



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



PPP – Wirtschaftlichkeit, Qualitäten, Beratung, Partnerschaft

Ergebnisse einer ergänzenden Umfrage zum Projekt
»PPP und Mittelstand«



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

Deutsches Institut für Urbanistik

Impressum

Diese Studie wurde im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) 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>

Autor und Mitarbeit

Difu

Dr. Busso Grabow

unter Mitarbeit von

Dr. Beate Hollbach-Grömig
Dipl.-Kfm. (FH) Stefan Schneider
Dipl.-Soz. Antje Seidel-Schulze
Lukasz Czernicki

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger

Textverarbeitung und Layout

Marlen Petukat
Elke Postler (Covergestaltung)

Unterstützung

PPP Task Force im BMVBS: Dr. Jörg Christen, Dr. Ines Gottschling

Kontakt

Difu

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

PPP Task Force im BMVBS

Dipl.-Ing. Axel Scheel-Siebenborn
Telefon: 030/2008-7193
E-Mail: Axel.Scheel@bmvbs.bund.de

Berlin, Januar 2008

PPP – Wirtschaftlichkeit, Qualitäten, Beratung, Partnerschaft

Ergebnisse einer ergänzenden Umfrage zum
Projekt „PPP und Mittelstand“

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

Inhalt

1. Einführung	7
2. Methode	8
2.1 Auswahl der untersuchten Projekte	8
2.2 Aussagekraft der Ergebnisse	10
3. Wirtschaftlichkeit	10
3.1 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	10
3.2 Effizienzvorteil	11
3.3 Ursachen der kalkulierten Effizienzvorteile	13
3.4 Berechnungsmethode	13
3.5 Anpassungsvereinbarungen zu den Entgelten	14
3.6 Qualität des PSC	14
3.7 Transaktionskosten	14
4. Haushaltsspielräume	15
5. Betrieb: Leistungsbestandteile und Leistungserfüllung	16
5.1 Betriebsleistungen als Vertragsbestandteile	16
5.2 Anteil der Entgelte für die Betriebsleistungen	17
5.3 Anreize zur optimalen Leistungserfüllung	17
5.4 Anpassungen bei Service-Levels	17
5.5 Qualitätsstandard im Vergleich	17
6. Personalüberleitungen	18
7. Externe Berater	18
7.1 Auswahl	18
7.2 Aufgabenbereiche bzw. Leistungsbestandteile	19
7.3 Kosten und Qualität	19
8. Risikoverteilung	19
9. Vertragsgestaltung und Partnerschaft	20
9.1 Flexibilität der Verträge und Vertragsanpassungen	20
9.2 Innovationen auf Seiten der privaten Partner	21
9.3 Rechtliche Auseinandersetzungen und Zufriedenheit	22

10. Zeitliche Ausgestaltung des PPP	23
11. Architektur	24
12. Gesamteinschätzung und Ausblick.....	24
Anhang.....	27

1. Einführung

Bisher sind noch vergleichsweise wenige PPP-Projekte „der zweiten Generation“ in Umsetzung. Damit liegen bislang kaum Erfahrungen zum Gelingen dieser Projekte vor. Aus diesem Grund ist es wichtig, schon in frühen Phasen, begleitend zur Umsetzung der Projekte, Rückmeldungen von den beteiligten Projektpartnern zu erhalten. Diese sollen helfen, zukünftige PPP-Projekte im Sinne aller Beteiligten erfolgreicher zu gestalten und mögliche „Fallstricke“ besser zu vermeiden. Da etwa 80 Prozent aller Projekte auf kommunaler Ebene angesiedelt sind, ist es gerade für die Kommunen wichtig, möglichst frühzeitig aus Erfahrungen zu lernen.

Um zu vermeiden, dass die Projektpartner von PPP-Projekten zu sehr mit Befragungen belastet werden, bot es sich an, ergänzend zur parallel laufenden Studie „PPP und Mittelstand – Evaluierung von PPP-Hochbauprojekten in Bezug auf die Einbindung und Beteiligung des Mittelstands“¹ weitere interessierende Sachverhalte abzufragen. Durch die Zusammenlegung der Befragungen ließen sich auch gewisse Synergie- und zusätzliche Erkenntniseffekte erzielen.

Dabei ging es unter anderem um folgende Aspekte:

- **Wirtschaftlichkeit:** Wie sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Ausschreibung, zum Vertragsschluss, zu Nutzungsbeginn (soweit vorhanden)? Wie wurden die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt (u.a. Methode, Datenqualität, berücksichtigte Faktoren/Kostenbestandteile)? Wie wurden Transaktionskosten berücksichtigt, wie haben sie sich im Lauf des Projekts entwickelt? Woraus resultieren die größten Effizienzgewinne? Gibt es Anpassungsvereinbarungen bezüglich der vereinbarten Beträge?
- **Leistungsbestandteile:** Welche Kostenanteile entfallen auf die verschiedenen Lebenszyklusphasen?
- **Haushaltsspielräume:** Haben sich durch das PPP-Projekt Haushaltsspielräume verändert?
- **Externe Beraterinnen und Berater:** Wie wurden sie ausgewählt? Ist man mit der Arbeit zufrieden? Wie hoch waren die Kosten?
- **Personalüberleitungen:** Gab/gibt es Personalüberleitungen? In welchem Umfang? Wie wurden sie geregelt?
- **Risiken:** Welche Risiken bleiben bei der öffentlichen Hand, welche wurden auf den/die privaten Partner übertragen? Wie wurden die Risiken abgesichert?
- **Stärken:** Wo liegen die besonderen Stärken und Schwächen der privaten Partner? Wurden besondere Innovationen eingebracht?

1 Die Ergebnisse zu dieser Studie wurden gesondert veröffentlicht; vgl. Grabow, Busso u.a., PPP und Mittelstand. Untersuchung von 30 ausgewählten PPP-Hochbauprojekten in Deutschland, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2008.

- **Vertragsgestaltung:** Welche Anpassungsklauseln und Flexibilitätsspielräume gibt es in den Verträgen?
- **Qualitäten:** *Planungs- und Bauphase:* Wie wurde das Thema Architektur behandelt? Wie hat sich die PPP auf die Qualität der Architektur ausgewirkt? Gab/gibt es erhebliche Qualitätsprobleme beim Bau? *Betriebsphase:* Haben sich die vereinbarten Service-Levels bewährt? Wie funktioniert das Controlling? Wie zufrieden sind die Nutzerinnen und Nutzer?
- **Zeiträume:** Welche Zeitspannen lagen im Rahmen der PPP-Vergabe von der ersten Projektidee bis zum Baubeginn (differenziert nach Phasen)? Welche Aspekte waren bei der Festlegung der Vertragslaufzeit maßgeblich?
- **Konflikte:** Gab es seit Baubeginn rechtliche Auseinandersetzungen mit den Vertragspartnern?
- **Gesamteinschätzung:** Welches waren die wesentlichen Gründe für die Durchführung des Projekts? Haben sich die Annahmen bestätigt? Wie funktioniert die Partnerschaft? Wie hat sie sich seit Vertragsschluss entwickelt?

2. Methode

2.1 Auswahl der untersuchten Projekte

Gegenstand der Befragung waren 30 bereits beauftragte PPP-Hochbauprojekte in der Bundesrepublik. Untersucht wurden die Projekte aus der Studie „PPP und Mittelstand – Evaluierung von PPP-Hochbauprojekten in Bezug auf die Einbindung und Beteiligung des Mittelstandes“ (vgl. Kapitel 1).

Untersuchungsgegenstand waren ausschließlich „PPP-Projekte der zweiten Generation“. Diese Projekte sind dadurch gekennzeichnet, dass sie Leistungen zu mindestens vier Lebenszyklusphasen (Finanzierung, Planung, Bau, Betrieb, gegebenenfalls Verwertung) umfassen. Dabei sollten die Inhalte ausreichend qualifiziert sein, und es mussten wesentliche Teile des Leistungsprofils auf die privaten Auftragnehmer übertragen werden. Der Betrieb sollte zwingend dazu gehören.

Zur Auswahl der 30 Projekte wurden verschiedene Auswahlkriterien zugrunde gelegt:

- zu mindestens einem Drittel Projekte mit vermuteter mittelstandsgerechter Ausgestaltung,
- eine etwa gleiche Anzahl von Projekten in NRW und in der übrigen Bundesrepublik²,
- eine gleichmäßige Verteilung von Projekten unterschiedlicher Investitionsvolumina,
- eine gleichmäßige Verteilung zwischen jüngeren und älteren Projekten (die sich bereits in der Nutzung befinden),

2 Dieses Kriterium nimmt einerseits darauf Bezug, dass überproportional viele PPP-Projekte in NRW umgesetzt werden und andererseits darauf, dass der Bund und das Land NRW gemeinsam Auftraggeber der Studie waren.

- ca. 80 Prozent der Projekte mit kommunalen Auftraggebern (dies entspricht dem durchschnittlichen Anteil der kommunalen PPP-Projekte an allen Projekten),
- „gängige“ Projektgegenstände³, also z.B. Schulen, Sporthallen, Verwaltungsgebäude,
- eine ausgewogene Verteilung der verbreiteten Finanzierungsformen (Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht)⁴.

Alle 30 ausgewählten Projekte wurden mittels eines standardisierten Fragebogens schriftlich befragt. Der Fragebogen wurde mit dem Auftraggeber abgestimmt und den öffentlichen Projektträgern vorab zugestellt. Er wurde im Regelfall von den Interviewten schriftlich ausgefüllt. Ansprechpartner waren die Projektverantwortlichen auf Seite der öffentlichen Hand (Fachverantwortliche, nicht politisch Verantwortliche). 13 von 30 Befragten (das entspricht 43 Prozent) beteiligten sich an der Ergänzungsbefragung. In Übersicht 2.1 sind die antwortenden Projekte mit verschiedenen Eckdaten, soweit sie recherchiert werden konnten, dargestellt⁵.

Übersicht 2.1: Liste der 13 antwortenden Projekte

Nr.	Projektträger Standort	Jahr Vertragschluss	Bundesland	Investitionsvolumen in Mio €	Vertragsmodell	Projekt	Effizienzvorteil in %	Öffentlicher Auftraggeber
1	Burg	2006	S-A	100	Inhabermodell	JVA Burg	12,5	Land
2	Chemnitz	2006	FS	75	Inhabermodell	Justizzentrum Chemnitz	14,3	Land
3	Kassel	2006	HE	30	Mietmodell	Finanzzentrum	12,0	Land
4	Kreis Offenbach	2004	HE	100	Gesellschaftsmodell	Schulen (Los Ost)	18,1	Kommune
5	Kreis Unna	2004	NRW	20	Inhabermodell	Kreishaus	6,3	Kommune
6	Leinefelde	1996	TH	3,6	Mietmodell	Rathaus	3,0	Kommune
7	Leverkusen	2005	NRW	26	Inhabermodell	Berufsschulen	15,0	Kommune
8	München	2006	BY	27	Inhabermodell	JVA München	k.A.	Land
9	Monheim	2004	NRW	24	Inhabermodell	Schulen	15,0	Kommune
10	Nettetal	2005	NRW	8	Erbbaupachtvertrag	Rathaus	k.A.	Kommune
11	Rhein-Erft-Kreis	2004	NRW	15,5	Inhabermodell	Schulen und Sporthalle	12,5	Kommune
12	Rietberg	2004	NRW	10	Inhabermodell	Schulen und Sporthalle	5,0	Kommune
13	Witten	2004	NRW	13	Inhabermodell	Schulen	9,3	Kommune

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

3 Thematische „Exoten“, z.B. Hubschraubersimulationsanlage, Protonentherapiezentrum, wurden bereits vor der Erstellung der Gesamtliste herausgefiltert.

4 Contractingmodelle wurden nicht berücksichtigt, weil sie oft nicht alle vier Lebenszyklusphasen umfassen und aufgrund ihres Leistungsspektrums ein Sondermodell darstellen.

5 Zu genaueren Projektinformationen vgl. Studie „PPP und Mittelstand“.

2.2 Aussagekraft der Ergebnisse

Die Befragung gibt ein Meinungsbild der Projektverantwortlichen in den Kommunen wieder. Sie stellt damit *keine Evaluierung* der realisierten PPP-Projekte dar, die viel weitergehenden methodischen Ansprüchen genügen müsste.

