



Andreas Conrad Schempp

# **Erfolgsfaktoren von PPP-Projekten aus Sicht des Handwerks**

Einschätzungen und Empfehlungen hinsichtlich der Beteiligung kleiner und mittelgroßer Handwerksbetriebe an PPP-Projekten



Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## 2010

# Ludwig-Fröhler-Institut

*Forschungsinstitut im Deutschen Handwerksinstitut (DHI)*

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



sowie den  
Wirtschaftsministerien  
der Bundesländer



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Fragen und Ziele der Untersuchung .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Stand der Forschung und methodisches Vorgehen .....</b>	<b>8</b>
2.1. Definition von PPP und Handwerksbetrieben .....	8
2.2. Möglichkeiten und Grenzen von PPP-Projekten in der Forschung.....	9
2.3. Methodisches Vorgehen.....	12
<b>3. Erfolgsfaktoren von PPP in der Einschätzung beteiligter Unternehmen .....</b>	<b>15</b>
3.1. Einschätzung der Gesamtsituation .....	15
3.2. Erfolg von PPP-Projekten.....	17
3.3. Mittelstandscharakter von PPP-Projekten.....	20
3.4. Regionalität der beteiligten Unternehmen.....	22
3.5. Auswahl der Nachunternehmer .....	25
3.6. Informationsstand der Handwerksbetriebe .....	26
3.7. Zusammenarbeit im Bereich der Nachunternehmer .....	28
3.8. Ausschreibung von PPP-Projekten.....	29
3.9. Auswahlentscheidung durch den Auftraggeber.....	33
3.10. Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber .....	34
3.11. Risikoverteilung und Stellung von Sicherheiten .....	35
3.12. PPP versus konventionelle Realisierung .....	38
3.13. Übertragbarkeit von PPP auf den privaten Bereich.....	40
<b>4. Erfolgsfaktoren und Handlungsimplikationen .....</b>	<b>43</b>
<b>5. Fazit und Ausblick.....</b>	<b>46</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>47</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>49</b>



## 1. Fragen und Ziele der Untersuchung

Projekte in der Form des Public Private Partnership (PPP)<sup>1</sup> erfreuen sich in Deutschland während der letzten Jahre einer stark zunehmenden Beliebtheit. Sie sind deswegen allerdings keineswegs unumstritten. Die Beliebtheit von PPP betrifft dabei längst nicht nur den Hochbau bzw. die Erstellung von Gebäuden. Während Straßenbauprojekte von größerem Umfang aber eher für national oder international agierende Großunternehmen interessant sein dürften, stellt sich bei (Hoch-) Bauprojekten die Frage nach einer Beteiligung der ortsansässigen kleinen und mittelgroßen Handwerksbetriebe (den typischen „KMU“ – den kleinen und mittelgroßen Unternehmen).

Der Fokus der vorliegenden Untersuchung liegt auf dem Hochbau. Es sollen dabei mehrere Stichpunkte erörtert bzw. die folgenden Forschungsfragen beantwortet werden:

- **Vorteilhaftigkeit:**

*Welche Chancen bieten sich aus Sicht des Handwerks bei PPP gegenüber konventioneller Eigenrealisierung?*

- **Informationsstand:**

*Wie stehen Handwerksbetriebe zu PPP und wie groß ist ihr Wissen darüber?*

- **Regionalität:**

*Was bringt PPP gerade den ortsansässigen Unternehmen?*

- **KMU-Orientierung:**

*Was haben die kleinen Betriebe des Handwerks von PPP-Projekten?*

- **Übertragbarkeit:**

*Lässt sich der PPP-Gedanke variieren und z.B. auch im privaten Bereich anwenden?*

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen wird, wie in Kapitel 2.3. näher ausgeführt ist, ein exploratives Vorgehen als sinnvoll angesehen. Hierbei wurden mit Vertretern von (Handwerks-) Unternehmen, die an PPP-Projekten beteiligt sind, Experteninterviews ge-

---

<sup>1</sup> Dieser Name ist gleichbedeutend mit „Öffentlich-Privater-Partnerschaft“ (ÖPP).

führt. Eine breit angelegte empirische (quantitative) Untersuchung erschien hingegen aufgrund der gestellten Untersuchungsziele nicht als sinnvoll.

Entsprechend können die Ergebnisse auch nicht repräsentativ sein, sondern vielmehr als subjektive Einschätzungen Anregungen bzw. Empfehlungen geben; oder, anders ausgedrückt, als „Ideensammlung“ fungieren, wo bei PPP-Projekten etwas verbessert werden kann. Der Schwerpunkt dieser Studie soll somit auf Unternehmens-Einschätzungen und Hinweisen liegen, welche Erfolgsfaktoren besonders relevant sind, und welche Faktoren wichtig sind, um bei einer Ausschreibung von PPP-Projekten das Handwerk vor Ort bzw. im näheren Umkreis zu einer Teilnahme zu bewegen. Diese Studie soll dabei die Ergebnisse prägnant vorstellen und zusammenfassen. Sie soll ferner Hinweise geben, wie die Rahmenbedingungen gestaltet sein sollten, um den Handwerksbetrieben vor Ort eine intensive Teilnahme an PPP-Projekten zu ermöglichen.

## 2. Stand der Forschung und methodisches Vorgehen

### 2.1. Definition von PPP und Handwerksbetrieben

Es gibt unterschiedliche Definitionen von PPP. Laut dem „PPP-Handbuch“ verfolgen sie „...das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als bisher.“<sup>2</sup> In derselben Quelle wird weiterhin auf die Besonderheit des Lebenszyklusansatzes eingegangen. Ferner wird PPP als „dritter Weg“ zwischen konventioneller Realisierung und Privatisierung bezeichnet.

Damit sind drei entscheidende Merkmale charakterisiert, die im Vordergrund von PPP stehen. Zum Ersten ist dies die enge **Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und Privatunternehmen mit dem Ziel eines Effizienzgewinnes. Dabei geht es um eine partnerschaftliche Zusammenarbeit, aus der beide Seiten ihre Vorteile ziehen können.

Zweitens ist diese Zusammenarbeit von einer besonderen **Langfristigkeit** geprägt. Der gesamte Lebenszyklus eines Bauprojektes wird von denselben Auftragnehmern begleitet bzw. gestaltet: Angefangen von der Planung über die Erstellung bis hin zum Betrieb (und eventuell sogar bis zur Stilllegung) kümmern sich dieselben privaten Partner um ein Objekt – der gesamte „Lebenszyklus“ des Gebäudes wird somit in private Hände gegeben. Der Lebenszyklusaspekt soll nicht nur die Folgekosten minimieren, sondern unter qualitativen Gesichtspunkten die langfristige Instandhaltung des Objektes gewährleisten.

Drittens kann unter PPP nicht immer dasselbe verstanden werden, sondern es gibt zwischen einer konventionellen Realisierung einerseits und einer Privatisierung andererseits **unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten**. Wo genau ein einzelnes PPP-Projekt anzusiedeln ist, hängt von sehr vielen Faktoren ab. Entsprechend wird PPP mitunter als eher unscharfer Begriff bezeichnet.<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund müssen statistische Zahlen zu PPP vorsichtig gesehen werden, da es stark auf die Definition ankommt, was als PPP bezeichnet wird und was nicht.

---

<sup>2</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2009): S. 9.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Eisenkopf (2007): S. 720.

Da es sich bei PPP bisher in der Regel um Baumaßnahmen handelt, ist zwangsläufig in erster Linie das Handwerk betroffen. Der Untersuchungsgegenstand der „Handwerksbetriebe“ ist in dieser Studie weit gefasst: Es werden darunter in einer nicht strengen Abgrenzung sämtliche Unternehmen des Bau- und Ausbaugewerbes verstanden, aus deren Perspektive die Erfolgsfaktoren geschildert werden. Der Handwerksbegriff wird folglich in seiner funktionalen Variante benutzt<sup>4</sup> und kann in dieser Arbeit mit dem Begriff der KMU gleichgesetzt werden.

## 2.2. Möglichkeiten und Grenzen von PPP-Projekten in der Forschung

Die Durchführung von Gesamtvergleichen verschiedener PPP-Projekte gestaltet sich prinzipiell schwierig. PPP-Projekte sind zum Ersten schwer untereinander zu vergleichen, da sie einen starken Einzelfallcharakter besitzen und somit sehr unterschiedlich in ihren Merkmalen sowie Vor- und Nachteilen sein können. Zum Zweiten ist ein Vergleich von PPP-Projekten mit einer konventionellen Eigenrealisierung, der wissenschaftlichen Ansprüchen genügen könnte, aus demselben Grund schwer durchführbar. Hierzu müsste ein Gebäude strenggenommen zweimal realisiert werden: Einmal als PPP-Projekt und dann noch einmal auf konventionelle Art. Und zum Dritten schließlich ist ein Vergleich mit ausländischen PPP-Projekten – gerade aus England, wo bereits seit deutlich längerer Zeit in dieser Realisierungsform gebaut wird – ebenso schwierig: PPP-Projekte unterliegen in anderen Ländern völlig anderen rechtlichen sowie wirtschaftlichen Bedingungen und unterscheiden sich von deutschen PPP-Projekten in ihrer Ausgestaltung deutlich. Vergleiche von PPP-Projekten sind somit für die Beantwortung der eingangs gestellten Forschungsfragen nicht zielführend.

Zu einzelnen Fragestellungen gibt es nichtsdestotrotz eine Reihe wissenschaftlicher Studien. So beispielsweise zur **Einbindung des Mittelstandes** bei PPP-Projekten: In einer aktuellen Studie des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg wurden konkrete kommunale Projekte im Lichte einer Beteiligung mittelständischer Unternehmen untersucht.<sup>5</sup> Dort zeigen die untersuchten Daten eine sehr ähnliche sowie aus Betriebssicht sehr zufriedenstellende Einbindung des Mittelstandes bei PPP-Projekten im Vergleich zu konventionellen Projekten.

---

<sup>4</sup> Vgl. zu einer funktionalen Abgrenzung des Handwerks Glasl/Maiwald/Wolf (2008): S. 11 f. Für eine ausführliche Definition des Handwerksbegriffes vgl. etwa auch Glasl (2006).

<sup>5</sup> Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2010a).

Eine weitere Untersuchung zu diesem Themenfeld ist die Studie „PPP und Mittelstand“ des Deutschen Instituts für Urbanistik. Hier kam als ein Ergebnis heraus, dass eine „mittelstandsgerechte Ausgestaltung von PPP-Projekten“ keinen statistisch nachweisbaren Einfluss auf eine tatsächliche Beteiligung hat.<sup>6</sup> In der Studie wurde jedoch nicht explizit herausgearbeitet, welche Faktoren speziell die Beteiligung kleiner Mittelständler an PPP-Projekten fördern könnten. Es werden zwar allgemein förderliche Faktoren für eine mittelständische Beteiligung bei den Unternehmen abgefragt und präsentiert, ohne sie weiter zu differenzieren und zu interpretieren.<sup>7</sup>

Ein weiteres wichtiges, in der Literatur bzw. in bisherigen Studien untersuchtes Thema ist die Kosteneffizienz von PPP-Projekten. Diese wird (im Sinne einer allgemeinen Effizienzsteigerung) oftmals als eine zentrale Zielsetzung von PPP bezeichnet.<sup>8</sup> Dabei werden unter anderem die folgenden **potentiellen (Kosten-)Vorteile** von PPP diskutiert:<sup>9</sup>

- Das Übergreifen über verschiedene Wertschöpfungsstufen erlaubt eine Optimierung der Kosten – insbesondere im Hinblick auf sogenannte Transaktionskosten (die zwischen verschiedenen Vertragspartnern anfallen) sowie Investitionskosten, die bei PPP mit einem langfristigeren Horizont betrachtet werden: Erhöhte Investitionen in der Anfangsphase führen zu Einsparungen in der Betriebsphase.
- Die Risikokosten können reduziert werden, wenn derjenige Partner die Risiken übernimmt, der sie am effizientesten tragen kann.
- Die insgesamt anfallenden Kosten können von Privatunternehmen besser eingeschätzt werden, weshalb ein effektiveres Kostenmanagement möglich ist.
- Auch das Finanzmanagement kann aufgrund der flexibleren praktischen Möglichkeiten einer „punktgenauen“ Finanzmittelbereitstellung von privater Seite besser wahrgenommen werden.
- Mit der Übernahme der Projektleitung durch private Unternehmen kann eine Selbstbeschränkung der Politik gerade hinsichtlich ihrer (mutmaßlich eher kurzfristig orientierten) Einflussnahme auf das Finanzmanagement erfolgen.

---

<sup>6</sup> Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2008): S. 101. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff des „Mittelstandes“ weit ausgelegt wird: Die verwendeten Kriterien der EU-Kommission für ein KMU lassen alle Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern pauschal unter das Etikett „klein und mittelständisch“ fallen.

<sup>7</sup> Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (2008): S. 96.

<sup>8</sup> Vgl. bspw. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2009): S. 15.

<sup>9</sup> Vgl. zu diesen Ausführungen auch Beckers/Klatt (2009): S. 177 f.

Als **potentielle (Kosten-)Nachteile** werden unter anderem erörtert:<sup>10</sup>

- Wenn sich die Leistungsanforderungen der öffentlichen Hand während der Betriebsphase nachträglich ändern, verursacht dies bei PPP tendenziell höhere Anpassungskosten: Die dann nötigen Nachverhandlungen erzeugen zusätzliche Transaktionskosten.
- Mit zunehmender Risikohöhe sinkt die Anzahl der geeigneten Bieter, womit der Wettbewerb und mit ihm seine Kostenvorteile abnehmen.

