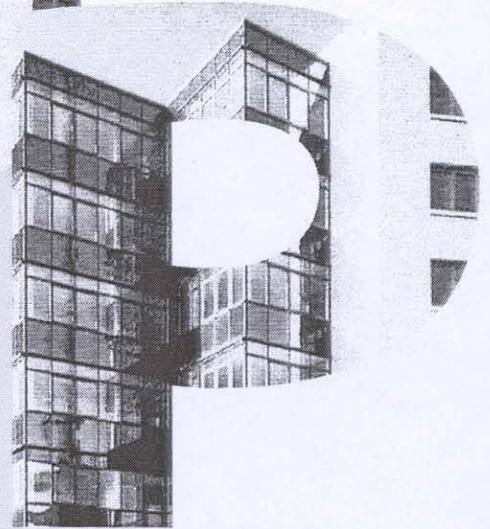
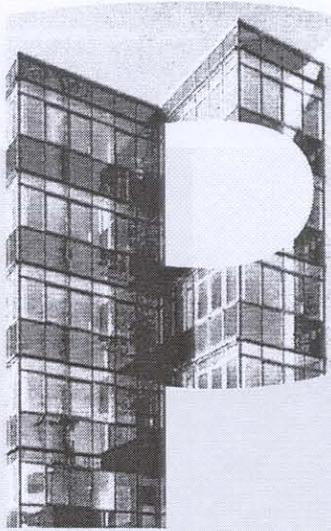
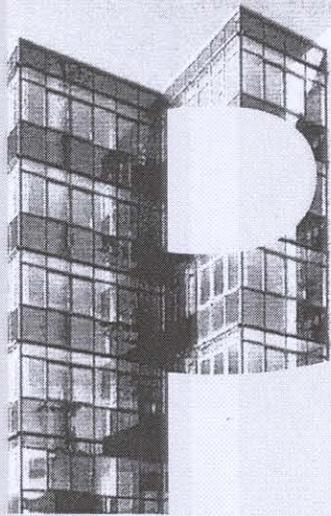




Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen



Public Private Partnership Projekte

Eine aktuelle Bestandsaufnahme
in Bund, Ländern und Kommunen

Endbericht

Im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium
für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Deutsches Institut für Urbanistik

Impressum

Diese Studie wurde im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) durch das Deutsche Institut für Urbanistik erstellt.

Herausgeber

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
D-10623 Berlin
Telefon: 030/39001-0
Telefax: 030/39001-100
E-Mail: difu@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>

Autoren

Dr. Busso Grabow (Projektleitung)
Dipl.-Volksw. Michael Reidenbach
Ass. jur. Manuela Rottmann
Dipl.-Soz. Antje Seidel-Schulze

Mitarbeit, Textverarbeitung und Layout

Katrin Bienge
Anna Becker
Barbara Geffe
Covergestaltung Elke Postler

mit Unterstützung der PPP Task Force im BMVBW
und der Technischen Universität Berlin (Bund-Länder-Erhebung):
Dr. Jörg Christen
Dr. Ines Gottschling
Olaf Menkhoff (TU Berlin)

Kontakt

Deutsches Institut für Urbanistik
Dr. Busso Grabow
Telefon: 030/39001-248/-202
E-Mail: grabow@difu.de

PPP Task Force im BMVBW
Dr. Ines Gottschling
Krausenstr. 17-20, 10117 Berlin
Telefon: 030/200 871 97
E-Mail: Ines.Gottschling@bmvbw.bund.de

Berlin, September 2005

Public Private Partnership Projekte

Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund,
Ländern und Kommunen

Im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen

Inhalt

Kurzfassung.....	7
1. Einführung und Fragestellung	13
2. Methodisches Vorgehen und Rücklauf.....	14
2.1 Methodisches Vorgehen.....	14
2.2 Rücklauf.....	15
3. Ergebnisse der Bund-/Länder-Umfrage.....	19
3.1 Umfang, Ausmaß und Beginn der PPP-Projekte	19
3.2 Gründe für und gegen PPP	22
3.3 PPP-Bereiche/-Projektgegenstände	23
3.4 PPP-Projektbeteiligte und Organisationsformen	25
3.5 PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen.....	26
3.6 Wirtschaftlichkeit, Investitionen und Kosten	29
3.7 Rechtliche Hemmnisse und Konflikte.....	32
3.8 Gesamtschätzungen	34
4. Ergebnisse der Kommunalumfrage.....	35
4.1 Umfang, Ausmaß und Beginn der PPP-Projekte	35
4.2 Gründe für und gegen PPP	40
4.3 PPP-Bereiche/-Projektgegenstände	43
4.4 PPP-Projektbeteiligte und Organisationsformen	45
4.5 PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen.....	46
4.6 Wirtschaftlichkeit, Investitionen und Kosten	49
4.7 Rechtliche Hemmnisse und Konflikte.....	59
4.8 Gesamtschätzungen	62
5. Vergleichende Gesamtbetrachtung.....	64

Anhang	67
Mantelfragebogen Bund und Länder	
Projektfragebogen Bund und Länder	
Mantelfragebogen Kommunen	
Projektfragebogen Kommunen	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Rücklauf der Bund-Länder-Umfrage	15
Tabelle 2	Rücklauf der Kommunalumfrage	16
Tabelle 3	Zahl der Einrichtungen des Bundes und der Länder mit PPP-Projekten oder Projektabsichten	19
Tabelle 4	PPP-Projekte versus Entscheidungen gegen PPP	20
Tabelle 5	Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten.....	22
Tabelle 6	Öffentliche PPP-Beteiligte in Bund und Ländern	26
Tabelle 7	Gesellschaftsgründung öffentlich-privat.....	26
Tabelle 8	Juristische Problemfelder von PPP – Bund und Länder	33
Tabelle 9	Rechtliche Auseinandersetzungen – Bund und Länder	33
Tabelle 10	Zahl der Kommunen mit PPP-Projekten oder Projektabsichten	35
Tabelle 11	PPP-Projekte versus Entscheidungen gegen PPP in Kommunen	37
Tabelle 12	Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten.....	41
Tabelle 13	Bereiche, in denen eine große Bedeutung von PPP gesehen wird.....	45
Tabelle 14	Öffentliche PPP-Beteiligte in Kommunen.....	45
Tabelle 15	Gründung öffentlich-privater Gesellschaften.....	46
Tabelle 16	Schätzung des PPP-Investitionsvolumens mit Beteiligung der Kommune im Vergleich zu den kommunalen Sachinvestitionen 2000 bis 2005	54
Tabelle 17	Geschätzte Relation der Ausgabengröße von PPP-Projekten der Jahre 2000 bis 2005 im Vergleich zu ausgewählten Positionen der Haushalte bei Kommunen mit PPP-Projekten.....	54
Tabelle 18	Zahl der Projekte nach Steuerkraft in der jeweiligen Einwohnergrößenklasse.....	59

Tabelle 19	Juristische Problemfelder von PPP in Kommunen.....	61
Tabelle 20	Rechtliche Auseinandersetzungen – Kommunen.....	61
Tabelle 21	Lösung von Konflikten	62

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Rücklauf der Länderbefragung nach Bundesländern	16
Abbildung 2	Rücklauf der PPP-Kommunalumfrage.....	17
Abbildung 3	Rücklauf der PPP-Kommunalumfrage nach Bundesländern.....	18
Abbildung 4	Rücklaufquote nach Gemeindegrößen – Kommunen	18
Abbildung 5	Start der PPP-Projekte – Bund und Länder	21
Abbildung 6	Vertragsschluss der PPP-Projekte – Bund und Länder.....	21
Abbildung 7	Entscheidungsgründe gegen PPP – Bund und Länder	23
Abbildung 8	Zahl der PPP-Projekte in Ländern nach Projektinhalten	24
Abbildung 9	Zahl der PPP-Projekte im Bund nach Projektinhalten.....	25
Abbildung 10	Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten – Bund und Länder	27
Abbildung 11	Leistungsinhalte von PPP-Verträgen – Bund und Länder	28
Abbildung 12	Vertragstypen bei PPP-Projekten – Bund/Länder	29
Abbildung 13	Anzahl PPP-Projekte nach Investitionsvolumen – Bund/Länder	30
Abbildung 14	Einhaltung der Effizienzerwartungen bezogen auf PPP-Projekte – Bund/Länder -.....	31
Abbildung 15	Einhaltung der Effizienzerwartungen allgemein – Bund/Länder	32
Abbildung 16	Gesamteinschätzung der PPP-Projekte – Bund/Länder	34
Abbildung 17	PPP-Projekte nach Jahr des Vertragsschlusses – Kommunen	36
Abbildung 18	Anteil der Kommunen mit PPP-Projekten nach Gemeindegrößen....	38
Abbildung 19	Start der PPP-Projekte – Kommunen.....	39
Abbildung 20	Vertragsschluss der PPP-Projekte – Kommunen	40
Abbildung 21	Entscheidungsgründe gegen PPP-Projekte – Kommunen	42
Abbildung 22	Gründe für nicht zustande gekommene PPP-Projekte – Kommunen	43

Abbildung 23	Zahl der PPP-Projekte nach Projektinhalten – Kommunen	44
Abbildung 24	Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten – Kommunen	47
Abbildung 25	Leistungsinhalte von PPP-Verträgen – Kommunen	48
Abbildung 26	Vertragstypen bei PPP-Projekten – Kommunen	49
Abbildung 27	PPP-Investitionen nach Jahr des Beginns der Projekte – Kommunen	50
Abbildung 28	Verteilung der Aufgabengebiete nach Investitionsvolumen bei PPP-Projekten i.w.S. – Kommunen	51
Abbildung 29	PPP-Projekte nach Investitionsvolumen und Aufgabengebieten – Kommunen.....	52
Abbildung 29	Investitionsvolumina bei PPP-Projekten im engeren und weiteren Sinne – Kommunen	52
Abbildung 31	Effizienzvorteil von Projekten nach den verwendeten Berechnungs- methoden.....	55
Abbildung 32	Betriebs- und Instandhaltungsausgaben in % der Investitionssumme nach der verwendeten Berechnungsmethode – Kommunen	56
Abbildung 33	Einhaltung der Effizienzerwartungen bezogen auf PPP-Projekte – Kommunen.....	57
Abbildung 34	Einhaltung der Effizienzerwartungen allgemein – Kommunen	58
Abbildung 35	Gesamteinschätzung der PPP-Projekte – Kommunen	63

Kurzfassung

Die vorliegende Untersuchung ist eine aktuelle und umfassende Bestandsaufnahme von Public Private Partnership Projekten (PPP) in Bund, Ländern und Kommunen. Es werden unter anderem Aussagen zur Verbreitung, zu Projekttypen, Investitionen, Hemmnissen und Erfolgseinschätzungen gemacht. Durchgeführt wurde die Untersuchung vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

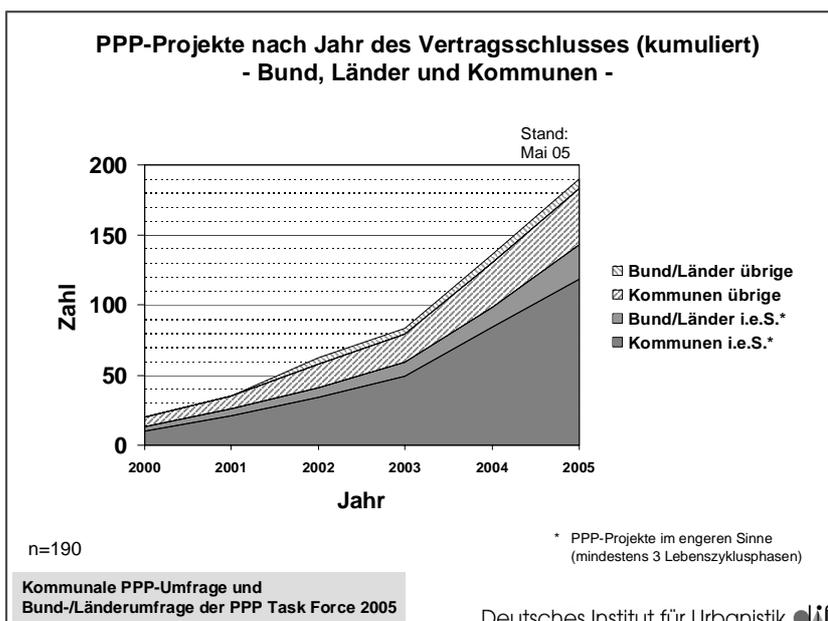
Gegenstand der Erhebung waren ausschließlich „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“. Bewusst nicht erfasst wurden so genannte institutionelle PPP, also etwa Unternehmen mit öffentlichen und privaten Gesellschaftern mit Daueraufgaben, wie z.B. Stadtwerke, sowie PPP-Projekte im Bereich Ver- und Entsorgung. Im Fokus der Untersuchung standen vor allem aktuelle Projekte, die in den letzten fünf Jahren, also seit dem Jahr 2000, umgesetzt oder geplant wurden.

Durch die Vollerhebung bei 1.500 Städten und Gemeinden sowie bei allen Landkreisen und einer Rücklaufquote von fast 70 Prozent geben die Ergebnisse ein repräsentatives Bild der kommunalen PPP-Projekte wieder. Für Bund und Länder sind Tendenzangaben möglich.

Umfassende Bestandsaufnahme

Abgrenzung

Repräsentative Erhebung

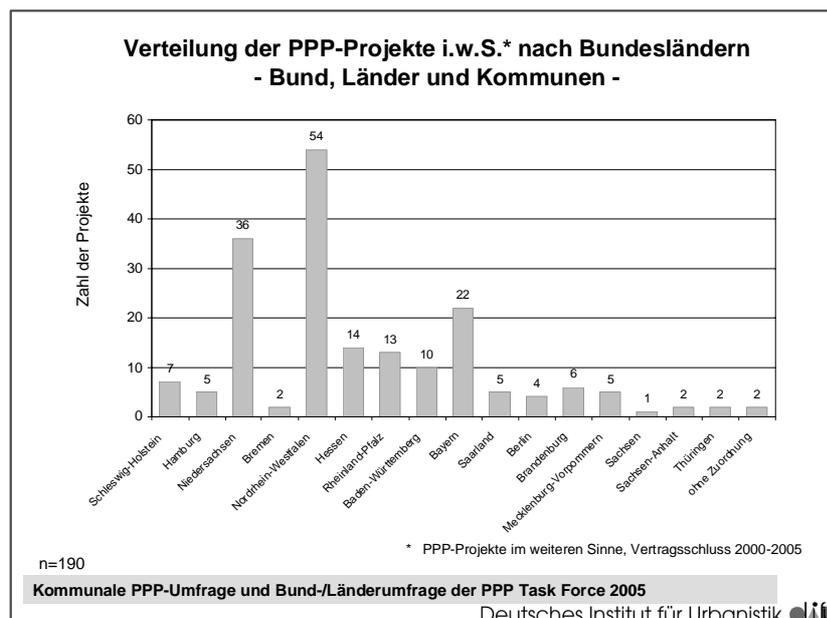


Weite Verbreitung von PPP

Wichtigstes Ergebnis ist, dass PPP-Infrastrukturprojekte in Deutschland vor allem auf der kommunalen Ebene inzwischen weit verbreitet sind. Mehr als 200 aktuelle PPP-Projekte im engeren Sinn (i.e.S.), also Projekte, die mehrere Phasen des „Lebenszyklus“ (Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung, Verwertung) umfassen, sind durch Projektsteckbriefe beschrieben – davon etwa 80 Prozent auf kommunaler Ebene. 143 Projekte i.e.S. sind bis 2005 bereits vertraglich fixiert, weitere 57 Projekte befinden sich in verschiedenen Stadien der Vorbereitung. Hochrechnungen lassen vermuten, dass mindestens 300 aktuelle PPP-Projekte i.e.S. in der Umsetzung oder Planung sind. Projekte als PPP im weiteren Sinn (PPP nach der Einschätzung der Befragten) gibt es hochgerechnet mindestens doppelt so viele, also etwa 600 in Kommunen, Bund und Ländern.

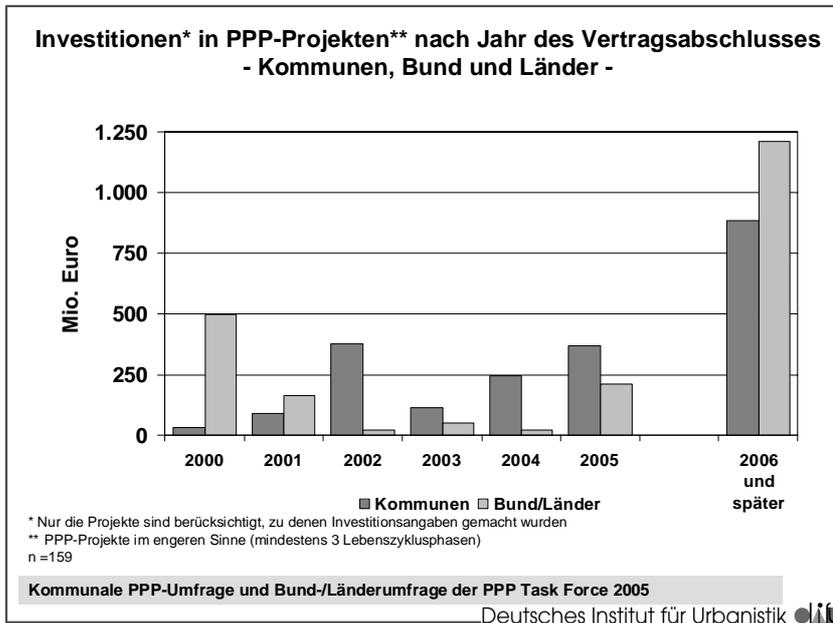
Räumliche Verteilung von PPP Projekten

Die insgesamt von Bund, Ländern und Kommunen gemeldeten PPP-Projekte verteilen sich sehr unterschiedlich auf die einzelnen Bundesländer.



Starke Zunahme seit 2004

Zwar gibt es PPP-Projekte bereits seit vielen Jahren. Jedoch ist erst seit etwa 2004 ein wirklicher Boom zu verzeichnen. Die Zahl der abgeschlossenen Verträge ist 2004 und 2005 gegenüber den Jahren davor auf das Doppelte gestiegen. Bei den Investitionssummen ist das Bild nicht so einheitlich. So ist zwar bei den Kommunen ein stetiger Anstieg zu verzeichnen – mit einem Ausreißer nach oben im Jahr 2002, bei Bund und Ländern gibt es allerdings deutlich Sprünge. Hochgerechnet auf alle Kommunen beträgt die Gesamtsumme der Investitionskosten der aktuellen kommunalen PPP-Projekte drei Mrd. Euro.



In den erfassten Projekten, die derzeit in Planung sind und für die Investitionsangaben gemacht wurden, ist in den Jahren 2006 und folgende ein gesamtes Investitionsvolumen von rund 890 Mio. Euro (Kommunen) und 1,2 Mrd. Euro (Bund und Länder) zu erwarten. Das tatsächliche Investitionsvolumen wird deutlich größer sein, da nicht alle geplanten Projekte erfasst werden konnten.

Erhebliche weitere Investitionen zu erwarten

Trotz der wachsenden Verbreitung von PPP-Projekten sind die dort getätigten Investitionen im Vergleich zu den gesamten öffentlichen Sachinvestitionen noch gering. Bei den Kommunen machen die PPP-Investitionen im Durchschnitt des Zeitraums 2000 bis 2005 etwa zwei bis drei Prozent der Summe der Sachinvestitionen aus, je nachdem, ob man PPP enger oder weiter fasst. Die Tendenz ist dabei steigend, so dass man aktuell mit etwa fünf Prozent rechnen kann. Nimmt man aber nur diejenigen Kommunen, die heute schon PPP-Projekte realisieren, dann verschiebt sich die Relation deutlich: mit etwa 10 Prozent im Vergleich zu den dort getätigten Sachinvestitionen 2000- 2005 ist die Größenordnung der gesamten PPP-Investitionen durchaus nennenswert.

Gesamtinvestitionen noch vergleichsweise gering

Die durchschnittliche Investitionssumme der Projekte ist allerdings beachtlich. Bei den Bund-/Länder-Projekten sind die Investitionsvolumina mit durchschnittlich knapp 70 Mio. Euro Investitionssumme pro Einzelprojekt wesentlich höher als auf kommunaler Ebene: hier sind es durchschnittlich 13 bis 16 Mio. Euro je Projekt – auch hier wieder abhängig von der engen oder weiteren Abgrenzung von PPP.

Einzelinvestitionen beachtlich

Effizienz und Beschleunigung als wichtige Gründe

Eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Zahl der PPP-Projekte sind die Erwartungen an PPP hinsichtlich Effizienzsteigerungen und Beschleunigungswirkungen. Dagegen gibt es aus der Umfrage wenige Indizien dafür, dass PPP in erster Linie als Instrument dienen sollten, um die zunehmenden Finanzierungsengepässe der öffentlichen Hand zu bewältigen. Zwar spielt der Bedarf nach privatem Kapital in jedem dritten Projekt eine wichtige Rolle. Dies führt aber nicht dazu, dass finanzschwache Kommunen häufiger PPP-Projekte lancieren würden als finanzstarke.

Effizienzerwartungen erfüllt

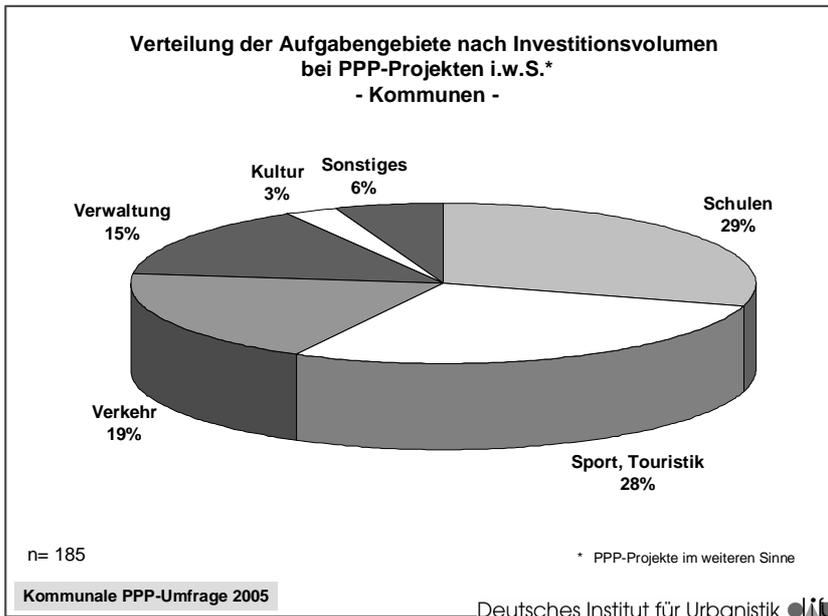
In den Kommunen, die als Hauptargument für die Durchführung von PPP-Projekten Effizienzsteigerungen angeben, werden die dahingehenden Erwartungen in aller Regel erfüllt. Konkret werden im Durchschnitt Effizienzgewinne von zehn Prozent erzielt – und dies unter Zugrundelegung einer realistischen Berechnungsmethode, die Zins- und Zinseszinsseffekte zukünftiger Zahlungsströme berücksichtigt.

Betriebsausgaben müssen stärker Beachtung finden

Die Angaben der Befragten zu den Kosten machen deutlich, dass den Betriebsausgaben von PPP-Projekten in der öffentlichen Diskussion – in der sie bisher häufig vernachlässigt werden – gegenüber den Investitionskosten höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Betriebsausgaben sind, das belegen die Zahlen, über die Laufzeit gerechnet sogar teilweise deutlich höher als die Investitionskosten. Da eine Leitidee von PPP die Optimierung der Gesamtkosten über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts ist, nehmen die Betriebsausgaben in der Gesamtbewertung von PPP damit einen hohen Stellenwert ein.

Klare Schwerpunktfelder mit Bedeutungsgewinn

Die Bereiche, in denen PPP heute bereits eine größere Rolle spielen (bei den Kommunen Schulen, Sport, Touristik, Freizeit, Verwaltungsgebäude, bei Bund und Ländern vor allem Verkehr, Verwaltungsgebäude, Justiz) sind auch diejenigen, denen in Zukunft besondere Bedeutung beigemessen wird. Hinzu kommen zukünftig die Bereiche Kultur, Kinderbetreuung, Stadtentwicklung, Umwelt und Versorgung (Kommunen) sowie Gesundheit, öffentliche Sicherheit und auch E-Government. Generell und unabhängig von den Einzelbereichen gehen alle Befragten von einem weiteren und deutlichen Bedeutungsgewinn von PPP aus.



Trotz dieser Zahlen: in mehr als drei Viertel aller Kommunen gibt es bis heute keine PPP und auch keine PPP-Projektabsichten. Dies sind vor allem kleinere Gemeinden. Teilweise werden dafür gute Gründe genannt, teilweise fehlt auch der Bedarf. Oft sind es aber auch fehlende Erfahrung oder fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung, die dazu führen, dass PPP nicht zustande kommen. In Großstädten allerdings gehört PPP inzwischen fast zur Tagesordnung; mehr als jede Zweite setzt auf diese Form der öffentlich-privaten Projektabwicklung.

Oft wurde bisher argumentiert, dass PPP häufig noch an rechtlichen Fragen scheitern. Dies bestätigt sich durch die Umfrage nicht, obwohl etwa zwei Drittel aller Projekte mit rechtlichen Hemmnissen, zumindest mit Problemen zu kämpfen haben. Häufig betrifft dies das Vergabe- und Vertragsrecht. Allerdings sind diese Hemmnisse oft nicht ausschlaggebend, um sich endgültig gegen PPP zu entscheiden. Vielmehr stellen sie zu bewältigende Herausforderungen dar und signalisieren gegebenenfalls rechtlichen Handlungsbedarf.

Wenn die öffentliche Hand ein PPP-Projekt für sinnvoll erachtet und durchführt – sieben von acht auf kommunaler Ebene geplante Projekte werden auch realisiert – dann erfüllen sie auch meist die in sie gesetzten Erwartungen. Im Vergleich mit Bund, Ländern und Kreisen äußern sich die Städte und Gemeinden am kritischsten – bei immer noch deutlich positivem Grundtenor. In Einzelfällen gibt es auch Projekte mit unbefriedigender Performance. Hilfreich wären Analysen über die Gründe für entsprechende schlechte Beispiele, um daraus lernen zu können.

*PPP vor allem
Thema für Groß-
städte*

*Probleme mit Ver-
gabe- und Vertrags-
recht*

*Positive Gesamt-
einschätzungen*

*Aus Erfahrungen
lernen*

Zusammenfassend lässt sich sagen: Auch wenn PPP heute noch begrenzt Verbreitung finden, werden sie in Zukunft wohl noch häufiger zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge umgesetzt werden. Aus den Erfahrungen guter wie schlechter Modelle wird dafür zu lernen sein.

1. Einführung und Fragestellung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist eine aktuelle Bestandsaufnahme von Public Private Partnership Projekten (PPP-Projekte)¹ in Bund, Ländern und Kommunen. Fragestellungen waren, in welchen Bereichen PPP-Projekte durchgeführt und umgesetzt werden, welche Vertragsmodelle zugrunde liegen, wie weit das PPP-Lebenszyklusmodell² verbreitet ist, wie hoch die Investitionsvolumina sind, wie die Effizienz von PPP-Projekten eingeschätzt wird und welche Hemmnisse möglicherweise vorliegen.

Um diese Fragen beantworten zu können hat das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMV/BW) eine Erhebung von PPP-Vorhaben auf kommunaler Ebene durchgeführt. Zusätzlich wurden Daten einer entsprechenden Umfrage in Bund und Ländern ausgewertet, die die Task Force selbst durchgeführt hat.

Gegenstand der Erhebung waren ausschließlich so genannte „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“.

Dazu gehören:

- PPP-Immobilienprojekte wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasser, Luft),
- Mobilien (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro.

Andere Bereiche, wie z.B. Ver- und Entsorgung, wurden bewusst **nicht** einbezogen.

Ebenfalls **nicht untersucht** wurden reine Organisationsprivatisierungen³ und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen („Institutionelle“ PPP) zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass.

Erfasst wurden in den Projektfragebogen nur Projekte mit einem Vertrags- oder Grundsatzbeschluss zur Durchführung des Projektes nach dem 1.1. 2000. **Diese Projekte wurden im Folgenden grundsätzlich als aktuelle Projekte benannt.** Zusätzlich wurden einzelne Eckdaten und Einschätzungen zu PPP erhoben, die bereits in den 1990er Jahren umgesetzt wurden.

Es ist also zu beachten, dass mit der Befragung in Abstimmung mit dem Auftraggeber kein Abbild von PPP in Deutschland insgesamt abgegeben, sondern nur ein Ausschnitt von Projekten nach der beschriebenen Abgrenzung dargestellt wird.

1 PPP umschreibt die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten zur besseren Umsetzung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen. Mehrere Elemente des Lebenszyklus (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Verwerten) sollen in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden. PPP umfasst in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragsmodelle.

2 Integration von 4-5 Lebenszykluselementen: Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben, Verwerten.

3 Bei der reinen Organisationsprivatisierung bedient sich die öffentliche Hand zur Erfüllung einer Aufgabe der Form einer privaten Gesellschaft (AG, GmbH), die vollständig in ihrem Eigentum steht. Dabei handelt es sich im Regelfall um die Erfüllung einer Daueraufgabe.

Etwa ein Viertel der Projekte, die in der Umfrage erhoben worden sind, entsprechen nicht der von der PPP Task Force zugrunde gelegten, spezifischen Definition von PPP-Projekten. Danach beziehen **PPP-Projekte im engeren Sinne** mindestens drei Elemente des Lebenszyklus⁴ (also z.B. Bau, Betrieb und Finanzierung) ein. Diese Projekte werden im Folgenden PPP im engeren Sinne (i.e.S.) in Abgrenzung zu den PPP im weiteren Sinne (i.w.S.) genannt. Diese **PPP-Projekte i.w.S.** sind alle Projekte, die uns von den Befragten als PPP genannt wurden – also beispielsweise auch der Bau einer Einrichtung in öffentlich privater Partnerschaft ohne vertragliche Vereinbarung weiterer Leistungen im Rahmen des Lebenszyklus. PPP-Projekte i.e.S. und „übrige Projekte“ ergeben zusammen die PPP-Projekte i.w.S.

In einigen der erfassten Projekte sind mehrere Einrichtungen in einem Vertrag (z.B. Vertrag über die Sanierung und den Unterhalt von mehreren Schulen) zusammengefasst. Diese Projekte wurden nur als ein PPP-Projekt gezählt.

Zeitgleich mit dieser Veröffentlichung wird dem Auftraggeber eine Projektdatenbank übermittelt, die Eckdaten⁵ der Bund-, Länder und Kommunalen PPP-Projekte enthält. Neben einer Gesamtauswahl aller Projekte findet sich eine Sortierung der Projekte nach inhaltlichen Schlagworten.

2. Methodisches Vorgehen und Rücklauf

2.1 Methodisches Vorgehen

Zur Erhebung der kommunalen PPP-Projekte wurde bei den Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie bei den Landkreisen eine schriftliche Vollerhebung durchgeführt. Parallel dazu wurde eine abgestimmte Erhebung bei Bundes- und Landesbehörden von der PPP Task Force vorgenommen.

Nach Abstimmung der Fragebogen mit dem Auftraggeber, einer Konsultation der Kommunalen Spitzenverbände und nach der Durchführung eines Pretests, dessen Ergebnisse zur „Feinjustierung“ der Fragebogen dienten, wurden die Umfrage im April und Mai 2005 durchgeführt. Die Zuständigkeit für die Organisation und Durchführung der Bund-Länder-Umfrage lag bei der PPP Task Force. Alle weiteren Aufgaben wurden vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführt.

Die Fragebogen für Bund-Länder bzw. Kommunen stimmen weitgehend überein. Jeder Adressat erhielt einen **Mantelfragebogen**, in dem allgemeine Einschätzungen zu PPP in der jeweiligen Kommune bzw. in der jeweiligen Bundes- oder Landeseinrichtung abgefragt wurden. Des Weiteren wurden **Projekterfassungsbogen** bereitgestellt, die für jedes Projekt separat mit Projektdetails gefüllt werden sollten. Wichtig dabei: die Ergebnisse in den Kapiteln 3 und 4 können aus den Angaben in den Mantelbogen oder den Projektbogen abgeleitet sein und unterscheiden sich dadurch teilweise. Beispielsweise wurden nicht für alle im Mantelbogen angegebenen Projekte auch Projekterfassungsbogen ausge-

4 Die fünf wichtigsten Lebenszyklusphasen sind Planung, Bau/Sanierung/Herstellung/Installation, Betrieb/Instandhaltung, Finanzierung und Verwertung.