So haben beispielsweise unterschiedliche Gruppen von Verantwortlichen auf Seiten der öffentlichen Hand, etwa die Finanzverantwortlichen, die Ressortverantwortlichen, die Bauverantwortlichen und die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger unterschiedliche Entscheidungs- und Bewertungsrationalitäten und kommen im Regelfall zu differierenden Einschätzungen.

Aus forschungspraktischen und Ressourcengründen muss in dem vorliegenden Konzept allerdings auf die Befragung unterschiedlicher Gruppen verzichtet werden; es werden ausschließlich die Adressaten aus der Untersuchung „PPP und Mittelstand“ befragt.

Teilweise war die Bereitschaft, zu antworten, gering, sodass der Rücklauf nicht das wünschenswerte Spektrum der zu untersuchenden Projekte abdeckt. Schließlich gab es teilweise auch Know-how-Defizite bei den Befragten, die ohne Hinzuziehung der Beraterinnen und Berater nur einen Ausschnitt der Fragen kompetent beantworten konnten.

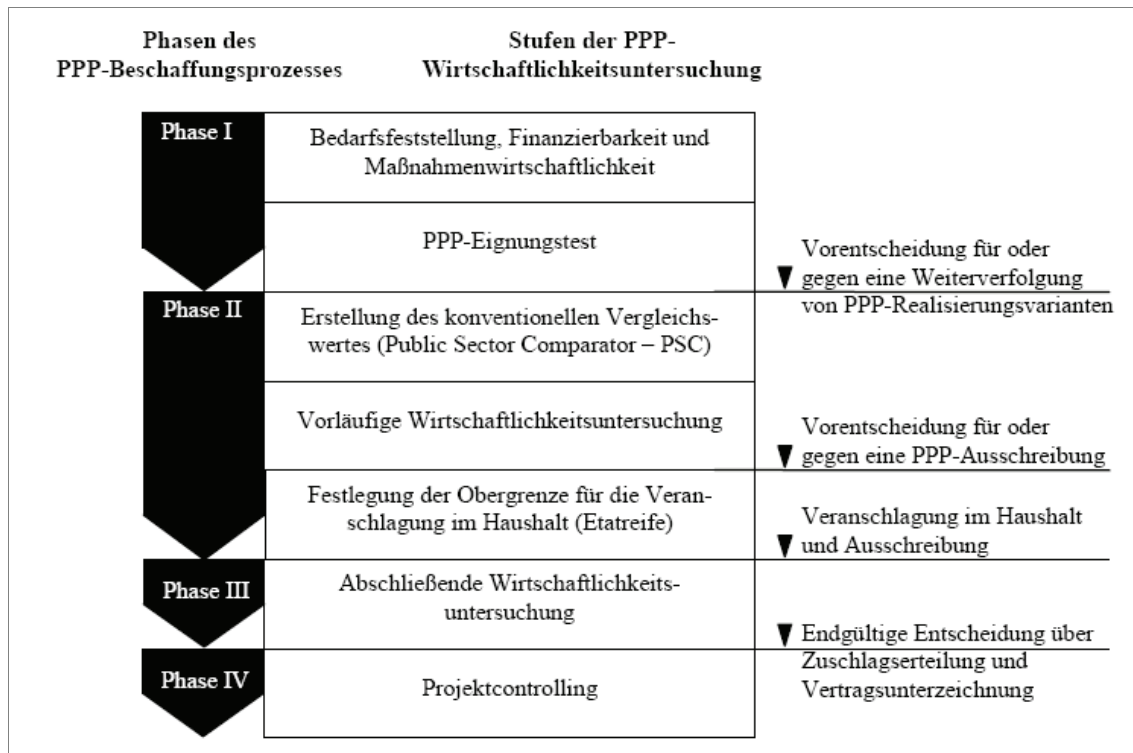
Die Ergebnisse der Untersuchung beziehen sich ausschließlich auf den Kreis der antwortenden öffentlichen Auftraggeber. Repräsentative Aussagen für PPP-Projekte insgesamt (also auch die in den nächsten Jahren in die Umsetzung kommenden) sind aufgrund der kleinen Fallzahl kaum möglich.

3. Wirtschaftlichkeit

3.1 Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

In allen Projekten wurden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, bei denen die Kosten einer konventionellen Leistungserstellung, gemessen durch den so genannten *Public Sector Comparator* (PSC), mit den Kosten im Rahmen einer PPP-Vergabe verglichen wurden (zum Hintergrund des Ablaufs von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP-Projekten vgl. Abb. 3.1). In einem Fall wurden allerdings nur die Kosten einer Beibehaltung des Alt-Zustands im Vergleich mit acht möglichen Sanierungen und einem Neubau kalkuliert (beim Neubau kein PSC-PPP-Vergleich).

Abbildung 3.1



Quelle: *Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf 2006, S. 7.*

3.2 Effizienzvorteil⁶

Der Effizienzvorteil der Projekte liegt zwischen drei und 19 Prozent (vgl. Übersicht 2.1)⁷. Im Regelfall ist der Wert aus der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angegeben.

In sechs Fällen wurden Werte zu den verschiedenen Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angegeben, in einem Fall nur der Wert aus der vorläufigen Untersuchung (vor Ausschreibung). Bei fünf von sechs Projekten haben sich die Effizienzvorteile von Stufe zu Stufe verbessert, d.h., die ursprünglichen Erwartungen wurden jeweils übertroffen (vgl. Abbildung 3.2).

⁶ Die stark differenzierten Fragen nach den Effizienzvorteilen entsprechend den verschiedenen Stufen der Wirtschaftsrechnungen wurden nur sehr unvollständig ausgefüllt, sodass die Fallzahlen für vergleichbare Aussagen sehr klein sind.

⁷ Da nicht alle Fragebögen vollständig ausgefüllt waren, wurden die Zahlen aus verschiedenen Quellen zusammengetragen (vgl. Quellenangabe unter Übersicht 2.1).

Abbildung 3.2

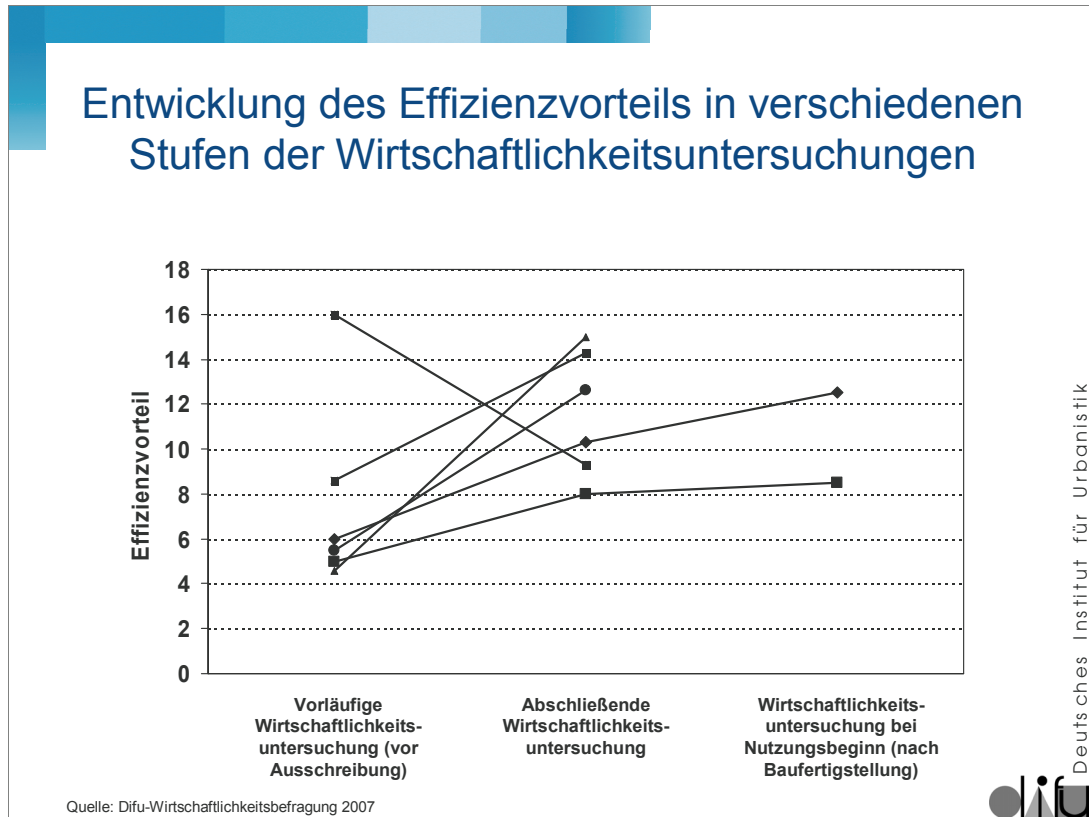
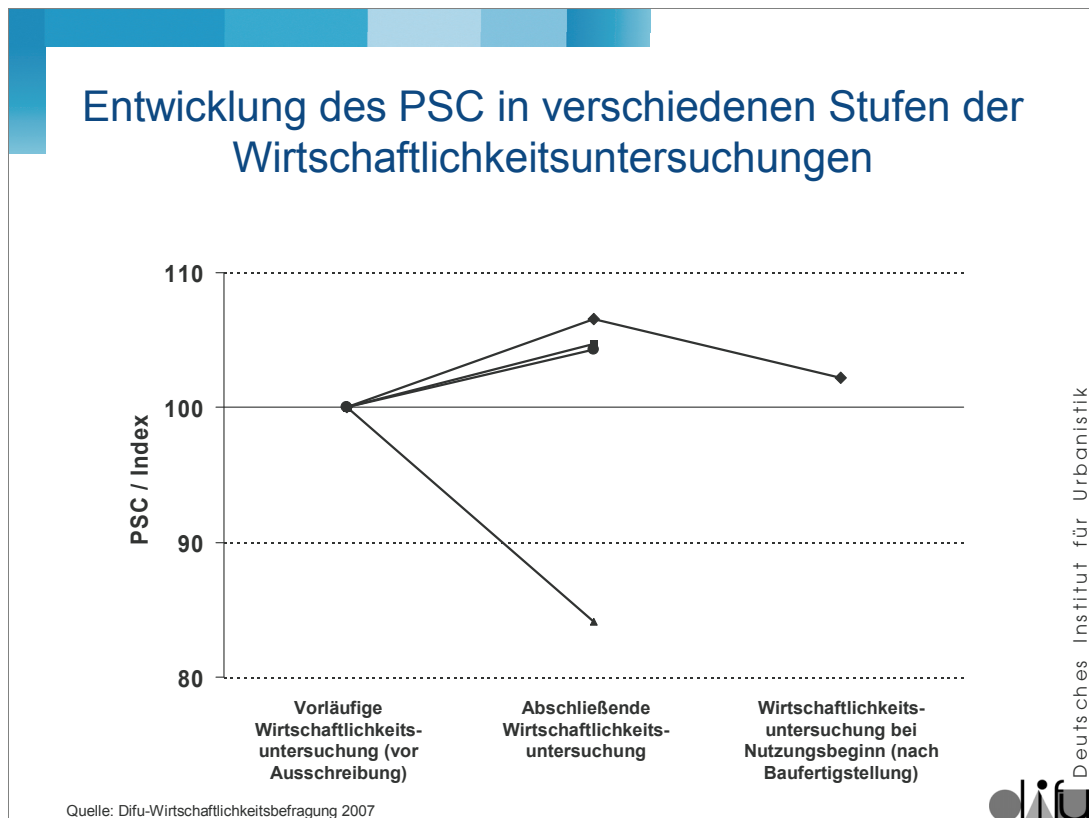


Abbildung 3.3



Im Wesentlichen haben nach Angaben der Befragten die Wettbewerbssituation und Optimierungsvorschläge zu den verbesserten Wirtschaftlichkeitskennwerten beigetragen (sechs bzw. fünf von sieben Nennungen). In zwei Fällen bzw. einem Fall wurden auch die Möglichkeiten der Einreichung von Alternativ- oder Nebenangeboten und Innovationen des privaten Auftraggebers genannt.