Gerade für den letzten Punkt werden auch gegenläufige Effekte diskutiert – etwa wenn bisher nur einige wenige Unternehmen einen Markt dominiert hatten. Eindeutige Aussagen zur Kosteneffizienz von PPP sind somit von wissenschaftlicher Seite nicht möglich, zumal ausführliche und umfassende empirische Untersuchungen dieses Themas (noch) fehlen.<sup>11</sup>

Derzeit stellt sich die Frage, inwieweit die **aktuelle Krisensituation** die Ausschreibung von PPP-Projekten beeinflusst. Gerade das Konjunkturpaket dürfte hier durchaus Änderungen bewirken. Zu vermuten wäre ein vorübergehender Verlust an Attraktivität von PPP. Die Betriebe konnten dies in den um die Jahreswende 2009/2010 geführten Interviews allerdings nicht bestätigen. Die Politik jedenfalls scheint grundsätzlich daran interessiert zu sein, PPP für die Wirtschaft attraktiver zu machen, wie eine Reihe an ausführlichen Leitfäden und sonstigen Hilfestellungen zum Thema andeuten.<sup>12</sup>

So genannte **weiche Faktoren** scheinen in der bisherigen Forschung weniger im Fokus zu stehen. Stattdessen wird in der Literatur häufiger ein finanzieller Fokus verfolgt. Auch bei der Gestaltung von Vergabeprozessen stehen mit Kosten-Nutzen-Analysen bzw. Wirtschaftlichkeitsvergleichen finanzielle Faktoren im Vordergrund. Weiche Faktoren sind jedoch von einer großen Bedeutung, zumal sie auch die Einschätzung von Risiken wesentlich beeinflussen und eine deutliche Auswirkung auf die Sicht von PPP (und damit die Akzeptanz) unter den Unternehmen zu haben scheinen, wie in dieser Studie näher ausgeführt wird.

---

<sup>10</sup> Vgl. Beckers/Klatt (2009): S. 178 f.

<sup>11</sup> Vgl. Beckers/Klatt (2009): S. 183.

<sup>12</sup> Vgl. bspw. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2007), Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2010b) oder Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2005).

### 2.3. Methodisches Vorgehen

Um praxisrelevante Ergebnisse und Antworten auf die eingangs gestellten Forschungsfragen zu gewährleisten, hat sich eine qualitative Vorgehensweise angeboten. In Experteninterviews wurden die wesentlichen Stichpunkte gemeinsam mit den Gesprächspartnern der Unternehmen erörtert und diskutiert.

Ein Vorteil von Experteninterviews ist, dass ein Gespräch mit dem „Experten“, der im Unternehmen üblicherweise eine höhere Position einnimmt und damit über einen privilegierten Informationszugang verfügt, „...den Einblick in Fach- sowie Hintergrundwissen [ermöglicht]. Darüber hinaus interessieren spezielle Erfahrungen, die der Experte in seinem Handlungsfeld gemacht hat.“<sup>13</sup> Das Erhebungsinstrument ist dabei ein sogenanntes leitfadengestütztes Interview.<sup>14</sup> Dabei muss vom Interviewer darauf geachtet werden, dass einerseits der Gesprächsfaden beibehalten wird und die wichtigen Fragen angesprochen werden, dass aber andererseits keine gezwungene bzw. starre Atmosphäre entsteht, in welcher der Gesprächspartner womöglich nicht mehr willens ist, viele Informationen weiter zu geben.

Das Vorgehen mittels Experteninterviews hat sich in dieser Untersuchung vor allem wegen des nicht in allen Dimensionen klar umrissenen Forschungsgegenstandes PPP angeboten.<sup>15</sup> Denn die Beantwortung der eingangs gestellten Forschungsfragen verlangt ganz im Gegenteil nach einer explorativen Herangehensweise.

Bei der Suche nach Gesprächspartnern unter Betrieben, die als Generalunternehmer in PPP-Projekten Erfahrungen gesammelt hatten, stellte sich schnell Problem, geeignete und auskunftsbereite Partner für die Experteninterviews zu finden. Schließlich fanden sich Gesprächspartner aus insgesamt sechs Unternehmen: Fünf Unternehmen sind im Bausektor beheimatet und traten bzw. treten als Generalunternehmer von PPP-Projekten auf, die jeweils schon einige Jahre laufen; eines ist ein reines Dienstleistungsunternehmen. Bis auf zwei Unternehmen standen jeweils mehrere Interviewpartner pro Betrieb zur Verfügung. Die Gesprächspartner selbst waren dabei Entscheidungsträger in den Unternehmen, die jeweils zum gesamten Ablauf eines oder mehrerer PPP-Projekte Auskunft geben konnten. Die Interviews fanden alle Ende 2009 und Anfang 2010 statt.

---

<sup>13</sup> Göbel (2009): S. 370. Vgl. hierzu des weiteren Mey/Mruck (2007): S. 254.

<sup>14</sup> Zu den im Interviewleitfaden verwendeten Stichpunkten vgl. den Anhang.

<sup>15</sup> Vgl. zu einer Einschätzung und Beschreibung von Experteninterviews Schnell/Hill/Esser (2008): S. 321 ff.

Dabei waren die befragten Unternehmen sehr verschieden. Neben unterschiedlicher Größe (von acht bis hin zu mehreren zehntausend Mitarbeitern) und rechtlicher Organisation (vom alten Familienbetrieb bis hin zur Tochtergesellschaft eines international tätigen Konzerns) widmeten sich die sechs Unternehmen völlig unterschiedlichen Schwerpunkten im PPP-Bereich. Interessanterweise gilt für die meisten in Kapitel 3 dargestellten Aussagen dennoch, dass sie von allen Gesprächspartnern geteilt wurden. Unterschiede in der Wertung eines Erfolgsfaktors ergaben sich selten.

Die geringe Zahl der Unternehmen, mit denen das Thema PPP umfassend erörtert werden konnte, ist unter anderem der Tatsache geschuldet, dass PPP-Projekte in Deutschland (noch) nicht so weit verbreitet sind – mithin nur eine begrenzte Anzahl von Firmen tatsächliche PPP-Erfahrung hat. Dabei werden viele Projekte von den jeweils gleichen Firmen als Haupt-Auftragnehmer bearbeitet. So wurden im Jahr 2007 etwa lediglich 17 große PPP-Projekte neu abgeschlossen – das entspricht 4% der Investitionen der öffentlichen Hand.<sup>16</sup>

Bezüglich des angesprochenen Mobilisierungsproblems lassen sich mehrere Gründe für die ablehnende Haltung vieler angesprochener Unternehmen anführen. Natürlich ist ein Experteninterview sehr umfassend und damit viel zeitintensiver, als beispielsweise die Beantwortung eines einfachen Fragebogens. Die mangelnde Gesprächsbereitschaft wurde jedoch auch anders begründet. Mehrere angesprochene Firmen postulierten freimütig ein mangelndes Interesse an einer solchen Untersuchung. Dies wurde unter anderem damit begründet, dass es „schon eine Reihe an Untersuchungen zum Thema PPP“ gäbe und man selbst „keinen Nutzen davon“ habe. In einem Fall wurde eine Negativerfahrung mit dem eigenen PPP-Projekt als Grund dafür angeführt, dass man mit dem Thema „nichts mehr zu tun haben wolle“. Bei mehreren Unternehmen – gerade den größeren – gab es ferner keinen Ansprechpartner, der gewillt war, eigenverantwortlich ein Gespräch zu führen, ohne sich bei einem Vorgesetzten rückversichern zu können. Daneben resultierte der beschriebene Unwille wohl auch aus der verständlichen Angst heraus, der Konkurrenz versehentlich Details preiszugeben und sich damit unter Umständen einen Wettbewerbsnachteil einzuhandeln.

Aus dem zuletzt genannten Grund werden die Ergebnisse in dieser Arbeit anonymisiert wiedergegeben. Ein Nebeneffekt dieser Vorgehensweise ist eine offenere Gesprächsatmosphäre. Die Aussagen können ferner ohne Abstriche für die Untersuchung verwendet werden. Die Anonymisierung entspricht auch dem Wunsch einiger – nicht jedoch aller –

---

<sup>16</sup> Vgl. iwd Nr. 48 vom 29. November 2007, hrsg. v. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, S. 4.

Gesprächspartner, nicht zu viele Details im Zusammenhang mit dem eigenen Namen in der Öffentlichkeit preiszugeben.

Die Gründe, mit denen viele Unternehmen ein Gespräch ablehnten, haben mehrere Folgen. Offensichtlich besteht ein „selection bias“ (wenn auch nicht eingeschätzt werden kann, wie stark dieser ist): Unternehmen, die zufrieden sind, haben sich augenscheinlich eher als Gesprächspartner zur Verfügung gestellt als unzufriedene. Dies könnte die Vermutung nahelegen, dass es sich bei diesen Unternehmen eher um jene handelt, die bei PPP-Projekten sehr erfolgreich sind bzw. waren und entsprechend gute Leistungen erbringen.

Konsequenz aus diesen Überlegungen zur Methodik ist, dass die vorliegende Arbeit eher einen „Empfehlungscharakter“ besitzt. Sie kann und soll für kritische Punkte sensibilisieren sowie Quintessenzen unternehmerischer Einschätzungen zum Thema PPP wiedergeben. Damit handelt es sich bei dieser Studie um eine wissenschaftliche Einordnung praktischer Erfahrungen sowie die Verarbeitung kreativer Lösungsansätze der Betriebe. Repräsentativ können die Ergebnisse jedoch nicht sein – genauso, wie kein allgemein gültiges Bild der Lage auf dem deutschen PPP-Markt gezeichnet werden kann. Das ist zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen auch nicht notwendig, denn es kommt dabei auf die Argumentationen an. Anders ausgedrückt ist methodisch gesehen „...das erklärte Ziel [...] nicht eine statistische Generalisierbarkeit, sondern eine analytische Generalisierbarkeit.“<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Göbel (2009): S. 373.

### 3. Erfolgsfaktoren von PPP in der Einschätzung beteiligter Unternehmen

Die in diesem Kapitel vorgestellten Erfolgsfaktoren sind in den Expertengesprächen herausgearbeitet worden. Hierbei handelt es sich um die wichtigsten Punkte aus Sicht der befragten Unternehmen. Häufig konnten zu Kritikpunkten auch konkrete Verbesserungsvorschläge entwickelt oder anschauliche Beispiele gegeben werden. Die erarbeiteten Erfolgsfaktoren sind thematisch und, so weit möglich, zeitlich nach der jeweiligen Phase im PPP-Prozess geordnet bzw. zu Unterkapiteln zusammengefasst. Kapitel 3 könnte deshalb auch als eine Art „chronologischer Checkliste“ zur Beantwortung der dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfragen aufgefasst werden.

In den Experteninterviews hat sich eine Reihe an Aspekten herauskristallisiert, die von mehreren oder sogar allen Gesprächspartnern als wesentliche Erfolgsfaktoren für das Gelingen eines PPP-Projektes angesehen werden. Da die Gesprächsergebnisse anonymisiert sind, wird häufig von „dem“ Interviewpartner oder „den“ Gesprächspartnern gesprochen. Dies sollte jedoch angesichts des qualitativen Charakters der Arbeit kein Problem darstellen. In einigen Bereichen wurden in den Gesprächen Beispiele genannt, die dann extra aufgeführt sind. Sie stammen nicht immer aus den befragten Unternehmen selbst.

#### 3.1. Einschätzung der Gesamtsituation

- Ein wesentlicher Fehler, der in Deutschland bei der Einführung des Geschäftsmodells „PPP“ gemacht worden sei, dürfte ein **anfänglich zu großes Maß an Intransparenz** gewesen sein, mit der PPP in der Öffentlichkeit dargestellt wurde. Dabei sei nicht herausgestellt worden, dass es sich eigentlich um einen Paketeinkauf handelt. Die einmal entstandene emotionale Besetzung des Themas und die damit einhergehende Angst wirken jedoch in den Augen der Gesprächspartner nach und müssen dringend abgebaut werden. Dies geht am besten, indem das Modell so transparent wie möglich gestaltet wird, denn nur dann werden die Vorteile für alle Beteiligten sichtbar. Das wiederum liegt im langfristigen Interesse der öffentlichen Hand.
- Bei der **Namensgebung** der Realisierungsform (mit dem mittlerweile „eingebürgerten“ Namen PPP) wurde nach Ansicht eines Gesprächspartners bereits ein „erster Fehler“ begangen. Der englische Name wurde einfach übernommen, obwohl sich

mit einem deutschen Namen sehr klar hätte ausdrücken lassen, was gemeint ist. Mit einem deutschen Begriff wären die Grundzüge und Vorteile von PPP vielen Handwerkern vermutlich besser zu vermitteln gewesen.

- Wie der englische Name wurden nach Meinung der Unternehmen viele andere **Aspekte gleichfalls zu gedankenlos übernommen**, ohne über eventuell notwendige Anpassungen für die Situation in Deutschland nachzudenken, was die Akzeptanz von PPP auch heute noch erschwert. Dieser Punkt ist so wichtig, weil in unserem Land mit seinen föderalistischen Strukturen kommunale Entscheidungsträger am Ausgangspunkt stehen: Die Entwicklung muss „von unten“ kommen – folglich müssen kommunale Entscheidungsträger für die Idee gewonnen und überzeugt werden.
- Andererseits kommt Bund und Ländern gerade wegen der föderalen Struktur Deutschlands eine **Vorreiterrolle** zu. So wären bundesweite Richtlinien und Strukturen für PPP genauso zu bevorzugen wie bundesweite Leitfäden. Das Vorgehen bei PPP ist dabei trotz allem stark länderabhängig. So laufen in einigen Bundesländern kaum PPP-Projekte, was dort in der Einschätzung der befragten Unternehmen auf die Kommunal- bzw. Kreisebene abfährt. In anderen Ländern wie beispielsweise Baden-Württemberg oder Hessen gibt es hingegen sehr viele PPP-Projekte (die dann auch Gegenstand einer Reihe von länderbezogenen Untersuchungen sind).<sup>18</sup> In Baden-Württemberg existiert etwa eine ganze Reihe an PPP-Projekten des Landes wie für Justizgebäude oder für Polizeireviere.<sup>19</sup> Darüber hinaus sind weitere Landesprojekte im PPP-Bereich geplant, etwa das Justizhochhaus Ulm, die Polizeidirektion Emmendingen, die Polizeidirektion Ravensburg oder das Polizeipräsidium Mannheim.<sup>20</sup>
- Ein weiteres grundsätzliches Problem von PPP in Deutschland liegt in der **Beweislast**. Die Unternehmen haben den Druck zu belegen, dass PPP für die öffentliche Hand vorteilhafter ist als eine konventionelle Eigenrealisierung. Abgesehen von der

---

<sup>18</sup> Vgl. bspw. für die Einbindung mittelständischer Unternehmen in baden-württembergische PPP-Projekte Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2010a) oder für eine Bewertung hessischer Projekte Hessisches Ministerium der Finanzen (2008).