5 Projekteinzeldaten sind darin enthalten, wenn die Zustimmung der Befragten zur Weitergabe vorliegt.

füllt, so dass sich die detaillierten Angaben zu einzelnen Projekten nur auf eine Teilmenge aller in den Mantelbogen angegebenen Projekte beziehen.

Die Kommunalumfrage wurde auf dem Postweg an alle 1.515 Städten und Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern⁶ und an alle 322 Landkreise versandt. Angeschrieben wurden jeweils die Kämmereien bzw. Finanzdezernate. Nicht einbezogen wurden die Stadtstaaten, die durch die Bund-Länder-Umfrage abgedeckt wurden.

Eine Aufforderung an Bundes- und Landeseinrichtungen zur Beteiligung an der Umfrage in Bund und Ländern wurde elektronisch durch die PPP Task Force versandt; die Fragebogen waren als pdf-Dateien im Netz auf den Seiten des BMVBW abgelegt. Die Emails wurden über unterschiedliche Verteiler gestreut.

Die Abstimmung über das Verfahren und die Koordinierung der Befragung auf Länder-ebene erfolgte im föderalen Kompetenznetzwerk PPP. Dessen Vertreter waren für die Verteilung der Fragebögen in den Ressorts ihrer Länder zuständig. Es war angestrebt, alle Länderministerien und relevante Landeseinrichtungen zu erreichen.

Die Verteilung auf Bundesebene erfolgte durch ein Anschreiben der Staatssekretäre von 14 Bundesressorts, die wiederum für die Verteilung innerhalb ihrer Ressorts und den nachgeordneten Behörden zuständig waren.

2.2 Rücklauf

Bund-Länder-Umfrage

Aus ca. 130 Landesministerien sind 49 Rückmeldungen mit unterschiedlicher Projektzahl zu verzeichnen. Hinzu kommen Meldungen aus nachgeordneten Behörden oder Eigengesellschaften.

Tabelle 1: Rücklauf der Bund-Länder-Umfrage

	Mantelbogen			Projektbogen
	Soll	Ist	%	n
Länder	> 130	61	N.N.	43
Bund	> 14	32	N.N.	17
Summe	-	93	-	60

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

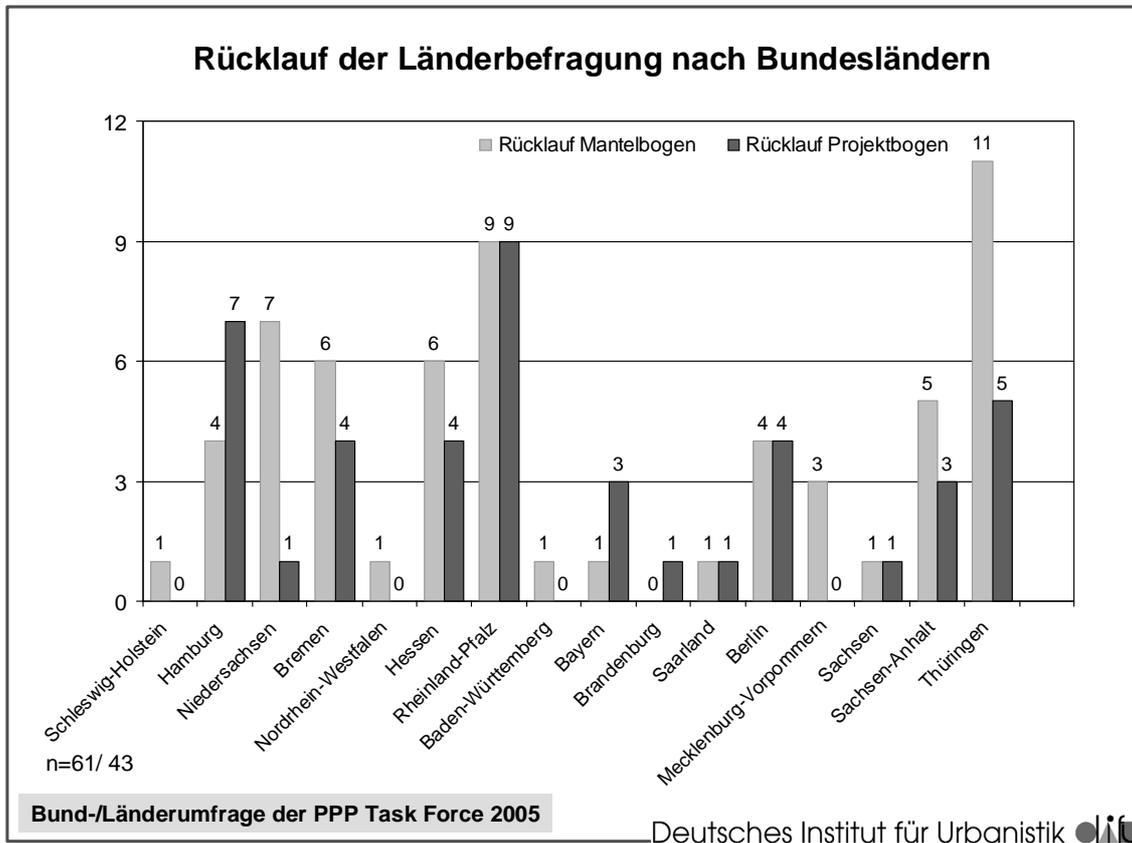
Aus Landesministerien und -institutionen gingen 61 Mantelfragebogen und 43 Projektfragebogen⁷ ein; aus Bundesministerien und -behörden 32 Mantelbogen und 17 Projektbogen. Der im Vergleich zu den Kommunen hohe Anteil von Projektnennungen lässt jedoch keine Berechnung von Quoten über die Projekthäufigkeit zu. Vielmehr ist davon auszu-

⁶ Stand der Einwohnerzahl vom 31.12.2002.

⁷ Aus einzelnen Bundesländern, wie z.B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind weitere Projekte bekannt. Jedoch konnten in dieser Auswertung nur bis zum Stichtag ausgefüllte Fragebogen berücksichtigt werden.

gehen, dass Behörden ohne Projekte nicht geantwortet haben, d.h. anders als die Kommunen keinen Mantelfragebogen ausgefüllt haben. Ob die Aussagen in statistischen Sinn repräsentativ sind, kann nicht überprüft werden.

Abbildung 1



Kommunalumfrage

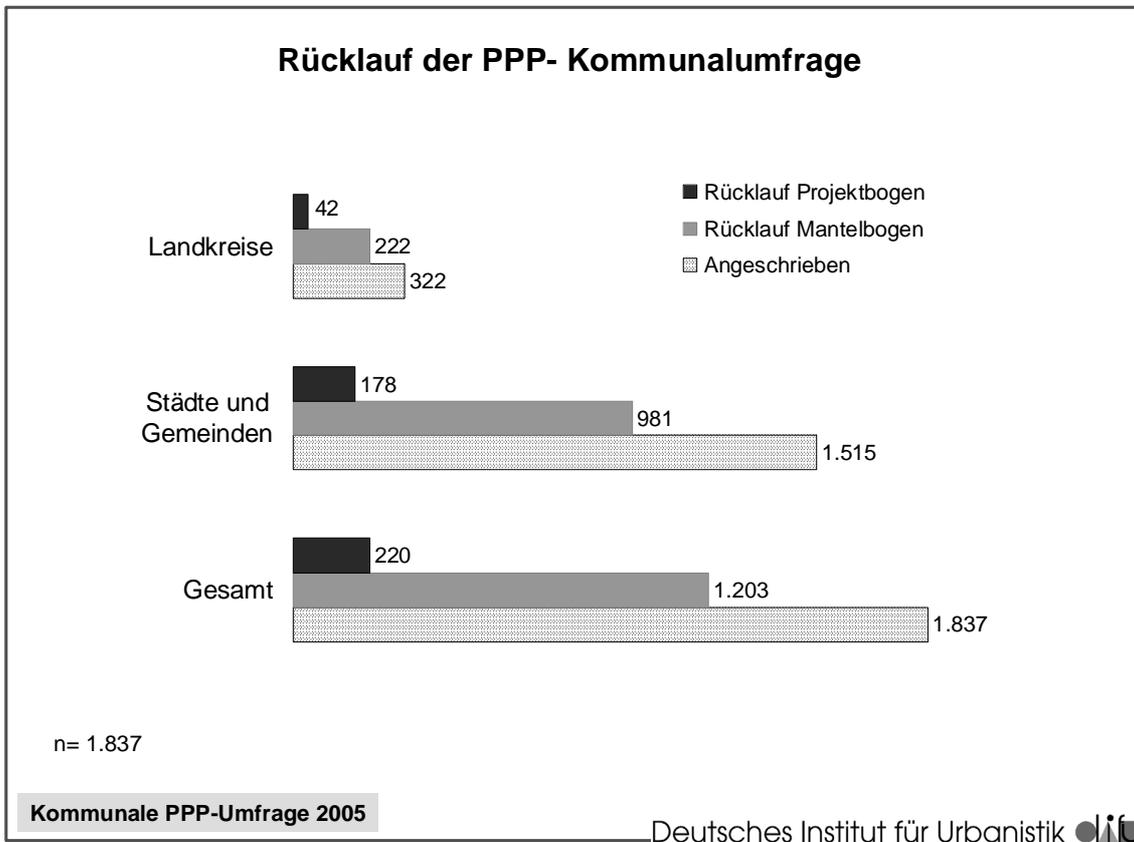
In der Kommunalumfrage antworteten 65 Prozent der Städte und Gemeinden und fast 70 Prozent der Landkreise. Damit ist die Umfrage repräsentativ für die Kommunen. Der gute Rücklauf wurde u.a. dadurch erreicht, dass nach Ablauf der ersten Befragungsfrist ein Erinnerungsschreiben versandt und die Frist verlängert wurde. In Großstädten wurde zusätzlich nachtelefoniert.

Tabelle 2: Rücklauf der Kommunalumfrage

	Mantelbogen			Projektbogen
	Soll	Ist	%	n
Städte/Gemeinden	1.515	981	64,8	178
Landkreise	322	222	68,9	42
Summe	1.837	1.203	65,5	220

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Abbildung 2



Eine nach Bundesländern gestaffelte Rücklaufübersicht (vgl. Abbildung 3) zeigt regionale Häufungen, die in erster Linie durch die unterschiedliche Anzahl der Kommunen in den Ländern bedingt sind.

Generell ist in Kommunalumfragen der Rücklauf umso besser, je größer die befragten Städte und Gemeinden sind. Dies bestätigt sich auch in dieser Umfrage: Während bei den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner 58 Prozent geantwortet haben, sind es bei den Großstädten knapp 90 Prozent (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 3

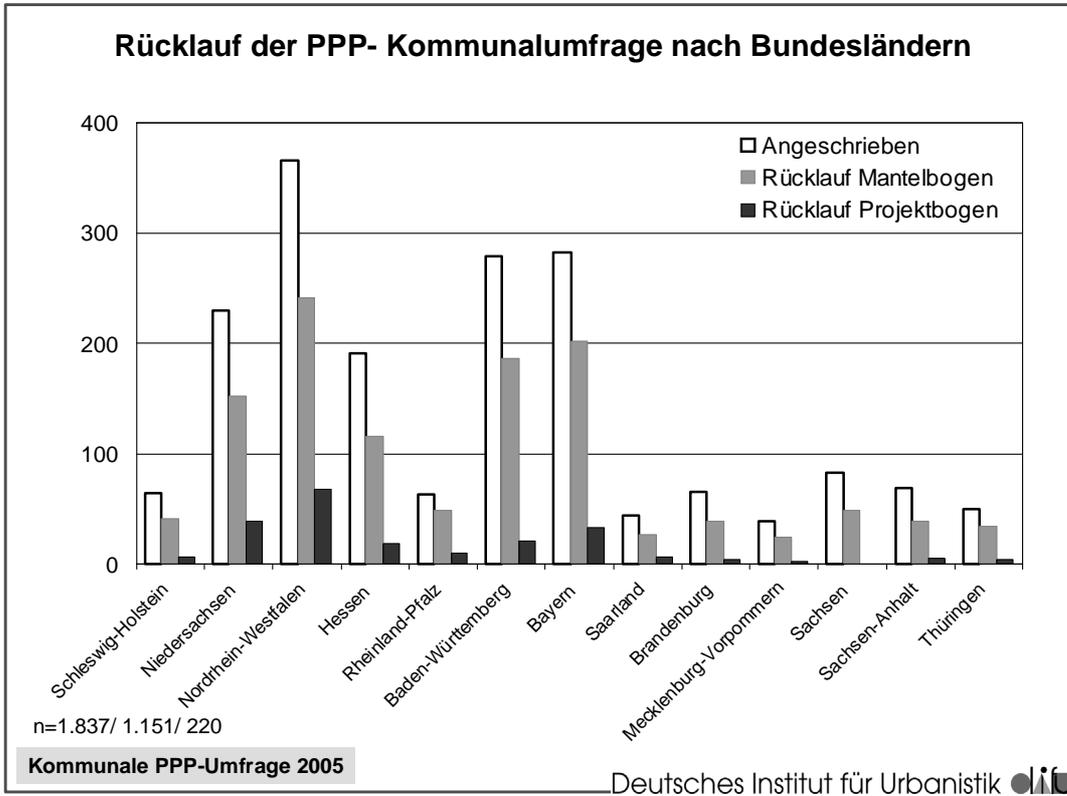
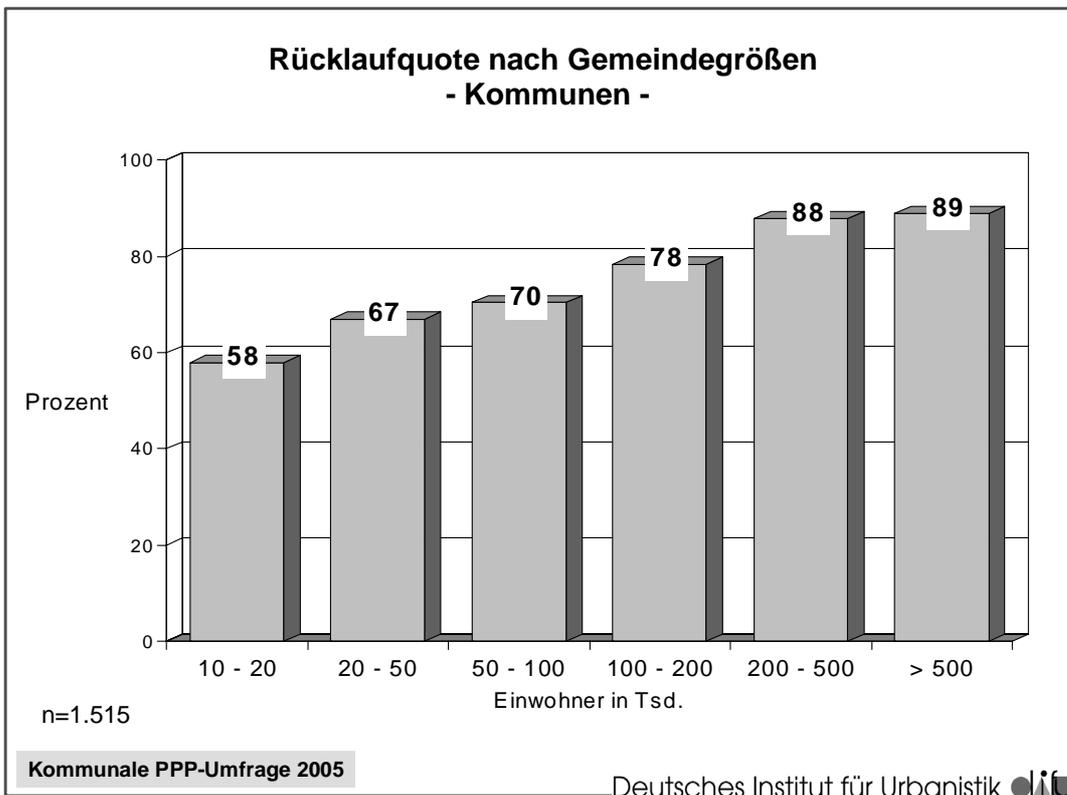


Abbildung 4



3. Ergebnisse der Bund-/Länder-Umfrage

3.1 Umfang, Ausmaß und Beginn der PPP-Projekte

Umfang der PPP-Projekte

In 43 Prozent der 93 antwortenden Einrichtungen des Bundes und der Länder, in 29 Landes- und elf Bundesbehörden, gab oder gibt es PPP-Projekte oder Projektabsichten im weiteren Sinne⁸. In 32 der Einrichtungen (34 Prozent der Antwortenden) finden sich *aktuelle* Projekte mit Vertrags- oder Grundsatzbeschluss nach dem 1.1.2000 (in 17 Landes- und sechs Bundesbehörden), in zehn Einrichtungen Projekte, die zwischen 1990 und 2000 gestartet wurden.

Zählt man nur diejenigen Projekte, die sich nach der von der PPP Task Force zugrunde gelegten, spezifischen Definition eindeutig als PPP-Projekte im engeren Sinne identifizieren lassen⁹ (vgl. Kapitel 3.5), dann gibt es in 27 Prozent der Einrichtungen (18 Landes- und sieben Bundeseinrichtungen) PPP-Projekte i.e.S. in der Umsetzung oder Planung – alles aktuelle Projekte, da nur diese mit ihren Lebenszyklusphasen erfasst worden sind.

Tabelle 3: Zahl der Einrichtungen des Bundes und der Länder mit PPP-Projekten* oder Projektabsichten

Einrichtungen mit ...	Zahl	in Prozent aller Einrichtungen	in Prozent aller Einrichtungen mit Projekten oder Projektabsichten
... Projekten vor und nach 2000	9	9,7	22,5
... Projekten nur nach 2000	23	24,7	57,5
... Projekten nur vor 2000	1	1,1	2,5
... ohne weitere Angaben oder nur mit Projektabsichten	7	7,5	17,5
Gesamt (mit Projekten oder Projektabsichten)	40	43,0	100,0
Gesamt (alle Antwortenden)	93	100,0	-

*PPP-Projekte im weiteren Sinne.

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

In den 32 antwortenden Bundes- oder Landesbehörden mit aktuellen Projekten wurden zusammen mehr als¹⁰ 130 Projekte benannt – im Durchschnitt vier Projekte pro Einrichtung (maximal wurden 20 Projekte von einer Behörde angegeben). Zu diesen Projekten

⁸ Vgl. die Abgrenzung der erfassten Projekte in Kap. 1.

⁹ PPP-Projekte im engeren Sinne (i.e.S) beziehen mindestens drei Elemente des Lebenszyklus (also z.B. Bau, Betrieb und Finanzierung) ein; vgl. Kap. 1. Da in den Gesamtzählungen auch Projekte enthalten sind, zu denen keine Projektbogen vorliegen – bei denen also unbekannt ist, ob es sich um PPP i.e.S. handelt oder nicht – ist die angegebene Zahl der PPP-Projekte i.e.S. eine Mindestangabe. Die tatsächliche Zahl der PPP i.e.S. aus der Umfrage bewegt sich zwischen diesem Mindestwert und der Zahl der PPP i.w.S.

¹⁰ In vier Einrichtungen wurden die Zahlen geschätzt.

gibt es insgesamt 60 ausgefüllte Projektbogen, so dass die Aussagekraft der Projektanalysen begrenzt ist. Auch ist eine Hochrechnung auf die Zahl der PPP-Projekte in Bund und Ländern nicht möglich, da die Grundgesamtheit unbekannt ist (vgl. Kap. 2.2.1).

Von den 25 antwortenden Bundes- oder Landesbehörden mit aktuellen PPP-Projekten i.e.S. wurden 44 Projekte i.e.S. benannt.

Für aussagekräftige Analysen im Ost-West-Vergleich oder sogar nach einzelnen Bundesländern sind die Fallzahlen zu gering und das Rücklaufverhalten zu unterschiedlich (vgl. Kap. 2.2.1).

Entscheidung gegen PPP

Sieben Einrichtungen (sieben Prozent der Antwortenden; mit ähnlichen Quoten bei Bund und Ländern) haben sich *bewusst gegen* die Durchführung von PPP-Projekten entschieden (vgl. Tabelle 4). Im Vergleich mit den 40 Bundes- und Landesbehörden, die PPP-Projekte oder -absichten haben, ist das eine klare Minderheit. Weitere 22 Einrichtungen haben Gründe aufgeführt, die gegen PPP sprechen (vgl. Kap. 3.2). Das heißt aber nicht unbedingt, dass diese Einrichtungen besonders skeptisch gegenüber PPP wären. Oft sind PPP im Rahmen der jeweiligen Behördenaufgaben schlicht nicht relevant oder es besteht derzeit kein Bedarf nach solchen Projekten.

Tabelle 4: Einrichtungen mit PPP-Projekten* oder Projektabsichten versus Entscheidungen gegen PPP

	Zahl der Einrichtungen	in Prozent aller Einrichtungen
PPP-Projekte oder Projektabsichten vorhanden	40	43,0
Gründe gegen die Durchführung von PPP benannt ¹⁾	29	31,2
.....darunter: Bewusste Entscheidung gegen PPP	7	7,5

*PPP-Projekte im weiteren Sinne.

1) Darunter fallen auch häufiger Angaben wie „Kein Bedarf“ oder „PPP für uns nicht relevant“.

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/ Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

Beginn der PPP-Projekte

Über die größte Zahl der angegebenen Projekte wurde oder wird erst im Jahr 2005 oder 2006 ein Vertrag geschlossen, mit entsprechend verzögertem Nutzungsbeginn (vgl. Abb. 5). Für die Zukunft sind vielfach der genaue Zeitpunkt des Vertragsschlusses, des Bau- und des Nutzungsbeginns noch nicht absehbar. Bei den Angaben zum Beginn der PPP-Projekte nach 2005 sind daher ausschließlich solche enthalten, deren Beginn im Mai 2005 schon konkret absehbar war. Obwohl die Zahlen nicht belastbar sind, scheint es, dass PPP auf der Ebene von Bund und Ländern gegenüber früheren Jahren an Bedeutung gewonnen hat.

Abbildung 5

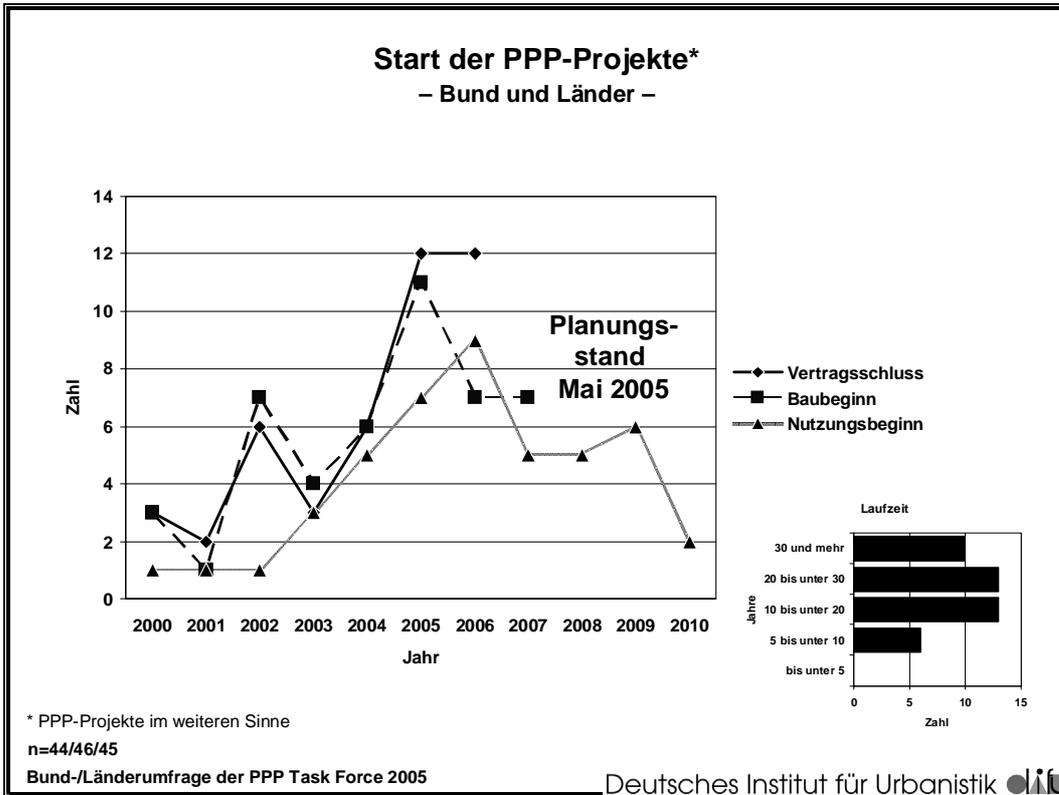
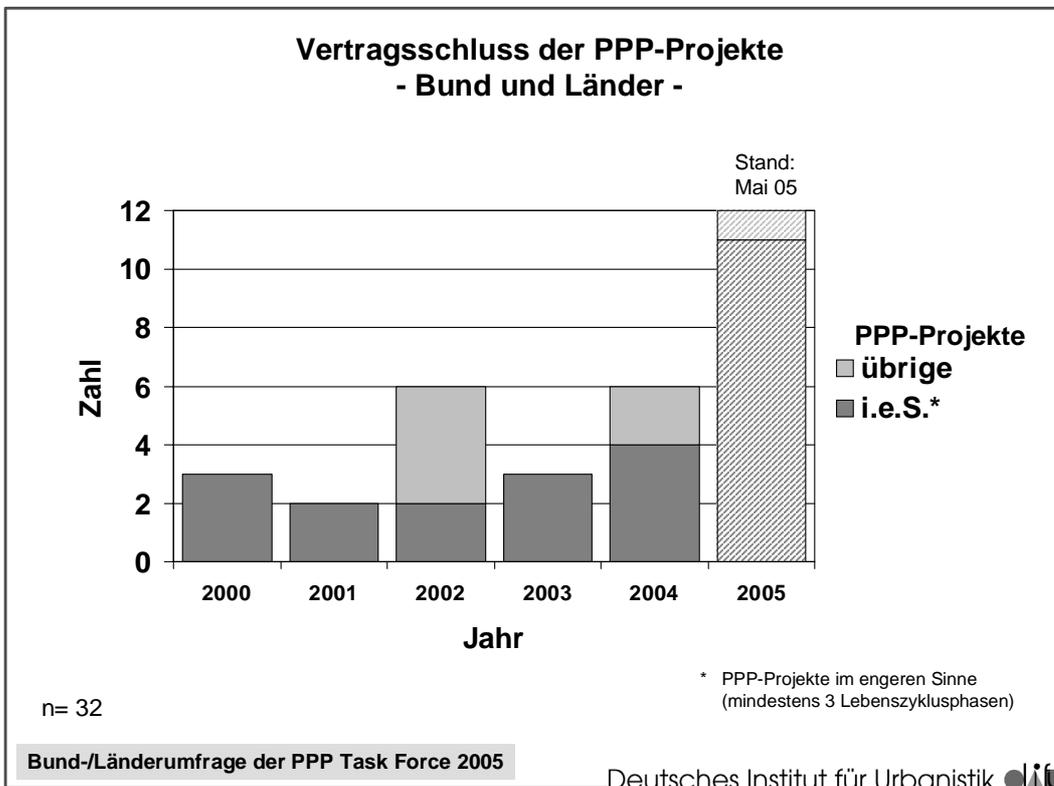


Abbildung 6



Aufgegebene oder nicht zustande gekommene Projekte

Vier Einrichtungen geben an, dass es in ihrem Zuständigkeitsbereich endgültig aufgebene oder nicht zustande gekommene Projekte gibt. Die Zahl solcher Projekte, deren Grundsatzbeschluss oder Vertragsstart nach dem 1.1.2000 lag, ist unbekannt, da nur zwei der Einrichtungen entsprechende Angaben machen (eine davon benennt vier solcher gescheiterten Projekte).

3.2 Gründe für und gegen PPP

Insgesamt haben 41 Befragte die Gründe aufgeführt, die aus ihrer Sicht *für* die Durchführung von PPP-Projekten sprechen (zum größten Teil Einrichtungen, die Projekte oder Projektabsichten benannt haben). Am häufigsten (von jeweils zwei Drittel aller Antwortenden) werden Beschleunigungsaspekte und Effizienzvorteile als Grund für die Durchführung von PPP angegeben, vor dem Bedarf an Privatkapital und höherer Effektivität (vgl. Tabelle 5). Die Angaben aus Bund und Ländern gehen dabei in die ähnliche Richtung. Diese allgemeinen Aussagen entsprechen auch den Angaben aus den einzelnen Projekterfassungsbogen: auch hier ergibt sich dieselbe Reihenfolge der wichtigsten Gründe. Allerdings unterscheiden sich die Einschätzungen zwischen Bund und Ländern hier deutlich: Während beim Bund oft Beschleunigungsaspekte der Hauptgrund sind, werden bei den Ländern Effizienzsteigerungen am häufigsten als wichtigster Grund genannt. Bemerkenswert: Bei den 17 von Bundeseinrichtungen genannten Projekten spielt der Bedarf an privatem Know-How in keinem Fall eine Rolle.

Tabelle 5: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten*

	Allgemeine Gründe		Projektbezogene Gründe			
	in %	Rang	Gründe (Mehrfachnennungen)		Hauptgrund	
in %			Rang	in %	Rang	
Grund			<i>Bund/Länder</i>		<i>Bund/Länder</i>	
Erwartung beschleunigter Projektrealisierung	68	1	63/81	1/1	63/53	1/2
Erwartung von Effizienzvorteilen ¹⁾	66	2	25/66	4/2	13/59	4/1
Bedarf an privatem Kapital	54	3	44/49	3/4	13/31	4/3
Erwartung höherer Effektivität ²⁾	44	4	56/56	2/3	25/25	2/4
Bedarf an privatem Know-How	32	5	0/34	6/5	0/16	6/5
Sonstige Gründe für PPP	20	6	18/15	5/6	19/13	3/6
Nennungen gesamt	41		16/41		16/32	

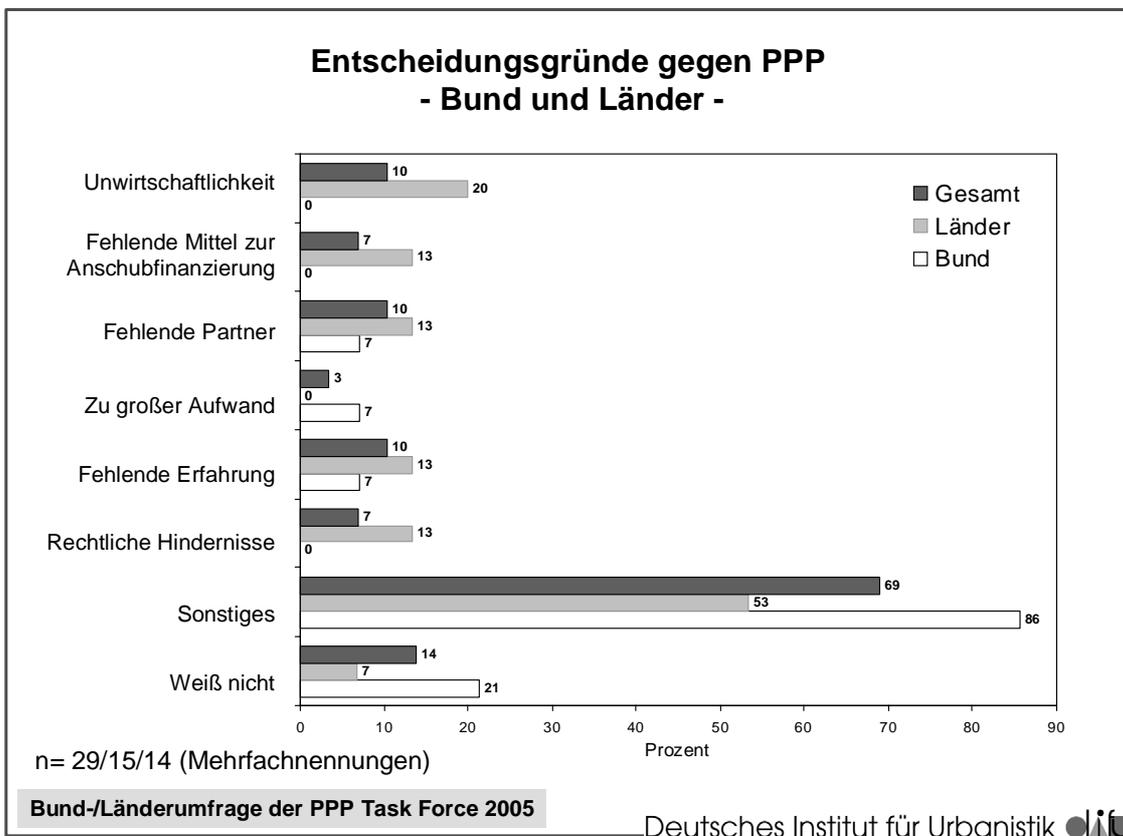
*PPP-Projekte im weiteren Sinne.