Negativ auf den Effizienzvorteil wirkten sich Substanzmängel aus, die sich erst während der Sanierungsphase herausstellten, und nachträgliche Wünsche der Nutzer der Einrichtung (jeweils ein Fall).

Als Gründe einer (weiteren) Verbesserung des Effizienzvorteils zwischen der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Wirtschaftlichkeit bei Nutzungsbeginn wurden reduzierte Investitionssummen, vergünstigte Finanzierungsbedingungen und eine Optimierung der Projektfinanzierung genannt (jeweils einmal).

In drei von vier Fällen, für die Angaben vorliegen, erhöhte sich der PSC im Vergleich der abschließenden und der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Abbildung 3.3). Die Gründe dafür sind nicht bekannt; sie könnten aber beispielsweise darin liegen, dass es einen Anstieg der Baukosten gab, der beide Varianten betrifft⁸.

3.3 Ursachen der kalkulierten Effizienzvorteile

Auf die Frage nach dem Wirkungsbeitrag der unterschiedlichen Kosten- und Ertragsbestandteile zur Erzielung des zuletzt erwarteten Effizienzvorteils antworteten sieben Befragte.

Den höchsten Wirkungsbeitrag haben danach positive Kosteneffekte durch verringerte Bauzeiten, geringere Baukosten und Einsparungen durch kürzere Planungszeiten (die Wirkung liegt durchschnittlich zwischen „stark“ und „leicht positiv“). Eine etwas kleinere Rolle, in der Wirkung aber immer noch positiv, spielen geringere Betriebs- und Planungskosten. In zwei Fällen ergaben sich positive Kosteneffekte durch die realisierte Risikoverteilung.

Die zusätzliche Erzielung von Erträgen war in keinem Fall von Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit. Überraschend ist, dass den Finanzierungskosten nicht nur leicht negative Effekte auf die Wirtschaftlichkeit zugemessen wurden (in drei Fällen), sondern dass sie zweimal auch als effizienzsteigernd benannt wurden.

3.4 Berechnungsmethode

In acht von elf Fällen wurde die Kapitalwertmethode bei der abschließenden Wirtschaftlichkeitsbewertung angewendet, teilweise in Kombination mit anderen Verfahren. Annuitätenberechnungen (drei Fälle), Nutzwertanalysen (zwei) und Kosten-Nutzen-Analysen

8 Der Effizienzvorteil aus der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung würde sich dann nicht wesentlich ändern.

(einmal) wurden deutlich weniger angegeben. In einem älteren PPP wurde ein Festpreis-Angebot als Vertragsgrundlage genommen.

3.5 Anpassungsvereinbarungen zu den Entgelten

In allen Verträgen gibt es Anpassungsvereinbarungen bezüglich der vereinbarten Finanzierungsbeiträge bzw. Entgeltleistungen, davon im Normalfall (elf von zwölf) Formelanpassungen, z.B. durch preisteigerungsbezogene Indexbildungen.

Ebenfalls noch häufiger genannt sind Anpassungen für definierte Sonderfälle (sechs), durch Verfahrensfestlegungen (z.B. die Vorlage einer bestimmten Anzahl von Angeboten verschiedener Nachunternehmer) oder durch festgelegte Kalkulationseckwerte für zusätzliche/geänderte Leistungen (jeweils vier Nennungen).

Selten sind regelmäßige Überprüfungen ohne Formelanpassungen vereinbart. Unbestimmte Formen an Anpassungsvereinbarungen oder Öffnungsklauseln finden sich in den antwortenden Projekten gar nicht.

3.6 Qualität des PSC

Die zugrunde liegenden Vergleichswerte für die Erstellung des PSC werden in ihrer Qualität und Eindeutigkeit unterschiedlich beurteilt. Für die Vergleichswerte „Bau“ und „Betrieb“ liegt das Meinungsbild zwischen „sehr gut/sehr klar“ und „eher gut/eher klar“. Deutlich schlechter ist es bei der Beurteilung der Risikoordnung und -bewertung: Hier ist man sich in den meisten Fällen bewusst, dass die Vergleichswerte bei der Erstellung des PSC nur begrenzt belastbar sind.

3.7 Transaktionskosten

Im Regelfall werden die meisten relevanten Kostenpositionen zur Vorbereitung und Begleitung des PPP-Projekts (Transaktionskosten) bei der Berechnung der Gesamtkosten der PPP-Variante berücksichtigt (vgl. Abbildung 3.4). Kleine „Lücken“ gibt es bei den Vereinbarungs-, Verwaltungs- und Kontrollkosten. Nur in zwei Fällen wurden auch Kosten für die Anpassung von Verträgen kalkuliert.

Bei der Berechnung der Kosten der konventionellen Leistungserstellung bleiben in der Hälfte aller Nennungen Vereinbarungskosten unberücksichtigt. Dabei sollte davon ausgegangen werden, dass auch die klassische Leistungsvergabe vor allem bei größeren Projekten umfangreiche Kosten im Zusammenhang mit der Vereinbarung von Verträgen mit sich bringt.

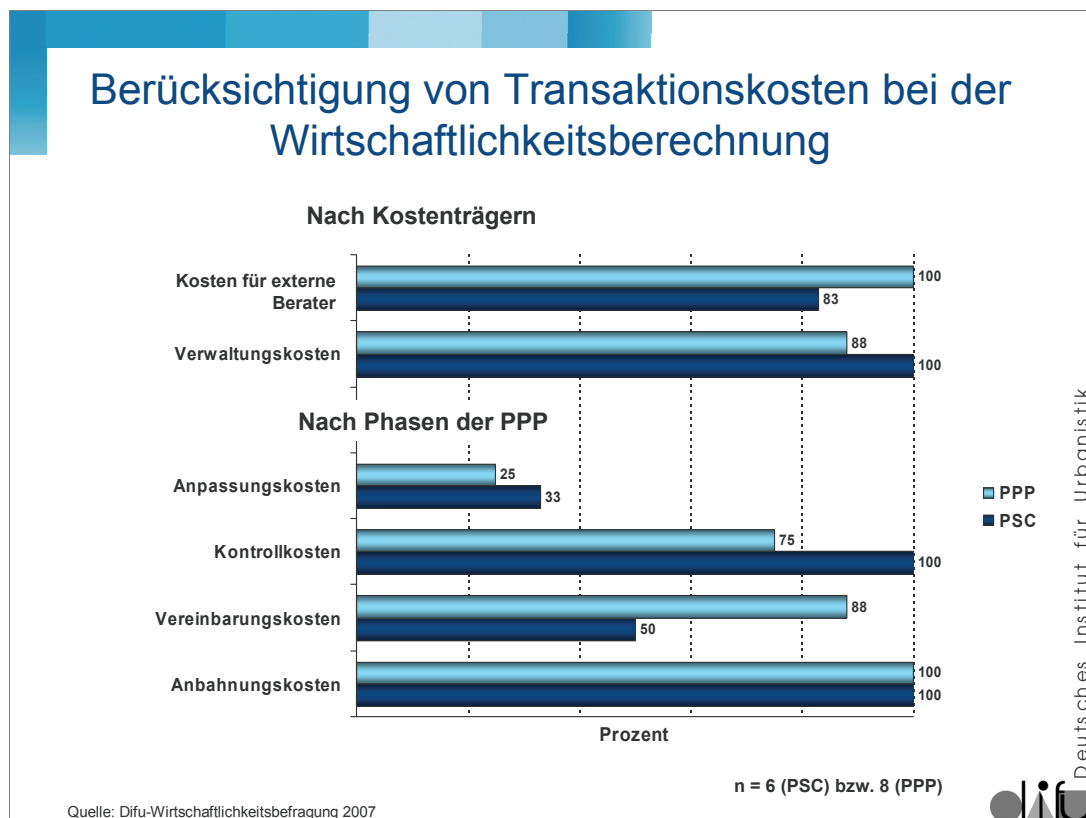
Zum Anteil der verschiedenen Transaktionskostenbestandteile an den Gesamtkosten des Projekts gibt es nur wenige Aussagen. Gleichzeitig ist die Spannweite der Angaben relativ groß.

Die Anbahnungskosten (vier Nennungen) bewegen sich zwischen 0,2 und drei Prozent der Gesamtsumme (bei vergleichbaren Projekten), die Vereinbarungs- und Kontrollkosten

zwischen 0,8 bzw. 0,9 und zwei Prozent (zwei Nennungen). Für die Anpassungskosten wurden in einem Fall 0,1 Prozent der Gesamtkosten kalkuliert. Als Extremwert für die Transaktionskosten der drei Phasen Anbahnung, Vereinbarung und Kontrolle wurden in einem Projekt 21 Prozent der Gesamtkosten angegeben.

Ähnlich hoch ist die Spannweite der Kosten für externe Beraterinnen und Berater. Während sich in drei Fällen die Größenordnung bei einem Prozent der Gesamtkosten bewegte, gab es auch die Extremwerte 0,2 und fünf Prozent. Die Verwaltungskosten werden in den beiden genannten Fällen mit 0,1 bzw. 0,6 Prozent angegeben.

Abbildung 3.4



4. Haushaltsspielräume

Grundsätzlich herrscht in der Fachdiskussion Konsens darüber, dass PPP-Projekte kein „Allheilmittel“ zur Auflösung des Investitionsrückstandes in Bund, Ländern und Kommunen darstellen, aber durchaus einen gewissen Beitrag dazu leisten können.

In der Befragung sagten allerdings fünf von neun Kommunen, dass die vorhandenen Finanzierungsengpässe eine große Rolle bei der Entscheidung für die PPP-Beschaffungsvariante gespielt hätten (vier gaben an: „mäßige Rolle“).

Für Landesprojekte scheinen andere Gründe wichtiger zu sein: In zwei von drei Fällen spielten Finanzierungsengpässe des Landes keine Rolle, in einem Fall eine mäßige Rolle.

Auch wurde von den Landesvertretern geäußert, dass sich die Haushaltsspielräume nicht verändert haben.

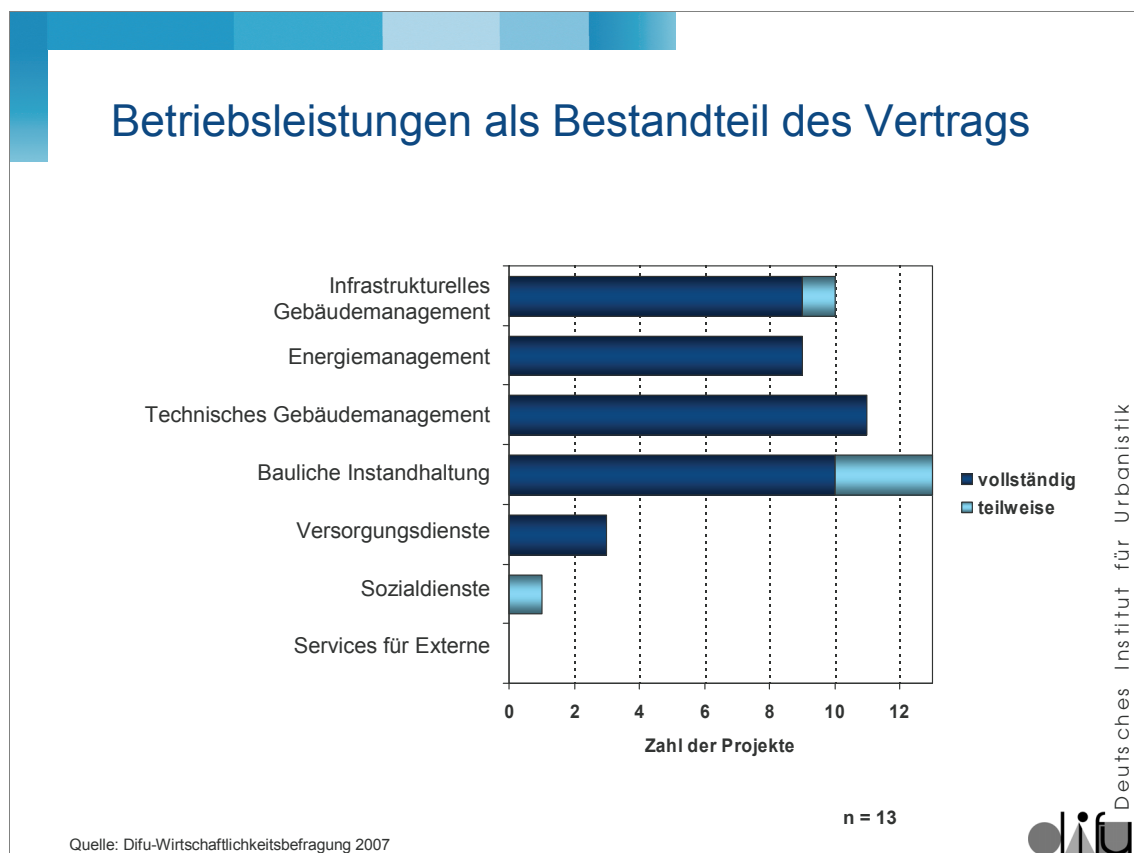
Bei den Kommunen sieht dies wieder anders aus: Gegenüber einer angenommenen konventionellen Leistungserstellung haben sich nach Angaben der meisten Kommunen (fünf von sechs) die Handlungsspielräume im Vermögenshaushalt durch die Realisierung des PPP verbessert. Demgegenüber war zu erwarten gewesen, dass sich die Spielräume im Verwaltungshaushalt entsprechend verschlechtern, da die laufenden Entgeltleistungen für das PPP-Projekt aus diesem finanziert werden müssen. In diesem Sinn äußerte sich aber nur eine einzige Kommune. Eine andere gab genau den gegenteiligen Effekt an – Verschlechterung der Spielräume im Vermögenshaushalt und Verbesserung im Verwaltungshaushalt. Unklar ist, ob dies eine Fehleinschätzung ist oder dieses Ergebnis auf eine spezifische Finanzierungsvereinbarung zurückzuführen ist.

