



**Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland (PD)
der Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) und
weiterer Partner**

PPP-Projektanalyse

**Gründe und Motive für das
Nichtzustandekommen und das Scheitern
von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand**

Erstellt durch:

**WestKC - Westdeutsche Kommunal Consult GmbH, Düsseldorf
Hans-Joachim Wegner – André Weidemann – Grit Jackson**

in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Initiativgruppe
Partnerschaften Deutschland

- Bayerische Landesbank
- Bilfinger Berger AG
- Commerzbank AG
- DekaBank Deutsche Girozentrale
- Deutsche Bank AG
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband
- Dresdner Bank AG
- DZ Bank AG
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
- Hochtief AG
- Landesbank Baden-Württemberg
- Landesbank Hessen-Thüringen
- Morgan Stanley & Co. International plc
- Siemens AG
- WestLB AG

Vertreten durch:

- Matthias Rabitzsch (WestLB)
- Dr. Heiko Stiepelmann (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie)
- Dr. Thomas Rüschen (Deutsche Bank)
- Rolf Ulrich (Commerzbank)

Düsseldorf, 31. Oktober 2008

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 0 | Zusammenfassung | 1 |
| 1 | Einführung..... | 4 |
| 1.1 | Hintergrund und Zielsetzung..... | 4 |
| 1.2 | Methodik | 6 |
| 2 | Projektauswahl..... | 8 |
| 2.1 | Auswahlkriterien | 8 |
| 2.2 | Projektliste | 10 |
| 3 | Ergebnisse..... | 12 |
| 3.1 | Projektsteckbriefe | 12 |
| 3.2 | Gründe und Motive für Frühphasenscheitern | 13 |
| 3.3 | Gründe und Motive für den Abbruch nach abgeschlossener Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung..... | 16 |
| 3.4 | Gründe und Motive für den Abbruch eines begonnenen Vergabeverfahrens | 24 |
| 3.5 | Allgemeine Erfolgsfaktoren für PPP-Projekte | 30 |
| 4 | Empfehlungen | 34 |

Anlagen

Projektsteckbriefe

Quellenverzeichnis

Gesprächsleitfäden

0 Zusammenfassung

Im Rahmen der Beratungen innerhalb der Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland (Initiative Finanzstandort Deutschland und weitere Partner) wurde eine vertiefende Analyse der „**Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand**“ als ein wesentlicher Erfolgsschlüssel für die Weiterentwicklung des deutschen PPP-Marktes erkannt und als ein wichtiger Aspekt der Grundlagenarbeit der in Gründung befindlichen Partnerschaften Deutschland definiert.

Diese Einschätzung beruht darauf, dass sich bis Mitte 2008 zwar mehr als 100 PPP-Projekte (mit einem Investitionsvolumen von mehr als 3 Mrd. Euro) im Stadium der Umsetzung befanden, gleichzeitig aber immer häufiger von Kommunen und Ländern geplante neue PPP-Projekte nicht zustande kamen bzw. in unterschiedlichen Verfahrensstufen scheiterten. Darunter befanden sich Projekte mit sehr hohem Investitionsvolumen (wie z. B. das „Klinikum Mitte“ in Bremen und die „JVA Heidering“ des Landes Berlin). Über den Verlauf und das Scheitern dieser Projekte wurde mehr oder weniger umfangreich in den regionalen Medien sowie in einschlägigen PPP-Medien berichtet.

Im Rahmen der Untersuchung wurden aus ca. 50 bekannt gewordenen, nicht zur Umsetzung gelangten Projekten (die tatsächliche Zahl der nicht zustande gekommenen bzw. gescheiterten Projekte ist deutlich höher) 25 Projekte für eine detaillierte Analyse ausgewählt.

Für diese Projekte ist kennzeichnend, dass sie

- entweder bereits nach ersten Überlegungen zu und Vorbereitung von möglichen PPP-Modellen nicht als solche weiterverfolgt wurden (Frühphasenscheitern), oder
- nach einer abgeschlossenen Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgebrochen wurden, oder
- im Verlauf eines bereits begonnenen Vergabeverfahrens scheiterten.

Die Tatsache, dass das Investitionsvolumen dieser 25 Projekte bei ca. 1 Mrd. Euro liegt, unterstreicht die Relevanz der Analyse für die weitere Entwicklung des deutschen PPP-Marktes.

Für jedes der ausgewählten Projekte wurde ein ausführlicher Projektsteckbrief erstellt, der alle relevanten Informationen zum Projekt, zum Projektträger und zu den Gründen und Motiven des Nichtzustandekommens bzw. des Scheiterns enthält.

Die in Kapitel 3 dieses Abschlussberichtes dargestellten Ergebnisse stellen eine konzentrierte und projektübergreifende Zusammenfassung dieser Projektsteckbriefe dar.

Bei der Auswertung der Steckbriefe zeigte sich, dass - neben interessanten Einzelaspekten – fast durchgängig

- eine mangelhafte Projektorganisation seitens der Projektträger,
- Informationsdefizite bei Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträgern sowie
- falsche Vorstellungen über die Leistungsfähigkeit von PPP-Modellen

ursächlich für das Nichtzustandekommen bzw. das Scheitern waren.

Für fast alle der untersuchten Projekte gilt, dass die für den Projektverlauf und das Ergebnis entscheidenden Weichenstellungen bzw. „Fehler“ bereits in der Frühphase gemacht wurden. Es gibt allerdings keine Belege dafür, dass diese „Fehler“ bewusst begangen wurden mit dem Ziel, einen nicht gewünschten Beschaffungsweg zu verhindern.

Als wesentliche Empfehlungen zur Förderung neuer Projekte und zur Vermeidung des Scheiterns begonnener Projekte wurden insbesondere eine hochwertige und intensive **Frühphasenberatung** sowie die Entwicklung und Handhabung einer umfassenden, am jeweiligen Projekt ausgerichteten **Informationsstrategie** identifiziert.

Bei der **Frühphasenberatung** sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Die Beschaffungsform PPP sollte vom Projektträger möglichst schon in der Phase der Projektentstehung in die Diskussion eingebracht werden.
- Um falschen Erwartungen vorzubeugen, sollte möglichst frühzeitig und umfassend über das PPP-Modell und das erforderliche Verfahren informiert werden.
- Die für die Planung und Durchführung des Projektes zwingend erforderlichen Vorleistungen (Bedarfsanalyse, Planungsstufen, Kostenschätzungen etc.) dürfen nicht unterschätzt werden. Hier sollte externe Unterstützung – z. B. durch PPP-Task Forces, PPP-erfahrene Kommunen und / oder Berater - herangezogen werden.
- In der Regel sollte ein Eignungstest nach der Methodik der einschlägigen Empfehlungen durchgeführt werden, bevor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragt wird.
- Eine geeignete Projektorganisation sowie stabile politische Rahmenbedingun-

gen sind unerlässliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches PPP-Projekt.

- Die Finanzierbarkeit des Projektes ist frühzeitig zu prüfen und möglichst auch sicherzustellen.
- Werden in der Frühphasenberatung sachlich begründete, nicht ausräumbare Hemmnisse identifiziert, sollte die Empfehlung lauten, das Projekt nicht in PPP-Form durchzuführen.
- Der Projektträger sollte bereits bei der Auswahl der Beratungsunternehmen für die Erstellung der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Begleitung des Vergabeverfahrens unterstützt werden (z. B. durch die PD oder eine PPP-Task Force).

Für eine erfolgreiche **Informationsstrategie** sind folgende Aspekte entscheidend:

- das Erkennen und Einbinden aller relevanten Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträger,
- die Einbindung von Beratern mit umfassenden Erfahrungen in öffentlichen Entscheidungsprozessen in die Entwicklung der Informationsstrategie und in den Informationsprozess,
- die offensive Information und Diskussion aller von den Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträgern formulierten Fragen und Vorbehalten,
- die frühzeitige und umfassende Unterrichtung der Kommunalaufsicht (soweit erforderlich).

1 Einführung

1.1 Hintergrund und Zielsetzung

PPP spielt in den Beschaffungsprozessen der Öffentlichen Hand eine zunehmend größere Rolle. Der Anteil der abgeschlossenen und in Vorbereitung befindlichen PPP-Lösungen am Gesamtvolumen der Auftragsvergaben der Öffentlichen Hand wächst stetig. Nachdem es sich bei den ersten Projekten im Wesentlichen um solche aus dem Schulbereich oder der allgemeinen Verwaltung (Rathäuser, Landratsämter) handelte, erstrecken sich PPP-Lösungen zunehmend auch auf andere Aufgabenfelder wie den Freizeitbereich (Bäder, Sportanlagen), den Gesundheits- oder den Justizbereich (Therapiezentren, Krankenhäuser, Justizvollzugsanstalten, Justizzentren).

Mit dieser Entwicklung verbunden ist auch ein Anstieg kritischer Stimmen zu verzeichnen, die mit unterschiedlichen Argumenten vor PPP-Lösungen warnen und stattdessen die „Rekommunalisierung“ oder das „Inourcing“ von privatisierten kommunalen Aufgaben wie die Müllentsorgung oder die Gebäudereinigung als zu präferierende Formen der Aufgabenerfüllung fordern. Auch wurden bereits mehrfach Bürgerbegehren – z. T. erfolgreich – mit dem Ziel der Verhinderung von geplanten PPP-Projekten initiiert.