<sup>19</sup> Vgl. etwa die Auflistung des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums von (Landes-)projekten unter <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1106/PPP-Projekte%20Juni%202010.pdf> (Stand: Juni 2010).

<sup>20</sup> Vgl. die Stellungnahme des Finanzministeriums „Verzögerung von Baumaßnahmen nach Public Private Partnership (PPP)-Modellen durch die Finanzmarktkrise“; Drucksache 14 / 6388 vom 18. Mai 2010; abrufbar unter [http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/6000/14\\_6388\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/6000/14_6388_d.pdf).

schwierigen Vergleichbarkeit unterliegt ein solcher Beweis zwangsläufig einer gewissen Subjektivität, was von den Betrieben kritisch gesehen wird.

- Weiterhin besteht unter den Unternehmen der Eindruck, dass manche Kommunen sich über die tatsächlichen Unterhaltskosten ihrer Gebäude nicht im Klaren sind; sie wissen also nicht, was beispielsweise der komplette Unterhalt einer Schule oder eines Schwimmbades derzeit kostet. Dieses **unvollständige Wissen auf Seiten des Auftraggebers** führt zum Problem einer grundsätzlich fehlenden oder zumindest eingeschränkten Vergleichsbasis.
- Außerdem neigen private Firmen aufgrund ihres veränderten Zeithorizonts eher zu einer Investition im ökonomisch richtigen Augenblick: Eine Firma sollte immer die langfristige Sicht im Blick haben. Der Zeithorizont einer Kommune dagegen ist zwangsläufig von anderen Aspekten beeinflusst – etwa gewährten Zuschüssen oder Wahlperioden. Auch diese **unterschiedlichen Zeithorizonte** erschweren einen Vergleich.
- Schließlich gibt es noch einen Aspekt bei einer Entscheidung zugunsten oder zuungunsten von PPP: Eine Kommune ist zwar zu einer ganzen Reihe an Leistungen verpflichtet, nirgendwo ist allerdings festgelegt, dass sie selbst Gebäude bauen lassen muss. Der Bereich des PPP betrifft mithin einen Bereich, der sich **nicht im originären „Leistungskanon“ einer Kommune** befindet.
- Die **Zukunftschancen** des PPP-Modells werden ebenso wie die Möglichkeiten der Handwerksbetriebe, hier als Auftragnehmer (gleich, ob als Generalunternehmer oder als Nachunternehmer) tätig zu werden, generell als sehr hoch eingeschätzt. Alle befragten Unternehmen prophezeien dem PPP-Markt in Zukunft ein mehr oder weniger starkes Wachstum.

### 3.2. Erfolg von PPP-Projekten

Die durchgeführten PPP-Projekte der Firmen wurden fast durchweg als **erfolgreich** bewertet. Nur ein Projekt entpuppte sich eher als Misserfolg. Dieses war allerdings das erste PPP-Projekt des betroffenen Unternehmens, was dieses Ergebnis zumindest teilweise relativiert, zumal die Unternehmung in der Folge weiterhin auf PPP setzte. Neben der mangelnden Erfahrung und der Tatsache, dass dieses Projekt von der Firma im Gegen-

satz zu den folgenden allein durchgeführt wurde, scheint vor allem eine zu wenig partnerschaftliche Beziehung zur Kommune für den Misserfolg verantwortlich zu sein. Aufgrund dessen wurden seitens des Auftraggebers zu hohe Anforderungen formuliert und (begünstigt durch die mangelnde Erfahrung des Auftragnehmers mit PPP) auch durchgesetzt. Ansonsten aber reichen die Aussagen zur Gesamtzufriedenheit von „gerne mehr PPP-Projekte“ bis zu „sofort wieder“. Wichtig sei, dass jeder Beteiligte seinen Vorteil hat. Im Einzelnen wurden in den Gesprächen die folgenden Punkte thematisiert:

- Als Reiz von PPP wird gerade das **Zusammenspiel von Bau und Betrieb** genannt. Nur mit diesem Zusammenspiel kann PPP funktionieren und können die Vorteile dieses Geschäftsmodells zur Entfaltung kommen.
- Neben dem monetären Gewinn, der für Auftragnehmer bei PPP-Projekten üblicherweise zufriedenstellend bzw. planmäßig zu sein scheint, stellt sich ein **Erfahrungsgewinn** ein, der von den Unternehmen teilweise als sehr groß bezeichnet wird. Entsprechend werden diese Erfahrungen als einer der wichtigsten Gründe genannt, warum die Firmen ihre erfolgreichen Projekte noch einmal durchführen würden.
- Die **Kosten sind bei einem ersten PPP-Projekt besonders hoch**. Später relativiert sich dies mit zunehmender Erfahrung etwas – etwa bei juristischen Fragen, oder wenn aufgrund aufgebauten Vertrauens Berater nicht mehr in demselben Ausmaß nötig sind wie anfangs. Dabei sind die Kosten in hohem Maße von den Vorgaben des Auftraggebers abhängig. Hier scheint sich in letzter Zeit ein gewisser Trend zur Standardisierung von Vorgaben bemerkbar zu machen, was den Unternehmen stark entgegenkommt und entsprechend begrüßt wird.
- Ein **partnerschaftliches Verhältnis** wurde von praktisch allen Auftragnehmern als das „A und O“ des Erfolges eines PPP-Projektes beschrieben. Je mehr Freiheit dabei gewährt wird, desto besser können auch die Potentiale ausgeschöpft werden. Ist dieses Vertrauensverhältnis nicht vorhanden, so droht in den Augen der Betriebe insbesondere die Gefahr, dass vom Auftraggeber Leistungen als Vertragsbestandteil festgelegt werden, welche der Auftragnehmer nicht zu leisten im Stande ist. Vor allem der Bereich der Risikoübernahme wird hierbei als kritisch gesehen.

- PPP sollten von Kommunen, die damit zufrieden sind und gute Erfahrungen gemacht haben, auch im **persönlichen Kontakt weitervermittelt** werden. Es ist immer etwas anderes, so wurde von mehreren Gesprächspartnern verdeutlicht, wenn man persönlich etwas in Augenschein nehmen kann. Ein Gemeinderatsvertreter beispielsweise kann sich ein besseres Bild von PPP machen, wenn er von Kollegen einer anderen Kommune die gemachten Erfahrungen erklärt bekommt. Damit würden auch die Ausschreibungen durch Kommunen realistischer.
- Wichtig für den Erfolg eines PPP-Projektes ist schließlich noch, dass es **nicht im Sinne einer reinen Finanzierungsfunktion** begriffen wird. Der Effizienzvorteil beim Planen, Bauen und Betreiben ist stattdessen das Entscheidende, die Finanzierung wird eher als ein Nebenprodukt gesehen.
- Zur Sprache kam die Verwendung von **Bonus-Malus-Systemen**, wo das Vorhandensein von Mängeln zu Minuspunkten führt. Die Erfahrungen mit solchen Systemen scheinen eher gut zu sein. Es wird die Entwicklung eines einheitlichen Standards hierfür angeregt. Nicht alle jedoch waren dieser Ansicht. Stattdessen wurde auch „klaren Verhältnissen“ der Vorzug vor einem solchen System gegeben. Dieser Punkt ist folglich nicht unumstritten.
- Die PPP-Projekte der befragten Unternehmen laufen alle so, **wie sie geplant wurden**. Sie scheinen folglich gut beherrschbar zu sein.
- Eine Gefahr stellt aber durchaus eine von einem Gesprächspartner so beschriebene „**Wünsch-dir-was“-Haltung** dar, wenn die Nutzer zu viel bei der Gestaltung des Objektes mitreden können. Dies sei eher kontraproduktiv. In den Augen der Unternehmen entsteht bei einem PPP-Projekt stattdessen für die Nutzer zwangsläufig eine Zunahme der Zufriedenheit. Schließlich muss der Auftragnehmer das Gebäude in Schuss halten und kann allein schon wegen dieses langfristigen Planungshorizontes nicht an der Qualität sparen. Auch würden Sanierungen im PPP-Modell eher schneller und effizienter durchgeführt.

*Beispiel: In einer Studie zur Nutzerzufriedenheit<sup>21</sup> durch die Technische Universität Darmstadt wurde festgestellt, dass die Zufriedenheit der Nutzer bei einer Sanierung im Rahmen von PPP keinesfalls sinkt. In der Untersuchung in Offenbacher Schu-*

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Pfnür (2009).

*len, wurde vielmehr eine Zunahme der Zufriedenheit festgestellt. So wird etwa konstatiert, dass die Arbeitszufriedenheit der Lehrer signifikant gestiegen sei.*

- Auch scheinen die **Nachunternehmer zufrieden** mit den PPP-Projekten zu sein. Dies drückt sich in der Wahrnehmung der Gesprächspartner unter anderem darin aus, dass sie größtenteils immer wieder bei neuen PPP-Projekten mitmachen.
- Ein wichtiger Grund, ein PPP-Projekt noch einmal durchzuführen, und damit ein Punkt, der aus Unternehmenssicht für diese Realisierungsform spricht, ist die **relative Konjunkturabhängigkeit**.
- Ein **großes steuerliches Problem** bei PPP-Projekten ergibt sich nach Ansicht eines Gesprächspartners gerade aus der Doppelfunktion des Auftragnehmers als Investor und Betreiber: Weil der Betrieb einen gewerblichen Charakter hat, gibt es keine Gewerbesteuerbefreiung, stattdessen wird die Gewerbesteuer für das gesamte Unternehmen fällig.<sup>22</sup> Der Betrieb eines Objektes ist somit für den PPP-Auftragnehmer schädigend. Als Konsequenz wird der eigentliche Betrieb vom Auftragnehmer in eine GmbH ausgelagert.

### 3.3. Mittelstandscharakter von PPP-Projekten

PPP ist eine Form, die den Gesprächspartnern für mittelständische Handwerksunternehmen grundsätzlich als gut geeignet erscheint. Insofern überraschen hier die Antworten nicht. Zu berücksichtigen ist, dass die öffentlichen Auftraggeber gerne den Mittelstand in diesem Zusammenhang fördern wollen. Ein weiterer Aspekt ist, dass das Vergaberecht keine Mittelstandsdefinition kennt.

- **Praktisch alle Nachunternehmer** der befragten Unternehmen haben unter 250 Mitarbeiter – auch bei den großen Gesprächspartnern. Selbst bei diesen sind immer noch mehr als zwei Drittel „klassische“ KMU mit weniger als 50 Mitarbeitern. Es kommen also offenbar verhältnismäßig viele „kleine KMU“ in PPP zum Zuge. Die wenigen Ausnahmen, wo ein Nachunternehmer vergleichsweise viele Mitarbeiter hat, betreffen üblicherweise einzelne Spezial-Aufgaben wie z.B. Aufzugsanlagen.

---

<sup>22</sup> § 9 I GewStG.

- Für ein „mittelstandsfreundliches“ **Projektvolumen** wurden keine einheitlichen Grenzen genannt, die Einschätzungen bewegen sich aber meist zwischen 10 und 20 Millionen als Obergrenze eines Einzelprojektes.<sup>23</sup> Dies wird jedoch kontrovers gesehen, da die Fixkosten bzw. der sogenannte „Overhead“ bei sehr kleinen Projekten einen zu großen Anteil ausmachen kann. Gut im Sinne des Mittelstandes wäre somit eher eine Mischung aus kleineren und größeren Projektvolumina.
- Hinsichtlich der Mittelstandsfreundlichkeit ist die **Zusammensetzung von PPP-Projekten** wichtig: „Gemischte“ Projekte, die aus Gebäuden mit sehr unterschiedlichen Nutzungen bestehen, sind demnach für kleinere Auftragnehmer viel schwerer zu bewältigen als solche, die in diesem Sinne homogen sind. Grund dafür sind nicht nur unterschiedliche Probleme, sondern auch die unterschiedlichen Referenzen, welche in ersterem Falle zu erbringen sind.