Zwei von sechs Kommunen gaben schließlich an, dass sich der Schuldenstand durch die Realisierung des PPP-Projekts reduziert hat.

5. Betrieb: Leistungsbestandteile und Leistungserfüllung

5.1 Betriebsleistungen als Vertragsbestandteile

Abbildung 5.1



Meist sind die „klassischen“ Betriebsleistungen Bestandteil der Verträge (vgl. Abbildung 5.1): Gebäudemanagement, Energiemanagement und bauliche Instandhaltung. In einzelnen Projekten waren solche Leistungen allerdings auch gar nicht oder nur teilweise Gegenstand der Vereinbarungen. Versorgungsdienste (z.B. Catering) und Sozialdienste (z.B. interner Gesundheitsdienst) sind nur teilweise relevant und werden vergleichsweise selten von den privaten PPP-Partnern erbracht.

5.2 Anteil der Entgelte für die Betriebsleistungen

Wo die klassischen Betriebsleistungen Bestandteil des PPP-Projekts sind, bewegt sich ihr Anteil an den Gesamtentgelten zwischen 40 und 75 Prozent (je einmal genannt, je zweimal 50 und 60 Prozent). Bei einem Projekt, in dem nur Teile der baulichen Unterhaltung vereinbart sind, sind diese Kosten nicht eigens aufgeführt. In drei Fällen kannten die Befragten den Anteil der Entgelte für Betriebsleistungen nicht.

5.3 Anreize zur optimalen Leistungserfüllung

In den meisten Projekten gibt es Anreize für die Auftragnehmer zur optimalen Leistungserfüllung in der Betriebsphase – nur in einem Projekt, bei dem die klassischen Betriebsleistungen Bestandteil des PPP-Projekts sind, wurde darauf verzichtet.

In jeweils drei Fällen gab es nur eine Bonus- oder nur eine Malus-Regelung, in vier Fällen eine kombinierte Bonus-Malus-Regelung. In einem weiteren Fall wurde zusätzlich eine spezifische Vereinbarung getroffen.

5.4 Anpassungen bei Service-Levels

Bei sechs von acht Projekten gab es seit Inbetriebnahme keine Veränderungen der vereinbarten Service-Levels bzw. Reaktionszeiten. Nur in einem Fall wurde eine Anpassung nach oben vorgenommen, d.h. ein höherer Service-Level bzw. kürzere Reaktionszeiten vereinbart.

5.5 Qualitätsstandard im Vergleich

Bei der Frage, ob sich durch die PPP-Beschaffungsvariante ein veränderter Qualitätsstandard im Betrieb gegenüber der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand oder im Vergleich zur Einzelvergabe von Betriebsleistungen an Private ergibt, zeigt sich über alle antwortenden PPP-Projekte ein sehr ähnliches Bild (wenn auch im Einzelnen unterschiedlich geantwortet wurde). Jeweils zwei der Befragten gehen von deutlich höheren Standards aus, vier (im Vergleich zur öffentlichen Leistungserstellung) bzw. drei (im Vergleich zur Einzelvergabe von Betriebsleistungen an Private) von etwas höheren Standards und wieder jeweils zwei von unveränderten Standards. Drei der in die Befragung einbezogenen Auftraggeber konnten die Frage nicht beantworten.

6. Personalüberleitungen

Nur in einem der 13 antwortenden Projekte sind Personalüberleitungen vereinbart worden. In diesem Fall wurden 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überführt.

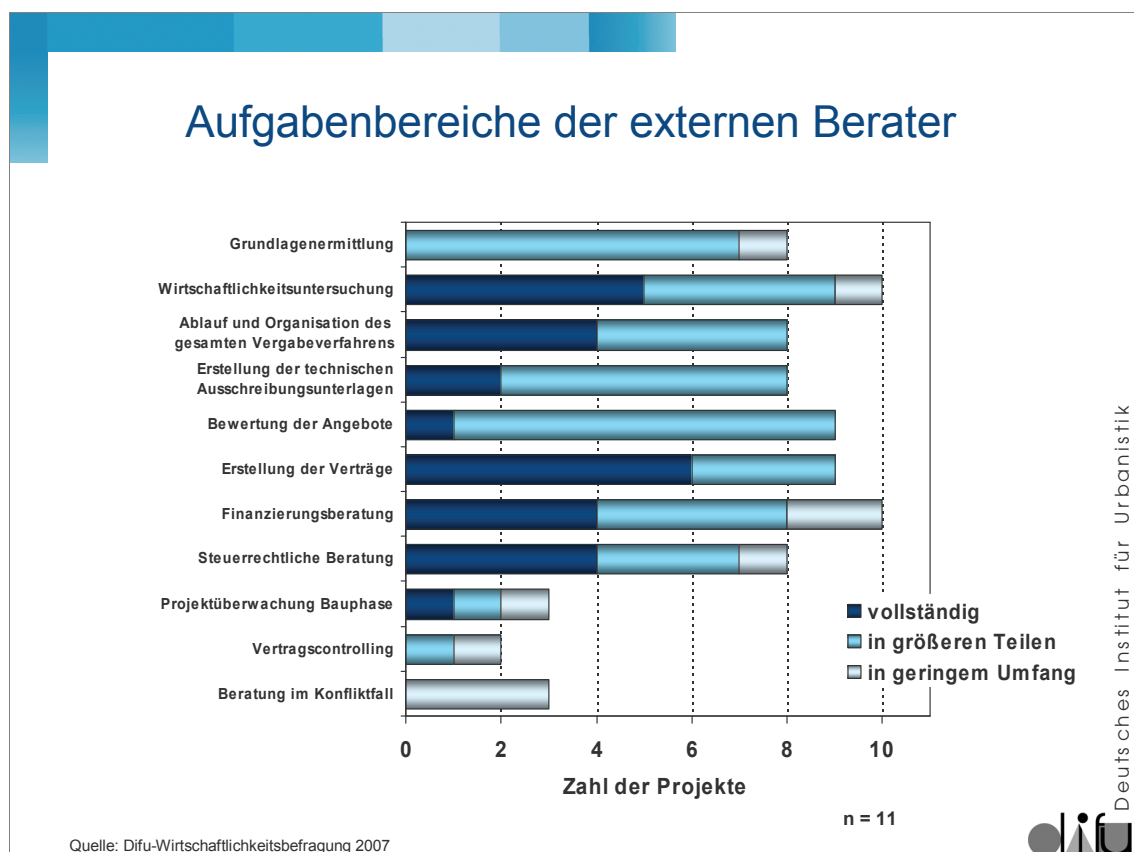
7. Externe Beraterinnen und Berater

7.1 Auswahl

Die Auswahl der externen Berater der öffentlichen Auftraggeber für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem PPP-Projekt fand bei der Vorbereitung (Stufe 1) und bei der Durchführung der Ausschreibung (Stufe 2) jeweils auf gleichem Wege statt.

In vier von neun Fällen wurden die externen Berater durch Angebotsbeziehung ausgewählt, zweimal wurde vollständig direkt vergeben und einmal kombiniert (für unterschiedliche Beratungsleistungen). Einmal wurden alle Beratungsleistungen ausgeschrieben, einmal ein Teil ausgeschrieben und ein Teil direkt vergeben.

Abbildung 7.1



In drei Viertel aller Fälle wurden in der zweiten Stufe dieselben Berater ausgewählt wie in Stufe 1.

Bei fünf Projekten wurde ein Berater oder ein Beraterkonsortium für alle Beratungsaufgaben herangezogen; deutlich seltener ist die separate Beauftragung von Beratern nach Phasen oder Leistungsbestandteilen.

7.2 Aufgabenbereiche bzw. Leistungsbestandteile

Externe Berater der öffentlichen Auftraggeber übernehmen im Wesentlichen fünf Aufgabenbereiche: die Erstellung der Verträge, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, den Ablauf und die Organisation des gesamten Vergabeverfahrens, die Finanzierungsberatung und die steuerrechtliche Beratung (vgl. Abbildung 7.1).

Bei drei Projekten wurde fast die ganze Palette der oben genannten Beratungsleistungen vollständig an die externen Berater übertragen.

7.3 Kosten und Qualität

Zur Verteilung der Kosten auf die unterschiedlichen Beratungsleistungen gibt es nur drei Aussagen, die nicht vergleichbar sind, da das Volumen der abgefragten Leistungen sehr differierte. In zwei Fällen machten die vorbereitenden Beratungen (Grundlagenermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) 18 bzw. 20 Prozent der gesamten Beratungskosten aus, in einem Fall wurden alleine für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 80 Prozent der Beraterhonorare ausgegeben.

Die Beratungsleistungen begleitend zum Vergabeverfahren beanspruchten einmal 36, einmal 70 Prozent der insgesamt eingesetzten Mittel. Für das Vertragscontrolling wurden in einem Fall 45 Prozent der Beraterhonorare, in einem zweiten Fall zehn Prozent angesetzt.

In den sechs Fällen, in denen die Beratungsleistungen bewertet wurden (durch Schulnoten), war das Ergebnis meist gut bis sehr gut – nur in einer Kommune waren die Noten durchgängig etwas schlechter und bewegten sich zwischen 2 und 4 (in diesem Fall für die Grundlagenermittlung). Am besten werden über alle antwortenden Auftraggeber die Leistungen bei der Erstellung der Verträge beurteilt (Durchschnittsnote 1,3), relativ am „schlechtesten“ die Leistungen bei der Grundlagenermittlung (2,2).

