

Anlage zu VV Nr. 2.6 zu § 7 LHO

Leitfaden

„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“

Hinweis:

Der Leitfaden wurde erstellt unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der Finanzministerkonferenz -FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“.

Die FMK hat den Leitfaden in der Beratung vom 5. bis 7. September 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen und den Ländern zur Anwendung empfohlen.

Inhaltlich ist der Leitfaden in der für die Landesverwaltung Brandenburg verbindlichen Version an folgenden zwei Stellen gegenüber der von der FMK empfohlenen Version lediglich redaktionell angepasst worden:

- Kapitel 4.3.1.3/S. 21 - Wahl des Diskontierungssatzes und
- Kapitel 4.3.1.4/S. 22 - Berücksichtigung der Preisentwicklung.

Die „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg“ (VV-LHO) sind im Internet abrufbar unter www.landesrecht.brandenburg.de oder über den Internetauftritt des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg (www.mdf.brandenburg.de) unter Rubrik Haushalt.

Gliederung

	Seite
1	Einleitung 6
2	Zielsetzung und Aufbau des Leitfadens 6
3	Allgemeiner Teil 8
3.1	Begriffsdefinitionen 8
3.1.1	Definitionselemente von PPP 8
3.1.2	Vertragsmodelle 9
3.2	Zielsetzung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 9
3.3	Rechtliche Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen..... 11
4	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 11
4.1	Allgemein 11
4.1.1	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 11
4.1.2	Phasenübergreifende Faktoren 12
4.2	Phase I der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung 13
4.2.1	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit..... 14
4.2.1.1	Prüfung des Bedarfs, der Finanzierbarkeit und Haushaltverträglichkeit einer Maßnahme 14
4.2.1.2	Projektdefinition und vorläufige funktionale Leistungsbeschreibung 15
4.2.1.3	Durchführung einer groben Kostenschätzung..... 16
4.2.2	PPP-Eignungstest 17
4.2.2.1	Ermittlung und Definition von qualitativen Ausschluss- und Eignungs- kriterien 18
4.2.2.2	Bewertung der Eignungskriterien..... 18
4.2.2.3	Darstellung und Nutzung der Ergebnisse..... 19
4.3	Phase II der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung..... 20
4.3.1	Methodik in Phase II 20
4.3.1.1	Verfahren der Investitionsrechnung 20
4.3.1.2	Betrachtungszeitraum und Bezugszeitpunkt 20
4.3.1.3	Wahl des Diskontierungszinssatzes 21
4.3.1.4	Berücksichtigung der Preisentwicklung..... 21
4.3.2	Konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator – PSC) 22
4.3.2.1	Bedeutung des PSC im Verfahren..... 22
4.3.2.2	Zusammensetzung und Ermittlung des PSC 23
4.3.2.3	Basisparameter PSC 23
4.3.2.3.1	Investitionsausgaben 23
4.3.2.3.2	Betriebskosten (inklusive Instandhaltung und -setzung) 24

4.3.2.3.3	Finanzierungskosten.....	25
4.3.2.3.4	Transaktions- und Verwaltungskosten.....	25
4.3.2.3.5	Risikoidentifizierung, -bewertung und -berechnung.....	26
4.3.2.3.6	Kosten/Erlöse bei der Verwertung.....	27
4.3.3	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	27
4.3.3.1	Abschätzung der PPP-Kosten.....	28
4.3.3.2	Gesamtabschätzung der PPP-Variante.....	30
4.3.3.3	Datenquellen und Dokumentation.....	30
4.3.3.4	Steuerliche Aspekte.....	31
4.3.3.5	Sensitivitäts- und Szenarioanalysen.....	32
4.3.3.6	Nutzwertanalyse und Kosten-Nutzen-Analyse.....	32
4.3.3.7	Zusammenführung der Ergebnisse aus quantitativer und qualitativer Bewertung.....	33
4.3.4	Entscheidung über die Ausschreibung als PPP-Projekt.....	33
4.3.5	Veranschlagung im Haushalt / Herstellung der Haushaltsreife.....	35
4.4	Phase III der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	35
4.4.1	Ausschreibung und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	35
4.4.1.1	Erarbeitung der endgültigen Leistungsbeschreibung.....	35
4.4.1.2	Ausschreibung und Vergabeverfahren.....	36
4.4.1.3	Anpassung des PSC.....	36
4.4.1.4	Vergleich PSC mit bestem PPP-Angebot sowie Darstellung und Interpretation der Ergebnisse.....	37
4.5	Phase IV der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Projektcontrolling.....	38
5	Anhang.....	40
5.1	Vertragsmodelle.....	40
5.2	Methodenerörterung.....	42
5.2.1	Dynamische Investitionsrechnung/Barwertberechnung.....	42
5.2.2	Kapitalwertmethode.....	44
5.2.3	Annuitätenmethode.....	45
5.2.4	Nutzwertanalyse.....	45
5.2.5	Kosten-Nutzen-Analyse.....	47
5.2.6	Risikoidentifikation, -bewertung und -verteilung.....	48