Die derartige Kritik kennzeichnende argumentative Vereinfachung und Verengung auf – häufig politisch motivierte Einzelaspekte – stärkt die Vermutung, dass das Wissen über das Wesen und das Funktionieren von PPP-Lösungen vor allem bei den Entscheidungsträgern häufig noch unterentwickelt ist. Nur so lassen sich Aussagen wie „**ÖÖP kaum anders als ÖPP**“ (Hamburger Schulsanierungsprojekt mit der SAGA-GWG) oder „**PPP ohne Private**“ (Mannheimer Schulsanierungsprojekt mit der BBS Mannheim GmbH) erklären.

Dies alles behindert tendenziell die Umsetzung begonnener PPP-Projekte bzw. hemmt eine stärkere Verbreitung von PPP-Lösungen als echte (standardmäßig zu untersuchende) Beschaffungsalternative im Entscheidungsfindungsprozess.

Neben der Tatsache, dass einige der bisher von Ländern und Kommunen gestarteten PPP-Projekte im Verlauf des Vergabeverfahrens nicht bis zum Zuschlag geführt wurden, gibt es zahlreiche Mutmaßungen über die Gründe und Motive, warum öffentliche Auftraggeber PPP-Lösungen nicht als eine wirkliche Realisierungsalternative für die Bereitstellung ihrer Infrastruktureinrichtungen erwägen bzw. aus welchen Gründen entsprechende Vergleiche zu Ungunsten von PPP ausgehen. So bemängelte das DIFU in seiner Studie „Public Private

Partnership Projekte“ aus dem Jahr 2005 das Fehlen einer weitergehenden Analyse der Ursachen und Entscheidungshintergründe, die zum Abbruch von Projekten geführt haben.

Vor diesem Hintergrund und der Zielsetzung der Bundesregierung, den Anteil an PPP- Lösungen am Gesamtinvestitionsvolumen der Öffentlichen Hand mittelfristig auf 15 % zu steigern, gibt es somit hinreichend Gründe und Ansatzpunkte für eine vertiefende Analyse der „Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben der öffentlichen Hand“.

Im Rahmen der Beratungen der Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland wurde diese Thematik als ein Erfolgsschlüssel für die Weiterentwicklung des PPP-Marktes erkannt und als ein wichtiger Aspekt der Grundlagenarbeit der in Gründung befindlichen Partnerschaften Deutschland definiert.

Ziel der Analyse ist die Identifizierung und Darstellung von Gründen und Motiven im Hinblick auf die zentralen Fragen:

- warum PPP-Lösungen im Vorfeld von Investitionsentscheidungen der öffentlichen Hand nicht ausreichend geprüft wurden und
- warum begonnene PPP-Projekte nicht zur Umsetzung gekommen sind.

1.2 Methodik

Projektausschuss

Für die Begleitung des Beraterteams bei der Erstellung der Analyse wurde seitens der Initiativgruppe Partnerschaften Deutschland ein Projektausschuss unter Leitung von Matthias Rabitzsch (WestLB) eingerichtet. Die weiteren Mitglieder dieses Ausschusses waren Dr. Heiko Stiepelmann (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie), Dr. Thomas Rüschen (Deutsche Bank) sowie Rolf Ulrich (Commerzbank).

Die Mitglieder des Projektausschusses waren in alle Abstimmungsprozesse eingebunden und brachten Ihre persönlichen Erfahrungen in das Projekt ein. Es fanden drei Projektausschusssitzungen statt.

Phasen der Projektbearbeitung

Die Projektbearbeitung erfolgte von Anfang Mai bis Mitte August 2008 und gliederte sich in 3 Phasen:

1. Vorbereitungsphase,
2. Erhebungsphase und
3. Redaktionsphase.

In der **Vorbereitungsphase** wurden

- die Untersuchungsziele formuliert,
- die einzubeziehenden PPP-Projekte festgelegt,
- die Detailtiefe der Analyse diskutiert und festgelegt,
- zur Informationssammlung Kontaktdaten von Projektbeteiligten der ausgewählten Projekten zusammengestellt.

In der **Erhebungsphase** wurden die für eine fundierte Analyse notwendigen Informationen zusammengetragen und ausgewertet. Die Beschaffung dieser Informationen erfolgte über

- Literaturrecherchen,
- die Auswertung von Projektunterlagen sowie

- Interviews mit
 - Projektbeteiligten der jeweiligen Auftraggeber,
 - Beratern,
 - Bietern und
 - PPP Task-Forces.

Für die angestrebte möglichst umfassende, fokussierte und für Vergleichszwecke geeignete Informationssammlung wurden **Gesprächsleitfäden** entwickelt und im Projektausschuss abgestimmt. Unter Verwendung dieser Gesprächsleitfäden konnten insbesondere über die durchgeführten Interviews (Vor-Ort-Gespräche und Telefoninterviews) die in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Qualität öffentlich bekannt gewordenen und recherchierten Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Modellen hinterfragt und ergänzt werden.

Auf Basis der gesammelten Informationen wurden zur Analyse der ausgewählten Projekte spezifische **Projektsteckbriefe** erstellt. Das Layout und die Informationstiefe dieser Projektsteckbriefe wurden im Projektausschuss festgelegt.

In der **Redaktionsphase** wurde der vorliegende Abschlussbericht erstellt.

2 Projektauswahl

2.1 Auswahlkriterien

In einem ersten Arbeitsschritt wurde eine Projektliste mit allen bekannten Projekten, für die ein geplantes bzw. angedachtes PPP-Modell nicht erfolgreich zum Abschluss gebracht wurde, zusammengestellt. In diese Liste wurden nur Projekte aufgenommen, die folgende Kriterien erfüllten:

- Definition „PPP-Projekt“
 - Leistungsumfang: Planen, Bauen, Finanzieren und mindestens Bauunterhaltung
 - Projektlaufzeit: 15 bis 30 Jahre
- Projektträger: Länder oder Kommunen sowie ein Projekt des Bundes
- PPP- Sektoren
 - Schulen
 - Kindertagesstätten
 - Verwaltung
 - Bäder
 - Krankenhäuser
 - Hochschulen
 - Sicherheit
 - Straßen

Aus dieser Projektliste wählte der Projektausschuss 25 Projekte zur weiteren Analyse aus. Maßgebliche Kriterien bei der Auswahl waren

- der Projektmix (nach Sektoren, Projektvolumen etc.) sowie
- die Aussagekraft der vorliegenden und der erreichbaren Informationen.

Da das Nichtzustandekommen oder das Scheitern dieser PPP-Projekte in den verschiedenen Phasen der Vorbereitung bzw. der Umsetzung unterschiedliche Gründe und Motive hat, wurden die Projekte in drei übergeordnete Kategorien eingeteilt:

Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben

- Frühphasenscheitern,
- Abbruch nach abgeschlossener Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie
- Abbruch eines begonnenen Vergabeverfahrens.

Die Kategorie ‚Frühphasenscheitern‘ enthält Projekte, für die zum Zeitpunkt des Scheiterns noch keine PPP- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt waren und auch noch kein Vergabeverfahren begonnen wurde. Die weiteren Kategorien bauen darauf auf.

2.2 Projektliste

In der Projektausschusssitzung am 13. Juni wurden aus einer Liste von ca. 50 Projekten – unter Beachtung der erläuterten Kriterien – 25 Projekte ausgewählt, die näher analysiert werden sollten. Folgende Projekte wurden ausgewählt.

| Projektname | Projektträger | Sektor | Investitions- volumen | Jahr des Abbruchs |
|---|-----------------------------|------------|--------------------------|----------------------|
| Frühphasenscheitern | | | | |
| Emmich-Cambrai-Kaserne Hannover | Bund | Bundeswehr | 59 Mio. € | 2006 |
| Schulprojekt Krefeld | Stadt Krefeld | Schulen | 20 Mio. € | 2007 |
| BBS Natruper Straße Osnabrück | Stadt Osnabrück | Schulen | 22 Mio. € | 2007 |
| Abbruch nach abgeschlossener Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | | | | |
| JVA Berlin Heidering | Land Berlin | Sicherheit | 81 Mio. € | 2006 |
| Berliner Schulen | Land Berlin | Schulen | 81 Mio. € | 2007 |
| Deutsche Hochschule der Polizei Münster - Hilstrup | Land Nordrhein-Westfalen | Hochschule | 11 Mio. € | 2007 |
| Schulen im Kreis Lippe | Kreis Lippe | Schulen | 9 Mio. € | 2007 |
| Schulprojekt LK Darmstadt-Dieburg | Landkreis Darmstadt-Dieburg | Schulen | 111 Mio. € | 2007 |
| Pilotprojekt – Kreisstraßen Waldeck-Frankenberg | LK Waldeck-Frankenberg | Straßen | 70 Mio. € | 2007 |
| Schulprojekt Chemnitz | Stadt Chemnitz | Schulen | 67 Mio. € | 2007 |
| Berufskolleg Essen - Holsterhausen | Stadt Essen | Schulen | 18 Mio. € | 2006 |
| Sportzentrum Falkensee | Stadt Falkensee | Sport | 20 Mio. € | 2006 |
| Farrnbachschule Fürth | Stadt Fürth | Schulen | 10 Mio. € | 2007 |
| Schulen Meschede | Stadt Meschede | Schulen | 22 Mio. € | 2005 |
| Schulzentrum München Nordheide | Stadt München | Schulen | 35 Mio. € | 2008 |

Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben

| Projektname | Projektträger | Sektor | Investitionsvolumen | Jahr des Abbruchs |
|---|-----------------------------|------------|---------------------|-------------------|
| Hallen- und Freibäder Münster | Stadt Münster | Bäder | 25 Mio. € | 2007 |
| Schulprojekt Salzgitter * | Stadt Salzgitter | Schulen | 46 Mio. € | 2007 |
| Panoramabad Georgsmarienhütte | Stadt Georgsmarienhütte | Bäder | 8 Mio. € | 2007 |
| Abbruch eines begonnenen Vergabeverfahrens | | | | |
| Klinikum Bremen-Mitte | Klinikum Bremen-Mitte gGmbH | Gesundheit | 190 Mio. € | 2007 |
| Allgemeines Krankenhaus Viersen | AKH Viersen GmbH | Gesundheit | 30 Mio. € | 2008 |
| Freiheitshalle Hof | Stadt Hof | Kultur | 14 Mio. € | 2007 |
| Freizeitbad Maradies Marktheidenfeld | Stadt Marktheidenfeld | Bäder | 25 Mio. € | 2008 |
| Freiherr-vom-Stein-Schule Neumünster | Stadt Neumünster | Schulen | 13 Mio. € | 2007 |
| Kindertagesstätte Hölthjebaumstraße Hannover | Stadt Hannover | Kitas | 2 Mio. € | 2007 |
| Mehrzweckhalle Straelen / Herongen | Stadt Straelen | Kultur | 3 Mio. € | 2007 |

* Die extern beauftragte Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stand zum Zeitpunkt des Projektabbruchs kurz vor der Fertigstellung, war jedoch noch nicht abgeschlossen.

Diese 25 Projekte weisen ein Investitionsvolumen von ca. 1 Mrd. Euro auf. Der Vergleich zu den ca. 3 Mrd. Euro Investitionsvolumen von denjenigen Projekten, die sich bereits in der Umsetzung befinden, verdeutlicht das hohe ungenutzte Marktvolumen für PPP-Lösungen.

Über die ausgewählten Projekte hinaus, wurden vom Beraterteam noch zahlreiche weitere Projekte im Rahmen der Literaturrecherche und im Zusammenhang mit Gesprächen – z. B. mit PPP-Task Forces und Beraterunternehmen – betrachtet. Die Erkenntnisse daraus sind in diesen Abschlussbericht eingeflossen. Insbesondere für das Scheitern von PPP-Modellen bereits in der Frühphase wurden auf diesem Weg wertvolle zusätzliche Informationen gesammelt.

3 Ergebnisse

3.1 Projektsteckbriefe

Ein wesentlicher Teil der Analysearbeit bestand in der Erstellung von „Steckbriefen“ zu allen 25 ausgewählten Projekten. Diese Steckbriefe ermöglichen durch ihre einheitliche Struktur eine weitgehend objektive Analyse sowie die Einordnung der identifizierten Gründe und Motive.

Die Steckbriefe enthalten allgemeine Informationen zum Projekt (u. a. Projektbezeichnung, Sektor, Investitionsvolumen, Zeitpunkt des Abbruchs), zum Projektträger (u. a. Haushaltslage, politisches Umfeld, PPP-Erfahrung) sowie zum konkreten Projektverlauf (u. a. Voruntersuchungen, Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergabeverfahren, Einbindung von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit).

Anschließend werden die Hintergründe des Nichtzustandekommens bzw. des Scheiterns der Projekte beschrieben. Als Fazit eines jeden Steckbriefes werden die entscheidenden Gründe für das Nichtzustandekommen bzw. das Scheitern der Projekte in komprimierter Form genannt.

Die Steckbriefe sind im Anhang dieses Berichtes enthalten.

Die Informationsquellen, die als Basis für die Erstellung der Steckbriefe dienten, – Literatur, Projektunterlagen und Interviewpartner – sind in einem separaten Quellenverzeichnis genannt.

3.2 Gründe und Motive für Frühphasenscheitern

In der folgenden Tabelle werden die für die untersuchten Projekte dieser Kategorie vom jeweiligen Projektträger angeführten Argumente sowie die sich aus der Analyse ergebenden weiteren Gründe und Motive für das Scheitern dieser Projekte benannt. Die Einzelheiten sind in den Projektsteckbriefen dargestellt.

| Projektname | Gründe für das Nichtzustandekommen |
|---|---|
| Emmich-Cambrai-Kaserne Hannover | Zu lange Verfahrensdauer bis Baubeginn, fehlende Vorarbeiten (Bedarfsanalyse) |
| Schulprojekt Krefeld | Demografischer Wandel → Unklare Bedarfsanalyse über lange Vertragslaufzeit → unzureichende Flexibilität des PPP-Modells |
| Berufsbildende Schulen Natruper Straße Osnabrück | Unwirtschaftlichkeit, ungesicherte Finanzierung → Fehlende Frühphasenberatung, verdeckter Widerstand in der Verwaltung |

Weitere von Projektträgern angeführte Gründe und Motive für das Frühphasenscheitern konnten in Gesprächen mit PPP-Task Forces und PPP-Beratungsunternehmen sowie aus eigenen Erfahrungen der Autoren und der Projektausschussmitglieder identifiziert werden, wie z. B.

- fehlende Wirtschaftlichkeit durch hohe Transaktions- und Finanzierungskosten
- fehlende Flexibilität von PPP-Modellen über die lange Vertragslaufzeit (Stichworte: Bedarfsfestlegung vs. Demografie)
- fehlende eigene Erfahrungen mit PPP-Modellen und allgemein in Deutschland
- fehlende Positivbeispiele aus Deutschland
- zu lange Verfahrensdauer bis zum Baubeginn (faktischer Handlungsdruck, öffentlicher Druck)
- hohe Komplexität des Modells und des Vergabeverfahrens
- unzureichende Ressourcen in der Verwaltung
- unsichere Risikoverteilung (zu geringer Risikotransfer auf Privatwirtschaft)

Bei der näheren Analyse zeigte sich, dass die bestehenden Bedenken bzw. Vorbehalte in Verwaltung und Politik entweder auf eine **fehlende bzw. mangelhafte Informationsbeschaffung** zum Thema PPP zurückzuführen sind (z. B. eine fehlende externe PPP-Frühphasenberatung), **prinzipieller Natur** bzw. **politisch motiviert** sind.

Die prinzipielle Ablehnung von PPP-Lösungen ist häufig auf mangelnde Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit neuartigen Beschaffungsformen zurückzuführen. Diese Einstellung von Entscheidungsträgern kann häufig nur indirekt erkannt werden. So werden z. B. zum Beleg einer sachlichen und vermeintlich ergebnisoffenen Befassung mit PPP gegenüber den Ideengebern Workshops / Informationsveranstaltungen organisiert, ohne jedoch ernsthaft die Beschaffungsvariante PPP zu verfolgen. Zu diesen „Alibi-Veranstaltungen“ werden gerne auch PPP-Task Forces oder Beratungsunternehmen eingeladen. Der verursachte Aufwand wird hingenommen.

Um angestrebte PPP-Lösungen zu verhindern, wird gelegentlich auch der Weg gewählt, zunächst interne Untersuchungen beim Projektträger durchzuführen. So beauftragt z. B. die Politik die Verwaltung, eine Stellungnahme zur Eignung und / oder Wirtschaftlichkeit von PPP-Modellen zu verfassen. Für derartige Untersuchungen liegt bei den Erstellern häufig nicht das notwendige Know-how vor oder die herangezogenen Informationen bzw. Quellen sind unzureichend oder nicht objektiv gewählt.

Politisch motivierter Widerstand äußert sich meist in einer öffentlichkeitswirksamen Argumentation der PPP-Kritiker unter Zugrundelegung nicht objektiver Informationen.

Tendenziell sind Projekte in politisch sensiblen Bereichen - wie z. B. der Schulsektor - von dieser Art des Widerstandes stärker betroffen.

In Verbindung mit anstehenden Wahlen wird PPP gerne als Wahlkampfthema genutzt und allgemeine Vorurteile werden bei der Argumentation angeführt. Besonders Privatisierungsängste (Abhängigkeit von Privatwirtschaft, Billiglöhne, internationale Großkonzerne statt regionaler Wirtschaft etc.) stehen im Fokus der Diskussionen.

Da prinzipielle Vorbehalte und politische Motive einerseits eine große Rolle insbesondere für das Frühphasenscheitern von PPP-Lösungen spielen, andererseits aber nur schwer beeinflussbar sind, kommt es für die Förderer der PPP-Idee im jeweiligen Umfeld entscheidend darauf an, diese Vorbehalte und politischen Motive möglichst frühzeitig zu erkennen.

Eine unzureichende Informationslage über die Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten von PPP-Lösungen auf Seiten der Projektträger äußert sich meist in:

Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben

- Privatisierungsängsten,
- Bedenken hinsichtlich der Flexibilität der Modelle über die lange Vertragslaufzeit,
- falschen Erwartungen in Bezug auf die Risikoverteilung (Kostensicherheit über die gesamte Vertragslaufzeit z. B. im Bereich der Energiekosten) und
- falschen Erwartungen in Bezug auf das Finanzierungsmodell (Beteiligung der Privatwirtschaft).

