähnlich oder KMU im weiteren Sinne) aufgenommen.

### 3.2.2 Beteiligungsformen von KMU

Es gibt mehrere unterschiedliche Konstruktionen der Beteiligung von KMU an PPP-Projekten.

#### *Beteiligung von KMU auf der 1. Ebene*

Zunächst können KMU als alleinige PPP-Auftragnehmer oder als Generalunternehmer oder -übernehmer fungieren.

Eine weitere Form ist die Beteiligung von KMU in Bietergemeinschaften, entweder in der Form einer Bietergemeinschaft, die ausschließlich aus KMU besteht, oder als Teil einer Bietergemeinschaft, die aus Großunternehmen und KMU zusammengesetzt ist.

#### *Beteiligung von KMU auf der 2. Ebene*

KMU sind in nahezu allen PPP-Projekten auf der zweiten Ebene, d.h. als direkt beauftragter Nachunternehmer des PPP-Hauptauftragnehmers oder eines Partners der Bietergemeinschaft (oft dann im Auftrag einer Projektgesellschaft) beteiligt – in sehr unterschiedlichem Umfang (vgl. Kapitel 5).

#### *Vor- und Nachteile der Beteiligung von KMU auf unterschiedlichen Ebenen aus Unternehmenssicht<sup>36</sup>*

In der öffentlichen Diskussion um PPP ist immer wieder zu hören, dass KMU als Nachunternehmer oft schlechtere Konditionen in Kauf nehmen müssten als im Fall einer direkten Beauftragung durch den öffentlichen Auftraggeber (was sich auf der Ebene der Verträge zwischen öffentlichem Auftraggeber und Auftragnehmer der ersten Ebene zumindest teilweise ausschließen ließe) und dass sie das Risiko der Insolvenz des Hauptauftragnehmers trügen (vgl. Wagner-Cardenal u.a. 2007, S. 54). Teilweise wird

<sup>35</sup> Dies ist teilweise für Externe nur schwer ersichtlich und musste daher im Projekt auf der Basis verschiedener Quellen zu Unternehmensverflechtungen recherchiert werden.

<sup>36</sup> Ausführlicher dazu Kapitel 7.

behauptet, dass vor allem in den Fällen, in denen die Hauptauftragnehmer die Nachunternehmer nicht bereits frühzeitig benannt haben, diese durch Preisdumping bei den Nachunternehmern versuchen, ihre notwendigen Gewinnmargen zu erzielen.

Als Argumente für KMU, sich nur auf der zweiten Ebene zu engagieren, können folgende Aspekte angeführt werden:

- deutlich geringere Transaktionskosten,
- Vermeidung von Risiken, die sie möglicherweise schlecht einschätzen und beherrschen können,
- geringere Integration in den Akquisitionsprozess (Einbringung von vergaberechtlichen Kompetenzen nicht in diesem Umfang notwendig),
- Profitieren von Referenzen der Großunternehmen zur Verbesserung der Chancen,
- Nutzung einer vorhandenen Projektstruktur bzw. von Projektmanagement-Ressourcen der Großunternehmen.

Vorteil einer Beteiligung auf der ersten Ebene sind im Wesentlichen die Verbesserung der Marktposition<sup>37</sup> und die mögliche Erzielung höherer Renditen.

#### *KMU aus der Region*

Aus Sicht der Kommunalpolitik ist es bei der Frage der Mittelstandsförderung vor allem von Interesse, die lokale und regionale Wertschöpfung zu erhöhen und damit den Wirtschaftsstandort zu stärken. Dies kann direkt durch starke Beteiligung von ansässigen KMU auch als Nachunternehmer geschehen, indirekt durch die Verbesserung der Marktposition von KMU, wenn sie auf der ersten Ebene zum Zuge kommen.

---

<sup>37</sup> So etwa auch die Argumentation im Kabinettsbericht zu PPP vom 4. April 2007 (BMVBS 2007, S. 20).

## 4. Ergebnisse aus der Untersuchung der 30 PPP-Projekte

Kapitel 4 stellt die Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung der 30 ausgewählten PPP-Projekte im Detail und projektbezogen aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber wie der privaten Auftragnehmer dar. Basis der Ausführungen sind die Gespräche (telefonische Interviews) mit den öffentlichen und privaten Akteuren (vgl. Kapitel 2). Parallel zu diesen Gesprächen wurden vom ISFM Workshops mit mittelständischen Unternehmen durchgeführt, in denen noch einmal vertieft projektspezifische Probleme und generelle Themen zur Mittelstandsintegration in PPP-Projekten diskutiert wurden. Diese Ergebnisse fließen ebenfalls in die folgende Darstellung ein, in den Passagen zur Auftragnehmersicht sind sie kenntlich gemacht durch ein (W) für Workshops – im Unterschied zu (I) für die Telefoninterviews mit den obsiegenden Bietern.

### 4.1 Generelle Mittelstandsperspektive im Vorfeld/Umfeld der Projekte – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

#### *Allgemeine Mittelstandsorientierung*

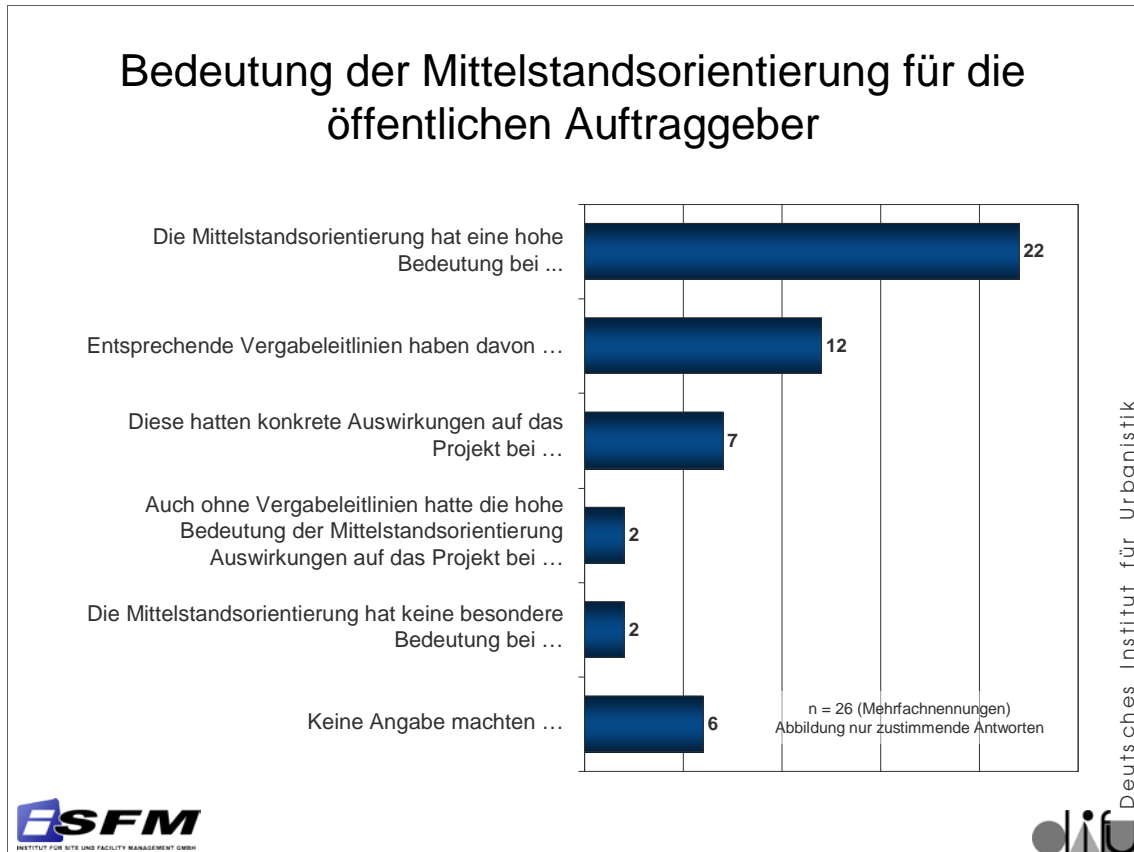
In fast allen Projekten – bis auf drei – gaben die öffentlichen Auftraggeber an, dass die Mittelstandsförderung in ihrer Kommune eine große Bedeutung hat (vgl. Abbildung 4.1). Etwa die Hälfte der untersuchten Kommunen verfügt über entsprechende Vergabeleitlinien. Den Akteuren in den Kommunen sind überwiegend die bundes- und landesrechtlichen Gesetze, Vorschriften und Regelungen zum Thema KMU bekannt. Die insbesondere zur Erstellung von Machbarkeitsstudien, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und zur Vorbereitung sowie Begleitung des Vergabeverfahrens eingeschalteten Berater betrachten die KMU-gerechte Ausgestaltung auf Basis selbst gewonnener Erfahrungen oft unterschiedlich. Die Einflussnahmetiefe des jeweiligen Beraters zur KMU-gerechten PPP-Projektausgestaltung wurde in dieser Studie nicht untersucht.

Hintergrund ist aus Sicht der befragten öffentlichen Akteure die teilweise als schwierig eingeschätzte Abgrenzung zwischen dem Eröffnen von Chancengleichheit für den Mittelstand und einer klaren Bevorzugung des Mittelstands. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht vor, dass, nach den Prinzipien der Gleichbehandlung und des Wettbewerbs, mittelständische Interessen in Ausschreibungen angemessen zu berücksichtigen sind. Chancengleichheit zugunsten des Mittelstands ist vorgeschrieben, es darf jedoch nach Gesetzeslage keine einseitig den Mittelstand bevorzugende Auftragsvergabe erfolgen.

Daher ist die Mehrzahl der Kommunen gegenüber einer expliziten KMU-Orientierung eher zurückhaltend. Lediglich die Hälfte der öffentlichen Auftraggeber hatte zumindest „teilweise“ die Überlegung, KMU gute Chancen in der Ausschreibung zu eröffnen (vgl. Abbildung 4.2), so z.B. über eine entsprechende Gestaltung der Ausschreibungsunterlagen oder einen als mittelstandsgerecht geltenden Zuschnitt des Investitionsvolumens. Allerdings scheint teilweise nicht bekannt zu sein, welche Möglichkeiten es gibt, den Mittelstand konkret zu beteiligen, z.B. die Aufnahme vertraglicher Klauseln, die eine „angemessene Berücksichtigung des Mittelstands“ verlangen und auch bei Verga-

ben an Nachunternehmer mittelstandsgerechte Konditionen vorschreiben (vgl. Kapitel 3).

Abbildung 4.1



Motiv für eine Mittelstandsorientierung war dabei allerdings weniger der Wunsch nach Förderung der KMU als solche als insgesamt das Interesse, die örtliche und regionale Wirtschaft zu stärken, die in den untersuchten Regionen überwiegend mittelständisch geprägt ist. Dies wurde etwa bei hoher Arbeitslosenquote in der Kommune/Region formuliert („das Geld soll in der Region bleiben“). Zugleich wurde erwartet, über das Einbeziehen der lokalen/regionalen Wirtschaft das für das Projekt beste Preis-Leistungsverhältnis zu erzielen und bestimmte Qualitätsansprüche zu erfüllen. Kurze Reaktionszeiten können nach Aussagen der befragten öffentlichen Auftraggeber zum Beispiel deshalb realisiert werden, weil die Wege für den Auftragnehmer kürzer sind. Eine bessere Qualität in der Leistungserfüllung könne erreicht werden, da „man sich vor Ort kennt“ und die Unternehmen auch zukünftig weitere Aufträge erhalten wollten.

Vorerfahrungen positiver wie negativer Art, die es im Rahmen konventioneller Vergaben mit KMU gibt, spielten bei dem Wunsch nach einer stärkeren Berücksichtigung des Mittelstands keine Rolle. Vielfach ist die besondere Beachtung des Mittelstands politisch gesetzt. Vor allem die jeweiligen Räte sind Befürworter einer stärkeren – lokalen und regionalen – Mittelstands-beteiligung. Ebenso fordern Vertreterinnen und Vertreter

von Handwerkskammern oder der Kreishandwerkerschaft häufig eine umfangreichere Einbeziehung des örtlichen Mittelstands.

#### *Abstimmung mit Kammern und Interessenverbänden*

Im Vorfeld der Entwicklung eines PPP-Projekts beteiligen allerdings nur wenige öffentliche Auftraggeber Handwerkskammer (HWK), Industrie- und Handelskammer (IHK), Kreishandwerkerschaft oder sonstige Interessenverbände an der Diskussion und Konzeption (vgl. Abbildung 4.2). In aller Regel waren HWK bzw. Kreishandwerkerschaft die Gesprächspartner, vor allem um Rahmenbedingungen und Voraussetzungen einer eventuellen Beteiligung des Mittelstands im Rahmen von PPP zu klären. Gegenüber den IHK gibt es oft eine deutliche Zurückhaltung („die geht das nichts an“).

Beispielsweise die Städte Halle und Monheim sowie der Kreis Offenbach gaben dagegen an, im Vorfeld mit allen genannten Akteuren gesprochen zu haben. In der Wahrnehmung der öffentlichen Akteure ist auf Seiten der Handwerkervertretungen vielfach eine skeptische Haltung gegenüber PPP festzustellen. Die Interessenvertreter halten PPP-Projekte gerade für ihre in der Regel kleinen Mitgliedsbetriebe für ungeeignet. Einige (noch) wenige Verbände und Vereinigungen erkennen inzwischen die Notwendigkeit, den PPP-Markt in ihre Überlegungen einzubeziehen, internes Know-how aufzubauen (z.B. über Forschungsprojekte). Sie beginnen, ihre Mitgliedsbetriebe für PPP „fit“ zu machen<sup>38</sup>. Sie führen Informationsveranstaltungen durch oder versuchen, Kooperationen zu fördern, damit kleinere Betriebe sich z.B. gemeinsam als Bietergemeinschaft bewerben können.

#### *Einbeziehung der Wirtschaftsförderung*

Die kommunale Wirtschaftsförderung, die ein wichtiger Ansprechpartner des örtlichen Mittelstands ist und sich mehrheitlich gut mit dessen spezifischen Bedürfnissen und Anforderungen auskennt, wurde nur in etwa einem Drittel der untersuchten PPP im Vorfeld zu Fragen der Ausgestaltung des PPP-Projekts einbezogen (vgl. Abbildung 4.2) – und dies auch eher nur „teilweise“ als umfassend und intensiv.

Der Kreis Offenbach hat nach eigenen Aussagen beispielsweise einen sehr breit angelegten begleitenden Kommunikationsprozess durchgeführt. Dabei wurden die durch PPP betroffenen Akteure, die Presse, die Kommunalaufsicht, das politische Entscheidungsgremium (über einen interfraktionellen Ausschuss) mit einer öffentlichen Anhörung eingebunden. Der damit verbundene hohe Aufwand habe sich durch übereinstimmende Entscheidungen und die fast unmittelbare Genehmigung durch die Kommunalaufsicht bezahlt gemacht.

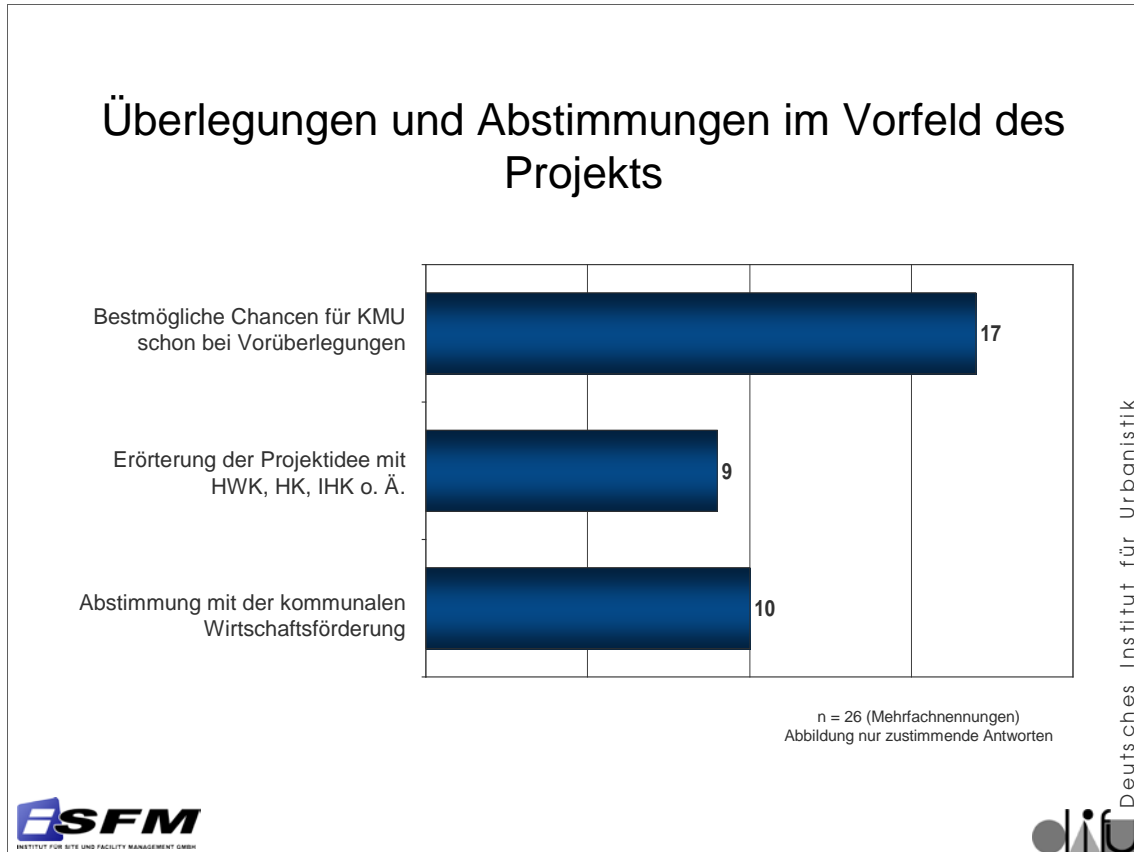
Auch andere öffentliche Auftraggeber, die weniger aufwändig, aber im Vorfeld möglichst breit informiert hatten, konnten eine politische Entscheidung und die Befürwor-

---

<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang ist auf die vom BBR geförderten Forschungsprojekte PPP-Mittelstand hinzuweisen, die von der HWK Münster (gemeinsam mit dem INFA-ISFM e.V.) und der HWK Hamburg (gemeinsam mit der HafenCity Universität Hamburg) bearbeitet werden.

tung durch die Kommunalaufsicht in aller Regel (fast) einstimmig und in sehr kurzer Zeit herbeiführen. Positiv wirkt es sich auch aus, wenn es gute Vorerfahrungen aus Kooperationen in anderen Themenzusammenhängen gibt.

Abbildung 4.2



#### 4.2 Ansätze mittelstandsorientierter Projektkonzeption – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

##### *Aufteilung in Pakete/Lose*

Fünf öffentliche Auftraggeber gaben an, aus Gründen einer größeren Chancengleichheit für den Mittelstand eine Zerlegung in Pakete erwogen zu haben. Zwei Auftraggeber haben tatsächlich eine Zerlegung durchgeführt. Die Stadt Köln schrieb mit einem Investitionsvolumen von fünf Mio. Euro das sog. Handwerkerpaket aus, mit dem Ziel, eine stärkere Einbindung des Mittelstands im Rahmen der PPP-Realisierung (Sanierung bzw. Modernisierung von Schulgebäuden) zu erreichen. In der Stadt Halle forderte der Stadtrat die Zerlegung des Projekts (Bau und Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten) in zwei Pakete, ebenfalls mit dem Ziel, in dem kleineren Paket (Bau und Sanierung Kindertagesstätten, acht Mio. Euro) eine stärkere Beteiligung des (örtlichen) Mittelstands zu realisieren.

Als Argumente gegen eine Zerlegung wurden von den öffentlichen Auftraggebern wettbewerbsrechtliche Bedenken, Zweifel an einer höheren Wirtschaftlichkeit oder den



Möglichkeiten einer sinnvollen Zerlegung, gerade auch bei einer outputorientierten, funktionalen Leistungsbeschreibung, genannt<sup>39</sup>. Teilweise waren die Investitionssummen auch so festgelegt (bis etwa zehn Mio. Euro), dass sie ohnehin als für den Mittelstand gut geeignet gelten. In diesen Fällen kamen überwiegend KMU bereits auf der ersten Ebene zum Zuge, sowohl als einzelner Bieter (hier spielte ein sehr spezialisiertes Fachwissen eine ausschlaggebende Rolle) als auch als Teil einer Bietergemeinschaft. Ebenso gibt es einige wenige PPP-Projekte mit größeren Investitionssummen, in denen KMU in der ersten Ebene beauftragt wurden (z.B. Monheim<sup>40</sup>, Sylt, Witten).

### *Öffentliche Vorinformation*

Knapp die Hälfte der Auftraggeber hat in Vorbereitung des Projekts eine öffentliche Vorinformation herausgebracht (vgl. Abbildung 4.3). Eine frühzeitige Information des Marktes vor Projektbeginn kommt allen potenziellen Bietern zugute, verstößt also nicht gegen das Wettbewerbsrecht. Kleine und mittlere Unternehmen profitieren aufgrund ihrer geringeren personellen Ressourcen jedoch besonders. Bei den „frühen“ PPP-Projekten war dieses Instrument noch nicht in dem Maß bekannt. Auch knappe Personalressourcen beim öffentlichen Auftraggeber werden als Argument genannt, warum eine Vorinformation nicht gegeben wird und das Verfahren mit der EU-weiten Ausschreibung beginnt.

### *Markterkundung*

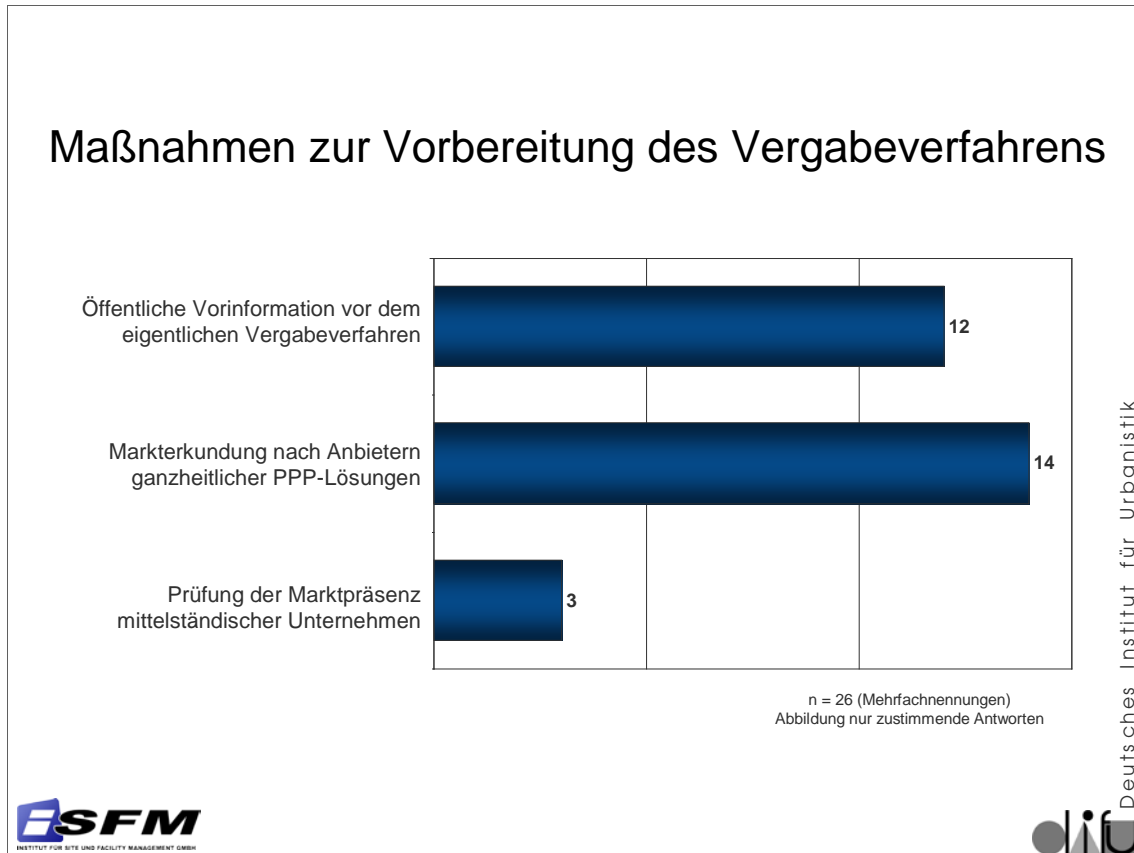
Eine Markterkundung im Hinblick auf die Anbieter ganzheitlicher PPP-Lösungen hat nur etwa ein Drittel der Auftraggeber, in der Regel von den sie unterstützenden Beraterinnen und Beratern, durchführen lassen (vgl. Abbildung 4.3). Im Rahmen der Markterkundung lag der Schwerpunkt der Umfrage auf der Prüfung der Marktfähigkeit des Projektzuschnitts und der -inhalte (Eignung des angestrebten Leistungs-/Aufgabenprofils, der Risikoverteilung bzw. der Finanzierungsmodelle), nicht jedoch auf der Prüfung der Marktpräsenz oder -fähigkeit besonders von KMU. Letztere spielten in den untersuchten PPP-Projekten nur eine untergeordnete Rolle.

---

<sup>39</sup> Darüber hinaus werden durch die Nicht-Zerlegung – dies wurde allerdings von den Gesprächspartnern nicht thematisiert – höhere Transaktionskosten im Rahmen des aufwändigen PPP-Beschaffungsprozesses im Vorfeld sowie PPP-Vertragscontrollings im Betrieb (Managementaufwand) vermieden.

<sup>40</sup> Nach Aussagen des öffentlichen Gesprächspartners ist der Hauptauftragnehmer ein KMU.

Abbildung 4.3



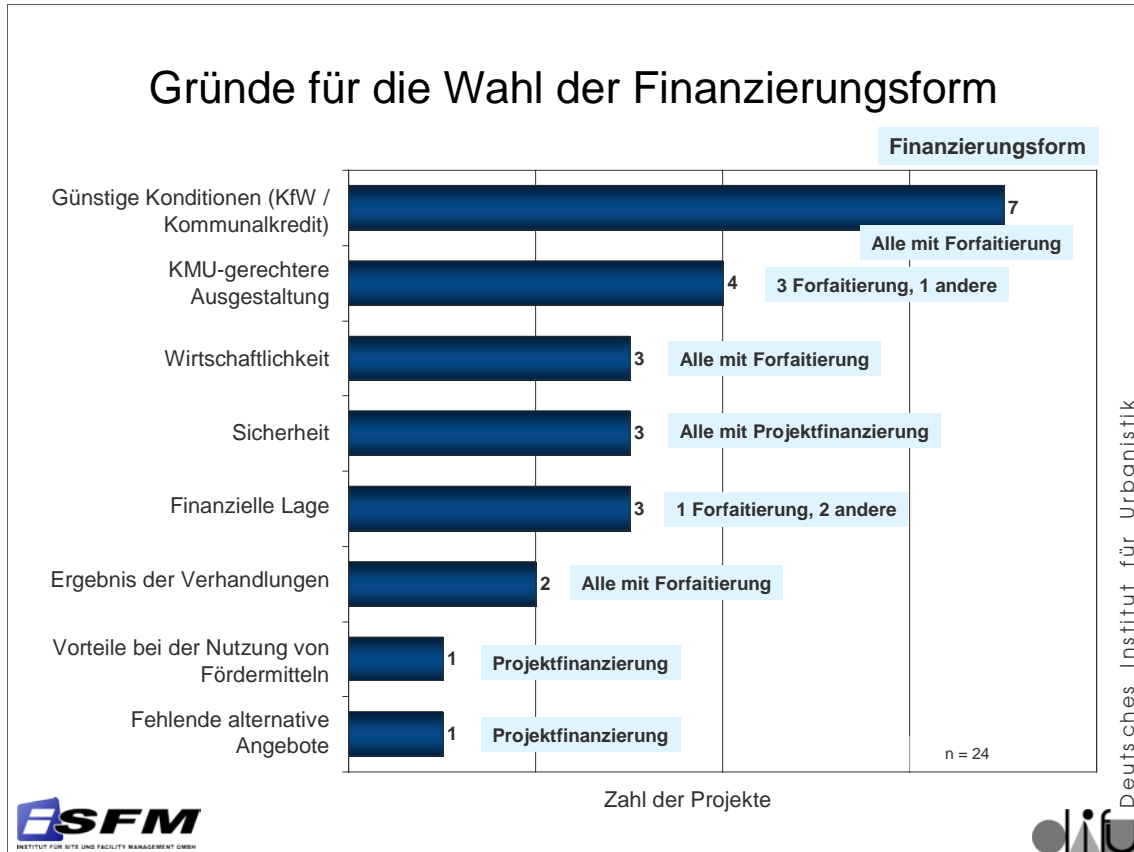
### Finanzierungsmodelle

Als Finanzierungsmodell wurde überwiegend die Forfaitierung mit vollständigem oder teilweise Einredeverzicht gewählt. In mindestens drei Fällen hatte sich das Finanzierungsmodell erst im Rahmen des Verhandlungsverfahrens ergeben. So waren die Bieter beispielsweise nicht bereit, in Anbetracht der Investitionssumme eine Projektfinanzierung zu akzeptieren. Darauf wurde entsprechend reagiert. Als Gründe für die Wahl der Forfaitierung wurden überwiegend die (nominal günstigen) kommunalkreditähnlichen Konditionen genannt (vgl. Abbildung 4.4). In einigen PPP-Projekten wurde eine Projektfinanzierung Grundlage des Vertrags. Diese wurde wegen der angenommenen größeren Sicherheit (z.B. durch eine optimierte Risikostruktur, höhere Liquidität) für die öffentliche Hand politisch von Gemeinderat oder Kreistag gefordert. Spezifische Risiken werden dadurch in der Regel auf den Privaten übertragen<sup>41</sup>. In zwei von sechs Projekten mit Projektfinanzierung kamen KMU als Partner in einer Bietergemeinschaft

<sup>41</sup> Durch diese Risikoübertragung erfährt der Private zum einen bei Schlechtleistung auf Basis eines Vergütungssystems Abzüge der Entgelte, zum anderen führt das involvierte Finanzierungsinstitut eine umfassende Due Dilligence durch. Im Rahmen der Due Dilligence wird vom Finanzierungspartner eine Projektprüfung auf Basis der Cash-Flows/Liquiditätsplanung durchgeführt. Dies führt zu einer größeren Sicherheit für die öffentliche Hand. Der Finanzierungspartner stellt eine weitere Prüfinstanz über die gesamte Projektlaufzeit dar, da er ein Interesse an der qualitativ hochwertigen Leistungserbringung hat, um die Zahlungen der Öffentlichen Hand an die Projektgesellschaft sicherzustellen.

auf der ersten Ebene zum Zuge. In einigen Projekten wurde eine Mischfinanzierung aus Forfaitierung und Projektfinanzierung Bestandteil des Vertrags.