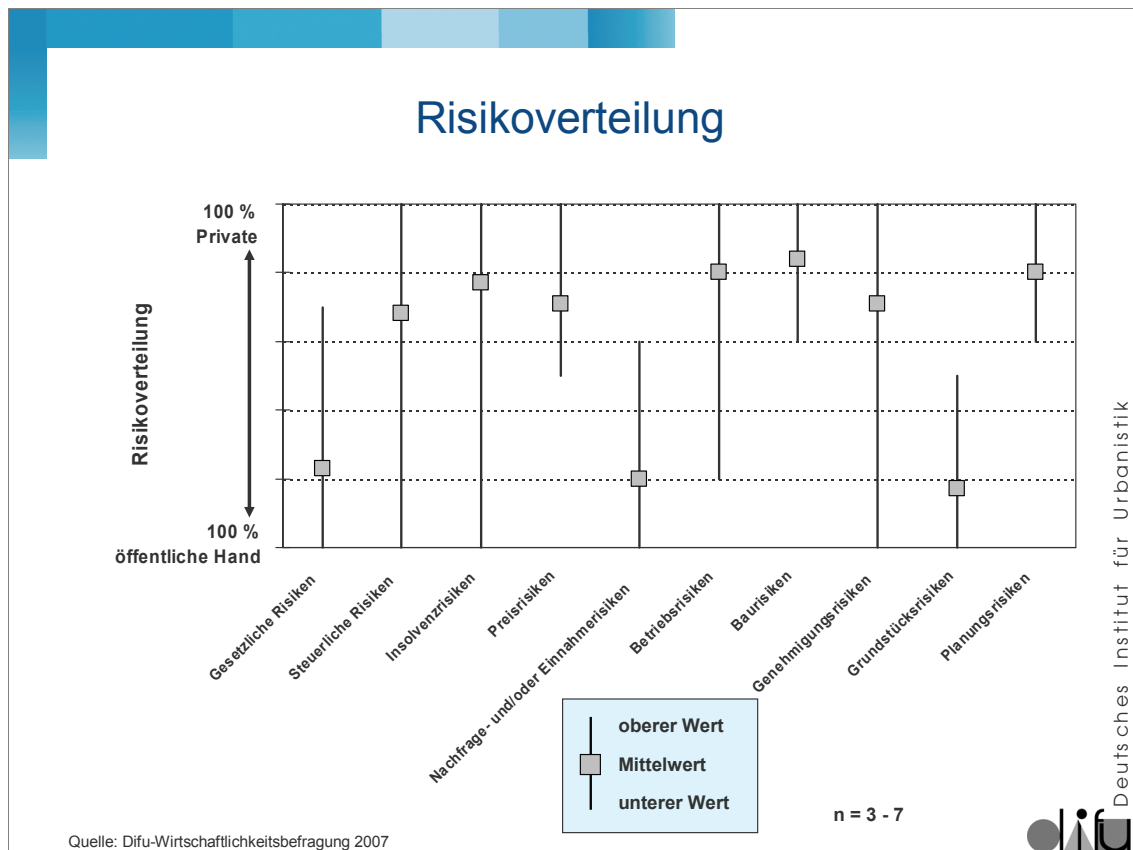
8. Risikoverteilung

Sieben der Befragten machten Angaben zur vertraglich festgelegten Risikostruktur (in einem älteren Projekt gab es dazu keine vertraglichen Festlegungen). Die Risiken liegen danach mehrheitlich bei den privaten Auftragnehmern (vgl. Abbildung 8.1), vor allem die Bau-, Betriebs-, Planungs- und Insolvenzrisiken.

Bei den öffentlichen Auftraggebern liegen mehrheitlich – sofern relevant – die Grundstücksrisiken, die Nachfrage- und/oder Einnahmerisiken sowie die durch zukünftige gesetzliche Änderungen verursachten Risiken.

In sechs von neun Fällen gaben die öffentlichen Auftraggeber an, dass sie an der vereinbarten Risikostruktur nichts ändern würden. Bei drei Projekten würde man die Risikoverteilung in zukünftigen Projekten für bestimmte Einzelfelder verändern. Konkret wurde einmal das Baugrundrisiko angesprochen. Keiner der Befragten würde die Risikostruktur zukünftig weitgehend modifizieren.

Abbildung 8.1



9. Vertragsgestaltung und Partnerschaft

9.1 Flexibilität der Verträge und Vertragsanpassungen

Für eine funktionierende Partnerschaft sollten die Verträge eine gewisse Flexibilität erlauben. In acht von zehn Fällen wurde angegeben, dass zum aktuellen Zeitpunkt die vertraglichen Vereinbarungen als angemessen flexibel beurteilt werden. In den restlichen Fällen sah man sich zu einer Einschätzung noch nicht in der Lage, da die Projekte dafür noch zu jung seien.

Dass diese Flexibilität auch genutzt wird, zeigt sich darin, dass es in fünf von zehn Fällen bereits in einzelnen Bereichen Anpassungen in den Verträgen gab (in den anderen fünf Fällen gab es keine Anpassungen).

Drei der Fälle werden nach den Angaben aus der Befragung kurz skizziert, um das Spektrum flexibler Anpassungsmöglichkeiten zu veranschaulichen:

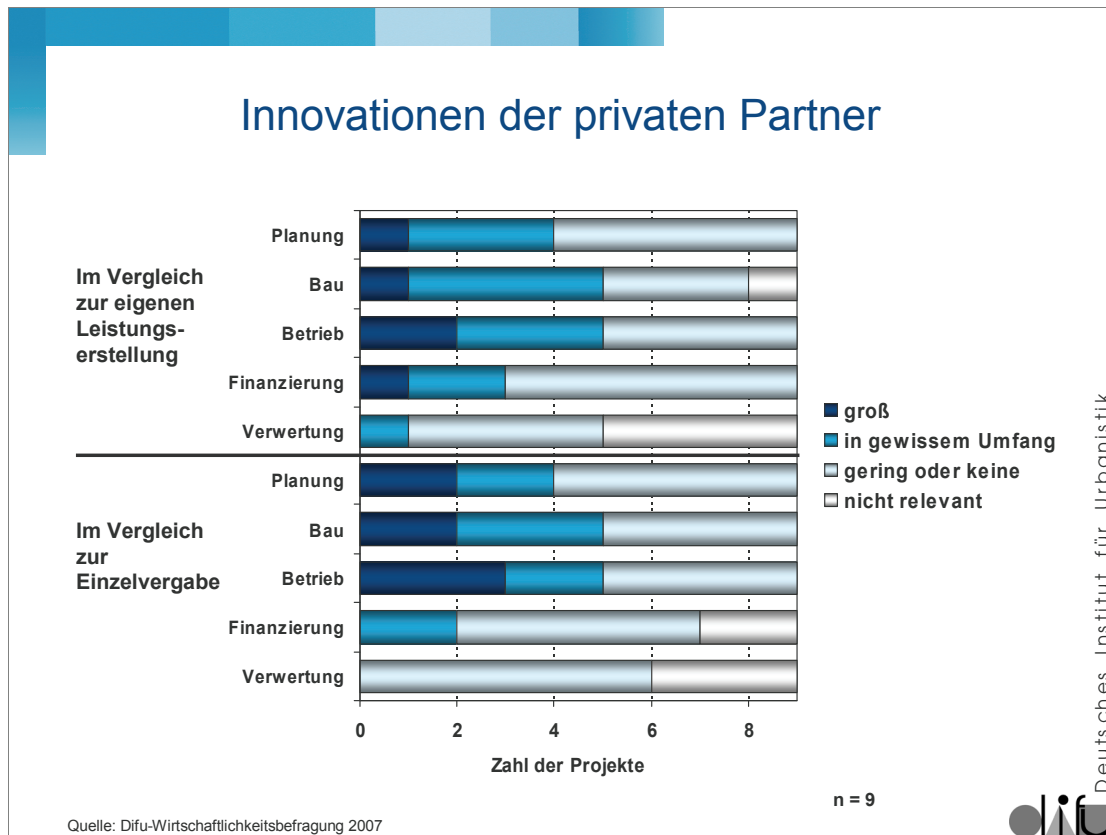
- Die Vertragsanpassung hinsichtlich der Einbindung des Grundstücks als Pachtgrundstück und die Einbindung von KfW-Fördermitteln wurde von beiden Seiten initiiert. Die Nachverhandlungen konnten während der Bauausführungszeit realisiert werden. Durch die Fördermitteleinbindung entstand ein finanzieller Vorteil in Höhe von etwa 15 Prozent des Investitionsvolumens.
- Verschiedene kleinere Nachträge und eine Vereinbarung der Refinanzierung wurden von beiden Seiten angestoßen. Die Anpassungen dauerten in der Regel weniger als einen Monat, nur in einem Fall zwei Monate. Sie führten teilweise zu Kostenerhöhungen, teilweise zu Minderungen; im Saldo stiegen die Kosten durch die Änderungen um ca. 1,5 Prozent.
- Die Änderungen der Risikoverteilung bezüglich der Statik beim Bau wurden von Auftraggeberseite angestoßen. Die Nachverhandlungen dauerten acht Monate und führten zu einer Kostenerhöhung.

In einem weiteren Fall wurden einzelne Objekte aus den Vereinbarungen aus- bzw. neu eingeschlossen, sowohl von Auftraggeber- wie von Auftragnehmerseite initiiert.

9.2 Innovationen auf Seiten der privaten Partner

In etwa der Hälfte der Projekte meinen die antwortenden Auftraggeber, dass die privaten Partner gewisse oder große Innovationen, vor allem beim Bau oder Betrieb, in die öffentlich-private Partnerschaft eingebracht haben (vgl. Abbildung 9.1). Tendenziell wird der Innovationsvorsprung gegenüber der Einzelvergabe etwas höher erachtet als gegenüber der eigenen Leistungserstellung. Bei der Finanzierung, vor allem aber bei der Verwertung wird den privaten Partnern kaum ein Innovationsvorsprung zugesprochen. Letzteres ist vermutlich dadurch begründet, dass die Verwertung gar nicht Gegenstand der Ausschreibung war (allein neun der 13 antwortenden Projekte sind Inhabermodelle).

Abbildung 9.1



9.3 Rechtliche Auseinandersetzungen und Zufriedenheit

Bei keinem der elf antwortenden Projekte gab es bisher (seit Vertragsschluss) rechtliche Auseinandersetzungen mit dem oder den privaten Partner(n). Nur in einem Fall wurde ein Schlichtungsverfahren aus Anlass nachträglich entdeckter Mängel an der Gebäudesubstanz (mit zusätzlichem Sanierungsbedarf) erfolgreich durchgeführt. Die Durchführung der Schlichtung war vertraglich vereinbart.

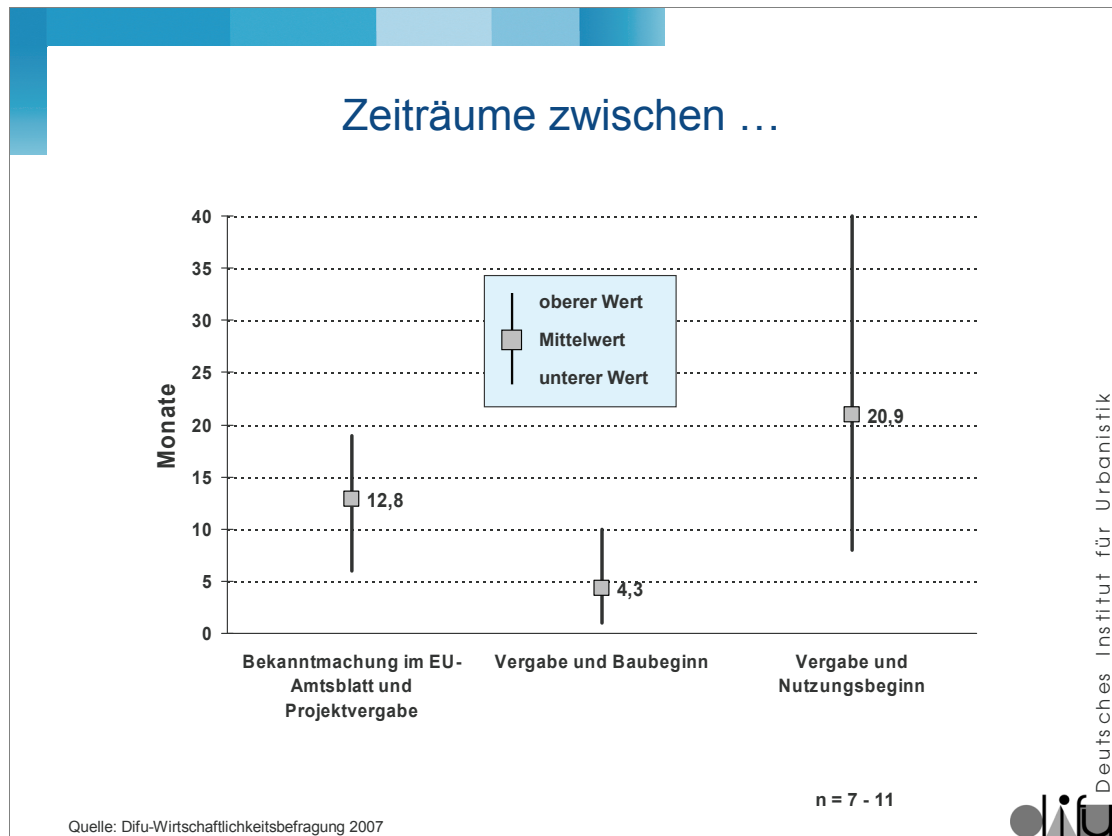
Auch bahnen sich in absehbarer Zeit nach Einschätzung der öffentlichen Auftraggeber keine rechtlichen Auseinandersetzungen an.

