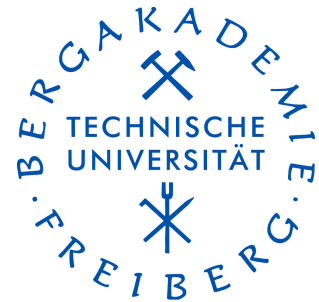


Finanzministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen



Zusammenfassung der Ergebnisse zum Forschungs- und Entwicklungsvertrag:

Durchführung einer Evaluierung einschließlich
Erstellung einer Synopse zum Thema:
„Vertragsmanagement und -controlling“

Erstellung einer Synopse zu Öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) –
Projektverträgen, Erfassung realisierter quantitativer und qualitativer Ef-
fizienzvorteile von ÖPP – Projekten sowie die Ergebnisse der Evaluation
der kommunalen ÖPP – Pilotprojekte der PPP-Task Force Nordrhein-
Westfalen

Öffentlich-Private Partnerschaften - Initiative NRW
Juni 2010

Finanzministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen



Diese Evaluierung wurde im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Technische Universität Bergakademie Freiberg erstellt.

Autoren

Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Kfm. Dieter Jacob
TU Bergakademie Freiberg
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Lehrstuhl für ABWL, speziell Baubetriebslehre
Lessingstr. 45
09596 Freiberg
Tel.: 03731 / 39 – 40 82
Fax: 03731 / 39 – 40 92
E-mail: jacob@bwl.tu-freiberg.de

Dipl.-Kfm. Dirk Neunzehn
TU Bergakademie Freiberg
Tel.: 03731 / 39 – 2634
Fax: 03731 / 39 – 40 92
E-mail:
dirk.neunzehn@bwl.tu-freiberg.de

Internetseite: <http://fak6.tu-freiberg.de/index.php?id=46>

Ansprechpartner der PPP-Task Force im Finanzministerium Nordrhein-Westfalen

Regine Unbehauen
Jägerhofstr. 6
40470 Düsseldorf
Tel: 0211-4972-2544
E-mail: regine.unbehauen@fm.nrw.de

Regina Cablitz
Jägerhofstr. 6
40470 Düsseldorf
Tel: 0211-4972-2220
E-Mail: regina.cablitz@fm.nrw.de

Internetseite: www.ppp.nrw.de

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die PPP-Task Force im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragte die TU Bergakademie Freiberg mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Vertragsmanagement und –controlling“. Gegenstand des Forschungs- und Entwicklungsvertrages war die Erstellung einer Synopse zu Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)-Projektverträgen der kommunalen Pilotprojekte im Rhein-Erft-Kreis (Frechen), Gladbeck, Leverkusen, Monheim am Rhein, Unna und Witten. Die Synopse erfasst die Vertragsregelungen zu speziellen Regelungstatbeständen und stellt die Ergebnisse vergleichend gegenüber.

Im Rahmen der Erstellung der Synopse sollte zu den relevanten Regelungsbereichen untersucht werden, ob hierzu bereits Best practice-Lösungen in Deutschland vorhanden sind. Da in der Praxis die Projektverträge zu ÖPP-Projekten, u.a. wegen der darin enthaltenen kommerziellen Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien, mit einer Vertraulichkeitserklärung versehen sind, war eine umfassende Veröffentlichung der gesamten Evaluierung nicht möglich.

Im Jahr 2005 veröffentlichte die PPP-Task Force im Rahmen ihrer Grundlagenarbeit den Leitfaden „Vertragsrechtliche Aspekte am Beispiel von ÖPP-Schulprojekten“, der vor dem Hintergrund der in Nordrhein-Westfalen abgeschlossenen ÖPP-Verträge im Schulbereich entstanden ist (u. a. in Monheim, im Rhein-Erft-Kreis (Frechen), in Witten, Leverkusen, Köln, im Kreis Gütersloh und in Bedburg). Im Jahr 2007 wurden auf der Grundlage eines Evaluierungsprogramms im Schulbereich der ehemals im BMVBS angesiedelten PPP-Task Force die ÖPP-Musterverträge „Inhabermodell“ und „Mietmodell“ als Aktualisierung und Ergänzung des bestehenden Mustervertrages aus Nordrhein-Westfalen veröffentlicht. Um eine mögliche Best practice-Lösung für die entsprechenden Regelungstatbestände darzustellen, wurden daher zusätzlich zu den Verträgen der ÖPP-Pilotprojekte die Musterverträge zum Inhaber- und Mietmodell analysiert.¹ Im Ergebnis sind acht Einzelsynopsen entstanden, die durch ihren einheitlichen Aufbau vergleichend betrachtet werden können.