Abbildung 4.4

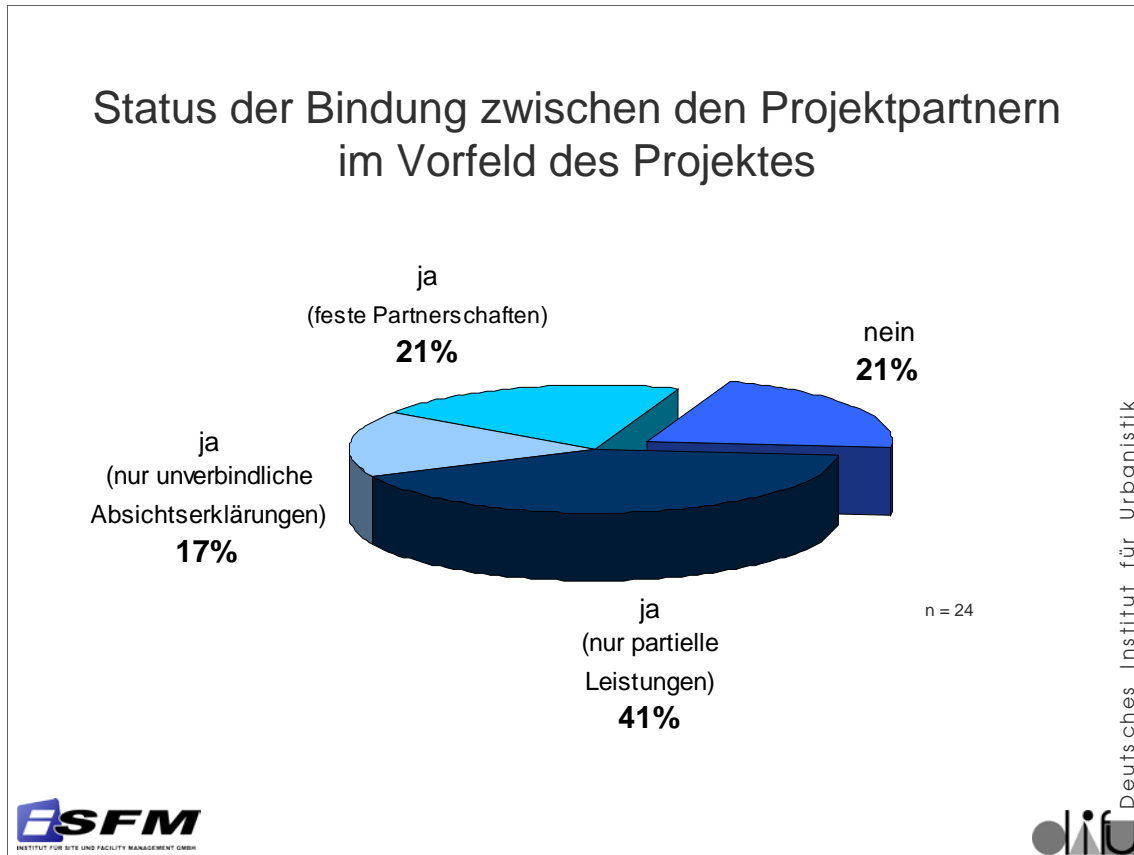


### 4.3 Die Planung eines PPP-Projekts aus Sicht der privaten Auftragnehmer

#### *Partnerschaft/Partnersuche*

Drei Viertel der obsiegenden Bieter haben bereits im Vorfeld, unabhängig vom Projekt, ein Netzwerk, ein festes Konsortium gebildet oder sind eine Partnerschaft mit bestimmten Projektpartnern eingegangen.

Abbildung 4.5



Von den befragten mittelständischen Unternehmen (W)<sup>42</sup> wurde geäußert (sowohl von obsiegenden wie nicht obsiegenden Bietern), dass im Rahmen der PPP-Verfahren oft noch keine Partnerschaften (mit Bauunternehmen, Planern und Dienstleistern) vorhanden waren (vgl. Abbildung 4.5). Vielfach wird eine *Suche nach Konsortialpartnern* erst initiiert, wenn der Teilnahmeantrag veröffentlicht wird. Vor allem die Nachunternehmer werden erst dann intensiver gesucht. Es wurde von allen Gesprächspartnern (W) bestätigt, dass der Zeitaufwand für die Partnersuche im Vorfeld sowie im Rahmen der Anträge mithilfe einer frühzeitigen Netzwerkbildung deutlich gesenkt werden kann.

Neben dem zeitlichen Faktor wurde auch mehrfach die *Risikoverteilung* angesprochen, deren Schnittstellenprobleme insbesondere bei einer frühzeitigen und klar definierten Partnerschaft gelöst werden können. Als wesentliche Erfolgsfaktoren einer nachhaltigen und erfolgreichen Partnerschaft wurden insbesondere die Vertrauensbasis sowie die konkrete Kenntnis der Unternehmensstruktur bis hin zur transparenten Offenlegung der Kalkulationsgrundlage untereinander (Open-book-Verfahren) genannt.

Von einer Vielzahl der befragten Unternehmen (W) wurde das Ziel geäußert, im Projekt Netzwerk eine *Gleichstellung* im Rahmen einer Bietergemeinschaft bzw. im späteren Verlauf z.B. im Rahmen einer Projektgesellschaft umzusetzen. Als Grund wurde

<sup>42</sup> Neben den konkreten Angaben aus der Auswertung geschlossener Fragestellungen werden im Verlauf des Abschnitts folgende Quellen für die befragten Gruppen angegeben: I= Interviews mit den obsiegenden Bietern im Rahmen der 30 Projekte; W= projektunabhängige, vertiefende Workshops/Interviews.

insbesondere das gleichberechtigte Mitspracherecht im Rahmen der Risikoverteilung und der internen Vergütungsregelungen angegeben. Eine Nachunternehmer-Stellung wird nicht angestrebt und führt vielfach zum frühzeitigen Ausstieg im Rahmen der Partnerschaftssuche. Die Aussagen sind jedoch nur bedingt repräsentativ, da sie im Rahmen der Diskussion über Risikoübernahmen und insbesondere über Haftungsfragen (Übernahme der Gesamthaftung) teilweise relativiert bzw. zurückgenommen wurden (W).

Nach Angaben der obsiegenden Bieter (I), die teilweise bereits bei mehreren PPP-Ausschreibungen den Zuschlag erhalten haben, ist das *Know-how bei potenziellen PPP-Partnern* derzeit nur rudimentär vorhanden. Die Suche nach geeigneten Partnern wird dadurch erschwert, dass insbesondere im Rahmen einer lebenszyklusorientierten Planung Erfahrungen noch ausstehen und die Bereitschaft zu einer interdisziplinären Planung erst in Ansätzen vorhanden ist.

Die in einigen Projekten von der öffentlichen Hand *geforderte Angabe* aller Projektbeteiligten bis hin zu den Nachunternehmer-Ebenen wird von allen Unternehmen (W) zum einen aufgrund fehlender Zeit zur Abstimmung, zum anderen aufgrund fehlender Projektinformationen zu Beginn des Verfahrens als starke Einschränkung empfunden. Konkrete Angaben zur Beteiligtenstruktur könnten erst dann getroffen werden, wenn in den Verhandlungsrunden die Ausschreibungsinhalte und die Leistungsanforderungen vom Auftraggeber spezifiziert werden. Ein im Rahmen der Workshops häufiger genannter Grund ist die notwendige Flexibilität hinsichtlich der Nachunternehmer-Konstellation, um zu einem späteren Zeitpunkt Wettbewerbsvorteile aufgrund einer umfassenden Marktabfrage zu ermöglichen (W). Diese Aussage wurde auch von den befragten KMU bestätigt.

Trotz der empfundenen Einschränkung hinsichtlich der teilweise zwingenden Angaben aller Projektpartner und Nachunternehmer wird von den Unternehmen angestrebt, die meisten Beteiligten frühzeitig in das Projekt einzubinden. Die Integration der wesentlichen Partner (bezogen auf das Leistungsprofil und die Koordinationsleistungen) wird frühzeitig vorgenommen, im Gegensatz zur Einbeziehung von Unternehmen mit eher nachrangigen, standardisierten Leistungen. Bei Letzteren ist ein hoher Bedarf an Flexibilität gewünscht, um vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit am Markt so lange wie möglich Abfragen ermöglichen bzw. durchführen zu können. Neben den operativ tätigen Unternehmen werden insbesondere auch Berater zeitnah hinzugezogen (juristische bzw. steuerrechtliche Beratung, Fachingenieure usw.). Da man ein großes Interesse daran hat, mit den Nachunternehmern auf einer guten partnerschaftlichen Basis zusammenzuarbeiten, werden üblicherweise Jahresverträge mit automatischer Verlängerung (sofern keine Kündigung erfolgt) abgeschlossen. Eine partnerschaftliche Umgangsweise, nicht nur mit dem Auftraggeber, sondern auch mit den gleichrangigen Konsortialpartnern und beteiligten Nachunternehmern, ist nach Aussagen von Unternehmensvertretern einer der maßgeblichen Erfolgsfaktoren und wird deshalb explizit hervorgehoben. Zur Qualitätssicherung würden Stichproben durchgeführt und im Vorfeld Informationen über die Unternehmen eingeholt. Langfristige Partnerschaften ermöglichen eine Reduktion des Abstimmungsbedarfs während der Angebots-, aber auch während der Errichtungs- und Betriebsphase (W).

Wird bei der Ausschreibung eine *Beteiligung des Auftraggebers* an der Projektgesellschaft gewünscht bzw. im Vorfeld festgelegt, sieht die Mehrzahl der befragten Unternehmen (W) von einer Teilnahme am Verfahren ab. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Problematiken hinsichtlich der Risikoverteilung, gemeinsamer Vertrags-/Qualitätscontrolling-Prozesse sowie finanzieller Fragestellungen im Rahmen der Projektgesellschaft angesprochen.

#### *Know-how der Vorhabenträger*

Drei Viertel der obsiegenden Bieter schätzen das Know-how der öffentlichen Auftraggeber im Hinblick auf einen „idealen“ PPP-Beschaffungsprozesses bzw. die PPP-Erfolgsfaktoren zwischen sehr gut und befriedigend ein.

Das spezifische PPP-Know-how der Beteiligten, bei der öffentlichen Hand im Rahmen der Ausschreibung und bei privaten Unternehmen im Rahmen der Angebotserstellung, spielt auf der Grundlage verschiedener Studien<sup>43</sup> sowie laut Unternehmensangaben (I) bei vielen Entscheidungen potenzieller Unternehmen schon im Vorfeld der Ausschreibung eine entscheidende Rolle. Nur auf dieser Grundlage kann ein reibungsloser Projektlauf sowie eine Projektumsetzung unter Beachtung aller wirtschaftlichen Potenziale gewährleistet werden. Eine objektiv hohe Kompetenz der öffentlichen Hand sowie ergänzend eine subjektiv positive Einstellung der privaten Seite in Bezug auf die Qualität der Ausschreibung und des Projektteams der öffentlichen Hand seien zum einen maßgeblich ausschlaggebend für eine standardisierte, optimierte Ausschreibung und förderten laut Unternehmensangaben (I/W) zum anderen ein motiviertes Vorgehen potenzieller privater Partner.

Bezogen auf das unternehmensspezifische Fachwissen sind laut Unternehmensausagen (W) bei den potenziellen privaten Partnern im Vergleich zu klassischen Hochbauprojekten eine hohe Kompetenz und umfangreiches *Fachwissen* notwendig, um die komplexen Projekte lebenszyklusorientiert planen, kalkulieren und umsetzen zu können. In diesem Zusammenhang sei Fachwissen notwendig, um die Auswirkungen bestimmter gestalterischer und technischer Aspekte auf die zukünftigen Nutzungskosten von Immobilien beurteilen sowie um Flexibilität, Nutzungsänderungen und (technologische) Risiken differenziert bewerten zu können. Da es bisher keine strukturierten Datenbanken mit Nutzungskosten sowie detaillierten Wirtschaftlichkeitsberechnungen von einzelnen Komponenten für spezifische Gebäudetypen gebe, sei das Know-how der Experten ein maßgeblicher Entscheidungsträger für die Kalkulation und Optimierung im Rahmen des späteren Ausschreibungs- und Vergabeprozesses (vgl. Kapitel 4.4.2).

Mittlerweile bieten laut Unternehmensausagen (W) auch Verbände (beispielsweise der Bundesverband mittelständischer Bauindustrie) verstärkt Veranstaltungsserien an, um in Unternehmen Führungskräfte für die Teilnahme an PPP-Projekten zu motivieren. Es wird von Unternehmen (W), die bereits ein PPP-Geschäftsfeld implementiert haben,

---

<sup>43</sup> Die Ergebnisse der Befragung werden ebenfalls durch zurückliegende Evaluationen sowie Expertenmeinungen bestätigt, die den Grad des Know-hows als wesentlichen Erfolgsfaktor kennzeichneten. Vgl. Nitzsche u.a. 2005. Vgl. Institut für Site und Facility Management (Hrsg.) 2007.

empfohlen, den PPP-Gedanken sowie das PPP-Fachwissen in Form einer „Top down“-Strategie im Unternehmen zu kommunizieren.

Die befragten Unternehmen (W) halten es für empfehlenswert, bereits im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs PPP-erfahrene *Experten* (z.B. Vergaberechtler zur Klärung juristischer oder vertraglicher Fragen, Steuerberater usw.) auf der privaten Seite zu integrieren. Diese Aussagen wurden nicht nur von KMU getroffen, sondern gelten ebenso für Großunternehmen. Spezifische Leistungen werden bei einigen Unternehmen bereits intern erbracht. Jedoch erst durch die Einbeziehung externer Experten schaffen sich die meisten Unternehmen zum einen eine ganzheitliche Kompetenz, zum anderen wird durch den Wissenstransfer Know-how für die nahezu unabhängige Durchführung von vergleichbaren Folgeprojekten aufgebaut. Infolge der interdisziplinären Zusammenarbeit können sie besser die Risiken abschätzen, die bei der Integration von Dritten entstehen. Ein vollständiges Outsourcing von Planung, Kostenberechnung und operativer Leistungserbringung sollte laut Aussagen der Unternehmen (W) jedoch vermieden werden, da sonst kein PPP-spezifisches Fachwissen aufgebaut wird. Ergänzend dazu wurde von den Unternehmen (W) auch die Notwendigkeit externer Expertise (insbesondere auf juristischer Seite) für die öffentliche Hand gesehen.

#### **4.4 Ausgestaltung von Teilnahmewettbewerb, Angebotsphase und Vergabe**

##### **4.4.1 Teilnahmewettbewerb**

Nach der Vorbereitung der Vergabeunterlagen wird in den meisten Fällen die Präqualifikation in Form eines vorgeschalteten Teilnahmewettbewerbs durchgeführt.<sup>44</sup> In dieser Phase findet der erste direkte Kontakt zwischen öffentlicher Hand und den potenziellen privaten Partnern statt; der Teilnahmewettbewerb stellt die „erste Hürde“ für die potenziellen Bieter im Rahmen eines PPP-Projekts dar.

Aus Sicht der öffentlichen Hand dient dieser Wettbewerb im Rahmen des Auswahlverfahrens als vorgezogener Eignungstest, um geeignete Unternehmen/Partner für das spezifische Projekt im Markt zu identifizieren und zu lokalisieren, um die Anzahl der Unternehmen für den weiteren Ausschreibungsprozess zu reduzieren und um Transaktionskosten zu vermeiden (Angebotsauswertung, Verhandlungsaufwand usw.)

Aus Sicht der privaten Unternehmen gibt der Teilnahmewettbewerb ihnen die Möglichkeit, gezielt die zum Unternehmen passenden Projekte (Projektvolumen, Leistungsprogramm, Risikoprofil, Finanzierungsanforderungen usw.) auszuwählen und ihre Zuschlagschance zu erhöhen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der in der Vergangenheit teilweise beträchtlichen formalen und inhaltlichen Anforderungen sowie einer zum Teil noch fehlenden Stan-

---

<sup>44</sup> In allen zurückliegenden PPP-Pilotprojekten in Deutschland wurde im Rahmen des PPP-Vergabeverfahrens (meist mehrstufiges Verhandlungsverfahren) eine Eignungsprüfung im Rahmen eines der Ausschreibung vorgezogenen Teilnahmewettbewerbs durchgeführt. Vgl. PPP-Beschaffungsprozess: Littwin, F.: PPP aus Sicht der PPP-Task Force NRW, in: Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Weihrauch (Hrsg.), S. 7.

Standardisierung wird dieser Phase des PPP-Beschaffungsprozesses vielfach eine zu geringe Bedeutung beigemessen.<sup>45</sup>

Folgende Aspekte wurden in diesem Zusammenhang im Rahmen der Interviews bzw. Fragebögen fokussiert betrachtet:

- Aktivitäten und Informationsaustausch im Vorfeld des Projekts: Vorabinformationen über das Projekt, Bewerbermemoranden, Veranstaltungen/Workshops, Netzwerkbildung/Partnerschaften privater Unternehmen,
- Informationstiefe und Angaben im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs: angestrebte Risikostruktur, Bewertungsmatrix zur Bewertung der Anträge,
- Anforderungen an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer: geforderte Referenzen, Kompetenzen, Fristen zur Einreichung des Antrags usw.
- Standardisierung: Formblätter, elektronische Unterstützung (E-Vergabe).

#### *4.4.1.1 Workshops/Informationsveranstaltungen – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber*

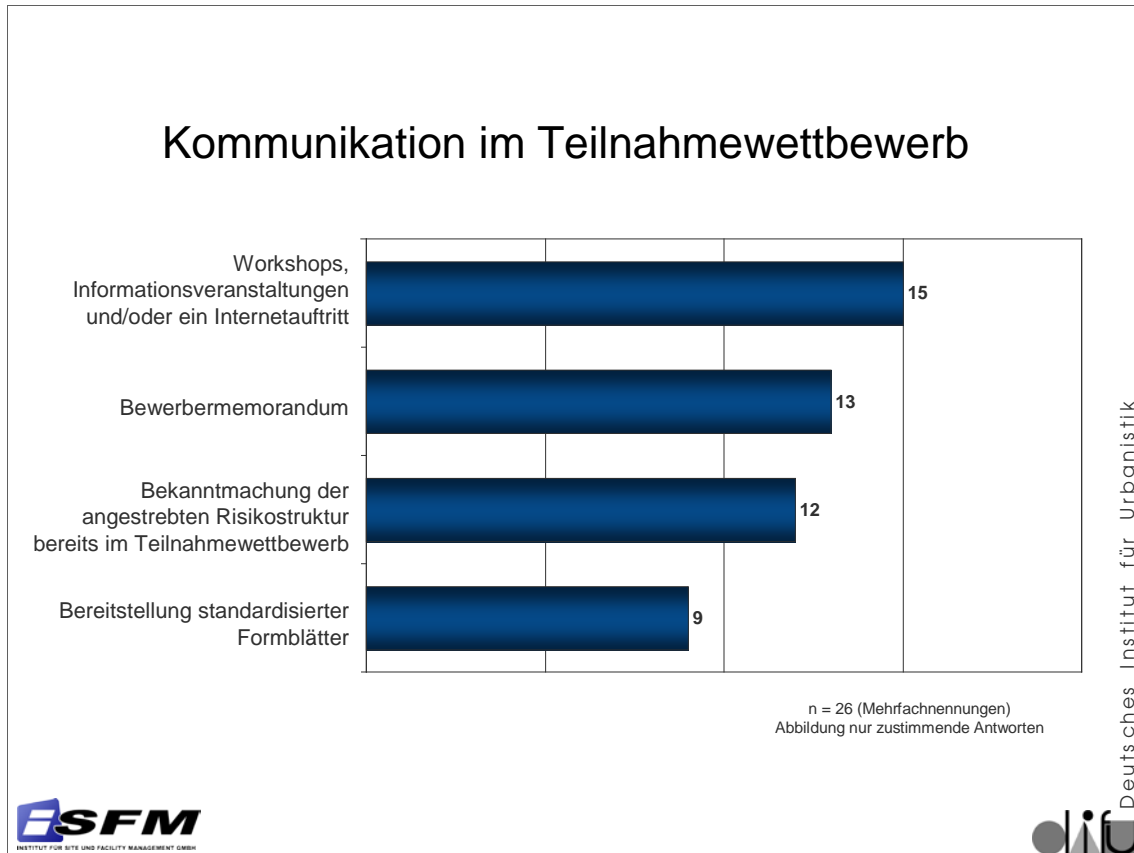
Etwa die Hälfte der untersuchten PPP haben Workshops oder Informationsveranstaltungen und/oder einen Internetauftritt zum Teilnahmewettbewerb bzw. zu den Projekthaltungen und zum Ablauf angeboten (vgl. Abbildung 4.6). Als Gründe, warum diese Form der Information in den anderen Projekten nicht gegeben wurde, wurden in der Regel Personalengpässe und fehlende Vorerfahrungen, gerade bei den frühen PPP-Projekten, genannt.

---

<sup>45</sup> Nitzsche u.a.: Evaluation der ersten PPP-Projekte NRW, Düsseldorf 2005.



Abbildung 4.6



#### 4.4.1.2 Workshops/Informationsveranstaltungen – aus Sicht der privaten Auftragnehmer

Über die Hälfte der im Rahmen der betrachteten Projekte befragten Unternehmen gab an, dass ihrer Kenntnis nach von der öffentlichen Hand keine Workshops oder Informationsveranstaltungen zum Teilnahmewettbewerb durchgeführt wurden. Bei keinem betrachteten Projekt war laut Aussagen der Unternehmen bekannt, dass das Internet zur Publikation von weiteren Informationen zum Wettbewerb genutzt wurde.

Veranstaltungen, aber auch Informationen im Internet stellen aus Sicht der befragten potenziellen Bieter (W) grundsätzlich wichtige Informationsquellen dar und bieten somit bereits vor Einleitung des eigentlichen Vergabeverfahrens einen ersten Einblick in geplante PPP-Projekte. Vor dem Hintergrund einer fundierten Prüfung, ob die beschriebenen PPP-Projekte hinsichtlich des Projektumfangs, der Komplexität und Spezifikation für das Unternehmen geeignet sind, spielte eine frühzeitige Information eine entscheidende Rolle. Diese führte zu einer Reduktion der eingereichten Teilnahmeanträge und somit zur Erhöhung der Zuschlagschance für die verbleibenden Bewerber. Eine Projektvorstellung im Rahmen eines Informationstermins der ausschreibenden Stelle sei daher besonders förderlich.

#### *4.4.1.3 Unterlagen im Teilnahmewettbewerb – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber*

##### *Bewerbermemorandum*

Ein Bewerbermemorandum hat etwa ein Drittel der öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung gestellt (vgl. Abbildung 4.6). In der Regel waren diese Memoranden sehr umfassend und enthielten Informationen über Projekt- und Leistungsumfang, Planungsgrundlagen, Finanzierung, geplante Risikoverteilung und den Zeitplan. Dabei spielt das Investitionsvolumen keine Rolle, sowohl in großen und komplexen PPP als auch in kleinen PPP wurden Bewerbermemoranden bereitgestellt (oder ebenso nicht).

##### *Erste Erläuterungen zur Risikostruktur*

Ein Drittel der befragten öffentlichen Auftraggeber hat bereits im Teilnahmewettbewerb (z.B. im Rahmen der EU-Bekanntmachung oder des Bewerbermemorandums) die angestrebte Risikostruktur, d.h. erste Erläuterungen zu bestimmten Risiken, in aller Regel über Vertragsentwürfe, dargestellt. Die abschließende Klärung der Risikoverteilung erfolgte bei der Mehrheit der Projekte in späteren Verfahrensschritten, meist im eigentlichen Verhandlungsverfahren.

##### *Formblätter*

Die Hälfte der Auftraggeber hat im Teilnahmewettbewerb Formblätter zur Verfügung gestellt. Eine Kommune (Witten) hat auf Anraten der PPP-Task Force NRW die Formblätter digital bereitgestellt und damit, nach eigenem Bekunden, gute Erfahrungen gemacht.

#### *4.4.1.4 Unterlagen im Teilnahmewettbewerb – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

Den *Angabenumfang im Rahmen der Vergabebekanntmachung* (inklusive der Angaben im Rahmen der Bewerbermemoranden) bewerteten etwa zwei Drittel der obsiegenden Bieter mit sehr gut oder gut (vgl. Abbildung 4.7). Ein ähnliches Bild zeichnet sich hinsichtlich Aussagekraft und Inhaltstiefe der Unterlagen ab.



#### *4.4.1.5 Ausschreibungsfristen – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber*

Die Mehrzahl der Ausschreibungen wurde mit den gesetzlich festgelegten Mindestfristen versehen, nur in wenigen Projekten wurden die Fristen, z.T. deutlich, verlängert. Bei einem Projekt sollten explizit über diese längeren Fristen dem Mittelstand gleichwertige Rahmenbedingungen eingeräumt werden. Daneben gibt es jedoch Projekte, die zwar behaupten, im Projekt eine hohe Mittelstandsorientierung angestrebt zu haben, aber den Teilnahmewettbewerb (und das anschließende Vergabeverfahren) dann doch lediglich mit den Mindestfristen ausschrieben. In einigen Projekten waren bevorstehende Kommunalwahlen und der Wunsch, das PPP-Projekt vorher (erfolgreich) realisiert zu haben, ein Grund dafür, die Mindestfristen nicht zu verlängern.

#### *4.4.1.6 Ausschreibungsfristen – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

Nahezu alle im Rahmen der Projekte befragten Unternehmen äußerten, dass die jeweils gesetzte Bewerbungsfrist im Rahmen der Teilnahmeanträge vor dem Hintergrund der Komplexität der einzureichenden Unterlagen ausreichend war.

Insbesondere aufgrund der fortschreitenden Standardisierung der Bekanntmachungen, Bewertungsmatrizen und einzureichenden Unterlagen (Formblätter) auf der einen Seite sowie der Prozessoptimierung bei den privaten Unternehmen (Vorhaltung von aktuellen Bescheinigungen, Instrumente zur Kooperationsbildung usw.) auf der anderen Seite werden nach Aussagen des Großteils der befragten Unternehmen (I/W) die Bewerbungsfristen bei der Mehrzahl der Verfahren als ausreichend empfunden.

#### *4.4.1.7 Nachweis von PPP-Erfahrungen/-Referenzen – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber*

Sieben Auftraggeber (von 26) haben für den Nachweis der wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit im Teilnahmewettbewerb konkrete PPP-Erfahrungen gefordert. Falls PPP-Erfahrungen gefordert wurden, wurden sie allerdings meist weniger oder bestenfalls gleich gewichtet wie grundsätzliche Erfahrungen in Bau und Betrieb vergleichbarer Einrichtungen. Ein Grund dafür war nach den Aussagen einiger Gesprächspartner, dass gerade KMU über diese Erfahrungen in aller Regel (noch) nicht verfügen. Nur eine Kommune gab an, PPP-Erfahrungen höher gewichtet zu haben als vergleichbare andere Kompetenzen.

#### *4.4.1.8 Nachweis von PPP-Erfahrungen/-Referenzen – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

##### *Allgemeine Referenzen*

Bis auf zwei Ausnahmen war bei allen Projekten die Einreichung von Referenzen erforderlich (vgl. Abbildung 4.8), bei den meisten Projekten waren zwischen einer und fünf Referenzen gefragt.

Die reine Anzahl der Referenzen sagt nach Meinung einiger befragter Unternehmen (W) zunächst wenig über die Eignung des Unternehmens aus, so dass die Anforderungen an die Referenzen laut Aussage der Befragten noch genauer spezifiziert werden sollten. Nicht nur für die öffentliche Hand ist eine genaue Erläuterung der gewünschten Referenzen im Rahmen der Eignungsprüfung wichtig<sup>46</sup>, auch aus Sicht der privaten Antragsteller wird damit im weiteren Verfahren eine optimale Auswahl und Schwerpunktlegung ermöglicht. Hierbei stellen die Referenzen häufig einen wesentlichen Aspekt in der Bewertungsmatrix dar; somit sollten aus Sicht der Unternehmen die Bewertungskriterien umfassend und transparent veröffentlicht werden (siehe Aspekt „Bewertungsmatrix“).

### *Spezifische PPP-Erfahrungen/-Referenzen*

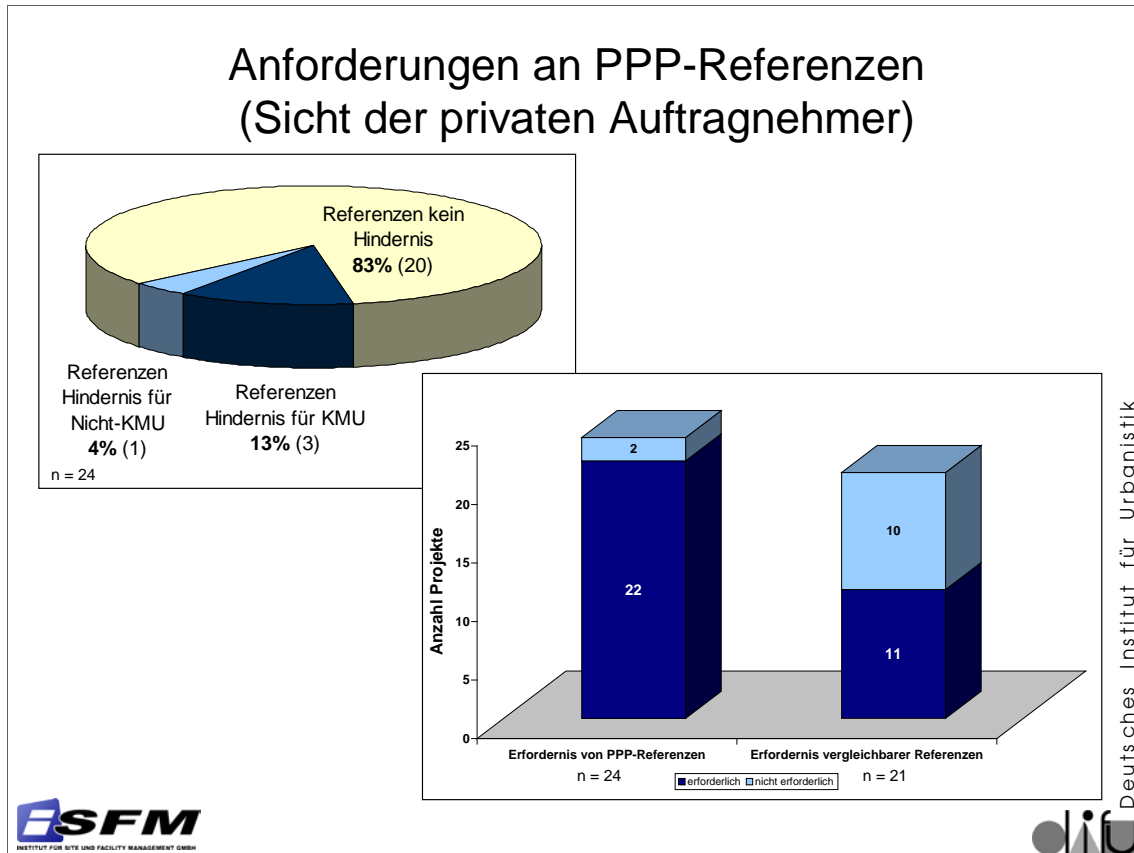
Bezogen auf die Anforderungen an Referenzen wurden bei zwei Drittel der betrachteten Projekte lediglich PPP-ähnliche Erfahrungen von Seiten der öffentlichen Hand gefordert und als ausreichend bewertet (vgl. Abbildung 4.8).

Spezifische PPP-Erfahrungen/-Referenzen stellten für den Großteil der befragten Unternehmen (20) kein Hindernis dar. Die Allgemeingültigkeit des Ergebnisses ist jedoch aufgrund der Tatsache, dass lediglich die obsiegenden Bieter befragt wurden, zu relativieren.

---

<sup>46</sup> Die Referenzen stellen einen wesentlichen Aspekt der Eignungsprüfung im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs dar (Nachweis der Fachkunde). Vgl. hierzu: Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Wehrauch (Hrsg.), S. 197 ff.

Abbildung 4.8



Trotz des positiven Ergebnisses bei den obsiegenden Bietern (I) hat sich im Rahmen der Workshops mit KMU bzw. nicht obsiegenden Bietern (W) herausgestellt, dass einzureichende PPP-Projektreferenzen für die Mehrzahl der Befragten immer noch eine wesentliche Hürde darstellen. Aus diesem Grunde sollte die ausschreibende Stelle nach Aussagen der Befragten die Referenzen nicht ausschließlich auf PPP-Projekte begrenzen, sondern auch vergleichbare Leistungen, die die Kompetenzen im Lebenszyklus beinhalten, zulassen. Vor diesem Hintergrund mutmaßen die Unternehmen, dass die dynamische Entwicklung des PPP-Marktes sowie die vielfach geforderten PPP-Referenzen zu einer KMU-behindernden „Marktbereinigung“ führen. Somit sehen sich viele KMU einem irreversiblen Kreislauf ausgesetzt, der die Chancengleichheit zwischen Großunternehmen mit PPP-Erfahrungen und KMU ohne PPP-Erfahrungen signifikant verringert.