*Beispiel: Ein PPP-Projekt bestehend aus einem Feuerwehrhaus, einer Sporthalle und einem Kindergarten würde in diesem Sinne gerade kleinere Unternehmen vor ein Problem stellen. Ganz im Gegensatz zu etwa zwei Schulgebäuden.*

- Die zu erbringenden **Referenzen** stellen offenbar ganz generell einen kritischen Punkt für Mittelständler dar: Mit der Abfrage vieler Planungs- und Betriebsreferenzen werden nach dieser Einschätzung eine Reihe von kleinen Unternehmen von einer Bewerbung praktisch ausgeschlossen, obwohl viele davon sehr wohl das ausgeschriebene Projekt erfolgreich durchführen könnten. Die Frage stellt sich auch, was genau als Referenz zugelassen wird.
- In einigen Gesprächen wurden sehr kleine Handwerker als für manche Aufgaben in einem PPP-Projekt „**zu klein**“ bezeichnet. Darin liegt ein systembedingter Nachteil dieser Betriebe. Diese Ansicht wird aber nicht von allen geteilt. Vielmehr scheint die Beurteilung dieser Frage neben der Projektgröße von Größe und Mentalität des Generalunternehmers abzuhängen. Hierbei muss bedacht werden, dass Unternehmen, die zu klein für eine Aufgabe in einer PPP-Bietergemeinschaft sind, dieses Problem natürlich bei der Bewerbung um einen konventionell ausgeschriebenen (Teil-) Auftrag ebenfalls hätten. Auch auf die Gefahr von Dumpingpreisen größerer Anbieter (die es sich aufgrund ihrer Größe leisten können) wird hingewiesen. Diese Befürchtung wird allerdings durch die Ergebnisse anderer Untersuchungen –

---

<sup>23</sup> Wegen des hohen Fixkostenblocks beginnt bei vielen größeren Unternehmen andererseits hier erst die Bereitschaft, überhaupt an einer PPP-Ausschreibung teilzunehmen.

etwa die Studie des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zur Beteiligung des Mittelstands an PPP-Projekten – entkräftet.

### 3.4. Regionalität der beteiligten Unternehmen

Eine zentrale Frage zu Beginn der Untersuchung war jene nach dem regionalen Nutzen eines PPP-Projektes: Es sollte untersucht werden, was PPP an Potential für die Handwerksbetriebe „vor Ort“ birgt. In den geführten Interviews kristallisierte sich heraus, dass die Standardaufträge mit derselben Regelmäßigkeit an Betriebe in der näheren Umgebung vergeben werden, wie für Spezialaufträge meist national oder international aufgestellte Nachunternehmer zum Zuge kommen. Unterschiede ergeben sich in der Einschätzung der Gesprächspartner vor allem hinsichtlich der regionalen, nationalen oder internationalen Aufstellung des Hauptauftragnehmers.

- Generell wurde von den Gesprächspartnern für die meisten Projekte ein Anteil regionaler Unternehmen von ungefähr 75% des Projektvolumens angegeben. Das heißt **drei Viertel der Nachunternehmer** kommen aus einem Umkreis von 50 Kilometern rund um die Baustelle. Bei vereinzelt Projekten war diese Quote noch höher bzw. waren es nahezu alle. Ausnahmen betrafen – im Gleichschritt zu den Nicht-Mittelständlern unter den Nachunternehmern<sup>24</sup> – Spezialaufträge.

*Beispiel: Für eine besonders aufwendige Fassadengestaltung beispielsweise aus speziellem Material gibt es nur wenige Anbieter. Insofern muss hier fast zwangsweise ein Unternehmen gewählt werden, das seinen Sitz weiter entfernt hat.*

- In der Wahrnehmung der als Generalunternehmer auftretenden KMU sind **entfernt gelegene Baustellen vergleichsweise schwierig** zu bearbeiten. Als Maximalgrenze für die Bewerbung um ein PPP-Projekt wurden u.a. idealerweise 200 Kilometer Entfernung zum Unternehmenssitz genannt. Dies deutet allerdings darauf hin, dass sich bei der Ausschreibung von PPP-Projekten in bedeutendem Umfang kleinere und regional verortete Baufirmen um den Auftrag bewerben. Für sehr interessante und gleichzeitig doch entfernte Projekte wurde zumindest die Existenz eines zuverlässigen Partners vor Ort als Bedingung für eine Bewerbung angeführt.

---

<sup>24</sup> Vgl. Kap. 3.3.

- Ein großer Teil der Aufträge an Nachunternehmen wird in der näheren Umgebung vergeben – das regionale Handwerk profitiert also von einem PPP-Projekt sehr deutlich. Von den Auftragnehmern wird Wert darauf gelegt, dass die Kooperations-Unternehmen vor Ort ansässig sind. Ein wichtiger Punkt hierfür ist der Gedanke einer schnellen **Behebung etwaiger Mängel** während des laufenden Betriebes, was bei einem Handwerker mit langen Anfahrtswegen unter Umständen nicht ohne weiteres gewährleistet wäre.

*Beispiel: Wenn etwa die Heizung ausfällt, ist es wichtig, schnell vor Ort sein zu können. Dies stellt in den Augen der Auftragnehmer-Unternehmen einen echten Wettbewerbsvorteil dar und wird gerne auf die Formel gebracht, dass „in einer Stunde jeder da sein“ müsse.*

- Ein anderer Aspekt, der die Regionalität der Nachunternehmer betrifft, ist eine idealerweise bestehende **Erfahrung** in der Zusammenarbeit mit potentiellen Partnerunternehmen: Da von den Gesprächspartnern Wert darauf gelegt wird, dass bevorzugt mit Betrieben zusammengearbeitet wird, mit denen bereits gute Erfahrungen bei anderen Bauprojekten gemacht wurden, ist eine starke Regionalität der Partner naheliegend.
- Einige Gesprächspartner stellten bei ortsansässigen Betrieben auch ein **größeres Verantwortungsbewusstsein** dem Projekt bzw. den Projektpartnern gegenüber fest. Die persönliche Bekanntschaft ist eher bei Betrieben aus der gleichen Stadt oder Region vorhanden. Schließlich, so wurde geäußert, wohnen jene, die im PPP-Bau künftig arbeiten, ebenfalls vor Ort, was ein größeres Interesse am Vermeiden schlechter Leistungen implizieren kann. Auch werden mögliche Verhandlungen mit ortsansässigen Betrieben als leichter eingeschätzt – nicht zuletzt wegen eines unbürokratischeren Verhältnisses.

*Beispiel: Passend hierzu ist von einem Unternehmen die einzige schlechte Erfahrung mit einem Nachunternehmen just mit einem solchen von außerhalb gewesen: Hier war die spätere Mängelbeseitigung unzureichend, das Projekt wurde vom betreffenden Nachunternehmen mit der Fertigstellung als „abgeschlossen“ betrachtet. Ein Erklärungsmuster hierfür könnte eine Art „Moral Hazard“-Problem sein: Wegen der Entfernung zum Ort der Baustelle (und damit zu den anderen Unternehmen der Bietergemeinschaft) ist der Ruf nach Vertragsabschluss – d.h. der Auftragsannahme – nicht mehr so wichtig.*

Ob bei einer Entscheidung über ein Nachunternehmen in einem PPP-Projekt speziell ein Betrieb „vor Ort“ bzw. mit Ortserfahrung gewählt wird, scheint dabei von unterschiedlichen Faktoren abhängig zu sein:

- Es wird eine **Abhängigkeit von der Region** bzw. von den lokalen Marktbedingungen festgestellt. In manchen Regionen finden sich viele Baufirmen bzw. Betriebe des Bau- und Ausbaugewerbes, in manchen eher weniger. In letzteren wird folglich weniger Zulauf zu PPP-Ausschreibungen festgestellt. Ähnlich verhält es sich in Regionen mit tendenziell größeren, d.h. bundesweit aufgestellten Handwerksunternehmen.
- Unternehmen, die von weiter herkommen (z.B. aus den neuen Ländern), können durch eine **häufige Tätigkeit in der Region** des PPP-Projektes einen „Ortsvorteil“ besitzen. Es kommt auch hier auf den Einzelfall an.  
*Beispiel: Einem Handwerksbetrieb aus Chemnitz, der häufig auf Baustellen im Ruhrgebiet tätig ist, werden bei einem dort ausgeschriebenen PPP-Projekt vom Generalunternehmer ähnliche Vorteile zugesprochen, wie einem ortsansässigen nordrhein-westfälischen Handwerker.*
- Häufiger scheinen die Aufträge in einzelnen **Schlüsselgewerke bewusst sehr lokal** vergeben worden zu sein. „Schlüsselgewerk“ bezieht sich dabei vor allem auf die Zufriedenheit des Kunden beim Betrieb und damit auf Leistungen wie Reinigung, Wartung, Technik oder Catering. Als Grund wird unter anderem ein besseres Verständnis der Aufgaben genannt.  
*Beispiel: Die Cafeteria einer Schule wird von einem lokalen (und somit in der Stadt bekannten Bäcker) betrieben. Dies geschieht in Form eines Kiosks, in dem er zudem auch Auszubildende unterbringt.*
- Zu überlegen wäre, ob bei der Ausschreibung von Projekten nicht irgendwelche **Auflagen bezüglich der Regionalität** der Nachunternehmen gemacht werden könnten. Schließlich gibt es objektive Argumente, die dafür sprechen, dass die Handwerker in der Nähe ansässig sind. Dies gilt insbesondere für die eher technischen Gewerke, die für den Betrieb eines Objektes wichtig sind.

Die Regionalität bzw. die Gründe, die für eine lokal geprägte Auswahl der Nachunternehmen sorgen, stellen gleichzeitig in den Augen der Gesprächspartner einen entscheidenden

**Vorteil des Mittelstandes bei PPP** dar. Die genannten Vorteile können üblicherweise in von großen, überregionalen Unternehmen nur in geringerem Ausmaß realisiert werden.

### 3.5. Auswahl der Nachunternehmer

Die langfristige Perspektive eines PPP-Projektes legt für die Unternehmer bei der Nachunternehmer-Auswahl einen Fokus auf die Sicherheit. Hieraus erwächst als Anforderung an die Nachunternehmer, dass sie „PPP-mäßig“ denken können (und dies auch tun). Das bedeutet, sie bekommen Planungsunterlagen und Leistungsbeschreibungen und müssen dann beispielsweise in der Lage sein, für ihr Gewerk Festpreise kalkulieren zu können. Eine wichtige Anmerkung in diesem Zusammenhang ist, dass die Unternehmen, die als Auftragnehmer auftreten, einen eher hohen Bekanntheitsgrad in der Branche haben. Dies scheint desto eher zu gelten, je spezifischer bzw. spezieller ein PPP-Projekt ist.<sup>25</sup>

- Die Zusammenarbeit mit **bewährten Partnern** steht bei den Interviewpartnern an oberster Stelle. Somit ist die Frage, ob man in anderen Projekten bereits erfolgreich zusammengearbeitet hat, mit das wichtigste Kriterium. Gewachsene Beziehungen scheinen ähnlich wichtig zu sein. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Gesprächspartner neuen Unternehmen keine Chance geben würden. Dies wurde ganz im Gegenteil betont.
- Die Preise möglicher Nachunternehmer stehen nicht dominant im Vordergrund. Stattdessen wird die Erfüllung **qualitativer Anforderungen** als eines der Hauptkriterien beschrieben. Begründet wird dieses Kriterium mit der Langfristigkeit der Zusammenarbeit.
- Ferner spielen **Solidität sowie Termintreue** eine wichtige Rolle und wurden als Wunsch-Eigenschaften der Nachunternehmer explizit genannt.
- Es wurde als sehr vorteilhaft geschildert, **mehrere gleichrangige Partner** in der ersten Ebene der Bietergemeinschaft zu haben, etwa einen für die eher kaufmännischen (bzw. projektplanerischen) sowie einen für die technischen Aspekte eines PPP-Projektes. Die damit einhergehende Spezialisierung erlaubt auch eine tendenziell bessere Auswahl der Nachunternehmer, da jeder der beiden großen Part-

---

<sup>25</sup> Umgekehrt bedeutet dies natürlich, dass den Unternehmen anstehende Projekte in ihrer jeweiligen Bau-„Sparte“ ebenfalls gut bekannt sind.

ner in seinem Schwerpunktbereich die entsprechenden Referenzen und Erfahrungen hat; mithin also „spezialisiert“ ist. Gerade die Komplexität von PPP-Projekten dürfte diese Ansicht stärken.

- Ein Vorschlag an Generalunternehmer lautet, selbst **Informationsveranstaltungen zum Projekt** durchzuführen, etwa in der Handwerkskammer oder bei den Innungen. Der Auftraggeber könnte den Auftragnehmer hierzu (auf freiwilliger Basis) auffordern. Denn durch solche Informationsveranstaltungen werden ja gerade ortsansässige Handwerksbetriebe angesprochen. Auftraggeber und Auftragnehmer haben hier folglich ein gleichlaufendes Interesse.
- Zur Gewinnung von Nachunternehmern wurden ferner die Möglichkeiten von **Ausschreibungsportalen im Netz** betont – zumal die Kontaktierung hier ohnehin elektronisch abläuft.
- Bei der Zusammenarbeit, und vor allem bei der Akquise von Nachunternehmern sollte verstärkt die **positive Seite von PPP aufgezeigt werden**, nicht nur vom Generalunternehmer selbst (siehe vorvoriger Punkt), sondern auch seitens der öffentlichen Hand. Dazu zählen insbesondere weiche Faktoren, wie etwa Innovation, ein Standortvorteil und ähnliches, das die öffentliche Vergabe nicht vorsieht.

### 3.6. Informationsstand der Handwerksbetriebe

Bei den Einschätzungen zum Informationsstand der Gesamtheit der Handwerksbetriebe bestehen **unterschiedliche Erfahrungen** der befragten Unternehmen. Offensichtlich fehlt vielen Handwerksbetrieben das Interesse. Selbst für ein PPP-Projekt gut in Frage kommende Unternehmen müssen teilweise erst auf PPP aufmerksam gemacht werden. Doch üblicherweise, da waren sich die Gesprächspartner einig, stellt es keinen Engpass dar, gute Nachunternehmer zu finden. Generell sind die Auftragnehmer aber auf potentielle Nachunternehmern häufiger selbst zugegangen, was die Beantwortung der Frage nach dem Informationsstand nicht erleichtern dürfte.