- 1) Höhere Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch den Bund bzw. das Land alleine
- 2) Bessere Zielerreichung

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

29 Einrichtungen haben Gründe benannt, die aus ihrer Sicht *gegen* die Durchführung von PPP sprechen. Weitaus am häufigsten (in mehr als zwei Drittel aller Fälle) werden „Sonstige Gründe“ genannt. Meist heißt das, dass es entweder keine geeigneten Projekte gab oder die Fragestellung für die Einrichtung nicht relevant ist (weil sie etwa keine eigenen Infrastrukturmaßnahmen durchführt). Weitere konkret aufgeführte Gründe werden jeweils nur in Einzelfällen und ohne auffällige Häufungen als zutreffend angegeben. Aufgrund der geringen Antwortzahl (drei Antworten aus Bund und Ländern) lassen sich aus den Gründen für vorzeitig aufgegebenen oder trotz Grundsatzbeschluss nicht zustande gekommene Projekte keine verallgemeinerbaren Aussagen ableiten.

Abbildung 7



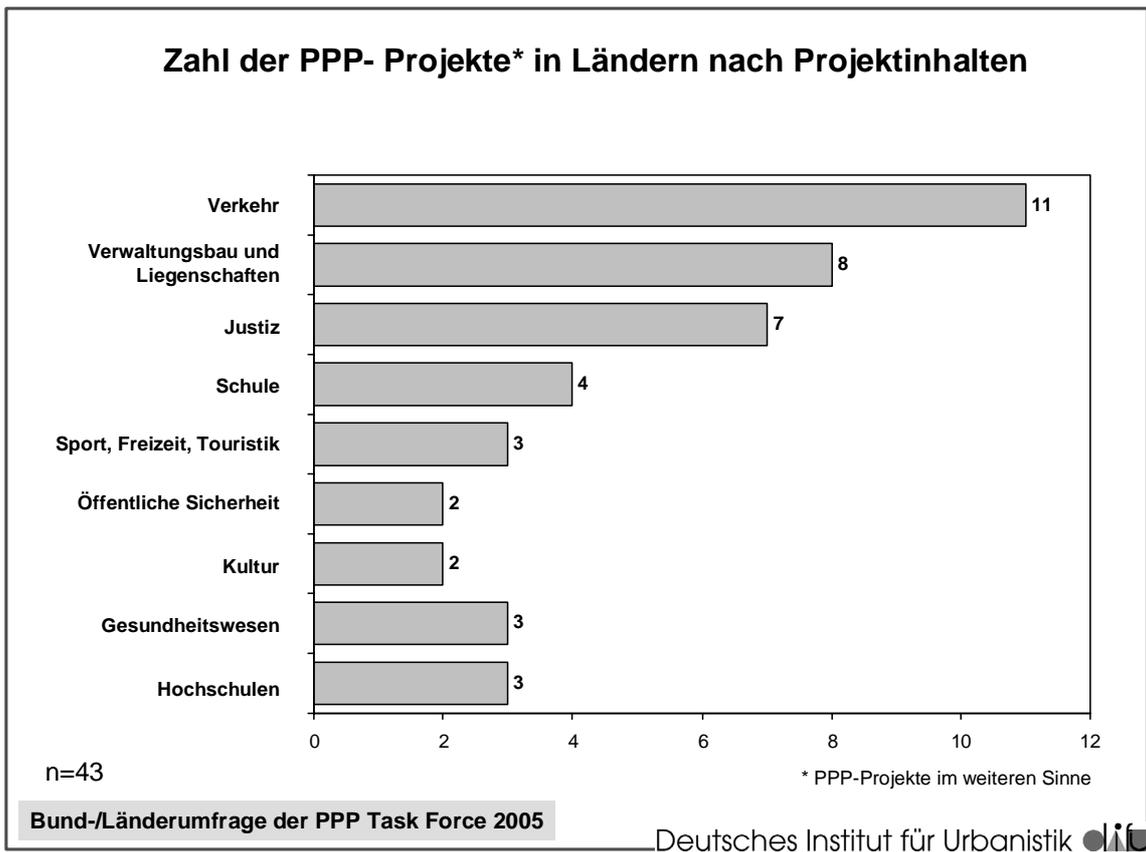
3.3 PPP-Bereiche/-Projektgegenstände

Die Projektgegenstände von Public Private Partnership unterscheiden sich je nach Gliederungsebene – Bund, Land oder Kommune – erheblich. Auf Bund- und Länderebene finden sich – entsprechend der Aufgabenteilung im föderalen System – in höherem Maße Projekte im Bereich Verkehr und Justiz. Die Bereiche Schule¹¹ und Sozialwesen, die vor allem bei den Kommunen eine Rolle spielen, kommen hier weniger zum Tragen.

¹¹ Gemeint ist hier die Schulträgerschaft als kommunale Aufgabe.

Auf Ebene der Länder sind es vor allem die Bereiche Verkehr, Verwaltung und Justiz, in denen PPP-Projekte angesiedelt sind (siehe Abbildung 8). Eine verlässliche Aussage für die bundesweiten Themenschwerpunkte der Länderprojekte lässt sich jedoch aufgrund der fehlenden Repräsentativität¹² nicht treffen.

Abbildung 8

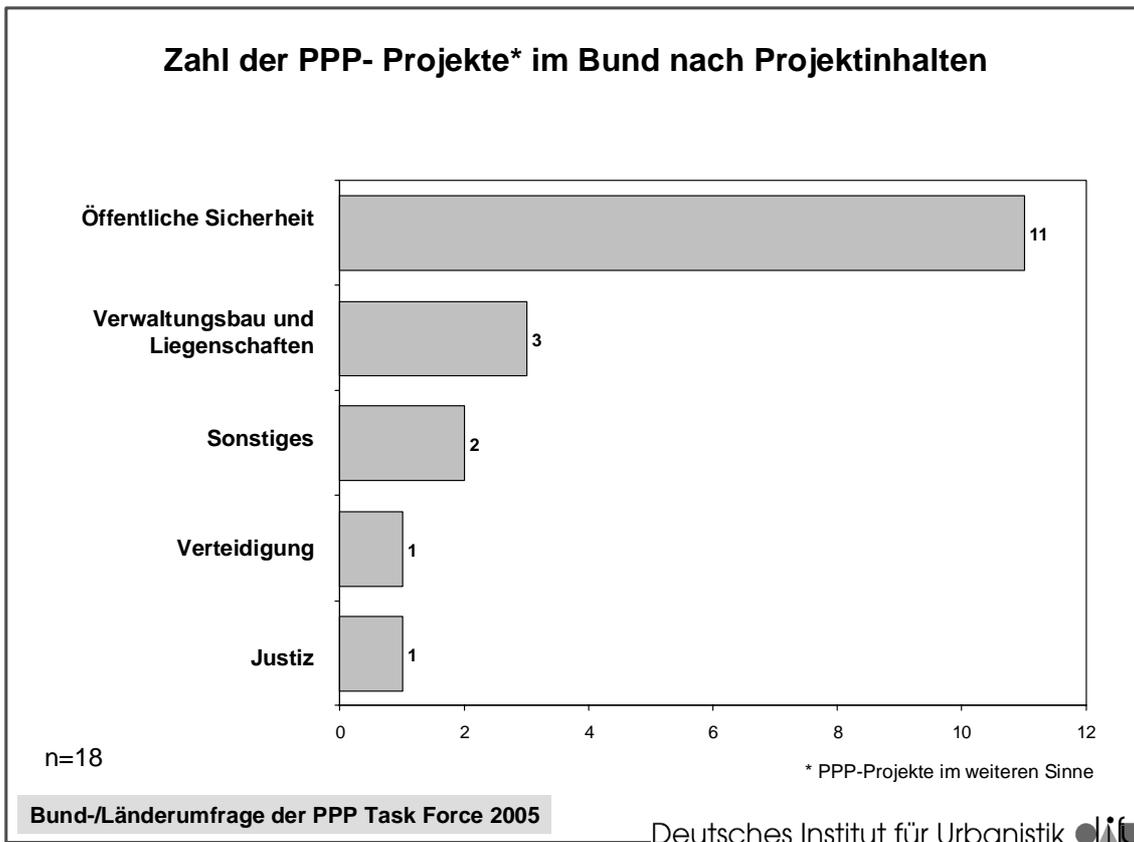


Auf Ebene des Bundes wurden die meisten laufenden Projekte im Bereich der Öffentlichen Sicherheit¹³ benannt. Verkehrsprojekte des Bundes wurden teilweise von den Ländern genannt. Daher muss die Aussage unter Vorbehalt bleiben; verlässliche Aussagen für die Gesamtheit aller PPP-Projekte auf Bundesebene können auch hier nicht gemacht werden.

¹² Darauf und auf das länderspezifisch sehr unterschiedliche Antwortverhalten wird im Kapitel 2 hingewiesen.

¹³ Die überdurchschnittlich hohe Beteiligung einer Bundeseinrichtung dieses Bereiches führt hier mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Verzerrung der Ergebnisse.

Abbildung 9



Neben den aktuellen Projekten wurde eine Einschätzung darüber erfragt, welche Bedeutung PPP in bestimmten Aufgabenbereichen des Bundes und der Länder heute bzw. zukünftig zugemessen wird. PPP spielt nach Ansicht der Befragten aktuell noch in keinem Bereich eine wirklich große Rolle. Diese Einschätzung ändert sich jedoch in der Zukunftsperspektive. PPP wird danach zukünftig wesentlich bedeutsamer werden. Von etwa einem Drittel der antwortenden Länder (jeweils 5 von 18) wurden vor allem Krankenhäuser/ Hochschulkliniken, Schulen und Verwaltung als „PPP-affine“ Bereiche genannt. Auf Bundesebene wird erwartet, dass PPP in den Bereichen Öffentliche Sicherheit und Verwaltung, darunter auch e-Government wichtiger werden. 6 von 12 Bundesbehörden waren dieser Meinung.

3.4 PPP-Projektbeteiligte und Organisationsformen

In den meisten Fällen sind nach Angaben der Befragten an der PPP von Seiten der öffentlichen Hand nur die befragten Bundes- und Länderverwaltungen beteiligt. In einem Fall wurde die Beteiligung einer Landesgesellschaft als Projektträger genannt. In vier Fällen waren als weitere öffentliche Partner Kommunen beteiligt.

Tabelle 6: Öffentliche PPP-Beteiligte in Bund und Ländern (Mehrfachnennungen möglich)

	Länder		Bund	
	Anzahl	%	Anzahl	%
Beteiligung Bund/Land	32	94,1	5	100,0
Beteiligung Eigenbetrieb/Eigengesellschaft	2	5,9		
Beteiligung sonstiger öffentlicher Einrichtungen ¹⁾	4	11,8		
Gesamt	34	100,0	5	100,0

1) Bereinigt um die Nennung von privaten Investoren (Banken, Unternehmen).

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

In den meisten Länderprojekten (27 von 36) und allen 13 genannten Bundesprojekten spielt das so genannte „Gesellschaftsmodell“ keine Rolle. Nur in zwei Landesprojekten wurde für die Durchführung der PPP eine öffentlich-private Gesellschaft gegründet (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Gesellschaftsgründung öffentlich-privat

	Länder		Bund	
	Zahl	%	Zahl	%
Ja	2	5,6	0	0,0
Nein	27	75,0	13	100,0
Weiß nicht	7	19,4	0	0,0
Gesamt	36	100,0	13	100,0

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

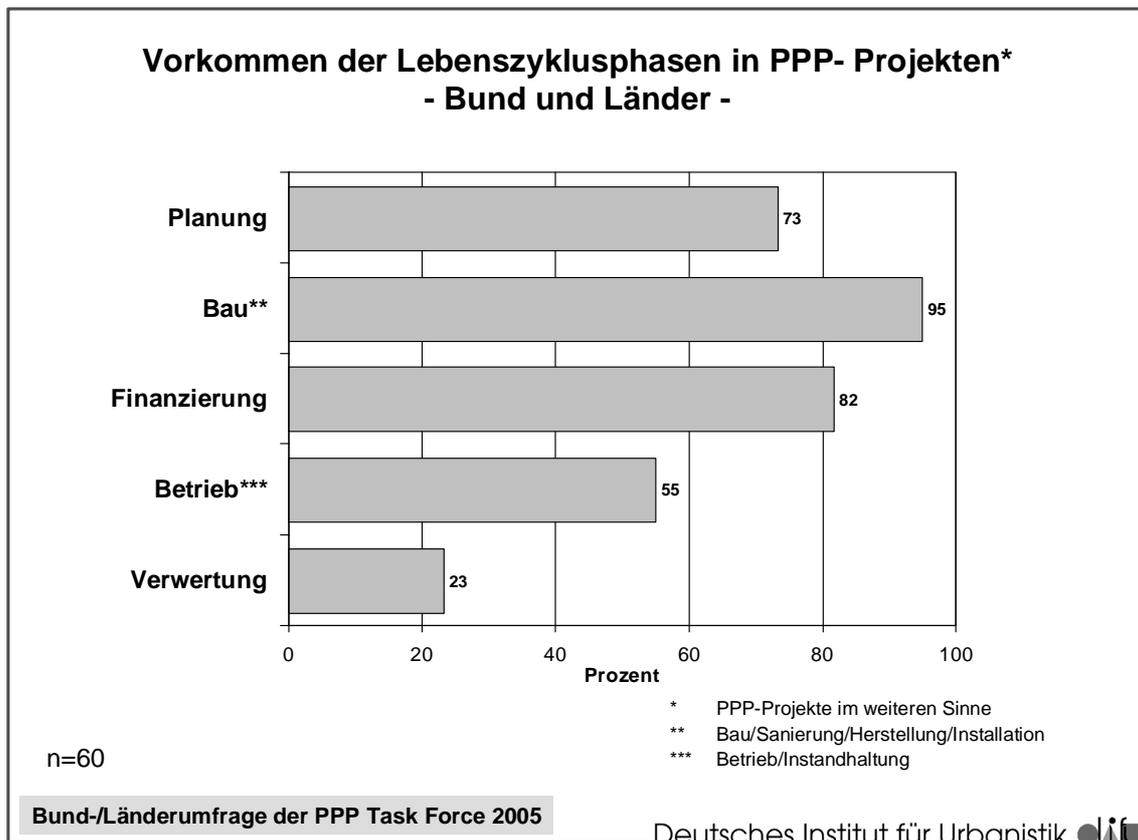
3.5 PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen

PPP-Leistungsbereiche

Um den Befragten möglichst einfache und eindeutige Anknüpfungspunkte für die Beantwortung der Frage zu bieten, wurden für einzelne Lebenszyklusphasen teilweise mehrere Begriffe als Antwortmöglichkeit angeboten (Betrieb und Instandhaltung; Bau/Sanierung, Herstellung und Installation). Dies war notwendig, da etwa der Bau bei einem Hochbauprojekt der Installation eines Servers bei der Mobilität EDV entspricht. Die unterschiedlichen Begriffe wurden für die Auswertung wieder zu einem Lebenszykluselement zusammengefasst (Betrieb = Betrieb oder Instandhaltung; Bau = Bau oder Sanierung oder Herstellung oder Installation), um ein überschaubares Bild von den in der Praxis vorkommenden PPP-Modellen zeichnen zu können.

Am häufigsten, bei 95 Prozent der Projekte, ist der Bau (bzw. Sanierung, Herstellung oder Installation) Leistungsbestandteil der PPP-Verträge (vgl. Abbildung 10). Die Verwertung ist bei den Bund-/Länder-Projekten immerhin Bestandteil eines jeden vierten Vertrages.

Abbildung 10

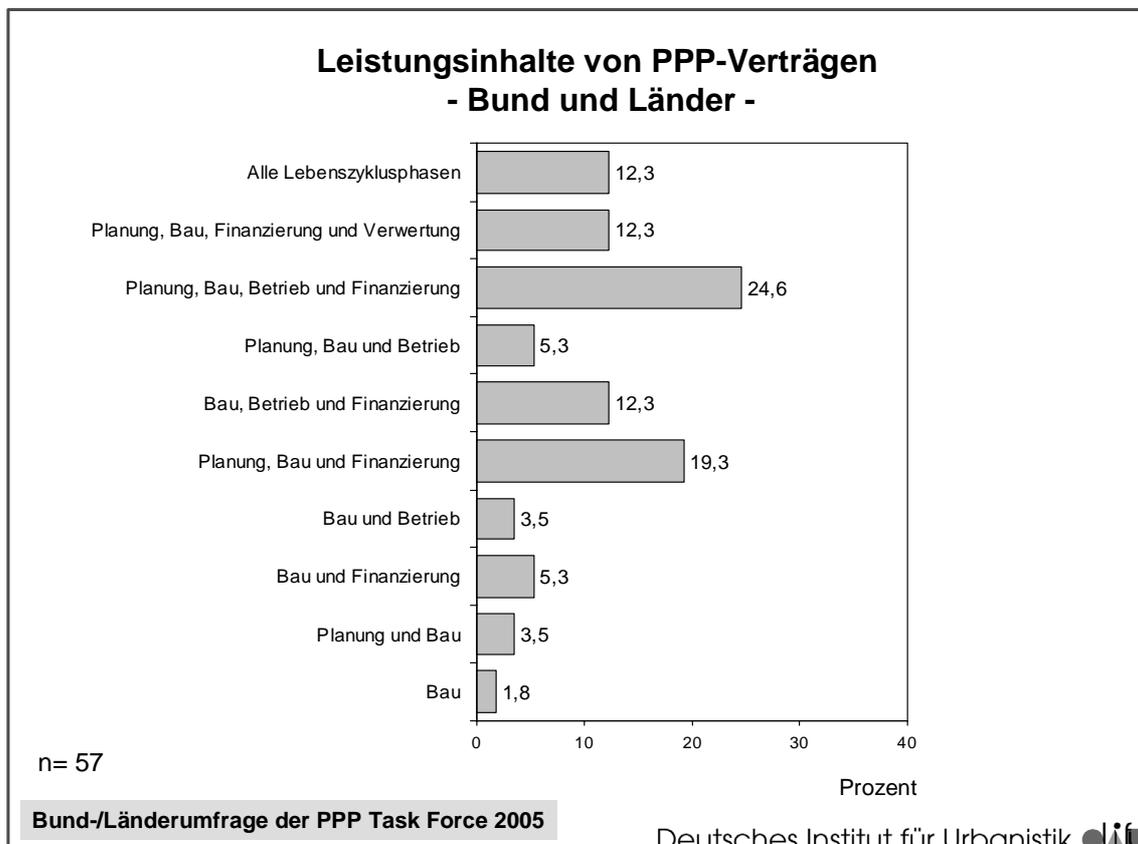


Bei der Abfrage der Leistungsbereiche zeigt sich eine zu erwartende Schwierigkeit der Umfrage, nämlich das Problem, dass es sich bei dem Begriff PPP um einen unscharfen, sehr unterschiedlich verwendeten Begriff handelt. Die Antworten auf die Frage nach den Leistungsbereichen legen offen, dass die von der PPP Task Force zugrunde gelegte, spezifische Definition von PPP auf Projekte, die mindestens drei Elemente des Lebenszyklus in einem ganzheitlichen Ansatz einbeziehen¹⁴, - hier PPP-Projekte im engeren Sinn genannt - nicht von allen Befragten übernommen wird. Die Grundgesamtheit der von den Befragten als PPP angegebenen Projekte ist dadurch verzerrt und beschränkt sich deshalb nicht nur auf diese spezifische Definition, sondern umfasst auch andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten – hier PPP-Projekte im weiteren Sinn genannt. Die Zahlen über den jeweiligen Anteil von bestimmten Leistungsgegenständen oder auch Vertragstypen an der Grundgesamtheit werden also auch dadurch beeinflusst, was die Antwortenden selbst grundsätzlich unter PPP verstehen.

¹⁴ Vgl. Kapitel 1.

Bei Bund und Ländern ist diese Verzerrung allerdings gering. Für 57 Bund/Länderprojekte¹⁵ liegen Angaben zu den Leistungsgegenständen der privaten Partner vor. Nur eines der angegebenen PPP-Projekte beschränkt sich auf eine einzige Leistung, nämlich den Bau. Alle anderen Projekte umfassen mindestens zwei Elemente des Lebenszyklus. Die enge Definition von PPP, wonach mindestens drei Lebenszyklusphasen vom Privaten übernommen sein müssen, erfüllen 86 Prozent der Bundes- und Landesprojekte. Ein erheblicher Teil der Projekte, rund 49 Prozent, verfolgt sogar einen umfassenden Lebenszyklusansatz, in dem vier oder alle fünf Lebenszyklusphasen in öffentlich-privater Partnerschaft bewältigt werden.

Abbildung 11



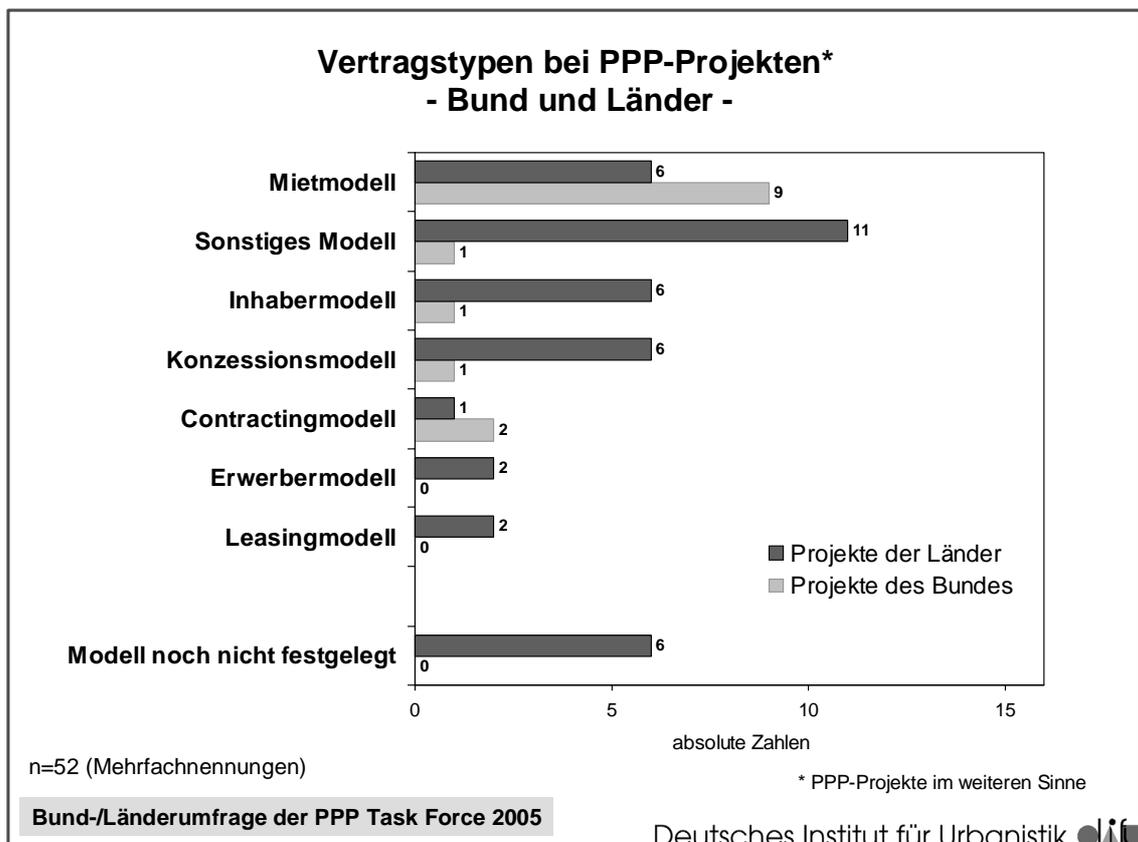
PPP-Vertragsmodelle

Die Frage nach dem Vertragsmodell, das dem PPP-Projekt zugrunde lag oder liegt, wurde für insgesamt 52 Projekte aus Bund und Ländern beantwortet. Aufgrund der geringen Fallzahlen lässt sich aus den Angaben jedoch nicht auf die tatsächliche Verbreitung bestimmter Vertragsmodelle schließen. So werden von den am häufigsten genannten Mietmodellen (15 Nennungen) neun allein von einer Bundesbehörde getragen, die übrigen fast vollständig von einem Landesministerium. Unter den zehn Konzessionsmodellen finden sich sowohl Dienstleistungs- als auch Baukonzessionen. Inhabermodelle wurden häufiger als

¹⁵ Nicht mitgezählt: Projekte, bei denen nur „Sonstiges“ angekreuzt wurde.

Erwerbermodelle angegeben. Ursprünglich zwölf Fälle wurden als „Sonstiges Modell“ gekennzeichnet. Bereinigt um die Fälle, die sich aufgrund der dazu gemachten Angaben anderen Vertragstypen zuordnen lassen, verbleiben neun „sonstige Modelle“. Dass so viele Projekte in diese Kategorie eingeordnet wurden, ist sicherlich auch auf Verständnisprobleme zurückzuführen. So sind die jeweiligen Vertragstypen nur für Experten immer genau abzugrenzen. Die übrig bleibenden Angaben zu „Sonstigen Modellen“ nennen vor allem Finanzierungsvarianten (vor allem Forfaitierung) oder Leistungsinhalte (z.B. Funktionsbauvertrag) oder machen sonst Angaben, die sich keinem der Vertragstypen klar zuordnen lassen.

Abbildung 12



3.6 Wirtschaftlichkeit, Investitionen und Kosten¹⁶

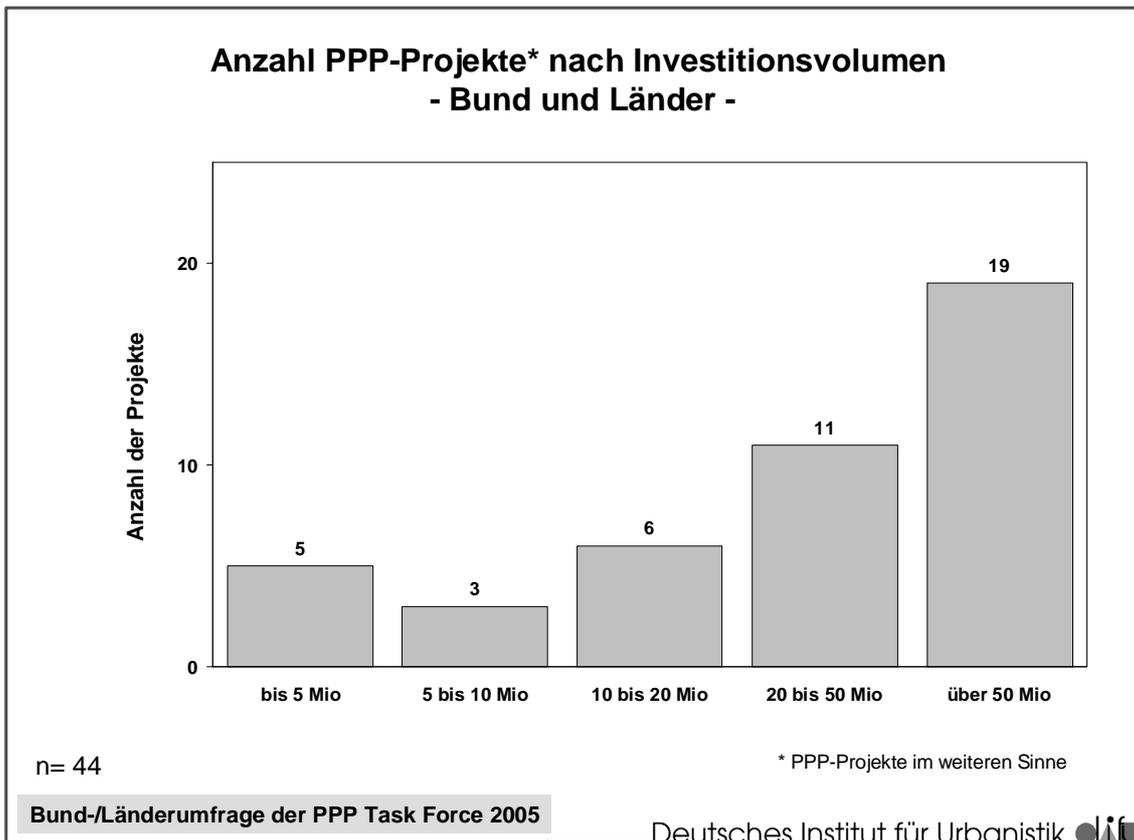
Investitionsvolumen

Die 44 Projekte, für die eine Investitionssumme ausgewiesen wurde, erreichen zusammen ein Investitionsvolumen von 3,0 Mrd. Euro bzw. 68 Mio. Euro pro Projekt. An PPP-Projekten i.e.S. wurden 34 Projekte gemeldet mit einem gesamten Investitionsvolumen

¹⁶ Aussagen zu Effizienzvorteilen, Betriebskosten oder zum Anteil von PPP-Investitionen an den Gesamtinvestitionen analog zu der Kommunalbefragung können an dieser Stelle nicht gemacht werden, da dafür aus der Bund-/Länder-Umfrage zu wenige Daten vorliegen.

von 2,4 Mrd. Euro bzw. 72 Mio. Euro im Durchschnitt pro Projekt. Diese hohen Beträge kommen u.a. dadurch zustande, dass knapp die Hälfte der Projekte ein Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. Euro aufwies (vgl. Abbildung 13). Vor allem Großprojekte im Bereich des Verkehrs¹⁷ und der Justiz waren daran beteiligt.

Abbildung 13



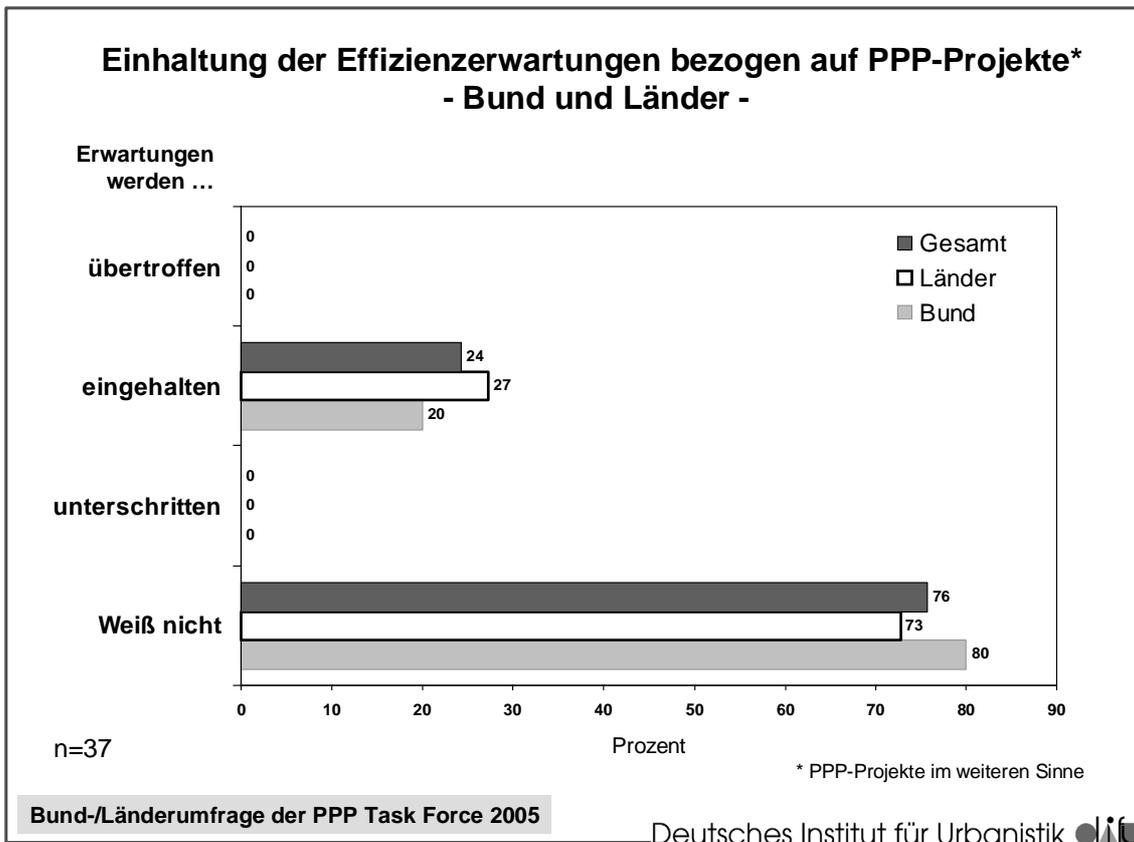
Ergebnis der Wirtschaftlichkeitserwartungen

Mehr als drei Viertel der Befragten haben auf diese Frage nicht geantwortet. Die Restlichen gaben durchgängig an, dass die Wirtschaftlichkeitserwartungen bei den Projekten eingehalten wurden.