#### *Angabe von Nachunternehmern im Teilnahmewettbewerb*

Bei knapp der Hälfte der untersuchten Projekte waren keine Angaben zu den Nachunternehmern erforderlich, lediglich das Konsortium war zu benennen. Bei der anderen Hälfte war die Angabe der Nachunternehmer auf erster Ebene erforderlich. Lediglich bei rund zehn Prozent der Projekte wurden sämtliche Nachunternehmer abgefragt.

#### 4.4.1.9 Mittelstandskomponenten in der Bewertungsmatrix – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

Vier (von 26) der öffentlichen Auftraggeber gaben an, dass die Bewertungsmatrix im Teilnahmewettbewerb Mittelstandskomponenten enthalten habe. Zu den Bestandteilen und zur Gewichtung wurden jedoch durchgängig keine Angaben gemacht oder sie wurden als geheimer Teil der Vergabeakte gekennzeichnet. Die Bewertungsmatrix wurde in aller Regel zumindest in begrenzter Detailtiefe den Bietern zur Verfügung gestellt<sup>47</sup>. Ein Zusammenhang zur geringeren oder umfangreicheren Beteiligung von KMU im Teilnahmewettbewerb lässt sich jedoch nicht herstellen.

#### 4.4.1.10 Bewertungsmatrix – aus Sicht der privaten Auftragnehmer

Bei zehn von 24 der untersuchten Projekte wurden die Bewertungskriterien des Teilnahmewettbewerbs als bedingt transparent oder sogar als intransparent klassifiziert.

Die *Transparenz* der Bewertungsmatrizen (Teilnahmeanträge und Angebote) und der Risikoverteilung wurde von nahezu allen KMU, die im Rahmen des Projekts befragt wurden (obsiegende [I] sowie nicht-obsiegende und Workshop-Teilnehmer [W]) als einer der wesentlichsten Erfolgsfaktoren einer transparenten Ausschreibung bewertet.

Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs kann die Darstellung der Bewertungskriterien aus Sicht der befragten Unternehmen (W) hinsichtlich des Detaillierungsgrades wesentlich verbessert werden, um die Zusammenstellung der Unterlagen in optimierter Form durchführen zu können (beispielsweise die Darstellung von Spezialwissen oder die besondere Projektdetaillierung bei geforderten Referenzschwerpunkten). Die Nachvollziehbarkeit eines Ausschlusses im weiteren Verfahren sei zudem entscheidend für die weitere Unternehmensausrichtung und den Aufbau von Kompetenzen.

#### 4.4.1.11 Interesse von KMU im Teilnahmewettbewerb – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

Ein knappes Drittel der Auftraggeber verzeichnete ein größeres Interesse von KMU am Teilnahmewettbewerb. Es lässt sich dabei kein Zusammenhang zur Investitionssumme der PPP bilden: Auch bei größeren und komplexen PPP gab es bei einigen Projekten ein „eher großes“ bis „großes“ Interesse von KMU. Dabei waren einzelne Bieter und Bietergemeinschaften gleichermaßen vertreten.

---

<sup>47</sup> Bezüglich der Notwendigkeit zur Veröffentlichung von Bewertungskriterien sind verschiedene Urteile erlassen worden. Aufgrund der Novellierung des öffentlichen Vergaberechts ist die transparente Veröffentlichung der Bewertungsmatrix im Rahmen aller festgelegten Bewertungsebenen nunmehr zwingend vorgeschrieben.

#### 4.4.2 Ausschreibung und Vergabe

Im Anschluss an den Teilnahmewettbewerb werden die verbliebenen Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert. Das Ausschreibungsverfahren wird bei dem Großteil der untersuchten Projekte in Form eines mehrstufigen Verhandlungsverfahrens<sup>48</sup> durchgeführt. Dies ermöglicht eine intensivere Befassung mit den Angeboten nach stufenweiser Reduzierung der Bieteranzahl. Die erste Eingrenzung erfolgt nach Eingang und Bewertung der ersten Angebote. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Qualität des ersten Angebots an Bedeutung, um die Zuschlagschancen im weiteren Verlauf zu erhöhen. Sie hängt – neben der Kompetenz des Bieters – maßgeblich vom Umfang und der Qualität der Verdingungsunterlagen ab<sup>49</sup>: umfassende Darstellung der Projektrahmenbedingungen, aussagekräftige Bestandsunterlagen, Darstellung des Nutzerbedarfs (quantitativ und qualitativ) und der wesentlichen Leistungsschwerpunkte aus Sicht der öffentlichen Hand.

Vor dem Hintergrund der Mittelstandsorientierung können in diesem Zusammenhang laut mehrfacher Unternehmensaussage, insbesondere in den Workshops, durch eine Standardisierung der einzureichenden Unterlagen, z.B. über Formblätter, eine Reduktion der Vorarbeiten (etwa im Rahmen der einzureichenden Unterlagen in Bezug auf die Planungstiefe) sowie durch die Erhöhung der Transparenz der Ressourcenaufwand bei den Unternehmen gesenkt und auch hierdurch eine erhöhte Unternehmensbeteiligung gefördert werden.

Folgende Aspekte wurden in diesem Zusammenhang im Rahmen der Interviews bzw. Fragebögen fokussiert betrachtet:

- Qualität der Verdingungsunterlagen und Komplexität: Standardisierung, Umfang der geforderten Unterlagen,
- Anforderungen an die Bieter: Angebotsfristen, Nebenangebote,
- Informationstiefe und Angaben im Rahmen der Angebotsphase (z.B. Bewertungsmatrix der Angebote),
- Vertrag und Risikoverteilung.

##### 4.4.2.1 Ausschreibungsunterlagen – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

###### *Ausschreibungsunterlagen insgesamt*

Die Ausschreibungsunterlagen enthielten in aller Regel vollständig die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung, vollständig oder teilweise die Service Level Agreements, ebenso die Nutzeranforderungsprofile, eine Übersicht der einzureichenden Unterlagen, Verträge bzw. Vertragsmuster und die Fristen. Etwa ein Drittel der öffentlichen Akteure war der Auffassung, dass die Ausschreibungsunterlagen so ausgestaltet waren, dass sie KMU gute Beteiligungschancen einräumten. Dies geschah über die vorgegebenen

<sup>48</sup> Aufgrund der Komplexität eines PPP-Vorhabens ist laut VOB bzw. VOL das Verhandlungsverfahren als Sonderform zulässig. Im Rahmen des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes ist zudem als weiteres Verfahren der wettbewerbliche Dialog eingeführt worden. Vgl. hierzu: Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften. Bundesgesetzblatt 2005 Teil I Nr. 56, 01.09.2005.

<sup>49</sup> Vgl. Nitzsche u.a. 2005.



Fristen, die Bereitstellung von Vertragsmustern oder die sehr detaillierte Darstellung der geforderten Leistungsbausteine.

### *Risikomatrix*

Ein gutes Drittel der öffentlichen Auftraggeber hat in den Ausschreibungen eine – in unterschiedlichem Grad detaillierte – *Risikomatrix* zur Verfügung gestellt, die zu etwa gleichen Teilen verpflichtend oder zur Diskussion gestellt war. Der größere Teil der Auftraggeber hat diese Unterlagen jedoch nicht parallel zu den Vertragsunterlagen offen gelegt, sondern das Thema „Risiko“ erst in den konkreten Verhandlungen eingeführt.

### *Benennung von Nachunternehmern*

Vier Auftraggeber haben die Hauptauftragnehmer verpflichtet, bei der Unterbeauftragung von Leistungen KMU in bestimmtem Rahmen zu berücksichtigen. Zur Zulässigkeit dieses Vorgehens gab es von Seiten der öffentlichen Akteure unterschiedliche Auffassungen. Daher hat die Mehrzahl der Auftraggeber dies nicht explizit getan, sondern „weiche“ Vorgehensweisen gewählt. So wurde z.B. die Forderung einer KMU-Beteiligung nicht schriftlich fixiert, es wurden jedoch entsprechende Informationen vom Hauptauftragnehmer gefordert, teilweise auch bei der Bewertung positiv berücksichtigt. Hinter dieser Zurückhaltung gegenüber einer Verpflichtung mag – neben den Unsicherheiten über die Zulässigkeit – auch die Überlegung stehen, dass durch die (übliche) Vereinbarung kurzer Reaktionszeiten bei Mängeln in der Betriebsphase ohnehin die örtliche Wirtschaft/der Mittelstand zumindest auf der zweiten Ebene zum Zuge kommen würde.

Die öffentlichen Auftraggeber, die die Hauptauftragnehmer zur KMU-Beteiligung verpflichteten, verlangten z.B. eine Quote (20 Prozent), die bei Nicht-Erfüllung ein K.-o.-Kriterium bei der Auswahl darstellte. In einigen Verträgen sind Klauseln enthalten, KMU (in der Regel mit lokalem/regionalem Bezug) „angemessen“ zu berücksichtigen. Eine Kommune sieht eine Vertragsstrafe vor, wenn der Hauptauftragnehmer schuldhaft gegen die Verpflichtung zur (prozentual festgelegten) Beteiligung von KMU bei bestimmten Leistungen verstößt.

Fast zwei Drittel der befragten öffentlichen Auftraggeber forderten die konkrete Benennung von Nachunternehmern, in aller Regel bis zur zweiten Ebene, teilweise abhängig von der Größe des zu vergebenden Unterauftrags (z.B. Mindestgröße 10 000 Euro; z.B. ab 250 000 Euro muss eine Genehmigung der Auftragsvergabe durch den Auftraggeber erfolgen).

### *Bonus-Malus-Regelungen*

Drei öffentliche Auftraggeber legten fest, dass Bonus-Malus-Regelungen (die nur bei einem Teil der PPP vereinbart sind) an Nachunternehmer weitergegeben werden sol-

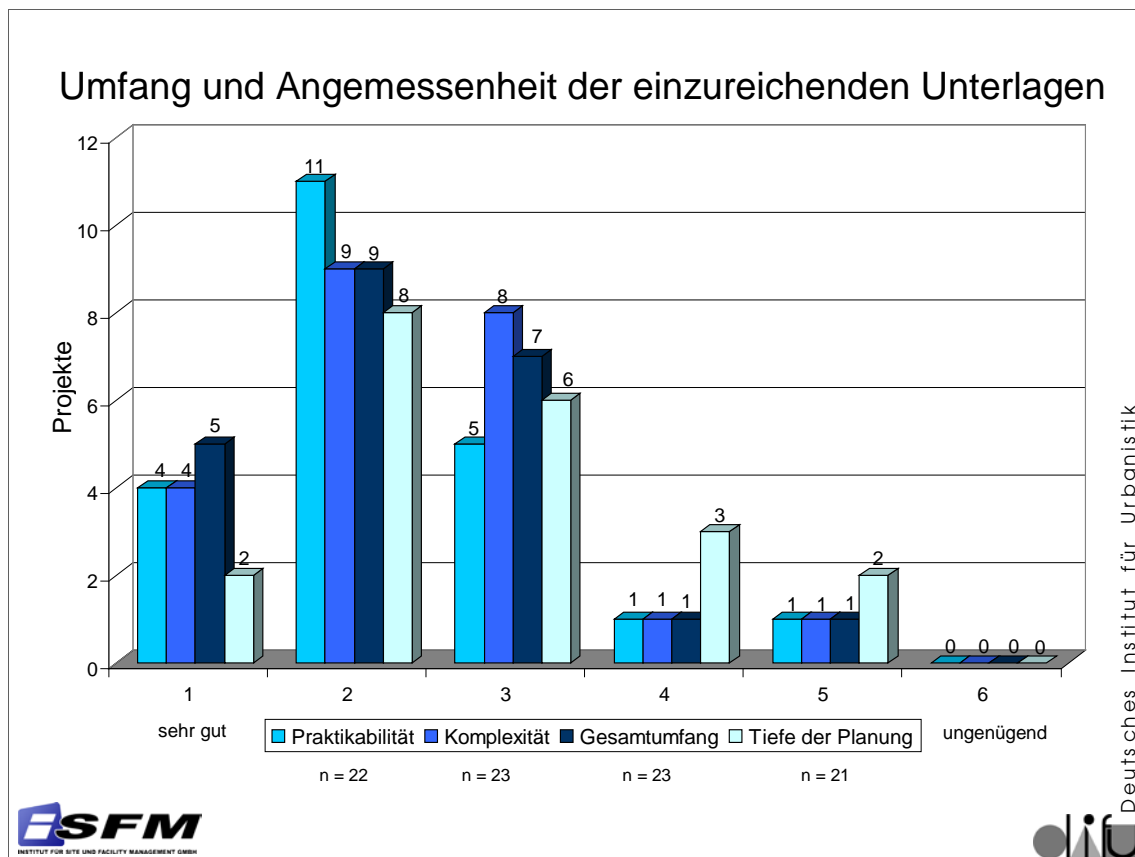
len. Nach gängiger Diskussion könnte daraus eine Anreizwirkung für den Mittelstand entstehen, da bei guter Leistungserbringung als Nachunternehmer dadurch erhöhte Gewinnmargen möglich sind. Der größere Teil der Auftraggeber betont allerdings, die Gestaltung der Vertragsverhältnisse ihrer Partner auf der ersten Ebene mit Nachunternehmern nicht beeinflussen zu wollen.

#### 4.4.2.2 Ausschreibungsunterlagen – aus Sicht der privaten Auftragnehmer

##### Formale und inhaltliche Anforderungen

Der Umfang und die Angemessenheit der formalen bzw. inhaltlichen Anforderungen im Rahmen der untersuchten PPP-Vorhaben wurden von den Unternehmen hinsichtlich Praktikabilität, Komplexität, Gesamtumfang und Planungstiefe mehrheitlich als gut bzw. befriedigend klassifiziert (vgl. Abbildung 4.9).

Abbildung 4.9



Die Anforderungen an die *Planungsleistungen*/Planungstiefe im Rahmen der abzugebenden Angebote, oftmals bis zur HOAI-Leistungsphase 5, werden von vielen KMU (W) als teilweise zu hoch beurteilt. Aus Sicht der befragten Unternehmen (W) würde zur fundierten Beurteilung der Angebote die Forderung der Leistungsphase 3 ausreichen.

Um spätere Planungsänderungen aufgrund fehlender Genehmigungsfähigkeit zu vermeiden, sollte aus Sicht einiger befragter Unternehmen (W) schon vor der Genehmigung der Planung eine Abstimmung zwischen dem PPP-Team der öffentlichen Hand und den für Genehmigungen zuständigen Fachämtern stattfinden<sup>50</sup>. Dies fördert eine spätere gute Zusammenarbeit schon im Vorfeld des Projekts.

Im Rahmen eines angemessenen Aufwands wurden aus Sicht der KMU (W) folgende *Erfolgsfaktoren* hervorgehoben:

- abgestufte Detaillierung der zu spezifizierenden Planungsleistungen im Rahmen der stufenweisen Bieterreduktion; damit würde sich der Bearbeitungsaufwand in den ersten Stufen (Teilnahmewettbewerb und folgende) signifikant reduzieren, in denen die Chance, als Bieter zum Zuge zu kommen, noch gering ist;
- Zahlung einer angemessenen Aufwandsentschädigung als Anreiz, trotz des hohen Aufwands an der Ausschreibung teilzunehmen,
- frühzeitige Reduktion der Bieterzahl, um die Zuschlagschancen zu erhöhen und die beteiligten Unternehmen zusätzlich zu motivieren.

#### *Unterlagenqualität*

Bei knapp einem Drittel der evaluierten Projekte wurde die Unterlagenqualität (Qualität und Umfang) zur Angebotserstellung als nur bedingt ausreichend oder als nicht ausreichend kategorisiert<sup>51</sup>.

Im Hinblick auf die Unterlagenqualität wurde im Rahmen der Befragung der privaten Unternehmen (I/W) die Beraterleistung als sinnvolle Unterstützung des PPP-Beschaffungs-vorgangs bewertet. Insbesondere bei komplexeren Projekten können Beraterinnen und Berater zur Unterstützung der Projektsteuerung, Standardisierung der Unterlagen sowie Prüfung der Vollständigkeit hinzugezogen werden. Eine Zertifizierung der Beraterinnen und Berater wäre laut Aussage der Privaten (W) eine sinnvolle Möglichkeit, eine Vereinheitlichung der Verfahren sicherzustellen.

Nach Aussagen der befragten Unternehmen (W) sollte die Bereitstellung der Unterlagen systematisiert und wenn möglich nach Leistungsschwerpunkten (wie z.B. Bauleistungen und Facility-Management-Leistungen) aufgeteilt werden, um somit die interne Bearbeitung zu vereinfachen.

#### *Art der Leistungsbeschreibung*

Bei einem Großteil der analysierten Projekte wurde nach Einschätzung der befragten Unternehmen eine ergebnisorientierte (outputorientierte) Leistungsbeschreibung oder

<sup>50</sup> Das Risiko der Genehmigungsfähigkeit sollte in der Regel bei demjenigen liegen, der die Genehmigungsplanung durchführt. Dabei kann es sinnvoll sein, dass der Bieter zusammen mit den Ausschreibungsunterlagen einen Bauvorbescheid erhält. Hieran kann dann der Bieter sein Angebot ausrichten.

<sup>51</sup> Aufgrund der gegenläufigen Aussage bezüglich der Einschätzung des generellen Know-hows der öffentlichen Hand, das als gut bewertet wurde, wird empfohlen, im Nachgang eine vertiefte Analyse der Ursachen durchzuführen.

eine ausgewogene Leistungsbeschreibung (mit input- und ergebnisorientierten Teilen) umgesetzt. Lediglich bei zwei Projekten erfolgte eine eher inputorientierte Ausschreibungsform.

#### *Bearbeitungsdauer/Fristen*

Im Gegensatz zum Teilnahmewettbewerb wurde die Frist zur Einreichung von Angeboten von gut drei Viertel der Bieter (I) für ausreichend empfunden. Mit Blick auf die befragte Gruppe (obsiegende Bieter) ist allerdings die Übertragbarkeit dieser Angabe auf die Grundgesamtheit kritisch zu betrachten.

Von einer Vielzahl der befragten Unternehmen (W) wurde betont, dass der Auftraggeber im Falle eines PPP-Sanierungsprojekts im Vergleich zu Neubauprojekten – je nach Datenlage der Bestandsdaten und je nach Leistungsumfang – längere Fristen einräumen sollte. Die Dauer hänge sowohl von dem Datenmaterial selbst ab als auch von der Verlässlichkeit der Unterlagen. Dieser Umstand müsse von den ausschreibenden Stellen berücksichtigt werden.

#### *Nebenangebote*

Die Möglichkeit zur Abgabe von Nebenangeboten war bei nahezu allen untersuchten Projekten gegeben, allerdings nur in Verbindung mit einem eingereichten Hauptangebot.

Die Chance, unternehmensspezifisches Know-how im Rahmen von Nebenangeboten einzubringen, wird vom Großteil der in den Workshops befragten KMU (W) als positiv bewertet. In diesem Zusammenhang wurde jedoch von einem befragten Unternehmen auf die vergaberechtliche Problematik der Bewertung hingewiesen, die von der ausschreibenden Stelle, z.B. anhand der Definition von Mindestbedingungen, berücksichtigt werden sollte.

#### *4.4.2.3 Bewertungsmatrix – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber*

Die Bewertungsmatrix zur Angebotsauswertung enthielt bei drei Auftraggebern Mittelstandskomponenten, die sich auf Reaktionszeiten bzw. das Volumen der an KMU zu vergebenden Unteraufträge bezogen. Diese Bestandteile wurden stärker gewichtet (z.B. fünf Prozent). Die Bewertungsmatrix wurde – wie auch im Teilnahmewettbewerb – in aller Regel zumindest in begrenzter Detailtiefe den Bietern zur Verfügung gestellt<sup>52</sup>.

#### *4.4.2.4 Bewertungsmatrix – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

Die Bewertung der Transparenz der Bewertungskriterien für die Angebotsauswertung hat bezüglich der Einschätzung der befragten Unternehmen eine vergleichbare Aus-

<sup>52</sup> Die Praxis zeigt, dass der Detaillierungsgrad bei den Projekten hinsichtlich der Bewertungsebenen und der Erläuterungen zur konkreten Bewertung stark variiert.

prägung wie die des Teilnahmewettbewerbs. Bei über einem Drittel der Projekte wurden die Bewertungskriterien als intransparent oder nur bedingt transparent bewertet.

Im Rahmen der vertieften Befragung (W) wurde vom Großteil der Unternehmen geäußert, dass transparente, eindeutige Bewertungskriterien zu den wesentlichen notwendigen Rahmenbedingungen gehören, um als potenzieller Bieter zu entscheiden, ob eine Teilnahme an einem PPP-Projekt zielführend ist. Nur mit Hilfe der Bewertungskriterien können die Unternehmen ihre Chancen und den Aufwand bei einem Projekt einschätzen. Die Bewertungskriterien sind daher einer der entscheidenden Motivationsfaktoren für oder gegen die Teilnahme an einer PPP-Ausschreibung.

#### *4.4.2.5 Vertrag, Finanzierungsmodell, Risikoverteilung – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

##### *Vergütungssystem*

Bei knapp über der Hälfte der untersuchten Projekte wurde ein anreizorientiertes Vergütungssystem verwendet<sup>53</sup>. Die Praktikabilität wurde von knapp drei Viertel der befragten Unternehmen (obsiegende Bieter) als positiv bewertet.

##### *Risikotransfer*

Bei über drei Viertel der untersuchten Projekte wurde der Risikotransfer bzw. die Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Bieter als angemessen klassifiziert, bei 13 Prozent bedingt angemessen. In drei Projekten wurde die Risikoverteilung als nicht angemessen wahrgenommen.

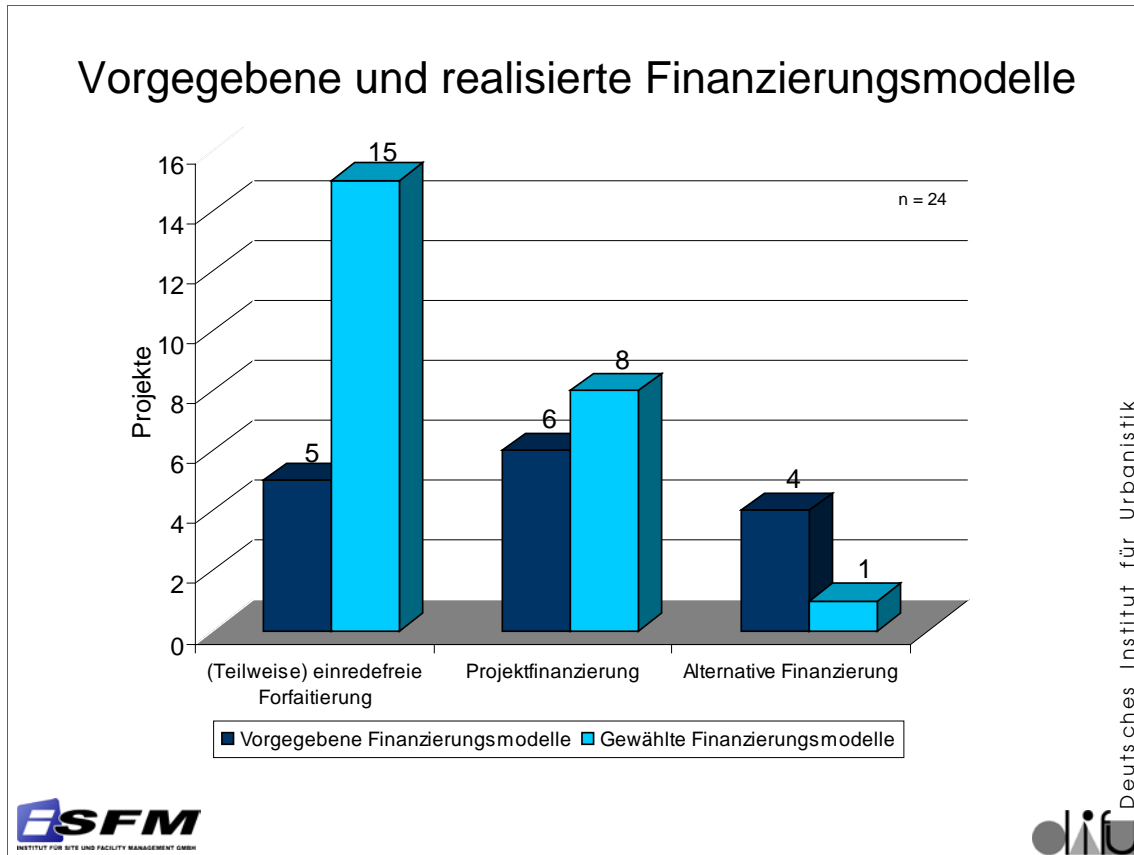
##### *Finanzierungsmodell*

Bei knapp der Hälfte der untersuchten Projekte war ein Finanzierungsmodell (zwingend) vorgegeben (vgl. Abbildung 4.10). Im Rahmen der im Vorfeld vorgegebenen Finanzierungsmodelle ist die Verteilung relativ ausgeglichen. Im Gegensatz dazu wurde bei der Realisierung eine eindeutige Tendenz zur Forfaitierung festgestellt. Nahezu zwei Drittel der Projekte wurden schließlich mit einer einredefreien Forfaitierung realisiert. Bei einigen Verfahren ist somit in den Verhandlungen eine Anpassung der Finanzierungsanforderungen bzw. des Finanzierungsmodells erfolgt.

---

<sup>53</sup> Diese Aussage bestätigt die Angaben der befragten Projektträger.

Abbildung 4.10



Bei weit über drei Viertel der obsiegenden Bieter entsprach das gewählte Finanzierungsmodell deren Vorstellungen.

### Sicherheiten

Im Rahmen der Bauphase wurde der Umfang der geforderten Sicherheitsleistungen (beispielsweise Bürgschaften) bei weit über drei Viertel der Projekte laut Aussage der befragten Unternehmen als angemessen bezeichnet. In der Betriebsphase wurde nur ein Wert von zwei Dritteln erreicht.

Vor dem Hintergrund möglicher Hemmnisse äußerten die im Rahmen der Workshops befragten Unternehmen (W) die Notwendigkeit, eine *Überbesicherung* während der Betriebsphase zu vermeiden. In einer Vielzahl aktueller Projekte wird diese Überbesicherung immer noch als nicht zufriedenstellend eingeschätzt.

#### 4.4.2.6 Entschädigungsleistungen – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

Etwa ein Drittel der Auftraggeber hat Entschädigungsleistungen ausgelobt (nur teilweise je Verhandlungsstufe). Alle Gesprächspartner stellten jedoch übereinstimmend fest, dass es sich eher um „Anerkennungsbeträge“, nicht jedoch um kostendeckende Entschädigungsleistungen handelt. Die Höhe wurde z.B. nach dem finanziellen Hand-

lungsspielraum der Kommune, nach Vorerfahrungen der externen Beraterinnen und Berater oder auch auf politischer Ebene festgelegt.

#### *4.4.2.7 Entschädigungsleistungen – aus Sicht der privaten Auftragnehmer*

Die Aussagen der privaten Auftragnehmer bestätigen die Daten zu den Entschädigungsleistungen. Eine Aufwandsentschädigung nach dem Ausscheiden aus dem Verfahren gab es für über zwei Drittel der Beteiligten nicht.

Im Rahmen der vertieften Workshops (W) wurde vielfach der Wunsch nach einer ausreichenden Entschädigung geäußert. Das Bewusstsein, dass die Entschädigung vielfach lediglich eine Symbolwirkung erzielt, ist bei den Unternehmen jedoch durchgängig vorhanden.

Vor dem Hintergrund einer Prozess- und Geschäftsfeldoptimierung wäre es aus Sicht der Unternehmen (W) von Vorteil, wenn in der Absage die Gründe für das Ausscheiden mitgeteilt würden.

## **4.5 Beteiligung des Mittelstands**

### **4.5.1 Beteiligung als Hauptauftragnehmer und in Bieterkonsortien – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber**

Bis auf einen Auftraggeber beschränkte keiner die Zahl der Bieter pro Konsortium. Die Mehrzahl der Auftraggeber gab auch bereits im Vorfeld an, wie viele Bieter letztlich zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollten.

Die Angaben, wie viele KMU zur Angebotsaufgabe aufgefordert wurden, sind sehr lückenhaft, da die Nachrecherche dieser Informationen für die öffentlichen Akteure einen großen Aufwand bedeutet hätte, zumal zudem oft nicht auf den ersten Augenschein ersichtlich ist, ob es sich bei den Unternehmen um KMU oder Großunternehmen handelt. Dies ist den öffentlichen Akteuren auch bei den tatsächlich beauftragten Hauptauftragnehmern nicht in jedem Fall bekannt.<sup>54</sup>

Bei den „frühen“ PPP-Projekten ist die Quote der Unternehmen, die wegen formaler Fehler ausgeschlossen wurden, nach Aussagen der befragten öffentlichen Auftraggeber höher als bei den PPP, die seit 2004 zum Vertragsschluss gekommen sind. Dies ist dadurch zu erklären, dass auch die Unternehmen – ebenso wie die öffentlichen Akteure – an Erfahrungen im Hinblick auf PPP gewonnen haben. Die Frage, ob KMU im Gegensatz zu Großunternehmen verstärkt aufgrund formaler Kriterien vom Verfahren ausgeschlossen werden, bleibt in der Beantwortung unklar, unter anderem begründet durch die oben beschriebene Unsicherheit in der Zuordnung der Unternehmen. Es gibt keine belastbaren Tendenzaussagen über alle Projekte hinweg (vgl. Kapitel 5).

---

<sup>54</sup> Zur konkreten Beteiligung des Mittelstands in den untersuchten PPP als Hauptauftragnehmer, Nachunternehmer usw. vgl. Kapitel 5.

Bei etwa der Hälfte der PPP sind die Hauptauftragnehmer KMU, entweder in der alleinigen Verantwortung oder als Teil eines Konsortiums. Auf den nachgeordneten Ebenen sind KMU dann erheblich häufiger beauftragt. Die Quoten liegen nach Angaben der Gesprächspartner teilweise bei mehr als 70 Prozent an der Gesamtleistung. In einzelnen Fällen gingen Bausteine (z.B. Bauunterhaltung) vollständig an lokale oder regionale KMU (im Schwerpunkt Handwerksunternehmen).

Vier öffentliche Auftraggeber treffen Aussagen zur Frage, ob sich im PPP-Projekt eine Veränderung der Quote von beteiligten KMU (in der gesamten Wertschöpfungskette) gegenüber bisherigen vergleichbaren konventionellen Projekten (Einzelvergabe) ergeben habe: Drei schätzen die Beteiligung von KMU höher ein, eine Kommune hält sie für niedriger. Hier sind allerdings zwei Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft zu machen: Zum einen gilt erneut die Unsicherheit in der Einordnung von Unternehmen als KMU, zum anderen ist zu beachten, dass die öffentlichen Akteure in aller Regel nur lückenhafte Kenntnis über die beauftragten Nachunternehmer haben und ihnen diese Informationen im Detail oft nicht vorliegen. Ausnahmen gibt es dann, wenn die abgeschlossenen Verträge den Hauptauftragnehmern bestimmte Quoten von zu beauftragenden KMU vorschreiben, die von der öffentlichen Hand geprüft werden. Ebenso sind die Informationen besser, wenn die Auftragssummen bestimmte Volumina überschreiten, die mit der öffentlichen Hand abgestimmt werden müssen, oder wenn die Hauptauftragnehmer die öffentliche Hand um Hinweise auf örtliche Unternehmen gebeten haben, mit denen bereits gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht wurden. In der Regel sieht jedoch die mit dem Hauptauftragnehmer vereinbarte Arbeitsteilung vor, dass die Beauftragung von Nachunternehmern Sache des privaten Akteurs/der privaten Akteure der ersten Ebene ist.