- Eine geschilderte Erfahrung ist, dass viele Handwerksbetriebe mit PPP wenig anfangen können, weshalb der **Informationsstand tendenziell als schlecht bezeichnet** wird. Viele Unternehmen zeigen auch sehr geringes Interesse – vermutlich aufgrund der Annahme, an der Ausschreibung könnten sie sich sowieso nicht

beteiligen. Dabei ist „proaktives“ Vorbereiten auf kommende Ausschreibungen nach Meinung der Gesprächspartner gut möglich. Die Vorbereitung würde auch die eher guten von den eher schlechten Nachunternehmern unterscheiden. In der Gruppe der grundsätzlich interessierten Handwerksunternehmen jedenfalls wurde ein sehr guter Informationsstand ausgemacht. Es kommt bei der Betrachtung des Informationsstandes folglich sehr stark auf die Perspektive an, die gewählt wird: Im Kreise derer, die häufiger mit PPP-Auftragnehmern zusammenarbeiten und als Nachunternehmer tätig werden, ist der Informationsstand sehr gut, entsprechend aufgeschlossen sind die jeweiligen Betriebe. Wird jedoch die Gesamtheit der Handwerksbetriebe betrachtet, die grundsätzlich als Nachunternehmer in Frage kommen könnten, so ist eine verbreitete Unwissenheit und eine damit verbundene starke Zurückhaltung – wenn nicht Ablehnung – gegenüber PPP-Modellen zu vermuten.

- Den (regionalen) Unternehmen sollten vom Staat deutlich **mehr Informationen** über kommende Projekte in der Region gegeben werden bzw. KMU auf geplante Ausschreibungen vorbereitet werden. Dies könnte gut in Zusammenarbeit mit den Organisationen des Handwerks geschehen.

Der Informationsstand scheint also nicht nur von den jeweiligen Unternehmen, sondern auch wesentlich von der Einstellung des Handwerksmeisters bzw. der Geschäftsführung des Handwerksunternehmens abzuhängen. Interessant ist, dass in den Gesprächen von **zwei Fraktionen** in der „Handwerkswelt“ gesprochen wurde:

- Auf der einen Seite stehen die innovativen Handwerksmeister, die neuen Modellen wie PPP von Grund auf erst einmal positiv gegenüberstehen, aber eher als Minderheit eingeschätzt werden. Dies gilt auch für einzelne Handwerkskammern und Innungen, die hinsichtlich PPP sehr positiv eingestellt sind. Eine weitere Komponente der PPP-Befürworter wird schließlich im politischen Bereich festgestellt, indem auch für einzelne Bundesländer eine besonders positive Einstellung in den zuständigen Ministerien ausgemacht wird. Dies scheint sich entsprechend auf die Kommunalpolitik niederzuschlagen.
- Auf der anderen Seite stehen die „klassischen“ und eher der Tradition verpflichteten Handwerksmeister, die PPP mit Misstrauen beobachten und deren Informationsstand geringer ist. Ebenfalls eine skeptische Meinung scheinen einzelne Hand-

werkskammern und Innungen zu vertreten sowie die Politik als Handlungsträger in einzelnen Bundesländern.

Im Ergebnis hängt das Wissen um PPP also nicht nur von den Unternehmen bzw. der Einstellung der Führungspersönlichkeiten ab, sondern auch von der regionalen Verortung des Betriebes, wobei die Gesprächspartner keine Angaben zu bestimmten Regionen machten. Starke regionale Unterschiede in der Meinung zu PPP bei Handwerksbetrieben, Handwerksorganisationen sowie der Politik wurden jedoch festgestellt.

### 3.7. Zusammenarbeit im Bereich der Nachunternehmer

Die Zusammenarbeit mit den Nachunternehmen bzw. den weiteren Unternehmen in der Bietergemeinschaft läuft in den geschilderten Projekten weit überwiegend sehr zufriedenstellend.

- Für gute Geschäftsbeziehungen zu den Nachunternehmen ist eine **Vertrauensbeziehung** außerordentlich wichtig. Diese lässt sich als ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Bietergemeinschaft ausmachen: Sie kann idealerweise wie ein einziges Unternehmen auftreten und handeln.

*Beispiel: Von einem Gesprächspartner wurde quasi als „Motto“ für den Umgang mit Nachunternehmen die Maxime „Leben und leben lassen“ genannt. Danach zu handeln sei das Erfolgsgeheimnis für eine gute Zusammenarbeit.*

- Wenn überhaupt Probleme entstanden, so traten sie meist im Bereich des **Betriebs** auf. Als Begründung wird angeführt, dass dieser Bereich bei der (frühen) Festlegung des Gesamtprojektes noch weit in der Zukunft liegt und somit besonders schwer planbar ist. Das Problem des frühen Festlegens führt dazu, dass Betreiber-Firmen bisweilen wieder ausgetauscht werden müssen.
- Ansonsten gilt es als entscheidend für das Verhältnis zu den Nachunternehmen, **wie schnell bei Problemen die Lösung** erbracht werden kann.
- Gerade für viele eher spezifische PPP-Projekte, deren Durchführung häufiger als sonst Spezialunternehmen erfordert, wurde festgestellt, dass von den Handwerkern auf der Baustelle das Projekt „**mit gelebt**“ wurde. Entsprechend positiv wurde hier die Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern vor Ort bewertet, auch wenn sich die

durchschnittliche Zahl der Handwerker auf der Baustelle öfters im dreistelligen Bereich bewegt.

### 3.8. Ausschreibung von PPP-Projekten

Generell muss für eine Ausschreibung eines PPP-Projektes **viel Aufwand** betrieben werden. Entsprechend lassen sich im Bereich der Ausschreibung gerade daran viele Kritikpunkte sowie Verbesserungsvorschläge festmachen.

- Allgemein wird die Form der Ausschreibungen positiv bewertet. Die Tatsache, dass sie online geschehen, wird von den Gesprächspartnern ebenfalls als positiv bzw. als unproblematisch aufgenommen. Gut wäre eine verstärkte Kontakthanbahnung der öffentlichen Hand mit potentiellen Auftragnehmern über regionale **Workshops, Kontaktbörsen, Internetportale oder Foren**. Gerade vor dem Hintergrund der Frage nach dem Nutzen von PPP für ortsansässige Handwerksbetriebe sollten diese Möglichkeiten für die öffentliche Hand interessant sein und in Erwägung gezogen werden. Als Partner kommen hierbei die Handwerksorganisationen in Betracht.<sup>26</sup>
- Eine **rechtzeitige Vorankündigung der Ausschreibung** stellt zwar in der Praxis nicht das große Problem dar, wird aber von den Betrieben als besonders wichtig angesehen, um sich optimal auf eine Ausschreibung vorbereiten zu können.
- Generelles Problem bei Ausschreibungen von PPP-Projekten ist ein öfters **unkla-  
rer Wortlaut der Ausschreibung**. Vielfach ist der Auftraggeber eine Kommune und daher formuliert jede Gemeinde „ihre“ PPP-Ausschreibung anders. Ein Standard für Ausschreibungen wäre sehr wünschenswert, zumal gerade bei Kommunen das Problem hinzu treten kann, dass es keinen Fachmann für die Formulierung von Ausschreibungen gibt – mitunter die Ausschreibung also eher suboptimal formuliert wird.
- Der verlangte **hohe Detaillierungsgrad** wird als kontraproduktiv für das gesamte Projekt wahrgenommen. Damit werden dem ausführenden Unternehmen Handlungsspielraum und Kreativität genommen sowie die eventuell bestehende Mög-

---

<sup>26</sup> Auch nach einer Ausschreibung kommen solche Veranstaltungen – dann in Zusammenarbeit mit dem Generalunternehmer – für die Akquise von Nachunternehmern in Betracht. Vgl. Kap. 3.5.

lichkeit einer besseren Variante schon im Vorhinein ausgeschlossen. Das Unternehmen hat in solchen Fällen keine Möglichkeit mehr, Entscheidungen zu revidieren, wenn es aufgrund seines Fachwissens – oder später aufgrund des Bauverlaufes – zu einer anderen, besseren Entscheidung kommt. Von einer besseren Entscheidung sei – so die Interviewpartner – auszugehen, da gute Qualität schon aufgrund der vieljährigen Betriebsverpflichtung des Auftragnehmers in seinem Interesse liegen müsse. Oftmals werden dabei die Detail-Festlegungen in der Ausschreibung nicht nur als der Gesamtleistung abträglich, sondern als schlicht unnötig empfunden. Es wird angeregt, nicht einzelne Produkte vorzuschreiben, sondern die Qualität des Ganzen.

*Beispiel: Die Art und das Muster eines zu verlegenden Parketts ist bereits in der Ausschreibung festgelegt. Dies lässt außer Acht, dass der Auftragnehmer (bzw. jener Nachunternehmer, der mit der Bodenverlegung betraut ist) kostengünstigere Alternativen von vergleichbarer Qualität und ähnlichem Aussehen haben könnte. Die öffentliche Hand sieht sich somit gleich zwei Nachteilen gegenüber: Sie beraubt sich erstens der Möglichkeit, etwas Besseres für das gleiche Geld bzw. das Gleiche für weniger Geld zu bekommen. Und sie treibt zweitens den Angebotspreis in die Höhe – nicht nur direkt, sondern auch indirekt durch die entstehenden Mehrkosten des Auftragnehmers, da er sich um dieses Detail von Beginn an kümmern muss.*

- Bei vielen Ausschreibungen werden bisweilen auch **sensible Details** – etwa zu Kostenstrukturen – abgefragt, welche die Unternehmen gerade anfangs lieber für sich behalten würden. Die Preisgabe wird von manchem als möglicher Wettbewerbsnachteil empfunden, was ebenfalls die Entscheidung zu einer Teilnahme an einer PPP-Ausschreibung beeinflusst.
- Für eine bessere Kostenschätzung wären demgegenüber **einige Details sehr hilfreich**: Beispielsweise kann es wichtig sein, zu wissen, wann ein Gebäude betrieben wird. Die Betriebszeiten können z.B. den Stromverbrauch maßgeblich beeinflussen.

*Beispiel: Bei einer Schule, die noch dazu für ein Beheizen mit regenerativen Energieträgern gebaut wurde, können der Stromverbrauch und damit die entsprechenden Kosten erheblich variieren.*

Als wichtiges Thema werden die **Vorlaufkosten** gesehen, die sich im mittleren sechsstelligen Bereich bewegen können. Sie zu senken, besteht für die Unternehmen unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum eine Möglichkeit. In begrenztem Umfang werden von Unternehmensseite zwar Maßnahmen ergriffen, wie etwa Studenten für die Marktforschung einzusetzen. In Summe lässt sich aber nach Meinung der Unternehmen hinsichtlich der Erstellungskosten des Angebotes wenig erreichen. So stellen die Kosten für das gebundene Personal, für externe Partner wie etwa Architekten oder für andere Aufwendungen im Rahmen der Vorbereitungen wie etwa für darzubringende Unterlagen eine stattliche Größe dar. Das beschriebene Problem lässt sich dabei in mehrere Teilaspekte trennen, die im Folgenden angesprochen werden:

- Ein wesentlicher Aspekt des Problems der hohen Vorlaufkosten ist das angesprochene Abfragen von bzw. das Festlegen auf **zu viele Details** bei der Einreichung des Angebotes. Die Schwierigkeiten beginnen hier bereits mit sehr detaillierten Ausschreibungsunterlagen, deren Durchsicht für manches gerade kleinere Unternehmen eine enorme Zeit zum „Einlesen“ in Anspruch nimmt. Die Abgabe eines Angebotes ist ebenfalls unmittelbar von diesem Problem betroffen, müssen doch alle Details mit entsprechenden Unterlagen berücksichtigt werden. Außerdem werden dem Auftragnehmer dadurch Kostenvorteile genommen.

*Beispiel: Nach Aussage eines Interviewten sind für ein PPP-Projekt mit einem Volumen von 10 Millionen Euro bereits „viele Leitz-Ordner voll an Unterlagen“ nötig. Diese, im Falle einer Nichtberücksichtigung „verlorenen“ Aufwendungen müssten deutlich reduziert werden.*

- Ein damit in engem Zusammenhang stehender Kritikpunkt ist die häufig anzutreffende **große Planungstiefe**. Zusätzlich werden vom Auftraggeber oftmals sehr viele Festlegungen schon vorab gemacht. Es ist naheliegend, dass damit die vom Auftragnehmer veranschlagten Gesamtkosten des Projektes tendenziell höher ausfallen. So werden aber auch die Kosten der Angebotserstellung an sich erhöht, denn dies stellt eine Mehrung der detailliert zu planenden Sachverhalte dar.

*Beispiel: In Frage gestellt wurde beispielsweise, ob etwa in der ersten Planungsphase bereits eine 3D-Darstellung nötig sei. Diese ist aufwendig und teuer, der genaue Mehrwert bliebe anfänglich jedoch unklar.*

- Auch die rein **formalistischen Vorgaben** sind oftmals zu weitgehend. Durch die vielen Beantragungen, die häufig nötig sind (und die entsprechenden Abgabefris-

ten, die damit verbunden sind), kann ein enormer Aufwand entstehen. Vielmehr sollte sich die öffentliche Hand vor der Ausschreibung explizit mit der Frage beschäftigen, welche Informationen wirklich für ein zufriedenstellend ablaufendes Bieterverfahren notwendig sind.