Festzustellen ist, dass die bereits vorliegenden Grundlagenarbeiten sowie die bereits vorhandenen konkreten Projekterfahrungen objektiv ausreichen, um die in der Regel geäußerten Vorbehalte ausräumen zu können. Die hierfür notwendige Intensität der Frühphasenberatung ist derzeit allerdings nicht gewährleistet.

3.3 Gründe und Motive für den Abbruch nach abgeschlossener Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der folgenden Tabelle werden die für die untersuchten Projekte dieser Kategorie vom jeweiligen Projektträger angeführten Argumente sowie die sich aus der Analyse ergebenden weiteren Gründe und Motive für das Scheitern dieser Projekte benannt. Die Einzelheiten sind in den Projektsteckbriefen dargestellt.

| Projektname | Gründe für den Abbruch |
|--|---|
| JVA Berlin Heidering | Politischer Widerstand, unzureichende Gegenargumentation der PPP-Befürworter, unzureichende Einbindung der Berater in die politische Diskussion |
| Berliner Schulen | Politischer Widerstand, Widerstand in der Verwaltung, unzureichende Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen |
| Deutsche Hochschule der Polizei Münster - Hiltrup | Unklare Bedarfsanalyse, unsichere Finanzierbarkeit (rechtliche Rahmenbedingungen), komplexe Genehmigungsstruktur (Bund und alle Bundesländer) |
| Schulen im Kreis Lippe | Politischer Widerstand (z. T. eigene schlechte Erfahrungen), zu geringer Wirtschaftlichkeitsvorteil, öffentlicher Widerstand |
| Schulprojekt LK Darmstadt-Dieburg | Unwirtschaftlichkeit / optimierte Eigenrealisierung, fehlende Erfahrungen mit umgesetzten Projekten, zu komplexe Projektstruktur |
| Pilotprojekt – Kreisstraßen Waldeck-Frankenberg | Politischer Widerstand, Widerstand der regionalen Bauwirtschaft, Widerstand der Personalvertretung |
| Schulprojekt Chemnitz | Nichtgenehmigung von Fördermitteln für PPP-Modelle, Widerstand des Personalrates |
| Berufskolleg Essen - Holsterhausen | Zu Beginn nicht vorhersehbarer Alternativstandort, Finanzierbarkeit (Kostensteigerungen), zu detaillierte Planungsvorgaben |
| Sportzentrum Falkensee | Politischer Widerstand, unzureichende Gegenargumentation der PPP-Befürworter (keine Einbindung der Berater) |
| Farrnbachschule Fürth | Fehlende Genehmigung der Kommunalaufsicht, zu lange Verfahrensdauer bis Baubeginn |
| Schulen Meschede | Politischer Widerstand, zu lange Verfahrensdauer, unsichere Finanzierbarkeit, mangelhafte Vorarbeiten (Bedarfsanalyse, Projektzuschnitt) |
| Schulzentrum München Nordheide | Politischer Widerstand, Widerstand in der Verwaltung, Vergabegewohnheiten nicht PPP-konform (Architektenwettbewerb) |

Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben

| Projektname | Gründe für den Abbruch |
|--------------------------------------|--|
| Hallen- und Freibäder Münster | Mangelhafte Vorbereitung des Verfahrens auch durch die Berater (falsche Erwartungen in Verwaltung und Politik über rechtliche Rahmenbedingungen und Verfahrensdauer, unklarer Leistungsumfang, ungeeigneter Projektzuschnitt), unzureichende Gegenargumentation der PPP-Befürworter (keine Einbindung der Berater), zeitlicher Handlungsdruck aus der Öffentlichkeit |
| Schulprojekt Salzgitter | Politischer Widerstand (Veränderungen der politischen Mehrheit), lange Vorbereitungszeit durch fehlende Vorarbeiten, Widerstand der Personalvertretung |
| Panoramabad Georgsmarienhütte | Negative Wirtschaftlichkeitsprognose, PPP- unerfahrene und PPP- kritische Berater |

Bei der näheren Analyse zeigte sich, dass das Scheitern der Projekte ganz überwiegend entweder

- auf sachliche Gründe aus dem Bereich der Projektorganisation bzw. der Projektrahmenbedingungen oder
- auf personengebundene Widerstände / Bedenken zurückzuführen ist.

Die Gründe aus dem Bereich der **Projektorganisation / der Projektrahmenbedingungen** können im Wesentlichen in drei Gruppen eingeteilt werden:

- mangelhafte Vorbereitung,
- fehlende Finanzierbarkeit und
- mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Mangelhafte Vorbereitung

Die Analyse ergab, dass auch in dieser Kategorie ein für das Scheitern der Projekte wesentlicher Mangel in der unzureichenden Informationsbeschaffung zum Thema PPP beim Projektträger liegt. Wie bei den Gründen und Motiven für das Frühphasenscheitern führen unzureichende Informationen zu falschen Erwartungen, wie z. B. zu hohe Wirtschaftlichkeitsvorteile oder unrealistische Risikoübernahmen durch den Privaten.

Der Zeitpunkt, ab dem sich die Folgen einer mangelhaften Informationslage

entscheidend durchsetzen, hängt von der Stärke und Position der PPP-Befürworter im jeweiligen Projekt ab. Im „schlimmsten“ Fall scheitern die Projekte kurz vor der Vertragsunterzeichnung, im „günstigsten“ Fall werden auf unzureichenden Informationen beruhende Missstände bereits frühzeitig durch langwierige Grundsatzdiskussionen zum PPP-Modell manifest.

Ein schwerer und häufiger Mangel in der Vorbereitung von PPP-Projekten sind fehlende oder **unzureichende Bedarfsanalysen**. Direkte Folgen hatte dies in den Projekten, die z. B. wegen neu diskutierter Alternativstandorte (die aufgrund ihrer Rahmenbedingungen nicht PPP-geeignet waren) gescheitert sind. Indirekte Folgen sind meist zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf, z. B. durch nachzuholende Bedarfs- und Maßnahmendefinitionen. Derartige Verzögerungen und ihre Folgen z. B. für den Baubeginn oder das Bauende werden von den PPP-Kritikern oftmals dem PPP-Modell an sich zugeschrieben. Sie verursachen zusätzliche Angriffsflächen für öffentlichen und politischen Druck.

Allgemein kann festgestellt werden, dass zeitliche Verzögerungen im Projektverlauf das Risiko zum Scheitern von Projekten deutlich erhöhen können, da sich die Wahrscheinlichkeit von negativen Änderungen in den Rahmenbedingungen des Projektes (z. B. nachlassende Unterstützung durch die Politik oder innerhalb der Verwaltung als Folge von rechtlichen oder faktischen Handlungszwängen) erhöht.

Zahlreiche Gründe, die zum Scheitern von Projekten geführt haben, hätten im Falle der rechtzeitigen Durchführung eines PPP-Eignungstestes nach den einschlägigen PPP-Leitfäden vermutlich erkannt werden können. Dazu zählen z. B. eine zu geringe Projektgröße, ein instabiler politischer Rückhalt oder die Bereitschaft zur Umsetzung des Lebenszyklusansatzes.

Eindeutig ist festzustellen, dass dem PPP-Eignungstest bei der Vorbereitung von Projekten zu wenig Beachtung geschenkt wird.

Fehlende Finanzierbarkeit

Häufigste Ursache für eine fehlende Finanzierbarkeit sind zu große Projektvolumina. Dass dieser Fakt oft erst nach dem Abschluss von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erkannt wird, beruht meist auf einer schlechten Vorbereitung bzw. Informationslage.

So wird z. B. in der Frühphase der Projektgestaltung aufgrund eines falschen Verständnisses des PPP-Ansatzes (z. B. „Nutzung“ privaten Kapitals) und damit

zu hoher Erwartungen, die Projektgröße unabhängig von der Haushaltssituation festgelegt. Auch haben die Projektinitiatoren oftmals keine ausreichenden Vorstellungen über die langfristigen Haushaltsbelastungen bei einer PPP-Realisierung im Vergleich zur konventionellen Eigenerstellung. Aber auch mangelhafte Bedarfsanalysen mit der Folge einer Ausweitung des Investitionsvolumens im Projektverlauf stellten in etlichen Projekten die Finanzierbarkeit in Frage.

In einzelnen Bundesländern führten Hindernisse in den rechtlichen Rahmenbedingungen zum Scheitern von Projekten. Dazu gehört u. A. die im Freistaat Bayern kritische Haltung der Kommunalaufsichtsbehörden zur Finanzierung von PPP-Modellen. Diese zeigte sich in mehreren Projekten in nicht erteilten Genehmigungen. Verstärkt zeigt sich diese Problematik bei Projekten, deren Gegenstand keine Pflichtaufgabe des Projektträgers darstellt - z. B. Mehrzweckhallen oder Bäder. Vereinzelt waren auch restriktiv ausgelegte Fördermittelrichtlinien ursächlich für das Scheitern von Projekten, so z. B. im Freistaat Sachsen.

In beiden Bereichen – Kommunalaufsicht und Fördermittel – gilt es zukünftig, bestehende Vorbehalte und Restriktionen gegenüber PPP-Modellen abzubauen.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass bei dem größeren Teil der Bundesländer bereits ein ausgeprägtes Verständnis über die Leistungsfähigkeit von PPP-Modellen vorherrscht und die Grundstimmung gegenüber PPP-Modellen überwiegend positiv ist.