#### **4.5.2 Beteiligung als Hauptauftragnehmer und in Bieterkonsortien – aus Sicht der privaten Auftragnehmer**

##### *Projektvolumen*

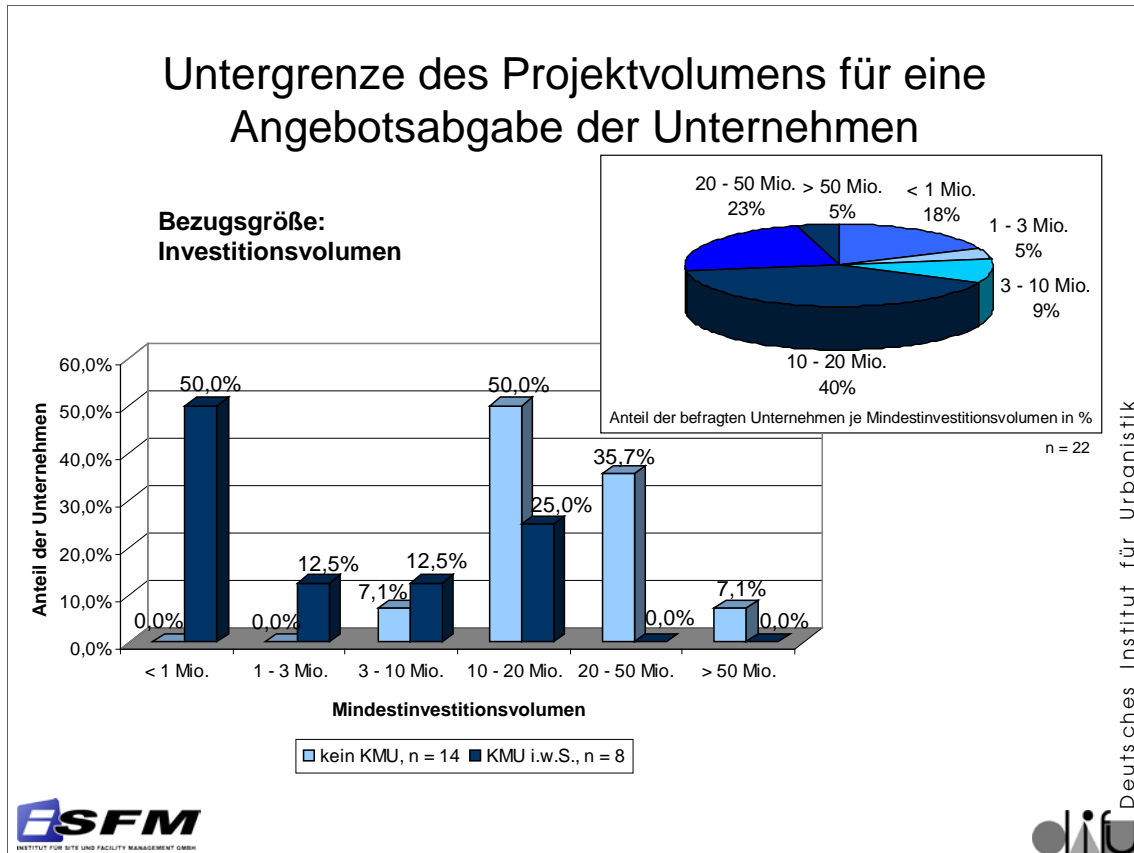
Bezogen auf die Untergrenzen des Projektvolumens (hier: Investitionskosten), die als Richtwert für eine Angebotsabgabe gelten, sind zwei Tendenzen ablesbar: 20 Prozent der Unternehmen bieten bereits ab einem Projektvolumen unter einer Mio. Euro an, zwei Drittel der Unternehmen bieten jedoch erst ab einem Investitionsvolumen von über zehn Mio. Euro an (vgl. Abbildung 4.11). Die Untergrenze des Investitionsvolumens von zehn Mio. Euro geben vor allem Großunternehmen an, es sind jedoch vereinzelt auch mittelständische Unternehmen, die größere Projekte bevorzugen<sup>55</sup>. Dies sind Unternehmen, die im Vergleich zu anderen einen erhöhten PPP-Know-how-Vorsprung haben.

---

<sup>55</sup> Ein KMU gibt an, sich nur bei Projekten mit mehr als zehn Mio. Euro Investitionssumme bewerben zu wollen.



Abbildung 4.11



Die Höhe der Projektvolumina wird von einer nennenswerten Zahl von KMU (IW) als nicht unbedingt ausschlaggebend für die Bewerbung auf eine PPP-Ausschreibung angesehen (auch wenn sich in Kap. 5 bezüglich der konkreten Beteiligung ein etwas anderes Bild abzeichnet). Da es nicht *den* Mittelstand gibt – die Unternehmensstrukturen und Geschäftsfelder streuen sehr breit –, gibt es auch für die unterschiedlichen PPP-Projekttypen und -volumina jeweils „passende“ mittelständische Bewerber.

Die Komplexität von PPP-Projekten ist bei vielen Unternehmen (W) bekannt. Dennoch wird von den bisherigen Marktteilnehmern als besonderes Problem gesehen, dass es noch zu wenige potenzielle Partner gibt, die diese Komplexität und die Idee des Lebenszyklusansatzes verstehen und beherrschen.

#### *Akquisitionskosten*

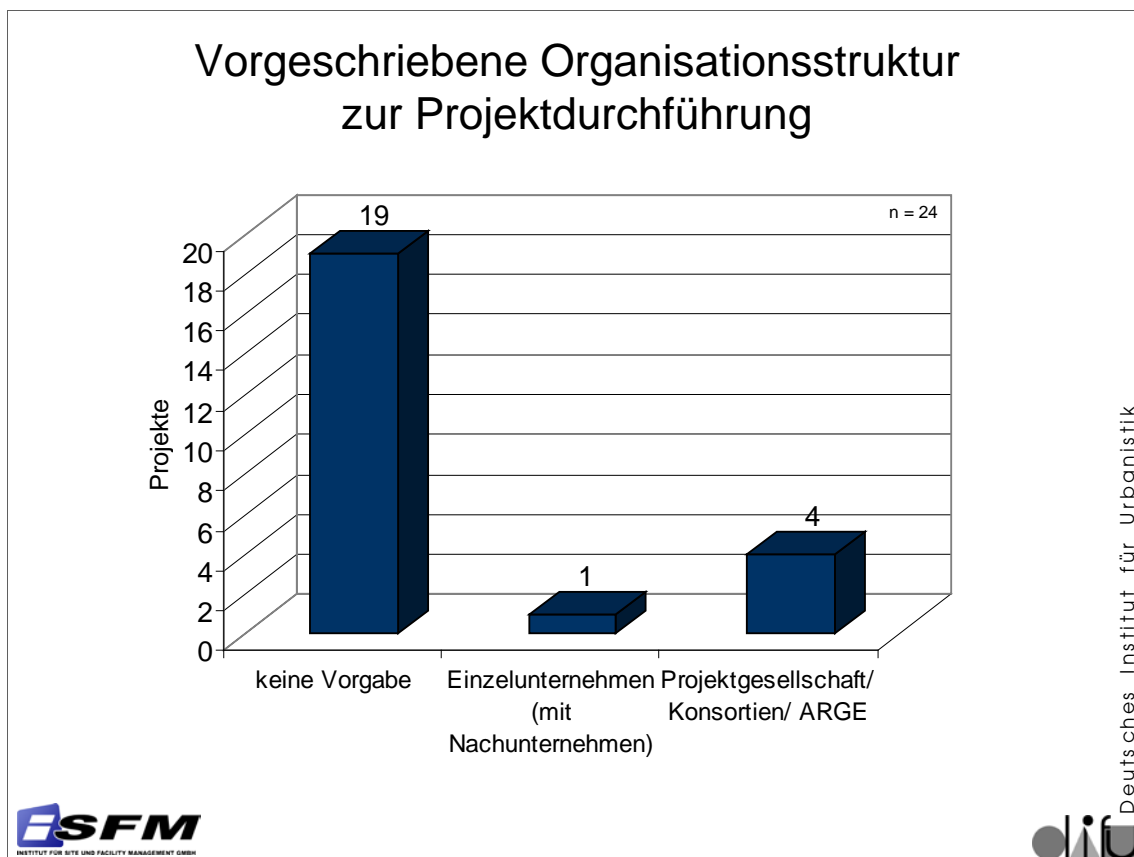
Die Akquisitionskosten werden in den aktuellen Projekten zwar immer noch als Belastung empfunden, stellen aber kein so großes Hemmnis mehr da wie in früheren Bewerbungen auf PPP-Ausschreibungen.

### Vorgaben Anbieterkonsortium

Für die Bietergemeinschaften, die Bau- und Betriebsleistungen abdecken sollten, war in drei Viertel aller Fälle eine gesamtschuldnerische Haftung gefordert. Insbesondere Planungsbüros vermeiden aus diesem Grund vielfach das Eintreten in eine Bietergemeinschaft und haben große Vorbehalte gegenüber den Haftungsfragen.

Bei drei Viertel der Projekte war keine Organisationsstruktur zur Projektdurchführung vorgeschrieben (vgl. Abbildung 4.12). Falls dies doch der Fall war (also bei gut 20 Prozent), wurde eine Projektgesellschaft, ein Konsortium oder eine ARGE vorgeschrieben. Diese drei Organisationsstrukturen waren im Gegensatz zur Umsetzung als Einzelunternehmen bei zwei Drittel der Projekte auch die meist gewählte Variante.

Abbildung 4.12



### Zusammensetzung Anbieter

Nach Aussagen der befragten Unternehmen (W) treten bei der Mehrzahl aktueller Projekte größere Bauunternehmen oder aber Projektentwickler als Federführende der Projektgesellschaft bzw. des Bieterkonsortiums auf. Facility-Management-Dienstleister sind in der Regel Partner bzw. Nachunternehmer. Die Bauunternehmen streben prinzipiell eine Initiatorfunktion sowie die anschließende Projektkoordination an. Ihre potenziellen Partner sollten nach Aussagen dieser Unternehmen (W) Kompetenzen in den Bereichen der Kalkulation von Lebenszykluskosten, Facility-Management-gerechter

Planung, Risikomanagement und Schnittstellenmanagement besitzen. In vielen Fällen komme es zurzeit zu einem Zusammenschluss eines Unternehmens als Hauptauftragnehmer mit einem externen Facility-Management-Dienstleister.

#### *Beteiligung und Ausgestaltung Bieterkonsortium*

KMU waren in knapp der Hälfte der Projekte als private Partner (alleiniger PPP-Auftragnehmer oder auf Konsortialebene/Bietergemeinschaft) eingebunden (vgl. Kapitel 5).

Die im Rahmen der Workshops befragten Unternehmen (W) äußerten ein insgesamt großes Interesse bezüglich der Beteiligung an PPP-Projekten. Momentan bewerten die befragten Unternehmen (I/W) die Entwicklung des PPP-Marktes als eher positiv, da vielfach kleinere Projekte angestoßen werden. Diese eröffnen aufgrund des geringeren Volumens und der vereinfachten Projektstruktur eine Chance für KMU, erfolgreich anzubieten.

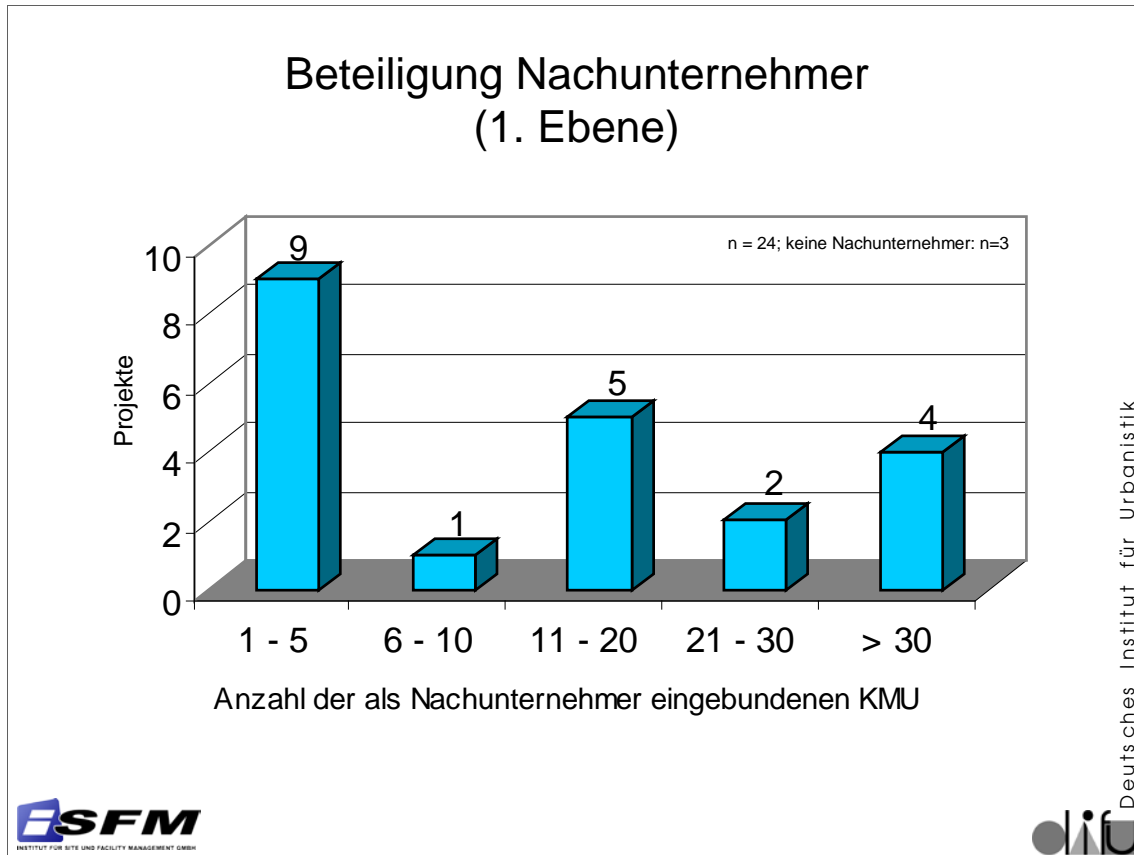
Bezogen auf die Unternehmensbeteiligung sowie die damit verbundene Partnersuche ist nach Aussage einiger befragter Unternehmen unternehmensintern eine intensive Überzeugungsarbeit zu leisten. Die strategischen Entscheidungen sowie der Prozess zum Know-how-Aufbau seien vielfach sehr personenabhängig und in kleineren Unternehmen einfacher durchsetzbar.

Bezogen auf die notwendige Partnerschaft äußerte der größte Anteil der Befragten (W), dass ein frühzeitiges Zusammenführen von Bauunternehmen, Dienstleistern und Planern vor dem Projektstart ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen des Projekts darstellt.

#### *Beteiligung Nachunternehmer*

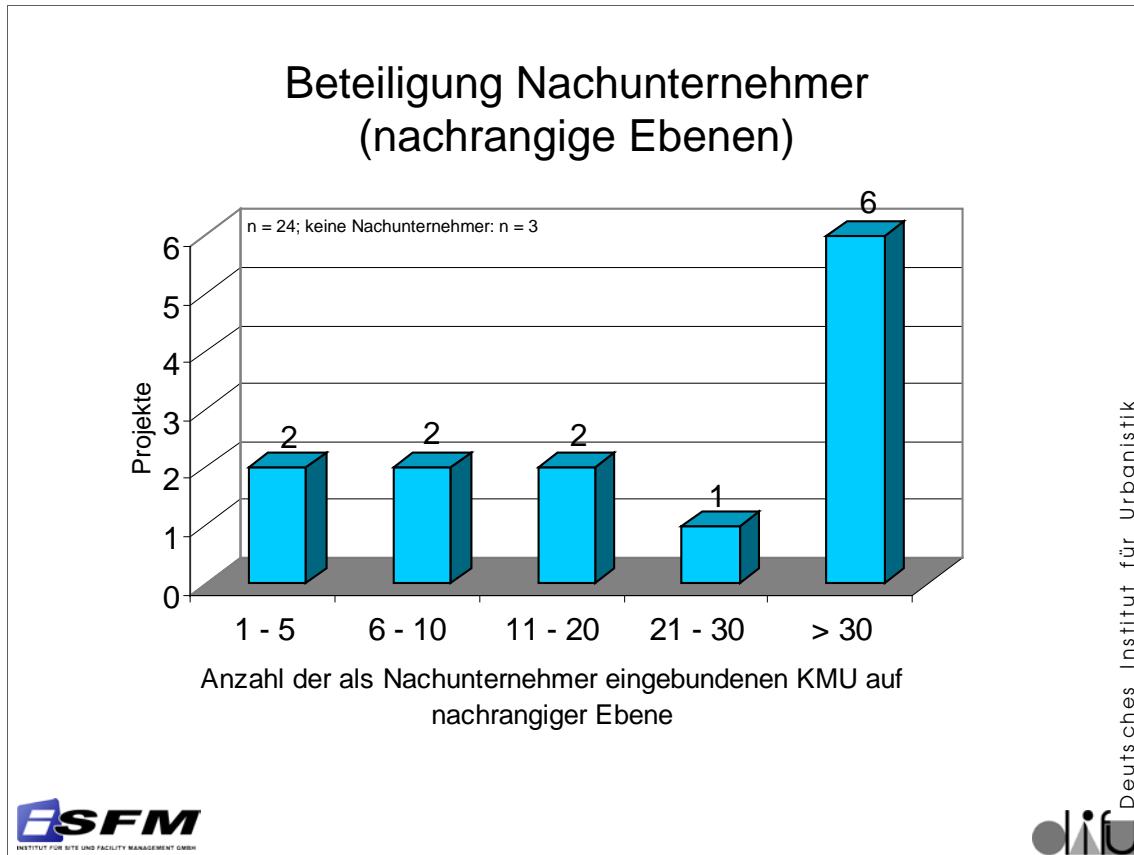
KMU sind nach Aussagen der befragten Unternehmen bei über 85 Prozent aller evaluierten Projekte als Nachunternehmer des privaten Partners auf erster Nachunternehmer-Ebene eingebunden. Bei den restlichen 15 Prozent der Projekte sind KMU lediglich auf nachrangigen Nachunternehmer-Ebenen in den Leistungserstellungsprozess integriert worden. Die meisten Bieterkonsortien integrierten ein bis fünf KMU auf der ersten Nachunternehmer-Ebene (vgl. Abbildung 4.13); die Mehrzahl der restlichen Projekte wurde mit über elf Nachunternehmern umgesetzt.

Abbildung 4.13



Im Vergleich zur Beteiligung von KMU auf der zweiten Ebene (erste Nachunternehmer-Ebene) ist die KMU-Einbindung auf nachrangigen Nachunternehmer-Ebenen noch umfangreicher: Hier waren die KMU zu ca. 85 Prozent eingebunden. Knapp die Hälfte davon hatte mehr als 30 beteiligte Unternehmen (vgl. Abbildung 4.14). Gut die Hälfte verteilt sich gleichmäßig auf die Kategorien von 1–5 und 21–30.

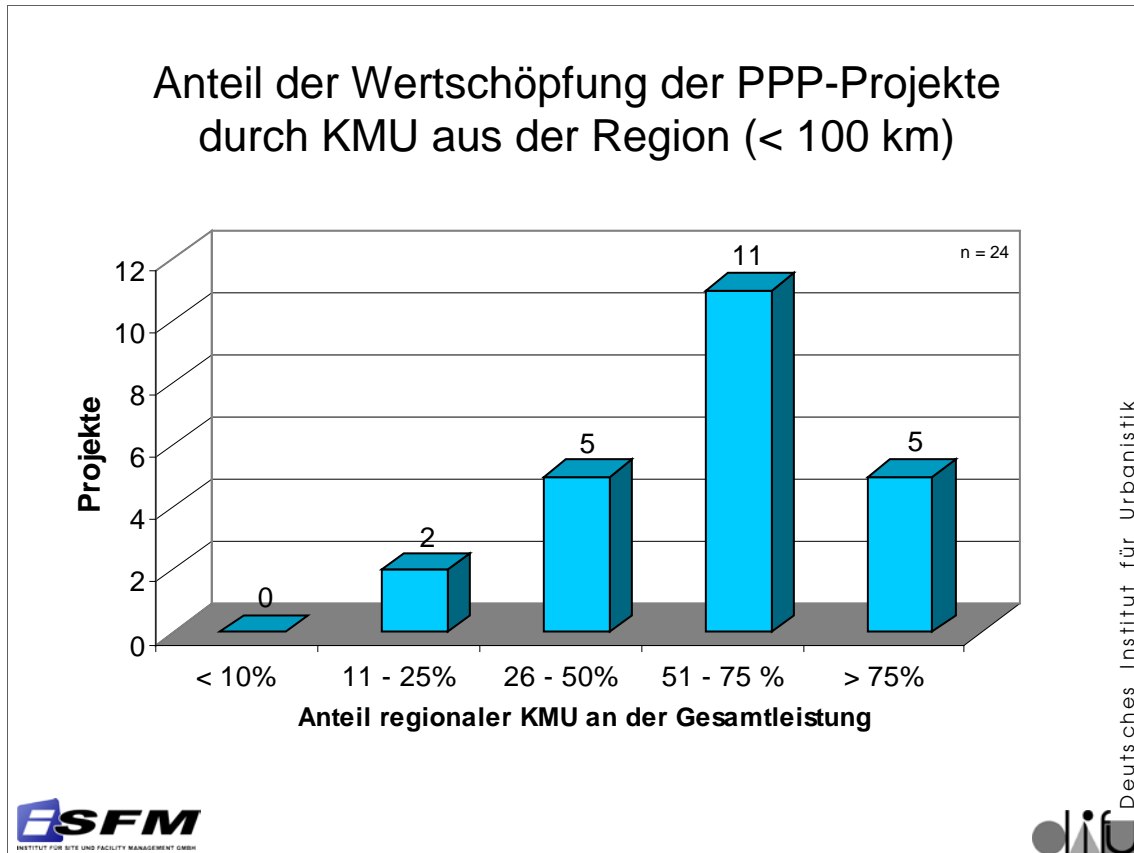
Abbildung 4.14



### *Regionalität*

Unabhängig davon, ob KMU im Rahmen des Bieterkonsortiums oder als Nachunternehmer integriert sind, wurde bei knapp der Hälfte aller evaluierten Projekte der Anteil der KMU aus der Region (im Umkreis von 100 km) zwischen 51 und 75 Prozent beziffert (vgl. Abbildung 4.15). Bei einem knappen Viertel der Projekte sind zwischen 25 und 50 Prozent aller beteiligter KMU aus der Region; bei einem weiteren knappen Viertel stammen über drei Viertel aller KMU aus der Region.

Abbildung 4.15



Nach Einschätzung der befragten Unternehmen (I/W) umfasst der Anteil der Wertschöpfung, der durch KMU aus der Region erbracht wird, tendenziell zwischen 60 und 70 Prozent.

Als wesentliche Gründe für diese recht hohe KMU-Beteiligung aus der Region werden insbesondere die kurzen Reaktionszeiten der Leistungsvereinbarungen (Service Level Agreements) und damit notwendige kurze Wege sowie die Notwendigkeit eines Help-Desk-Ansprechpartners vor Ort angegeben (W).

#### *Risikoverteilung innerhalb des Konsortiums*

In über drei Viertel der Konsortien wird frühzeitig eine interne Risikoverteilung diskutiert oder eine konkrete Risikomatrix erstellt.

Die Risikoabgrenzung erfolgt insbesondere zwischen der Errichtung und dem betrieblichen Teil. Die Risikostreuung wird während des Projekts angepasst. Solche Regelungen zwischen den Unternehmen werden immer mit der jeweiligen Rechtsabteilung abgestimmt.

Die Risikoverteilung innerhalb des Bieterkonsortiums war aus der Sicht aller Unternehmen mindestens zufriedenstellend.

### **4.5.3 Beauftragung von KMU als Nachunternehmer – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber**

Wenn der öffentlichen Hand von den Hauptauftragnehmern Gründe für die Beauftragung der Nachunternehmer genannt wurden, so beziehen sie sich in aller Regel auf die kürzeren Reaktionszeiten und den flexibleren Zugriff, wenn das Unternehmen vor Ort ansässig ist. Das Leistungsspektrum, mit dem die KMU beauftragt werden, ist, soweit Informationen vorliegen, sehr breit. Es reicht von Finanzierung und Projektsteuerung über Hochbau, Gerüstbau, Dachdecker- bis zu Elektro- oder Sanitärleistungen. Die Leistungen wurden – soweit hierzu Informationen vorliegen – meist mittel- (fünf Jahre) bis langfristig (15–20 Jahre) beauftragt und überwiegend aus der Lebenszyklusbeurteilung heraus begründet<sup>56</sup>.

Nur sehr wenige öffentliche Auftraggeber machen dem privaten Hauptauftragnehmer Vorgaben für die vertragliche Gestaltung mit den Nachunternehmern. Diese beziehen sich dann auf Aspekte wie die Anwendung von VOB/VOL, Arbeitsschutzbestimmungen oder das Tariftreuegesetz, mit dem die Nachunternehmer gegen Preisdumping geschützt werden sollen. Von Letzterem nehmen alle öffentlichen Auftraggeber an, dass es auch ohne explizites Einfordern beachtet wird. In aller Regel ist den öffentlichen Akteuren jedoch nicht bekannt, zu welchen Konditionen KMU (oder andere) als Nachunternehmer eingebunden sind.

## **4.6 Zufriedenheit mit den PPP**

### **4.6.1 Zufriedenheit im Detail und Ausgestaltung der Partnerschaft – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber**

Nur ein gutes Drittel der öffentlichen Auftraggeber kann Angaben zur Zufriedenheit mit den beteiligten KMU machen. Möglich ist dies in aller Regel, wenn es sich um den Hauptauftragnehmer/einen der Hauptauftragnehmer in einem Konsortium handelt. Die Mehrzahl der öffentlichen Akteure arbeitet in dem jeweiligen untersuchten PPP zum ersten Mal mit dem privaten Partner zusammen. Die Zufriedenheit ist dennoch meist hoch. Wenn Aussagen zu Unzufriedenheiten gemacht werden, beziehen sie sich z.B. auf Verzögerungen in der Bauphase, bestimmte ästhetische Aspekte am Bau, die nicht im Sinne des Auftraggebers gelöst wurden, oder Nachkalkulationen für nicht veranschlagte Leistungen (z.B. PCB-Kontaminierung, Schimmel in den Wänden), die erst in der Bau-Sanierungsphase offensichtlich wurden. In keinem Fall gingen diese Unzufriedenheiten jedoch so weit, dass die Schiedsstelle angerufen oder Konflikte rechtlich ausgetragen worden wären.

Der partnerschaftliche Gedanke spielt eine große Rolle. Es wird von allen Seiten in der Regel versucht, zu einer gütlichen Einigung, gegebenenfalls zu einem Kompromiss zu kommen. Für die privaten Partner stellt die Realisierung eines PPP meist den Eintritt in

<sup>56</sup> Dies steht in einem gewissen Widerspruch zu den Aussagen von Unternehmen aus den von ISFM durchgeführten Workshops, nach denen üblicherweise Jahresverträge mit automatischer Verlängerung abgeschlossen werden. Eine mögliche Erklärung ist auch hier die eher lückenhafte Information der öffentlichen Auftraggeber über die Details der Gestaltung des Vertragsverhältnisses zwischen Hauptauftragnehmer und dessen Nachunternehmern.

diesen zurzeit noch neuen Markt dar, der verständlicherweise so erfolgreich wie möglich verlaufen und die erforderlichen Qualifikationen für weitere Projekte dieser Art bringen soll.

Die erhobenen Daten beziehen sich wegen der überwiegend noch kurzen Laufzeit der PPP-Projekte zunächst vor allem auf die Bauphase. Ein Teil der Projekte hat erst Ende 2006 die Verträge geschlossen, so dass Fragen zur Zufriedenheit im März/April 2007 noch nicht beantwortet werden konnten.

Die öffentlichen Akteure können kaum etwas zu ihrer Zufriedenheit mit den Nachunternehmern sagen. Als Folge der beschriebenen Arbeitsteilung wissen die öffentlichen Akteure oft nicht genau, wie die Zusammenarbeit zwischen Hauptauftragnehmer und seinen Nachunternehmern organisiert ist und läuft. Wenn die öffentlichen Akteure selbst involviert sind, z.B., wenn sie Partner einer für das PPP gegründeten Projektgesellschaft sind oder wenn die Hauptauftragnehmer ihnen Entscheidungen über Nachunternehmern vorlegen müssen, geben sie allerdings eine meist hohe Zufriedenheit an. Positiv genannt werden die strikte Einhaltung von Zeitvorgaben, eine teils überpünktliche Terminerledigung und die sehr gute Qualität der Arbeit.

Wegen der überwiegend erst kurzen Laufzeit der Projekte sind auch die Angaben zur Zufriedenheit im Hinblick auf die Einhaltung der Qualitätsanforderungen und Service-Level-Agreements recht lückenhaft, in der Tendenz allerdings mit der Bewertung „zufrieden“, obwohl es kaum Erfahrungen mit Reaktionen bei Nichteinhaltung auf Seiten der Unternehmen gibt.

Dort, wo ein aktives Controlling (Bau-, Betriebs-, Vertragscontrolling) seitens der öffentlichen Hand bereits durchgeführt wird, kommen die öffentlichen Akteure zu einem positiven Ergebnis. Teilweise wurden externe Beraterinnen und Berater – unterstützend – in das Controlling einbezogen.

#### **4.6.2 Zufriedenheit im Detail und Ausgestaltung der Partnerschaft – aus Sicht der privaten Auftragnehmer**

##### *Interne Partnerschaft*

Bezogen auf die Bauphase wurde die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen von den PPP-Partnern im Wesentlichen als gut bis sehr gut bewertet. Die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Projektpartner manifestiert sich auch in der Darstellung vorhandener Differenzen, die lediglich vereinzelt (ca. fünf Prozent) in den Projekten aufgetreten sind bzw. auftreten.

Vor dem Hintergrund einer interdisziplinären Zusammenarbeit wurde von den befragten Unternehmen (W) immer wieder die Notwendigkeit eines umfassenden internen Know-hows aller Beteiligten angesprochen (PPP-Verständnis sowie Fachwissen). Aufgrund der Komplexität der Projekte und eines aufwendigen Schnittstellenmanagements sei ein festes Projektteam notwendig, das, bestehend aus einem PPP-Koordinator, Architekten, Haustechnikern und Facility-Management-Ingenieuren, eine organisatorische Einheit bilden sollte. Für diese Abstimmungsprozesse sollten Standardabläufe



bzw. Routinen entwickelt und Prioritäten im Projekt und projektübergreifend festlegt werden.