*Beispiel: Es wird eine steuerliche Unbedenklichkeitserklärung vom Finanzamt verlangt, die gewissen formalen Vorgaben – gerade hinsichtlich Aktualität – zu entsprechen hat. Dies sei nicht nur ein Hindernis aus einer Reihe formaler Hürden, es wird ferner als unnötig qualifiziert.*

- Angeregt wird eine **einmalige Präqualifizierungsliste**, die, einmal eingereicht, dann von den Unternehmen immer nur aktualisiert werden müsste. Dies würde eine deutliche Aufwandsreduktion bedeuten und kleinere Handwerksbetriebe auch zu häufigerer Teilnahme an PPP-Ausschreibungen motivieren.
- Ein entscheidender Beitrag hinsichtlich einer Senkung der Vorlaufkosten könnte eine **frühere Selektion der Bieter** sein. Als Zahl wurde eine Begrenzung auf vier oder fünf Bieter in der ersten Runde genannt. Damit wäre schneller Klarheit (bzw. Planungssicherheit für die Unternehmen) geschaffen, und für die Betriebe würde sich deutlich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, letzten Endes auch zum Zug zu kommen. So könnten gerade kleinere Unternehmen mutmaßlich eher zu einer Teilnahme an einem Vergabeverfahren ermutigt werden. Gleichzeitig würden dem Auftraggeber immer noch ausreichend Alternativen zur Auswahl stehen. Auch der Teilnahmewettbewerb an sich sollte bereits stärker zum Sieben genutzt werden. Auf eine Gefahr wurde in diesem Kontext jedoch hingewiesen: Ist der Anbieterkreis zu klein, könnten Wenige eventuell die Preise bestimmen, was nicht im Sinne der Beteiligten sein dürfte.
- Eine **höhere Aufwandsentschädigung** – bzw. überhaupt eine Aufwandsentschädigung – würde einen weiteren Beitrag darstellen, um kleineren Unternehmen entgegenzukommen. Die Entschädigung für die Erstellung eines Angebotes bei einer Nichtberücksichtigung wird als unangemessen gering empfunden. Ist ein Unternehmen erst einmal ins Bieterverfahren eingestiegen, scheidet jedoch vorzeitig aus, so stehen die oben thematisierten hohen Kosten der Angebotserstellung in keinem Verhältnis zu einer sich üblicherweise im niedrigen fünfstelligen Bereich bewegendem Entschädigung. Dabei sind die Gesprächspartner im Übrigen durchaus der Ansicht, dass eine Aufwandsentschädigung nicht so hoch sein könne, dass

sie die tatsächlich entstandenen Kosten deckte. Allerdings muss bei der gewünschten Planungstiefe bereits in der ersten Phase umfassende Planungsarbeit geleistet werden. In der zweiten Phase ist sogar eine komplexe Fachplanung (etwa bezüglich der Energiesysteme) nötig. Vielmehr ginge es also um eine deutlichere „Abmilderung“ dieser Ausgaben als in der bisherigen Praxis sowie gerade für die Kleinen um ein Signal der Wertschätzung ihrer Arbeit.

- Beim Problem der Aufwandsentschädigung ist noch ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Oft nehmen die **Nachunternehmer auf eigene Rechnung** am Bieterverfahren teil oder werden ihrerseits vom Generalunternehmer so gut es geht entschädigt. Der Bedarf ist hier ebenfalls vergleichsweise hoch.
- Insgesamt sei ein **bewussteres Denken der öffentlichen Hand** nötig. So sollte der Auftraggeber sich öfter fragen, welche Informationen wirklich notwendig sind und entsprechend weniger in der Ausschreibung verlangt werden. In diesem Zusammenhang wurde von mehr „Common Sense“ bei den Entscheidungen auf Auftraggeber-Seite gesprochen.

Eine Tendenz der Gespräche ist dahingehend, **bei sehr großen PPP-Projekten weniger Kritikpunkte** hinsichtlich der Ausschreibung zu sehen als bei kleineren. Dies liegt vermutlich daran, dass viele der genannten Problembereiche bei größeren Projektvolumina weniger ins Gewicht fallen, bzw. daran, dass sich bei größeren Projekten auch größere Unternehmen um die Ausschreibung bemühen. Einige der genannten Kritikpunkte (gerade jene finanzieller Natur) sind für größere Betriebe naturgemäß weniger schwerwiegend.

Ein allgemeines Problem bezüglich der **Akzeptanz von Kritikpunkten und Verbesserungsvorschlägen** gerade im Bereich der Ausschreibung ist natürlich, dass diese von zu einem PPP-Projekt hinzugezogenen Beratern nicht so häufig geteilt werden, wie es aus Sicht der Betriebe rational und wünschenswert wäre. Als Grund liegt ein zu vermutender Interessenkonflikt nahe, da sich Beraterhonorare üblicherweise nach dem betriebenen Aufwand richten.

### **3.9. Auswahlentscheidung durch den Auftraggeber**

Bei den die Auswahlentscheidung betreffenden Meinungen geht es vor allen Dingen um mehr Transparenz und eine bessere Offenlegung der Kriterien. Auch die geringe Auf-

wandsentschädigung<sup>27</sup> beeinflusst die Wahrnehmung der Auswahlentscheidung. Ist diese besonders niedrig, so werden erst recht einige Unternehmen nach Einschätzung einiger Gesprächspartner für zukünftige PPP-Bewerbungen abgeschreckt, nach dem Motto „nie wieder“. Was die Entscheidung des Auftraggebers an sich angeht, fallen folgende Punkte besonders ins Gewicht:

- Sehr wünschenswert ist eine **Veröffentlichung der Bewertungskriterien**, nach denen die Vergabe eines PPP-Projektes an eine Bietergemeinschaft entschieden wird. Genannt wird in diesem Zusammenhang die Aufstellung einer Bewertungsmatrix, die als sehr positiv empfunden würde. Bei dieser sollte darüber nachgedacht werden, wo genau die Schwerpunkte zu setzen sind. Denkbar wäre hier beispielsweise die Qualität der Planung. Dies ist eine bereits im Rahmen der Ausschreibung wichtige Information.
- Hilfreich wäre ferner eine **Begründung für ein Ausscheiden**. Als Schwierigkeit wird gesehen und anerkannt, dass aus Sicht der öffentlichen Hand Rechtsgründe bzw. drohende Gerichtsverfahren dagegen sprechen können. Dies wird auch als Grund vermutet, weshalb individuelle Begründungen üblicherweise nicht gegeben werden. Dennoch stellt dies einen Wunsch der Unternehmen dar. Ein Feedback zur Bewerbung wird auf Nachfrage jedoch fast immer gegeben.

### 3.10. Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber

Die Einschätzungen der Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber – ergo: der öffentlichen Hand – weisen kaum Kritikpunkte auf. Allgemein wird entsprechend die Begleitung des Baus durch den Auftraggeber als gut beschrieben.

- Wegen des vergleichsweise komplizierten PPP-Verfahrens wird ein **externer Berater** als wichtig angesehen, der bereits bei der Erstellung der Baubeschreibung sowie der Vergabe mitgewirkt hat und sich deshalb mit dem von ihm betreuten Projekt sehr gut auskennt. Eine Ortsansässigkeit ist hierbei durchaus von Vorteil – gleichwohl, wie ein technischer Hintergrund als wünschenswert angesehen wird. Dieser Berater muss als Mediator – auch etwa zu den künftigen Nutzern des Gebäudes – wirken, weshalb viel von ihm abhängt. Er sollte die Vorbereitung wie die

---

<sup>27</sup> Vgl. Kap. 3.8.

Realisierung für den Auftraggeber betreuen. Ferner nimmt er im Idealfall eine Art „Controllingfunktion“ wahr oder fungiert als externer „Kontrolleur“. Die Meinungen, die hierzu geäußert wurden, waren sehr positiv, die Arbeit der beauftragten Berater wurde als gut eingeschätzt. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass Schlichtungskommissionen nicht benötigt wurden.

- Hier gilt in den Augen der befragten Unternehmen vor allem die schon erwähnte **vertrauensvolle und faire Zusammenarbeit**. Dies wird von Unternehmensseite in den allermeisten Fällen auch so wahrgenommen.
- Idealerweise sollte der Auftraggeber den Bau mit zwei- bis vierwöchig stattfindenden gemeinsamen „**Jours fixes**“ bzw. **Begehungen** begleiten. Dies ist für das planvolle und erfolgreiche Fortschreiten der Baumaßnahmen sehr wichtig. Auch hier gibt es keine direkten Kritikpunkte, regelmäßige Zusammentreffen in kürzeren Abständen funktionieren in den Augen der Unternehmer für gewöhnlich gut.
- Ebenso sehr vorteilhaft für die Betriebsphase wird ein mehr oder weniger regelmäßig stattfindender **runder Tisch mit den Nutzern** des Objektes gesehen: Dort besteht für alle die Möglichkeit, Missstände anzusprechen bzw. Abhilfe zu schaffen. Dies sollte im Endeffekt die Zufriedenheit steigern.

### 3.11. Risikoverteilung und Stellung von Sicherheiten

Dass bei der konventionellen Eigenrealisierung das Risiko beim Auftraggeber bleibt, ist aus Unternehmenssicht ein grundsätzlicher Vorteil gegenüber PPP. Gerade hier ist es folglich sehr wichtig, für die Unternehmen akzeptable Lösungen bezüglich der Verteilung der **Risiken** zu finden, die vielfältig sind. So enthalten beispielsweise Baukostenrisiken wegen der Langfristigkeit der Planung ein Zinsänderungsrisiko. Unter dem Strich sind die Betriebe mit den Gestaltungsergebnissen der Risikoverteilung von PPP-Projekten zufrieden. Selbst bei zu weitgehenden Forderungen in der Ausschreibung konnte in den Verhandlungen danach eine zufriedenstellende Einigung mit dem Auftraggeber erreicht werden.

- Bei Risiken muss aus Unternehmenssicht das Grundprinzip gelten, dass jener, der das **Risiko am besten steuern** kann, es auch tragen sollte. Hier müssen die Auftraggeber realistisch sein, denn in der Wahrnehmung der Unternehmen neigt so

mancher Auftraggeber dazu, auch Risiken abwälzen zu wollen, die der Auftragnehmer gar nicht kontrollieren kann, wie beispielsweise Kontaminierungsrisiken. Allgemein wurde jedoch die Bereitschaft der Kommunen und Landkreise, Forderungen nach derlei Risikoübertragungen zurückzunehmen, als hoch eingeschätzt.

*Beispiel: Die Auslastung eines Kindergartens oder der Energieverbrauch einer Schule sind beides Risiken, die nicht direkt von der ausführenden Firma beeinflussbar sind. Sie müssen folglich auch von der öffentlichen Hand als Auftraggeber getragen werden, da nur die Kommune bzw. der Landkreis es in der Hand haben, dieses Risiko zu steuern. Auch das Vandalismusrisiko scheint gerade von Schulträgern gerne übertragen zu werden, obwohl hierfür das gleiche gilt.*

- Für die Frage, wer welche Risiken übernimmt, wird ein **Berater** als sehr hilfreich angesehen. Nur er kann auch im Risikobereich beide Seiten sehen und damit eine neutrale Sicht einnehmen bzw. als Mediator wirken. Solche Vermittlungsdienste werden von den Unternehmen gerade beim Punkt „Risikoverteilung“ begrüßt.
- Jedes an die Unternehmen **ausgelagerte Risiko** muss von der öffentlichen Hand im Sinne eines **höheren Preises** bezahlt werden. Übersieht der Auftragnehmer ein ihm übertragenes Risiko und kalkuliert es nicht, so setzt er sich selbst der Insolvenzgefahr aus. Dies kann keinesfalls im Interesse des Auftraggebers sein.
- Die Risikoverteilung stellt allerdings **weniger ein Problem** dar. Das Verständnis für diesen Punkt ist bei Auftraggebern vielmehr in den letzten Jahren gestiegen. Der allgemeine Eindruck ist aber dennoch, dass die Risikoverteilung gerechter sein sollte.
- Bei **Versicherungen** hat die öffentliche Hand bessere Konditionen: Sie kann günstiger versichern. In den Augen der Unternehmen bleiben bei einem PPP-Projekt zwei Möglichkeiten: Entweder tritt das private Unternehmen ein, oder der Auftraggeber übernimmt die Versicherungen.

Im Bereich der **Risiken** wird eine Besserung der Bedingungen konstatiert: Die Einsicht, dass nicht alles übertragbar ist, hat in der Einschätzung der Unternehmen auf Seiten der öffentlichen Hand in den letzten Jahren zugenommen. Einige wichtige Kritikpunkte bzw. Anmerkungen sind die folgenden:

- Die Forderungen an die Auftragnehmer bezüglich der Stellung von Sicherheiten müssen realistisch sein. So sollten **keine Sicherheiten für ungefährdete Leistungen** verlangt werden.

*Beispiel: Sicherheiten für den Reinigungsdienst während des späteren Betriebes des Gebäudes sind in diesem Sinne überflüssig, da die Reinigung keinen gefährdeten Leistungsbereich darstellt: Sollte die entsprechend verpflichtete Firma ausfallen, so wird sich ohne größere Probleme ein Ersatz finden lassen.*

- Insgesamt werden **Sicherheiten tendenziell zu hoch** angesetzt. Dies wird von den Unternehmen auch als realitätsfern qualifiziert sowie als unnötiges Hindernis empfunden.

*Beispiel: Die Hinterlegung einer doppelten Jahresmiete als Bürgschaft wird von den Unternehmen als eine deutlich zu hoch angesetzte Sicherheit empfunden.*

- Im Großen und Ganzen wird jedoch das Verlangen nach bzw. die Gestaltung von **Ausfallbürgschaften als akzeptabel** und verständlich angesehen.
- Das Verlangen von **Betreiberbürgschaften** wird demgegenüber generell als sehr **unglücklich** bewertet. Die Betriebe haben hierbei große Probleme, da Banken oft nicht bereit sind, einen längeren Zeitraum von zwei Jahrzehnten oder mehr zu besichern.
- Sehr wichtig ist, dass das Risiko des Auftraggebers so sein sollte, wie wenn er selbst – also in konventioneller Eigenrealisierung – bauen würde. PPP darf **nicht zur „Risikoabwälzung“ genutzt werden**; stattdessen muss die Risikoverteilung im Idealfall so sein, wie wenn die öffentliche Hand selber bauen würde. Immerhin, so wird angemerkt, hat der Auftraggeber etwa die Baukostenvorteile in jedem Fall.
- Als Punkt für die ausschreibende öffentliche Hand wird von einem Gesprächspartner schließlich angemerkt, dass eine Vertragsgestaltung eines PPP-Projektes so sein sollte, dass im Falle des Falles – der Insolvenz des Generalunternehmers – der **Auftraggeber nahtlos in die bestehenden Verträge einsteigen** kann.