Entsprechend positiv ist auch die übergreifende Bewertung der Zusammenarbeit mit dem bzw. den privaten Partner(n). In der Einschätzung der Gesamtzufriedenheit (in Schulnoten) geben fünf von acht Auftraggebern eine glatte 2, einer eine 2+ und einer eine 3. Einmal werden die Partner unterschiedlich beurteilt, in der Spanne von 1 (Bau) bis 3 (Betrieb). Zweimal wird angegeben, dass aufgrund der Kürze der Projektlaufzeit noch kein Urteil abgegeben werden kann.

10. Zeitliche Ausgestaltung des PPP

Die Zeiträume bei der Realisierung der PPP-Projekte schwanken relativ stark. Zwischen der Bekanntmachung im EU-Amtsblatt und der Vergabe liegen im Minimum sechs Monate und im Maximum 19 Monate (jeweils zwei Fälle) (vgl. Abbildung 10.1).

Abbildung 10.1



Zwischen Vergabe und Baubeginn lagen ein (drei Fälle) bis maximal zehn Monate. Zwischen Vergabe und Nutzungsbeginn lagen bzw. liegen (geplanter Nutzungsbeginn) zwischen acht und 40 Monaten⁹.

Die wichtigsten Gründe für die Festlegung der Vertragslaufzeit wurden von zwölf der 13 Befragten genannt. Am häufigsten wurden die vorgesehene Nutzungsdauer, Empfehlungen der Berater (jeweils sieben Nennungen) sowie die Optimierung im Rahmen einer Kosten-Nutzungsrechnung (sechs Nennungen) angegeben. Empfehlungen Externer (z.B. Task Forces oder Kompetenzzentren) spielten ebenfalls eine Rolle (vier Nennungen). Einmal war die Vertragslaufzeit auch Ergebnis der Aushandlungsprozesse mit dem bzw. den privaten Partner(n).

⁹ Drei Werte wurden nicht berücksichtigt, da die Zeit zwischen Vergabe und Nutzungsbeginn im Vergleich zur Zeit zwischen Vergabe und Baubeginn gleich oder sogar kürzer angegeben war.

Einmal wurde angegeben, dass § 544 BGB („Vertrag über mehr als 30 Jahre“) für die Wahl der Laufzeit bestimmend war, und einmal, dass die Vergleichbarkeit mit der Laufzeit von Kommunalkrediten eine Rolle spielte.

11. Architektur

Sechs von elf Befragten waren der Meinung, dass die Vergabe als PPP im Vergleich mit der konventionellen Leistungserstellung bzw. -vergabe keine Auswirkungen auf die architektonische Qualität hatte. Fünf Befragte – also fast die Hälfte – gingen von einer Qualitätssteigerung durch PPP aus (keiner von einer Qualitätsminderung). In allen Fällen wurde dafür als Grund angegeben, dass durch die PPP-Vergabe die Architektenplanung sichergestellt und langfristig erhalten werden konnte.

In acht von neun Fällen waren die architektonischen Qualitäten Bestandteil der PPP-Bewertungskriterien (einmal wurde ein Fachgremium zur Bewertung herangezogen), was in wiederum sechs dieser Fälle in der Bewertungsmatrix zuvor offengelegt worden war. Dreimal wurden wesentliche architektonische Bauteile (z.B. Fassaden oder Materialien) vorgegeben.

Bei drei Projekten gab es außer der Einhaltung der Planaufgaben keinerlei Vorgaben.

In keinem Fall gab es einen vorgeschalteten Architektenwettbewerb oder die Zielvorgabe durch einen „Behördenentwurf“. Das „Zwei-Umschlagverfahren“ (eine getrennte Bewertung nach architektonischen und wirtschaftlichen Aspekten) wurde ebenfalls in keinem der untersuchten Projekte durchgeführt.

12. Gesamteinschätzung und Ausblick

Ähnlich wie schon bei der Umfrage des Difu aus dem Jahr 2005¹⁰ wird die Erwartung von Effizienzvorteilen in den meisten Fällen als entscheidender Grund für die Realisierung des Projekts als PPP genannt (vgl. Abbildung 12.1).

¹⁰ Vgl. Grabow, Busso u.a., Public Private Partnership Projekte. Eine Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2005, S. 41.

Abbildung 12.1

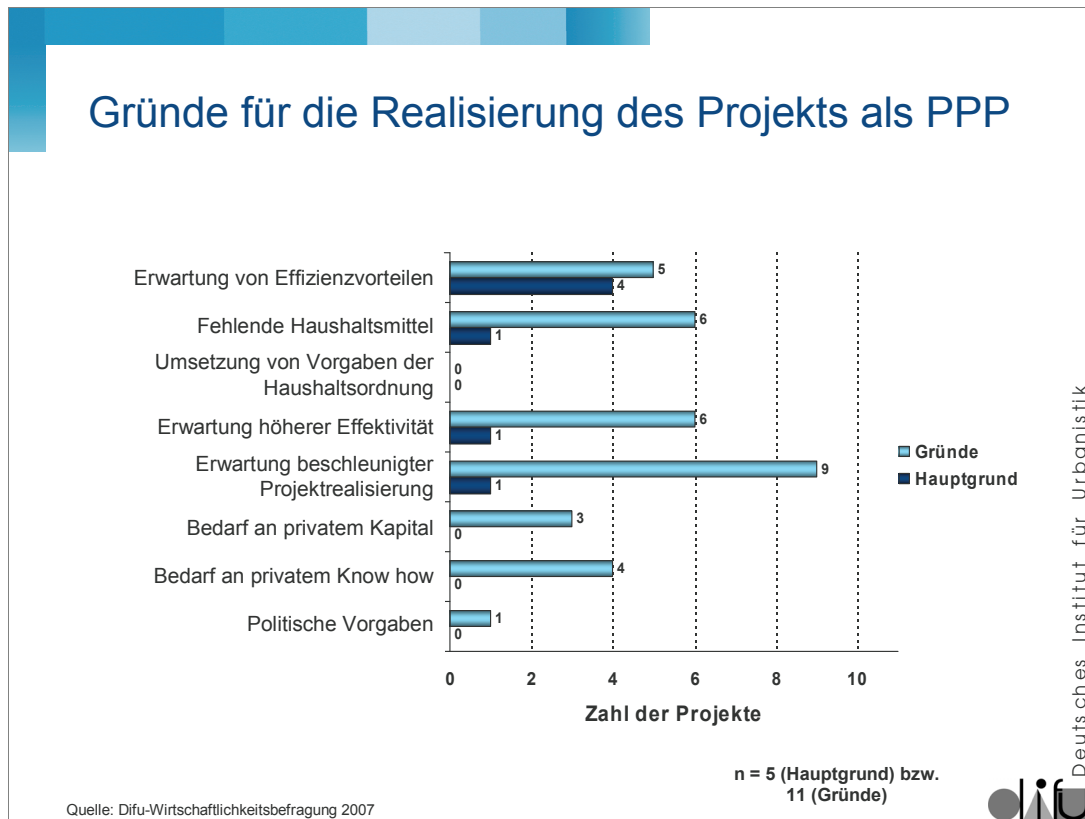
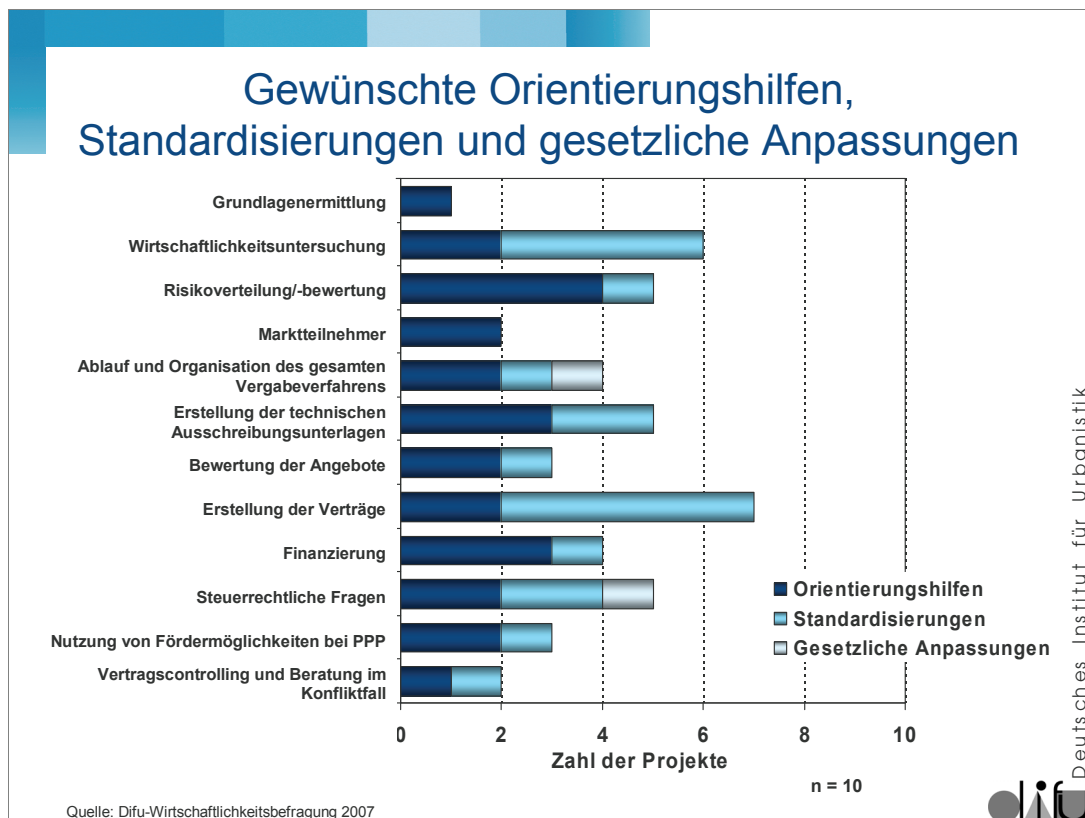


Abbildung 12.2



Fast immer wird unter den weiteren Gründen die Erwartung an eine beschleunigte Projektrealisierung genannt, häufig noch die Erwartung höherer Effektivität (besserer Zielerreichung) sowie fehlende Haushaltsmittel. Das letzte Argument überrascht zumindest in der Häufigkeit der Nennung, da es inzwischen eine „Binsenweisheit“ darstellt, dass PPP kein Königsweg sind, um fehlende Haushaltsmittel auszugleichen. Vermutlich ist damit gemeint, dass sich durch realisierte Effizienzvorteile die Finanzierungsspielräume für Investitionen wieder etwas vergrößern. In anderen Zusammenhängen wird auch häufiger als positiver Effekt genannt, dass Haushaltsmittel durch die vertraglich geregelten Entgeltleistungen gebunden sind und Mittel für die Unterhaltung dann nicht mehr als Dispositionsmasse bei Haushaltskürzungen herangezogen werden können.