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	7
Abbildung 2: Baukosten im PSC.....	29
Abbildung 3: Vorgehensweisen zur Abschätzung der PPP-Variante.....	29
Abbildung 4: Gegenüberstellung PSC – PPP-Variante.....	30
Abbildung 5: Risikomanagement	48
Tabelle 1: Nutzwertanalyse	47
Tabelle 2: Risikomatrix	49
Tabelle 3: Risikowertermittlung.....	49
Tabelle 4: Risikoverteilung	50

1 Einleitung

Public Private Partnership (PPP) umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb, gegebenenfalls auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private. Die Berücksichtigung dieses ganzheitlichen Ansatzes (Lebenszyklusansatz) soll dazu beitragen, dass die ökonomischen Auswirkungen eines Projektes über die gesamte Projektlaufzeit transparent und die Kosten optimiert werden.

Mit PPP wird die Erwartung verbunden, dass sich für Einzelprojekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen lassen. Diese sollen vor allem erwachsen aus

- einer Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes,
- einer optimalen Risikoverteilung zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand,
- der Implementierung von Anreizstrukturen für weitere Optimierungen (zum Beispiel Bonus-Malus-Regelungen) und
- dem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland.

In der Realisierung von PPP-Modellen können darüber hinaus weitere Erwartungen gesetzt werden. Dazu gehören insbesondere:

- Beitrag zum Werterhalt und zur Schaffung öffentlicher Infrastruktur,
- Konzentration der öffentlichen Hand auf Kernaufgaben und
- Optimierung von Eigenrealisierungen durch PPP-Projekterfahrungen.

PPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Maßgeblich für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterlegen ist, bei der konventionelle und alternative Beschaffungsvarianten wertneutral und ergebnisoffen gegenübergestellt werden.

Ob sich mit PPP-Modellen die erwarteten Vorteile auch realisieren lassen, kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und bewertet werden. Diese sollten nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren erfolgen.

2 Zielsetzung und Aufbau des Leitfadens

Ziel dieses sektorenübergreifenden Leitfadens ist es, über Empfehlungen zukünftig einen Mindeststandard bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten zu erreichen. Dies soll durch eine umsetzungsorientierte und beispielgestützte Darstellung der einzelnen Instrumente veranschaulicht werden.

Darüber hinaus werden die Grundlagen dargestellt, die die Basis für die Entscheidung bilden, ob im Einzelfall eine Maßnahme in Eigenrealisierung oder als PPP-Projekt umgesetzt werden sollte.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfasst vier Phasen, die in den entsprechenden Kapiteln ausführlich beschrieben werden.