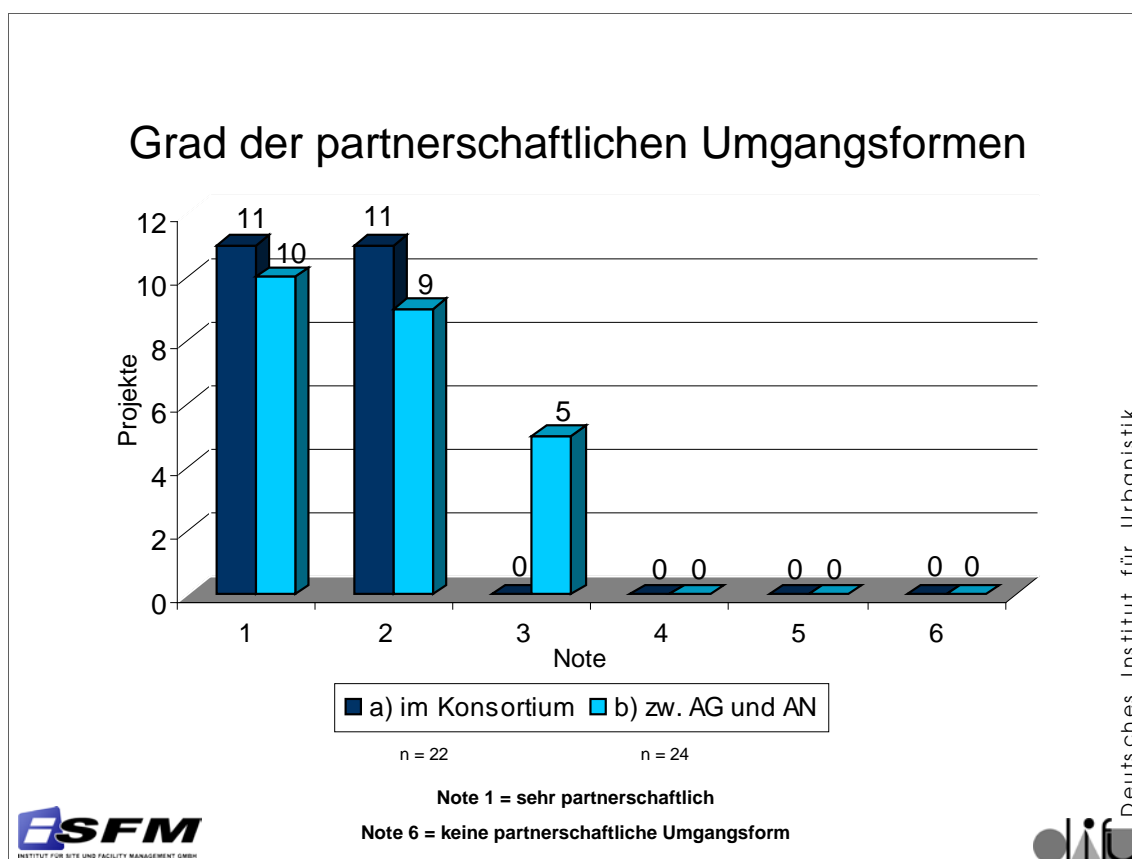
### *Einhaltung Vertragsvereinbarungen*

Die Vertragsvereinbarungen zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Bietern konnten aus Sicht der Unternehmen hinsichtlich Qualität, Quantität und Termintreue bei über 85 Prozent der evaluierten Projekte vollständig eingehalten werden, bei den restlichen Projekten zumindest teilweise.

### *Partnerschaft*

Der Grad der partnerschaftlichen Umgangsform im Konsortium wurde wie auch jener zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer größtenteils mit sehr gut und gut klassifiziert (vgl. Abbildung 4.16). Nur bei der Umgangsform zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer gab es bei einigen Projekten eine Bewertung mit befriedigend.

Abbildung 4.16

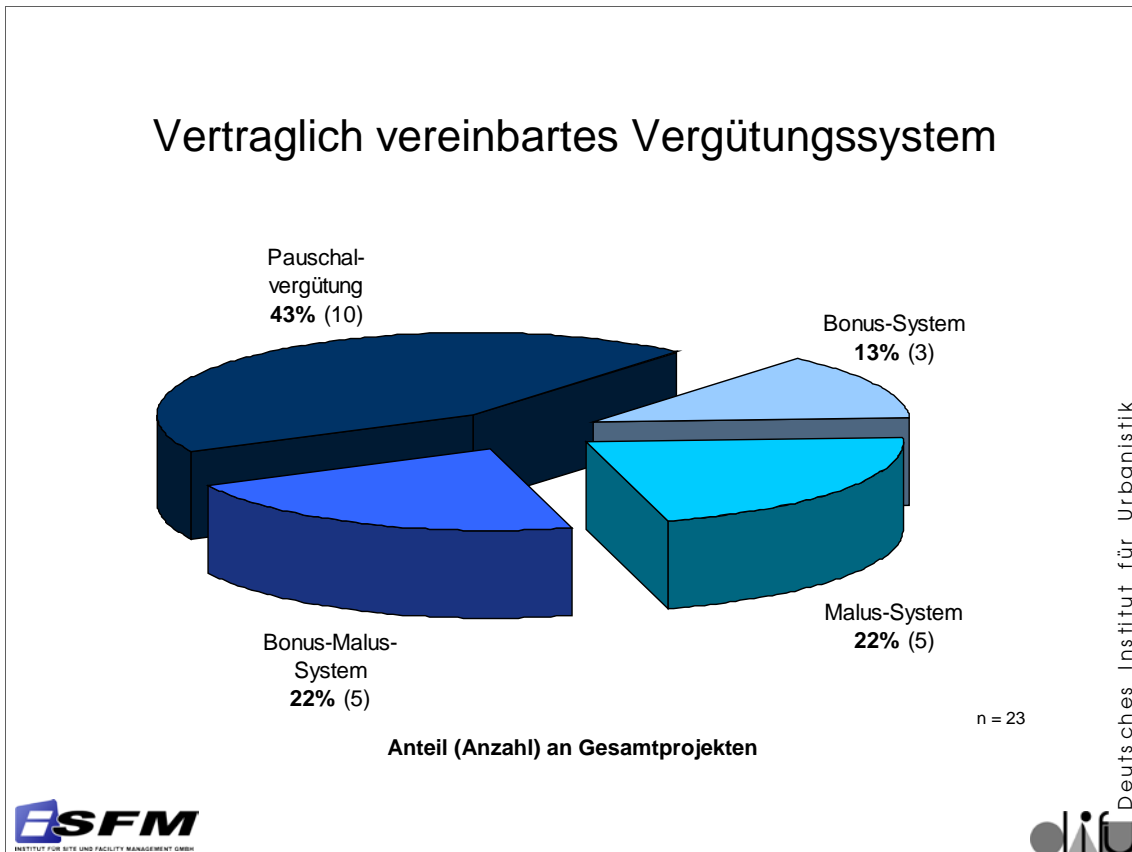


Als bevorzugtes partnerschaftliches Instrument der PPP-Partner werden in knapp der Hälfte der evaluierten Projekte die Jour-fixe-Termine umgesetzt, gefolgt vom Monitoring/Berichtswesen mit gut einem Viertel. Schlichtungsmechanismen und Change Management kommen selten zum Einsatz.

### Vergütungssystem

Das eingesetzte Vergütungssystem ist bei weniger als der Hälfte aller evaluierten Projekte die Pauschalvergütung (vgl. Abbildung 4.17) ohne Anreizmechanismen. Mit knapp einem Viertel folgen jeweils gleichauf die Malus-Systeme bzw. Bonus-Malus-Systeme.

Abbildung 4.17



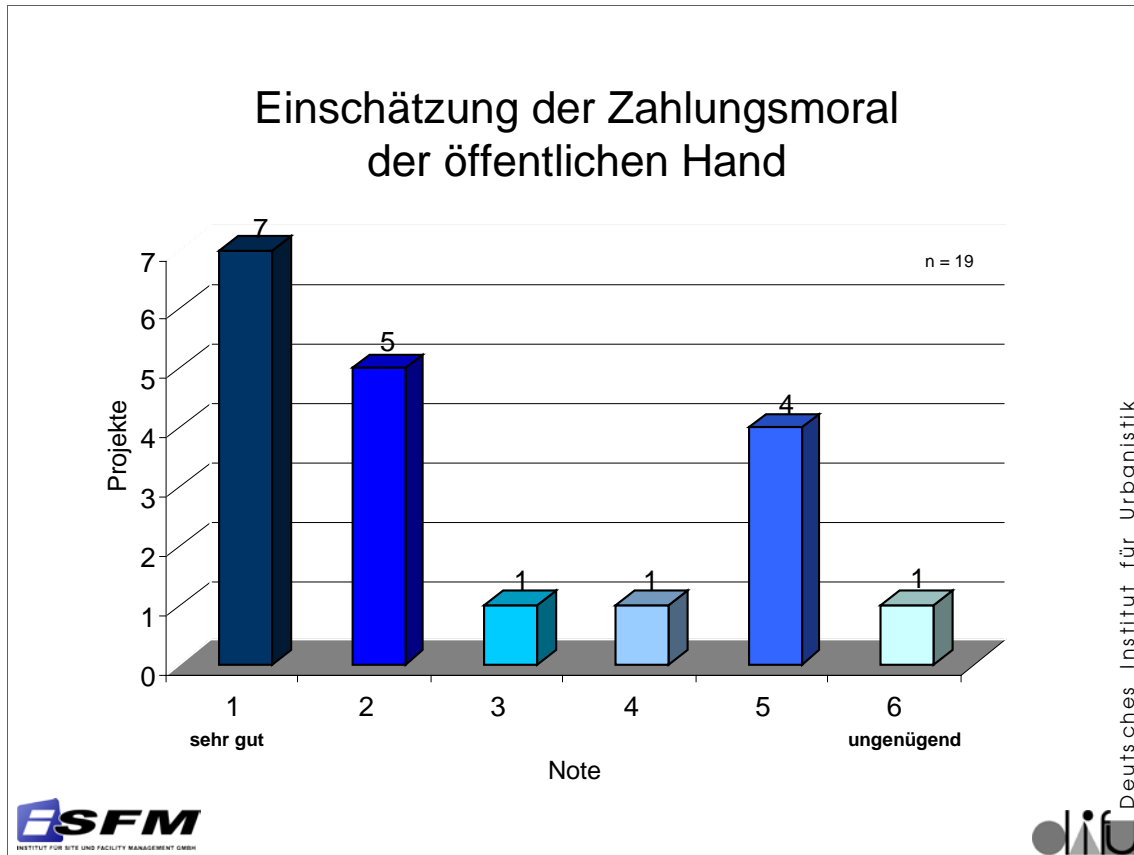
Die Regelung des Vergütungssystems wurde vom Großteil der Unternehmen (bei weit über drei Viertel der evaluierten Projekte) direkt an die Nachunternehmer weitergegeben.

Die Praktikabilität des Vergütungssystems wird im Durchschnitt als gut bis befriedigend bewertet, wobei fast die Hälfte aller Unternehmen die Praktikabilität als gut beurteilt.

### Zahlungsmoral der öffentlichen Hand

Die Zahlungsmoral der öffentlichen Hand im Verhältnis zu sonstigen nicht PPP-spezifischen Projekten wird von zwei Drittel der Unternehmen mit „sehr gut“ und „gut“ bewertet (vgl. Abbildung 4.18). Auffällig ist jedoch, dass die Zahlungsmoral im Rahmen der restlichen Projekte schwerpunktmäßig als mangelhaft angesehen wurde.

Abbildung 4.18



### *Insolvenz des privaten PPP-Partners*

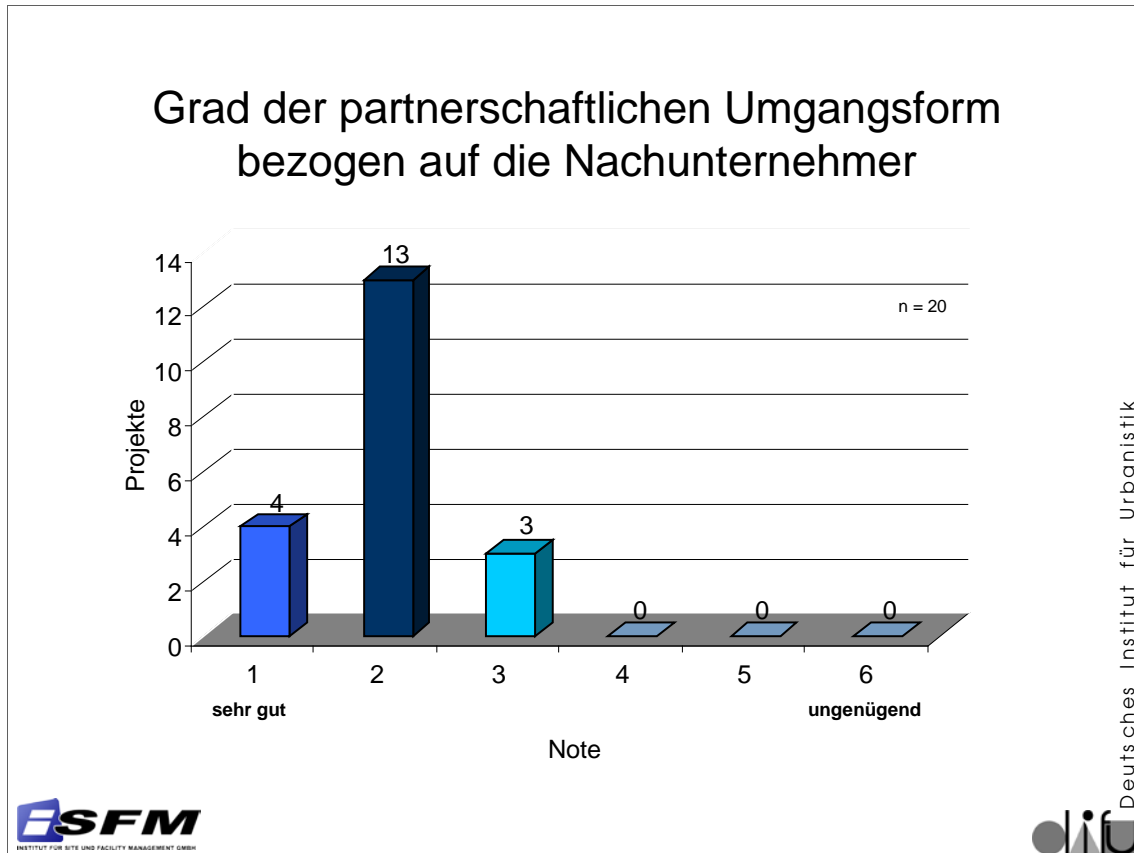
Während der Bau-/Betriebsphase trat eine Insolvenz seitens eines Mitglieds des PPP-Partners (Konsortium) oder eines Nachunternehmers bei fast jedem fünften der Projekte (ca. 20 Prozent) ein. Die konkreten Auswirkungen dieser Insolvenzen wurden im Rahmen dieser Studie nicht vertieft untersucht. Festgestellt werden kann nur, dass im Rahmen der vertieften Workshops (W) bezüglich der betrachteten Projekte keine signifikanten Abweichungen vom Gesamtterminplan aufgrund von Insolvenzen benannt wurden.

### *Zufriedenheit mit Nachunternehmern*

Die allgemeine Zufriedenheit während der Bauphase im Hinblick auf die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen, die mit den Nachunternehmern geschlossen wurden, wurde von knapp der Hälfte der Befragten mit „gut“ bewertet (vgl. Abbildung 4.19). Kein Unternehmen war unzufrieden (Note 5 oder 6).



Abbildung 4.20



Signifikante Nachforderungen von Nachunternehmern wurden in gut der Hälfte der Projekte gestellt. Dies bewegte sich nach Aussagen der befragten Unternehmen im Vergleich zu klassischen Projekten aber im üblichen Rahmen.

Als partnerschaftliche Instrumente wurde bei den Nachunternehmern insbesondere Jour-fixe-Termine oder Monitoring/Berichtswesen eingesetzt.

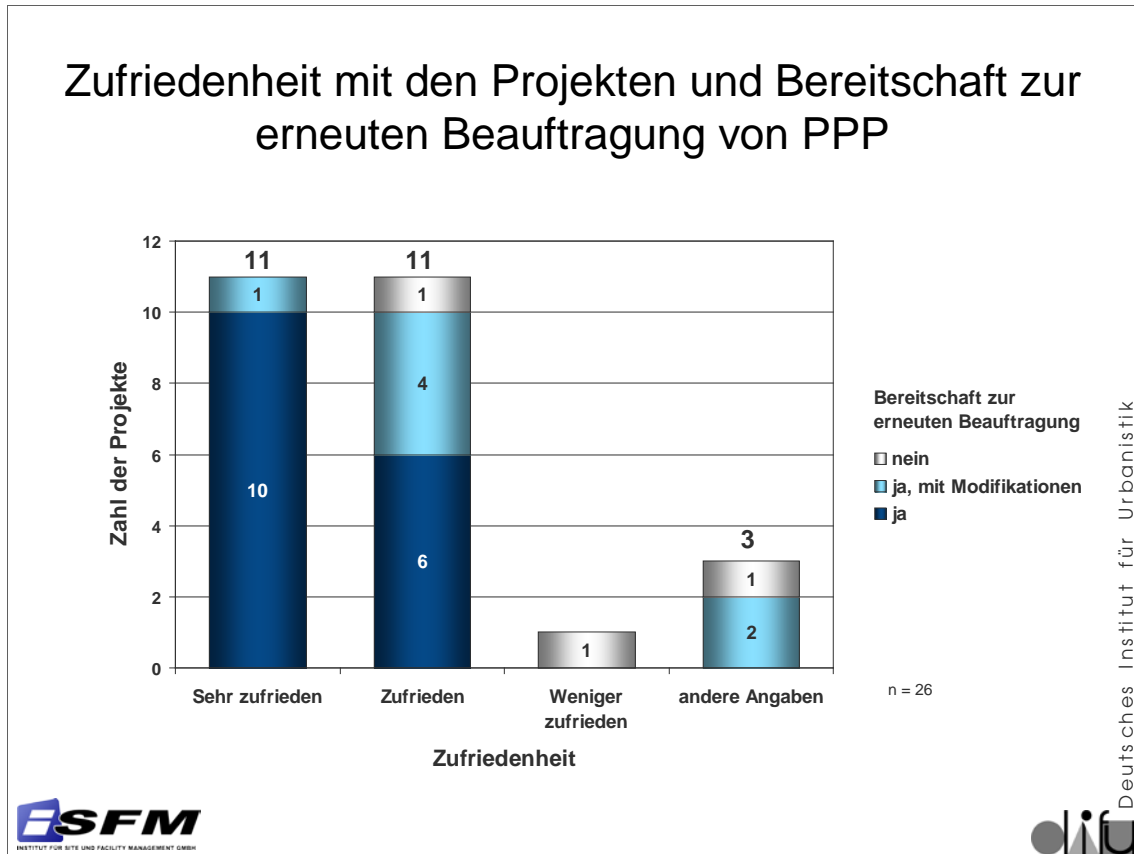
#### 4.6.3 Gesamtzufriedenheit – aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

In einer umfassenden Betrachtung der Gesamtzufriedenheit mit den jeweiligen PPP-Projekten sind 22 von 26 öffentlichen Akteuren „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ (85 Prozent; vgl. Abbildung 4.21). Lediglich zwei äußern sich weniger zufrieden oder zum Teil weniger zufrieden, zum einen begründet mit der schlechten Beratung zu PPP, zum anderen aufgrund deutlicher Verzögerungen in der Bauphase. Ganz überwiegend zeigen die Kommentare jedoch Zufriedenheit mit Äußerungen wie „Erwartungen in zeitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht erfüllt“, „hohe Wirtschaftlichkeit“, „zügige Umsetzung“ oder „reibungsloser Ablauf“.

Sechzehn von 26 der öffentlichen Akteure würden das PPP wieder so beauftragen (vgl. Abbildung 4.21). Sieben Auftraggeber würden Modifikationen vornehmen, drei würden PPP in ähnlichen Fällen so nicht mehr beauftragen. Eine Kommune nennt Unzufriedenheiten in der Betriebsphase als Grund, eine andere gibt nach diesen ersten PPP-

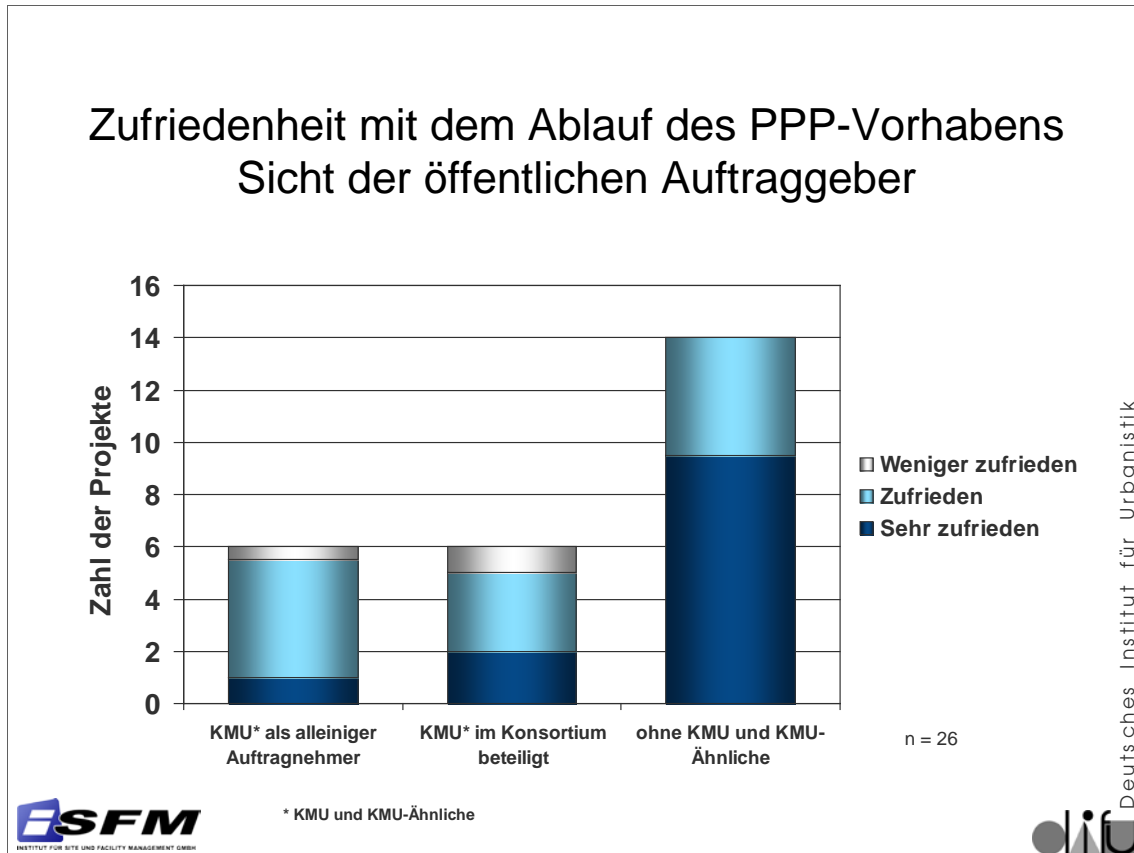
Erfahrungen bei Projekten der von ihr realisierten Größenordnung der „klassischen“ losweisen Vergabe den Vorzug. Als Modifikationen werden von den öffentlichen Akteuren eine konkretere Formulierung von Vorgaben in den Verfahren, Vorgaben für den Betrieb (z.B. Haustechnik) und eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands genannt.

Abbildung 4.21



Auch wenn die Zufriedenheit insgesamt relativ hoch ist, werden aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber die Leistungen der großen Unternehmen tendenziell besser beurteilt (vgl. Abbildung 4.22).

Abbildung 4.22



#### 4.6.4 Gesamtzufriedenheit – aus Sicht der privaten Auftragnehmer

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller evaluierten Projekte fällt der generelle Zufriedenheitsgrad für nahezu alle privaten Akteure der Hauptauftragsebene als „sehr zufrieden“ oder „zufrieden“ aus. Auch in den vertieften Interviews sowie Workshops (W) wurde von einem Großteil der Akteure eine positive Einstellung geäußert. Bis auf wenige Ausnahmen<sup>57</sup> würden die Unternehmen das Verfahren nochmals durchführen und beabsichtigen, weitere PPP-Projekte zu akquirieren.

Der überwiegende Anteil der befragten Unternehmen (I) zeigt hohe Zufriedenheit mit Äußerungen wie „Vertragliche Vereinbarungen wurden erfüllt“, „guter partnerschaftlicher Umgang mit der öffentlichen Hand sowie den Nachunternehmern“.

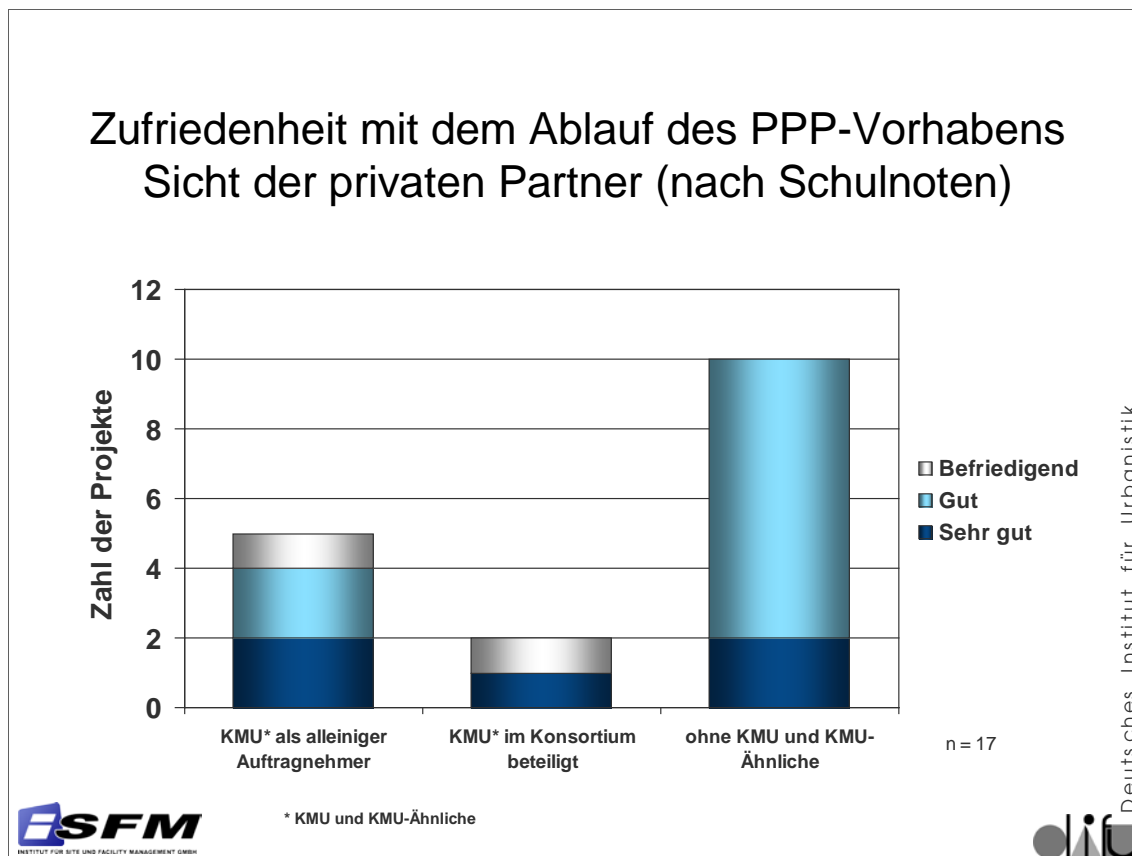
Als besondere Optimierungspotenziale werden im Wesentlichen zwei Aspekte genannt: die Erhöhung der Zahlungsmoral der öffentlichen Hand, die im Rahmen von fünf Projekten als mangelhaft oder sogar ungenügend bezeichnet wurde, sowie die Aus-

<sup>57</sup> Lediglich ein obsiegenderes mittelständisches Unternehmen gab an, dass es sich nach den gemachten Erfahrungen nicht noch einmal auf das Projekt einlassen würde. Trotz dieser Aussage ist eine hohe Bereitschaft des Unternehmens, weiterhin an PPP-Projekten teilzunehmen, vorhanden. Das Unternehmen regte lediglich an, alternative Vergabeverfahren im Rahmen von PPP-Beschaffungsvorgängen (vergaberechtlich) zu prüfen, da dort wesentliche Vorteile vermutet werden.

wahl und die Koordinierung von Nachunternehmern<sup>58</sup>, da bei drei Projekten (15 Prozent) Insolvenzen auf Nachunternehmer-Ebene aufgetreten sind. Sie führten laut Aussagen der Auftraggeber zu keinen Problemen im Rahmen der Leistungserstellung. Bei den angegebenen drei Projekten sind die Auftragnehmer laut EU-Definition nicht den KMU zuzurechnen.

Im Hinblick auf die nach Unternehmenskategorien differenzierten Aussagen zur Zufriedenheit gibt es kein so klares Bild (vgl. Abbildung 4.23) wie in der Sicht der öffentlichen Auftraggeber. Tendenziell sind aber auch hier die Großunternehmen (bzw. mittlere Unternehmen in Konzernabhängigkeit) zufriedener mit dem Ablauf des PPP-Vorhabens. Auch kommen die einzigen beiden Urteile „befriedigende Zusammenarbeit“ (auf die Frage „Wie ist die allgemeine Zufriedenheit im Hinblick auf die Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen während der Bauphase?“) von privaten Partnern aus Projekten mit KMU-Beteiligung bzw. voller KMU-Verantwortung – ein Ergebnis, das in gewissem Sinn mit der Einschätzung der öffentlichen Partner korrespondiert.

Abbildung 4.23



<sup>58</sup> Bei der Auswahl von Nachunternehmern war der Auftraggeber im Rahmen dieser Projekte nicht beteiligt.



## 4.7 Ausgewählte PPP mit „besonderem Mittelstandsbezug“ – Kurzdarstellungen

Im Folgenden werden in knapper Form die Ergebnisse der fünf PPP-Projekte dargestellt, die vertieft untersucht wurden, da sie nach Angabe der Projektträger den PPP-Beschaffungsprozess besonders mittelstandsgerecht ausgestaltet hatten und/oder mittelständische Unternehmen in herausgehobener Weise beteiligt sind (zur Methode und zum Bewertungsverfahren vgl. Kapitel 2 und 5.2).

Dargestellt werden die Vorgehensweisen, die von Seiten der öffentlichen Hand gewählt wurden, um dem Mittelstand im Verfahren Chancengleichheit einzuräumen, die tatsächliche Beteiligung des Mittelstands und – soweit möglich – Besonderheiten des jeweiligen Projekts.

### 4.7.1 Bodenseekreis

#### 4.7.1.1 Chancengleichheit des Mittelstands

Nach Aussagen des öffentlichen Gesprächspartners ist die Förderung des Mittelstands im Bodenseekreis sehr wichtig. Explizite Vergabeleitlinien des Kreises existieren nicht, der Kreis ist jedoch gehalten, sich an die Mittelstandsförderrichtlinie des Landes zu halten. Wegen der hohen Bedeutung des Mittelstands wurde das Projektvolumen eher klein gehalten, in der Erwartung, dass sich dadurch Mittelständler angesprochen fühlen, allein oder als Bietergemeinschaft ein Angebot abzugeben.

Die Projektidee wurde im Vorfeld nicht mit Kreishandwerkerschaft, IHK oder anderen Interessenverbänden von KMU erörtert. Auch die Wirtschaftsförderung wurde nicht in die Vorüberlegungen einbezogen.

Es wurden keine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Maßnahmen getroffen, um den interessierten Unternehmen einen Zugang zu den für Teilnahmewettbewerb und Ausschreibungsverfahren relevanten Informationen zu ermöglichen. Workshops, Informationsveranstaltungen und/oder ein Internetauftritt zum Teilnahmewettbewerb bzw. zu Projektinhalt und -ablauf wurden nicht angeboten. Es wurde auch kein Bewerbermemorandum bereitgestellt.

Die Bewertungskriterien im Vergabeverfahren wurden sowohl für den Teilnahmewettbewerb als auch in der Angebotsphase bekannt gegeben. Im Vergabeverfahren wurden keine konkreten PPP-Erfahrungen gefordert. Die Hauptauftragnehmer wurden nicht verpflichtet, KMU als Nachunternehmer zu beauftragen.