Weitere Orientierungshilfen erwarten sich die öffentlichen Auftraggeber am ehesten im Zusammenhang mit der Risikoverteilung und -bewertung, zur Erstellung der technischen Ausschreibungsunterlagen sowie zu den Finanzierungsformen und Möglichkeiten (vgl. Abbildung 12.2). Weitere Vorschläge für Standardisierungen erwartet man sich für die Vertragsgestaltung sowie für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass man bei den antwortenden Projekten – die allerdings kein repräsentatives Bild aller derzeit in Umsetzung befindlichen PPP-Hochbauprojekte darstellen – zu in der Summe positiven Einschätzungen kommt:

- In der überwiegenden Zahl der Projekte haben sich die Effizienzvorteile von der ersten Abschätzung (vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Ausschreibung) über die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis zur letzten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Nutzungsbeginn (nach Baufertigstellung) besser dargestellt, d.h., die ursprünglichen Erwartungen wurden jeweils übertroffen.
- Die Effizienzvorteile werden am ehesten durch verringerte Bauzeiten, geringere Baukosten und Einsparungen durch kürzere Planungszeiten erzielt.
- Tendenziell konstatieren die Befragten beim Betrieb höhere Qualitätsstandards gegenüber der Leistungserstellung durch die öffentliche Hand oder im Vergleich zur Einzelvergabe von Betriebsleistungen an Private.
- Die Arbeit der externen Beraterinnen und Berater wurde meist mit gut bis sehr gut bewertet – nur in einer (von sechs) Kommunen war man weniger zufrieden.
- Mit der vereinbarten Risikostruktur ist man weitgehend zufrieden und würde, wenn überhaupt, in zukünftigen Projekten die Risikoverteilung nur in bestimmten Einzelfeldern verändern.
- Zum Befragungszeitpunkt (zu dem die meisten Projekte erst relativ kurze Laufzeiten aufwiesen) wurden die vertraglichen Vereinbarungen in den meisten Fällen als angemessen flexibel beurteilt.
- In etwa der Hälfte der Projekte meinen die antwortenden Auftraggeber, dass die privaten Partner Innovationen beim Bau oder Betrieb in die öffentlich-private Partnerschaft eingebracht haben.

- Bei keinem der antwortenden Projekte gab es seit Vertragsschluss rechtliche Auseinandersetzungen mit dem oder den privaten Partner(n). Nur in einem Fall wurde ein Schlichtungsverfahren aus Anlass nachträglich entdeckter Mängel durchgeführt.
- Übergreifend wird die Zusammenarbeit mit dem bzw. den privaten Partner(n) als gut beurteilt, mit einer Ausnahme, in der die Schulnote „befriedigend“ vergeben wird.

Im Detail zeigen die Befragungsergebnisse allerdings auch weitere Optimierungsbedarfe auf, wie etwa bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, der Berücksichtigung von Transaktionskosten oder bei der Einbeziehung von externen Beraterinnen und Beratern. Für zukünftige Projekte kann man daher aus den Ergebnissen dieser – wenn auch stichprobenartigen Untersuchung – Nutzen ziehen.

Anhang

Fragebogen

Ergänzende Befragung zum Projekt „PPP und Mittelstand“ zu Fragen der Wirtschaftlichkeit und weiteren Erfahrungswerten aus laufenden Projekten

Adresse

Ganz kurz:

- Bitte gehen Sie den Fragebogen zunächst selbst durch und versuchen ihn, möglichst weitgehend auszufüllen; merken Sie bitte
- Unklarheiten oder notwendiger Erläuterungsbedarf können dann im nächsten Schritt telefonisch besprochen werden; dazu werden wir mit Ihnen einen Telefontermin vereinbaren bzw. den Telefontermin der Befragung zum Thema „PPP und Mittelstand“ dafür nutzen.
- Wenn genaue Angaben nicht möglich sind, geben Sie bitte Schätzungen an.

Rückfragen bitte an:

- Dr. Beate Hollbach-Grömig, Tel. 030/39001-293
- Dipl.-Kfm. Stefan Schneider, Tel. 030/39001-261

Informationen zum Hintergrund dieser Befragung

Dieser Fragebogen ist ergänzender Bestandteil der Projekterhebungen im Projekt „PPP und Mittelstand“ für das Sie Ihre Bereitschaft zur Mitwirkung bereits erklärt haben und wofür wir vorab recht herzlich danken wollen.

Um zu vermeiden, dass Sie als Projektauftraggeber des PPP-Projektes zu sehr mit unterschiedlichen Befragungen belastet werden, ist geplant, die vorliegende ergänzende Befragung möglichst im Zusammenhang mit dem ohnehin geplanten Telefoninterview durchzuführen.

Ziel dieser Zusatzbefragung ist es, eine Reihe weiterer interessierender Sachverhalte zu erheben, die sich vor allen auf ihre Erfahrungen im Projekt beziehen und Einschätzungen betreffen. Dabei geht es um folgende Fragebereiche

- Wirtschaftlichkeit
- Haushaltsspielräume
- Leistungsbestandteile und Leistungserfüllung
- Personalüberleitungen
- Externe Berater
- Risiken
- Vertragsgestaltung und Partnerschaft
- Zeitliche Phasen
- Architektur
- Gesamteinschätzung und Ausblick

Noch ein Hinweis: wenn im Fragebogen von „Bauphase“, „Bauleistungen“, „Baukosten“ usw. gesprochen wird, steht „Bau...“ vereinfachend auch für entsprechende Zeiträume, Aktivitäten oder Kosten in reinen Sanierungsvorhaben.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von

Name: _____

Dienststelle: _____

Straße/PLZ/Stadt: _____

Telefon: _____ Fax: _____

Email: _____

Projekt: _____

Wirtschaftlichkeit

1. Wurden eine oder mehrere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt?

- ☐ Ja
☐ Nein
☐ Weiß nicht

2. Wie hoch wurden in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Gesamtkosten des Projekts und der Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Lösung (PSC) beziffert? Bitte differenzieren nach den verschiedenen Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

		Gesamtkosten (in Euro)		Differenz (=Effizienzvorteil)	
		Nominal	Barwert	in Euro	in Prozent
a) Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vor Ausschreibung)	PSC	-----	-----	-----	-----
	PPP	-----	-----	-----	-----
b) Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Wirtschaftlichkeitsnachweis: Vergleich der konventionellen Beschaffung mit Vergabeergebnis)	PSC	-----	-----	-----	-----
	PPP	-----	-----	-----	-----
c) Bei Nutzungsbeginn (nach Baufertigstellung)	PSC	-----	-----	-----	-----
	PPP	-----	-----	-----	-----

3. Wenn Differenzen zwischen dem kalkulierten Effizienzvorteil bei der vorläufigen und der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestehen (sonst weiter mit Frage 4):

a) Worauf sind diese Differenzen zurückzuführen? (Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Lücken / Defizite in der Ausschreibung
☐ Wettbewerb
☐ Optimierungsvorschläge des Bieters/Auftragnehmers
☐ Alternativ- / Nebenangebote
☐ Innovationen
☐ Nachträgliche Wünsche der Nutzer der Einrichtung
☐ Sonstiges:
☐ Sonstiges:

b) Wären entsprechende Differenzen vermutlich auch bei konventioneller Vergabe eingetreten?

Eher ja ☐ Eher nein ☐ Weiß nicht ☐

4. Wenn Differenzen zwischen dem kalkulierten Effizienzvorteil bei der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und bei Nutzungsbeginn bestehen (sonst weiter mit Frage 5):

a) Worauf sind diese Änderungen zurückzuführen? (Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Lücken / Defizite in der Ausschreibung
☐ Nachträgliche Anregungen des Auftragnehmers
☐ Nachträgliche Wünsche der Nutzer der Einrichtung
☐ Sonstiges:
☐ Sonstiges:

b) Wären entsprechende Differenzen vermutlich auch bei konventioneller Vergabe eingetreten?

Eher ja ☐ Eher nein ☐ Weiß nicht ☐

5. Wie hoch ist der Wirkungsbeitrag der unterschiedlichen Kosten- und Ertragsbestandteile bei der Erzielung des zuletzt erwarteten Effizienzvorteils (im Vergleich mit dem PSC)?

	stark positiv	leicht positiv	neutral	eher negativ	stark negativ	weiß nicht
→ Planungskosten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Kosteneffekte durch Planungszeiten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Baukosten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Kosteneffekte durch Bauzeiten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Betriebskosten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Finanzierungskosten	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Erzielung von Erträgen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Kosteneffekte durch Risikoverteilung	☐	☐	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	☐	☐

6. Welche Methode(n) sind bei der abschließenden Wirtschaftlichkeitsbewertung zum Ansatz gekommen? (Mehrfachnennungen sind möglich)

- ☐ Kapitalwertberechnung
☐ Annuitätenberechnung
☐ Nutzwertanalyse
☐ Kosten-Nutzen-Analyse
☐ Sonstiges:

7. Gibt es in den Verträgen Anpassungsvereinbarungen bezüglich der vereinbarten Finanzierungsbeträge/Entgeltleistungen? (Anpassungen z.B. aufgrund von Preissteigerungen oder -minderungen, eintretender Risiken, veränderter Nutzung, bei Erwirtschaftung von Gewinnen; nicht gemeint sind Anpassungen bezüglich Leistungsverletzungen, z.B. Bonus-Malus-Regelungen) **(Mehrfachnennungen bei „Ja, ... „ sind möglich)**

- ☐ Ja, durch Formelanpassungen
☐ Ja, durch festgelegte Kalkulationseckwerte für zusätzliche / geänderte Leistungen
☐ Ja, regelmäßige Überprüfungen vereinbart (ohne Formelanpassungen)
☐ Ja, für definierte Sonderfälle
☐ Ja, durch Verfahrensfestlegung (z.B. Vorlage von mind. drei Angeboten verschiedener Nachunternehmer)
☐ Ja, in unbestimmter Form
☐ Ja, durch Öffnungsklauseln

☐ Nein

Sonstige Anmerkungen:

8. Wie werden die zugrunde liegenden Vergleichswerte für die Erstellung des PSC in ihrer Qualität und Eindeutigkeit von Ihnen beurteilt?

	sehr gut/ sehr klar	eher gut/ eher klar	eher schlecht/ eher unklar	sehr schlecht/ sehr unklar	weiß nicht
→ Vergleichswerte Bau	☐	☐	☐	☐	☐
→ Vergleichswerte Betrieb	☐	☐	☐	☐	☐
→ Risikozuordnung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Risikobewertung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	☐

9. Welche Transaktionskosten wurden bei der Wirtschaftlichkeitsrechnung berücksichtigt und welchen Anteil haben diese bei der PPP-Beschaffungsvariante etwa an den Gesamtkosten des Projekts?

	Transaktionskosten berücksichtigt?				PPP-Beschaffungsvariante	
	PSC	weiß nicht	PPP-Beschaffungsvariante	weiß nicht	Anteil an den Projekt-Gesamtkosten (Prozent)	weiß nicht
<i>Differenziert nach den Phasen der PPP</i>						
→ Anbahnungskosten (z.B. Grundlagenermittlung, Wirtschaftlichkeitsberechnung, Leistungsspezifikation, Durchführung Vergabeverfahren)	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Vereinbarungskosten (z.B. im Zusammenhang mit der Vertragsschließung)	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Kontrollkosten (z.B. Überwachung des Leistungsspektrums)	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Anpassungskosten (z.B. für Vertragsanpassungen)	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	-----	☐
<i>Differenziert nach Kostenträgern</i>						
→ Verwaltungskosten (Personal- und Sachausgaben in der Verwaltung)	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Kosten für externe Berater	☐	☐	☐	☐	-----	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	-----	☐

Haushaltsspielräume

10. Haben sich durch das PPP-Projekt gegenüber einer angenommenen konventionellen Leistungserstellung die kurz- und mittelfristigen Haushaltsspielräume und finanzwirtschaftliche Kennzahlen verändert?

	verbessert	unverändert	verschlechtert	weiß nicht
<i>Für Kommunen</i>				
→ Handlungsspielraum Verwaltungshaushalt	☐	☐	☐	☐
→ ... darunter für lfd. Unterhaltung	☐	☐	☐	☐
→ Handlungsspielraum Vermögenshaushalt	☐	☐	☐	☐
→ ... darunter für Investitionen für Instandhaltung und Ersatz	☐	☐	☐	☐
→ Bilanzkennzahlen (sofern bereits Doppik eingeführt)	☐	☐	☐	☐
→ Schuldenstand (ohne Kassenkredite)	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐
<i>Für Bund und Länder</i>				
→ Haushaltsspielräume insgesamt	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐

11. Welche Rolle spielten Finanzierungsengpässe der Kommune, des Landes oder des Bundes bei der Entscheidung für die PPP-Beschaffungsvariante?

