



**Anfangshürden meistern:  
Probleme bei der Projekt-  
initiierung überwinden**

**Rainer Wanninger und Frank Kumlehn**

**IBB**

INSTITUT FÜR  
BAUWIRTSCHAFT UND  
BAUBETRIEB



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
BRAUNSCHWEIG

UNIV.-PROF. DR.-ING.  
R. WANNINGER

SCHLEINITZSTR. 23 A  
38106 BRAUNSCHWEIG

FON 0531 391-3174  
FAX 0531 391-5953

[ibb@tu-bs.de](mailto:ibb@tu-bs.de)  
[www.ibb.tu-bs.de](http://www.ibb.tu-bs.de)

**Veröffentlichung**

Braunschweig März 2005

Beim nachfolgenden Dokument handelt es sich um die Einreichungsfassung des Beitrags:

**Wanninger, Rainer ; Kumlehn, Frank: Anfangshürden meistern : Probleme bei der Projektinitiierung überwinden. In: CityPartner. Frankfurt : Deutscher Fachverlag (2005), Nr. 3, S. 38-39**

Auf ggf. bestehende Unterschiede infolge redaktioneller Überarbeitung der Einreichungsfassung wird hingewiesen.

Eine Realisierung als PPP-Modell wird durch fehlende Kenntnisse über die notwendigen Handlungsschritte bei der Projektinitiierung oftmals beeinträchtigt oder führt sogar zu einem unnötigen Projektabbruch. Sowohl über die notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen innerhalb der Verwaltung, über die erforderlichen Voruntersuchungen als auch über die Möglichkeiten der Finanzierung der Initiierungsphase bestehen zahlreiche Unklarheiten.

Der Umgang mit PPP-Projekten ist für Vergabestellen in Deutschland noch nicht alltäglich. Die Anzahl an PPP-Projekten ist relativ gering und die Struktur der öffentlichen Verwaltungen ist grundsätzlich nicht auf eine PPP-Projektabwicklung ausgerichtet. Nachdem zumeist von politischer Seite ein Beschluss gefasst wurde, ein PPP-Projekt zu realisieren, ergeben sich folgende Fragen zur Projektinitiierung:

- Welche Grenzen hat PPP als Beschaffungsvariante?
- Welche Grundlagenermittlungen sind vor dem Projektstart notwendig?
- Wie muss die Projektorganisation auf Seiten der Vergabestelle gestaltet werden?
- Auf welche Weise können die notwendigen Beratungsleistungen zur Projektinitiierung finanziert werden?
- Wie wirken sich PPP-Projekte im öffentlichen Haushalt aus?
- Welche Anforderungen sind beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zum Nachweis der Vorteilhaftigkeit eines PPP-Projekts zu erfüllen?
- Wie werden die Leistungen in der Nutzungsphase im Rahmen von Vorteilhaftigkeitsuntersuchungen bewertet?
- In welcher Form sind PPP-Projekte auszuschreiben und Verdingungsunterlagen zu erzeugen?

Der vorgestellte Fragenkatalog wird nachfolgend nochmals aufgegriffen, um einen Eindruck von der Komplexität und dem Aufwand der Initiierung eines PPP-Projekts zu geben.

## **1 Grenzen von PPP**

Innerhalb des Beschaffungsprozesses der öffentlichen Hand stellt PPP eine Beschaffungsvariante von mehreren dar. PPP ist allerdings nicht für jedwede Art von öffentlicher Aufgabe sinnvoll einsetzbar. Ein Blick nach Großbritannien zeigt, dass der Anteil von PPP-Projekten lediglich 15 bis 20 % des gesamten öffentlichen Investitionsvolumens ausmacht.

Der überwiegende Anteil an öffentlichen Aufträgen wird somit weiterhin mit Hilfe von klassischen Beschaffungsvarianten abgewickelt. Ursachen hierfür sind u. a. gesetzlich vorgeschriebene Grenzen bei der Beteiligung von Privaten oder aber auch eine fehlende Attraktivität für Private.

Im Rahmen der Initiierung eines PPP-Projekts sollte somit am Anfang eine Überprüfung dem Grund nach stehen, ob die Abwicklung einer Beschaffung überhaupt im Rahmen von PPP zulässig

ist, ob PPP politisch gewollt ist und ausreichend Marktteilnehmer für eine wettbewerbliche Vergabe vorhanden sind.

## **2 Grundlagenermittlungen vor dem Projektstart**

Ausgangspunkt jedes Beschaffungsvorgangs ist zunächst die Ermittlung des Bedarfs. Bekanntermaßen treten zwischen angemeldetem und tatsächlichem Bedarf oftmals große Diskrepanzen auf, was nicht zuletzt Ausdruck von politischen Wahlversprechen ist. Es gilt somit ein realistisches Nutzungskonzept festzulegen.

Entsprechend dem Nutzungskonzept müssen dann eine Standort- und Marktanalyse, ggf. eine Bestandsbewertung, Investitionskosten- und Nutzungskostenschätzungen durchgeführt werden.

Auf Basis dieser Grundlagenermittlungen können dann durch Anwendung des so genannten PPP-Eignungstests geeignete Projekte identifiziert werden.

## **3 Projektorganisation**

Sobald ein Beschluss darüber gefasst wurde, dass ein Projekt in Form eines PPP-Modells abgewickelt werden soll, muss innerhalb der Vergabestelle eine geeignete Projektorganisation aufgebaut werden.