#### 4.7.1.2 Tatsächliche Beteiligung des Mittelstands

Die obsiegende Bieterin, die Fränkel AG, Friedrichshafen, ist nach der Definition der Europäischen Kommission ein kleines Unternehmen. Die Firma, deren Hauptgeschäft die Immobilienverwaltung ist, erscheint als Hauptauftragnehmer eines PPP-Projekts zunächst untypisch. Die Fränkel AG verwaltet aber nicht nur Immobilien, sie konzipiert

und baut auch Projekte und vermietet oder verkauft sie anschließend. Mit diesem Erfahrungshintergrund ist nach Aussage des Auftraggebers befähigt, als kleines mittelständisches Unternehmen dieses PPP-Projekt durchzuführen. Im untersuchten Projekt beauftragte die Firma Fränkel AG mittelständische Firmen aus der Region.

Nicht nur der Hauptauftragnehmer ist ein KMU; auch als beauftragte Nachunternehmer des privaten Partners sind darüber hinaus nach Unternehmensangaben zwischen 21 und 30 KMU beteiligt. Auf nachrangiger Nachunternehmer-Ebene befinden sich nach Angaben des Auftragnehmers sechs bis zehn KMU im Einsatz. Nach Informationen des öffentlichen Auftraggebers durch die Fränkel AG sind damit in der gesamten Wertschöpfungskette fast ausschließlich KMU beteiligt. Mehr als 90 Prozent des Auftragsvolumens gehen damit an KMU in der Region (Bodensee bis Ulm). Bis auf die Fassade wurden sämtliche Leistungen in der Region vergeben. Die Fränkel AG begründet die Einbindung von KMU mit der Zielsetzung, Betriebe in der Region zu stärken. Ein Vorteil sei zudem, dass z.B. bei Gewährleistungsmängeln ein Zugriff schneller erfolgen kann.

Bei der Auswahl der Nachunternehmer hat die auftraggebende Kommune mitgewirkt. Die Fränkel AG hat den Landkreis um Empfehlungen zu Unternehmen gebeten, mit denen bereits gute Erfahrungen gemacht wurden. Die Fränkel AG hat Ausschreibungen für Einzelgewerke durchgeführt, die Ausschreibungstexte wurden teilweise dem öffentlichen Auftraggeber vorgelegt, ebenso wurde dieser über die Ergebnisse der Ausschreibungen informiert.

## **4.7.2 Köln (Expresspaket und Handwerkerpaket)**

### *4.7.2.1 Chancengleichheit des Mittelstands*

Die Förderung des Mittelstands ist in Köln nach Angabe der Ansprechpartner von hoher Bedeutung. Es existieren konkrete Vergabeleitlinien, die das Thema Mittelstandsförderung in einen besonderen Fokus rücken. Dadurch war vorgegeben, dass ein Teil des geplanten Auftragsvolumens in einem kleineren und daher eher für den Mittelstand geeigneten Projekt realisiert wird. Darüber hinaus gab es bereits im Vorfeld des untersuchten Projekts Überlegungen, die auf eine Chancengleichheit von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen der geplanten Auftragsvergabe ausgerichtet waren. Im Ergebnis erfolgte eine Aufteilung der geplanten Vorhaben auf das „Expresspaket“ mit einem größeren Projektvolumen (ca. 34 Mio. Euro) einerseits und auf das speziell für den Mittelstand maßgeschneiderte „Handwerkerpaket“ mit einem kleineren Volumen (ca. fünf Mio. Euro) andererseits.

Entsprechend der geplanten Ausgestaltung der beiden Projekte wurde die Projektidee bereits im Vorfeld mit der Handwerkskammer zu Köln erörtert.

Um den interessierten Unternehmen einen Zugang zu den für den jeweiligen Teilnahmewettbewerb und das folgende Ausschreibungsverfahren relevanten Informationen zu ermöglichen, wurde in beiden Fällen ein Bewerbermemorandum bereitgestellt.

Die Bewertungskriterien in den Vergabeverfahren wurden sowohl für die Teilnahmewettbewerbe als auch in den Angebotsphasen zumindest teilweise bekannt gegeben.

Bereits in den Teilnahmewettbewerben wurden die angestrebten Risikostrukturen dargestellt. Zu Beginn der Ausschreibungen wurde als Angebotsgrundlage jeweils eine Risikomatrix erstellt.

Die Frist zur Abgabe eines Angebots war mit 99 Tagen vergleichsweise lang. Im Vergabeverfahren wurden keine konkreten PPP-Erfahrungen gefordert. Die Hauptauftragnehmer für das „Handwerkerpaket“ wurden nicht verpflichtet, KMU als Nachunternehmer zu beauftragen. Die konkrete Ausgestaltung des Projekts war bereits auf eine Beteiligung des Mittelstands als Hauptauftragnehmer ausgelegt. Anders war dies beim „Expresspaket“. Hier erging eine entsprechende Verpflichtung. Eventuelle Nachunternehmer waren in beiden Fällen zu benennen. Eine Entschädigung für die erfolglose Teilnahme am Ausschreibungsverfahren wurde ebenfalls in beiden Projekten geleistet.

#### *4.7.2.2 Tatsächliche Beteiligung des Mittelstands*

Für das Handwerkerpaket bekam die Carl Schumacher GmbH, nach der Definition der Europäischen Kommission ein mittelständisches Unternehmen, den Zuschlag. Auch als beauftragte Nachunternehmer des privaten Partners sind mehr als 30 KMU beteiligt. Über deren genauen Anteil am Projektvolumen und an der regionalen Wertschöpfung liegen keine Informationen vor. In diesem Zusammenhang ist allerdings von Bedeutung, dass das als Hauptauftragnehmer beauftragte mittelständische Unternehmen nicht in der Region angesiedelt ist, sondern seinen Sitz in Wolfenbüttel hat.

Das Expresspaket wurde im Hauptauftrag an die Hochtief PPP Solutions GmbH vergeben. Diese ist kein mittelständisches Unternehmen nach der Definition der Europäischen Kommission. Aufgrund der Ausgestaltung der beiden Projektpakete wurde aber auch nicht mit einer Beteiligung des Mittelstands als Hauptauftragnehmer gerechnet. In der zweiten Reihe, das heißt als beauftragte Nachunternehmer des privaten Partners, sind ein bis fünf KMU eingebunden. Gründe für diese Einbindung sind nach Angaben des Auftragnehmers die positiven Erfahrungen aus anderen Projekten mit ähnlicher Vorgehensweise und die Bildung eines regionalen Netzwerks. Weiterhin werden nach Unternehmensangaben mehr als 30 KMU auf nachrangiger Nachunternehmer-Ebene beteiligt. Der Anteil der KMU am Projektvolumen wird von den öffentlichen Auftraggebern auf ca. 70 Prozent geschätzt. In der gleichen Größenordnung wird auch der Anteil der regionalen Wertschöpfung erwartet.

#### *4.7.2.3 Besonderheiten des untersuchten Projekts*

Der wesentliche Unterschied in der Ausgestaltung der beiden Projektpakete liegt im veranschlagten Projektvolumen. Ein weiterer Unterschied ist die Verpflichtung der Hauptauftragnehmer, mittelständische Unternehmen als Nachunternehmer zu berücksichtigen, die nur beim „Expresspaket“ formuliert wurde. Bei der Bereitstellung von Informationen und Dokumenten oder bei der Festlegung von Fristen im Rahmen des Vergabeverfahrens wurde nicht zwischen den Projekten differenziert. Die Tatsache, dass trotz dieser wenigen Unterschiede in der Ausgestaltung im Vorfeld die angestrebten Effekte bei der Beteiligung der KMU realisiert wurden, macht die Bedeutung insbe-

sondere des Projektvolumens deutlich. Dieser Zusammenhang wird in Kapitel 5 noch einmal genauer analysiert.

Bei der Betrachtung des Ausschreibungsergebnisses des „Handwerkerpakets“ stellt sich die Frage, warum die KMU vor Ort nicht zum Zuge gekommen sind. Die erhobenen Daten geben auf diese Frage keine Antwort. Es wird aber deutlich, dass die Förderung der Chancengleichheit für den Mittelstand nicht zwangsläufig eine Förderung der regionalen Wirtschaft bedeuten muss. Dies wurde jedoch als Zielstellung in vielen Fällen mit dem Kriterium gleichgesetzt, dass ein Projekt besonders mittelstandsgerecht ausgestaltet ist.

Interessant ist auch die Frage, warum der Auftrag beim „Handwerkerpaket“ nicht an ein großes Unternehmen vergeben wurde. Die Befragung des Auftragnehmers beim Expresspaket ergab, dass sich die Hochtief PPP Solutions GmbH in der Regel erst ab einem Investitionsvolumen von mindestens 20 Mio. Euro bzw. einem Barwert des gesamten Lebenszyklus von mindestens 50 Mio. Euro um einen entsprechenden Auftrag bewirbt. Auch andere große Auftragnehmer haben in der Erhebung entsprechende Angaben gemacht (vgl. Kapitel 4.5.2). Der Erfolg eines KMU ergibt sich unter diesen Umständen also nicht unbedingt aus der Tatsache, dass das Unternehmen objektiv besser für das Projekt geeignet ist als ein großes Unternehmen, sondern möglicherweise auch aus dem Umstand, dass sich die großen Unternehmen gar nicht erst um das Projekt bewerben. Im Sinne der Förderung des Mittelstands kann diese Erkenntnis zwar hilfreich sein, für die möglichst effiziente Realisierung öffentlicher Investitionsvorhaben kann sich dies jedoch auch nachteilig auswirken.

Die öffentlichen Auftraggeber in Köln waren sich dieses Effekts bewusst. Die Aufteilung der Investitionsmaßnahmen auf die beiden Pakete war jedoch politisch gewollt. Die Frage, ob sie das Projekt wieder so vergeben würden, wurde zum Befragungszeitpunkt zurückhaltend beantwortet, insbesondere mit dem Hinweis auf die eher geringe Wirtschaftlichkeit des Handwerkerpakets.

### **4.7.3 Leimen**

#### *4.7.3.1 Chancengleichheit des Mittelstands*

Die Förderung des Mittelstands war bei diesem Projekt in Leimen von mittlerer Bedeutung, da man davon ausging, dass dieses Objekt die Leistungsfähigkeit des Mittelstands übersteigt. Es existieren keine entsprechenden Vergabeleitlinien, die das Thema Mittelstandsförderung in einen besonderen Fokus rücken.

Die Projektidee wurde im Vorfeld weder mit der Kreishandwerkerschaft, der IHK noch mit anderen Interessenverbänden von KMU erörtert.

Es wurden keine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Maßnahmen getroffen, um den interessierten Unternehmen einen Zugang zu den für den Teilnahmewettbewerb und das Ausschreibungsverfahren relevanten Informationen zu ermöglichen. Es wurden hier allerdings auch keine Vorgaben getroffen, die eine Teilnahme des Mittelstands ausgeschlossen hätten. Workshops, Informationsveranstaltungen und/oder

ein Internetauftritt zum Teilnahmewettbewerb bzw. zu Projektinhalt und -ablauf wurden nicht angeboten. Es wurde auch kein Bewerberbietermemorandum bereitgestellt.

Die Bewertungskriterien im Vergabeverfahren wurden sowohl für den Teilnahmewettbewerb als auch in der Angebotsphase bekannt gegeben. Im Teilnahmewettbewerb wurde die angestrebte Risikostruktur nicht dargestellt, in den Verdingungsunterlagen war die (verpflichtende) Risikostruktur dann enthalten.

Das gesamte Vergabeverfahren hat sich in den Ausschreibungsfristen an den gesetzlichen Mindestfristen orientiert. Im Vergabeverfahren wurden keine konkreten PPP-Erfahrungen gefordert. Die Hauptauftragnehmer wurden nicht verpflichtet, vorrangig KMU als Nachunternehmer zu beauftragen. Eventuelle Nachunternehmer waren auch nicht zu benennen.

#### *4.7.3.2 Tatsächliche Beteiligung des Mittelstands*

Das obsiegende Unternehmen s.a.b. GmbH & Co. KG ist ein mittelständisches Unternehmen nach der Definition der Europäischen Kommission. Als beauftragte Nachunternehmer des privaten Partners sind zwischen einem und fünf weitere KMU beteiligt. Als Nachunternehmer auf nachrangiger Nachunternehmer-Ebene kamen über 30 KMU im Rahmen des Projekts zum Einsatz. Nach Aussagen des öffentlichen Auftraggebers wurden im Einzelnen die Leistungen durchgängig von KMU wie folgt erbracht (z.T. auch im weiteren Unterauftrag): Rohbau (Mannheim), Abbruch (Leimen), Dachdecker (Ofersheim), Metallbau (Bammental), Elektro (Mannheim), Becken (Tschechien), Heizung (Halberstadt), Trockenbau (Frankfurt/Main), Schwallwasser (Frankfurt/Main), Schlosser (Hockenheim), Zimmerei (ebenfalls aus Region). Im Ergebnis sind bis auf drei Gewerke alle Unternehmen in der Region ansässig und gehören zu den KMU.

Der Auftraggeber wies auf die Bedeutung der Vergabe an mittelständische Unternehmer hin. Bei der Vergabe der Gewerke wurde nach Aussagen des öffentlichen Auftraggebers partnerschaftlich vorgegangen. Die Ausschreibungen für die Gewerke wurden dem Auftraggeber zur Kenntnis gegeben, auch wurde er informiert, an wen die Gewerke vergeben wurden.

#### *4.7.3.3 Besonderheiten des untersuchten Projekts*

Während der Bau-/Sanierungsphase kam es zu unvorhergesehenen – und kostenwirksamen – Veränderungen beim Objekt und zu Terminverzögerungen von etwa fünf Monaten. Im partnerschaftlichen Dialog wurde versucht, soweit rechtlich möglich, die Schwierigkeiten zu lösen, einen Kompromiss sowie eine gütliche Einigung zu erzielen. Stellvertretend steht dafür die Aussage des öffentlichen Auftraggebers, dass Vertragsstrafen, auch wenn sie möglich seien, ein schwieriges Instrument darstellten, wenn mit dem Partner noch über viele Jahre weiterhin partnerschaftlich zusammengearbeitet werden sollte. Das Projekt steht unter intensiver Beobachtung durch den Rat. Für den privaten Partner war es das zweite Projekt dieser Art im deutschen Markt und damit ein

weiterer Baustein in der Markterschließung. Das Freizeitbad wurde am 1.6.2007 eröffnet.

#### **4.7.4 Monheim**

##### *4.7.4.1 Chancengleichheit des Mittelstands*

Die Förderung des Mittelstands ist in Monheim nach eigener Angabe von hoher Bedeutung. Es existieren auf kommunaler Ebene jedoch keine konkreten Vergabeleitlinien, die das Thema Mittelstandsförderung in einen besonderen Fokus rücken. Die öffentliche Seite hat sich nach eigenen Angaben vom Bedarf leiten lassen, nicht von der Idee der Mittelstandsförderung. Es gab auch in den Vorüberlegungen keinen Ansatz, KMU stärker zu berücksichtigen, es wurde keine Aufteilung in Pakete vorgesehen. Der öffentliche Auftraggeber hat allerdings dafür geworben, dass sich KMU bewerben. Das Vergabeverfahren wurde entsprechend ausgestaltet, z.B. indem Bietergemeinschaften zugelassen waren. Außerdem wurde ein Interessenbekundungsverfahren vorgeschaltet.

Entsprechend der grundsätzlichen Bedeutung der Mittelstandsförderung in der Kommune wurde die Projektidee bereits im Vorfeld intensiv mit der Kreishandwerkerschaft in Düsseldorf und der Handwerkskammer erörtert. Ebenso gab es im Vorfeld des Projekts Workshops bei der regionalen Mittelstandsvereinigung. Auch die kommunale Wirtschaftsförderung wurde intensiv in die Vorüberlegungen einbezogen.

Um den interessierten Unternehmen einen Zugang zu den für den Teilnahmewettbewerb und das Ausschreibungsverfahren relevanten Informationen zu ermöglichen, wurden Workshops, Informationsveranstaltungen und ein Internetauftritt zum Teilnahmewettbewerb bzw. zu Projekthalt und -ablauf angeboten. Darüber hinaus wurde ein Bewerbermemorandum als Ergänzung zur Veröffentlichung bereitgestellt.

Die Bewertungskriterien im Vergabeverfahren wurden sowohl für den Teilnahmewettbewerb als auch in der Angebotsphase bekannt gegeben. Die angestrebte Risikostruktur wurde nicht dargestellt, sie wurde erst in den Vertragsverhandlungen konkret behandelt.

Im Vergabeverfahren wurden keine konkreten PPP-Erfahrungen gefordert. Die Hauptauftragnehmer wurden teilweise verpflichtet, gegebenenfalls KMU als Nachunternehmer zu beauftragen. Eventuelle Nachunternehmer waren zu benennen. Es wurden Entschädigungen bei einer erfolglosen Teilnahme am Ausschreibungsverfahren geleistet.

##### *4.7.4.2 Tatsächliche Beteiligung des Mittelstands*

Das obsiegende Unternehmen Hermann Kirchner Projektgesellschaft mbH ist kein mittelständisches Unternehmen nach der Definition der Europäischen Kommission. Gleiches gilt für den (ehemaligen) Konsortialpartner Serco GmbH Deutschland, der das Facility Management übernommen hatte. (Inzwischen haben sich die Partner getrennt,

die Firma Dywidag, ebenfalls kein KMU im Sinne der EU-Definition, hat die Aufgaben übernommen.)

Durch die Hauptauftragnehmer wurden weitere Unternehmen, insbesondere auch Handwerkerfirmen aus der Region, in das Projekt einbezogen. So sind beispielsweise alle Leistungen der Bauunterhaltung an das örtliche bzw. regionale Handwerk gegangen. Insgesamt wird der Anteil der regionalen Wertschöpfung durch den öffentlichen Auftraggeber auf über 70 Prozent geschätzt. Die Stadt hat der Firma Kirchner Listen der Handwerker vorgelegt, mit denen sie in den letzten Jahren zusammengearbeitet und gute Erfahrungen gemacht hatte.

#### *4.7.4.3 Besonderheiten des untersuchten Projekts*

Angesichts der Komplexität des Projekts sowie seiner Ausstrahlung auf alle Verwaltungsbereiche und auf die lokale politische Ebene wurde bereits zum Zeitpunkt der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsstudie eine Lenkungsgruppe unter dem Vorsitz des Bürgermeisters gebildet, die bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens tätig war. Neben den Mitgliedern des Verwaltungsvorstands und Bediensteten aus den hauptbetroffenen Fachbereichen – Gebäudemanagement, Schulverwaltung und Kämmerei – gehörten der Lenkungsgruppe auch Vertreterinnen und Vertreter der Ratsfraktionen, ein Vertreter des Rechnungsprüfungsamtes und ein Mitglied der Personalvertretung an. Ständige Gäste in der Lenkungsgruppe waren Vertreterinnen und Vertreter des Beraterkonsortiums, der PPP-Task Force NRW und der Aufsichtsbehörden. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe hatten Gelegenheit, an den Vertragsverhandlungen teilzunehmen. In der Einschätzung der öffentlichen Projektverantwortlichen war die Steuerung des Projekts durch die Lenkungsgruppe auch vor dem Hintergrund des engen Zeitrahmens außerordentlich produktiv und konstruktiv. Parteipolitische Interessen standen im Hintergrund, bis auf die drei Stimmen, die sich enthielten, wurde der Zuschlag einstimmig erteilt. Die Vorbereitung und Beratung von Detailschritten in der Lenkungsgruppe führte unter anderem auch dazu, dass die formalen Beratungen in den Ausschüssen und im Rat konzentriert und zügig verliefen.

Im Hinblick auf den Mittelstand ist im konkreten Vertrag die Chancengleichheit des (örtlichen) Mittelstands durch vertraglich festgelegte Wohlwollensregelungen berücksichtigt, die sich an § 7 VOL anlehnen. Vor dem Hintergrund des gesamten Investitionsvolumens wird sich die Monheimer PPP-Lösung – in der Einschätzung des öffentlichen Auftraggebers – als größtes öffentliches „Arbeitsbeschaffungsmodell“ für das regionale Handwerk der nächsten Jahre darstellen.

### **4.7.5 Rietberg**

#### *4.7.5.1 Chancengleichheit des Mittelstands*

Die Förderung des Mittelstands ist im Kreis Gütersloh nach eigener Angabe von hoher Bedeutung. Es existieren auch konkrete Vergabeleitlinien, die das Thema Mittelstandsförderung in einen besonderen Fokus rücken. Es gab im Vorfeld des untersuchten Pro-

jekts teilweise Überlegungen, die auf eine Chancengleichheit von kleinen und mittleren Unternehmen im Rahmen der geplanten Auftragsvergabe ausgerichtet waren. Im Ergebnis wurden die Bieter explizit aufgefordert, KMU als Nachunternehmer zu beauftragen. Dies ist auch erfolgt.

Die Projektidee wurde nicht bereits im Vorfeld mit der Kreishandwerkerschaft, der IHK oder anderen Interessenverbänden von KMU erörtert. Die kommunale Wirtschaftsförderung wurde jedoch in begrenztem Umfang in die Vorüberlegungen einbezogen.

Es wurden keine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehenden Maßnahmen getroffen, um den interessierten Unternehmen einen Zugang zu für den Teilnahmewettbewerb und das Ausschreibungsverfahren relevanten Informationen zu ermöglichen. Workshops, Informationsveranstaltungen und/oder ein Internetauftritt zum Teilnahmewettbewerb bzw. zu Projektinhalt und -ablauf wurden nicht angeboten.

Die Bewertungskriterien im Vergabeverfahren wurden für den Teilnahmewettbewerb in begrenzter Detailtiefe und in der Angebotsphase dann vollständig bekannt gegeben. Im Teilnahmewettbewerb wurde die angestrebte Risikostruktur noch nicht dargestellt. Es wurde jedoch eine Risikomatrix als Angebotsgrundlage erstellt.

Die Frist zur Abgabe eines Angebots war mit 96 Tagen für das erste und weiteren 74 Tagen für ein überarbeitetes Angebot vergleichsweise lang. Im Vergabeverfahren wurden keine konkreten PPP-Erfahrungen gefordert<sup>59</sup>. Die Hauptauftragnehmer wurden teilweise verpflichtet, gegebenenfalls KMU als Nachunternehmer zu beauftragen. Eventuelle Nachunternehmer mussten benannt werden. Es wurden Entschädigungen bei einer erfolglosen Teilnahme am Ausschreibungsverfahren geleistet.

#### *4.7.5.2 Tatsächliche Beteiligung des Mittelstands*

Die obsiegende Unternehmensgruppe Fechtelkord & Eggersmann ist ein mittelständisches Unternehmen nach der Definition der Europäischen Kommission. Nach Angabe der dortigen Ansprechpartner werden alle Leistungen durch das Unternehmen selbst erbracht (keine Nachunternehmer). Das Unternehmen ist in der Region des Projekts ansässig, so dass die Wertschöpfung weitestgehend dort realisiert wird.

#### *4.7.5.3 Besonderheiten des untersuchten Projekts*

Nach den Kriterien zur Mittelstandsgerechtigkeit aus Kapitel 3 ist das Projekt in Rietberg als sehr mittelstandsgerecht ausgestaltet einzuschätzen. Gleichzeitig ist dieses Projekt auch im Ergebnis ein Musterbeispiel für die Einbindung des Mittelstands in eine PPP. Damit scheint sich der vermutete Zusammenhang zwischen beiden Aspekten zu bestätigen. In Kapitel 5 wird jedoch noch gezeigt werden, dass sich dieser Zusammenhang statistisch nicht belegen lässt. Vielmehr spielt das Projektvolumen eine wesentlich größere Rolle für die Beteiligung von KMU. Das Investitionsvorhaben in Rietberg

---

<sup>59</sup> Das Projekt ist eines der ersten Pilotprojekte in Deutschland. Somit ist die Angabe von PPP-Referenzen zu diesem Zeitpunkt als Auswahlkriterium nicht umsetzbar gewesen.



ist mit ca. zehn Mio. Euro veranschlagt. Der Barwert des Projekts über den gesamten Lebenszyklus beträgt etwa 15,8 Mio. Euro. Damit liegt das Projekt an der oberen Grenze der als mittelstandsgeeignet angesehenen Projektgröße. Dass hier dennoch ein mittelständisches Unternehmen als alleiniger Auftragnehmer zum Zuge gekommen ist, liegt damit möglicherweise doch wieder an dem unterstützenden Einfluss der mittelstandsgerechten Ausgestaltung.

Dies wirft eine weitere Frage auf: Welche Kriterien musste das Unternehmen erfüllen, um den Auftrag zu erhalten? Das ist besonders interessant, da das Unternehmen nach eigenen Angaben alle Leistungen selbst erbringt. In der Angebotsphase stand es einer Bietergemeinschaft mit KMU-Beteiligung sowie einem weiteren mittelständischen Anbieter gegenüber. Der Ausschreibung lagen die Bewertungskriterien Preis (70 Prozent), Qualität (20 Prozent) und Rechtliche Sicherheit (zehn Prozent) zu Grunde. Die Angaben in der Klammer betreffen das relative Gewicht dieser Kriterien. Für die Bewertung gab es weitere Unterkriterien, wobei der Projektkostenbarwert über die Projektlaufzeit von 30 Jahren mit 60 Prozent das mit Abstand größte Gewicht hatte. Gerade beim Preis gab es dann auch die deutlichsten Unterschiede zwischen den konkurrierenden Anbietern, so dass letztlich dieses Kriterium den Ausschlag gegeben haben dürfte.

## 5. Mittelstandsbeteiligung und statistisch belegbare Zusammenhänge

Zu Beginn dieses Kapitels werden noch einmal knapp die Ergebnisse zur Frage zusammengefasst, in welchem Umfang KMU an den 30 untersuchten PPP-Projekten beteiligt waren (30 untersuchte Projekte; vgl. Übersichten 5.1 bis 5.4)<sup>60</sup>.

Übersicht 5.1: Zahl der auf der ersten Ebene beteiligten KMU

		Zahl		Gesamt
		Echte KMU <sup>1)</sup>	KMU-Ähnliche <sup>1)</sup>	
<i>KMU auf erster Ebene</i>		10	4	14
<i>davon</i>	<i>KMU als Hauptauftragnehmer</i>	6	2	8
	<i>Bietergemeinschaft ausschließlich aus KMU</i>	–	–	–
	<i>KMU als Teil einer Bietergemeinschaft</i>	4	2	6
Keine KMU auf erster Ebene				16

1) Echte KMU nach EU-Definition, KMU-Ähnliche in KMU-Größenklasse, aber in Verflechtung mit einem Großunternehmen bei einer relativ großen organisatorischen und rechtlichen Unabhängigkeit (vgl. Kapitel 3.2).

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

In 47 Prozent der untersuchten Projekte sind KMU (einschließlich KMU-ähnlicher Unternehmen) bei der Vergabe der Projekte als Hauptauftragnehmer zum Zuge gekommen, entweder als Beteiligte an Bietergemeinschaften oder (in acht Fällen) als alleiniger PPP-Auftragnehmer (vgl. Übersicht 5.1)<sup>61</sup>. Unter den untersuchten Projekten war keines, in dem eine rein mittelständische Bietergemeinschaft den Zuschlag erhielt. In allen erfolgreichen Bietergemeinschaften waren Großunternehmen – teilweise über ihre Tochterunternehmen – beteiligt.

Auf der zweiten Ebene, also der ersten Nachunternehmer-Ebene, reicht das Spektrum von keinem bis zu mehr als 30 KMU als Nachunternehmern. Am häufigsten – in zehn Projekten – sind zwischen einem und zehn KMU beteiligt (vgl. Übersicht 5.2). Auf den folgenden Nachunternehmer-Ebenen ist die Zahl der beteiligten KMU tendenziell noch höher.

<sup>60</sup> Bei den Zahlen ist zu beachten, dass es sich teilweise nur um Näherungsangaben handelt, da die Gesprächspartner oft keine exakten Größenordnungen angeben konnten.

<sup>61</sup> Damit ist der Anteil geringer als in der gemeinsamen Studie mehrerer Beratungsgesellschaften aus dem Jahr 2003, nach der auf der ersten Ebene bei zwei Drittel aller untersuchten Projekte KMU zum Zuge kamen (PwC u.a. 2003, S. 16 ff.). Diese Unterschiede sind vermutlich darauf zurückzuführen, dass in der Studie nicht nur „echte PPP“ im Sinne der Definition aus Kap. 2 einbezogen wurden. Nicht erkennbar ist aus der Studie, welche KMU-Abgrenzung zugrundegelegt und ob die Zugehörigkeit der Firmen zu den KMU auch im Hinblick auf mögliche Konzernverflechtungen recherchiert wurde.

Übersicht 5.2: Als Nachunternehmer (NU) beteiligte KMU<sup>62</sup> (Zahl der Nennungen)

	Zahl der Betriebe				
	keine Angaben	Keine NU	1–10	11–30	mehr als 30
Zweite Ebene (erste NU-Ebene)	6	3	10	7	4
Weitere NU-Ebenen	14	3	4	3	6

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Site und Facility Management GmbH.

Übersicht 5.3: Beteiligung von KMU an der gesamten PPP-Wertschöpfung (Zahl der Nennungen)

Umfang der KMU-Beteiligung an der gesamten Wertschöpfung	keine Angaben	unter 50%	50–80%	80–100%
		15	2	7

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

Die Hälfte aller befragten öffentlichen Auftraggeber konnte zum Anteil der KMU an der gesamten Wertschöpfung aus dem PPP-Projekt keine Angaben machen. Wo Zahlen genannt wurden, sind sie mehrheitlich geschätzt. Nur im Projekt Burg wurden exakte Werte ermittelt, im Kreis Offenbach werden sie derzeit genau analysiert. Es zeigt sich, dass nach Einschätzung der öffentlichen Auftraggeber deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung in den Projekten in der Regel durch KMU erbracht wird (vgl. Übersicht 5.3).

Übersicht 5.4: Beteiligung von KMU aus der Region (im Umkreis von 100 km; Zahl der Nennungen)

	Anteil der Betriebe			
	keine Angaben	unter 50 %	51–75 %	mehr als 75 %
Beteiligung von KMU aus der Region	7	7	11	5

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Site und Facility Management GmbH.

Die Mehrzahl der beteiligten KMU stammt nach Aussagen der privaten Auftragnehmer aus der Region (vgl. Übersicht 5.4)<sup>63</sup>. Qualitative Aussagen aus den Gesprächen deuten darauf hin, dass diese Quote vermutlich tendenziell höher ist, wenn es um Betriebsleistungen geht, und tendenziell niedriger, wenn es sich um spezialisierte Kompetenzen und Gewerke in der Bauphase handelt.

<sup>62</sup> Es wird nicht nach Bau- und Betriebsphase differenziert, da es dazu nur wenige Einzelangaben gibt.