Dass etwa die Hälfte derer, die bei der Frage, ob die Effizienzerwartungen eingehalten wurden, „weiß nicht“ angaben und dass ein weiteres Drittel gar keine Angaben machte, liegt sicherlich auch daran, dass die Projekte für eine entsprechende Einschätzung noch zu jung waren. Dafür spricht, dass bei den Projekten mit Startzeitpunkt 2002 oder früher nur in wenigen Fällen die Befragten (noch) nichts über die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitserwartungen wussten.

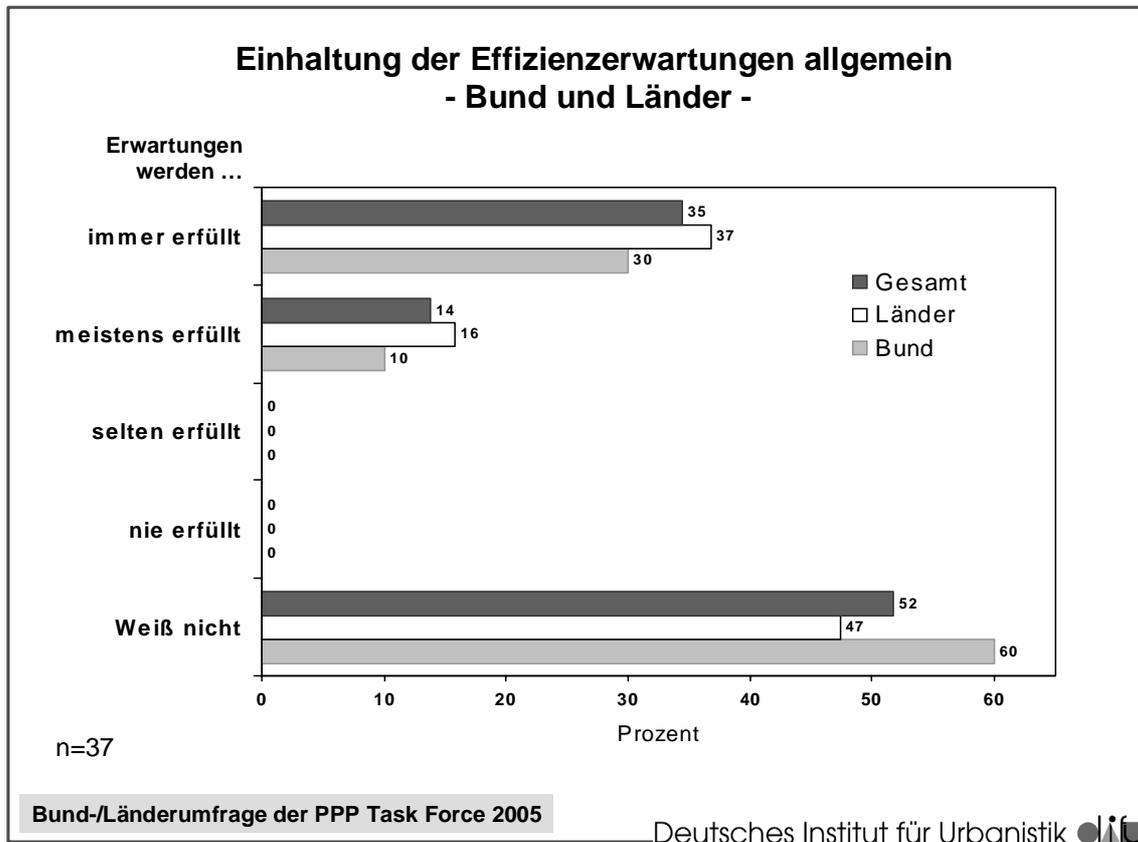
¹⁷ Es handelt sich dabei z.T. um Verkehrsprojekte der Länder, die im Auftrag des Bundes durchgeführt werden sollen.

Abbildung 14



Über alle Projekte hinweg und unabhängig von dem Startzeitpunkt der PPP wurde nach der Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Projekte gefragt. In dieser allgemeinen Frageform kommen die Vertreter der Bundes- und Landesbehörden zu einem ähnlich günstigen Urteil wie bei der Sicht auf die konkreten, aktuellen Projekte. Mehr als zwei Drittel derer, die sich ein Urteil erlaubten, gaben an, die Wirtschaftlichkeitserwartungen seien immer erfüllt worden – allerdings war auch der Anteil derer, die „weiß nicht“ angaben mit 52 Prozent der Antwortenden hoch. Zwischen den Bundes- und Landesbehörden gibt es dabei keine wesentlichen Einschätzungsunterschiede.

Abbildung 15



3.7 Rechtliche Hemmnisse und Konflikte

Die Frage nach den Gründen, die gegen die Durchführung von PPP sprechen können, wurde generalisierend für alle PPP im Mantelfragebogen gestellt. Nach diesen allgemeinen Einschätzungen spielen bei Bund und Ländern rechtliche Hindernisse nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Kap. 3.2). Von insgesamt 29 Antwortenden aus dieser Befragungsgruppe nennen nur zwei Landesvertreter rechtliche Hindernisse als Einwand gegen die Durchführung von PPP. Die Frage nach den Gründen für das Scheitern oder Nichtdurchführen ganz konkreter Projekte wurde von Bundes- und Landesinstitutionen kaum beantwortet, so dass die Ergebnisse nicht verwertbar sind.

In Erweiterung zu dieser allgemeinen Frage wurde auch zu den konkreten juristischen Problemfeldern bei den durchgeführten, aktuellen PPP-Projekten in 43 Projektfragebogen aus Bund und Ländern Stellung genommen. Bei 37 Prozent der Projekte traten nach Angaben der Befragten keine juristischen Probleme auf. Im Bund verliefen ohne juristische Probleme allerdings nur 13 Prozent der Projekte, in den Ländern dagegen 50 Prozent. Bei der Mehrzahl der Bund-Länder-Projekte insgesamt waren hingegen rechtliche Probleme zu lösen. Insgesamt besonders häufig¹⁸, mit ca. 44 Prozent, wird das Vertragsrecht als

¹⁸ Die Angaben zum wichtigsten Problembereich sind aufgrund der geringen Zahl der Antwortenden bei Bund und Ländern nicht aussagekräftig.

problematisch eingeschätzt. Dies deutet auf einen hohen Bedarf an Standardisierung von PPP-Verträgen hin. Es folgt das Vergaberecht mit etwa 35 Prozent. Vor allem für die Bundesprojekte wird außerdem das Haushaltsrecht als besondere Hürde genannt (gut die Hälfte aller Bundesprojekte, insgesamt etwa 30 Prozent). Ebenso hoch ist die Zahl der Bundes- und Landesprojekte, bei denen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als besonderes Problem aufgetreten ist. Diese stellt einen Unterfall der haushaltsrechtlichen Restriktionen für PPP-Projekte dar.

Tabelle 8: Juristische Problemfelder von PPP – Bund und Länder (n=43)

Problemfeld	Problembereiche (Mehrfachnennungen) %
Vertragsrecht	44,2
Vergaberecht	34,9
Haushaltsrecht	32,5
Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	30,2
Einwände von Prüfinstanzen	9,3
Zuwendungs- und Förderrecht	9,3
Dienst- und Arbeitsrecht	4,7
Steuerrecht	4,7
Gebührenrecht	2,3
Keine juristischen Probleme	37,2

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

Für 47 Projekte aus Bund und Ländern wurde die Frage beantwortet, ob während der Vertragslaufzeit mit dem privaten Partner bereits rechtliche Auseinandersetzungen stattfanden. In der ganz überwiegenden Zahl der Projekte gab es bislang keine rechtlichen Auseinandersetzungen. Teilweise dürfte diese geringe Anzahl an rechtlichen Konflikten auch auf die vergleichsweise kurze Laufzeit der von der Umfrage einzeln erfassten aktuellen Projekte zurückzuführen sein.

Tabelle 9: Rechtliche Auseinandersetzungen

	Bund und Länder	
	Zahl	%
Ja	5	10,6
Nein	35	74,5
Weiß nicht	7	14,9
Gesamt	47	100

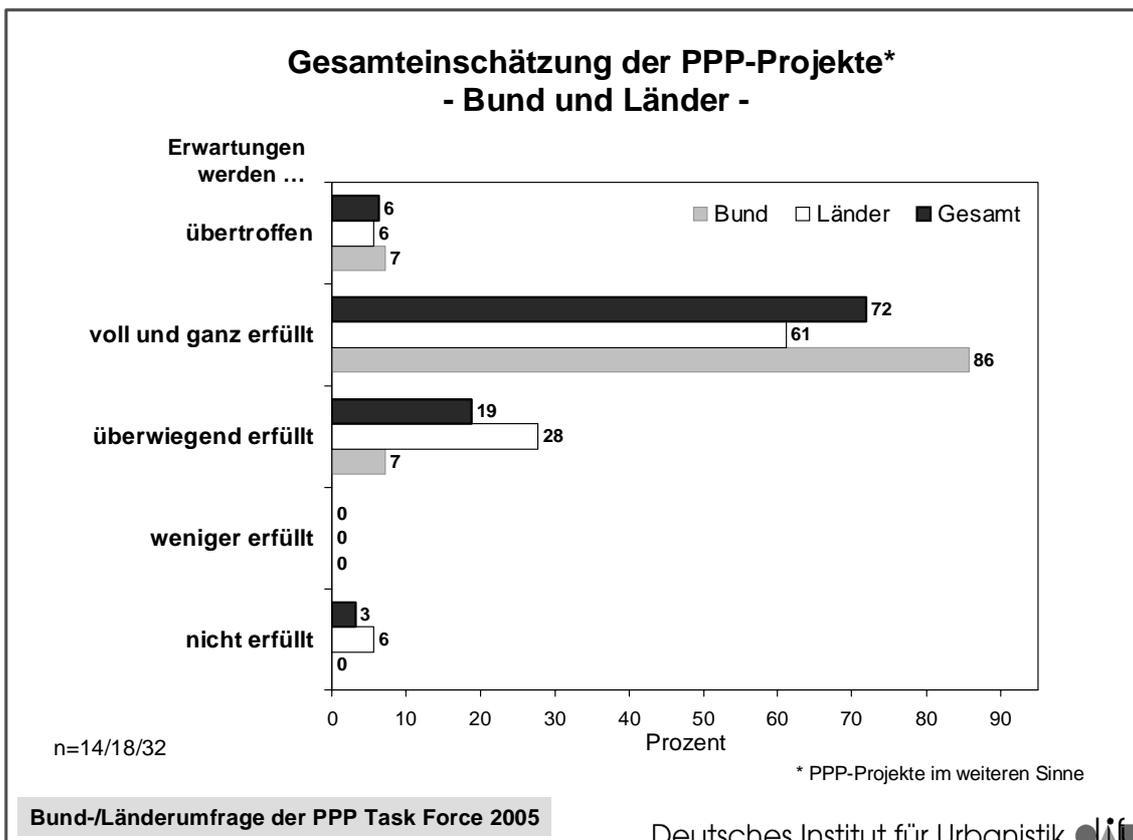
Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik auf Basis der Bund-/Länderumfrage der PPP Task Force 2005.

In den insgesamt fünf von Bund und Ländern angegebenen Fällen, in denen es zu rechtlichen Auseinandersetzungen kam, wurde in drei Fällen eine einvernehmliche Lösung erzielt. Zweimal wurde ein Schiedsverfahren eingeleitet, nur in einem Fall kam es bisher zu einem Gerichtsverfahren. In allen vier Fällen, in denen Landesprojekte zu rechtlichen Auseinandersetzungen geführt haben, geben die Befragten an, dass der Ausgang noch offen sei, was in gewissem Widerspruch zu der Antwort steht, wonach gleichzeitig in zwei Fällen eine einvernehmliche Lösung erzielt worden sein soll.

3.8 Gesamtschätzungen

Bei der Bitte um Bewertung der PPP-Projekte wurde zwischen den Effizienzerwartungen und den Gesamtschätzungen differenziert. So ist etwa die beschleunigte Projektrealisierung der wichtigste Grund für die Wahl von PPP-Projekten noch vor den Effizienzerwartungen (vgl. Kap. 3.2). Mit der Gesamtschätzung wird der Erfolg aller Projektziele in der Summe bewertet (vgl. Abbildung 16). Hier ist das Bild immer noch positiv, allerdings nicht ganz so eindeutig wie bei den Effizienzerwartungen (vgl. Kap. 3.6). Die Erwartungen an die PPP-Projekte wurden in 72 Prozent aller Projekte – in denen eine Beurteilung abgegeben wurde - voll und ganz erfüllt.

Abbildung 16



Wie auch bei den kommunalen Befragten muss relativierend zu den Einschätzungen gesagt werden, dass die Befragten oft entscheidend mitverantwortlich für das Zustandekommen der Projekte waren und daher eine gewisse Tendenz zur „selbstbestätigenden“ Bewertung bestehen mag. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in Einzelfällen zur Rechtfertigung der einmal getroffenen Entscheidungen im Nachhinein Projekte „schön geredet“ werden. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass in anonymisierten Befragungen wie dieser dieses Phänomen nicht allzu häufig auftritt.

4. Ergebnisse der Kommunalumfrage

4.1 Umfang, Ausmaß und Beginn der PPP-Projekte

Umfang der PPP-Projekte

Von knapp einem Viertel (23 Prozent) der antwortenden 1.203 Kommunen wurden PPP-Projekte oder Projektabsichten im Sinne der für die Befragung getroffenen Abgrenzung¹⁹ genannt (vgl. Tabelle 10). In 169 der Kommunen (14 Prozent) gibt es aktuelle Projekte oder Projektplanungen mit Vertrags- oder Grundsatzbeschluss nach dem 1.1.2000²⁰, in 55 Kommunen Projekte, die zwischen 1990 und 2000 gestartet wurden. Bei dieser Berechnung wurden mehrere Einrichtungen in einem Vertrag (z.B. Vertrag über die Sanierung und den Unterhalt von acht Schulen) als ein PPP-Projekt gezählt.

Tabelle 10: Zahl der Kommunen mit PPP-Projekten* oder Projektabsichten

Städte, Gemeinden und Kreise mit ...	Zahl	in Prozent aller Kommunen	in Prozent aller Kommunen mit Projekten oder Projektabsichten
... Projekten vor und nach 2000	29	2,4	10,4
... Projekten nur nach 2000	140	11,6	50,0
... Projekten nur vor 2000	26	2,2	9,3
... ohne Angaben oder nur mit Projektabsichten	85	7,1	30,4
Gesamt (mit Projekten oder Projektabsichten)	280	23,3	100
Gesamt (alle Befragten)	1.203	100	-

* PPP-Projekte im weiteren Sinne.

Quelle: Erhebungen des Deutschen Instituts für Urbanistik.

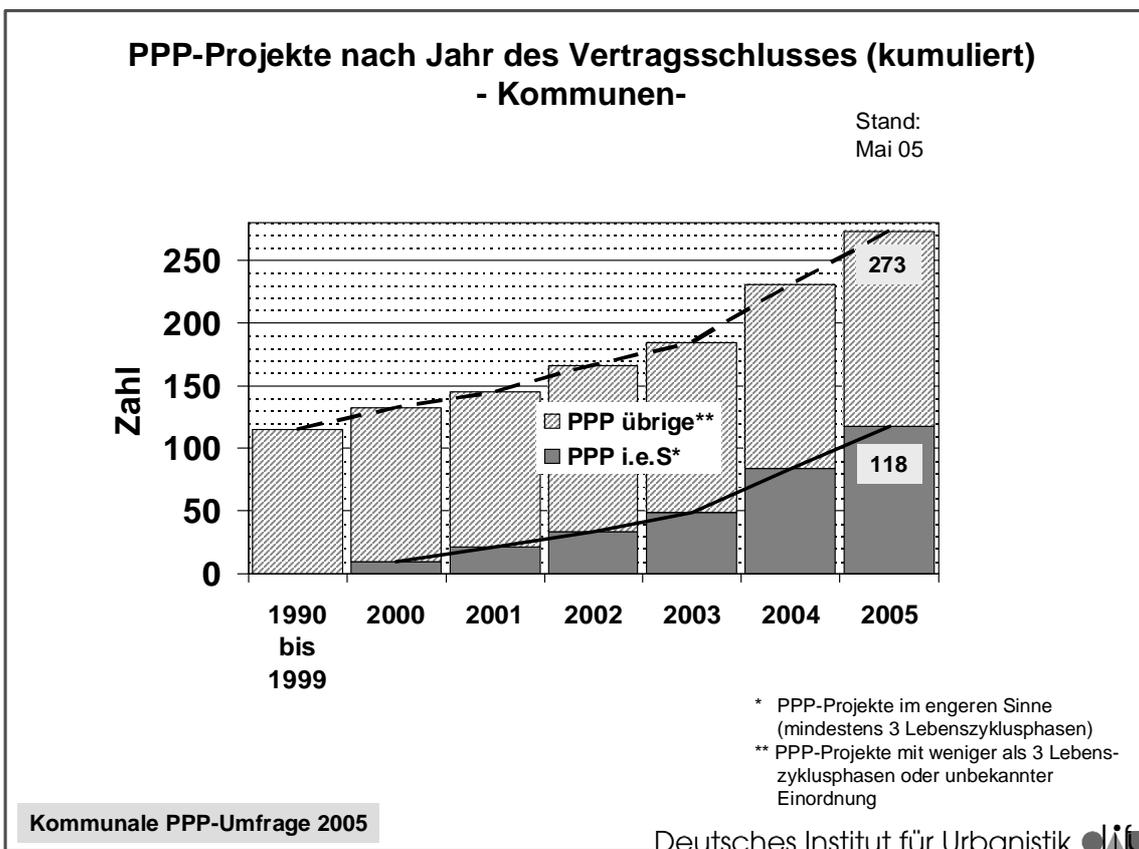
¹⁹ Vgl. Kap. 1, Abgrenzungen.

²⁰ Hier wurden sowohl Kommunen gezählt, die entsprechende Angaben im Mantelbogen machten als auch solche, die keine Angaben im Mantelbogen machten, aber Projektbogen ausgefüllt haben. Da die Angaben nicht immer zusammenpassten, und auch telefonische Rückfragen teilweise keine Klärung brachten, ist diese Zahl als Obergrenze anzunehmen. Die tatsächliche Zahl von Projekten liegt möglicherweise leicht darunter.

Zählt man nur diejenigen Projekte, die sich nach der von der PPP Task Force zugrunde gelegten, spezifischen Definition eindeutig als PPP-Projekte im engeren Sinne identifizieren lassen²¹ (vgl. Kapitel 4.5), dann gibt es in zehn Prozent der Kommunen (absolut: in 128 Kommunen) PPP-Projekte i.e.S. in der Umsetzung oder Planung – alles aktuelle Projekte, da nur diese mit ihren Lebenszyklusphasen erfasst worden sind.

In den 169 Kommunen mit aktuellen Projekten wurden zusammen 273²² Projekte benannt, in den 55 Gebietskörperschaften mit früheren Projekten mehr als 110 Projekte. In den 128 Kommunen mit PPP i.e.S. wurden zusammen 162²³ Projekte i.e.S. erfasst, die in der Umsetzung oder Planung sind.

Abbildung 17



Hochgerechnet auf alle Kommunen der Grundgesamtheit (alle Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie alle Landkreise) dürfte es vermutlich rund 440 aktuelle PPP-Projekte²⁴ in etwa 285 Kommunen²⁵ geben (in Umsetzung oder Planung). In der

- 21 PPP-Projekte im engeren Sinne beziehen mindestens drei Elemente des Lebenszyklus (also z.B. Planung, Bau und Finanzierung) ein; vgl. Kap.1..
- 22 In mehreren Kommunen wurden die Zahlen geschätzt.
- 23 Wie aus der Abbildung ersichtlich liegen nur für 118 der 162 Projekte i.e.S. Jahresangaben zum Vertragsschluss vor. Insofern weicht sind nur für 118 von den im Text beschriebenen 162 Projekten ab
- 24 Davon geschätzt 375 Projekte in 235 Städten und Gemeinden und 65 Projekte in 50 Landkreisen.
- 25 Annahme war dabei, dass der Anteil der PPP-Projekte in den 33 Prozent Städten und Gemeinden bzw. 31 Prozent der Kreise, die nicht auf die Umfrage geantwortet haben, gleich groß wie bei den Antwort-

Eingrenzung auf PPP-Projekte i.e.S. sind es hochgerechnet knapp 240 Projekte in knapp 190 Kommunen.²⁶

Zwischen Städten/Gemeinden und Landkreisen gibt es dabei keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich des Vorhandenseins von PPP-Projekten – weder bezüglich des Anteils von Kommunen mit Projekten noch bezüglich der durchschnittlichen Zahl von Projekten pro Kommune.

Entscheidung gegen PPP

160 Kommunen (13 Prozent) haben sich bewusst gegen die Durchführung von PPP-Projekten entschieden (vgl. Tabelle 11). Verglichen mit den 280 Kommunen mit Projekten oder Projektabsichten ist das die Minderheit. Diese und weitere 359 Kommunen nennen Gründe, die gegen PPP sprechen (vgl. Kap. 4.2).

Tabelle 11: Kommunen mit PPP-Projekten* versus Entscheidungen gegen PPP in Kommunen

	Zahl	in Prozent aller Kommunen
PPP-Projekte oder Projektabsichten vorhanden	280	23,3
Gründe gegen die Durchführung von PPP benannt ¹⁾	519	43,1
darunter: Bewusste Entscheidung gegen PPP	160	13,3

* PPP-Projekte im weiteren Sinne.

1) Darunter fallen auch häufiger Angaben wie „Kein Bedarf“ oder „Kein Anlass“.

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

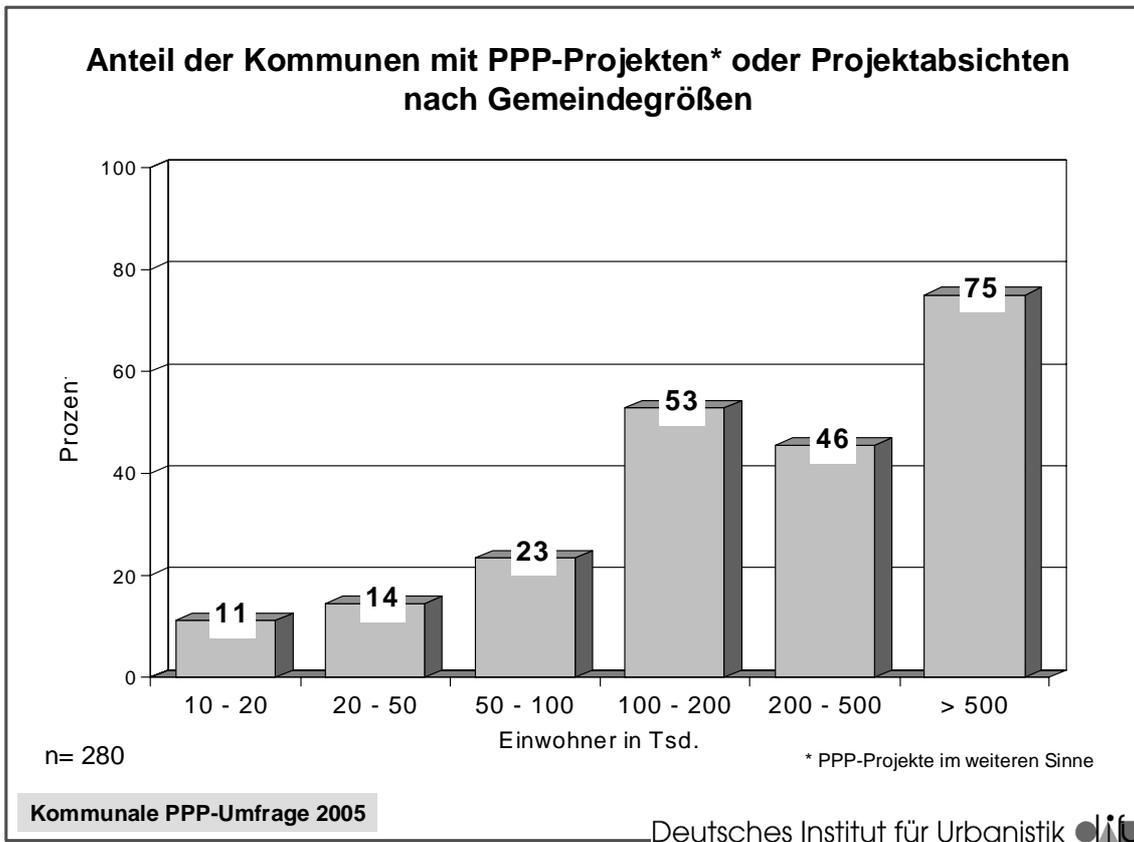
Projekte nach Größenklassen von Gemeinden und Ländern

Bei der Analyse nach Gemeindegrößen (hier wurden nur die Städte und Gemeinden analysiert, nicht die Landkreise), Bundesländern und Neuen vs. Alten Bundesländern, zeigen sich nur bei den Gemeindegrößen signifikante – hier hochsignifikante - Unterschiede (vgl. Abbildung 18). In mehr als jeder zweiten Stadt mit mehr als 100.000 Einwohnern wurden bzw. werden PPP-Projekte gestartet, bei den kleinen Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und 20.000 war es nur eine von neun mit PPP-Projekten. Ein erstaunliches Ergebnis ist, dass sich die durchschnittliche Zahl der Projekte in Städten und Gemeinden unterschiedlicher Größe *nicht signifikant* unterscheidet – im Durchschnitt sind es 1,6 Projekte (1,3 PPP i.e.S.) in Kommunen mit aktuellen PPP-Vorhaben (mit einer Spanne von 1,36 bis 2,4 Projekten in den verschiedenen Größenklassen). In den Landkreisen mit Projekten finden sich durchschnittlich 1,3 PPP-Projekte.

tenden ist. Die Gesamtzahl ergibt sich aus einer Hochrechnung nach Größenklassen der Gemeinden und einer einfachen Multiplikation bei den Kreisen.

²⁶ Da in den Gesamtzählungen auch Projekte enthalten sind, zu denen keine Projektbogen vorliegen – bei denen also unbekannt ist, ob es sich um PPP i.e.S. handelt oder nicht – ist die angegebene Zahl der PPP-Projekte i.e.S. eine Mindestangabe. Die tatsächliche Zahl der PPP i.e.S. aus der Umfrage bewegt sich zwischen diesem Mindestwert und der Zahl der PPP i.w.S.

Abbildung 18

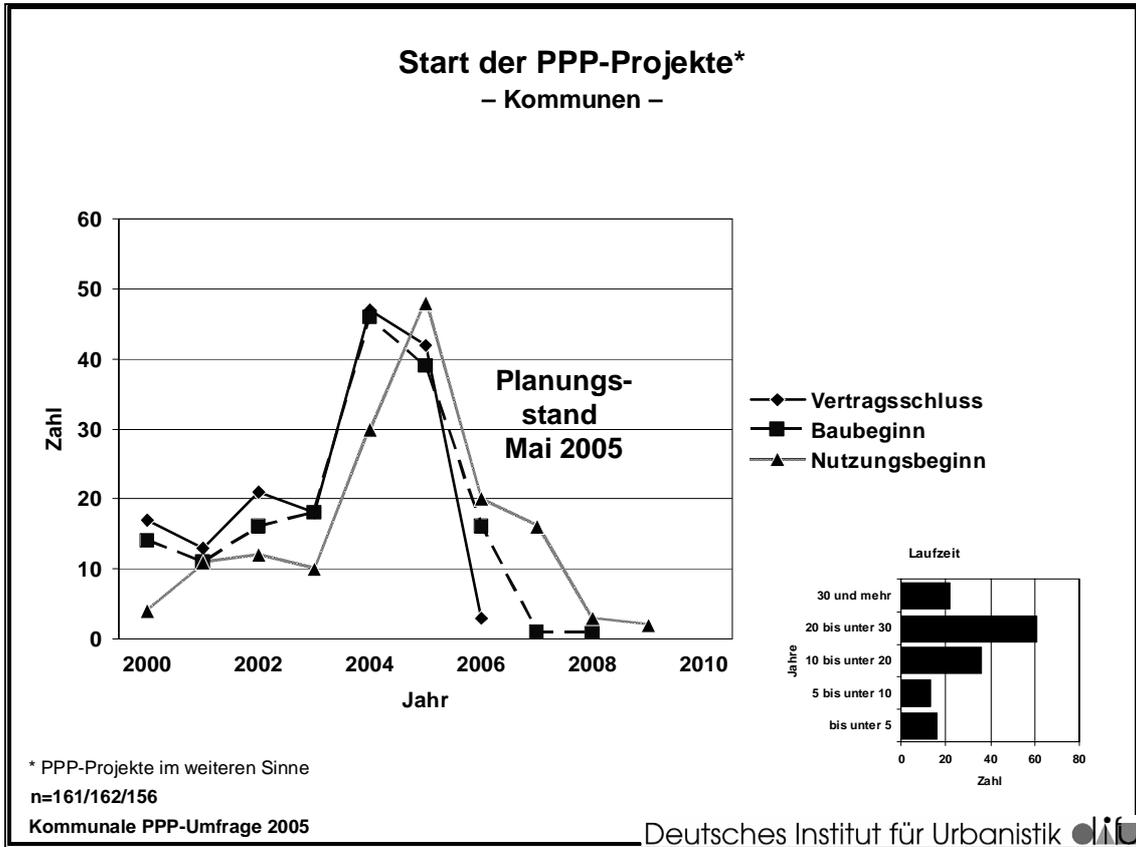


Zwischen den Bundesländern oder im Ost-West-Vergleich gibt es Unterschiede, die in der Summe aber nicht statistisch signifikant sind. Eine hochsignifikante Abweichung im Einzelfall ist allerdings doch zu vermerken: Gegenüber den 16 Prozent der Kommunen, die im bundesweiten Durchschnitt PPP-Projekte nennen, sind es in Sachsen gerade einmal 4 Prozent.