Mangelnde Wirtschaftlichkeit

Ein vor allem in aktuellen Projekten vermehrt angeführtes Argument der Projektträger sind zu geringe Wirtschaftlichkeitsvorteile als Ergebnis einer Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese tendenziell eher zunehmende Argumentation ist deshalb besonders kritisch zu beurteilen, da die Beratungsbranche als Reaktion auf die zunehmende Kritik an vermeintlich zu hohen Ansätzen von Effizienzvorteilen oder bei Risikobewertungen überwiegend mit sehr konservativen Annahmen arbeitet.

Die PPP-Kritiker sehen häufig jedoch nicht die damit verbundene höhere Sicherheit des Ergebnisses, sondern legen die geringeren Wirtschaftlichkeitsprognosen als Schwäche des Modells aus. Weiter wird argumentiert, dass angesichts der bestehenden (vermeintlichen) Unsicherheiten im Ergebnis z. B.

durch die komplexe Risikostruktur, die Langfristigkeit der Projekte sowie allgemein wegen des Prognosecharakters der Untersuchung (methodische Zweifel) das Projekt nicht PPP-geeignet sei bzw. es unter Berücksichtigung des Grundsatzes einer ordentlichen Haushaltsführung formal gar nicht umgesetzt werden dürfte.

Gerne greifen PPP-Kritiker in Verwaltung und Politik die relativ geringen Vorteile auf und setzen sie als Maßstab für leicht realisierbare Effizienzsteigerungen bei einer Eigenrealisierung (optimierte Eigenrealisierung), wobei häufig auf die geänderten Rahmenbedingungen bei der Vergütung der Beschäftigten (TVÖD) hingewiesen wird. Die Frage, ob und inwieweit diese vermeintlichen Effizienzsteigerungen tatsächlich bereits für das spezielle Projekt realisiert werden, bleibt häufig unbeantwortet.

Ein weiterer Aspekt des Scheiterns von Projekten im Zusammenhang mit einer mangelnden Wirtschaftlichkeit ist die methodische Qualität der Untersuchungen und damit eng verbunden die Qualität der mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beauftragten Beratungsunternehmen. In mehreren Projekten war die Beauftragung PPP-unerfahrener und z. T. sogar PPP-kritischer Beratungsunternehmen für das Scheitern mit verantwortlich. Dies zeigte sich vor allem in der Nichtanwendung einschlägiger PPP-Leitfäden sowie in einer mangelhaften Kommunikation von grundlegenden Modellaspekten, der Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen inkl. der darin gewählten Annahmen und der Interpretation / Wertung der Ergebnisse.

Aber auch die Qualität von etablierten Beratungsunternehmen zeigt z. T. größere Unterschiede. Hier sind vor allem Unterschiede in der Qualität der Erläuterungen der gewählten Annahmen und in der Intensität der persönlichen Betreuung von Projektbeteiligten aus „sensiblen“ Bereichen (z. B. Personalrat, Bauverwaltung, Politik) zu nennen. Häufig fehlte es offensichtlich an Kenntnissen bzw. Erfahrungen mit kommunalen Entscheidungs- und Handlungsprozessen.

Bei der Analyse der Hintergründe zeigte sich auch, dass in etlichen Fällen versucht wurde, durch Politik und Verwaltung maßgeblichen Einfluss auf die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu nehmen. Dieser Aspekt wird im folgenden Abschnitt der ‚personengebundenen Hintergründe‘ näher erläutert.

Personengebundene Hintergründe

Bei der Analyse dieses Komplexes zeigt sich, dass entweder die mangelhafte Einbindung von Verfahrensbeteiligten / Entscheidungsträgern bzw. deren mangelhafte Informationslage und / oder die sich aus Verzögerungen im Projektverlauf ergebenden Veränderungen in den personellen Rahmenbedingungen des Projektes ursächlich für das Scheitern von PPP-Projekten sind.

Besonders deutlich wird dies im Bereich der Politik. Mehrere Projekte scheiterten, weil sich im Projektverlauf die politischen Mehrheitsverhältnisse durch Wahlen veränderten. Bei diesen Projekten rückte der Wahltermin jedoch nur dadurch in den Projektverlauf, weil es zu Verzögerungen durch unzureichende Vorbereitungen gekommen war.

Aber auch ohne Änderungen in den politischen Mehrheitsverhältnissen können sich im Laufe langwieriger Verfahren Stimmungslagen ändern. Ursache dafür sind meist steigender öffentlicher Druck auf einen zeitnahen Baubeginn (z. B. für das neue Bad oder den Kindergarten) oder eine Verschiebung von Prioritäten und damit einhergehend eine abnehmende Unterstützung des Projektes innerhalb der Politik und / oder der Verwaltung.

Entscheidend für den Projekterfolg ist auch die enge Einbindung von politischen Entscheidungsträgern über den gesamten Projektverlauf. Mehrere Projekte scheiterten an fehlenden politischen Mehrheiten, die auf eine mangelhafte Informationslage zurückzuführen waren. Schlecht informierte Entscheider sind durch gezielte Argumentationen von PPP-Kritikern leichter zu verunsichern. So konnte in der Analyse festgestellt werden, dass mehrfach gebündelte Aktionen von PPP-Kritikern kurz vor entscheidenden Abstimmungsprozessen zuvor stabile politische Mehrheiten noch „kippen“ konnten.

Ebenfalls zeigte sich, dass Entscheidungsträger oftmals zum Zeitpunkt des Scheiterns nicht über grundlegende Informationen zu PPP-Modellen verfügten bzw. auf bei ihnen bestehende Vorbehalte / Bedenken nicht ausreichend eingegangen wurde. Ein wichtiger Grund für diese mangelhafte Informationslage lag in der fehlenden Einbindung der Berater in den Informationsprozess. So wurden in mehreren gescheiterten Projekten die Berater nicht an entscheidenden Sitzungen oder Informationsterminen beteiligt. Eine qualitativ hochwertige Gegenargumentation zu aufkommenden Bedenken / Widerständen war somit nicht gewährleistet.

Diese Folgen können in erster Linie durch eine frühzeitige und enge Einbindung von Entscheidungsträgern vermieden werden. So sollten politische Gremien z.

B. durch Grundsatzentscheidungen bereits in der Frühphase an das Projekt gebunden und fortlaufend informiert werden. Dabei sollten auch auftretende Vorbehalte / Bedenken während der Projektbearbeitung transparent gemacht und verargumentiert werden.

Aber auch die z. T. unzureichende Qualität der Erläuterungen zu Modellannahmen, insbesondere zu den angesetzten Wirtschaftlichkeitsvorteilen und der Methodik der Risikoanalyse, führte zu Unsicherheit bei Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung. Hier spielt die Qualität und Erfahrung der Berater eine entscheidende Rolle.

Ein weiterer Grund für das Scheitern von Projekten liegt häufig in der Vorgabe „politischer Zahlen“ für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Das Phänomen des „Fluchs der ersten Zahl“ hat schon bei zahlreichen PPP-Projekten zu Problemen geführt.

Am häufigsten ist dieses Problem im Bereich der Investitionskosten zu finden. Entweder werden von Seiten der Politik ohne direkten Projektbezug Obergrenzen vorgegeben (z. B. in Höhe von Fördermittelzusagen, von bestehenden Haushaltsbudgets oder vermeintlichen Vergleichsprojekten in Nachbarkommunen bzw. der eigenen Beschaffungsgeschichte) oder es werden von der Verwaltung frühzeitig erste Schätzungen in die Politik kommuniziert, die meist auf unvollständigen Bedarfsanalysen und Maßnahmenlisten beruhen. Kommt es dann im weiteren Projektverlauf zu wesentlichen Veränderungen, wird dies leicht dem PPP-Modell an sich zugeschrieben und die Stimmungslage wird negativ belastet. Dieses Problem kann auch bei mehreren nicht in die Untersuchung einbezogenen gescheiterten Projekten beobachtet werden.

Der zweite Bereich, der entscheidenden Einfluss auf den Erfolg von PPP-Projekten hat, ist die Verwaltung. So hat die Bauverwaltung in der Regel maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf und den Erfolg von PPP-Projekten. Im Rahmen von PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Berater zwingend auf Zulieferungen von Daten und Informationen aus der Verwaltung angewiesen. Diese Datenzulieferung erfolgt überwiegend aus den Bauverwaltungen. Die Qualität dieser Zulieferungen kann von den Beratern nur mittels überschlägiger Plausibilitätsprüfungen kontrolliert werden.

In einzelnen Projekten wurden die zugelieferten Daten von den Beratern offen als nicht plausibel bewertet. Trotz dieser Bedenken bestand die Bauverwaltung auf der Richtigkeit dieser Daten. Die dadurch indizierten schlechten Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führten dann zum Scheitern der Projekte.

Ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen oder Scheitern von PPP-Projekten sind die Personalvertretungen. Hier ist verstärkt organisierter Widerstand zu beobachten. Unterstützt werden die Personalräte dabei von einschlägigen Gewerkschaften – insbesondere von ver.di. Laut Aussage der Projektträger ist allerdings bei keinem der untersuchten Projekte das Scheitern auf den Widerstand der Personalräte / Gewerkschaften zurückzuführen.