Es ist festzustellen, dass die klassische Aufgabenteilung der öffentlichen Hand im Widerspruch zu den Anforderungen einer effizienten Projektorganisation für PPP steht und dass spezifisches Know-how über die Abwicklung von PPP-Projekten nicht ausreichend zur Verfügung steht.

Vergabestellen müssen somit auf externe Berater und Planer zurückgreifen und diese in geeigneter Weise in ihre Projektorganisation einbinden. Üblicherweise ist die Einbindung von juristischen, technischen und auch wirtschaftlichen Beratern erforderlich. Die Einbindung kann sowohl durch ein integriertes Beraterteam als auch durch einzelne selektiv hinzugezogene Berater erfolgen.

## **4 Finanzierung der Projektinitiierung**

Eine besondere Schwierigkeit bei der Umsetzung von PPP-Projekten stellt aus Sicht der Vergabestelle die Finanzierung der Planungs- und Beratungsleistungen für die Projektinitiierung dar. Derzeit wird die Finanzierung der Planungs- und Beratungsleistungen noch öffentlich als Pilotprojekt gefördert. Diese Förderung wird jedoch zukünftig entfallen.

Eine oftmals angedachte Übertragung von Projektinitiierungskosten auf die privaten Träger des eigentlichen PPP-Projekts ist aus vergaberechtlichen Gründen unzulässig. Es stellt sich somit die Frage, wie angesichts der leeren öffentlichen Kassen ein PPP-Projekt überhaupt initiiert werden kann. Neue Wege der Finanzierung sind hier notwendig, da PPP-Projekte ansonsten an den im Vergleich zur traditionellen Beschaffung hohen Initiierungskosten unnötig scheitern.

## **5 PPP im öffentlichen Haushalt**

PPP-Projekte sind regelmäßig für die öffentliche Hand nicht kostenneutral. PPP-Projekte haben Auswirkungen auf die gesamte Haushaltsplanung. Sie wirken sich bereits in der Phase der Projekt-

initiierung im öffentlichen Haushalt aus. Ihre Laufzeitverteilung im Haushalt unterscheidet sich dabei allerdings von klassischen Realisierungen.

Da bei der Vergabe von PPP-Projekten mit Hilfe einer Parallelausschreibung unklar ist, ob eine öffentliche oder private Projektträgerschaft später realisiert wird, müssen beide Varianten im öffentlichen Haushalt berücksichtigt werden. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass der Haushalt doppelt belastet und damit unrichtig wird.

## **6 Beschaffungsvariantenvergleich**

Die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zwingt Vergabestellen dazu, umfassende Vorteilhaftigkeitsuntersuchungen anzustellen, wenn ein PPP-Projekt realisiert werden soll. Dies geschieht in überschlägiger Form beim PPP-Eignungstest und wird später bei Konkretisierung der Planung und Ausschreibung mit dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fortgesetzt.

Besondere Schwierigkeiten beim Beschaffungsvariantenvergleich ergeben sich dadurch, dass nur vergleichbare Leistungen miteinander verglichen werden dürfen. Dies erfordert u. a. die Bewertung unterschiedlicher Risikoverteilungen oder die Bewertung von Koordinationsleistungen der öffentlichen Hand. Gegebenfalls sind auch monetär bewertbare und monetär nicht bewertbare Faktoren einander gegenüberzustellen, was besondere Anforderungen an die angewendete Bewertungssystematik stellt.

## **7 Bewertung der Nutzungsphase**

Vor dem Hintergrund des Lebenszyklusgedanken ist bei der Projektinitiierung der Nutzungsphase besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Planung der Leistungen der Nutzungsphase und die zugehörige Nutzungskostenermittlung stellt sich oftmals als schwierig dar, da vielfach nur unzureichende Planungsdaten aus Referenzprojekten zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Ermittlung des so genannten Public Sector Comparators (PSC) zeigt sich, dass insbesondere auch die Bewertung der Nutzungsphase bei öffentlicher Projektträgerschaft im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs durch unzureichende Planungsdaten erschwert wird.

## **8 Erstellung der Ausschreibungsunterlagen**

Für die Einleitung des eigentlichen Beschaffungsvorgangs muss das initiierte PPP-Projekt ausgeschrieben werden. Dabei wird durch die Ausschreibungsunterlagen der Inhalt des späteren Vertrags bereits zu wesentlichen Teilen vorweg festgelegt. Die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen erfordert umfangreiche Kenntnisse über Umfang und Inhalte der Ausschreibungspakete für die Projektinitiierung und das eigentliche PPP-Projekt sowie über die jeweils zu erbringenden Teilleistungen.

Ein Sonderproblem bei der Ausschreibung von PPP-Projekten stellen die Wechselwirkungen zwischen Ausschreibungsform und Vergabeart dar. Vergabestellen versuchen oftmals Ausschreibungsunterlagen mit minimalen Aufwand zu erstellen, die anbietende Leistung nur

allgemein vorzugeben und das konkrete Vertragsoll erst nach Abgabe von Angeboten auszuhandeln. Hier sind jedoch insbesondere die Grenzen des Verhandlungsverbots und das Problem der Vergleichbarkeit von Angeboten bei Funktionalausschreibungen zu beachten. Neben diesen Aspekten gilt es somit bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen bereits zahlreiche verga-  
betaktische Aspekte zu beachten.