Beginn der PPP-Projekte

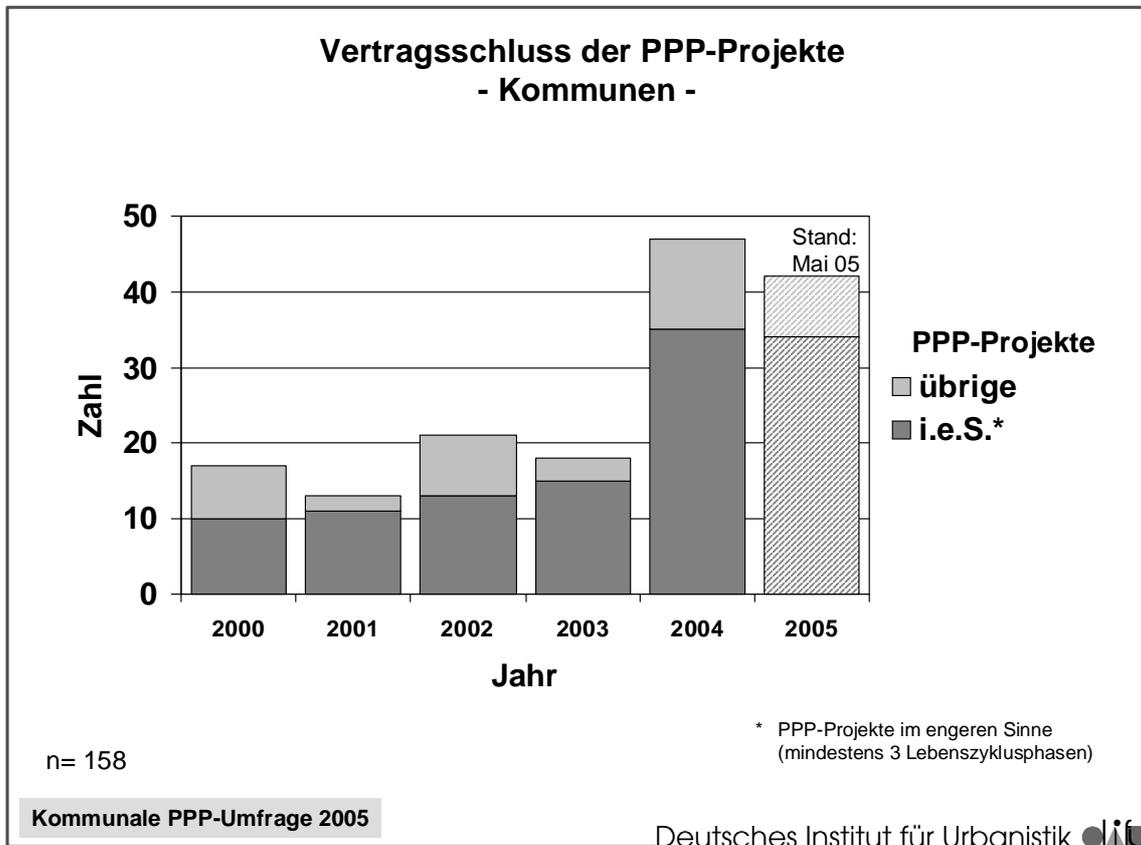
Für die mit Abstand größte Zahl der angegebenen Projekte wurde oder wird erst im Jahr 2004 oder 2005 ein Vertrag geschlossen; von 2000 bis 2003 war das Niveau deutlich niedriger (vgl. Abbildungen 18 und 19). Der Höhepunkt des Nutzungsbeginns verschiebt sich entsprechend auf das Jahr 2005. Für den Zeitraum nach 2005 sind der genaue Zeitpunkt des Vertragsschlusses, des Bau- oder Nutzungsbeginns vielfach noch nicht absehbar. Die Angaben zum Beginn der PPP-Projekte nach 2005 beschränken sich daher auf die Fälle, bei denen der Beginn im Mai 2005 schon konkret absehbar war. Seit 2003 ist ein starker Anstieg der Zahl von in Nutzung befindlichen PPP-Projekten zu verzeichnen. Die meisten Projekte haben Laufzeiten zwischen 10 und 30 Jahren.

Abbildung 19



Bei drei der 161 Projekte mit Angaben zum Vertragsschluss soll der Vertrag erst 2006 geschlossen werden. Unter den verbleibenden 158 Projekten gibt es 118 Projekte im engeren Sinn (vgl. Abb. 19).

Abbildung 20



Aufgegebene oder nicht zustande gekommene Projekte

Immerhin 68 Kommunen (sechs Prozent aller Antwortenden) geben an, dass es in ihrem Bereich endgültig aufgegebene oder nicht zustande gekommene Projekte gibt. In 29 dieser Kommunen sind das 34 Projekte, deren Startschuss nach dem 1.1.2000 lag (zu den Gründen vergleiche Kap. 4.2). Damit ist das Verhältnis dieser gescheiterten Projekte zur Zahl der Projekte, über die nach dem Jahr 2000 ein Vertrag geschlossen oder ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde, etwa 1 : 8. D.h. auf acht vertragsgemäß gestartete Projekte kommt ein aufgegebenes.

4.2 Gründe für und gegen PPP

Insgesamt haben 295 Befragte die Gründe aufgeführt, die aus ihrer Sicht *für* die Durchführung von PPP-Projekten sprechen (259 Kommunen, die Projekte oder Projektabsichten benannt haben und 36 Kommunen, die keine PPP-Absichten haben). Weitaus am häufigsten (in 85 Prozent aller Antwortenden) werden Effizienzvorteile als Grund für die Durchführung von PPP angegeben, vor Beschleunigungsaspekten und dem Bedarf an Privatkapital (vgl. Tabelle 12). Die Einschätzungsunterschiede zwischen Gemeinden und Landkreisen sind relativ klein; hervorzuheben ist lediglich, dass der Bedarf nach Privatkapital auf Gemeindeebene weitaus häufiger als Grund genannt wird (55 Prozent) als auf

Kreisebene (38 Prozent). Diese allgemeinen Aussagen entsprechen auch den Angaben aus den einzelnen Projekterfassungsbogen: auch hier ergibt sich dieselbe Reihenfolge der wichtigsten Gründe (fragt man nach den Hauptgründen). Erstaunlich ist, dass privates Know-How eine vergleichsweise untergeordnete Rolle bei der Wahl von PPP spielt. Grund dafür ist möglicherweise der, dass auch bei klassischer öffentlicher Auftragsvergabe das Know-How der privaten Auftragnehmer zur Anwendung kommt und damit in dieser Hinsicht keine wesentlichen Vorteile in PPP gesehen werden. Es gibt deutliche Unterschiede zwischen Gemeinden und Landkreisen – kaum in der Rangfolge, aber in den Prozentanteilen. Effizienz- und Beschleunigungsgewinne durch PPP spielen in den Kreisen eine wichtigere Rolle, während von den Städten und Gemeinden öfter der Bedarf an privatem Kapital genannt wird.

Tabelle 12: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten*

Grund	Allgemein		Projektbezogen			
			Gründe (Mehrfachnennungen)		Hauptgrund	
	<i>Gemeinden/Kreise</i>					
	in %	Rang	in %	Rang	in %	Rang
Erwartung von Effizienzvorteilen ¹⁾	83/80	1	81/95	1/1	56/89	1/1
Erwartung beschleunigter Projektrealisierung	55/63	2	69/79	2/2	31/43	3/2
Bedarf an privatem Kapital	54/38	3	51/38	3/4	38/26	2/3
Erwartung höherer Effektivität ²⁾	41/36	4	48/60	4/3	18/17	4/4
Bedarf an privatem Know-How	30/23	5	32/29	5/5	12/3	5/6
Sonstige Gründe für PPP	6/11	6	14/17	6/6	10/11	6/5
Nennungen gesamt	231/63		171/42		131/35	

*PPP-Projekte im weiteren Sinne.

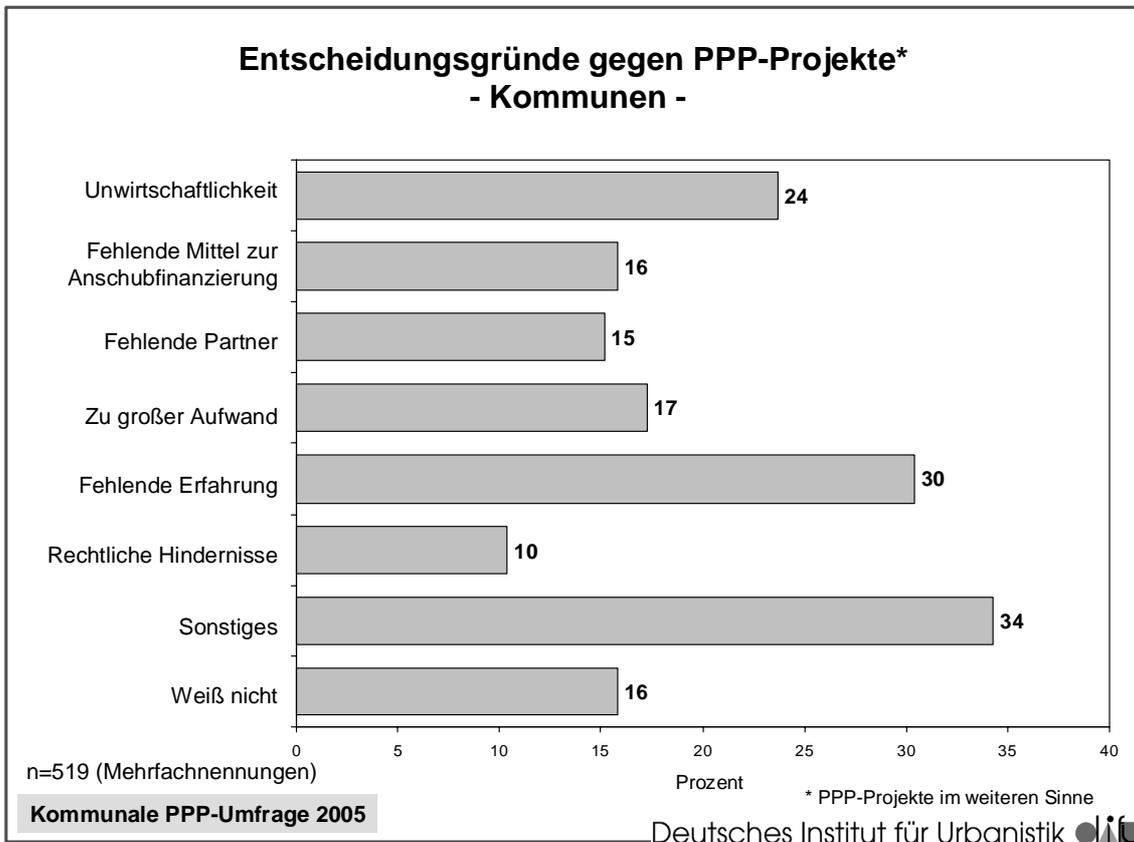
1) Höhere Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Kommune alleine.

2) Bessere Zielerreichung.

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

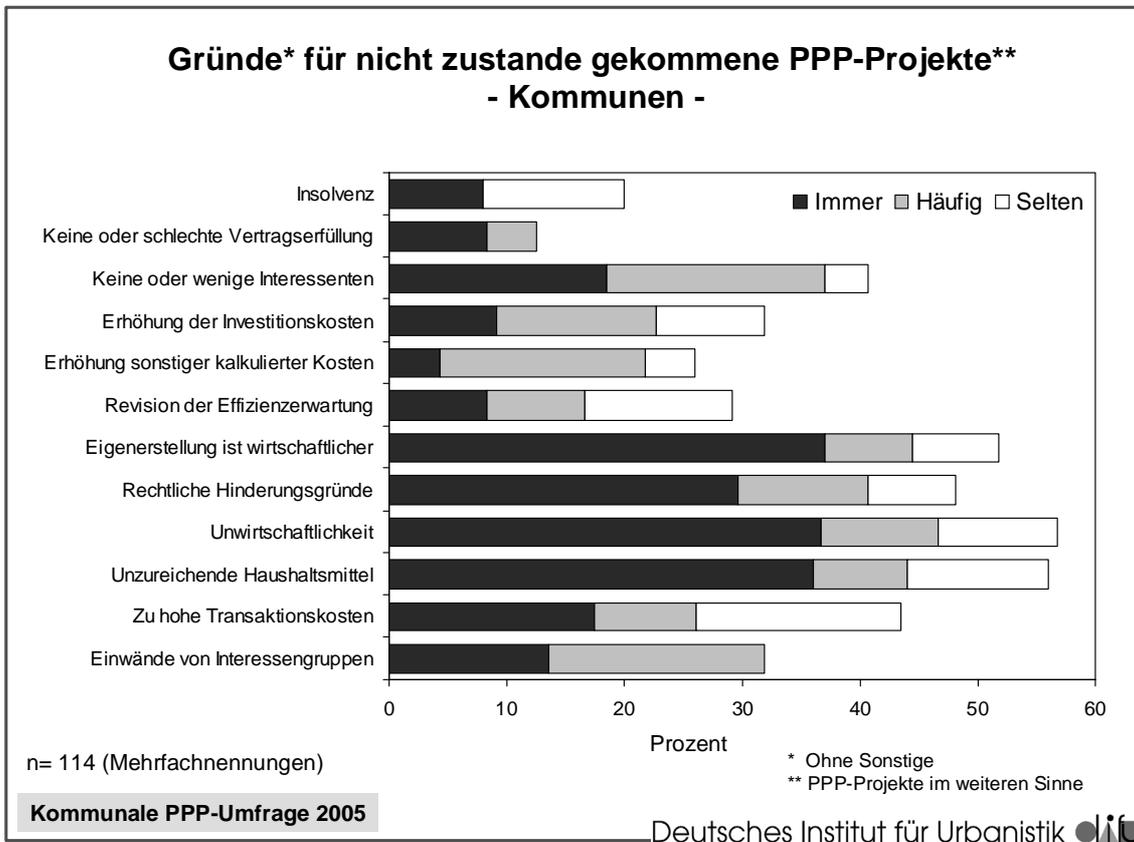
519 Städte, Gemeinden und Kreise haben Gründe benannt, die aus ihrer Sicht *gegen* die Durchführung von PPP sprechen, bzw. die sie veranlasst haben, PPP-Projekte bisher nicht in Erwägung zu ziehen. Die Argumente sind relativ gleichmäßig verteilt (vgl. Abbildung 21). Am häufigsten werden „Sonstige Gründe“ genannt, worunter sich vielfach „Kein Bedarf“ verbirgt. „Fehlende Erfahrung“ und „Unwirtschaftlichkeit“ sind die am nächsthäufigsten genannten Gründe. Hinter dem Stichwort „Unwirtschaftlichkeit“ verbirgt sich – das zeigen die schriftlichen und telefonischen Anmerkungen – öfter das Argument, dass auf lange Sicht PPP den Kommunen teurer zu stehen komme, also nur eine Verlagerung der Ausgaben auf zukünftige Jahre bedeuten würde. Rechtliche Hindernisse werden nur von einem Zehntel der antwortenden Kommunen benannt.

Abbildung 21



Wenn Projekte vorzeitig aufgegeben wurden oder trotz Grundsatzbeschluss nicht zustande gekommen sind (34 Projekte; vgl. Kap. 4.1), dann hatte das in erster Linie ökonomische Ursachen: fehlende Wirtschaftlichkeit, wirtschaftlichere Eigenerstellung und unzureichende Haushaltsmittel sind die am häufigsten genannten Gründe (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22



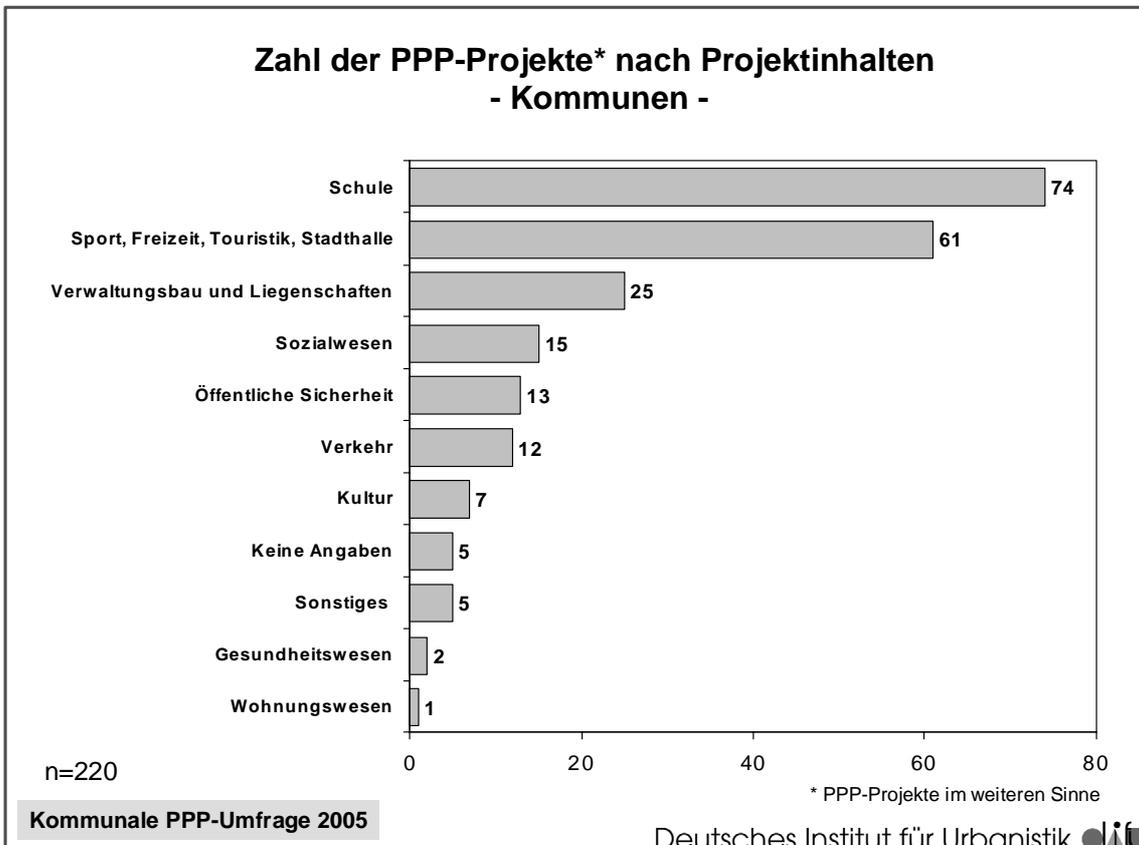
4.3 PPP-Bereiche/-Projektgegenstände

In Kommunen, in denen es PPP-Projekte gibt, sind diese vor allem in den Bereichen Schule und Sport/Freizeit/Touristik zu finden (vgl. Abbildung 23). Über ein Drittel (74 von 220 Projekten) lassen sich unter dem Schlagwort „Schule“ zusammen zu fassen. Dazu gehört neben Neubau und Sanierung von Schulgebäuden beispielsweise auch die Sanierung der Heizungsanlagen (in etwa zehn Schul-Projekten). Zu beachten ist hierbei wieder, dass in einem Projektvertrag oft mehrere Schulen oder Einrichtungen zusammengefasst und in diesen Fällen nur als ein Projekt gezählt werden.

Fast ein Drittel der kommunalen PPP-Projekte ist im Bereich Sport, Freizeit, Touristik angesiedelt. Hier gibt es 61 Projekte, deren Vertragsabschluss nach dem 1.1.2000 datiert ist. Zu nennen sind hier Projekte wie der Neubau und die Sanierung von Sporthallen und Schwimmbädern.

Projekte im Bereich Verwaltungsbau und Liegenschaften bilden die dritte große Gruppe. Hier wurden oft genannt: Der Bau oder die Sanierung von Verwaltungsgebäuden oder die Erschließung von Wohnbaugebieten.

Abbildung 23



Neben konkreten Projektinhalten wurde abgefragt, welche Rolle PPP in bestimmten Aufgabenbereichen der Kommunen heute bzw. zukünftig zukommt. Dazu haben etwa zwei Drittel der Kommunen Angaben gemacht. Insgesamt zeigt sich, dass nach Einschätzung der Befragten PPP zum heutigen Zeitpunkt noch in keinem kommunalen Aufgabenfeld eine besondere Rolle spielen (vgl. Tabelle 13).

In der Zukunft könnte sich das ändern (vgl. Tabelle 13). Nach Einschätzung jeweils etwa eines Fünftels der Städte und Gemeinden wird PPP vor allem in den Bereichen Sport, Schule und Kultur in Zukunft große Bedeutung haben. Danach folgt als „PPP-Themenfelder“ die Stadtentwicklung, sowie die Bereiche Kindertagesstätten, Umwelt, Altenversorgung und Versorgung. Bei den Landkreisen stellt sich die Prognose etwas anders dar. Hier sind die „Spitzenreiter“ in den Bereichen Umwelt, Krankenhäuser und Schulen zu finden.

Tabelle 13: Bereiche²⁷, in denen eine große Bedeutung von PPP gesehen wird

	Städte/Gemeinden				Landkreise			
	Heute		morgen		Heute		morgen	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Sport	6,5	535	24,0	681	1,0	101	9,0	134
Schulen	6,1	527	18,3	666	7,9	126	28,5	165
Kultur	4,3	516	16,8	635	2,0	102	7,7	130
Stadtentwicklung	4,6	525	15,3	642	1,1	90	2,5	119
Kindertagesstätten	3,3	454	11,4	554	0	76	2,8	106
Umwelt	2,4	492	10,8	600	6,9	101	14,6	137
Altenversorgung	1,9	430	10,3	516	0	78	7,5	107
Versorgung	2,6	495	10,1	593	2,2	93	8,1	124
Verkehr/Straßen	1,5	454	8,3	540	2,4	84	10,6	123
Krankenhäuser	0,2	410	6,8	486	2,5	81	15,5	110

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

4.4 PPP-Projektbeteiligte und Organisationsformen

Meist sind Städte, Gemeinden und Kreise die alleinigen öffentlichen Partner in den PPP-Projekten, teilweise selbst, teilweise durch ihre kommunalen Eigenbetriebe und -gesellschaften. In 36 aller 208 kommunalen PPP-Projekte, zu denen hier Angaben vorliegen, sind sowohl die Kommunen selbst als auch kommunale Eigenbetriebe und -gesellschaften gleichzeitig als Partner beteiligt - in den Städten und Gemeinden trifft das auf jedes fünfte Projekt zu. „Sonstige öffentliche Projektpartner“, also Stiftungen, Vereine oder Landesgesellschaften werden insgesamt von weniger als 5 Prozent der Kommunen genannt.

Tabelle 14: Öffentliche PPP-Beteiligte in Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)

	Städte/Gemeinden		Landkreise	
	Zahl	%	Zahl	%
Kommune	156	92,3	38	97,4
Kommunaler Eigenbetrieb/ Eigengesellschaft	34	20,1	2	5,1
Beteiligung sonstiger öffentlicher Einrichtungen ¹⁾	10	5,7	1	2,5
Gesamt	169	100,0	39	100,0

1) Bereinigt um die Nennung von privaten Investoren (Banken, Unternehmen).

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

²⁷ Insgesamt wurde nach der Bedeutung von PPP in 22 Bereichen gefragt. Die hier aufgeführten sind die „Spitzenreiter“. Die Rubrik geringe Bedeutung wurde in dieser Tabelle nicht dargestellt.

Zur Durchführung von PPP wurden nur in vierzehn Städten (8 Prozent der Antwortfälle) und sieben Landkreisen (17 Prozent) öffentlich-private Gesellschaften gegründet. In den meisten Fällen (88 Prozent der Städte, und 78 Prozent der Landkreise) geschah dies nicht (vgl. Tabelle 15), sondern man beschränkte sich auf die Realisierung des Vorhabens im Rahmen einer vertraglich vereinbarten Projektdurchführung.

Tabelle 15: Gründung öffentlich-privater Gesellschaften

	Städte/Gemeinden		Landkreise	
	Zahl	%	Zahl	%
Ja	14	7,7	7	17,1
Nein	161	88,5	32	78,0
Weiß nicht	7	3,8	2	4,9
Gesamt	182	100,0	41	100,0

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

4.5 PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen

PPP-Leistungsbereiche

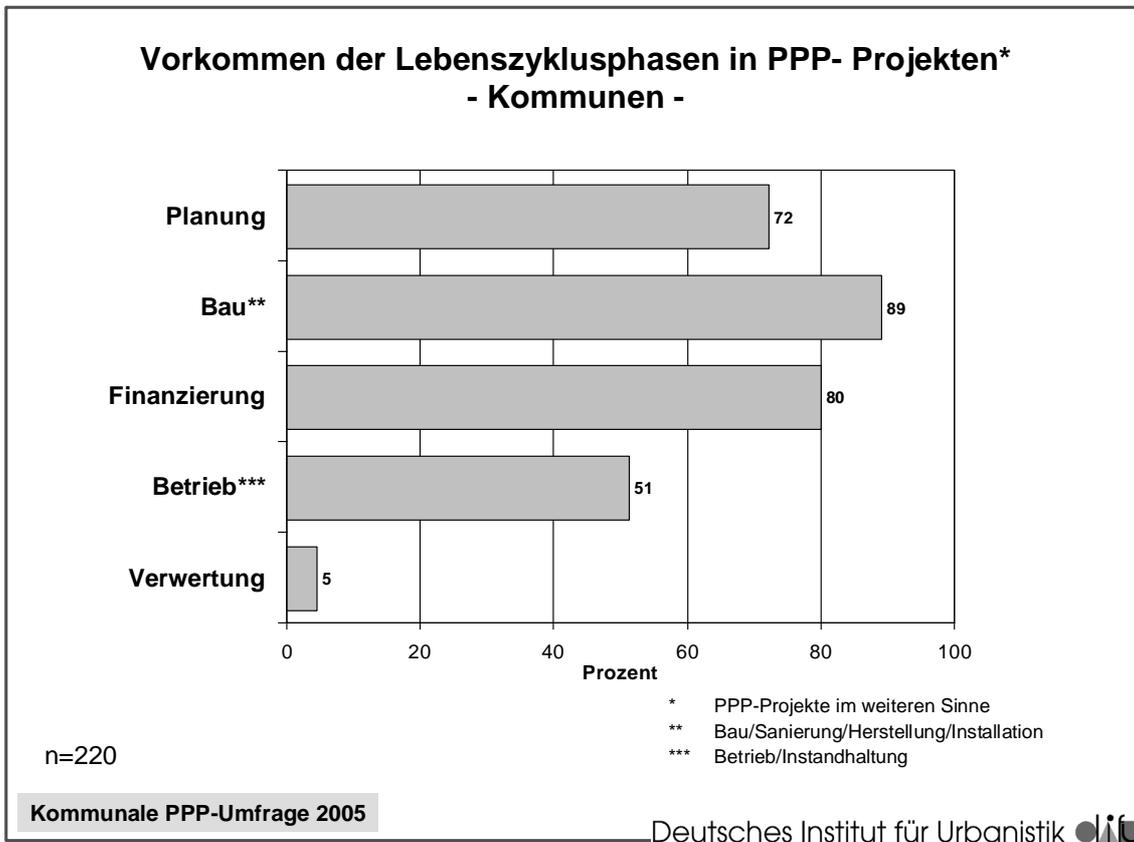
Angaben über die vom privaten Partner übernommenen Leistungsinhalte liegen für 214 kommunale Projekte²⁸ vor. Am häufigsten, in 9 von 10 Projekten, ist der Bau (bzw. Sanierung, Herstellung oder Installation) Leistungsbestandteil der PPP-Verträge (vgl. Abbildung 24). Die Verwertung ist bei den kommunalen Projekten noch kaum Bestandteil (nur in einem von 20 Verträgen).

Es stellt sich das bereits erwartete, aber unvermeidbare Problem, dass es sich bei dem Begriff PPP um einen unscharfen, sehr unterschiedlich verwendeten Begriff handelt. Die von der PPP-Task Force zugrunde gelegte, spezifische Beschränkung auf Projekte, die mindestens drei Elemente des Lebenszyklus in einem ganzheitlichen Ansatz einbeziehen²⁹, - hier PPP-Projekte im engeren Sinn genannt - wurde nicht von allen Befragten übernommen. Die Grundgesamtheit der von den Befragten als PPP angegebenen Projekte umfasst daher auch andere Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten, die diesen umfassenden Ansatz nicht aufweisen – hier PPP-Projekte im weiteren Sinn genannt. Die Zahlen über den jeweiligen Anteil von bestimmten Leistungsgegenständen oder auch Vertragstypen an der Grundgesamtheit sind daher verzerrt und werden nicht zuletzt dadurch beeinflusst, inwieweit die Antwortenden die enge Definition von PPP übernehmen.

²⁸ Nicht mitgezählt: Sechs Projekte, bei denen nur „Sonstiges“ angekreuzt wurde.

²⁹ Vgl. Kapitel 1.

Abbildung 24



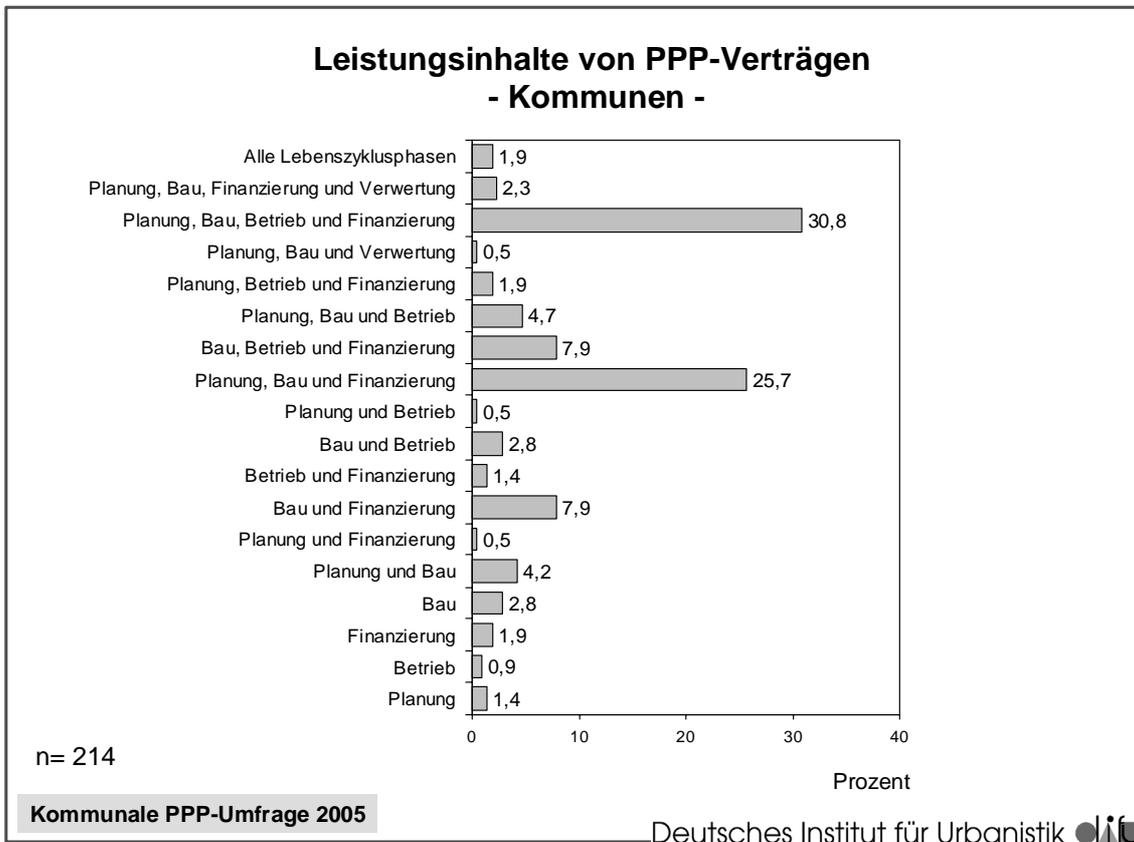
Nur 15 der angegebenen PPP-Projekte (sieben Prozent) beschränken sich auf eine einzige Leistung (vgl. Abbildung 25). Alle anderen Projekte umfassen mindestens zwei Elemente des Lebenszyklus. Die enge Definition von PPP nach der PPP Task Force, wonach mindestens drei Lebenszyklusphasen vom Privaten übernommen sein müssen, erfüllen drei von vier der kommunalen Projekte (76 Prozent). 35 Prozent der Projekte umfassen bereits vier und mehr Lebenszyklusphasen.

Mehr als die Hälfte aller Projekte umfassen Planung, Bau³⁰ und Finanzierung; in 31 Prozent gehört auch noch der Betrieb³¹ dazu. Noch selten sind auf der kommunalen Ebene umfassende Modelle, die auch die Verwertung einbeziehen (insgesamt 4 Prozent).

³⁰ Darunter kann auch Sanierung, Herstellung oder Installation fallen; vgl. Kapitel 3.5.

³¹ Darunter kann auch Instandhaltung fallen; vgl. Kapitel 1.