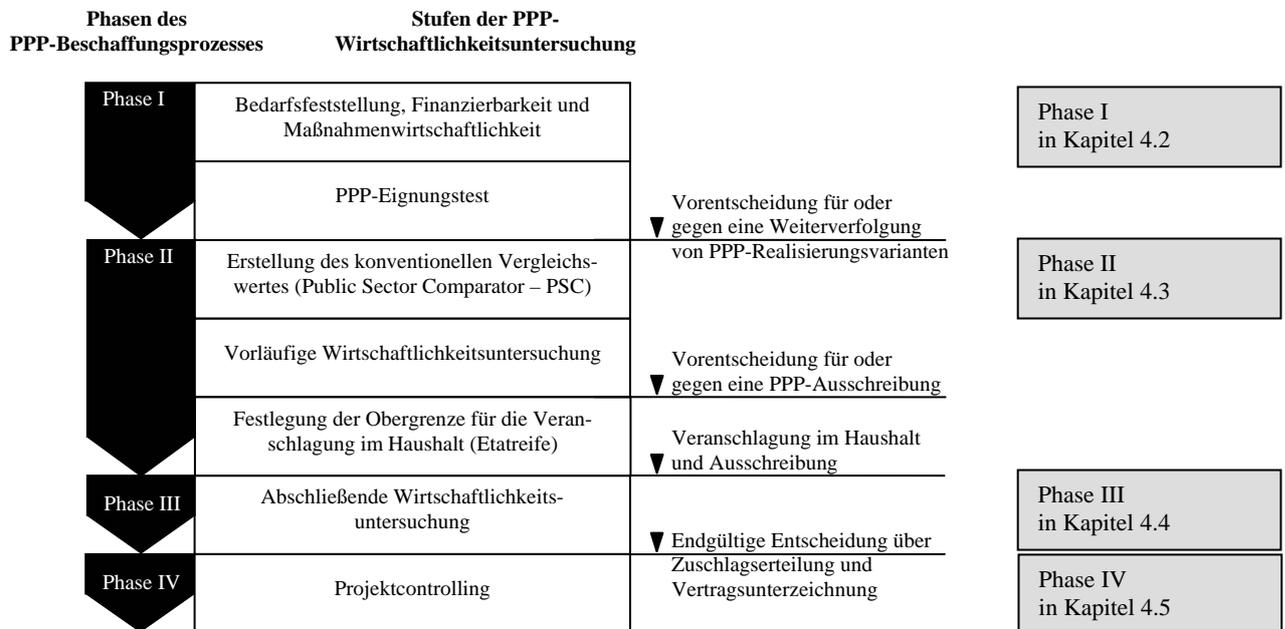


Abbildung 1: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Phase I, die die Bedarfsfeststellung sowie die Prüfung der grundsätzlichen Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit umfasst, wird im Kapitel 4.2.1 erläutert. Die Durchführung des PPP-Eignungstests wird im Anschluss unter 4.2.2 beschrieben.

Die Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator – PSC) und der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind Gegenstand der Phase II und werden im Kapitel 4.3 erläutert.

Die Darstellung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Phase III als Entscheidungsinstrument der Zuschlagserteilung folgt im Kapitel 4.4.

Das in Phase IV beinhaltetete Projektcontrolling wird in Kapitel 4.5 dargestellt.¹

Das abschließende Kapitel 5 enthält als Anhang vertiefende und detaillierte Erläuterungen zu einzelnen Themen und Methoden.

¹ Eine gegebenenfalls im Anschluss erfolgende Verwertung des Projekts wird im Rahmen dieses Leitfadens nicht weiter behandelt. Die Verwertung wird jedoch mitunter als eigene Phase betrachtet.

3 Allgemeiner Teil

3.1 Begriffsdefinitionen

3.1.1 Definitionselemente von PPP

Im Verständnis dieses Leitfadens ist eine „Public Private Partnership“ (PPP)² eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Infrastrukturprojekte mit dem Ziel, diese wirtschaftlich zu realisieren. Diese Partnerschaft zeichnet sich insbesondere durch folgende Merkmale aus, die in den entsprechenden Kapiteln dieses Leitfadens ausführlicher behandelt werden:

PPP - langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit über den gesamten Lebenszyklus

- **Lebenszyklusansatz:** Die Leistungen, die über den gesamten Projektlebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb³ und gegebenenfalls Verwertung) zu erbringen sind, werden in einer gemeinsamen Ausschreibung vergeben.
- **Risikoallokation:** Die optimale Risikoverteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ist eines der wesentlichen Elemente von PPP-Modellen. Anzuwenden ist der sogenannte Risikoverteilungsgrundsatz, der besagt, dass derjenige Partner ein Risiko übernehmen sollte, der es am besten beeinflussen kann.
- **Leistungsorientierte Vergütungsmechanismen:** Der private Partner erhält für die Leistungserbringung eine in der Regel qualitäts-, nutzungs- oder verfügbarkeitsabhängige Vergütung. Um einen Anreiz für Optimierungen zu schaffen, können leistungsabhängige Mechanismen, wie zum Beispiel Bonus-/Malus-Regelungen, genutzt werden.
- **Outputspezifikationen:** Typischerweise gibt der öffentliche Partner bei einer PPP-Ausschreibung in einer funktionalen Leistungsbeschreibung die Ziel- und Rahmenanforderungen des Projekts (sogenannte Outputs; zum Beispiel Funktion, Zweck, Standards, Qualitäten) vor. Auf welche Art und Weise diese Anforderungen erfüllt werden, also die konkrete Ausgestaltung, bleibt dabei weitgehend den Bietern überlassen.