3.4 Gründe und Motive für den Abbruch eines begonnenen Vergabeverfahrens

In der folgenden Tabelle werden die für die untersuchten Projekte dieser Kategorie vom jeweiligen Projektträger angeführten Argumente sowie die sich aus der Analyse ergebenden weiteren Gründe und Motive für das Scheitern dieser Projekte benannt. Die Einzelheiten sind in den Projektsteckbriefen dargestellt.

| Projektname | Gründe für den Abbruch |
|---|---|
| Klinikum Bremen-Mitte | Kein marktfähiges Finanzierungsmodell (GmbH-Problematik, Spezialimmobilie), lange Verfahrensdauer, Änderung politischer Mehrheiten, zu detaillierte Planungsvorgaben |
| Allgemeines Krankenhaus Viersen | Kein marktfähiges Finanzierungsmodell (GmbH-Problematik, Spezialimmobilie) |
| Freiheitshalle Hof | Keine Genehmigung der Kommunalaufsicht, fehlende Vorleistungen (wie z. B. Frühphasenberatung, Eignungstest, Markterkundung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung), zu hohe Erwartungen an Wirtschaftlichkeitsvorteile und Risikoverteilung (Spezialimmobilie) |
| Freizeitbad Maradies Marktheidenfeld | Negativer Bürgerentscheid |
| Freiherr-vom-Stein-Schule Neumünster | Negativer Wirtschaftlichkeitsnachweis, verdeckter Widerstand der Verwaltung |
| Kindertagesstätte Höljtbaumstraße Hannover | Negativer Wirtschaftlichkeitsvergleich, Widerstand der Personalvertretung |
| Mehrzweckhalle Straelen / Herongen | Negativer Wirtschaftlichkeitsnachweis, politische Zahlen in der Wirtschaftlichkeitsprognose, Veränderungen in der Haushaltssituation, unzureichender Wettbewerb |

Wie in der Kategorie ‚Abbruch nach abgeschlossener Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung‘ können auch die Gründe und Motive für den Abbruch eines begonnenen Vergabeverfahrens in sachliche Gründe aus dem Bereich der Projektorganisation bzw. der Projektrahmenbedingungen und in personengebundene Gründe unterteilt werden. Auch die Gründe für den Projektabbruch sind tendenziell ähnlich.

Die Gründe aus dem Bereich der **Projektorganisation / der Projektrahmenbedingungen** können im Wesentlichen in drei Gruppen eingeteilt werden:

- mangelhafte Vorbereitung,
- fehlende Finanzierbarkeit,
- mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Mangelhafte Vorbereitung

Die Folgen einer **mangelhaften Vorbereitung** eines PPP-Projektes sind überwiegend identisch mit denjenigen, die für den Abbruch von Projekten nach abgeschlossenen Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen identifiziert wurden. Je später die Folgen sich zeigen, desto größer sind die Schäden, die beim Projektträger (z. B. Projektkosten, Imageverlust) und allgemein beim Image von PPP-Modellen entstehen. Als mangelhaft vorbereitet sind vor allem die Projekte anzusehen, bei denen während des Verfahrens wesentliche Grundlagen – wie z. B. Bedarfsanalysen – geändert werden mussten. In diesen Projekten wurden der vorab erzielte Konsens mit PPP-Kritikern sowie die Ergebnisse der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weitgehend obsolet. In der Folge wurden neue Grundsatzdiskussionen durch die PPP-Kritiker ausgelöst.

Die meisten Gründe, die zum Scheitern der untersuchten Projekte geführt haben, hätten im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten in der Frühphase erkannt werden können. Der PPP-Eignungstest soll diese Funktion theoretisch ausfüllen.

In der Praxis wird dem PPP-Eignungstest nur sehr geringe Aufmerksamkeit geschenkt, und die Ansprache evtl. erkannter Probleme wird häufig auf spätere Projektphasen verschoben.

Die Unerfahrenheit von Beratern mit kommunalen Entscheidungsprozessen sowie der PPP-Initiatoren mit der Komplexität von PPP-Modellen (inkl. der Art und Vielzahl möglicher Konfliktstellen) führen häufig dazu, die Fragen der grundsätzlichen PPP-Eignung eines Projektes zu unterschätzen.

Mangelnde Wirtschaftlichkeit

In mehreren Projekten zeigte sich erst zum Ende des Vergabeverfahrens, dass das Projekt in seiner geplanten Struktur **nicht ausreichend marktfähig bzw. wirtschaftlich** war. Auch diese Effekte sind auf eine mangelhafte Projektorganisation vor allem in der Frühphase zurückzuführen. So wirkten sich in einem Projekt die in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verwendeten – „politischen“ – Zahlen erst beim Wirtschaftlichkeitsnachweis maßgeblich aus, als sie im Vergleich zu den eingegangenen Angeboten offensichtlich wurden und aktualisiert werden mussten.

In anderen Projekten schränkten zu detaillierte Vorplanungen, die zum zwingenden Gegenstand der Vergabeunterlage gemacht wurden, die Gestaltungsspielräume der Bieter stark ein und reduzierten den Wirtschaftlichkeitsvorteil in der Prognose.

Für die Zukunft ist nicht auszuschließen, dass Ausschreibungen mit zu detaillierten Planungsvorgaben den Wettbewerb einschränken können, da potenzielle Bieter zunehmend die Qualität der Vergabeunterlagen als wesentliches Kriterium bei der Projektauswahl ansehen und die Risikoeinschätzung über einen erfolgreichen Verfahrensverlauf sich negativ auf die Entscheidung zur Wettbewerbsteilnahme auswirken kann.

Auch der Projektzuschnitt, der ebenfalls in der Frühphase am stärksten beeinflussbar ist, führte bei etlichen Verfahren zu einem unzureichenden Wettbewerb und fehlender Wirtschaftlichkeit. So ist bei Projekten mit sehr „kleinem“ Projektvolumen die Marktfähigkeit besonders kritisch zu beurteilen. Kriterium bei der Beurteilung sollte u. A. auch die allgemeine konjunkturelle Situation in der Bauwirtschaft sein, da hiervon die Attraktivität kleiner – aber auch vergleichsweise komplexer – Projekte abzuhängen scheint. Ein weiterer kritischer Punkt ist die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte. Da der relative Wirtschaftlichkeitsvorteil schon methodisch bedingt vergleichsweise gering ausfällt, ist er auch anfälliger für Veränderungen im Projektzuschnitt oder bei den Projektrahmenbedingungen. Die erforderlichen Annahmen müssen in diesen Projekten besonders sorgfältig gewählt werden.

Fehlende Finanzierbarkeit

Die **Finanzierbarkeit** stellte sich als ein zentraler Aspekt bei der Analyse von gescheiterten Projekten in dieser Phase heraus. Dabei konnten im Wesentlichen drei Gründe für eine fehlende Finanzierbarkeit identifiziert werden:

- veränderte haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen,
- die Nichterteilung der Genehmigung der Kommunalaufsicht und
- ein nicht-marktfähiges Finanzierungskonzept bei Auftraggebern in privatrechtlicher Gesellschaftsform (kein klassischer öffentlicher Auftraggeber).

Der erste Aspekt ist entweder auf unvorhergesehene Entwicklungen zurückzuführen (nachhaltiger Wegfall wesentlicher Einnahmequellen, z. B. Gewerbesteuer) oder auf eine unzureichende Beachtung dieses Themas in der Vorbereitung (PPP- Eignungstest). Die Projekte, die an einer fehlenden Genehmigung der Kommunalaufsicht gescheitert sind, liegen beide im Freistaat Bayern, dessen Kommunalaufsichtsbehörden PPP-Modelle insgesamt tendenziell kritisch beurteilen.

Aus einer nachhaltig kritischen Grundhaltung der Kommunalaufsicht können vor allem folgende negative Auswirkungen auf den erfolgreichen Abschluss von PPP-Projekten resultieren:

Zum einen können langwierige Abstimmungs- bzw. Genehmigungsprozesse zu Verzögerungen im Projektverlauf führen, was insbesondere einen steigenden Druck der Öffentlichkeit auf einen zeitnahen Maßnahmenbeginn bewirken kann bzw. das Risiko steigen lässt, dass sich die Rahmenbedingungen des Projektes nachhaltig verändern (z. B. Änderung der politischen Mehrheitsverhältnisse).

Zum anderen kann die Ablehnung der Genehmigung das Projekt faktisch beenden. Dieser Sachverhalt konnte bei einem Projekt beobachtet werden, bei dem auf Vorarbeiten wie Eignungstest oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gänzlich verzichtet wurde. Außerdem handelt es sich hier um eine Spezialimmobilie, deren Betrieb auch keine Pflichtaufgabe der Kommune darstellt. In diesem Projekt zeigt sich sehr deutlich, dass ohne eine gute Frühphasenberatung falsche Erwartungen an das Finanzierungsmodell, an die erzielbaren Wirtschaftlichkeitsvorteile und an den möglichen Risikotransfer auf den privaten Partner entstehen.

Auch die Rolle der Beratungsunternehmen ist in diesem Projekt kritisch zu hinterfragen, da sie ohne die notwendigen Vorarbeiten ein Vergabeverfahren begleitet haben und auch die Problematik der Genehmigungspflicht unterschätzt haben.

Um den PPP-Markt nicht nachhaltig zu schädigen, sollte bei derartig unzulänglich vorbereiteten Projekten keine Empfehlung zur Einleitung eines Vergabeverfahrens erfolgen.