### 3.12. PPP versus konventionelle Realisierung

PPP-Projekte sind **komplex**, weshalb es besonders wichtig ist, dass die verschiedenen Beteiligten ihre einzelnen Erfahrungen einbringen. Die Expertise, Referenzen und Erfahrungen der Unternehmen in ihrem jeweiligen Fachgebiet sind für den Erfolg des Gesamtprojektes entscheidend. Sind diese vorhanden und stimmig, so sind die Gesprächspartner einhellig von PPP überzeugt gewesen. Die unterschiedlichen Einflüsse, denen ein Planungsprozess von PPP unterliegt, werden als „steuerbar“ bezeichnet, einem guten Unternehmen werden große Chancen attestiert. Für diese positive Sicht werden verschiedene Gründe angeführt:

- Für PPP spricht die **schnellere Realisierung**. Dies wurde als einer der wichtigsten Gründe gesehen, warum PPP einen so attraktiven Markt darstellt. Schließlich hätten auch die Kunden einen hohen Zufriedenheitsgrad. Darüber hinaus könnten bei PPP-Projekten im Planungsprozess besser die Wünsche aller Beteiligten (z.B. jene der Nutzer) berücksichtigt werden. So gesehen kann mit PPP für eine breitere Zufriedenheit auf Auftraggeber-Seite gesorgt werden.
- Außerdem verschafft eine **größere Flexibilität** PPP einen Vorteil. In der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) begründet liegende Probleme der Inflexibilität können hier vermieden werden.
- Die **größere Effizienz**, wenn große Projekte von privatwirtschaftlichen Unternehmen durchgeführt werden, ist ein weiterer wichtiger Punkt, der für PPP spricht. Nicht nur würden Private effizienter planen und arbeiten, sondern auch die Tatsache sei von Vorteil, dass sich um die einzelnen Aufgaben jeweils „Experten“ kümmern, die sich kennen und üblicherweise ein eingespieltes Team darstellen. Das äußert sich nicht zuletzt im Vorteil von PPP gegenüber der konventionellen Eigenrealisierung, der bei den einzelnen Projekten für die öffentliche Hand gut und gerne 20% ausmacht.

*Beispiel: Der Effizienzgewinn beginnt bei ganz einfachen Dingen, wie teureren Toilettenpapierspendern, die dafür aber weniger Papier auf einmal geben. Der Spareffekt durch weniger ausgegebenes Papier wiegt die teurere Anschaffung zu einem späteren Zeitpunkt auf. Nur in einem PPP, wo derselbe für beides zuständig ist, dürfte ein solcher Zusammenhang berücksichtigt werden.*

- Für PPP spricht in den Augen der Unternehmen auch, dass privatwirtschaftlich gesehen der **Lebenszyklus-Ansatz** grundsätzlich der „richtige“ Ansatz sei, um an den Bau oder die Sanierung komplexer Einrichtungen heranzugehen. Dies entspricht dem Credo, dass nur, wenn sämtliche Einflüsse in einer Gesamtplanung berücksichtigt werden, ein komplexes Vorhaben effizient durchgeführt werden kann.
- Aus Unternehmenssicht ist ein sehr verständlicher Vorteil von PPP-Projekten gegenüber „klassischen“ Bauaufträgen die **Verlängerung der Wertschöpfungskette** für den Auftragnehmer. Bei der konventionellen Eigenrealisierung könnte er allein vermutlich nie solch verschiedenartige Leistungen erbringen und müsste sich im Extremfall auf seinen eigenen Geschäftsbereich beschränken. Bei einem PPP-Projekt hingegen besteht für den Generalunternehmer die Möglichkeit, eine sehr breite Gesamtleistung anzubieten.
- Eng mit dem vorigen Punkt in Zusammenhang steht, dass die öffentliche Hand – also beispielsweise ein Stadtrat – gezwungen ist, sich bereits zu Beginn eingehend mit dem gesamten Vorhaben **ganzheitlich auseinander zu setzen**. Hier ist natürlich eine gewisse Disziplin gefordert, dieses „Sich-beschäftigen-müssen“ mit dem Gesamtprojekt wird aber eindeutig als Vorteil qualifiziert. Damit würde an eine Immobilie auch anders herangegangen: Überraschungen nehmen ab und der Auftraggeber weiß, was auf ihn zukommt.
- Bei einem Forfaitierungsmodell mit Einredevorzicht gelten **vergleichbare Zinskonditionen** wie bei einer konventionellen Eigenrealisierung und damit ähnliche Zugangsbedingungen zu Kapital.
- Die Langfristigkeit der PPP-Modelle gibt den Auftraggebern eine deutlich **größere Planungssicherheit**.

Gründe, die für eine konventionelle Eigenrealisierung sprechen, werden von den Gesprächspartnern dagegen kaum genannt. Probleme mit PPP werden vor allem beim folgenden Punkt gesehen:

- Während des PPP-Planungsprozesses für die Zufriedenheit aller zu sorgen, ist nur eine Seite der Medaille. Es besteht laut den Unternehmen häufig die bereits ange-

sprochene **Gefahr zu vieler Wünsche**: Wenn jede Anspruchsgruppe ihre Anliegen durchsetzen kann, können andere Vorteile von PPP – etwa die größere Effizienz oder die schnellere Realisierung – neutralisiert werden.

*Beispiel: Wenn beim Bau einer Schule die Lehrkräfte sich bestimmte Details wünschen und durchsetzen können, wie etwa bestimmte Fenster oder einen speziellen Bodenbelag, so kann dies nicht nur Kosten in die Höhe treiben, sondern auch etwa die Effizienz des Gesamtprojektes beeinträchtigen: Gehören die Sonderwünsche nicht zum Leistungsprogramm des bisherigen Partners, so muss ein anderer Partner – mit allen Konsequenzen – gefunden werden.*

Bezeichnend ist, dass alle befragten Firmen weitere PPP-Projekte planen. Das heißt, dass bei allen aufgeführten Kritikpunkten die Realisierungsform des PPP zumindest nicht nachteilig der konventionellen Realisierung gegenüber angesehen wird.

### 3.13. Übertragbarkeit von PPP auf den privaten Bereich

Grundsätzlich kann ein privates Unternehmen – vor allem eines von gewisser Größe – beim Neubau seines Verwaltungsgebäudes vor gleichen Problemen stehen, wie eine Kommune beim Neubau ihres Rathauses: Angefangen vom großen Finanzierungsaufwand (und damit dem hohen gebundenen Kapital) bis hin zum aufwendigen Betrieb (bzw. der Instandhaltung) eines großen Gebäudes sind die Herausforderungen zumindest ähnlich. Vergleichbar sind auch die Auftraggeber an sich: So haben beispielsweise gerade größere Unternehmen Umsätze in einer ähnlichen Größenordnung wie bei öffentlichen Haushalten, und ihre Entscheidungsfindung ist tendenziell von einem größeren Verwaltungsapparat geprägt. Häufig haben sie auch ähnliche Interessen, was die langfristige Nutzung eines Gebäudes angeht.

- In den Gesprächen kam der Hinweis, dass die Grenze zwischen einem privaten und einem öffentlichen Auftraggeber **nicht immer deutlich erkennbar** ist: Es stellt sich die Frage, ab wann etwa eine Gesellschaft in öffentlichem Besitz, welche als Auftraggeber eines PPP-Projektes auftritt, tatsächlich „öffentlich“ ist; und ab wann sie schlicht als privatwirtschaftliches Unternehmen bezeichnet werden müsste. Mit hin ist also davon auszugehen, dass auch die Eigenschaften, die jeweils mit einem privaten bzw. mit einem öffentlichen Auftraggeber in Verbindung gebracht werden, nicht in Reinform beschrieben werden können.

*Beispiel: Der Bau eines Schwimmbades ist – sofern im Auftrag einer privatisierten Stadtwerke-Gesellschaft erfolgend – strenggenommen bereits ein Private-Private-Partnership. Die Grenzen verwischen hierbei aus betriebswirtschaftlicher Sicht gerade in dem Maße, wie „öffentlich geprägt“ ein privates Unternehmen noch ist.*

- Weiterhin wichtig für die Übertragbarkeit von PPP-Konzepten auf den Privatbereich ist, dass es auf diesem Feld bereits vielfältige Ausgestaltungen einer **langfristigen Projektzusammenarbeit** gibt, die einem „Private-Private-Partnership“ vergleichsweise nahekommt. In Fällen mit privaten Auftraggebern ist dabei oftmals von „Immobilienverwaltung“ oder „Facility Management“<sup>28</sup> die Rede, was beides vielleicht nicht exakt den Vorstellungen über PPP entspricht<sup>29</sup>, jedoch wesentliche Aspekte, wie z.B. den Finanzierungscharakter, eine umfassende Übernahme des Gebäudebetriebes oder die langjährige Bindung der Vertragspartner, mit PPP-Modellen teilt. Auch die befragten Firmen sind teilweise auf diesem Gebiet aktiv. Einer der Hauptunterschiede von vielen dieser Privat-Privat-Modelle zu PPP ist die Tatsache, dass die Objekte oftmals nicht in den Besitz des Auftraggebers übergehen, sondern beim Auftragnehmer auch nach Ende der Vertragslaufzeit verbleiben.<sup>30</sup>
- Allgemein wird Private-Private-Partnership durchaus ein **großes Potential** zuerkannt. So können unter den Ansprechpartnern eines privaten Auftraggebers eher solche mit besonderer Fachkenntnis vermutet werden als bei öffentlichen Auftraggebern wie z.B. einer Kommune. Private Auftraggeber allerdings dürften dafür ein insgesamt eher vorsichtiges Verhalten zeigen. Außerdem werden die Risiken sowie die Konditionen aus Unternehmenssicht bei der öffentlichen Hand als tendenziell besser eingeschätzt.
- Es ist in gewissem Sinne naheliegend, dass viel Potential gerade bei **Bürogebäuden** gesehen wird. Dies liegt nicht zuletzt an den eingangs geschilderten Ähnlichkeiten zwischen Großunternehmen und der öffentlichen Hand als Auftraggeber. Somit weisen die jeweiligen Gebäude häufig viele Ähnlichkeiten auf.

---

<sup>28</sup> Eine mögliche Definition hiervon lautet: „Facility Management (FM) umfasst die Planung, Steuerung und Durchführung von Unterstützungsprozessen für die unterschiedlichsten Kernprozesse in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen sowie in öffentlichen Organisationen und Einrichtungen“, zitiert aus: German Facility Management Association e.V. (GEFMA) / Association for Real Estate and Facility Managers e.V. (RealFM): S. 9. Mit Facility Management ist also vor allem die Bewirtschaftung gemeint.

<sup>29</sup> Vgl. die Definition von PPP in Kapitel 2.1.

<sup>30</sup> Ähnlich beispielsweise beim Begriff des „sale & lease back“ – Verfahrens.

- Neben großen Firmen kommen für Private-Private-Partnership in Frage: **Eigentümergeinschaften** beim Aus- und Umbau von Wohn- und Geschäftshäusern. Auch bei Wohnungsbauten sind PPP-ähnliche Modelle beobachtbar. So gibt es beispielsweise in Leipzig Modelle, die in diese Richtung zielen.<sup>31</sup>
- Als Unterschied zu PPP wurde angemerkt, dass bei allen Ähnlichkeiten Privatunternehmen eher einen **kürzeren Planungshorizont** verfolgen als Auftraggeber der öffentlichen Hand. Eine ausreichend lange Bindung des Auftraggebers an ein PPP-Objekt ist jedoch entscheidend für den Erfolg desselben: Gerade die lange Laufzeit (und die dafür benötigte langfristige Planung) stellt eines der zentralen Charakteristika von PPP dar, wodurch das Lebenszykluskonzept erst zur Entfaltung kommen kann. Hier werden somit tendenziell größere Schwierigkeiten für Private vermutet.
- Die **Finanzierung** ist bei Private-Private-Partnership anders. Das Forfaitierungsmodell, das bei der öffentlichen Hand mit dem Einredeverzicht so gut funktioniert, kann im privaten Bereich nicht eingesetzt werden. Hier gestaltet sich die Finanzierung nicht zuletzt deshalb komplizierter, was aber nicht als überaus großes Problem wahrgenommen wird. Nach Einschätzung der Gesprächspartner könnten im Einzelfall durchaus akzeptable Lösungen für eine Einbindung der Bank zu vernünftigen Zinssätzen gefunden werden. Trotzdem bildet die Stellung von Sicherheiten bei einem Private-Private-Partnership am ehesten einen entscheidenden Problem- punkt.
- Die **finanzielle Marge** bei privaten Projekten wird dafür durchaus als **höher** eingeschätzt. Dies allerdings ist einzelfallbezogen und somit von der konkreten Ausgestaltung eines Projektes abhängig.

Somit sind viele Public-Private-Partnership-Projekte grundsätzlich auf den privaten Bereich übertragbar. PPP-Modelle für Schulen oder Kindergärten beispielsweise scheinen zwar nur teilweise im privaten Bereich realisierbar zu sein (zu denken wäre etwa an ein Schulungszentrum oder einen Betriebskindergarten). Dennoch ist etwa ein Kindergarten in privater Trägerschaft bereits ein Private-Private-Partnership.