Abbildung 25



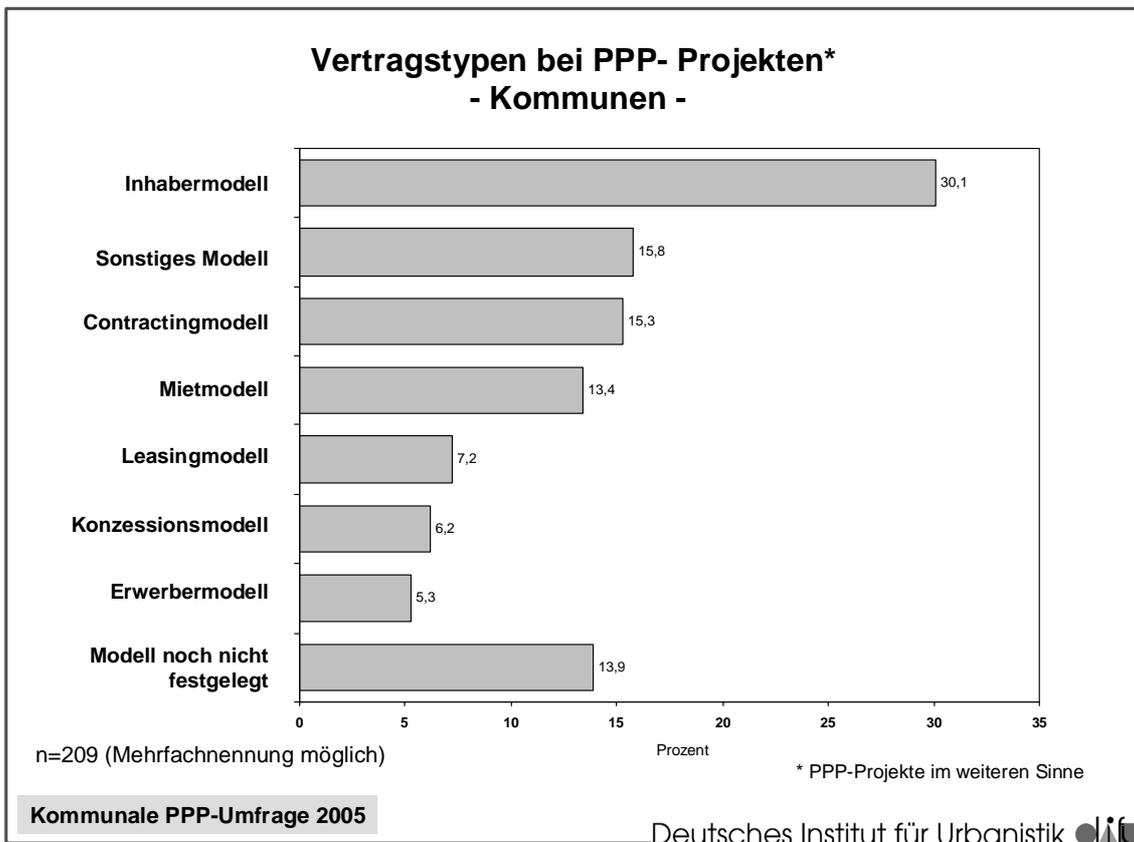
Soweit „Sonstiges“ als Leistungsgegenstand angegeben wurde, handelte es sich dabei oft nur um andere Begriffe für die bereits angegebenen Lebenszyklen, z. B. Inspektion, Wartung, Instandsetzung zusätzlich zu „Betrieb“ und „Instandhaltung“. Sofern sich daraus gegenüber den angekreuzten Lebenszyklen Ergänzungen ergaben, wurden diese berücksichtigt. In einzelnen Fällen wurden außerdem Lieferleistungen als zusätzliche Vertragspflichten des privaten Partners genannt, z. B. die Gebäudeeinrichtung oder die Lieferung von Wärme. Außerdem wurden auch Dienstleistungen wie das Projektmanagement, die Unterstützung beim Verkauf oder die finanzielle Abwicklung gesondert als Aufgaben des Privaten aufgeführt. Da solche zusätzlichen Vertragsgegenstände auf die grundsätzliche Typisierung des PPP-Modells keinen Einfluss haben, wurden sie bei der Auswertung nicht berücksichtigt.

PPP-Vertragstyp

In den Kommunen wurden insgesamt in 209 Projektfragebogen Angaben zum Vertragstyp gemacht. Knapp ein Drittel der kommunalen Projekte sind Inhabermodelle, bei denen ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers genutzt wird, wobei der Anteil dieses Modells in den Städten und Gemeinden etwas höher liegt als in den Landkreisen. Das Erwerbermodell spielt demgegenüber mit fünf Prozent der angegebenen Projekte nur eine geringe Rolle. Etwa fünfzehn Prozent der PPP-Projekte sind Contracting-Modelle, ungefähr dreizehn Prozent sind Mietmodelle. Leasingmodelle mit 7 Prozent und Konzessionsmodelle mit 6 Prozent kommen bei den aktuellen Projekten eher selten vor. Ursprünglich zwanzig

Prozent der Fälle wurden als „Sonstiges Modell“ gekennzeichnet. In dieser hohen Zahl spiegeln sich vor allem die Schwierigkeiten der Befragten mit der Einordnung in die ja nicht ganz leicht zu erfassenden Vertragstypen wider. Soweit sich die dazu gemachten Angaben einem bestimmten Vertragstyp zuordnen ließen, wurden die Angaben entsprechend berichtet. Die übrig bleibenden Angaben zu „Sonstigen Modellen“ nennen vielfach Finanzierungsvarianten (z. B. Forfaitierung, Ratenkauf), greifen auf die zivilrechtlichen Vertragstypen zurück, nennen Leistungsinhalte oder machen sonst Angaben, die sich keinem der Vertragstypen klar zuordnen lassen.

Abbildung 26



4.6 Wirtschaftlichkeit, Investitionen und Kosten

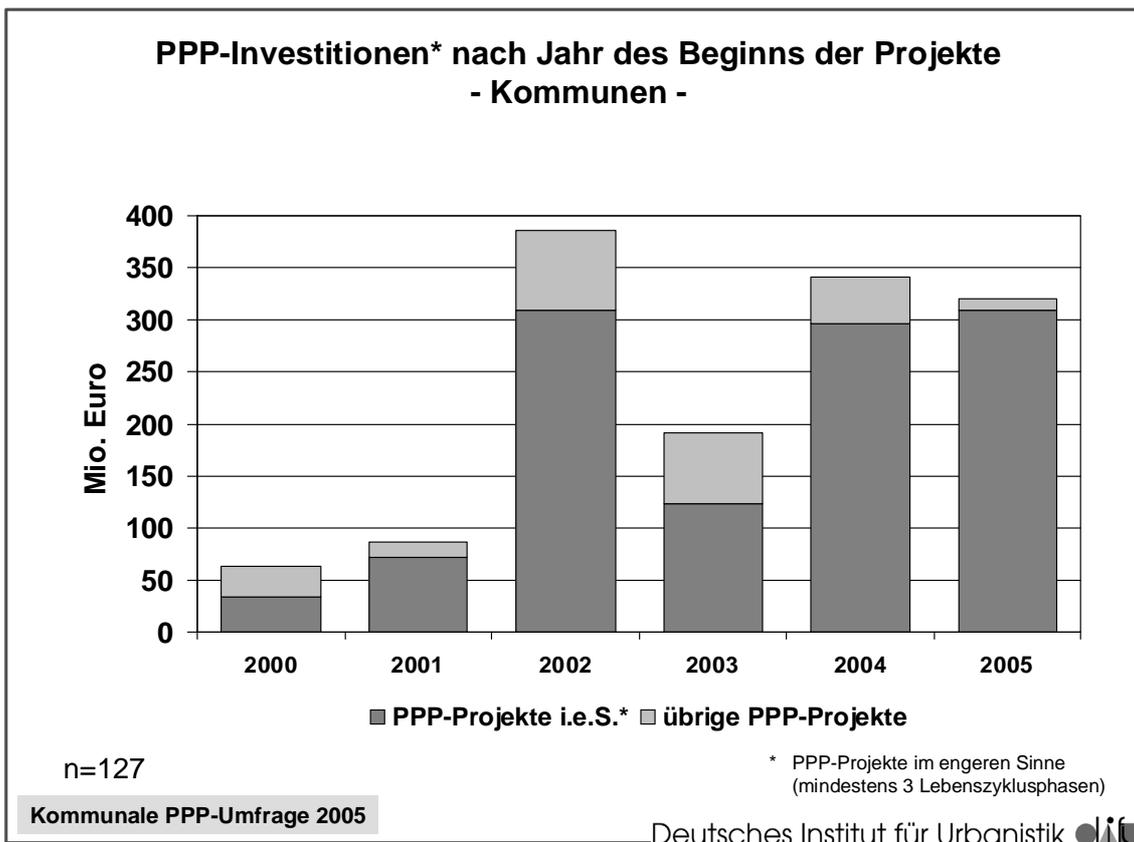
Investitionsvolumen

In der Umfrage sind 185 kommunale Projekte enthalten, bei denen auch das Investitionsvolumen genannt wurde. In der Summe ergibt sich daraus ein Investitionsvolumen von knapp 2,5 Mrd. Euro. Darin sind 135 PPP-Projekte i.e.S. enthalten mit einem aufsummierten Investitionsvolumen von 2,1 Mrd. Euro. Im Durchschnitt betrug das Investitionsvolumen je Projekt rund 13 Mio. Euro, bei den PPP-Projekten i.e.S. 16 Mio. Euro.

Für 127 Projekte liegen auch Angaben nach dem (Bau-)Beginn im Zeitraum 2000 bis 2005 vor. Aus Abbildung 27 lässt sich erkennen, dass deren Investitionsvolumen von 2000 bis 2005 erheblich angestiegen ist, insbesondere bei den PPP-Projekten i.e.S. Dieser

Anstieg verlief allerdings nicht linear, was insbesondere durch den Baubeginn mehrerer Großprojekte bedingt war. Auf alle aktiven Projekte hochgerechnet (siehe Kapitel 4.1) ergibt sich für den genannten Zeitraum ein Investitionsvolumen von fünf Milliarden Euro für die PPP-Projekte i.w.S. und von drei Milliarden Euro für die Projekte i.e.S. Für weitere 58 Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund einer Mrd. Euro wurde ein Baubeginn nach 2005 oder kein Baubeginn genannt, die meisten dieser Projekte dürften noch in der Planungsphase sein.

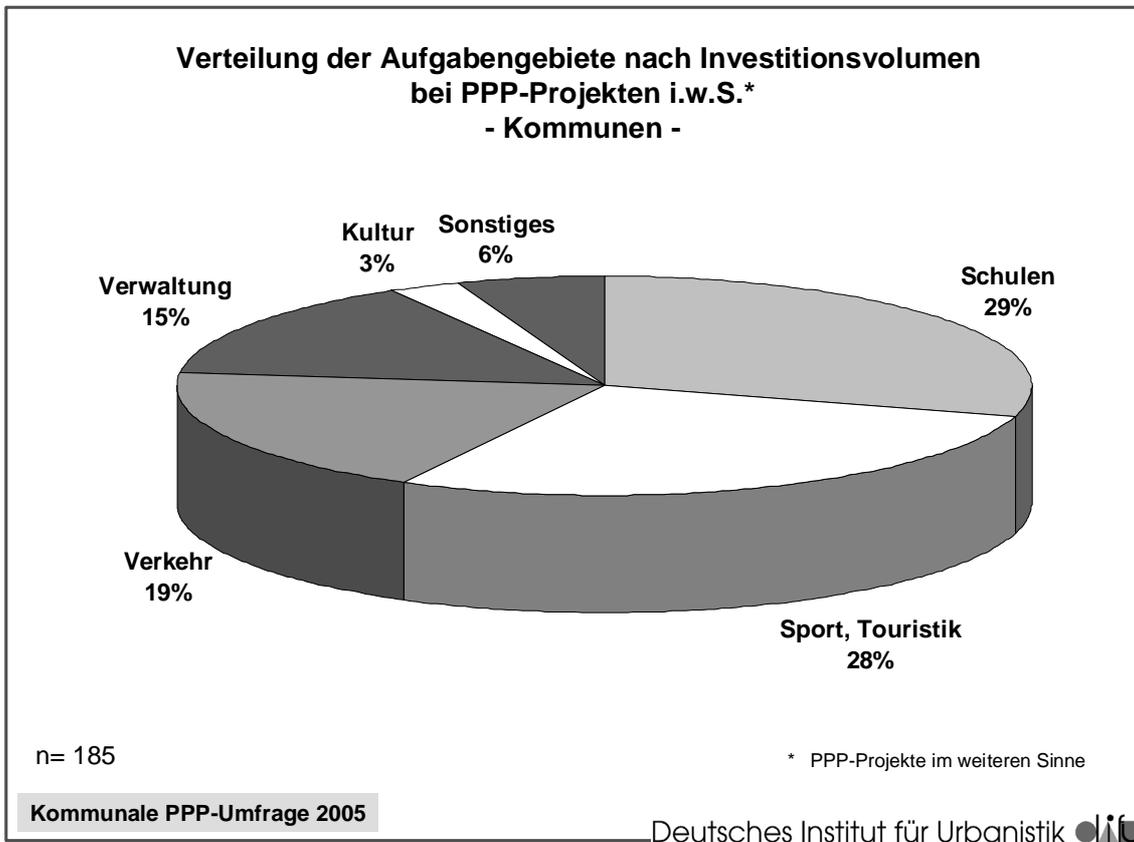
Abbildung 27



Die meisten Projekte mit angegebenem Investitionsvolumen wurden in den Bereichen Schulen (63 Projekte) und Sport, Freizeit, Touristik und Stadthallen (55 Projekte) nachgewiesen³². Auch in der Summe der gemeldeten Projekte machen diese Bereiche mit 29 Prozent bzw. 28 Prozent über die Hälfte des Investitionsvolumens aus (vgl. Abbildung 28). Begrenzt man diese Betrachtung auf die PPP-Projekte i.e.S., so zeigt sich keine große Veränderung der Verteilung: Schulen führen die Rangfolge mit 29 Prozent des gesamten Investitionsvolumens vor dem Bereich Sport usw. mit 24 Prozent und Verkehr mit 22 Prozent an.

³² Ein PPP-Projekt kann dabei den Bau und Betrieb mehrerer Objekte umfassen, z.B. mehrerer Berufsschulen.

Abbildung 28



Eine Investitionssumme von 10 Mio. Euro wird manchmal als Schwellenwert genannt³³, ab dem sich PPP-Projekte lohnen würden. So fällt bei der Verteilung der Projekte nach der Höhe der Investitionssumme auf, dass viele Projekte mit einem Volumen unter 5 Mio. Euro genannt wurden, während der Wert von 10 Mio. Euro nur von einem Drittel der Projekte überschritten wurde (vgl. Abbildung 29). Projekte mit einem größeren Investitionsvolumen (über 20 Mio. Euro) sind insbesondere in den Aufgabebereichen Schulen sowie Sport und Touristik anzutreffen.

Aus der Abbildung 30 ist zu erkennen, dass sich diese Struktur nicht wesentlich ändert, wenn man nur die PPP-Projekte i.e.S. betrachtet, lediglich die Gruppe der Projekte mit einem Volumen zwischen 20 und 50 Mio. Euro hat ein deutlich größeres Gewicht.

³³ Zusätzlich sind beim Schwellenwert noch die künftigen Betriebsausgaben zu berücksichtigen. Da diese im Durchschnitt etwa so hoch sind wie das Investitionsvolumen, ergibt sich ein gesamter Schwellenwert von 20 Mio. Euro.

Abbildung 29

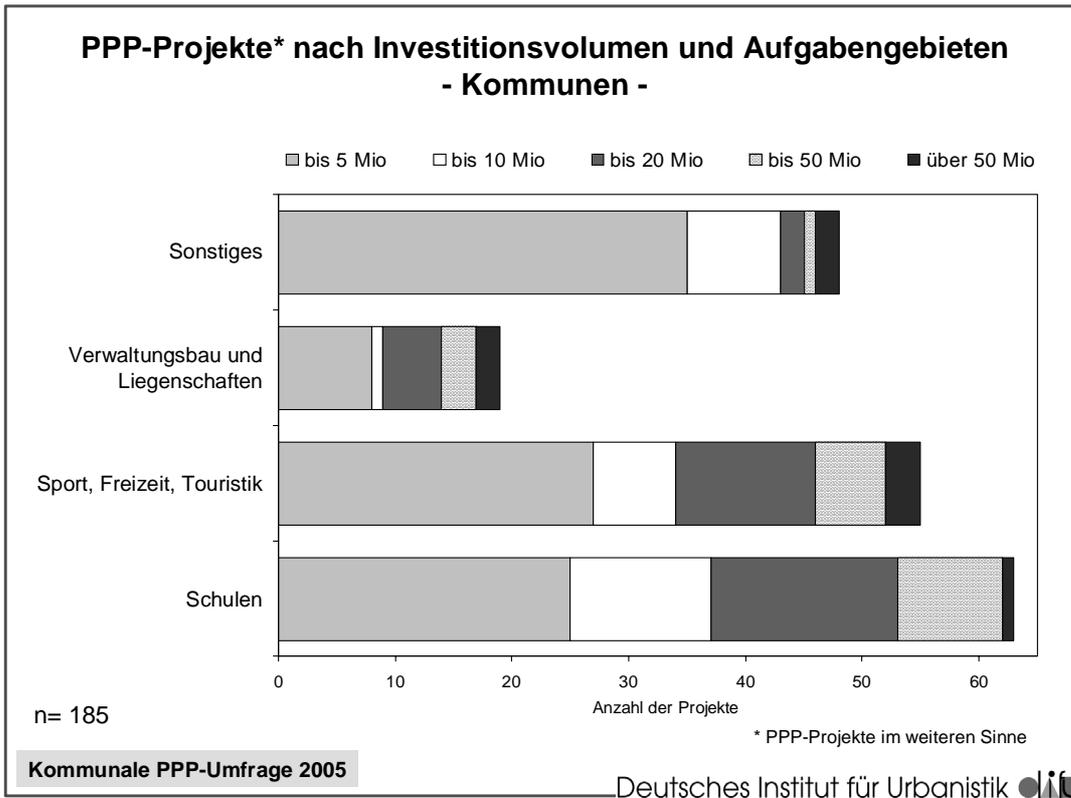
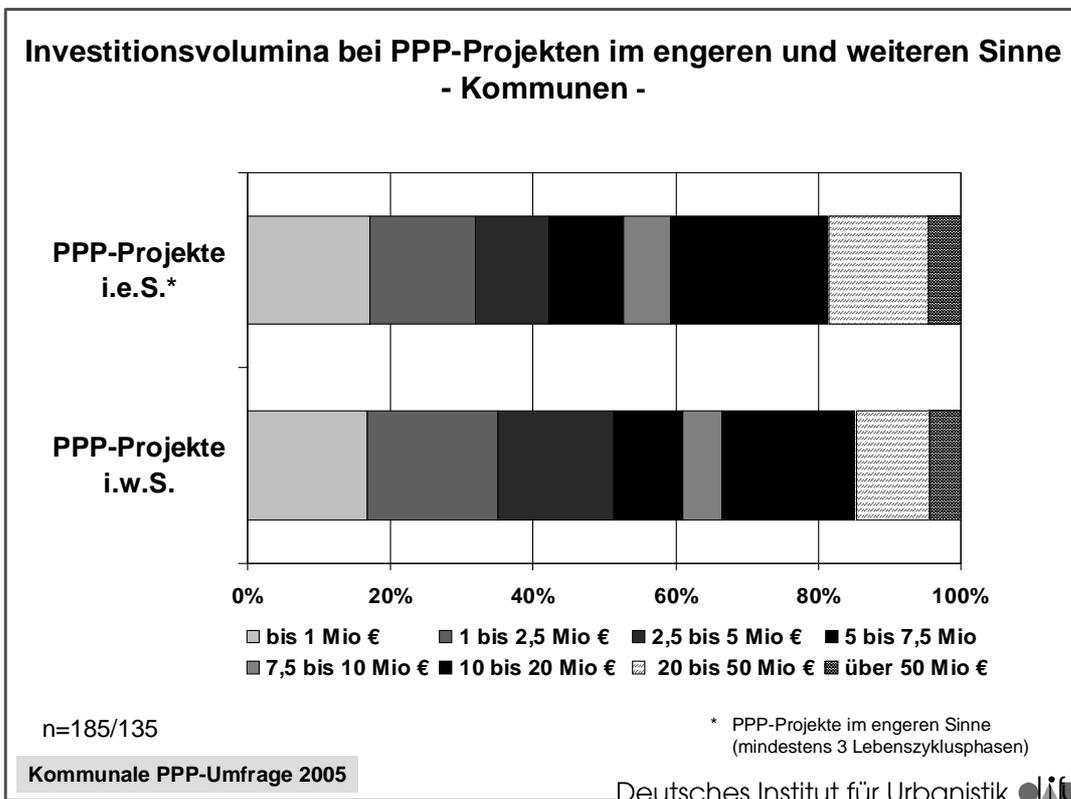


Abbildung 30



Anteil am kommunalen Investitionsvolumen

Aus den Angaben zu der Investitionssumme der PPP-Projekte mit einem Baubeginn 2000 bis 2005 und einer Beteiligung der Kommune selbst, also ohne Eigenbetriebe u.ä., lässt sich mittels der Zahl der Projekte und der durchschnittlichen Investitionen pro Projekt das PPP-Volumen ungefähr abschätzen (siehe Tabelle 16). Daraus ergibt sich über die Jahre hinweg ein Investitionsvolumen von 3,7 Mrd. Euro bzw. bei Beschränkung auf PPP-Projekte i.e.S. von 2,2 Mrd. Euro. Im gleichen Zeitraum haben die Kommunen über ihre Haushalte Sachinvestitionen in Höhe von knapp 120 Mrd. Euro durchgeführt³⁴. Damit erreichten die Investitionen der PPP-Projekte rund 3 Prozent im Vergleich zu den aufsummierten Sachinvestitionen 2000 bis 2005, bei den PPP-Projekten i.e.S. waren dies rund 2 Prozent. Nimmt man nur das Jahr 2005, dann dürften diese Werte deutlich höher anzusetzen sein, denn das PPP-Volumen ist gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 erheblich angestiegen, während das Volumen der Sachinvestitionen immer noch zurückgeht. Wir gehen daher für 2005 von einem Vergleichswert von 5 Prozent aus, bzw. rund 3 Prozent für die PPP-Projekte i.e.S.

Diese Werte beziehen sich auf alle Kommunen in Deutschland. Bei den Kommunen, die sich für PPP-Projekte entschieden haben, sieht die Situation anders aus. Für diese lässt sich abschätzen, dass das Investitionsvolumen der PPP-Projekte, wiederum für den Zeitraum 2000 bis 2005 rund 10 Prozent der Sachinvestitionen ausmacht³⁵. Beschränkt auf die Projekte i.e.S. lässt sich ein Wert von rund 9 Prozent errechnen. Dabei ist zu konstatieren, dass die Schwankungsbreite dieser Werte zwischen den Kommunen außerordentlich hoch ausfällt.

34 Ohne Investitionen für Ver- und Entsorgung (vgl. Abgrenzung in Kapitel 1).

35 Abgeschätzt auf der Basis der PPP-Projekte von 88 Kommunen und deren Sachinvestitionen im Jahre 2002. In den Sachinvestitionen sind die Ausgaben für Ver- und Entsorgung enthalten, soweit sie über den Haushalt laufen.

Tabelle 16: Schätzung des PPP-Investitionsvolumens mit Beteiligung der Kommune im Vergleich zu den kommunalen Sachinvestitionen 2000 bis 2005

	gemeldete PPP-Projekte	PPP-Projekte im engeren Sinne
Zahl der Projekte der Kommunen (hochgerechnet)	440	240
darunter: Zahl der Projekte 2000-2005 mit Beteiligung einer Kommune (hochgerechnet)*	320	175
PPP-Investitionssumme pro Projekt 2000-2005 in Mio. Euro*	11,5	12,7
PPP-Investition 2000-2005 insgesamt in Mrd. Euro*	3,7	2,2
Summe Sachinvestitionen der Kommunen (2000-2005)** in Mrd. Euro	119,5	119,5
Vergleich Höhe der PPP-Investitionen* 2000-2005 mit den Sachinvestitionen 2000 bis 2005 in %	3	2

* Ohne PPP-Projekte, an denen die kommunale Verwaltung selbst nicht beteiligt war.

** Ohne Ver- und Entsorgung

Quelle: Difu und Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte.

Zu den Betriebskosten der PPP-Projekte machten nur 37 Kommunen Angaben. In Relation zu deren jährlichen sächlichen Ausgaben waren dies 1,0 Prozent, in Relation zu den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes 0,2 Prozent.

Tabelle 17: Geschätzte Relation der Ausgabengröße von PPP-Projekten der Jahre 2000 bis 2005 im Vergleich zu ausgewählten Positionen der Haushalte bei Kommunen mit PPP-Projekten

Investitionen	Anzahl der erfassten Kommunen	88
	Investitionssumme PPP/ Sachinvestitionen (für 6 Jahre) in %	10
Betriebsausgaben	Einbezogene Kommunen	37
	Betriebsausgabensumme PPP/ Sächliche Ausgaben pro Jahr in %	1,0
	Betriebsausgabensumme PPP/ Ausgaben des Verwaltungshaushalt pro Jahr in %	0,2

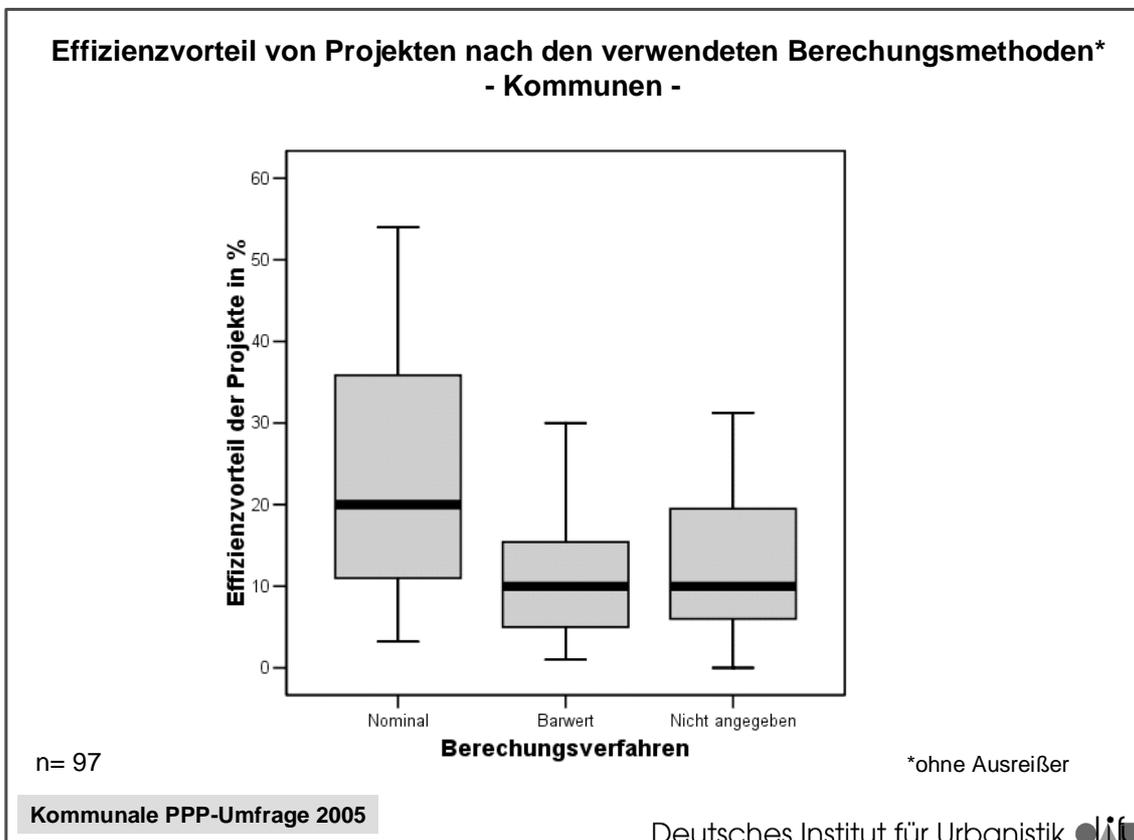
Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Effizienzvorteile der geplanten und durchgeführten Projekte

Die Größe der Effizienzvorteile der geplanten und durchgeführten Projekte decken eine breite Spanne ab. Dabei sind die Ergebnisse nach der gewählten Berechnungsmethode zu unterscheiden, viele Kommunen haben allerdings zu dem verwendeten Berechnungsverfahren keine Angaben gemacht. Für 97 Projekte wurden Angaben zum Effizienzvorteil gemacht. Bei den nominalen Angaben lagen der Mittelwert des Vorteils bei 23 Prozent,

der Median bei 20 Prozent³⁶. In den Bereich von 7 bis 33 Prozent Effizienzvorteil fielen 50 Prozent der Fälle (siehe den Kasten im Boxplotdiagramm der Abbildung 31³⁷). Erwartungsgemäß deutlich niedriger fiel der Mittelwert bei den nach der Barwertmethode berechneten Vorteilen mit 12 Prozent und einem Median von 10 Prozent aus³⁸. Bei diesem Verfahren lagen 50 Prozent der Fälle im Effizienzvorteil zwischen 5 und 15 Prozent. Bei den Projekten, die ohne Angaben zum Berechnungsverfahren waren, lag der Mittelwert bei 13 Prozent, der Median ebenfalls bei 10 Prozent, also ganz in der Nähe des Ergebnisses der Barwertberechnungen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist unbedingt zu beachten, dass in diese Darstellung nur solche Projekte einbezogen sind, die schon positiv entschieden wurden, d.h. solche Projekte, die nicht vorteilhaft sind, sind in dieser Darstellung nicht enthalten. Anders interpretiert zeigt die Aufstellung aber auch, dass es eine Fülle von Projekten gibt, bei der beträchtliche Effizienzvorteile erzielt werden können.

Abbildung 31



³⁶ Für zwei Projekte wurde ein Effizienzvorteil von 100% angegeben. Dieser hohe Wert kommt deshalb zustande, da eine Stiftung für die Kommune die Kosten der Projekte übernahm.

³⁷ Der Boxplot besteht aus einer Box, die von 25 bis 75% der Fälle begrenzt wird und deren innere Querlinie den Median repräsentiert. Ferner werden der kleinste und der größte Wert markiert, sofern sie keine Ausreißer sind.

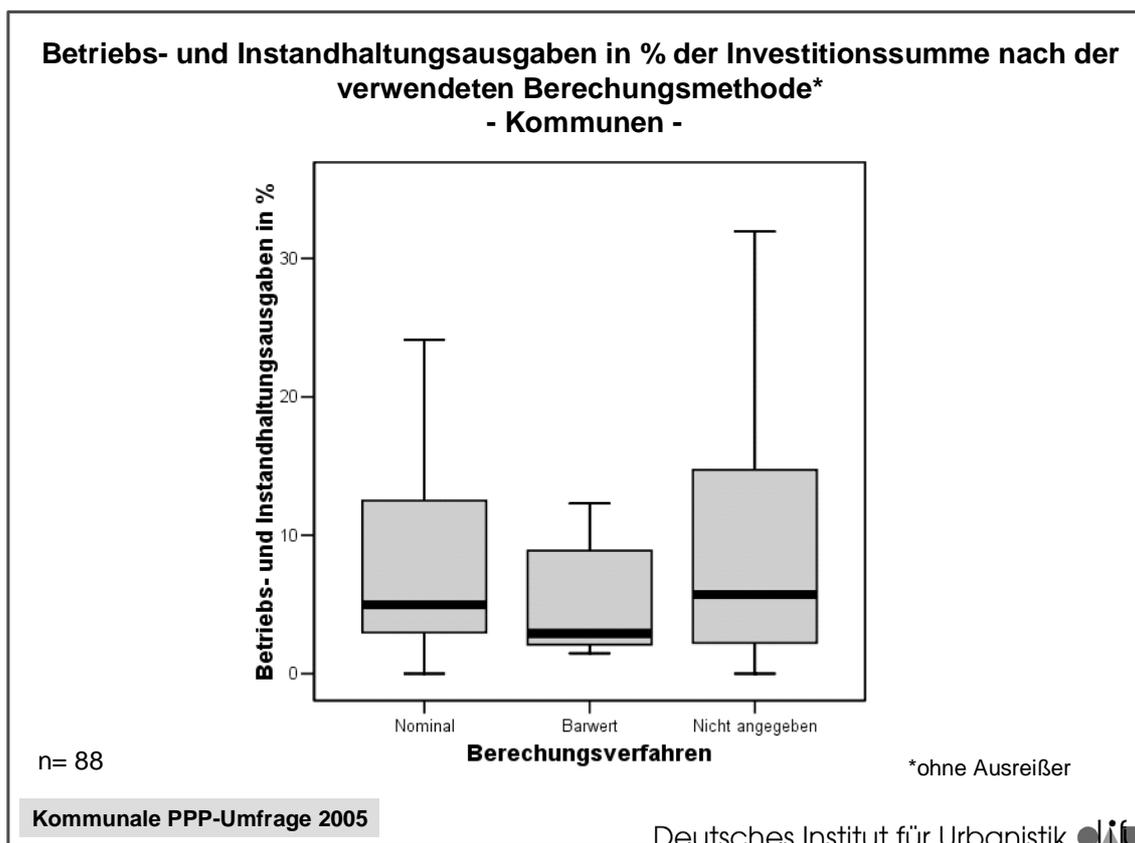
³⁸ Bei der Berechnung nach der Barwertmethode werden die künftigen Zahlungsströme auf den heutigen Tag abdiskontiert.