Desweiteren wurde bei den ÖPP-Pilotprojekten untersucht, ob realisierte quantitative und qualitative Effizienzvorteile feststellbar sind. Zu den quantitativen Effizienzvorteilen werden diejenigen Vorteile gezählt, die monetär messbar sind und sich entweder in Geldbeträgen oder prozentualen Abweichungen ausdrücken lassen. Zu den qualitativen Effizienzvorteilen zählen diejenigen, die zwar den Nutzen des Auftraggebers steigern, aber nicht (direkt) monetär messbar sind. Zur Erfassung dieser Vorteile wurde in den Pilotkommunen der nicht monetäre Zusatznutzen der Projekte abgefragt. Die Analyse der monetär und nicht monetär messbaren Effizienzvorteile erfolgte anhand von fragebogengestützten Interviews mit Projektverantwortlichen in den Kommunen.

Die Interviews dienten der Erfassung der Aufbau- und Ablauforganisation und der Entwicklung von Effizienzgewinnen bei den kommunalen ÖPP-Pilotprojekten sowie der

¹ Abrufbar unter: <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Oeffentlich-Private-Partnersch/Handbuecher-Leitfaeden-,3090.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm>.

Erfahrung der Kommunen bezüglich spezieller Regelungsbereiche in den Verträgen, insbesondere bei Leistungs- und Vertragsänderungen.

Die monetären und nicht monetären Effizienzvorteile bei den ÖPP-Pilotprojekten bei den Kommunen wurden anhand gezielter Befragungen erfasst. Die Leistungs- und Vertragsänderungen, die in den Projekten aufgetreten sind, wurden ebenfalls abgefragt und im Hinblick auf ihren Eintritt/Realisierung bewertet und die durch die Kommunen gesammelten Vertragserfahrungen dargestellt.

Die durch die Kommunen und ihre jeweiligen Berater im Laufe von Ausschreibung und Vertragsschluss geschätzten und nachgewiesenen Effizienzvorteile haben sich nach Angabe der Kommune eingestellt. Zusatzleistungen wurden bisweilen günstiger realisiert als bei der Eigenerstellung. Darüber hinaus konnten monetär nicht bewertbare Effizienzvorteile erzielt werden. Die Projekte wurden in hoher Qualität und innerhalb der gesetzten Frist fertig gestellt. Die Dienstleistungen der Betreiber übertreffen teilweise die Erwartungen der Kommunen. Die Nutzerzufriedenheit mit den ÖPP-Projekten ist ebenfalls (sehr) hoch. Dies drückt sich auch im deutlich verringerten Vandalismus an Schulen aus. Diese Aussage deckt sich dahingehend mit einer diesbezüglichen Studie der TU Darmstadt.² Die durch die Kommunen gesammelten Vertragserfahrungen bzgl. Leistungsänderungen, Vertragsänderungen, Leistungsentgeltanpassungen aufgrund von Indexierungen sind durchweg gut. Die Streitschlichtungsregelungen der Verträge werden ebenfalls als gut eingeschätzt. In einem Projekt haben diese bereits zur Einigung in einem Streitfall geführt. Die Kommunen sind insgesamt mit den Projekten und der Zusammenarbeit mit den privaten Betreibern sehr zufrieden.

Klarer Tenor ist, dass die Projekte erfolgreich umgesetzt wurden und die Auftraggeber zufrieden mit den erzielten Ergebnissen sind. Als Vorteile von ÖPP wurde insbesondere die bessere Berücksichtigung und Umsetzung des Lebenszyklusgedankens bei der Beschaffung von Infrastruktureinrichtungen genannt. Zudem wurde die hohe Servicequalität der Betreiber gelobt, die es den Verwaltungen ermöglicht, sich mehr auf die Steuerung der konventionell realisierten Projekte zu konzentrieren.