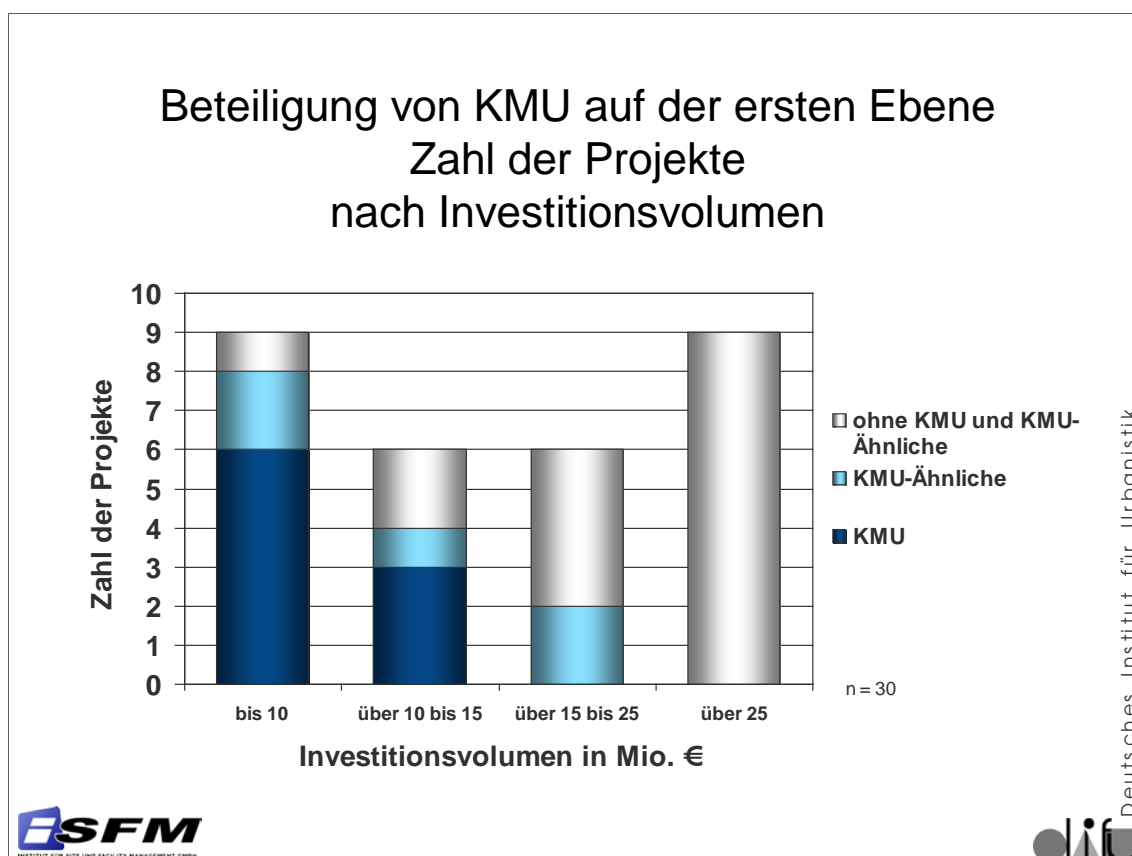
<sup>63</sup> In dem Bedburger Projekt wurden zum durch KMU getragenen Wertschöpfungsvolumen in der Region detaillierte Untersuchungen angestellt und von der Kreishandwerkerschaft in einem Erfahrungsbericht zusammengefasst. So ergeben die Auftragswerte im Landkreis ca. 29 Prozent des Gesamtvolumens (Anteil der Firmensitze im Kreis 42 Prozent). Im Umkreis bis zu 50 km kommen weitere 26 Prozent des Volumens hinzu (Firmensitze: zusätzlich 29 Prozent). Die Auftragswerte im Umkreis bis zu 100 km summieren sich auf zusätzliche 35 Prozent (Firmensitze: zusätzlich 11 Prozent). Außerhalb des Umkreises von 100 km, darunter fällt auch der Hauptauftragnehmer, werden die verbleibenden 10 Prozent erbracht (Firmensitze: zusätzlich 18 Prozent, zum Teil wahrscheinlich Spezialleistungen technischer Natur, die wohl auch von Mittelständlern erbracht werden).

Im Folgenden wurde untersucht, inwieweit die Größe der PPP-Projekte (gemessen am Investitionsvolumen) und ihre mittelstandsgerechte Ausgestaltung Auswirkungen auf die KMU-Beteiligung auf der ersten und zweiten Ebenen haben<sup>64</sup>.

## 5.1 KMU-Beteiligung und Investitionsvolumen

Die KMU-Beteiligung auf der ersten Ebene unterscheidet sich signifikant nach dem Investitionsvolumen (vgl. Abbildung 5.1). In den 15 Projekten mit Investitionsvolumina bis zu 15 Mio. Euro waren in zwölf Fällen KMU oder KMU-Ähnliche<sup>65</sup> (in neun Fällen echte KMU) Hauptauftragnehmer (alleine oder in einer Bietergemeinschaft). In den restlichen 15 größeren Projekten (Investitionsvolumina größer als 15 Mio. Euro), war *in keinem einzigen Fall* ein echtes KMU auf der ersten Ebene beteiligt und nur zwei Fällen KMU-Ähnliche. Damit bestätigt sich zwar die häufig genannte „10 Mio.-Euro-Schwelle“ für KMU empirisch nicht, aber offensichtlich liegt bei den bisher umgesetzten Projekten der Grenzwert bei etwa 15 Mio. Euro. Über diesem Wert kommen bei den untersuchten Projekten nur noch KMU-ähnliche Unternehmen als Hauptauftragnehmer zum Zuge, die in gewissen Konzernverflechtungen stehen.

Abbildung 5.1

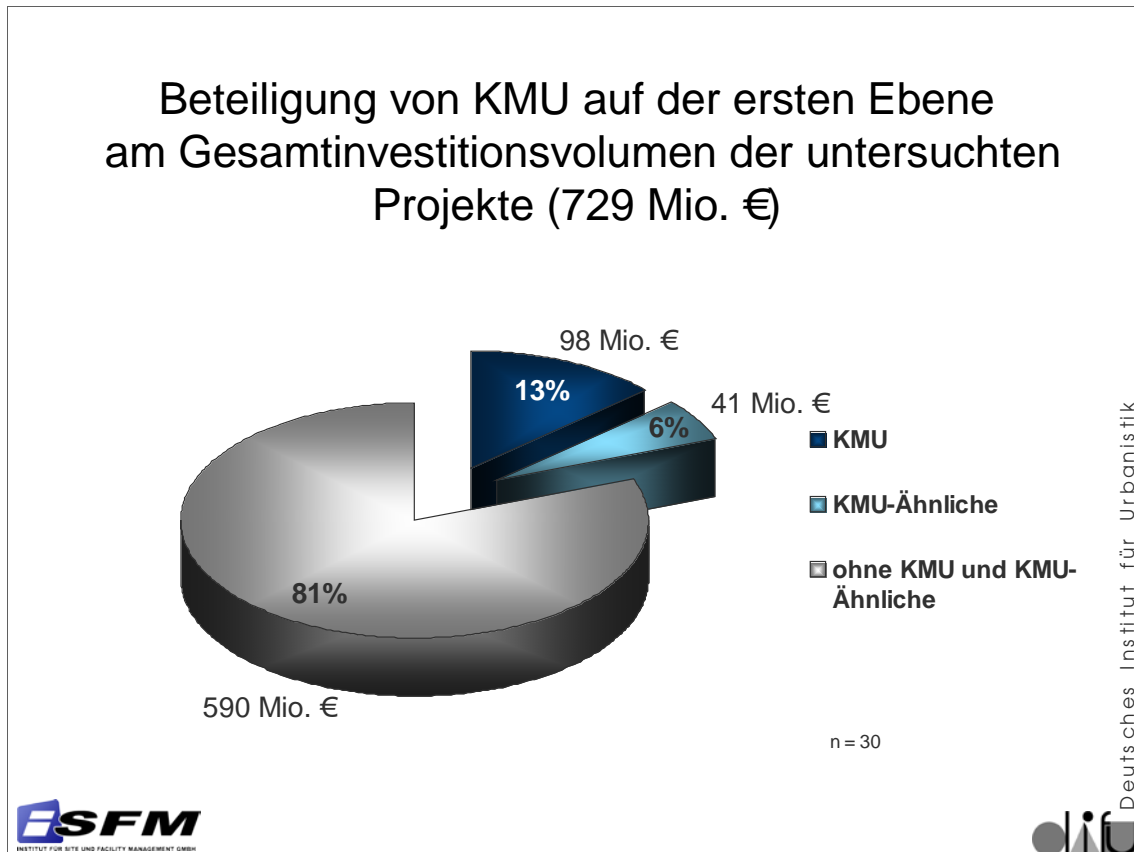


<sup>64</sup> Dazu wurden statistische Tests durchgeführt, bei denen die Grundannahme war, dass die untersuchten Projekte eine Zufallsauswahl aus allen bisher realisierten echten PPP-Projekten darstellen.

<sup>65</sup> Echte KMU nach EU-Definition, KMU-Ähnliche in KMU-Größenklasse, aber in Abhängigkeit von Großunternehmen (vgl. Kapitel 3.2).

Damit ist die Beteiligung im Hinblick *auf die Zahl der PPP-Projekte* so, dass man von einer Benachteiligung des Mittelstands nicht sprechen kann. Nimmt man aber die *Investitionsvolumina* der Projekte zum Maßstab, ergibt sich ein anderes Bild (vgl. Abbildung 5.2). Danach wurden – bezogen auf die untersuchten Projekte – 81 Prozent der PPP-Investitionsvolumina in Projekten realisiert, in denen auf der ersten Ebene keine KMU beteiligt sind.

Abbildung 5.2



Dafür gibt es eine gewisse Tendenz, dass die Zahl der auf NachunternehmerEbene eingebundenen KMU umso höher ist, je größer das Projektvolumen ist. Diese Tendenz ist bei den geringen Fallzahlen statistisch jedoch nicht abgesichert.

Keinerlei statistische Zusammenhänge gibt es zwischen dem Anteil der als Nachunternehmer eingebundenen KMU aus der Region und dem Investitionsvolumen.

## 5.2 KMU-Beteiligung und mittelstandsgerechte Ausgestaltung

Von besonderem Interesse ist die Frage, ob eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung der PPP-Projekte auch zu einer höheren Beteiligung des Mittelstands geführt hat<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Dazu konnten nur 24 von 30 Projekten herangezogen werden, für die belastbare Aussagen sowohl zur Ausgestaltung als auch zur Mittelstandsbeteiligung vorlagen.

Die mittelstandsgerechte Ausgestaltung wurde anhand eines Punktekatalogs bestimmt. Für einen Großteil der Kriterien, wie sie allgemein in der Literatur genannt werden (vgl. Kapitel 3), wurden auf Basis der Antworten der befragten öffentlichen Auftraggeber Punkte vergeben. Bei deutlich divergierenden Antworten der Auftragnehmer wurden die Bewertungen im Einzelfall korrigiert.

Theoretisch waren maximal 32 Punkte zu erreichen<sup>67</sup>. Bei den untersuchten Projekten bewegte sich die Spanne zwischen drei und 19 Punkten. Es wurden drei Gruppen von Projekten gebildet (vgl. Übersicht 5.5).

Übersicht 5.5: Mittelstandsgerechte Ausgestaltung der PPP-Projekte und Mittelstands-beteiligung

Mittelstandsgerechte Ausgestaltung	Über-durchschnittlich > 15 Punkte		Köln-Expresspaket [34] Monheim [24]	Köln-Handwerkerpaket <sup>3)</sup> [5] Rietberg <sup>3)</sup> [10]
	Durchschnittlich 10 -15 Punkte	Bad Langensalza [2.1] Kassel <sup>4)</sup> [30] München-Stadelheim [27]	Burg [100] Chemnitz [75] Gladbeck [16] Halle-Schulen [45] Kreis Offenbach [100] Unna [20]	Bodenseekreis <sup>3)</sup> [11.5] Halle Kitas <sup>1)2)</sup> [8] Witten <sup>1)</sup> [13]
	Unter-durchschnittlich < 10 Punkte		Leverkusen [26] Rhein-Erft-Kreis [15]	Achim <sup>1)</sup> [8.4] Leimen <sup>3)</sup> [10.8] Leinefelde <sup>3)</sup> [3.6] Münster <sup>2)</sup> [6.5] Nettetal <sup>1)</sup> [8] Sylt-Ost <sup>1)2)</sup> [15.3]
		KMU in geringerem Umfang, nur als Nachunternehmer	KMU in größerem Umfang, nur als Nachunternehmer	KMU als Hauptauftragnehmer

In Klammern [...]: Investitionsvolumen der Projekte in Mio. €

1) KMU als Teil eines Konsortiums  
2) KMU-Ähnliche  
3) KMU als alleiniger Hauptauftragnehmer  
4) KMU zwar als Hauptauftragnehmer beteiligt, aber ausschließlich mit Planungsleistungen

**ESFM** Institut für Site und Facility Management GmbH  
Beteiligung mittelständischer Unternehmen  
olis Institut für Urbanistik

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Site und Facility Management GmbH.

Es wird schon bei schneller Betrachtung der Projekteinordnung offensichtlich, dass es keinen eindeutigen Bezug zwischen mittelstandsgerechter Ausgestaltung der PPP-Projekte (ohne Berücksichtigung des Investitionsvolumens) und der Beteiligung von KMU gibt. Die Tendenz ist sogar umgekehrt. Vereinfacht gesagt: Entscheidend für die Mittelstands-beteiligung auf der ersten Ebene ist offensichtlich in erster Linie das Investitionsvolumen (vgl. Kapitel 5.1)<sup>68</sup>. Werden für den Mittelstand kritische Volumina nicht

<sup>67</sup> Da die Antworten auf den sehr umfangreichen Fragenkanon nicht immer vollständig waren, mussten fehlende Angaben mit jeweils 0 Punkten bewertet werden.

<sup>68</sup> Dies passt auch mit den Aussagen der Unternehmen zusammen; vgl. Kap. 7.1.

überschritten, kommt er auch ohne explizit mittelstandsgerechte Ausgestaltung des Projekts zum Zuge.

Allerdings deutet sich an (ist aber statistisch nicht abgesichert), dass bei Projekten mit weniger als 15 Mio. Euro Investitionssumme und explizit mittelstandsgerechter Ausgestaltung KMU als Hauptauftragnehmer etwas häufiger den Zuschlag erhalten haben und dass bei wenig mittelstandsgerechter Ausgestaltung KMU „nur“ als Partner einer Bietergemeinschaft beteiligt sind.

Ebenso gibt es Indizien dafür (dies ist aber ebenfalls nicht statistisch abgesichert), dass der Anteil der als Nachunternehmer eingebundenen KMU aus der Region höher ist, wenn die Projekte mittelstandsgerecht ausgestaltet sind.

## 6. Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung des Mittelstands an PPP aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber

In diesem Kapitel werden aus Sicht der öffentlichen Auftraggeber<sup>69</sup> die Möglichkeiten und Grenzen einer mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten sowie einer stärkeren Beteiligung des Mittelstands übergreifend dargestellt. Im Gegensatz zu Kapitel 4 liegt hier der Schwerpunkt auf generalisierenden Aussagen, die über die jeweils untersuchten Projekte hinaus Gültigkeit haben dürften. Drei Aspekte werden im Folgenden ausgeführt:

- Welche Gründe sprechen aus der Perspektive der öffentlichen Auftraggeber von PPP-Projekten grundsätzlich dafür, entsprechende Vorhaben möglichst mittelstandsgerecht auszugestalten und den Mittelstand umfangreich zu beteiligen?
- Wo sehen die öffentlichen Auftraggeber Möglichkeiten und Ansatzpunkte für KMU, um ihre Beteiligungs- und Angebotschancen in PPP-Projekten zu erhöhen?
- Welche Möglichkeiten sehen die öffentlichen Auftraggeber im Handlungsbereich der öffentlichen Hand selbst, um die Rahmenbedingungen für eine Beteiligung von KMU in PPP-Projekten zu verbessern?

Kurz gefasst, halten sich die Zahl der öffentlichen Akteure, die die Bereitschaft von KMU, PPP zu akquirieren, für eher gering hält, und die Zahl, die die Bereitschaft höher einschätzt, in etwa die Waage. Etwa ein Sechstel sieht bei KMU ein großes Interesse, basierend auf eigenen Erfahrungen mit PPP-Ausschreibungen. Dabei hatten KMU bereits im Vorfeld großes Interesse signalisiert. Ursachen für die noch immer festzustellende Zurückhaltung von KMU sehen die öffentlichen Auftraggeber vor allem im (noch) fehlenden Know-how und zu geringer Kooperationsbereitschaft der KMU untereinander. Als Defizite auf Seiten der öffentlichen Hand werden fehlende Standardisierungen, zu wenig „Werbung“ für das Modell PPP und für KMU zu hohe Investitionsvolumina der Projekte sowie Kosten für die Angebotserarbeitung genannt.

### 6.1 Argumente für eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung von PPP-Projekten

Die Förderung von KMU wird als besondere Aufgabe der Wirtschaftspolitik auf allen drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen formuliert, so z.B. im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das verlangt, mittelständische Interessen angemessen zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 1). Die Stärkung der lokalen/regionalen Wertschöpfung ist ein Argument, das auch die öffentlichen Auftraggeber in allen untersuchten Projekten nennen.

In den vorliegenden Leitfäden werden in erster Linie Flexibilität, Innovationsfähigkeit, Gewährleistung der Qualität über den (langen) Vertragszeitraum und die Beherrschung kürzerer Reaktionszeiten bei Instandhaltungsmaßnahmen als die entscheidenden Vorteile der mittelständischen Bauindustrie und des Handwerks genannt (z.B. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2007). Diese Befunde bestätigen sich in der

---

<sup>69</sup> Empirische Basis sind die mit den Akteuren der öffentlichen Auftraggeber geführten Gespräche.



Praxis der untersuchten PPP. Die befragten öffentlichen Auftraggeber nannten in den Gesprächen mehrheitlich diese Argumente: KMU, zumal wenn sie in der Kommune oder der Region ansässig sind, seien „näher dran“ und verfügten über eine größere Ortsverbundenheit, die zu einem größeren Engagement führe. In der Wahrnehmung der befragten öffentlichen Akteure sind KMU wesentlich flexibler als Großunternehmen und offener für einen partnerschaftlichen Umgang („gleiche Augenhöhe“).

Als weiterer Vorteil einer Zusammenarbeit mit KMU wurde von den öffentlichen Auftraggebern in den Gesprächen mehrfach festgestellt, dass in den Vergabeverhandlungen in aller Regel bereits die Entscheider am Tisch sitzen, während Vertreterinnen und Vertreter großer Unternehmen Verhandlungspositionen erst mit ihren Geschäftsführungen oder Vorständen rückkoppeln müssten, was die Verhandlungen teilweise verzögerte.

## 6.2 Anforderungen an KMU im Rahmen von PPP

Auf die Frage, wie KMU ihre Chancen zur Beteiligung an PPP verbessern könnten, nannten die befragten öffentlichen Auftraggeber mehrheitlich den Aufbau *eines sachbezogenen Know-how zu PPP* im eigenen Betrieb, die notwendige *Intensivierung von Kooperationen* und die Bildung von Arbeitsgemeinschaften mit anderen (kleinen und mittleren) Unternehmen. Diese Aussagen bestätigen die in den vorliegenden Leitfäden genannten Anforderungen an KMU (z.B. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2007, S. 33 ff.).

Hinter diesem sachbezogenen Know-how stehen Aspekte wie das Beherrschen von Funktionalausschreibungen, die Lebenszyklusbetrachtung von Projekten oder der (neue) Umgang mit Instrumenten wie Reinvestitionsplanung oder Risikomanagement (vgl. dazu Kapitel 7).

Mehrfach nannten die befragten öffentlichen Auftraggeber auch das Problem der fehlenden *Finanzkraft*, vor allem der zu geringen Eigenkapitalausstattung der kleineren Betriebe, die es unter anderem erschwere, günstige Konditionen bei Banken zu erhalten. Banken, als notwendige Geldgeber, seien teilweise skeptisch gegenüber der Leistungsfähigkeit von KMU. Wesentliche Gründe seien die in der Regel lange Laufzeit und die für KMU, gerade auch für kleinere Handwerksbetriebe, kaum realisierbare Eigenkapitalquote.<sup>70</sup>

## 6.3 Rahmenbedingungen bei der Ausgestaltung von PPP

In diesem Abschnitt werden nur noch die Aspekte benannt, die in den Gesprächen mit den öffentlichen Auftraggebern explizit und – im Gegensatz zu Kapitel 4 – in generalisierender Form als wichtige Rahmenbedingungen einer mittelstandsgerechten Ausge-

<sup>70</sup> In der parallel laufenden Studie „Optimierung von Rahmenbedingungen zur Integration von KMUs/des Handwerks im Zuge von Public-Private-Partnership-Projekten“ wird ergänzend darauf hingewiesen, dass die Sparkassen, als „typische“ Hausbank kleinerer Betriebe, wegen der kleinen Projektgrößen und schlecht überschaubarer Risiken in der Regel kaum Interesse an PPP-Beteiligungen haben. Zudem fehle dort oft noch das Know-how (ISFM u.a. 2007, S. 22).

staltung von PPP-Projekten benannt wurden. Diese Ansatzpunkte können auch dazu führen, dass die Chancen des Mittelstands bei der Auftragsvergabe steigen. Sie tragen jedoch in erster Linie für alle beteiligten Unternehmen dazu bei, dass strukturierte und transparente Verfahren durchgeführt werden. Die Nennungen der befragten öffentlichen Akteure im Hinblick auf Mittelstandschancen im Verfahren decken nur Teilaspekte der in Kapitel 3 umfassend dargestellten Kriterien ab. Es zeigt sich, dass in der Praxis nur ausgewählte der in der Literatur genannten Ansätze für wichtig befunden werden.

Nach den Ergebnissen unserer Untersuchung ist in erster Linie die *Investitionssumme* dafür entscheidend, ob ein KMU als Hauptauftragnehmer (allein oder in einer Bietergemeinschaft) zum Zuge kommt: Die Schwelle liegt bei etwa 15 Mio. Euro Investitionssumme (vgl. Kapitel 5). Wenn die für den Mittelstand kritischen Volumina nicht überschritten werden, sind KMU auch ohne explizit mittelstandsgerechte Ausgestaltung des Projekts beim Zuschlag erfolgreich.

Dies bestätigt sich auch in den Gesprächen mit den öffentlichen Auftraggebern. Sie nannten mehrheitlich das „passende“ Investitionsvolumen als eine für KMU wichtige Rahmenbedingung. Bestimmte Größenordnungen, in der Regel wurden zehn Mio. Euro genannt, sollten danach nicht überschritten werden. Darüber hinaus führten sie weitere Ansatzpunkte auf, wie sie als öffentliche Hand die Ausgestaltung von PPP-Projekten zukünftig verbessern könnten.

Mehrere öffentliche Auftraggeber nannten das Stichwort *Standardisierungen* (auch: Leitfäden, Verfahrensvereinfachungen), um auf diesem Weg den Vorbereitungsaufwand (und die Kosten) für PPP-Projekte deutlich abzusenken. Auch die Vorgabe von Musterverträgen gehört dazu. Diese könnten dazu beitragen, Transaktionskosten zu reduzieren. Der Kosten- und Bearbeitungsaufwand auf Seiten der Bieter würde verringert, da sie weniger/keine kostenintensiven Beratungsleistungen in Anspruch nehmen müssten. Ähnlich stellen es z.B. die PPP-Leitfäden von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg dar oder auch das BMVBS: „Daneben trägt auch die Schaffung von Standards für die Verfahrens- und Vertragsgestaltung zur Mittelstandsgerechtigkeit von ÖPP-Modellen bei. Mit fortschreitendem Lernprozess und zunehmender Projekterfahrung wird über Standardisierungen eine Senkung der den Mittelstand belastenden hohen Transaktionskosten möglich sein.“ (BMVBS 2007, S. 30) Gerade für Unternehmen ohne Vorerfahrungen mit PPP könnten auch Kennzahlen (Benchmarks), die die öffentliche Hand aus in der Umsetzung befindlichen Projekten zur Verfügung stellt, wichtige Orientierungswerte, z.B. zu einzelnen Kostenposten, geben (ISFM 2007).

Mehrere öffentliche Akteure wiesen darauf hin, wie wichtig die differenzierte Vorgabe und Prüfung von Referenzen durch die öffentliche Hand sei. Vor allem die Forderung nach *PPP-Vorerfahrung* könne, wenn dieser Aspekt in der Bewertungsmatrix stärker gewichtet werde, für KMU, die in der Mehrzahl noch weniger als andere Unternehmen über diese Erfahrungen verfügten, ein K.o.-Kriterium darstellen. Hier sollten PPP-Referenzen durch PPP-ähnliche Erfahrungen, z.B. in Kooperationen, ersetzt werden – was in der Mehrzahl der untersuchten PPP auch geschehen ist.

Einige öffentliche Auftraggeber halten das *Marketing für PPP* für nicht ausreichend. Teilweise werde PPP der Nachteil „angehängt“, KMU-feindlich zu sein. Die Praxis zeig-

ge jedoch, dass die Chancen von KMU bei konventionellen Vergaben durchaus nicht größer sind. Es müsse noch stärker – auch über Beispiele – kommuniziert werden, dass PPP ein funktionierendes Modell ist, mit Chancen für KMU, gerade z.B. bei Sanierungen im Bestand, eventuell weniger bei großen Neubauprojekten.

In den Gesprächen zeigten sich jedoch klare *Grenzen* der Bereitschaft, den Mittelstand zu beteiligen. Das wichtigste Kriterium, dies wurde fast durchgängig von den befragten öffentlichen Auftraggebern betont, sei die Wirtschaftlichkeit des PPP-Projekts. Vor allem gehe es darum, ein angemessenes Preis-Leistungsverhältnis und hohe Qualitätsstandards zu erreichen.

## 7. Mittelstandsorientierte Ausgestaltung von PPP aus Unternehmenssicht

In diesem Kapitel werden übergreifende, d.h. projektunabhängige Einschätzungen der Wirtschaft zum Thema einer mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten gegeben<sup>71</sup>. Dabei werden auch Optimierungspotenziale auf Seiten der öffentlichen Hand und der privaten Unternehmen aufgezeigt.

Im Rahmen verschiedener Studien wurde bereits deutlich, dass eine Vielzahl gerade kleiner und mittelständischer Unternehmen keine vertiefte Kenntnis über PPP besitzt. Dies zeigt sich auch wieder in dieser Untersuchung: Der Begriff PPP und seine Bedeutung sind mehr als der Hälfte der Unternehmen unbekannt, die im Rahmen einer breit angelegten schriftlichen Befragung geantwortet haben<sup>72</sup>.

Aus derselben Befragung wird ersichtlich, dass die Bewerbung auf PPP-Projekte offensichtlich eher für Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Frage kommt, während Kleinbetriebe mit bis zu zehn Arbeitnehmern kaum eine Teilnahme in Erwägung ziehen. Nach den Angaben der Unternehmen sind für die Entscheidung, ob man sich auf ein PPP-Projekt bewirbt oder nicht, insbesondere folgende Aspekte ausschlaggebend (vgl. Abbildung 7.1):

- eine detaillierte Darstellung der Ausgangssituation/der Bestandssituation,
- umfangreiche Informationen zu den Projekthaltungen und -anforderungen,
- eine transparente Darstellung der Bewertungsmatrizen,
- eine angemessene Risikoverteilung und klare Darstellung der Risikostruktur,
- eine geringe Höhe bzw. Laufzeit der Sicherheitsleistungen, die Unternehmen zu erbringen haben.

Neben den genannten Erfolgsfaktoren der Ausgestaltung des Beschaffungsprozesses müssen wesentliche ablauf- und aufbauorganisatorische Aspekte im Rahmen der Unternehmensstruktur berücksichtigt werden:

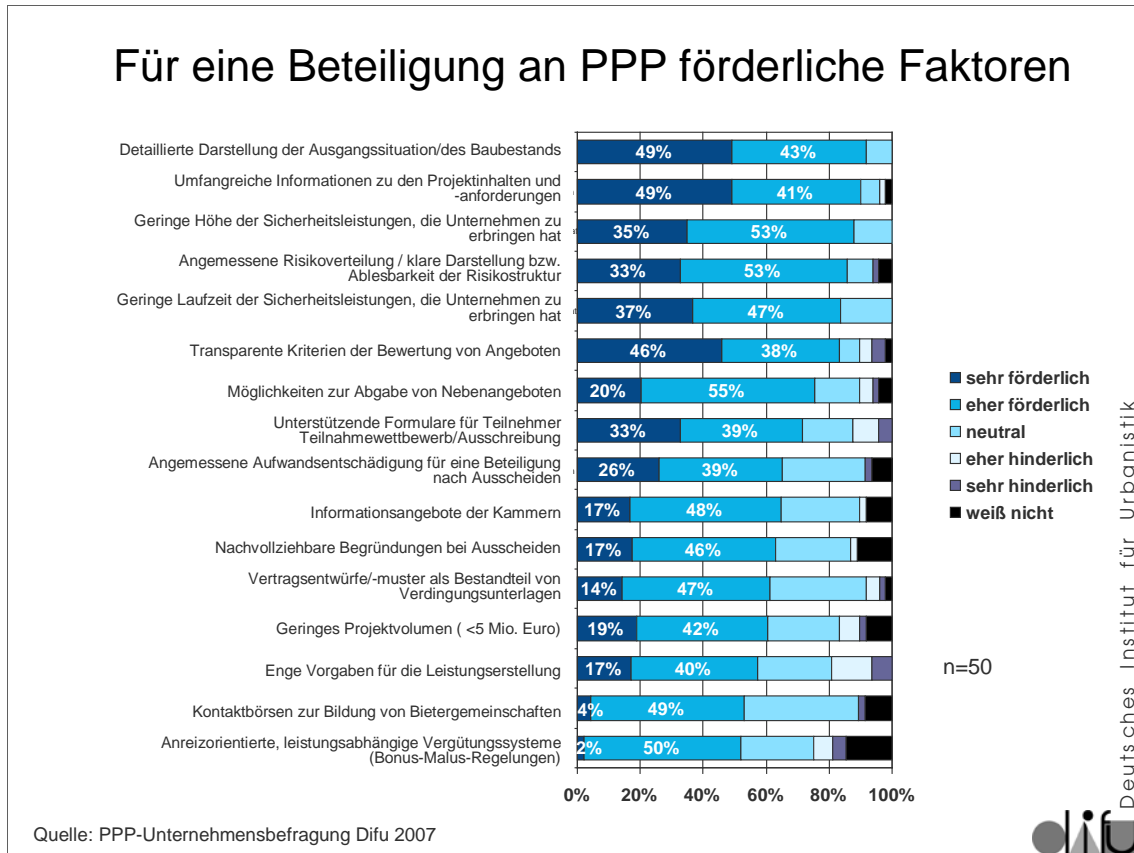
- Aufbau eines PPP-spezifischen Fachwissens bezogen auf den PPP-Beschaffungsprozess und die damit verbundenen Anforderungen (z.B. Lebenszyklusorientierung),
- Bereitstellung einer internen Organisationsstruktur und eines projektspezifischen Projektmanagements zur operativen Abwicklung der Projekte, sowie
- technisches, kaufmännisches und juristisches Know-how im Rahmen lebenszyklusorientierter Projekte.

---

<sup>71</sup> Die empirische Basis bilden die mit den privaten Auftragnehmern geführten Gespräche. Ergänzend zu den Antworten auf die offenen Fragestellungen im Rahmen der evaluierten Projekte werden die Ergebnisse der zusätzlich durchgeführten Workshops sowie Befragungen von Vertretern von IHK und HWK einbezogen. Auch die Ergebnisse der schriftlichen Unternehmensbefragung werden hier berücksichtigt (vgl. Kapitel 2, Abbildung 1, Untersuchungsschritte 2b, 3b, 4a und 4b).

<sup>72</sup> Zur schriftlichen Unternehmensbefragung im Rahmen dieser Studie vgl. Kapitel 2, Abbildung 1, Untersuchungsschritt 4a. Diese Ergebnisse haben sich in der Unternehmensbefragung des INFA-ISFM e.V. im Rahmen des Forschungsprojekts „PPP und Handwerk“ (ISFM u.a. 2007) bestätigt.

Abbildung 7.1



## 7.1 Anforderungen an die öffentliche Hand und mögliche Potenziale

### Referenzen

Im ersten Schritt des Vergabeprozesses spielen aus Sicht der Unternehmen insbesondere die einzureichenden Referenzen eine Rolle bei der Entscheidung für oder gegen eine Teilnahme an einer PPP-Ausschreibung. Aufgrund der in vielen Projekten obligatorischen Angabe von Referenzen aus dem Bereich PPP ist für diejenigen Unternehmen, die noch über keine oder wenige Erfahrungen verfügen, keine Chancengleichheit gegenüber großen Unternehmen und anderen KMU, die bereits umfangreiche PPP-Erfahrungen aufweisen können, gegeben. Von Seiten der Unternehmen (W)<sup>73</sup> wird daher einerseits eine Spezifikation der Anforderungen an die Referenzen gefordert, um eine Auswahl und Schwerpunktlegung zu erleichtern. Andererseits wird gewünscht, dass die Angabe der Referenzen nicht nur auf PPP-Projekte beschränkt werden sollte, sodass auch „Mittelständler“ mit Erfahrungen aus Projekten, die ähnliche Kompetenzen erfordern, Aussicht auf eine erfolgreiche Teilnahme haben.