Betriebsausgaben von PPP-Projekten

Die Betriebsausgaben von PPP-Projekten werden in der Diskussion häufig vernachlässigt, in dem man sich zu Unrecht auf die Investitionen konzentriert. In Relation zur Investitionssumme machten die jährlichen Betriebsausgaben bei den Projekten, die mit nominalen Werten gerechnet wurden, 8,6 Prozent aus und bei den Projekten, die mit dem Barwert berechnet wurden, 7,1 Prozent (vgl. Abbildung 32). Die Schwankungsbreiten dieser Anteilswerte fielen allerdings erheblich aus.

Folgt man einer Leitidee von PPP, der Optimierung der Lebenszykluskosten einer Einrichtung, dann ist auch von besonderem Interesse, wie die gesamten Betriebsausgaben in Relation zu den gesamten Ausgaben ausfallen. Da in unserer Umfrage auch nach der Nutzungszeit gefragt wurde, lässt sich dieser Wert annähernd für jedes Projekt abschätzen. Sowohl bei den Projekten, die nach nominaler als auch nach der Barwertmethode berechnet wurden, als auch bei den Projekten ohne Angabe des Berechnungsverfahrens ergibt sich sehr oft ein Anteil der Betriebsausgaben an den gesamten Projektausgaben, der über die Hälfte der Ausgaben hinausgeht.

Abbildung 32

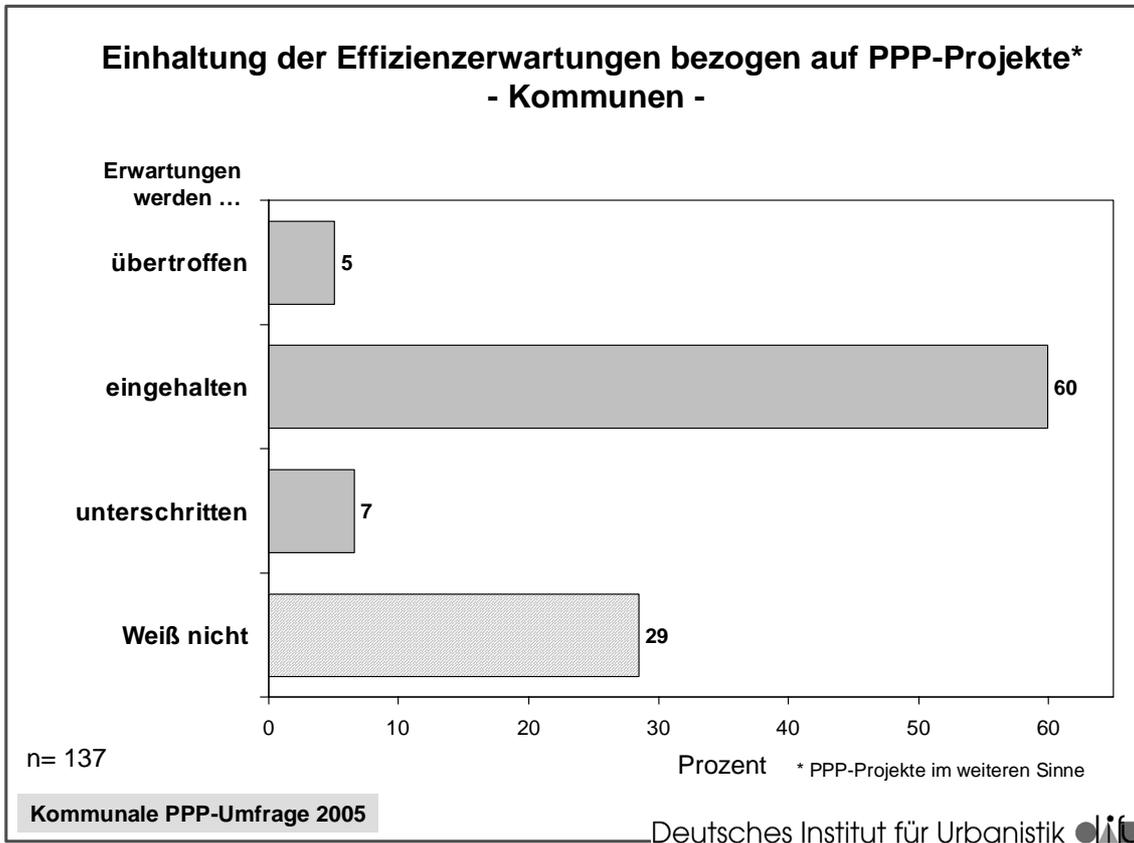


Ergebnis der Wirtschaftlichkeitserwartungen

Bezüglich der Projekte ergibt sich ein positives Bild: Meistens wurden die Effizienzerwartungen der PPP-Projekte eingehalten, selten über- oder unterschritten (vgl. Abbildung 33).

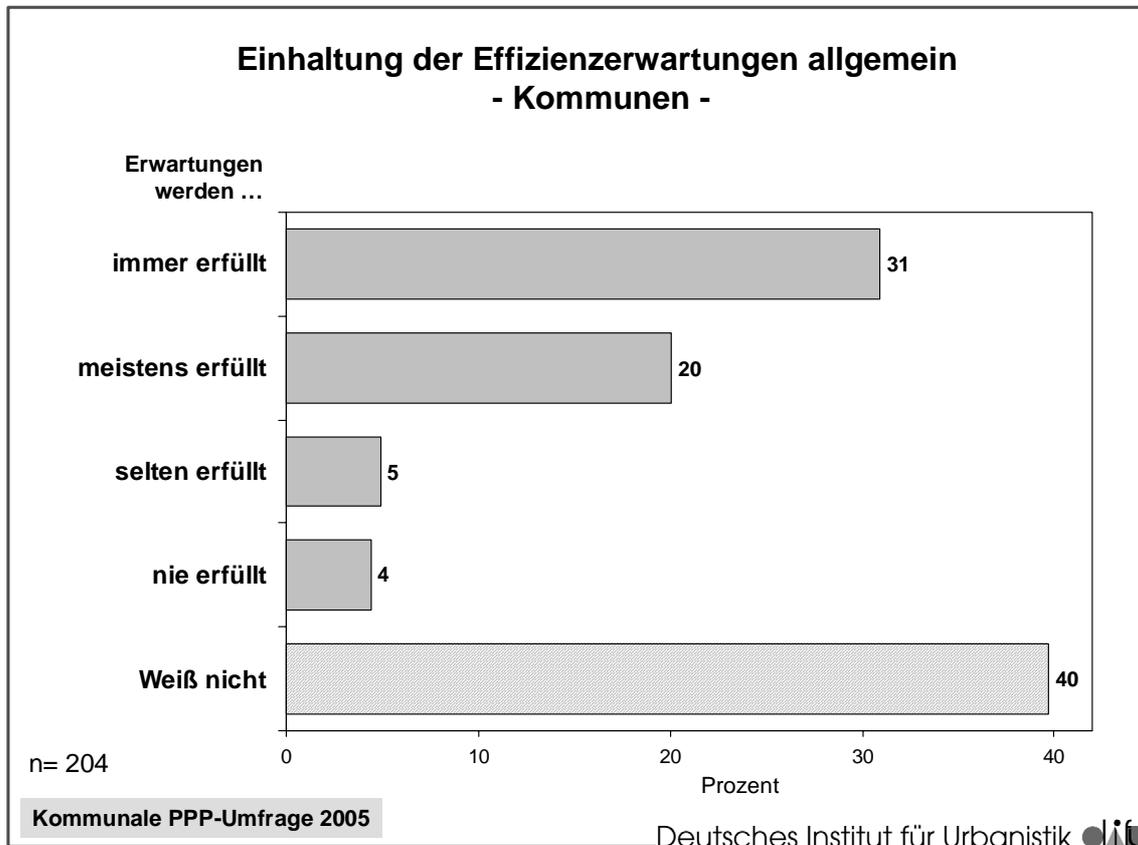
Allerdings haben nur 107 der Befragten (38 Prozent) auf diese Frage geantwortet – oft waren die Projekte entweder noch so jung, dass keine Urteile möglich waren, oder die Befragten wussten nichts über die Einhaltung der Wirtschaftlichkeitserwartungen.

Abbildung 33



Auch über alle Projekte hinweg und unabhängig von dem Startzeitpunkt der PPP wurde im Mantelfragebogen nach der Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Projekte gefragt. In dieser allgemeinen Frageform kommen die Vertreter der Kommunen zu einem ähnlich günstigen Urteil wie in der Sicht auf die konkreten, aktuellen Projekte (vgl. Abbildung 34). Mehr als die Hälfte derer, die sich ein Urteil erlaubten, gab an, die Wirtschaftlichkeitserwartungen seien immer erfüllt worden – allerdings war auch hier der Anteil derer, die „weiß nicht“ angaben, mit 40 Prozent der Antwortenden recht hoch.

Abbildung 34



Steuerkraft und PPP

Führen Kommunen mit hoher finanzieller Leistungsfähigkeit weniger PPP-Projekte durch als solche, die knapp bei Kasse sind und daher nach alternativen Finanzierungen Ausschau halten? Um diese Frage für die Städte/Gemeinden zu beantworten, wurden alle antwortenden Städte/Gemeinden nach ihrer Steuerkraft eingestuft³⁹. Dabei wurde die Steuerkraft an den Steuereinnahmen pro Einwohner 2002 der durchschnittlichen jeweiligen Einwohnergrößenklasse aller deutschen Gemeinden gemessen. Gemeinden mit einem Wert unter 80 Prozent des Durchschnittswertes besitzen danach eine unterdurchschnittliche Steuerkraft, Gemeinden, die mehr als 120 Prozent des jeweiligen Wertes pro Einwohner erreichen, eine überdurchschnittliche Steuerkraft. Es zeigt sich, dass eine leichte Tendenz dazu besteht, dass Gemeinden mit durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Steuerkraft prozentual eher PPP-Projekte durchführen; dies ist aber statistisch nicht abgesichert. Auch die eingangs gestellte Frage muss damit verneint werden.

³⁹ Da die Landkreise nur ein sehr geringes Steueraufkommen aufweisen, konnten sie nicht einbezogen werden.

Tabelle 18: Zahl der Projekte nach Steuerkraft in der jeweiligen Einwohnergrößenklasse

Steuerkraft in der jeweiligen Einwohnergrößenklasse		PPP-Projekte		Gesamt
		nicht vorhanden	vorhanden	
Unterdurchschnittlich	Anzahl	206	28	234
	% von Steuerkraft in der Einwohnergrößenklasse	88,0	12,0	100,0
	% der Gemeinden	24,8	18,9	23,9
Durchschnittlich	Anzahl	413	80	493
	% von Steuerkraft in der Einwohnergrößenklasse	83,8	16,2	100,0
	% der Gemeinden	49,7	54,1	50,4
Überdurchschnittlich	Anzahl	212	40	252
	% von Steuerkraft in der Einwohnergrößenklasse	84,1	15,9	100,0
	% der Gemeinden	25,5	27,0	25,7
Insgesamt	Anzahl	831	148	979
	% von Steuerkraft in der Einwohnergrößenklasse	84,9	15,1	100,0
	% der Gemeinden	100,0	100,0	100,0

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

4.7 Rechtliche Hemmnisse und Konflikte

Die Frage nach den Gründen, die gegen die Durchführung von PPP-Projekten sprechen können, wurde generalisierend für alle PPP im Mantelfragebogen gestellt und wurde von insgesamt 519 Kommunen beantwortet. Rechtliche Hindernisse wurden hier am seltensten als Grund gegen PPP genannt, von nur etwa zehn Prozent der Antwortenden (vgl. Kap. 4.2).

Nur ein sehr geringer Prozentsatz der befragten Kommunen hat Zahlen und Gründe für aufgegebene oder vorzeitig beendete Projekte aus jüngerer Zeit genannt (vgl. Kap. 4.1). Wenn Projekte vorzeitig aufgegeben wurden oder trotz Grundsatzbeschluss nicht zustande gekommen sind (34 Projekte; vgl. Kap. 4.1), dann hatte das in erster Linie ökonomische Ursachen: fehlende Wirtschaftlichkeit, wirtschaftlichere Eigenerstellung und unzureichende Haushaltsmittel sind die am häufigsten genannten Gründe. Rechtliche Gründe wurden nur von insgesamt acht befragten Kommunen als Hinderungsgrund in unterschiedlich vielen Fällen angeführt.

In Erweiterung zu der oben erwähnten allgemeinen Frage nach rechtlichen Hindernissen wurde auch Aussagen zu den konkreten rechtlichen Problemen bei aktuellen PPP-Projekten getroffen. Antworten dazu liegen von insgesamt 184 Kommunen vor, davon von 34 Landkreisen und 150 Städten und Gemeinden (vgl. Tabelle 19). Keine juristischen Probleme traten bei knapp 38 Prozent der kommunalen PPP-Projekte auf. Die Mehrheit

der Projekte wurde hingegen von rechtlichen Problemen begleitet. Bei gut 36 Prozent der kommunalen Projekte wurde als problematisches Rechtsgebiet das Vertragsrecht genannt. Daraus lässt sich ein hoher Bedarf der Kommunen an Standardisierung von PPP-Vertragswerken ablesen. Bei knapp einem Drittel der Projekte warf außerdem das Vergaberecht besondere Probleme auf. Dabei geben allerdings die Landkreise dieses Rechtsgebiet zu einem deutlich höheren Anteil (gut 50 Prozent) als problematisch an als die Städte.

Für jeweils etwa ein Fünftel der Projekte nannten die Kommunen Schwierigkeiten mit dem kommunalen Haushaltsrecht und mit der vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Ebenfalls knapp ein Fünftel der Projekte war Einwänden der Kommunalaufsicht ausgesetzt. Die Tatsache, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nahezu ebenso häufig genannt wurde wie das kommunale Haushaltsrecht insgesamt, deutet darauf hin, dass diese vorgeschriebene Untersuchung innerhalb des kommunalen Haushaltsrechts das Hauptproblem darstellt. Auch liegt die Vermutung nahe, dass die Einwände der Kommunalaufsicht sich vielfach auf die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften bezogen haben.

In ca. 15 Prozent der Fälle geben die Kommunen außerdem Schwierigkeiten mit dem Steuerrecht an, für zwölf Prozent Probleme mit dem Zuwendungsrecht, also mit Fragen der öffentlichen Förderung von PPP-Projekten.

Nur wenige Kommunen verweisen auf Probleme mit dem Dienst- und Arbeitsrecht und dem Kommunalwirtschaftsrecht. Dies erklärt sich daraus, dass nur wenige Kommunen für die Durchführung des Projekts eine eigene Gesellschaft gegründet haben (vgl. Kap. 4.4), so dass Fragen der Überleitung von Personal auf einen neuen Rechtsträger bei den meisten Kommunen nicht entstanden sind und auch die Restriktionen des Kommunalwirtschaftsrechts für die Gründung von Gesellschaften in privater Rechtsform nicht relevant wurden. Zudem bewegt sich die überwiegende Zahl der Projektgegenstände innerhalb des Kernbereichs kommunaler Aufgaben (vgl. Kap. 4.3). Daher stellen sich kaum Fragen der Zulässigkeit wirtschaftlicher Betätigung aus dem Kommunalwirtschaftsrecht.

Das Gebührenrecht wird von den Kommunen bei der Realisierung von PPP-Projekten bislang praktisch nicht als besonders problematisch wahrgenommen. Dies muss jedoch nicht unbedingt daran liegen, dass es in diesem Bereich kein Konfliktpotenzial gibt, sondern kann auch darauf zurückzuführen sein, dass gebührenfinanzierte Modelle bislang auf kommunaler Ebene kaum erprobt sind. Dies wird bestätigt durch den geringen Anteil von Konzessionsmodellen unter den kommunalen PPP-Modellen (vgl. Kap. 4.5).

Tabelle 19: Juristische Problemfelder von PPP in Kommunen

Problemfeld	Problembereiche (Mehrfachnennungen)		Wichtigster Problembereich	
	%	Rang	%	Rang
Vertragsrecht	36,4	1	34,6	1
Vergaberecht	31,5	2	28,4	2
Kommunales Haushaltsrecht	22,3	3	9,9	5
Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	20,1	4	14,8	4
Steuerrecht	14,7	6	9,9	5
Zuwendungsrecht	12,0	7	9,9	5
Sonstiges	6,0	8	7,4	8
Kommunalwirtschaftsrecht	4,3	10	4,9	9
Gebührenrecht	0,5	11	2,5	10
Dienst- und Arbeitsrecht	4,9	9	1,2	11
Einwände der Kommunalaufsicht	19,6	5	18,5	3
Keine juristischen Probleme	37,5	.	---	.
Nennungen gesamt	184		81	

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Zu rechtlichen Auseinandersetzungen mit dem privaten Partner des PPP-Projekts haben 180 Kommunen Stellung genommen (vgl. Tabelle 20). Solche rechtlichen Auseinandersetzungen fanden bislang nur bei einem geringen Anteil der kommunalen PPP-Projekte statt, in etwa sechs Prozent der Fälle. Dieser geringe Anteil hängt vermutlich auch damit zusammen, dass die Laufzeit der bei den aktuellen Projekten erfassten Verträge vergleichsweise kurz ist.

Tabelle 20: Rechtliche Auseinandersetzungen

	Kommunen	
	Zahl	%
Ja	11	6,1
Nein	163	90,6
Weiß nicht	6	3,3
Gesamt	180	100

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Während nur elf Kommunen rechtliche Auseinandersetzungen mit dem privaten Partner angegeben haben, beantworten zwölf Kommunen die Frage nach der Lösung dieser Konflikte⁴⁰. Die meisten rechtlichen Auseinandersetzungen wurden einvernehmlich zwischen den Beteiligten gelöst. Zu einem Gerichtsverfahren kam es bislang in keiner der antwortenden Kommunen. Nur ein Landkreis hat bislang den Weg des Schiedsverfahrens beschritten. In vier Kommunen ist die Lösung des rechtlichen Konflikts noch offen.

Tabelle 21: Lösung von Konflikten

	Kommunen
	Zahl ¹⁾
Einvernehmliche Lösung	8
Gerichtsverfahren	0
Schiedsverfahren	1
Vorzeitige Beendigung	0
Noch offen	4
Gesamt	12

1) Zum Teil Mehrfachnennungen enthalten.

Quelle: Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Insgesamt verlaufen die PPP-Projekte in den Kommunen somit bislang eher konfliktarm, wobei abzuwarten bleibt, ob dies bei längerer Laufzeit der Projekte so bleiben wird. Die Durchführung von PPP-Projekten scheitert bisher kaum an den rechtlichen Rahmenbedingungen. Einzelne Rechtsgebiete werden jedoch als besonders problematisch in der Umsetzung von PPP wahrgenommen.

4.8 Gesamteinschätzungen

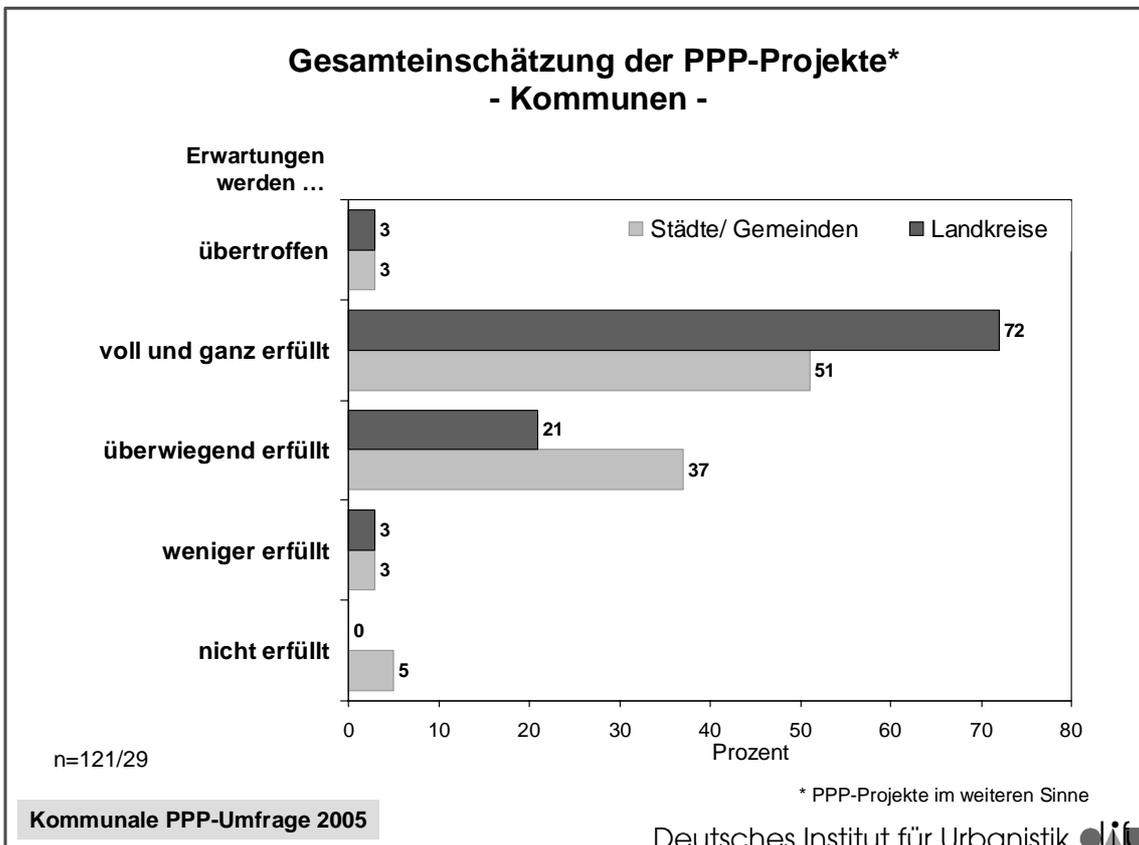
Im Hinblick auf die Bewertung der PPP-Projekte – soweit dieses nach Projektstand schon möglich ist – wurde zwischen den Effizienzerwartungen und den Gesamteinschätzungen differenziert. Die Erwartung von Effizienzvorteilen ist zwar der wichtigste Grund für die Wahl von PPP-Projekten ist (vgl. Kap. 4.2), daneben werden aber oft auch Erwartungen etwa im Hinblick auf beschleunigte Projektrealisierung oder die Bereitstellung privaten Kapitals formuliert. Mit der Gesamteinschätzung wird der Erfolg aller Projektziele gemeinsam bewertet.

Auch in der Gesamtbetrachtung des Erfolgs der PPP-Projekte ist das Bild ähnlich positiv wie die Einschätzung der Effizienz (vgl. Kap. 4.6 und Abbildung 35). Bei denen, die den Erfolg der Projekte bereits einschätzen konnten oder wollten, wurden die Erwartungen an die PPP-Projekte in etwas mehr als der Hälfte aller Projekte voll und ganz erfüllt, in fünf Fällen (3 Prozent) sogar übertroffen. Es gibt allerdings deutliche Beurteilungsunterschiede

40 Möglicherweise wurde hier eine einvernehmliche Lösung nicht als rechtliche Auseinandersetzung gewertet.

zwischen Städten/Gemeinden und Landkreisen: letztere sind erheblich öfter mit dem Erfolg der Projekte zufrieden. Auch die wenigen gravierenden Problemfälle („Erwartungen überhaupt nicht erfüllt“) wurden ausschließlich von Städten und Gemeinden benannt.

Abbildung 35



Es wurde in den Bewertungen der Bund-/Länder-Befragung bereits darauf hingewiesen, dass die Befragten aus den Kammereien bzw. Finanzbereichen oft entscheidend mitverantwortlich für das Zustandekommen der Projekte waren und daher eine gewisse Tendenz zur „selbstbestätigenden“ Bewertung bestehen mag. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass in Einzelfällen zur Rechtfertigung der einmal getroffenen Entscheidungen im Nachhinein Projekte „schön geredet“ werden. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass in anonymisierten Befragungen wie dieser dieses Phänomen nicht allzu häufig auftritt.

5. Vergleichende Gesamtbetrachtung⁴¹

Die Zunahme von PPP-Projekten in den letzten Jahren ist in Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen zu beobachten. Vor allem in den Jahren 2004 und 2005 ist die Zahl gegenüber früher stark angestiegen.

Dabei entsprechen die meisten Projekte der engen Definition von PPP (PPP Task Force), wonach mindestens drei Lebenszyklusphasen in öffentlich-privater Partnerschaft bewältigt werden müssen. Auf Bundes- und Landesebene sind dies 86 Prozent der Projekte, auf der kommunalen Ebene 74 Prozent. Auch im Hinblick auf die Aufnahme verschiedener Phasen des Lebenszyklus in die Verträge gleicht sich das Bild zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Großen und Ganzen, mit einer Ausnahme: während jedes vierte Projekt in Bund und Ländern bereits den Verwertungsaspekt umfasst, ist es in den Kommunen erst jedes zwanzigste.

Bund-/Länder-Projekte sind im Vergleich zu den kommunalen Projekten

- wesentlich größer, mit Investitionsvolumina von durchschnittlich etwa 70 Mio. Euro gegenüber durchschnittlich etwa 13 Mio. Euro und
- auf längere Zeiträume ausgelegt – relativ mehr Projekte mit Laufzeiten mit mehr als 30 Jahren, relativ wenige sehr kurz laufende Projekte.

Das Gewicht der Argumente für PPP unterscheidet sich deutlich zwischen Bund/Ländern auf der einen und Kommunen auf der anderen Seite. Während vor allem bei Bundes-, aber auch bei Länderprojekten das Hauptargument für die Durchführung von PPP eine schnellere Projektrealisierung ist, sind es auf kommunaler Ebene vor allem die Hoffnungen darauf, Projekte effizienter realisieren zu können, als das in rein kommunaler Verantwortung möglich wäre. Auch wird häufiger als auf Bundesebene der Bedarf nach privatem Kapital als wichtiger Grund angegeben. Dies führt aber nicht dazu, dass finanzschwache Kommunen häufiger PPP-Projekte lancieren würden als finanzstarke.

Da es in mehr als drei Viertel aller Kommunen bis heute keine PPP und auch keine PPP-Projektabsichten gibt, überrascht auch nicht, dass häufiger als auf Bund- und Länderebene Gründe genannt werden, die gegen die Durchführung von PPP sprechen. Vergleichsweise häufig sind es die vermutete Unwirtschaftlichkeit von PPP und fehlende Erfahrung, die auf kommunaler Ebene als Argumente bzw. Hinderungsgründe angeführt werden.

Die Bereiche, in denen PPP heute bereits eine größere Rolle spielt, unterscheiden sich naturgemäß durch die Aufgabenteilung im föderalen System. So finden sich bei den Kommunen viele Projekte in den Bereichen Schulen, Sport und Freizeit, bei Bund und Ländern vor allem in den Bereichen Verkehr, öffentliche Sicherheit und Justiz. Bau oder Sanierung von Verwaltungsgebäuden sind überall Thema.

⁴¹ Die vergleichende Gesamtbetrachtung zwischen PPP-Projekten des Bundes, der Länder und der Kommunen ist im Hinblick auf Absolutzahlen (z.B. über die Verbreitung oder die Investitionsvolumina) (vgl. Kapitel 2) nur sehr eingeschränkt möglich. Bei Relativgrößen und Einschätzungsfragen sind allerdings Trendaussagen zulässig.

In vertraglicher Hinsicht wird auf kommunaler Ebene vergleichsweise häufig das Inhabermodell bevorzugt und auf Bundesebene das Mietmodell. Auf Länderebene sind die unterschiedlichen Vertragstypen breiter „gestreut“.

Die wesentlichen rechtlichen Hemmnisse, zumindest Probleme, sind in Bund, Ländern und Kommunen dieselben. Häufig betrifft dies das Vergabe-, Vertrags- und Haushaltsrecht. Erst auf den „nachfolgenden Plätzen“ zeigt sich ein gewisser Unterschied: steuerrechtliche Probleme werden in den Kommunen häufiger angegeben als auf der Ebene von Bund und Ländern.

Wenn die öffentliche Hand PPP-Projekte für sinnvoll erachtet und durchführt, dann erfüllen sie auch meist die in sie gesetzten Erwartungen. Am zufriedensten waren die Bundeseinrichtungen mit PPP, vor den Kreisen und den Ländern. Am ehesten kritisch, bei immer noch positivem Grundtenor, äußern sich die Städten und Gemeinden. Insgesamt spricht das Ergebnis auf allen Ebenen aber eindeutig dafür, PPP in Zukunft noch häufiger zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge einzusetzen.

Mantelfragebogen zu PPP-Projekten bei Bund und Ländern
im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in
Kooperation mit der Technischen Universität Berlin und dem Deutschen Institut für Urbanistik

Bitte bis zum **29.04.2005** zurücksenden an:

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
PPP Task Force
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Die PPP Task Force im BMVBW führt in Kooperation mit der Technischen Universität Berlin eine Erhebung zum Stand der Umsetzung und Verbreitung von PPP bei Bund und Ländern durch. Die Erhebung in Städten, Gemeinden und Landkreisen erfolgt ebenfalls im Auftrag der PPP Task Force im BMVBW separat durch das Deutsche Institut für Urbanistik.

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen – im Fragebogen vereinfacht „PPP-Projekte“ genannt. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von Eigengesellschaften durchgeführt werden. Erfasst werden sollen

- PPP-Immobilienprojekte, wie z. B. Verwaltungsgebäude, Hochschulen, Kasernen, Stadien, Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasser, Luft),
- Mobilien (Fahrzeuge, Flugzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro.

Nicht erfasst werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen („Institutionelle“ PPP) zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen finden Sie im Projektfragebogen ein Glossar.

Die Umfrage setzt sich aus jeweils einem **Mantelfragebogen** und **einzelnen Projekterfassungsbogen** zusammen. Im Mantelfragebogen wird um allgemeine Einschätzungen zu PPP-Projekten gebeten. Dort sollen auch die Erfahrungen aus bereits vor dem Jahr 2000 begonnenen, bereits abgeschlossenen oder endgültig nicht zustande gekommenen Projekten einfließen. Dieser Bogen ist pro Bundes-/ Landesbehörde einmal zu beantworten. Zusätzlich sind für die konkreten PPP-Projekte einzelne Projekterfassungsbogen beigefügt, mit denen Details der Projekte erhoben werden. Bei der Erfassung dieser geht es **nur um aktuelle Projekte**, über die **ab 1. Januar 2000** ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde.

Da die Ergebnisse der Umfrage für das Gelingen des Gesamtprojekts von großer Bedeutung sind, bitten wir Sie, die Fragebögen möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 29. April 2005** an die PPP Task Force zurückzusenden. Die Fragebögen sind unter www.ppp-bund.de abrufbar. Die Ergebnisse werden Ihnen zeitnah zurückgespielt.

Auch wenn bei Ihnen keine PPP-Projekte o. PPP-Projektabsichten existieren oder existiert haben, bitten wir Sie, die Fragen 1 und 6 des Mantelfragebogens zu beantworten und den Bogen an uns zurückzusenden.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung auf den jeweiligen Projektblättern). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, da damit auch gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Projektträger weitergegeben werden können.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Ines Gottschling	(030) 2008 7197	ines.gottschling@bmvbw.bund.de
Axel Scheel-Siebenborn	(030) 2008 7193	axel.scheel@bmvbw.bund.de

Bundesbehörde/ LandesbehördePLZ

1. Gab oder gibt es in der Behörde PPP-Projekte oder PPP-Projektabsichten?

- Ja, weiter mit Frage 2
- Weiß nicht
- Nein

Hat sich die Behörde bewusst gegen PPP entschieden?

- Ja
- Nein
- Weiß nicht

Welches sind oder waren die Gründe für die Entscheidung gegen PPP? (Mehrfachnennungen möglich)

- Unwirtschaftlichkeit
- Fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung
- Fehlende Partner
- Zu großer Aufwand
- Fehlende Erfahrung
- Rechtliche Hindernisse
- Sonstiges:
-
- Weiß nicht

Bitte beantworten Sie nur noch Frage 6 „Zukünftige Rolle“ und senden uns den Bogen zurück

2. Welches sind allgemein die Gründe für die Wahl von PPP (im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Behörde)? (Mehrfachnennungen möglich)

- Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die öffentliche Hand)
- Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung)
- Erwartung beschleunigter Projektrealisierung
- Bedarf an privatem Kapital
- Bedarf an privatem Know-How
- Sonstiges
-
- Weiß nicht

3. Speziell zu den Effizienzvorteilen: haben die Projekte bisher die Wirtschaftlichkeitserwartungen erfüllt?

- Ja, immer
- meistens
- selten
- nie
- weiß nicht

4. Wie viele PPP-Projekte wurden seit dem 01.01.2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

(genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

5. Wie viele der noch laufenden Projekte wurden zwischen den Jahren 1990 und 2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

(genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

6. In welchen der folgenden Bereiche spielen PPP-Projekte schon heute in Ihrer Behörde eine Rolle für die öffentliche Aufgabenerfüllung? Welche Rolle sollten PPP-Projekte zukünftig in diesem Bereich spielen?