Bei der Analyse wurde im Bereich der Finanzierbarkeit ein spezielles Problem bei nicht-typischen öffentlichen Projektträgern deutlich. Hat der Projektträger eine privatrechtliche Gesellschaftsform (z. B. GmbH), ist dem Finanzierungsmodell bzw. dem damit verbundenen Sicherheitenkonzept frühzeitig höchste Aufmerksamkeit zu widmen. Soweit ersichtlich, ist es bisher in keinem vergleichbaren Projekt gelungen, trotz enger Abstimmung mit dem Bietermarkt, ein marktfähiges Konzept zu strukturieren. Besonders betroffen von dieser Problematik sind der Gesundheitssektor oder Messebetriebe.

Personengebundene Hintergründe

Die Gründe und Motive für diesen Komplex sind weitgehend identisch mit denjenigen, die für den Abbruch von Projekten nach abgeschlossenen Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen identifiziert wurden. So scheiterte ein Projekt u. A. an nicht offen kommunizierten politischen Widerständen, die aus geänderten Mehrheitsverhältnissen resultierten. In diesem Projekt führten weitere – z. T. vermeidbare Problemstellungen – zu erheblichen Verzögerungen im Projektverlauf, wodurch der Wahltermin in den Projektverlauf hineinrückte.

In einem der untersuchten Projekte führte öffentlicher Widerstand zum Scheitern. In der geführten öffentlichen Diskussion konnten die Befürworter des PPP-Modells (Verwaltung und Politik) dessen Vorzüge nicht ausreichend vermitteln bzw. die Argumente der Skeptiker nicht entkräften. Die Plattform eines Bürgerentscheids, die ohne zwingenden Grund geboten wurde, nutzten die PPP-Gegner (im Wesentlichen die politische Opposition sowie die Personalvertretung) erfolgreich für ihre öffentlichkeitswirksame Argumentation und brachten das Projekt zum Scheitern.

In mehreren Projekten führte der oben bereits beschriebene verdeckte Widerstand der Bauverwaltung durch die Zulieferung nicht plausibler Daten zum Wirtschaftlichkeitsnachweis zum Scheitern. Die Möglichkeit, in dieser späten Pro-

jektphase (Wirtschaftlichkeitsnachweis) maßgeblichen Einfluss auf den Projekterfolg nehmen zu können, entstand durch grundlegende Änderungen in der Projektstruktur (u. A. Bedarfsfestlegung – Leistungsumfang Betrieb; Maßnahmendefinition – Neubau / Sanierung), die eine umfängliche Aktualisierung der Datengrundlagen im Vergleich zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich machten.

Insgesamt ist festzustellen, dass unzureichende Vorarbeiten auch erst zu einem sehr späten Verfahrenszeitpunkt den Erfolg eines PPP-Projektes entscheidend beeinflussen können. Ebenso kann sich die Einstellung einflussreicher Personen und Personengruppen über den Verfahrensverlauf ändern. Aus diesem Grunde ist einer frühzeitigen Festlegung der Projektorganisation und einer transparenten fortlaufenden Kommunikation mit allen für den Projekterfolg maßgebenden Personengruppen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3.5 Allgemeine Erfolgsfaktoren für PPP-Projekte

Aufbauend auf den Analyseergebnissen werden nachfolgend allgemeine Fragen zum Erfolg oder Misserfolg von PPP-Projekten formuliert und mit den Ergebnissen der Analyse verglichen bzw. beantwortet.

Die Antworten können als allgemeine Erfolgsfaktoren für PPP-Projekte bezeichnet werden und sind von großer Bedeutung für die Frühphasenberatung.

- **Gibt es einen entscheidenden Zusammenhang zwischen der Haushaltslage des Projektträgers, dem Projektvolumen und der Pflichtigkeit der Aufgabe?**

Erkennbar ist, dass Projekte, die keine kommunale Pflichtaufgabe zum Gegenstand haben, tendenziell häufiger Probleme der Finanzierbarkeit zeigen. Häufig werden diese Projekte von Kommunen mit defizitären Haushalten aufgesetzt. Hier sind u. a. falsche Erwartungshaltungen der Projektträger für das spätere Scheitern ursächlich. Auch gibt es bei derartigen Projekten eher Probleme mit der Kommunalaufsicht.

Bei Pflichtaufgaben wie dem Schulbau zeigt sich, dass Projekte angesichts der häufig angespannten Haushaltslage z. T. unrealistisch groß aufgesetzt werden. Hier sind ebenfalls falsche Erwartungen bzw. eine mangelhafte Frühphasenberatung ursächlich.

Prinzipiell sind bei den gescheiterten und auch bei den erfolgreich realisierten Projekten alle Projektgrößen vertreten, so dass ein einfacher Zusammenhang zwischen Projektgröße und Projekterfolg nicht festgestellt werden kann.

- **Beeinflusst das gewählte Finanzierungsmodell den Projekterfolg?**

Erkennbar ist, dass Finanzierungsmodelle, die einen Einredeverzicht des Projektträgers auf die erbrachten Investitionsleistungen vorsehen, von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit tendenziell kritisch gesehen werden. Auch die Kommunalaufsichtsbehörden zeigen sich bei diesem Finanzierungsmodell skeptischer. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu der besonders in Kommunen geäußerten Erwartung, im Rahmen von PPP-Modellen bestmögliche Finanzierungsbedingungen zu erzielen. Es ist allerdings zu bezweifeln, dass sich angesichts der Projektgröße der meisten Projekte die Projektfinanzierung als Regel durchsetzen wird.

Eine besondere Problematik tritt bei „nicht klassischen“ öffentlichen Projektträgern, wie z. B. kommunalen Krankenhäusern in privater Rechtsform,

auf. Hier muss das Finanzierungsmodell bereits in der Frühphase entwickelt werden.

- **Sind Sanierungsprojekte weniger geeignet für PPP-Modelle als Neubauprojekte?**

Aufgrund ihrer tendenziell höheren Investitionskosten sind Neubauprojekte häufiger Gegenstand von Diskussionen über die Finanzierbarkeit oder über Alternativlösungen (Sanierung von Bestandsgebäuden).

Bei Sanierungsprojekten sollten Teilsanierungen möglichst vermieden werden, da in Anbetracht der Risikoübertragung die Marktfähigkeit kritisch zu beurteilen ist. Insgesamt sind bei Sanierungs- und Neubauprojekten frühzeitige und gründliche Bedarfsanalysen unter Einbindung aller Betroffenen / Beteiligten (inkl. der endgültigen Festlegung auf eine Realisierungsvariante) sowie eine auf die Anforderungen eines PPP-Modells angepasste Detailtiefe der Vorplanungen entscheidende Erfolgsfaktoren.

- **Behindern rechtliche Rahmenbedingungen die Umsetzung von PPP-Modellen?**

In einzelnen Bundesländern sind bestimmte Aspekte mit größerer Aufmerksamkeit zu behandeln. So sind im Freistaat Bayern mehrere Projekte erst im Vergabeverfahren an fehlenden Genehmigungen gescheitert. Im Freistaat Sachsen zeigten sich rechtliche Hemmnisse bei der Bewilligung von Fördermitteln an PPP-Projekte. In beiden Fällen sollte die Einbindung der entsprechenden Entscheidungsträger frühzeitig erfolgen.

- **Welchen Einfluss haben Art und Größe der Projektträger auf den Projekterfolg?**

Unabhängig von der Art und Größe des Projektträgers sind der politische Rückhalt sowie die Einstellung / Motivation der Verwaltung zur Umsetzung von PPP-Modellen entscheidende Erfolgsfaktoren.

Auf Länderebene wurden bisher relativ wenige Projekte begonnen. Bei der Analyse dieser Projekte konnten Versäumnisse bei der Einbindung / Information von Entscheidungsträgern festgestellt werden. Die beteiligten Berater wurden nur sehr begrenzt und indirekt in die Informationsstrategie eingebunden.

In Abhängigkeit von Art und Größe des Projektträgers sind differenzierte Kommunikations- und Informationsstrategien erforderlich (z. B. auf Länderebene tendenziell mehr Entscheidungsträger, häufiger politisch moti-

vierte Haltungen und komplexere Entscheidungsprozesse - auf kommunaler Ebene tendenziell stärker ausgeprägte Vorbehalte und häufiger prinzipielle Ablehnung). Diese entsprechend zu organisieren und umzusetzen, bedarf umfassender Erfahrungen der Berater mit öffentlichen Entscheidungsprozessen auf kommunaler und Länderebene.

▪ **Welchen Einfluss hat der Leistungsumfang auf den Projekterfolg?**

Projekte, die personalintensive Betriebsleistungen wie Hausmeister- oder Reinigungsleistungen nicht in den Leistungsumfang mit einbeziehen, sind tendenziell geringerem Widerstand ausgesetzt und erreichen somit häufig einen höheren politischen Rückhalt. Das Spannungsfeld zwischen diesem Effekt und der damit verbundenen geringeren Ausnutzung vorhandener Wirtschaftlichkeitspotenziale muss in jedem Projekt individuell abgewogen werden.

▪ **Welche speziellen Hemmnisse treten in den einzelnen Sektoren auf?**

In Sektoren wie Krankenhäusern oder Messen, in denen die Auftraggeber häufig privatrechtlich organisiert sind, können Probleme bei der Finanzierbarkeit bzw. der Marktfähigkeit auftreten. Projekte in Sektoren, die keine Pflichtaufgabe für Kommunen darstellen, wie Veranstaltungshallen oder Bäder, haben tendenziell häufiger Probleme bei der Finanzierung.