- ☐ Große Rolle
☐ Mäßige Rolle
☐ Keine Rolle

18. Wenn ja: wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden bzw. werden überführt?

..... (bitte Zahl angeben)

Externe Berater

19. Wie wurde der / wurden die externen Berater der öffentlichen Auftraggeber für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit dem PPP-Projekt ausgewählt?

a) Zur Vorbereitung der Ausschreibung (Stufe 1)

- ☐ Ausschreibung aller Beratungsleistungen zur Erstellung der Machbarkeitsstudie/vorläufige WU
- ☐ Teilweise Ausschreibung, teilweise Direktvergabe
- ☐ Angebotsbeziehung
- ☐ Vollständige Direktvergabe
- ☐ Weiß nicht

b) Zur Durchführung der Ausschreibung (Stufe 2)

- ☐ Ausschreibung aller Beratungsleistungen für Erstellung der Ausschreibungsunterlagen (Stufe 2)
- ☐ Teilweise Ausschreibung, teilweise Direktvergabe
- ☐ Angebotsbeziehung
- ☐ Vollständige Direktvergabe
- ☐ Weiß nicht

c) Wurden in Stufe 2 dieselben Berater wie in Stufe 1 beauftragt?

- ☐ ja
- ☐ teilweise
- ☐ nein
- ☐ Weiß nicht

20. Wurden die Beratungsleistungen einzeln oder gebündelt vergeben?

- ☐ Separate Beauftragung von Beratern nach Phasen
- ☐ Separate Beauftragung von Beratern nach Leistungsbestandteilen
- ☐ Beauftragung eines Beraters oder Beraterkonsortiums für alle Beratungsaufgaben
- ☐ Weiß nicht

21. Für welche Aufgabenbereiche und in welchem Umfang werden bzw. wurden von dem öffentlichen Auftraggeber externe Berater hinzugezogen?

	Vollständig	in größeren Teilen	in geringem Umfang	gar nicht	weiß nicht
→ Grundlagenermittlung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Ablauf und Organisation des gesamten Vergabeverfahrens	☐	☐	☐	☐	☐
→ Erstellung der technischen Ausschreibungsunterlagen (Outputspezifikation)	☐	☐	☐	☐	☐
→ Bewertung der Angebote	☐	☐	☐	☐	☐
→ Erstellung der Verträge	☐	☐	☐	☐	☐
→ Finanzierungsberatung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Steuerrechtliche Beratung	☐	☐	☐	☐	☐
→ Projektüberwachung Bauphase	☐	☐	☐	☐	☐
→ Vertragscontrolling	☐	☐	☐	☐	☐
→ Beratung im Konfliktfall	☐	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐	☐

22. Wie verteilen sich die Kosten für die externe Beratung in etwa und welche Schulnoten würden sie für die Qualität der entsprechenden Beratungsleistungen vergeben?

	Kostenanteile		Schulnoten	
	Prozent	weiß nicht	Note 1 - 6	weiß nicht
→ Grundlagenermittlung		☐		☐
→ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung		☐		☐
→ Ablauf und Organisation des gesamten Vergabeverfahrens		☐		☐
→ Erstellung der technischen Ausschreibungsunterlagen (Outputspezifikation)		☐		☐
→ Bewertung der Angebote		☐		☐
→ Erstellung der Verträge		☐		☐
→ Finanzierungsberatung		☐		☐
→ Steuerrechtliche Beratung		☐		☐
→ Projektüberwachung Bauphase		☐		☐
→ Vertragscontrolling		☐		☐
→ Beratung im Konfliktfall		☐		☐
→ Sonstiges:		☐		☐
	100 Prozent			

Risiken

23. Wie sind die Risiken nach den vertraglichen Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und dem / den private(n) Partner(n) verteilt?

	nicht relevant	Öff. Hand 100% (bitte auf den Strichen ankreuzen)	50%	Private(r) 100%	ist nicht ver- traglich ver- einbart	weiß nicht
→ Planungsrisiken	☐				☐	☐
→ Grundstücksrisiken	☐				☐	☐
→ Genehmigungsrisiken	☐				☐	☐
→ Baurisiken	☐				☐	☐
→ Betriebsrisiken	☐				☐	☐
→ Nachfrage- und/oder Einnahmerisiken	☐				☐	☐
→ Preisrisiken	☐				☐	☐
→ Insolvenzrisiken	☐				☐	☐
→ Steuerliche Risiken	☐				☐	☐
→ Gesetzliche Risiken	☐				☐	☐
→ Sonstige Risiken:	☐				☐	☐

24. Würden Sie die Risikoverteilung in zukünftigen Projekten verändern?

- ☐ Ja, weitgehend
- ☐ Ja, in Einzelfeldern
- ☐ Nein, ist so in Ordnung
- ☐ Weiß nicht

Vertragsgestaltung und Partnerschaft

25. Wie beurteilen Sie zum aktuellen Zeitpunkt die Flexibilität der ausgehandelten Verträge?

- ☐ Zu wenig flexibel
- ☐ Angemessen flexibel
- ☐ Zu flexibel
- ☐ Unterschiedlich zu beurteilen: teilweise zu flexibel, teilweise zu wenig
- ☐ Kann noch nicht beurteilt werden
- ☐ Weiß nicht

26. Gab es bereits Anpassungen in den Verträgen?

- ☐ Ja, umfangreich
- ☐ Ja, in einzelnen Bereichen
- ☐ Nein (weiter mit Frage 27)
- ☐ Weiß nicht (weiter mit Frage 27)

a) Wenn ja, welches waren die Gründe dafür?

.....

.....

b) Von wem wurden die Anpassungen initiiert?

- ☐ Vom Auftraggeber
- ☐ Vom Auftragnehmer
- ☐ Von beiden
- ☐ Weiß nicht

c) Wie hoch war die Prozessdauer der Nachverhandlungen?

..... Monate (bitte Zahl angeben)

d) Wenn die Anpassungen kostenwirksam waren: Wie hoch war ihr Anteil an den Gesamtkosten des Projekts?

..... Prozent ☐ Kostenerhöhung ☐ Kostenminderung

27. Wurden durch die privaten Partner im Vergleich zur eigenen Leistungserstellung oder gegenüber der Einzelvergabe von Leistungen an Private besondere Innovationen eingebracht?

			nicht relevant	große Innovationen	gewisse Innovationen	geringe oder keine Innovationen	weiß nicht
Im Vergleich zur eigenen Leistungserstellung	→	Planung	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Bau	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Betrieb	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Finanzierung	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Verwertung	☐	☐	☐	☐	☐
Im Vergleich zur Einzelvergabe	→	Planung	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Bau	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Betrieb	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Finanzierung	☐	☐	☐	☐	☐
	→	Verwertung	☐	☐	☐	☐	☐

28. Gab es seit Vertragsschluss rechtliche Auseinandersetzungen mit dem / den private(n) Partner(n)?

- ☐ Ja, in erheblichem Umfang
- ☐ Ja, in Einzelfällen
- ☐ Nein

Wenn ja, welches waren die Gründe dafür?

.....

.....

29. Bahnen sich (weitere) rechtliche Auseinandersetzungen mit dem / den private(n) Partner(n) an?

- ☐ Ja, in erheblichem Umfang
- ☐ Ja, in Einzelfällen
- ☐ Nein
- ☐ Weiß nicht

Wenn ja, welches sind die Gründe dafür?

.....

.....

30. Wie sind Sie mit der Zusammenarbeit mit dem / den private(n) Partner(n) bisher insgesamt zufrieden? Bitte vergeben Sie dazu eine Schulnote von 1 – 6.

Gesamtnote: oder:

Ist unterschiedlich, schwankt von Partner zu Partner von Note bis Note

☐ Kann noch nicht beurteilt werden

☐ Weiß nicht / keine Antwort

Zeitliche Phasen

31. Wie groß waren die Zeiträume zwischen ...

	Monate	weiß nicht
→ ... der Bekanntmachung im EU-Amtsblatt und der Vergabe des Projektes?		☐
→ ... Vergabe und Baubeginn?		☐
→ ... Vergabe und Nutzungsbeginn?		☐

32. Welches waren die wichtigsten Gründe für die Festlegung der Vertragslaufzeit? (Mehrfachnennungen sind möglich)

☐ Vorgesehene Nutzungsdauer

☐ Minimierung der Ratenhöhe für die Entgeltzahlungen

☐ Optimierung im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Rechnung

☐ Aushandlungsprozess mit dem / den private(n) Partner(n)

☐ Empfehlungen des / der Berater(s)

☐ Empfehlungen Externer (z.B. Task Forces oder Kompetenzzentren)

☐ Sonstiges:

☐ Weiß nicht

Architektur (Fragen sind nur bei Planungsleistungen als Bestandteil der PPP zu beantworten)

33. Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der PPP im Hinblick auf die Architektur des Gebäudes (im Vergleich mit der konventionellen Leistungserstellung bzw. -vergabe)?

☐ Eher qualitätssteigernd (weiter mit Frage 34)

☐ Ohne Auswirkungen auf die architektonische Qualität (weiter mit Frage 36)

☐ Eher qualitätsmindernd (weiter mit Frage 35)

☐ Weiß nicht

34. Wenn sich die PPP eher qualitätssteigernd ausgewirkt hat: Welches sind die wichtigsten Gründe dafür?

☐ Sicherstellung und langfristiger Erhalt der Architektenplanung

☐ Sicherstellung architektonische Planungsmöglichkeiten durch ausreichende Finanzbudgets

☐ Sonstiges:

☐ Weiß nicht

35. Wenn sich die PPP eher qualitätsmindernd ausgewirkt hat: Welches sind die wichtigsten Gründe dafür?

☐ Kostendruck

☐ Fehlende bzw. unvollständige Anforderungen

☐ Fehlende bzw. unvollständige Vorgaben

☐ Fehlende Überwachung

☐ Planender Architekt war bei der Bauausführung nicht (mehr) eingebunden

☐ Sonstiges:

☐ Weiß nicht

36. Wie wurde das Thema Architektur behandelt?

- ☐ Vorgeschalteter Architektenwettbewerb
- ☐ Vorgabe wesentlicher architektonischer Bauteile (z.B. Fassade, Materialien)
- ☐ Zielvorgabe durch einen „Behördenentwurf“
- ☐ Besondere Berücksichtigung bei den PPP-Bewertungskriterien
- ☐ Besondere Gewichtung durch zuvor offen gelegte PPP-Bewertungsmatrix
- ☐ Durchführung des 2-Umschlagverfahrens (getrennte Bewertung der Angebote nach architektonischen und wirtschaftlichen Aspekten)
- ☐ Sonstiges:
- ☐ Weiß nicht

Gesamteinschätzung und Ausblick

37. 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)	☐	☐
→ Fehlende Haushaltsmittel	☐	☐
→ Umsetzung von Vorgaben der Haushaltsordnung	☐	☐
→ Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung)	☐	☐
→ Erwartung einer beschleunigten Projektrealisierung	☐	☐
→ Bedarf an privatem Kapital	☐	☐
→ Bedarf an privatem Know-How	☐	☐
→ Politische Vorgaben	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐
→ Weiß nicht	☐	☐

38. In welchen Bereichen sind aus Ihrer Sicht weitere Orientierungshilfen, Standardisierungen oder gesetzliche Anpassungen bei PPP-Projekten besonders wünschenswert?

	Orientierungshilfen	Standardisierungen	Gesetzliche Anpassungen	Weiß nicht
→ Grundlagenermittlung	☐	☐	☐	☐
→ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	☐	☐	☐	☐
→ Risikoverteilung /- bewertung	☐	☐	☐	☐
→ Marktteilnehmer	☐	☐	☐	☐
→ Ablauf und Organisation des Vergabeverfahrens	☐	☐	☐	☐
→ Erstellung der technischen Ausschreibungsunterlagen (Outputspezifikation)	☐	☐	☐	☐
→ Bewertung der Angebote	☐	☐	☐	☐
→ Erstellung der Verträge	☐	☐	☐	☐
→ Finanzierung	☐	☐	☐	☐
→ Steuerrechtliche Fragen	☐	☐	☐	☐
→ Nutzung von Fördermöglichkeiten bei PPP	☐	☐	☐	☐
→ Vertragscontrolling und Beratung im Konfliktfall	☐	☐	☐	☐
→ PPP in neuen Aufgabenfeldern Welche?.....	☐	☐	☐	☐
→ Sonstiges:	☐	☐	☐	☐

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!