	Heute			Zukünftig		
	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle
➤ Schulen/ Bildung	<input type="checkbox"/>					
➤ Kultur	<input type="checkbox"/>					
➤ Sport/ Freizeit	<input type="checkbox"/>					
➤ Soziales	<input type="checkbox"/>					
• darunter Wohnungsbau	<input type="checkbox"/>					
• darunter Altenversorgung/ Behinderteneinrichtungen	<input type="checkbox"/>					
• darunter Krankenhäuser	<input type="checkbox"/>					
➤ Umwelt/ Entsorgung	<input type="checkbox"/>					
➤ Versorgung	<input type="checkbox"/>					
➤ Verkehr	<input type="checkbox"/>					
• Straße	<input type="checkbox"/>					
• Schiene	<input type="checkbox"/>					
• Luft	<input type="checkbox"/>					
• Wasser	<input type="checkbox"/>					
➤ Stadtentwicklung/ Planung/ Wohnen	<input type="checkbox"/>					
➤ Öffentliche Sicherheit	<input type="checkbox"/>					
➤ Allgemeine Verwaltung	<input type="checkbox"/>					
• darunter E-Government	<input type="checkbox"/>					
➤ Sonstiges						
.....						

7. Gibt es in Ihrer Behörde endgültig aufgegeben oder nicht zustande gekommene PPP-Projekte?

- Ja Nein weiß nicht

Wenn „nein“ oder „weiß nicht“: Bitte füllen Sie jetzt nur noch den/die Projekterfassungsbogen aus

8. Wie viele der nach dem 01.01.2000 vertraglich fixierten oder beschlossenen PPP-Projekte sind endgültig nicht zustande gekommen? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

- (genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

9. Welches waren die Gründe dafür, dass Beschlüsse zu PPP-Projekten nicht in Verträge mündeten oder dass vertraglich vereinbarte PPP-Projekte vor Abschluss vorzeitig beendet wurden?

	immer	häufig	selten	nie
Gründe auf Seiten des Privaten Partners				
➤ Insolvenz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Nichterfüllung/ Schlechterfüllung des Vertrags	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Verwirklichung von Marktrisiken				
➤ keine/ zu wenig Interessenten (keine Angebote)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Erhöhung der kalkulierten Investitionskosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Erhöhung sonstiger kalkulierter Kosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Revision der Effizienzerwartung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Eigenerstellung hat sich als wirtschaftlicher erwiesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Gründe auf Seiten des Öffentlichen Partners				
➤ Rechtliche Hinderungsgründe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Unwirtschaftlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Unzureichende Haushaltsmittel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Zu hohe Transaktionskosten (z.B. Kosten der Vertragsanbahnung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Gründe auf Seiten Dritter				
➤ Einwände von Interessengruppen (nämlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Weiß nicht				<input type="checkbox"/>

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

Name _____

Dienststelle _____

PLZ/Stadt _____

Telefon _____

Mail _____

Bitte füllen Sie nun zu jedem laufenden PPP-Projekt, über das seit dem 1.1.2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss herbeigeführt worden ist, jeweils einen gesonderten Projekterfassungsbogen aus.

Projekterfassungsbogen zur Umfrage zu PPP-Projekten bei Bund und Ländern im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und der Technischen Universität Berlin

Bitte bis zu **29.04.2005** möglichst zusammen mit Mantelfragebogen zurücksenden an:

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
PPP Task Force
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen – im Fragebogen vereinfacht „PPP-Projekte“ genannt. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von Eigengesellschaften durchgeführt werden. Erfasst werden sollen

- PPP-Immobilienprojekte, wie z. B. Verwaltungsgebäude, Hochschulen, Kasernen, Stadien, Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasser, Luft),
- Mobilien (Fahrzeuge, Flugzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro.

Nicht erfasst werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen haben wir Ihnen ein Glossar beigelegt. Erfasst werden sollen **nur aktuelle Projekte** mit Vertragsabschluss oder Grundsatzbeschluss nach dem 1.1. 2000.

Wir bitten Sie, alle Fragebögen zusammen (auch mit dem Mantelfragebogen) möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 29. April 2005** an die PPP Task Force zurückzusenden. Die Fragebögen sind unter www.ppp-bund.de abrufbar. Die Ergebnisse werden Ihnen zeitnah zurückgespielt.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung am Schluss). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, um gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Projektträger weitergeben zu können.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Ines Gottschling	(030) 2008 7197	ines.gottschling@bmvbw.bund.de
Axel Scheel-Siebenborn	(030) 2008 7193	axel.scheel@bmvbw.bund.de

Bundesbehörde / LandesbehördePLZ

Nennen Sie bitte den Projektgegenstand (z. B. Hochschule, Verwaltungsgebäude, Kaserne, Autobahn, IT-Netz etc.)

.....
.....

Internetlink (falls vorhanden)

Beteiligt an der PPP (Mehrfachnennungen möglich)

- Bund/Land Eigengesellschaft Sonstiges.....

1. Welche Leistungen werden vertragsgemäß durch Private erbracht oder sollen zukünftig durch Private erbracht werden? (Mehrfachnennung möglich)

- | | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Planung | <input type="checkbox"/> Bau/Sanierung | <input type="checkbox"/> Finanzierung |
| <input type="checkbox"/> Betrieb | <input type="checkbox"/> Herstellung | <input type="checkbox"/> Verwertung (siehe Glossar) |
| <input type="checkbox"/> Instandhaltung | <input type="checkbox"/> Installation | <input type="checkbox"/> Weiß nicht |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges: | | |

.....

2. Welcher Vertragstyp ist oder wird Grundlage der PPP? Bitte beachten Sie das Glossar auf der letzten Seite.

- Erwerbermodell (BOT-Modell)
- Inhabermodell (BTO-Modell)
- Leasingmodell
- Mietmodell
- Contractingmodell
- Konzessionsmodell
- Nähere Bezeichnung
- Sonstiges Modell
-
- Noch nicht festgelegt
- Weiß nicht / nicht zu beurteilen

3. Wurde für dieses PPP-Projekt eine gemeinsame Gesellschaft zwischen öffentlichen Auftraggeber und privatem Auftragnehmer gegründet (Gesellschaftsmodell)?

- Ja Nein weiß nicht

4. In welcher Phase der Vorbereitung oder Umsetzung befindet sich das Projekt?

- PPP-Eignungstest
- Beauftragung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Erstellung Outputspezifikation/ Vergabeunterlagen
- Teilnahmewettbewerb
- Veröffentlichung der Ausschreibung
- Verhandlungsverfahren
- Projektvertrag ist abgeschlossen, aber noch vor Umsetzung
- Projektvertrag ist abgeschlossen, Projekt läuft
- Sonstiges
-
- Weiß nicht

5. Falls das Projekt schon läuft, benennen Sie bitte wichtige Eckdaten des Projektes.

- Jahr des Beschlusses
- Vertragsabschluss (erfolgt oder geplant) weiß nicht
- Beginn von Bau/ Sanierung/ Herstellung/ Installation (erfolgt oder geplant) weiß nicht
- Nutzungsbeginn im Jahr
- Vertragslaufzeit in Jahren
- Genau Geschätzt weiß nicht

6. Warum wird oder wurde in diesem Projekt eine PPP angestrebt (ggf. im Vergleich mit der herkömmlichen Umsetzung durch die öffentliche Hand)? (Mehrfachnennungen möglich)

- | | Gründe | Hauptgrund |
|---|--------------------------|--------------------------|
| ➤ Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit, z. B. durch Produktivitätsgewinne oder Kosteneinsparungen) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ➤ Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ➤ Erwartung einer beschleunigten Projektrealisierung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ➤ Bedarf an privatem Kapital | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ➤ Bedarf an privatem Know-How | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| ➤ Sonstiges: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | |
| ➤ Weiß nicht | | <input type="checkbox"/> |

7. Wie hoch ist das geplante bzw. realisierte Investitionsvolumen?

. . Euro weiß nicht

8. Wie hoch sind die geplanten bzw. laufenden Betriebskosten und Instandhaltungskosten pro Jahr oder Monat in Euro? (Bitte beachten Sie die Erläuterung im beigefügten Glossar)

. . Euro weiß nicht
 Jahr Monat

9. Wie hoch war oder ist der erwartete Effizienzvorteil - im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die öffentliche Hand - zu verschiedenen Zeitpunkten? (Angaben bitte absolut in Euro und/ oder in Prozent der Investitions- oder Betriebskosten)

	absolut in Euro	in Prozent	Weiß nicht
➤ Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Ausschreibung	<input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert		
➤ Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses	<input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert		
➤ Bei Nutzungsbeginn	<input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> . <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="text"/> <input type="text"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert		

Sind dabei Projektrisiken kalkulatorisch erfasst? ja nein weiß nicht



Bitte fügen Sie, wenn vorhanden und möglich, den Bericht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung bei.

10. Wenn Sie bei laufenden Projekten schon Ergebnisse abschätzen können, welches Ergebnis zeichnet sich ab?

- Effizienzerwartungen werden eingehalten
- Effizienzerwartungen werden unterschritten
- Effizienzerwartungen werden übertroffen
- Weiß nicht

11. In welchen juristischen Bereichen entstehen oder entstanden Ihnen Probleme bei der Verwirklichung dieses Projekts? (Mehrfachnennungen möglich)

	Mehrfachnennungen	Wichtigster Problembereich
➤ Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Vertragsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Dienst- und Arbeitsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Steuerrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Haushaltsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Haushaltswirtschaftsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Einwände von Prüfinstanzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Gebührenrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Vergaberecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Zuwendungs- und Förderrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
➤ Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....		
➤ Keine	<input type="checkbox"/>	

12. **Gibt/ gab es mit dem privaten Partner während der Vertragslaufzeit bereits rechtliche Auseinandersetzungen?**

- Ja Nein, weiter mit Frage 14 Weiß nicht

13. **Wie wurden diese rechtlichen Auseinandersetzungen gelöst?**

- Einvernehmliche Lösung
- Gerichtsverfahren
- Schiedsverfahren
- Vorzeitige Beendigung
- Noch offen

14. **Wie schätzen Sie das bisherige Ergebnis des PPP-Projekts ganz allgemein ein?**

Die Erwartungen an das Projekt wurden insgesamt ...

- übertroffen voll und ganz erfüllt überwiegend erfüllt weniger erfüllt überhaupt nicht erfüllt Weiß nicht

|| Falls Sie über weiteres Informationsmaterial zum Projekt verfügen, wären wir für eine Übersendung dankbar.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

Name _____

Dienststelle _____

PLZ/Stadt: _____

Telefon: _____

Mail _____

|| **Zustimmung zur Datenweitergabe**

Die von Ihnen angegebenen Informationen zu den PPP-Projekten werden streng vertraulich behandelt und nicht an Dritte weitergegeben, sofern Sie nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen. Um Rahmendaten wesentlicher Projekte (Projektgegenstand sowie die Antworten auf die Fragen 1 bis 4 sowie 6 und 14) aber an Interessierte weitergeben zu können – etwa im Zusammenhang mit Veröffentlichungen der Bundesregierung, des Difu oder in öffentlich zugänglichen Datenbanken/ Portalen – wären wir für Ihre Zustimmung zu einer Weitergabe und Veröffentlichung dankbar.

- Ich/ wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung ausgewählter Rahmendaten (Projektgegenstand sowie Fragen 1 bis 4 sowie 6 und 14) zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.
- Ich/ wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung aller Daten zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.

Datum/Unterschrift.....

Glossar

PPP	Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten zur besseren Umsetzung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen. Mehrere Elemente des Lebenszyklus (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Verwerten) sollen in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden. PPP umfasst in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragsmodelle.
Organisationsprivatisierung (reine)	Die öffentliche Hand bedient sich zur Erfüllung einer Aufgabe der Form einer privaten Gesellschaft (AG, GmbH), die vollständig in ihrem Eigentum steht. Dabei handelt es sich im Regelfall um die Erfüllung einer Daueraufgabe. Reine Organisationsprivatisierungen sollen in der Befragung nicht erfasst werden.
Institutionelle PPP	Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft mit öffentlicher und privater Beteiligung mit Daueraufgabe, die nicht auf konkrete Projekte beschränkt ist (z. B. gemischtwirtschaftliche Abfallentsorgungsgesellschaft etc.). Institutionelle PPP sollen in der Befragung nicht erfasst werden
Zu Frage 1	
Verwertung	Betrifft die Frage, was mit dem Vertragsgegenstand nach Ablauf der Nutzungsphase vorgesehen ist (sog. Endschaftsregelung). Bei Miete und Leasing: Regelmäßig Rückgabe des Objekts an den Privaten, Verwertung durch den Privaten auf eigene Rechnung. Bei BOT/BTO-Modellen: Automatischer Eigentumstransfer an die öffentliche Hand. Bei Konzessionsmodell, Gesellschaftsmodell und Contracting sind beide Formen der Endschaftsregelungen denkbar.
zu Frage 2	
Erwerbermodell (BOT-Modell)	Privater Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird. Eigentum geht zum Vertragsende auf öffentlichen Auftraggeber über. Entgelt: regelmäßige Zahlung an den Privaten für Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Erwerb der Immobilie, wird bei Vertragsschluss festgesetzt. Verwandte Modellbezeichnungen: BOT-Modell (Build-Operate-Transfer); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen.
Inhabermodell (BTO-Modell)	Entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Unterschied: betrifft ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Öffentliche Auftraggeber ist daher von Beginn an Eigentümer des Gebäudes. Verwandte Modellbezeichnungen: BTO-Modell (Build-Transfer-Operate); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen.
Leasingmodell	Privater Auftragnehmer übernimmt Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Unterschied zum Erwerbermodell: Hier keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Stattdessen Optionsrecht des Auftraggebers, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem bei Vertragsschluss fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Entgelt: regelmäßige Leasingraten an den Privaten in feststehender Höhe für die Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten sowie den Betrieb. Verwandte Modellbezeichnungen: BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell
Mietmodell	Entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Gebäude kann allenfalls zum bei Vertragsablauf aktuellen Verkehrswert erworben werden. Abgrenzung zu kurzfristigen Mietverträgen: Nicht Gegenstand der Projektstudie sind Mietverträge, die jederzeit kündbar sind, oder aber eine unkündbare Grundmietzeit von weniger als 10 Jahren bei Immobilien sowie weniger als 30% der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer des Wirtschaftsguts bei Mobilien haben. Verwandte Modellbezeichnungen : BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell
Contractingmodell	Erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von technischen Anlagen durch den Privaten in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Entgelt: regelmäßige, bei Vertragsschluss festgesetzte Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Privaten.
Konzessionsmodell	Privater verpflichtet sich, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an den Bürger zu erbringen. Erhält im Gegenzug das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind unterschiedliche Regelungen möglich.
Dienstleistungskonzession	Überwiegender Schwerpunkt liegt auf der Erbringung von Dienstleistungen des Betriebs oder der Finanzierung.
Baukonzession	Vertragsleistung enthält einen nicht nur unerheblichen Anteil an Bauleistungen.
zu Frage 3	
Gesellschaftsmodell	Projektbezogene öffentliche Aufgaben (z.B. Finanzierung und Durchführung eines Infrastrukturprojekts) werden auf Objektgesellschaft übertragen, an der die öffentliche Hand neben einem oder mehreren privaten Unternehmen beteiligt ist. Kann mit weiteren PPP-Vertragsmodellen kombiniert werden. Andere Bezeichnung: Kooperationsmodell.
zu Frage 8	
Betriebs- und Instandhaltungskosten	Laufende Personal- und Sachkosten pro Periode, die – in der Regel nach Abschluss der Investitionsphase - durch den Betrieb und die Instandhaltung einer Infrastruktureinrichtung nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben entstehen (ohne Finanzierungskosten).

Mantelfragebogen zu PPP-Projekten der Kommunen

im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Bitte bis zum **29.04.2005** zurücksenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
AB Wirtschaft und Finanzen
Postfach 12 62 24

10593 Berlin

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) führt im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine Erhebung zu Stand der Umsetzung und Verbreitung von Public-Private-Partnership in 1500 Städten und Gemeinden sowie allen Landkreisen durch.

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“ – im Fragebogen vereinfacht „PPP-Projekte genannt“. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von kommunalen Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften durchgeführt werden (einschließlich kommunaler Krankenhäuser). Erfasst werden sollen

PPP-Immobilienprojekte, wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder und Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken

PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasser, Luft),

Mobilien (Fahrzeuge, Flugzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw..) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro.

Andere Bereiche, wie z.B. Ver- und Entsorgung werden bewusst nicht einbezogen. *Nicht erfasst* werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen haben wir im Projektfragebogen ein Glossar beigefügt.

Die Umfrage setzt sich aus jeweils einem Gemeinde- bzw. Landkreis-**Mantelfragebogen** und **einzelnen Projekterfassungsbogen** zusammen. Im Mantelfragebogen wird um allgemeine Einschätzungen zu PPP-Projekten gebeten. Dort sollen auch die Erfahrungen aus älteren laufenden, bereits abgeschlossenen oder endgültig nicht zustande gekommenen Projekten einfließen. Dieser Bogen ist pro Kommune einmal zu beantworten. Zusätzlich sind für die PPP-Projekte Ihrer Gemeinde bzw. Ihres Landkreises einzelne Projekterfassungsbogen beigefügt, mit denen Details der Projekte erhoben werden. Bei der Erfassung dieser geht es **nur um aktuelle Projekte**, über die ab 1.1. 2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde.

Da die Ergebnisse der Umfrage für das Gelingen des Gesamtprojekts von großer Bedeutung sind und auch für Gemeinden und Landkreise wichtiges Handlungswissen darstellen, bitten wir Sie, die Fragebogen möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 29. April 2005** an das Difu zurückzusenden. Die Ergebnisse werden Ihnen zeitnah zurückgespielt.

Auch wenn in Ihrer Gemeinde oder Landkreis keine PPP-Projekte oder PPP-Projektabsichten existieren oder existiert haben, bitten wir Sie, die Fragen 1 und 6 des Mantelfragebogens zu beantworten und den Bogen an uns zurückzusenden.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte (auch nicht an den Auftraggeber) weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung auf den jeweiligen Projektblättern). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, da damit auch gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Kommunen weitergegeben werden können.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Dr. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik

(030)39001-248

grabow@difu.de

Manuela Rottmann, Deutsches Institut für Urbanistik

(030)39001-299

rottman@difu.de

Gemeinde / LandkreisPLZ

Gemeindekennziffer bzw. Landkreiskennziffer (falls bekannt)

1. Gab oder gibt es in der Kommune PPP-Projekte oder PPP-Projektabsichten?

- Ja, weiter mit Frage 2
- Weiß nicht
- Nein

Hat sich die Kommune bewusst gegen PPP entschieden?

- Ja
- Nein
- Weiß nicht

Welches sind oder waren die Gründe für die Entscheidung gegen PPP? (Mehrfachnennungen möglich)

- > Unwirtschaftlichkeit
- > Fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung
- > Fehlende Partner
- > Zu großer Aufwand
- > Fehlende Erfahrung
- > Rechtliche Hindernisse
- > Sonstiges:
-
- > Weiß nicht

Bitte beantworten Sie nur noch Frage 6 „Zukünftige Rolle“ und senden uns den Bogen zurück

2. Welches sind allgemein die Gründe für die Wahl von PPP (im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Kommune alleine)? (Mehrfachnennungen möglich)

- > Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Kommune alleine)
- > Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung)
- > Erwartung beschleunigter Projektrealisierung
- > Bedarf an privatem Kapital
- > Bedarf an privatem Know-How
- > Sonstiges
-
- > Weiß nicht

3. Speziell zur den Effizienzvorteilen: haben die Projekte bisher die Wirtschaftlichkeitserwartungen erfüllt?

- Ja, immer
- meistens
- selten
- nie
- weiß nicht

4. Wie viele PPP-Projekte wurden seit dem 01.01.2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

(genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

5. Wie viele der noch laufenden Projekte wurden zwischen den Jahren 1990 und 2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

(genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

6. In welchen der folgenden Bereiche spielen Vertrags-PPP-Projekte schon heute in Ihrer Kommune eine Rolle für die kommunale Aufgabenerfüllung? Welche Rolle sollten PPP-Projekte zukünftig in diesem Bereich spielen?

	Heute			Zukünftig		
	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle
> Schulen/ Bildung	<input type="checkbox"/>					
> Kultur	<input type="checkbox"/>					
> Sport/ Freizeit	<input type="checkbox"/>					
> Soziales	<input type="checkbox"/>					
• darunter Kitas	<input type="checkbox"/>					
• darunter Altenversorgung	<input type="checkbox"/>					
• darunter Krankenhäuser	<input type="checkbox"/>					
> Umwelt/Entsorgung	<input type="checkbox"/>					
> Versorgung	<input type="checkbox"/>					
> Verkehr	<input type="checkbox"/>					
• Straße	<input type="checkbox"/>					
• Schiene	<input type="checkbox"/>					
• Luft	<input type="checkbox"/>					
• Wasser	<input type="checkbox"/>					
> Stadtentwicklung/ Planung/ Wohnen	<input type="checkbox"/>					
> Öffentliche Sicherheit	<input type="checkbox"/>					
> Allgemeine Verwaltung	<input type="checkbox"/>					
• darunter E-Government	<input type="checkbox"/>					
> Sonstiges						
.....						

7. Gibt es in Ihrer Kommune endgültig aufgegeben oder nicht zustande gekommene PPP-Projekte?

- Ja Nein weiß nicht

Wenn „nein“ oder „weiß nicht“: Bitte füllen Sie jetzt nur noch den/die Projekterfassungsbogen aus

8. Wie viele der nach dem 01.01.2000 vertraglich fixierten oder im Rat beschlossenen PPP-Projekte sind endgültig nicht zustande gekommen? (Wenn möglich genaue Zahl, sonst bitte Schätzung)

- (genaue Zählung) (Schätzung) weiß nicht

9. Welches waren die Gründe dafür, dass Ratsbeschlüsse zu PPP-Projekten nicht in Verträge mündeten oder dass vertraglich vereinbarte PPP-Projekte vor Abschluss vorzeitig beendet wurden?

	immer	häufig	selten	nie
Gründe auf Seiten des Privaten Partners				
> Insolvenz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Nichterfüllung/ Schlechterfüllung des Vertrags	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Verwirklichung von Marktrisiken				
> keine/ zu wenig Interessenten (keine Angebote)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Erhöhung der kalkulierten Investitionskosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Erhöhung sonstiger kalkulierter Kosten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Revision der Effizienzerwartung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Eigenerstellung hat sich als wirtschaftlicher erwiesen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Gründe auf Seiten des Öffentlichen Partners				
> Rechtliche Hinderungsgründe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Unwirtschaftlichkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Unzureichende Haushaltsmittel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Zu hohe Transaktionskosten (z.B. Kosten der Vertragsanbahnung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Gründe auf Seiten Dritter				
> Einwände von Interessengruppen (nämlich)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....				
Weiß nicht				<input type="checkbox"/>

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

Name _____

Dienststelle _____

PLZ/Stadt: _____

Telefon: _____

Mail _____

Bitte füllen Sie nun zu jedem laufenden PPP-Projekt, über das seit dem 1.1.2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss in der Kommune herbeigeführt worden ist, jeweils einen gesonderten Projekterfassungsbogen aus.
Falls Sie weitere Projektblätter benötigen, kopieren Sie bitte die Vorlage oder drucken Sie sich das Formular unter www.difu.de/archiv aus.

Projekterfassungsbogen zur Umfrage zu PPP-Projekten der Kommunen im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Bitte bis zum **29.04.2005** **möglichst zusammen** mit Mantelfragebogen zurücksenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
AB Wirtschaft und Finanzen
Postfach 12 62 24

10593 Berlin

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“ – im Fragebogen vereinfacht „PPP-Projekte genannt“. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von kommunalen Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften durchgeführt werden (einschließlich kommunaler Krankenhäuser). Erfasst werden sollen

- PPP-Immobilienprojekte, wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasser, Luft),
- Mobilien (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw..) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. Euro.

Andere Bereiche, wie z.B. Ver- und Entsorgung werden bewusst nicht einbezogen. *Nicht als PPP erfasst* werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen („Institutionelle“ PPP) zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen haben wir Ihnen ein Glossar beigefügt.

Erfasst werden sollen **nur aktuelle Projekte** mit Vertrags- oder Grundsatzbeschluss nach dem 1.1. 2000.

Wir bitten Sie, alle Fragebogen zusammen (auch mit dem Mantelfragebogen) möglichst vollständig ausgefüllt **bis zum 29. April 2005** an das Difu zurückzusenden. Die Ergebnisse werden Ihnen zeitnah zurückgespielt.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte (auch nicht an den Auftraggeber) weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung am Schluss). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, um gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Kommunen weitergegeben zu können.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Dr. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik	(030)39001-248	grabow@difu.de
Manuela Rottmann, Deutsches Institut für Urbanistik	(030)39001-299	rottman@difu.de

Gemeinde / Landkreis PLZ

Gemeindekennziffer bzw. Landkreiskennziffer (falls bekannt)

Nennen Sie bitte den Projektgegenstand (z. B. Schule, Schwimmbad, Straße, Stadtportal, IT-Netz)
.....
.....

Internetlink (falls vorhanden)

Beteiligt an der PPP (Mehrfachnennungen möglich)

- Kommune Kommunale(r) Eigenbetrieb/-gesellschaft Sonstiges.....

1. Welche Leistungen werden vertragsgemäß durch Private erbracht oder sollen zukünftig durch Private erbracht werden? (Mehrfachnennung möglich)

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Planung | <input type="checkbox"/> Bau/Sanierung | <input type="checkbox"/> Finanzierung |
| <input type="checkbox"/> Betrieb | <input type="checkbox"/> Herstellung | <input type="checkbox"/> Verwertung (siehe Glossar) |
| <input type="checkbox"/> Instandhaltung | <input type="checkbox"/> Installation | <input type="checkbox"/> Weiß nicht |
| <input type="checkbox"/> Sonstiges:
..... | | |

2. Welcher Vertragstyp ist oder wird Grundlage der PPP? Bitte beachten Sie das Glossar auf der letzten Seite.

- > Erwerbermodell (BOT-Modell)
- > Inhabermodell (BTO-Modell)
- > Leasingmodell
- > Mietmodell
- > Contractingmodell
- > Konzessionsmodell
- Nähere Bezeichnung
- > Sonstiges Modell
-
- > Noch nicht festgelegt
- > Weiß nicht / nicht zu beurteilen

3. Wurde für dieses PPP-Projekt eine gemeinsame Gesellschaft zwischen öffentlichen Auftraggeber und privatem Auftragnehmer gegründet (Gesellschaftsmodell)?"

- Ja Nein weiß nicht

4. In welcher Phase der Vorbereitung oder Umsetzung befindet sich das Projekt?

- > PPP-Eignungstest
- > Beauftragung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- > Erstellung Outputspezifikation/ Vergabeunterlagen
- > Teilnahmewettbewerb
- > Veröffentlichung der Ausschreibung
- > Verhandlungsverfahren
- > Projektvertrag ist abgeschlossen, aber noch vor Umsetzung
- > Projektvertrag ist abgeschlossen, Projekt läuft
- > Sonstiges
-
- > Weiß nicht

5. Falls das Projekt schon läuft, benennen Sie bitte wichtige Eckdaten des Projektes.

- Jahr des Grundsatzbeschlusses
- Vertragsabschluss (erfolgt oder geplant) weiß nicht
- Beginn von Bau/Sanierung/Herstellung/Installation (erfolgt oder geplant) weiß nicht
- Nutzungsbeginn im Jahr
- Vertragslaufzeit in Jahren
- Genau Geschätzt weiß nicht

6. Warum wird oder wurde in diesem Projekt eine PPP angestrebt (ggfs im Vergleich mit der herkömmlichen Umsetzung durch die Kommune alleine)? (Mehrfachnennungen möglich)

- | | Gründe | Hauptgrund |
|---|--------------------------|--------------------------|
| > Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit, z. B. durch Produktivitätsgewinne oder Kosteneinsparungen) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| > Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| > Erwartung einer beschleunigten Projektrealisierung | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| > Bedarf an privatem Kapital | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| > Bedarf an privatem Know-How | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| > Sonstiges: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | | |
| > Weiß nicht | | <input type="checkbox"/> |

7. Wie hoch ist das geplante bzw. realisierte Investitionsvolumen?

□□□□.□□□□.□□□□ Euro weiß nicht

8. Wie hoch sind die geplanten bzw. laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten pro Jahr oder Monat in Euro? (Bitte beachten Sie die Erläuterung im beigefügten Glossar)

□□□□.□□□□.□□□□ Euro weiß nicht
 Jahr Monat

9. Wie hoch war oder ist der erwartete Effizienzvorteil - im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Kommune oder den kommunalen Eigenbetrieb alleine - zu verschiedenen Zeitpunkten? Angaben bitte absolut in Euro und/oder in Prozent der Investitions- oder Betriebskosten.

	absolut in Euro	in Prozent	Weiß nicht
> Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Ausschreibung	□□□.□□□□.□□□□ <input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert	□□	<input type="checkbox"/>
> Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses	□□□.□□□□.□□□□ <input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert	□□	<input type="checkbox"/>
> Bei Nutzungsbeginn	□□□.□□□□.□□□□ <input type="checkbox"/> nominal <input type="checkbox"/> Barwert	□□	<input type="checkbox"/>

Sind dabei Projektrisiken kalkulatorisch erfasst? ja nein weiß nicht

Bitte fügen Sie, wenn vorhanden und möglich, den Bericht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung bei.

10. Wenn Sie bei laufenden Projekten schon Ergebnisse abschätzen können, welches Ergebnis zeichnet sich ab?

- > Effizienzerwartungen werden eingehalten
- > Effizienzerwartungen werden unterschritten
- > Effizienzerwartungen werden übertroffen
- > Weiß nicht

11. In welchen juristischen Bereichen entstehen oder entstanden Ihnen Probleme bei der Verwirklichung dieses Projekts? (Mehrfachnennungen möglich)

	Mehrfachnennungen	Wichtigster Problembereich
> Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Vertragsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Dienst- und Arbeitsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Steuerrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Kommunales Haushaltsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Kommunalwirtschaftsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Einwände der Kommunalaufsicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Gebührenrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Vergaberecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Zuwendungsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
> Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
.....		
> Keine	<input type="checkbox"/>	

12. Gibt/ gab es mit dem privaten Partner während der Vertragslaufzeit bereits rechtliche Auseinandersetzungen?

- Ja Nein, weiter mit Frage 14 Weiß nicht

13. Wie wurden diese rechtlichen Auseinandersetzungen gelöst?

- > Einvernehmliche Lösung
- > Gerichtsverfahren
- > Schiedsverfahren
- > Vorzeitige Beendigung
- > Noch offen

14. Wie schätzen Sie das bisherige Ergebnis des PPP-Projekts ganz allgemein ein?

Die Erwartungen an das Projekt wurden insgesamt ...

- übertroffen voll und ganz erfüllt überwiegend erfüllt weniger erfüllt überhaupt nicht erfüllt Weiß nicht erfüllt

|| Falls Sie über weiteres Informationsmaterial zum Projekt verfügen, wären wir für eine Übersendung dankbar.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

Name _____

Dienststelle _____

PLZ/Stadt: _____

Telefon: _____

Mail _____

|| Zustimmung zur Datenweitergabe

Die von Ihnen angegebenen Informationen zu den PPP-Projekten werden grundsätzlich streng vertraulich behandelt und nicht an Dritte weitergegeben, sofern Sie nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen. Um Daten wesentlicher Projekte, zumindest ausgewählte Rahmendaten (Projektgegenstand sowie die Antworten auf die Fragen 1 bis 4 sowie 6 und 14) aber an Interessierte weitergeben zu können – etwa im Zusammenhang mit Veröffentlichungen der Bundesregierung, des Difu oder in öffentlich zugänglichen Datenbanken/Portalen – wären wir für Ihre Zustimmung zu einer Weitergabe und Veröffentlichung dankbar.

- Ich/wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung ausgewählter Rahmendaten (Projektgegenstand sowie Fragen 1 bis 4 sowie 6 und 14) zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.
- Ich/wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung aller Daten zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.

Datum/Unterschrift.....

lif