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu die Plattform [www.selbstnutzer.de](http://www.selbstnutzer.de).

#### 4. Erfolgsfaktoren und Handlungsimplicationen

Setzt man die Äußerungen, Anregungen bzw. Meinungen der Interviewpartner in einen Gesamtzusammenhang, so zeigt sich, dass es zwar einerseits eine Reihe von Kritikpunkten gibt, die Unternehmen andererseits jedoch sehr zufrieden mit den bisherigen Projekten sind. Die Kritikpunkte zielen darauf ab, den PPP-Prozess bzw. das Geschäftsmodell an sich besser zu machen. Da jemand, der sich intensiv mit PPP-Geschäften auseinandersetzt, tendenziell auch eher überzeugt davon ist, spielt der in Kapitel 2 vermutete selection bias bei diesen relativ positiven Ergebnissen durchaus eine Rolle. Dies soll jedoch nicht die Erfolgsfaktoren schmälern, die auf dem Wege der Experteninterviews herausgearbeitet werden konnten. Betrachtet man zum Abschluss noch einmal die anfänglichen Forschungsfragen, so ergeben sich abhängig von den herausgearbeiteten Ergebnissen verschiedene Handlungsimplicationen:

- **Vorteilhaftigkeit:**

*Welche Chancen bieten sich aus Sicht des Handwerks bei PPP gegenüber konventioneller Eigenrealisierung?*

Es bietet sich eine Vielzahl an Chancen bei PPP-Projekten für den Mittelstand; diese wurden von den Unternehmen als eher groß eingeschätzt. An Kritikpunkten wurde wenig genannt. Allerdings wurde auch gesagt, dass viele Handwerksbetriebe – mithin potentielle Nachunternehmer – eine negative Einstellung PPP gegenüber zu haben scheinen. Hier besteht auf jeden Fall ein Ansatzpunkt für Maßnahmen. Außerdem hat sich gezeigt, dass die Chancen des kleinen und mittelgroßen Handwerks durchaus noch verbessert werden können – etwa wenn die Ausschreibungen entsprechend mittelstandsfreundlicher gestaltet werden, sodass die kleinen KMU ihre Vorteile wie Ortsansässigkeit oder Flexibilität besser ausspielen können.

- **Informationsstand:**

*Wie stehen Handwerksbetriebe zu PPP und wie groß ist ihr Wissen darüber?*

Die Einstellung vieler Unternehmen scheint der wesentliche Punkt zu sein, von dem der Informationsstand der Handwerksbetriebe abhängt. Da in den Experteninterviews davon ausgegangen wurde, dass der Informationsstand bei den eigenen Nachunternehmern gut bis sehr gut ist, sollte in dieser Frage beim skeptischen Teil der Handwerksunternehmen

angesetzt werden. Mit einer entsprechenden Aufklärungsarbeit und Informationspolitik kann gerade im Verband mit den Handwerksorganisationen viel getan werden.

- **Regionalität:**

*Was bringt PPP gerade den ortsansässigen Unternehmen?*

Hier wurde eindeutig klar, dass die Gesprächspartner dem Punkt der Ortsansässigkeit eine hohe Bedeutung beimessen. Dies scheint ein originärer Vorteil der „Kleinen“ zu sein, sie scheinen eindeutig von PPP-Projekten in ihrer Nähe profitieren zu können. Handlungsimplikationen ergeben sich hier wiederum bei der Gestaltung der Projekte.

- **KMU-Orientierung:**

*Was haben die kleinen Betriebe des Handwerks von PPP-Projekten?*

Um gerade die kleineren Handwerksbetriebe zur Beteiligung an PPP-Projekten zu ermutigen, ist eine ganze Reihe von Aspekten wichtig. Schwierig scheint in diesem Fall wohl die Zweischnidigkeit einzelner vorgeschlagener Maßnahmen zu sein: Etwa die Projektvolumina, die wegen des „Overheads“ nicht ganz so einfach verringert werden können, wie es auf den ersten Blick scheint. Auch bei diesem Punkt gilt aber generell: Ist die erste Hürde einmal überwunden und ein Handwerker von PPP überzeugt, so ist er hinterher sehr zufrieden.

- **Übertragbarkeit:**

*Lässt sich der PPP-Gedanke variieren und z.B. auch im privaten Bereich anwenden?*

Einer Übertragbarkeit von PPP auf den privaten Bereich stehen die befragten Unternehmen offen gegenüber. Teilweise sind sie sogar bereits in Projekten tätig, die in diese Richtung zielen. Generell ist dies also ein Bereich, der Chancen hat, allerdings sind die Handlungsimplikationen hier nicht so deutlich. In erster Linie sollte es wohl dem Gesetzgeber darum gehen, steuerliche Nachteile zu beseitigen, um so dieses Geschäftsmodell zu unterstützen.

Generell lässt sich sagen, dass einige Sachverhalte nicht so einfache Lösungen zu haben scheinen. Die Zahlungsmoral der öffentlichen Hand etwa wird einmal als sehr gut und das andere Mal als schlecht eingeschätzt. Hier sind die Erfahrungen sehr unterschiedlich. Ins-

gesamt stellt die Zusammenarbeit bei einem PPP-Projekt einen langen Prozess dar, der natürlich einigen Schwierigkeiten unterliegt. Im Laufe der Zeit wird diese Zusammenarbeit jedoch offensichtlich besser: unter den Nachunternehmern ebenso wie zum Auftraggeber. Schließlich weist die Entwicklung bei PPP-Modellen zumindest in die richtige Richtung: So kann beispielsweise ein Trend zu mehr Standardisierungen festgestellt werden.

Verschiedene Probleme scheinen jedoch zwischen den Äußerungen der Gesprächspartner versteckt zu liegen. Etwa bei den Schwierigkeiten mit Risikoverteilung oder Sicherheiten. Hier wissen jene, die sich auskennen, dass die Inhalte der Ausschreibung durchaus verhandelbar sind. Sie bewerben sich und machen eher das Rennen, während viele kleinere KMU entnervt von einer Bewerbung absehen dürften. Ferner lässt sich vermuten, dass Alternativen zu einer Ausschreibung eines „klassischen“ PPP-Projektes überdacht werden sollten. Dienstleistungs-Konzessionsverträge etwa könnten wegen der Serviceleistung sehr interessant sein. Flexibilität bei der Gestaltung einer Ausschreibung könnte neue Chancen eröffnen. Etwa könnten die Betriebszeit verkürzt und eine Verlängerung beispielsweise als Option aufgenommen werden. Eine Vertragsdauer, die erst einmal auf einige Jahre statt auf drei Jahrzehnte angelegt ist, würde immerhin den Vorteil einer besseren Kalkulierbarkeit besitzen, was wiederum den kleinen Handwerksunternehmen zugutekäme. Vor allem sollten die Länder und der Bund bei der Ausschreibung von PPP-Projekten mit gutem Beispiel vorangehen. Eine solche Vorreiterrolle würde auf die Kommunen und Landkreise abfärben.

Schließlich bleibt der schon angesprochene starke finanzielle Fokus ein Problem. Die weichen Faktoren sind bei PPP für viele Betriebe entscheidend und sollten entsprechend hervorgehoben werden. Bei PPP geht es gleichzeitig um die Vorteilhaftigkeit im Sinne einer früheren Realisierung, eine bessere Qualität sowie eine effizientere Gestaltung des Projektes.

## 5. Fazit und Ausblick

Da in der vorliegenden Arbeit wissenschaftlich an die Forschungsfragen herangegangen wurde, können und sollen keine direkten Empfehlungen gegeben werden. Wenn auch ein Gesprächspartner der Ansicht war, dass es „praktisch kaum Verbesserungspotential“ gäbe, so konnten einige Möglichkeiten aufgezeigt werden, um PPP-Projekte zu verbessern. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der Beteiligung mittelständischer sowie ortsansässiger Unternehmen.

Darüber hinaus muss allem Anschein nach mehr in eine verstärkte Aufklärungsarbeit gesteckt und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen politischen Ebenen wie auch mit und zwischen den Organisationen verbessert werden. Wegen des eher hohen „Investitionsstaus“ erscheint die Annahme eines weiteren Zuwachses an PPP-Projekten in Deutschland als wahrscheinlich. Zu beachten ist bei den in Kapitel 3 vorgestellten Einschätzungen und Empfehlungen dabei der qualitative Charakter der vorliegenden Ergebnisse. Dies betrifft in erster Linie die fehlende Repräsentativität.

## **Anhang**

Im Folgenden aufgeführt sind die Themengebiete des Interviewleitfadens, mit dessen Hilfe die Gespräche geführt wurden. Teils handelt es sich um einzelne Stichpunkte, teils um Fragen. Nicht immer wurden jeder einzelne Punkt angesprochen – ebenso wie auch nicht immer über ein konkretes Projekt geredet wurde.

### **1. Projekte und Einschätzungen**

- Gesamtes Projektvolumen
- Verteilung des Projektvolumens auf die Auftragnehmer (eigene Firma und Nachunternehmer)
- Ungefährer Umsatz / Mitarbeiterzahl der Auftragnehmer (eigene Firma und Nachunternehmer)
- Regionale Verwurzelung der beteiligten Unternehmen
- Kriterien der Auswahl der Nachunternehmer (z.B. Termintreue, Standort u.ä.)
- Wie schätzen Sie den Informationsstand unter den Nachunternehmer über PPP vor Beginn des Projektes ein?

### **2. Einschätzung des Änderungsbedarfs**

- Was sollte rund um die Ausschreibung vom Auftraggeber anders gemacht werden?
- Wie sollten realistische Anforderungen des Auftraggebers an die Sicherheit/Risikostruktur gestaltet sein?
- Wie sollte idealerweise die Begleitung des Baus durch den Auftraggeber (Zusammenarbeit von Vergabe bis heute) verlaufen?
- Was sollte der Auftraggeber bei künftigen PPP-Projekten sonst noch anders machen?

- Ließe sich ein PPP-Projekt auch mit einem privaten Auftraggeber gut realisieren? Warum/warum nicht?

### **3. Zufriedenheit mit den Projekten**

- Sind Sie mit dem PPP-Projekt zufrieden (keine absoluten Zahlen)? Warum sind Sie zufrieden, warum nicht?
- Gewinn des PPP-Projektes
- (Monetäre) Kosten der Durchführung (für Verhandlungen, Organisation, Abstimmung mit Auftraggeber bzw. Nachunternehmern...)
- Zeitaufwand (für Verhandlungen, Organisation, Abstimmung mit Auftraggeber bzw. Nachunternehmern...)
- Wie würden Sie die Geschäftsbeziehung zum Auftraggeber beschreiben?
- Wie würden Sie die Geschäftsbeziehung zu den anderen Auftragnehmern / Nachunternehmern beschreiben?

### **4. Fazit**

- Würden Sie dieses eine Projekt noch einmal machen? Warum bzw. warum nicht?
- Haben sie nach der ersten Erfahrung bisher schon weitere PPP Projekte gemacht?
- Wenn ja: Warum wurde diese Entscheidung im Einzelnen getroffen?
- Was wurde hier von vornherein anders oder besser gemacht?
- Planen sie ein weiteres PPP-Projekt?
- Wie schätzen Sie PPP im Vergleich zu konventioneller Eigenrealisierung aus Sicht Ihres Unternehmens ein?

## Literaturverzeichnis

- Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2005) (Hrsg.): Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern, München.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter (2009): Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships – Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jahrgang, Heft 3, S. 176-183.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2009) (Hrsg.): PPP-Handbuch – Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2008) (Hrsg.): PPP und Mittelstand – Untersuchung von 30 ausgewählten PPP-Hochbauprojekten in Deutschland, Berlin.
- Eisenkopf, Alexander (2007): Daseinsvorsorge mit Public Private Partnerships – ein dritter Weg?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 3, 2007, S. 719-723.
- German Facility Management Association e.V. (GEFMA) / Association for Real Estate and Facility Managers e.V. (RealFM) (Hrsg.) (2007): Der Facility Manager – ein vielseitiges Berufsbild, Bonn / Berlin.
- Glasl, Markus (2006): Handwerksbetriebe, in: Wirtschaftslexikon – Das Wissen der Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Handelsblatt, S. 2319-2327, Stuttgart.
- Glasl, Markus/Maiwald, Beate/Wolf, Maximilian (2008): Handwerk – Bedeutung, Definition, Abgrenzung, München.
- Göbel, Fabian (2009): Case Study Approach, in: Theorien und Methoden der Betriebswirtschaft – Handbuch für Wissenschaftler und Studierende, hrsg. v. Manfred Schwaiger und Anton Meyer, S. 359-376, München.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2008) (Hrsg.): PPP in Hessen – eine Chance – Erste Ergebnisse der Landeshochbau PPP-Projekte, Wiesbaden.
- Mey, Günter/Mruck, Katja (2007): Qualitative Interviews, in: Qualitative Marktforschung in Theorie und Praxis, hrsg. v. Gabriele Naderer und Eva Balzer, S. 247-278, Wiesbaden.

Pfnür, Andreas (Hrsg.) (2009): Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach, Darmstadt.

Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke (2008): Methoden der empirischen Forschung, 8. Aufl., München.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2007) (Hrsg.): Public Private Partnership (PPP) und Mittelstand in Baden-Württemberg – Leitfaden, 2. Aufl., Stuttgart.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2010a) (Hrsg.): Beteiligung des Mittelstands an PPP-Projekten im Vergleich zu losweise vergebenen Projekten in Baden-Württemberg, Stuttgart.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2010b) (Hrsg.): Kooperationsleitfaden – Gründung von Kooperationen durch mittelständische Unternehmen und Handwerksbetriebe insbesondere zur Durchführung von PPP-Projekten in Baden-Württemberg, Stuttgart.