▪ **Welchen Einfluss hat die Beraterauswahl auf den Projekterfolg?**

Die Qualität der Berater spielt eine entscheidende Rolle für einen erfolgreichen Projektverlauf. Insbesondere die Erfahrung mit Entscheidungsprozessen auf kommunaler und Länderebene ist bei der Entwicklung einer spezifischen Projektorganisation sowie einer zielführenden Kommunikationsstrategie von großer Bedeutung.

Bei der Auswahl der Bieter sollte auf Referenzen erfolgreich umgesetzter PPP-Projekte und auf persönliche Erfahrungen innerhalb der Beratungsunternehmen abgestellt werden. Die Beauftragung PPP-kritischer Berater sollte vermieden werden.

Neben der Qualität der Berater ist vor allem deren Einbindung in die Informationsstrategie entscheidend (Teilnahme an Informationsveranstaltungen, insbesondere in Entscheidungsgremien), da das fachliche Know-how der Berater tendenziell eine bessere Gegenargumentation zu bestehenden Bedenken / Vorbehalten ermöglicht.

▪ **Welchen Einfluss hat die Verfahrenslänge auf den Projekterfolg?**

Erkennbar ist, dass, je länger die Verfahren dauern, die Gefahr für Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Projekte (z. B. Veränderungen in den politischen Mehrheitsverhältnissen oder allgemeine Stimmungswechsel in Politik und/oder Verwaltung durch geänderte Prioritätensetzung) ansteigt. Veränderte Rahmenbedingungen können auch bereits erbrachte Vorarbeiten obsolet machen und eine erneute Durchführung erfordern.

▪ **Ist der politische Rückhalt für PPP-Modelle abhängig von der politischen Orientierung der Projektträger / Entscheidungsträger?**

Bei einzelnen Projekten spielte dieser Gesichtspunkt eine wesentliche Rolle (z. B. die Berliner Projekte). Allerdings kann nicht belegt werden, dass bestimmte Parteien generell eher Pro und Contra PPP eingestellt sind.

Grundsätzlich ist der politische Rückhalt für konkrete Projekte nicht von der parteipolitischen Ausrichtung der Projektträger / Entscheidungsträger abhängig.

Insbesondere auf der kommunalen Ebene ist allerdings häufiger – nicht in der Regel - zu beobachten, dass die Opposition prinzipiell gegen PPP argumentiert. Problematisch können parteipolitische Positionen und prinzipielle Einstellungen dann werden, wenn sich im Projektverlauf durch Wahlen Änderungen in den Mehrheitsverhältnissen ergeben.

Stammt die PPP-Initiative aus der Verwaltung, sollte bereits in der Frühphase des Projektes der politische Rückhalt sichergestellt werden (z. B. über Gremienentscheide zum PPP-Verfahren).

4 Empfehlungen

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln analysierten Gründen und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Projekten lassen sich Empfehlungen für die Vorbereitung und Gestaltung zukünftiger Projekte ableiten. Bei der Analyse wurde deutlich, dass das Scheitern der Mehrheit der Projekte auf eine **mangelhafte Projektorganisation** und **unzureichende Informationen von Entscheidungsträgern** zurückzuführen ist. Um dem vorzubeugen, sollten die ‚Frühphasenberatung‘ und die ‚Informationsstrategie‘ stärker in den Fokus der Gestaltung von PPP-Projekten rücken.

Bei einer qualitativ hochwertigen **Frühphasenberatung** sind folgende Aspekte entscheidend für einen reibungsarmen Projektverlauf:

- Die Beschaffungsform PPP sollte vom Projektträger möglichst schon in der Phase der Projektentstehung in die Diskussion eingebracht werden.
- Um falschen Erwartungen vorzubeugen, sollte möglichst frühzeitig und umfassend über das PPP-Modell und das erforderliche Verfahren informiert werden. Dafür sind wesentliche Erfolgsfaktoren
 - die regelmäßige Information von Entscheidungsträgern (begleitet durch Frühphasenberater),
 - die Bindung von Entscheidungsträgern an das Projekt z. B. durch Gremienentscheide im Projektverlauf,
 - die offensive Diskussion allgemein bestehender Vorbehalte und bekannter Negativbeispiele sowie
 - das Erkennen von erfolgsrelevanten Personen / Personengruppen mit prinzipieller Ablehnung von PPP-Modellen.
- Die für die Planung und Durchführung des Projektes zwingend erforderlichen Vorleistungen (Bedarfsanalyse, Planungsstufen, Kostenschätzungen etc.) dürfen nicht unterschätzt werden. Hier sollte externe Unterstützung – z. B. durch PPP-Task Forces, PPP-erfahrene Kommunen und / oder Berater – herangezogen werden.

Zu den unterstützenden Leistungen zählen u. A.

- die Plausibilitätsprüfung der vom Projektträger (Bauverwaltung, Schulamt etc.) erarbeiteten bzw. extern beauftragten Vorarbeiten (Planungen und Kostenschätzungen möglichst über unabhängige externe Unternehmen) sowie

- die Prüfung deren erforderlicher Detailtiefe, wobei z. B. Bedarfsanalysen möglichst konkret und exakt aufzustellen sind, bauliche Planungen hingegen auf einem möglichst niedrigen Detaillierungsniveau durchgeführt werden sollten.
- In der Regel sollte ein Eignungstest nach der Methodik der einschlägigen Empfehlungen durchgeführt werden, bevor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragt wird.
- Eine geeignete Projektorganisation sowie stabile politische Rahmenbedingungen sind unerlässliche Voraussetzungen für ein erfolgreiches PPP-Projekt.
- Die Finanzierbarkeit des Projektes ist frühzeitig zu prüfen und möglichst auch sicherzustellen (realistische und marktfähige Projektgröße und Sicherheitenstruktur, plausible Kostenschätzungen).
- Werden in der Frühphasenberatung sachlich begründete, nicht ausräumbare Hemmnisse identifiziert, sollte die Empfehlung lauten, das Projekt nicht in PPP-Form durchzuführen. Z. B. wenn
 - selbst detaillierte Bauplanungen vorhanden und gesetzt sind, und dadurch dem output - orientierten Investor keine Möglichkeit verbleibt, über eine kostensparende Lösung einen auf die Betreiberkosten sich auswirkenden wirtschaftlichen Vorteil zu generieren
 - die politischen Mehrheitsverhältnisse unklar sind (z. B. anstehende Wahlen),
 - der Rückhalt in Politik und Verwaltungsspitze unzureichend ist (z. B. Entscheidungsträger mit prinzipiell ablehnender Haltung) und / oder
 - die Finanzierbarkeit des Projektes nicht gesichert ist.
- Der Projektträger sollte bereits bei der Auswahl der Beratungsunternehmen für die Erstellung der Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Begleitung des Vergabeverfahrens unterstützt werden (z. B. durch die PD oder eine PPP-Task Force).

Ein Einzelaspekt der Frühphasenberatung ist von besonderer Bedeutung. Eine über den gesamten Projektverlauf angelegte **Informationsstrategie**, die alle erfolgsrelevanten Personen und Personengruppen einbezieht, beugt den vielfältigen Konfliktpotenzialen vor. Diese beruhen im Wesentlichen auf falschen Erwartungen (z. B. zum Finanzierungsmodell oder zur Risikoverteilung) sowie be-

stehenden Vorbehalten (Privatisierungsängste, eingeschränkte Flexibilität etc.) gegenüber PPP-Modellen.

Eine projektspezifische Informationsstrategie ermöglicht es auch, rechtzeitig PPP-Kritiker zu identifizieren, die eine prinzipielle – häufig parteipolitische – Ablehnung gegenüber PPP-Modellen einnehmen. Auch diese Personen / Personengruppen ziehen sich bei ihrer Argumentation häufig auf allgemeine Vorbehalte und Negativbeispiele zurück.

Insgesamt ist erkennbar, dass die Grundlagen für den Erfolg einer Informationsstrategie maßgeblich im Erkennen und Einbeziehen von entscheidenden, einflussreichen Personen / Personengruppen (Entscheidungsträgern) liegen. Da sich diese Entscheidungsträger bei den einzelnen Projektträgern stark unterscheiden (Stichworte: starker Landrat / Bürgermeister, einflussreiche Bauverwaltung / Kämmerei, starker Personalrat etc.), bedarf es bei der Entwicklung einer Informationsstrategie umfassender Erfahrungen mit öffentlichen Entscheidungsprozessen (speziell in den Bereichen Kommunalpolitik und Verwaltung). Diese Erfahrungen liegen bei den beratenden Institutionen häufig nicht ausreichend vor.

Aus der Analyse konnten zusammenfassend folgende wesentliche Erfolgsfaktoren einer Informationsstrategie bestimmt werden:

- das Erkennen und Einbinden aller relevanten Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträger,
- die Einbindung von Beratern mit umfassenden Erfahrungen in öffentlichen Entscheidungsprozessen in die Entwicklung der Informationsstrategie und in den Informationsprozess,
- die offensive Information und Diskussion aller von den Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträgern formulierten Fragen und Vorbehalten,
- die frühzeitige und umfassende Unterrichtung der Kommunalaufsicht (soweit erforderlich).