



# Public Private Partnership Projekte

Eine aktuelle Bestandsaufnahme  
in Bund, Ländern und Kommunen

## Kurzfassung

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](mailto: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](mailto:Ines.Gottschling@bmvbw.bund.de)

Berlin, September 2005

## 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).

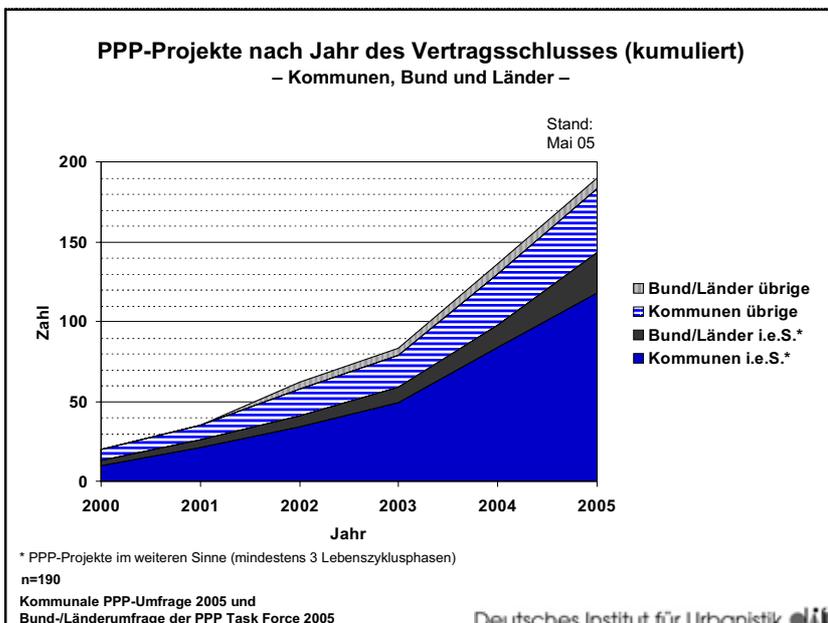
Gegenstand der Erhebung waren ausschließlich „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“. Bewusst nicht erfasst wurden so genannte institutionelle PPP, also etwa Unternehmen mit öffentlichen und privaten Gesellschaftern mit Daueraufgaben, wie z.B. Stadtwerke, sowie PPP-Projekte im Bereich 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*

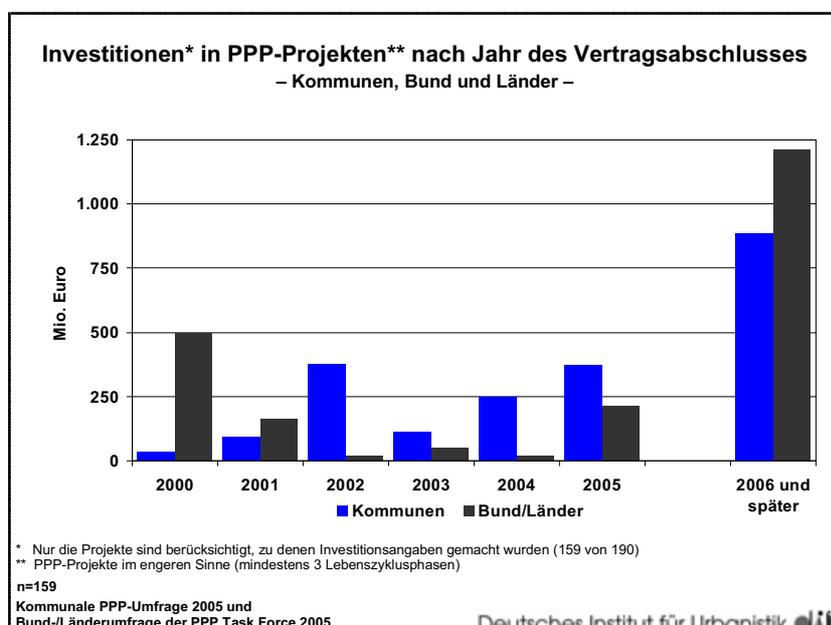


### Weite Verbreitung von PPP

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.

### 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*

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.

*Effizienz und Beschleunigung als wichtige Gründe*

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.

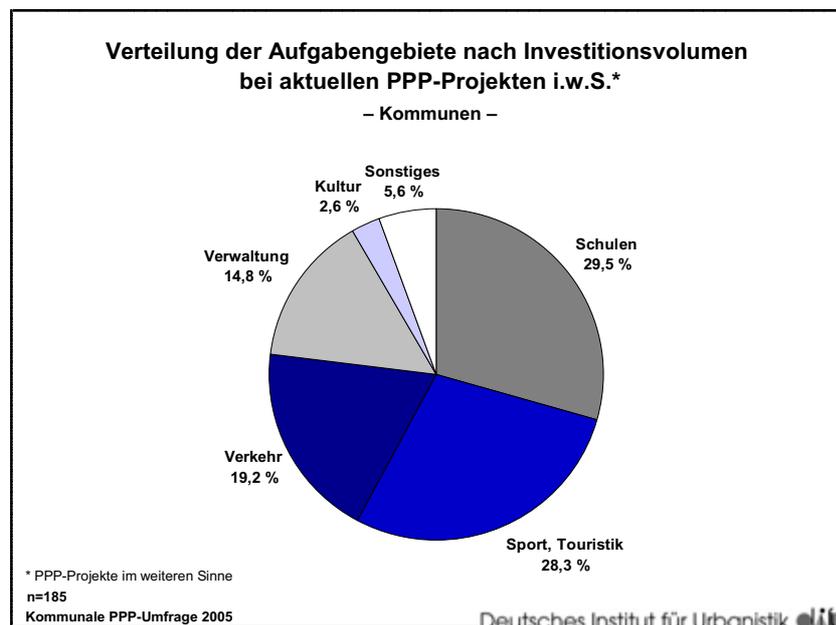
*Effizienzerwartungen erfüllt*

*Betriebsausgaben  
müssen stärker Be-  
achtung 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.



*PPP vor allem  
Thema für Groß-  
städte*

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.

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.

*Probleme mit Vergabe- und Vertragsrecht*

*Positive Gesamteinschätzungen*

*Aus Erfahrungen lernen*