<sup>73</sup> Die Angabe (W) verweist auf Informationen, die im Rahmen von Workshops mit an PPP beteiligten Unternehmen erhoben wurden.

### *Angabe von Nachunternehmern*

Insbesondere in der Phase des Teilnahmewettbewerbs und bedingt in der ersten Angebotsphase stellt ein weiteres Hemmnis die in einigen Projekten von der öffentlichen Hand geforderte Angabe aller Projektbeteiligten bis hin zu den Nachunternehmer-Ebenen dar. Diese wird von allen Unternehmen (W) aufgrund fehlender Zeit zur Abstimmung und fehlender Projektinformationen zu Beginn des Prozesses als starke Einschränkung empfunden, da zu diesem Zeitpunkt eine Bestimmung aller Partner meist noch nicht möglich ist.

### *Investitionsvolumen*

Von Bedeutung für die Teilnahme ist zudem das jeweilige Projektvolumen. Es hat sich jedoch, in Erweiterung der bisher diskutierten Schwellenwerte, gezeigt, dass sich ein Großteil der mittelständischen Unternehmen auch Projekte mit Investitionsvolumina jenseits der zehn Mio. Euro zutraut und auch Projekte bis ca. 15 Mio. Euro Investitionsvolumen zu bewältigen scheint.

### *Informationen*

Innerhalb des Vergabeprozesses richtet sich eine wesentliche Erwartung der Unternehmen an die Transparenz des Verfahrens der öffentlichen Hand und die begleitende Informationspolitik, welche insbesondere eine bessere Einschätzung von Risiken fördern soll. Da das innerhalb von PPP-Projekten auf die Unternehmen übertragene Risiko für die Entscheidungen der KMU zur Beteiligung am Verfahren als wesentlich eingeschätzt wird, besteht hier bereits in frühen Vergabephasen Bedarf an der Bereitstellung von Informationen zum Risikopotenzial sowie zum Aufgabenprofil. So umfasst eine zentrale Forderung Informationsveranstaltungen und Workshops, die Bereitstellung von Informationsmaterialien im Internet sowie einen darüber hinausgehenden Einsatz von Informations- und Telekommunikationsmedien während des Vergabeverfahrens. Insbesondere wird eine internetgestützte Bereitstellung der Angebotsunterlagen ange-regt (W), welche bereits teilweise durchgeführt wird.

### *Bewertungskriterien*

Mit der Forderung nach projekt- und risikobezogenen Informationen geht der starke Bedarf an Transparenz der Bewertungskriterien des Teilnahmewettbewerbs und der Angebotsauswertung einher, welche selbst beim Ausscheiden aus dem Wettbewerb wichtige Hinweise für die weitere Unternehmensausrichtung und den Kompetenzaufbau im Hinblick auf zukünftige Projekte liefern kann. Bezüglich der Transparenz der Bewertungskriterien besteht insbesondere Optimierungspotenzial im Hinblick auf den vorhandenen Detaillierungsgrad.

### *Standardisierung und Transparenz der Risikostruktur*

Trotz der bereits fortschreitenden Standardisierung der einzureichenden Unterlagen wurde die Unterlagenqualität von etwa einem Drittel der Befragten als nur bedingt oder nicht ausreichend beurteilt (I)<sup>74</sup>. Es gelte daher, eine systematisierte und nach Leistungsschwerpunkten aufgeteilte Bereitstellung zu realisieren und so Vorarbeiten zu reduzieren und den Ressourcenaufwand zu senken, wodurch letztlich eine erhöhte KMU-Beteiligung erreicht werden könnte (W).

Ergänzend zur generellen Standardisierung der Unterlagensystematik sowie der inhaltlichen Ausgestaltung (z.B. ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung) sollte insbesondere eine transparente Darstellung der Risikostruktur sowie des Leistungsprofils (übertragene Aufgaben und damit verbundene Schnittstellen) umgesetzt werden, um den Unternehmen schnellstmöglich einen klaren Überblick über die Projektstruktur zu ermöglichen sowie die Kalkulationsrisiken zu minimieren.

### *Nebenangebote*

Das Zulassen von Nebenangeboten wird von der Mehrzahl der befragten Unternehmen (W) als äußerst positiv bewertet, um unternehmensspezifisches Know-how einbringen zu können. Hierbei sollten von der öffentlichen Hand klare Mindestbedingungen sowie Bewertungskriterien festgelegt werden, um eine transparente Wertung dieser Angebote zu ermöglichen.

### *Beratungsangebote*

Auch bei den Mittelstandsverbänden (vgl. Befragung der IHK/HWK) finden bisher vereinzelt Aktivitäten im Bereich PPP statt. Je nach Region informieren die Verbände Mitglieder und Mitarbeiterschaft zumindest teilweise über aktuelle PPP-Projekte in den Verbandszeitungen oder im Rahmen von Informationsveranstaltungen und setzen sich für die Beratung der KMU ein (z.B. Kooperationsberatungen). Aus Sicht der befragten Unternehmen muss diese Beratung allerdings noch verstärkt werden.

Es wird zudem von einigen Unternehmen (W) angeregt, dass die Beratung durch die Task Forces von Bund und Ländern nicht nur den (potenziellen) öffentlichen Auftraggebern zugute kommt, sondern dass diese Einrichtungen ebenfalls der Wirtschaft als Ansprechpartner dienen und dass die Unternehmen von Hilfestellungen, beispielsweise in Form von Leitfäden und Checklisten, profitieren können.

---

<sup>74</sup> Die Angabe (I) verweist auf Informationen, die im Rahmen von Interviews mit an den untersuchten PPP beteiligten Unternehmen erhoben wurden.

## 7.2 Anforderungen an die Unternehmen und mögliche Potenziale

### *Zutreffende Einschätzung der Zahlungsmoral*

Im Zusammenhang mit dem noch auszubauenden Wissen über den grundsätzlichen Charakter und den Ablauf von PPP-Projekten (Kenntnis des PPP-Beschaffungsprozesses) steht auch die richtige Einschätzung der Zahlungsmoral der öffentlichen Hand als Auftraggeber. Da unabhängig von PPP-Projekten die Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber von den privatwirtschaftlichen Unternehmen als mangelhaft eingeschätzt wird (W), wird somit bei einer großen Anzahl von Unternehmen, die noch keine PPP-Erfahrungen gemacht haben, vielfach davon ausgegangen, dass bei PPP-Projekten ähnliche Probleme zu erwarten seien. Dass dies offensichtlich nicht der Fall ist, belegt diese Studie (siehe Kap. 4).

### *Zutreffende Einschätzung der Risikoverteilung*

Einerseits verbinden die in der schriftlichen Befragung antwortenden Unternehmen<sup>75</sup> mit PPP-Projekten prinzipiell ein hohes Risikopotenzial für die Unternehmen. Andererseits wurde bei dem Großteil der untersuchten Projekte der Risikotransfer bzw. die Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Bieter als angemessen eingeschätzt. Hier ist kritisch zu fragen, ob nicht vielfach aufgrund der fehlenden PPP-Praxis eine Fehleinschätzung vorliegt.

### *Informationen und Fortbildung durch Verbände*

Nach Einschätzung der befragten Bauunternehmen sind die größeren Verbände (BVMB, ZDB, HWK, IHK, VDI usw.) im Bereich PPP bereits sehr aktiv; ein weiteres Engagement, um Unternehmen zu befähigen und zu informieren, wird gewünscht. Neben der reinen Informationsvermittlung bzw. Fortbildungsangeboten sind einige Interessenverbände auch aktiv in PPP-Projekten involviert gewesen.

### *Spezifisches PPP-Know-how und Netzwerkbildung*

Neben umfassendem PPP-Know-how müssen die Prozesse einer Kooperationsbildung im Rahmen von PPP-Ausschreibungen (Partnersuche, Risiko- und Schnittstellenabstimmung, Vergütung usw.) professionalisiert werden. Hierbei gilt es, die Abläufe eines Zusammenschlusses zu simulieren (z.B. an Musterfällen), standardisierte Instrumente bereitzustellen (z.B. Kooperationsvertrag) sowie Schnittstellen und Abläufe festzulegen.

Bei den meisten KMU besteht starker Bedarf am Aufbau eines eigenen PPP-bezogenen Fachwissens. Im Zusammenhang mit der Langfristigkeit von Verpflichtungen innerhalb von PPP-Projekten ist besonderes Know-how notwendig, um die Aus-

---

<sup>75</sup> Zur schriftlichen Unternehmensbefragung im Rahmen dieser Studie vgl. Kapitel 2, Abbildung 2.1, Untersuchungsschritt 4a.



wirkungen bestimmter baulicher und technischer Aspekte auf die künftigen Betriebskosten sowie mögliche Flexibilitäten und Nutzungsänderungen differenziert bewerten zu können.

Optimal wäre hier ein Rückgriff auf Kompetenzen aus bereits bestehenden Partnerschaften. Es kam jedoch zum Ausdruck, dass bei den mittelständischen Unternehmen (W) vielfach keine Partnerschaften (Bauunternehmen, Planer und Dienstleister) im Vorfeld von PPP-Verfahren vorhanden sind, sondern erst bei Veröffentlichung des Teilnahmewettbewerbs eine Partnersuche veranlasst wird. Durch frühzeitige Netzwerkbildung könnten hier signifikante Optimierungspotenziale bezüglich des erforderlichen Zeitaufwands und der Risikoverteilung innerhalb des Netzwerks realisiert werden.

Im Rahmen des Kompetenzaufbaus sollten die Partner nach Aussagen der bereits am PPP-Markt tätigen Unternehmen (W) Kompetenzen in den Bereichen der Berechnung von Nutzungs- und Lebenszykluskosten sowie der Facility-Management-gerechten Planung<sup>76</sup> unter Einbeziehung der Auswirkungen von gestalterischen und technischen Planungsentscheidungen auf die Nutzungskosten, Risikomanagement sowie Schnittstellenmanagement besitzen. Aufgrund des vielfach noch mangelnden Fachwissens bei kleinen und mittleren Unternehmen kommt es derzeit häufig zu Zusammenschlüssen eines Unternehmens als Hauptauftragnehmer mit einem externen Facility-Management-Dienstleister.

### *Projekt- und Prozessmanagement*

Als herausragender Erfolgsfaktor, neben dem Aufbau von Fachwissen, gilt die Bereitstellung eines geeigneten Projektmanagements sowie eines übergreifenden Prozessmanagements: Hierbei ist insbesondere die Fähigkeit zum Umgang mit komplexen Projekten notwendig. Mehrfach wurde die Einrichtung eines „PPP-Koordinators“ vorgeschlagen, der im Wesentlichen die Schnittstellen im Präqualifikations- und Angebotsprozess steuert und sämtliches Know-how zentral bündelt. Zur Professionalisierung des Angebotserstellungsprozesses im Anschluss an die Kooperationsbildung sollten standardisierte Prozessabläufe erarbeitet werden, die neben der Reduktion der Bearbeitungszeiten im Wesentlichen effizienzfördernden Charakter haben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die lebenszyklusorientierte Kalkulation zu nennen, die nur auf Basis standardisierter Abläufe, für alle Partner vorgegebener Formblätter und zentraler Zusammenführung zu einem marktfähigen Angebot führen kann.

---

<sup>76</sup> Im Rahmen einer Facility-Management-gerechten Planung werden insbesondere der Lebenszyklusansatz einer Immobilie und die Abhängigkeiten zwischen Bau(kosten) und Betrieb(kosten) berücksichtigt.

## 8. Fazit und Ausblick

In dieser Studie wurden im Wesentlichen zwei Fragen aufgegriffen:

- Sind PPP-Projekte so ausgestaltet, dass sie gleiche Beteiligungschancen für den Mittelstand eröffnen bzw. eröffnet haben („mittelstandsgerechte Ausgestaltung“)?
- In welchem Umfang ist der Mittelstand an PPP-Projekten beteiligt?

Die Ergebnisse sind eindeutig: Nach den Kriterien, die allgemein angelegt werden, um angemessene Beteiligungschancen des Mittelstands zu beurteilen (vgl. Kap. 3), und nach Aussagen aus den untersuchten Projekten sollten in der mittelstandsgerechten Ausgestaltung von PPP-Projekten sowie für die Aufstellung der KMU als Bieter vor allem folgende Aspekte berücksichtigt werden<sup>77</sup>:

- die Einbeziehung von lokalen oder regionalen Akteuren im Vorfeld (z.B. IHK, HWK, Wirtschaftsförderung),
- die Bereitstellung von Informationen im Vorfeld einer Ausschreibung (z.B. Workshops, Informationsveranstaltungen, ausführliche Online-Informationen) und von Bietermemoranden als Ergänzung zur reinen Bekanntmachung,
- die detaillierte Darstellung der Ausgangssituation (inklusive der Zustandsbeschreibung bei Sanierungsprojekten),
- die angemessene Terminierung der Ausschreibungsfristen über die gesetzlichen Mindestfristen hinaus, insbesondere bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen,
- die vertragliche Festlegung einer angemessenen Beteiligung<sup>78</sup> von KMU als Nachunternehmer sowie ein besseres Controlling der Nachunternehmerbeteiligung nach Auftragsvergabe.

Allerdings hat sich in der Studie ebenso klar gezeigt, dass eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung der PPP-Projekte *keinen* statistisch nachweisbaren Einfluss auf die tatsächliche Beteiligung des Mittelstands hatte<sup>79</sup>.

Vielmehr ist im Wesentlichen das Investitionsvolumen der Projekte der entscheidende Parameter, der einen klaren Zusammenhang mit der Mittelstandsbeteiligung auf der ersten Ebene aufweist.

In großen Projekten finden sich praktisch keine KMU mehr als Hauptauftragnehmer, auch nicht als Partner in Konsortien. In kleineren Projekten mit weniger als 15 Mio. Euro Investitionsvolumen ist es umgekehrt. Dort sind KMU sehr häufig als Hauptauftragnehmer, und zwar alleine oder als Teil einer Bietergemeinschaft, zu finden. Damit bestätigt sich die häufig geäußerte Vermutung, dass „kleine PPP“ mittel-

<sup>77</sup> Hier werden ausschließlich Ergebnisse referiert, die sich aus den Befragungen im Rahmen der Untersuchung ergeben haben. Weiter gehende Empfehlungen und Hinweise zu formulieren, die sich aus allgemeinen oder politischen Erwägungen ergeben, war nicht Aufgabe dieser Studie (vgl. Kapitel 1).

<sup>78</sup> Nach aktueller Rechtsauffassung ist die Vorgabe konkreter Quoten fraglich, die allgemeinere Forderung nach „angemessenem Anteil“ jedoch zulässig (Wagner-Cardenal 2007, S. 55 ff.).

<sup>79</sup> Diese Aussage gilt nur für die untersuchten Projekte unter den zum Zeitpunkt der Vergabe jeweils geltenden Rahmenbedingungen. Möglicherweise können die Chancen für den Mittelstand bei zukünftigen PPP-Projekten durch eine explizit mittelstandsgerechte Ausgestaltung durchaus ansteigen.

standsgerechter seien als große. Der (weiche) Schwellenwert, bis zu dem die Projekte mittelstandsgerecht erscheinen, liegt aber nicht bei den vielfach genannten zehn Mio. Euro, sondern bei etwa 15 Mio. Euro<sup>80</sup>.

So kann bei großen Investitionsvolumina eine vertikale Aufteilung in Pakete oder Lose<sup>81</sup> ein Weg sein, den Mittelstand zumindest auf der ersten Ebene stärker an PPP-Projekten zu beteiligen. Wesentliche Voraussetzungen sind, dass dies nicht zu unverhältnismäßig höheren Transaktionskosten führen darf, die Wirtschaftlichkeit nicht gravierend tangiert wird und eine Aufteilung überhaupt sinnvoll möglich ist.

So ist ein seitens der Berater und der öffentlichen Hand häufig vorgebrachtes Argument, dass eine Aufteilung in Pakete oder vertikale Lose einer möglichst hohen Wirtschaftlichkeit der Projekte entgegenstünde. Dies bestätigt sich in der Studie anhand der 30 untersuchten Projekte nicht.<sup>82</sup> Vereinfacht gesagt: Auch kleine Projekte mit starker Mittelstandsbeteiligung können einen hohen Wirtschaftlichkeitsvorteil erzielen.

Auf der ersten (Hauptauftragnehmer-)Ebene ist die Beteiligung von KMU im Hinblick auf die Zahl der PPP-Projekte so, dass man von einer Benachteiligung des Mittelstands nicht sprechen kann. Nimmt man aber die *Investitionsvolumina* der untersuchten Projekte zum Maßstab, gibt es eine deutlich geringere Beteiligung: 81 Prozent der PPP-Investitionsvolumina wurden in Projekten realisiert, in denen auf der ersten Ebene keine KMU einbezogen sind.

Auf der zweiten und den folgenden Ebenen, d.h. als Nachunternehmer, sind im Durchschnitt nach Angaben der Befragten zwischen 70 und 80 Prozent KMU eingebunden (mit einer Schwankungsbreite von 25 bis 100 Prozent). Deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung der PPP-Projekte bleibt in der Region.

Es gibt auch eine (statistisch nicht abgesicherte) Tendenz, dass die Zahl der auf Nachunternehmer-Ebene eingebundenen KMU umso höher ist, je größer das Projektvolumen ist.

Die in Einzelfällen von den Gesprächspartnern der öffentlichen Hand geäußerte Vermutung, dass KMU auf Nachunternehmer-Ebene häufig – und vor allem stärker als bei sonstigen Beauftragungen – zu problematischen Konditionen eingebunden wären (Lohndumping, massiver Preisdruck; vgl. Kapitel 3.2.2), bestätigt sich durch die sonstigen Ergebnisse der Untersuchung nicht. Häufig legen die Hauptauftragnehmer nach eigenen Angaben Wert darauf, leistungsfähige Nachunternehmer oft schon frühzeitig und zu fairen Konditionen einzubinden, so dass eine zuverlässige Projektdurchführung nicht gefährdet ist (etwa durch die Weitergabe anreizorientierter Vergütungsmechanismen). Teilweise schreiben auch die Auftraggeber entsprechende Bedingungen in den Verträgen vor und/oder geben Listen von bewährten Auftragnehmern an die privaten Vertragspartner weiter.

---

<sup>80</sup> Es gibt keinen trennscharfen „Schwellenwert“ eines mittelstandsgerechten Investitionsvolumens. Der Wert von 15 Mio. Euro hat sich aus den in dieser Untersuchung gebildeten Kategorien zur Analyse der Mittelstandsbeteiligung ergeben (vgl. Kapitel 5).

<sup>81</sup> Vgl. Kapitel 3, Fußnote 4.

<sup>82</sup> Statistisch gibt es nur einen schwachen Zusammenhang zwischen der Höhe des Investitionsvolumens und dem berechneten Effizienzvorteil.

Als Ergebnis der Studie deutet sich an, dass projektübergreifende Maßnahmen ebenfalls eine Verbesserung der Beteiligungschancen des Mittelstands erreichen können. Dies betrifft in erster Linie Standardisierungen und das Vorliegen von Musterverträgen, stärkere Möglichkeiten des Zugangs zu haftendem Eigenkapital und Orientierungshilfen zur angemessenen Verteilung von Risiken.

Ein bemerkenswertes Resultat der Untersuchungen ist, dass reine KMU-Bietergemeinschaften in keinem einzigen Fall zum Zuge gekommen sind – KMU waren entweder nur als einzelne Hauptauftragnehmer oder in Bietergemeinschaften mit Großunternehmen beteiligt. Hier scheint noch ein wesentliches Befähigungspotenzial zu liegen, indem Handreichungen für die Aufstellung mittelständischer Bietergemeinschaften zur Bewerbung auf PPP-Projekte gegeben werden (z.B. durch IHK, HWK, PPP Task Forces). Dabei ist es ein wichtiger Erfolgsfaktor, dass entsprechende Netzwerke bereits im Vorfeld von Ausschreibungen geknüpft werden.

Realistisch muss gesehen werden, dass nur eine Teilmenge von KMU als Partner auf der ersten Auftragnehmerebene überhaupt in Frage kommt, nämlich solche, die (potenziell) überregional tätig sind, die ausgewiesenes kaufmännisches Know-how und Kompetenzen im Prozess- und Projektmanagement, technisches Know-how zur Umsetzung einer lebenszyklusorientierten Planung und eine stabile Eigenkapitalbasis haben<sup>83</sup>. Im Weiteren muss der Aufbau eines PPP-spezifischen Fachwissens geleistet werden.

Insgesamt steigt mit einem weiteren Wachstum der Zahl kleinerer PPP-Projekte auch die Chance des Mittelstands, als Hauptauftragnehmer zum Zuge zu kommen. Es hat sich auch in diesem Projekt gezeigt, dass PPP mit geringeren Investitionsvolumina für Großunternehmen oft nicht im Fokus stehen.

Entscheidend wird aber auch zukünftig sein, wie sich die Mittelstandsbeteiligung in den großen PPP, insbesondere auch im hier nicht untersuchten Verkehrswegesektor, entwickelt. Dazu besteht weiterer Forschungsbedarf. Es sollte klarer herausgearbeitet werden, welche Bedingungen geschaffen werden müssen, damit sich der Mittelstand auch in größeren Projekten erfolgreich bewerben kann. In dieser Untersuchung konnten gerade die Effekte auf der zweiten und den folgenden Nachunternehmer-Ebenen nur sehr weich und wenig belastbar recherchiert werden<sup>84</sup>.

Ebenfalls weiterer Forschungsbedarf besteht in der Prüfung der „Performance“ der Projekte, in denen der Mittelstand besonders stark beteiligt ist. Hat Letzteres Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit, auf die Qualität der Leistungserstellung oder auf die Zufriedenheit der Auftraggeber und der Nutzer<sup>85</sup>?

---

83 Vgl. dazu z.B. Stiepelmann 2007, S. 16 ff.

84 Dies liegt im Wesentlichen daran, dass aus arbeitsökonomischen Gründen die Beteiligung von KMU auf Nachunternehmer-Ebene nur begrenzt recherchiert werden konnte. Auch waren dazu im Rahmen der Interviews teilweise entweder zu wenig Kenntnisse (bei den Auftraggebern) oder zu wenig Bereitschaft vorhanden, um an detaillierte Aussagen zu kommen.

85 Fragen zur Wirtschaftlichkeit und zur Qualität der Leistungserstellung wurden zwar im Rahmen einer Zusatzbefragung aufgeworfen (zu den Ergebnissen vgl. Grabow 2008), sie konnten aber nicht in direkten Kausalbezug zur Mittelstandsbeteiligung gestellt werden.

Insgesamt ist mit den vorgelegten empirischen Analysen aus unserer Sicht ein wichtiger Erkenntnisschritt getan. Stärker belastbar werden diese und andere Studienergebnisse

aber erst, wenn eine weitergehende Evaluation der Projekte stattfindet, die über die Erhebung von differenzierten, überwiegend qualitativen Meinungsbildern der Befragten hinausgeht. Da viele Projekte erst am Beginn der Betriebsphase stehen, sollten weitere vertiefende Untersuchungen vorgenommen werden, wenn mehr Erfahrungen aus dem Betrieb der Projekte vorliegen.

## Literatur

- Bernhold, Torben u.a.*, Kommunale Immobilienwirtschaft im Wandel, Studie, in: Facility Management, Ausgabe 11/2006. S. 40–43.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.)*, Erfahrungsbericht – Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland, Kabinettsvorlage vom 4.4.2007.  
[http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_991057/Erfahrungsbericht-zu-Oeffentlich-Privaten-Partnerschaften\\_-04.-April-2007.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_991057/Erfahrungsbericht-zu-Oeffentlich-Privaten-Partnerschaften_-04.-April-2007.pdf) (abgerufen am 15.8.07).
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. u.a. (Hrsg.)*, BDI-Mittelstandspanel, Ergebnisse der Online-Mittelstandsbefragung, Langfassung, Berlin, Herbst 2006.
- Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e.V. (BVMB) (Hrsg.)*, Eckpunkte der BVMB zum Thema PPP aus Sicht der mittelständischen Bauwirtschaft, Bonn, 2005.
- Eschenbruch, K.; Brückl, M.*, Partnering bei Bauprojekten aus juristischer Sicht. IBW-Symposium 2006. Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte: Partnering und PPP, Institut für Bauwirtschaft der Universität Kassel, Kassel, 2006.
- Europäische Kommission*, Empfehlung der Europäischen Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Union L 124/36, Brüssel, 2003.
- Europäische Kommission*, Die neue KMU-Definition. Benutzerhandbuch und Mustererklärung, Brüssel, 2006.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Public Private Partnership im Hochbau. Finanzierungsleitfaden, Düsseldorf, 2004.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Public Private Partnership im Hochbau. Vertragsrechtliche Aspekte am Beispiel von PPP-Schulprojekten, Düsseldorf, 2006.
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Vergaberechtsleitfaden Public Private Partnership im Hochbau, Mai 2003.  
[http://www.ibl.uni-stuttgart.de/05forschung/ppp/pdf/PPPInitiative\\_NRW/Vergaberechtsleitfaden\\_05-2003.pdf](http://www.ibl.uni-stuttgart.de/05forschung/ppp/pdf/PPPInitiative_NRW/Vergaberechtsleitfaden_05-2003.pdf) (abgerufen am 15.08.07).
- Grabow, Busso u.a.*, Public Private Partnership Projekte. Eine Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2005.
- Grabow, Busso*, PPP – Wirtschaftlichkeit, Qualitäten, Beratung, Partnerschaft. Ergebnisse einer ergänzenden Umfrage zum Projekt „PPP und Mittelstand“, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2008.
- Günterberg, B., Wolter, H.-J.*, Unternehmensgrößenstatistik 2001/2002 – Daten und Fakten, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, 2002.
- Hessische Landesregierung (Hrsg.)*, Arbeitsgemeinschaft hessischer Industrie- und Handelskammern, Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern (Mit-

Hrsg.), Leitfaden „Öffentliches Auftragswesen“, Mai 2007.

<http://www.had.de/start/leitfaden2005-ergaenzt-2007.pdf> (abgerufen am 15.8.07).

*HM Treasury (Hrsg.)*, PFI: strengthening long-term partnerships, Norwich, 2006.

*Institut für Site und Facility Management (ISFM), Handwerkskammer Münster (HWK Münster), INFA-ISFM e.V. (Hrsg.)*, Optimierung von Rahmenbedingungen zur Integration von KMUs/des Handwerks im Zuge von Public-Private-Partnership-Projekten anhand von konkreten Projektsimulationen, erster unveröffentlichter Zwischenbericht, Ahlen, Mai 2007.

*Institut für Mittelstandsforschung (IfM)*, Definition des Mittelstands in Deutschland. <http://www.ifm-bonn.de> (abgerufen am 29.8.07).

*Jacob, D.; Winter, C.; Stuhr, C.*, PPP bei Schulbauten – Leitfaden Wirtschaftlichkeitsvergleich, Technische Universität Bergakademie Freiberg – Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Freiburger Arbeitspapiere, Freiberg, 2003.

*Johrendt, Reinhold u.a.*, PPP-Instrumente und Qualifikationsmodule für Handwerk und Mittelstand – Umsetzung in der Praxis, erster unveröffentlichter Zwischenbericht, Hamburg, Juni 2007.

*Meyer-Hoffmann, B.; Riemenschneider, F.; Weihrauch, O.*, Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Köln, Berlin, München, 2005.

*Nitzsche, F.; Weihrauch, O.*, Evaluation der ersten PPP-Projekte in NRW, Institut für Site und Facility Management GmbH im Auftrag der PPP-Task Force NRW, Ahlen, 2005.

*o.A.*, Bericht für die Amtschefkonferenz am 9. Mai 2006.

<http://www.bundesrat.de/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/06-06-07-08/06-06-07-08-bericht-5-4,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/06-06-07-08-bericht-5-4.pdf> (abgerufen am 3.09.2007).

*Pricewaterhouse Coopers (PwC) u.a. (Hrsg.)*, PPP im öffentlichen Hochbau, Band IV, Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP-Beispielen, August 2003.

[http://www.vbd-beratung.de/pdf/ppp\\_studie\\_band\\_iv.pdf](http://www.vbd-beratung.de/pdf/ppp_studie_band_iv.pdf) (abgerufen am 15.8.07).

*PPP Task Force im BMVBS, PPP-Task Force NRW (Hrsg.)*, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Freiburger Arbeitspapiere, Berlin, 2006.

*PPP Task Force im BMVBW (Hrsg.)*, Der Vergabeprozess bei PPP-Projekten – Lessons Learned. Workshopergebnisse, Berlin, 2005.

*Riemenschneider, F.; Nitzsche, F.*, Public Private Partnership als ganzheitliche Umsetzung von Facility Management, vhw 6/2004, S. 326–330.

*Riemenschneider, Frank u.a.*, Leistungsverbünde des Handwerks im Rahmen von FM gerechtem Planen und Bauen unter Berücksichtigung der entsprechenden Schnitt-

stellen und Visualisierung des Prozesses, Veröffentlichte Zwischenergebnisse, Ahlen, 2007. <http://www.isfm.de> (abgerufen am: 3.9.07).

*Riemenschneider, F.; Nitzsche, F., u.a.*, Public Private Partnership (PPP) als innovatives Beschaffungsinstrument der öffentlichen Hand, in: Zehrer, H.; Sasse, E. (Hrsg.), Handbuch Facility Management, ecomed Sicherheit, Landsberg am Lech, 8. Ergänzungslieferung, 2006.

*Stiepelmann, Heiko*, Mittelständische Industrie auf PPP-Kurs, in: Knop, Detlef (Hrsg.), Public Private Partnership. Jahrbuch 2007, Frankfurt a. M., 2007 S. 16–20.

*Wagner-Cardenal, Kersten; Scharf, Jan; Polster, Julian (White & Case LLP)*, Rechtliche Handlungsmöglichkeiten bei der Berücksichtigung mittelständischer Interessen im Rahmen der Vergabe von PPP-Projekten, Studie im Auftrag der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg, März 2007.

*Westdeutscher Handwerkskammertag (Hrsg.)*, Bausteine für ein Mittelstandskonzept. Ergebnisse der Arbeitsgruppe, Düsseldorf, 2005.

*Westdeutscher Handwerkskammertag (Hrsg.)*, Public Private Partnership im Hochbau: Position des Nordrhein-Westfälischen Handwerks zu einem neuen Finanzierungsinstrument für die öffentliche Infrastruktur, Düsseldorf, 2007.

*Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.)*, Public Private Partnership (PPP) und Mittelstand in Baden-Württemberg. Leitfaden, Stuttgart, Januar 2007. <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm/1106/PPPLeitfadenMittelstand.pdf> (abgerufen am 3.9.07).

*Wissenschaftsrat (Hrsg.)*, Empfehlungen zu Public Private Partnerships (PPP) und Privatisierungen in der universitätsmedizinischen Krankenversorgung, 2006, Berlin.

*Zentralverband des deutschen Handwerks (Hrsg.)*, Public-Private-Partnership – Möglichkeiten und Grenzen. Positionspapier, Berlin, Juni 2003. [http://www.zdh.de/fileadmin/user\\_upload/themen/wirtschaft/auftragswesen/ZDH-Positionspapier\\_PPP.pdf](http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/themen/wirtschaft/auftragswesen/ZDH-Positionspapier_PPP.pdf) (abgerufen am 27.8.07).



## Verzeichnis der Abkürzungen

AG	Arbeitgeber
AN	Arbeitnehmer
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVMB	Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
ISFM	Institut für Site und Facility Management GmbH
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NU	Nachunternehmer
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
ZDB	Zentralverband Deutscher Baugewerbe