Als nicht monetäre Vorteile von ÖPP werden die schnellen Reaktions- und Behebungszeiten der Betreiber gesehen, die neben der guten Servicequalität wesentlich zur hohen Nutzerzufriedenheit beitragen. Bei einem ÖPP im Schulbereich stellte sich heraus, dass die Akzeptanz und das Serviceniveau bei der ÖPP-Realisierung so groß ist, dass sogar die Schulanmeldungen an den Standorten stiegen. Vorteilhaft sei außerdem, dass die Langfristigkeit der Projekte zu einer weitsichtigeren Planung seitens der ausschreibenden Stelle führt, als dies bei der konventionellen Umsetzung der Fall ist. Als weiterer Vorteil der langfristigen vertraglichen Bindungen kristallisierte sich heraus, dass notwendige Erhaltungsmaßnahmen nicht politisch motivierten Sparmaßnahmen unterworfen sind. In der Praxis hat sich zudem herausgestellt, dass ein ÖPP-Projekt seitens der Kommunen in der Umsetzung als wesentlich konfliktärmer betrachtet wird als eine konventionelle (losweise) Realisierung, was insbesondere auf die Reduzierung von Schnittstellen zurückzuführen ist. Hier können beispielsweise Konflikte bei (Teil-) Abnahmen oder Unklarheiten bei Gewährleistungsansprüchen bei gewerkeweisen Ausschreibungen vermieden werden.

² Sonja Weiland, Andreas Pfnür: Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 16.

Im Hinblick auf mögliche Best practice-Empfehlungen zu Art und Umfang von Begehungen und dem Kontrollregime in der Betriebsphase konnte im Rahmen des Vorhabens keine einheitliche Lösung aus den Pilotprojekten gewonnen werden. Einigkeit bestand darin, dass der Kontrolle in der Bauphase durch die Kommunen eine wichtige Rolle zukommt. Die Erfahrungen der Kommunen zu Bonus-Malus Regelungen sind ebenfalls geteilt, so dass auch hier ausgehend von den Pilotprojekten keine Aussage für eine Best practice-Lösung getroffen werden kann.

Aus den bisherigen Erfahrungen der Kommunen wurde die folgende Empfehlung aus der Befragung gezogen: ÖPP sollte bevorzugt beim Neubau von Projekten angewendet werden, da so die aufwendige und oftmals unvollständige Bestandsbeschreibung entfällt und keine Unsicherheit über evtl. versteckte Mängel herrscht. Auch kann es durchaus vorteilhaft sein, wenn die Erstausrüstung mit Einrichtungsgegenständen wie Mobiliar etc. durch den späteren Betreiber beschafft werden. Anzumerken ist, dass die Erfassung und Beschreibung des Bestandszustandes auch bei konventionell durchgeführten Sanierungen und an Bestandsbauten regelmäßig zu Nachträgen und Streitigkeiten über die Tragung der Mehrkosten führt. Der klare Vorteil bei ÖPP-Projekten ist hier, dass die Projektbeteiligten bereits im Vorfeld für dieses Spannungsfeld durch die Vertragsgestaltung und die hier vorgesehenen Kompensations- und Kostentragungsklauseln sensibilisiert werden. Auch haben sich die diesbezüglichen Vertragsregelungen in den Projekten, die von Leistungsänderungen aufgrund unvollständiger Bestandsdokumentationen betroffen waren bewährt und zu einer zügigen Einigung geführt, was erfahrungsgemäß bei konventioneller Vergabe nicht in dem gleichen Maße zu erreichen gewesen wäre.

Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten zeigen, dass seitens der Kommunen die Einbindung von (KfW-) Fördermitteln mehrheitlich kritisch gesehen wird, da gerade bei klein- und mittelvolumigen Projekten Aufwand und Nutzen der Implementierung in keinem Verhältnis zueinander stehen.

Kritisch bewerten die Kommunen den häufigen Wechsel der Ansprechpartner auf privater Seite, der regelmäßig dazu führt, dass bereits abgestimmte Sachverhalte erneut besprochen werden müssen. Dies könne auf Dauer auch dazu führen, dass der ursprüngliche Geist des Vertrages verloren gehen kann. Daher ist insbesondere darauf zu achten, dass bei beiden Vertragsparteien eine entsprechende Dokumentation von Veränderungen stattfindet.

Die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens befragten Kommunen sind hinsichtlich der durchgeführten Verfahren und der erzielten Ergebnisse der jeweiligen ÖPP-Projekte sehr zufrieden. Die Beschaffungsvariante ÖPP hat sich bei den ÖPP-Pilotprojekten aus heutiger Sicht bewährt.