In der Definition der Europäischen Kommission⁴ werden zwei Arten von Public Private Partnerships unterschieden: zum einen „PPP auf Vertragsbasis“, bei denen die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor auf rein vertraglichen Beziehungen basiert; zum anderen „institutionalisierte PPP“, bei denen die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem

² Teilweise wird auch von „Öffentlich Privaten Partnerschaften“ (ÖPP) gesprochen. Beide Begriffe werden in diesem Leitfaden synonym verwendet.

³ Der Begriff „Betrieb“ (als Phase) wird in diesem Leitfaden weit definiert und umfasst alle Tätigkeiten, die zeitlich zwischen der Baufertigstellung und dem Ende der Nutzungsphase anfallen, also zum Beispiel die Ver- und Entsorgung, die Reinigung und die Instandsetzung.

⁴ Europäische Kommission (2004): Grünbuch zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen.

Sektor innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjekts erfolgt, also ein gemeinsam vom öffentlichen und privaten Sektor errichtetes Wirtschaftsgebilde beinhaltet. Diese PPP können zur Gründung einer gemeinsamen Zweckgesellschaft oder zur Übernahme der Kontrolle über ein öffentliches Unternehmen durch einen Wirtschaftsteilnehmer aus dem privaten Sektor führen. Bei einer Konstruktion mit öffentlichem und privatem Anteilseigner ergeben sich jedoch Fragestellungen, die sich von denen einer „PPP auf Vertragsbasis“ deutlich unterscheiden. In diesem Leitfaden werden daher nur Modelle betrachtet, die im Verständnis der Europäischen Union als „PPP auf Vertragsbasis“ zu bezeichnen sind und die sich durch die oben genannten Merkmale, insbesondere den Lebenszyklusansatz, auszeichnen⁵. Dabei handelt es sich um Projekte, die durch Volumina, Komplexität, Langfristigkeit und Interdisziplinarität gekennzeichnet sind. Die Arbeit im Projektzusammenhang erfordert von der öffentlichen Hand spezielle Vorkehrungen, insbesondere im Rahmen der Projektorganisation und des -monitoring.

3.1.2 Vertragsmodelle

Im Rahmen von PPP-Lösungen kommen verschiedene Vertragsmodelle zur Anwendung. Dabei kann die Gestaltung der Vertragsmodelle, insbesondere der Endschaftsregelung und der Refinanzierung (zum Beispiel Nutzerfinanzierung oder Leistungsentgelte durch den öffentlichen Partner), Auswirkungen auf den Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben. Die gebräuchlichsten Modelle⁶ sind:

PPP-Projekte können in verschiedenen Vertragsmodellen geregelt werden

- **Erwerbermodell**
- **Inhabermodell**
- **Leasingmodell**
- **Mietmodell**
- **Contractingmodell**
- **Konzessionsmodell**
- **Gesellschaftsmodell**

Eine Erläuterung der Vertragsmodelle erfolgt im Kapitel 5.1.

3.2 Zielsetzung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁷ (WU) verfolgen mehrere Ziele, die miteinander in engem Zusammenhang stehen:

- Es sollen die **rechtlichen Anforderungen** erfüllt werden, die sich aus Regelungen auf Bundesebene (zum Beispiel Bundeshaushaltsordnung)

WU verfolgt mehrere, miteinander verknüpfte Ziele

⁵ Hingegen werden PPPs auf Vertragsbasis erfasst, bei denen der öffentliche Partner lediglich einen Anteil an der neu gegründeten Projektgesellschaft hält. Ziel ist hierbei nicht die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, wie bei institutionalisierten PPPs, sondern vielmehr die Sicherung von Mitbestimmungs- und Kontrollrechten des öffentlichen Auftraggebers.

⁶ In der Praxis finden auch Mischmodelle Anwendung, die Elemente von mehreren der genannten Modelle kombinieren.

⁷ Laut VV zu § 7 BHO sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. [...] [Sie] sind bei allen Maßnahmen durchzuführen.“

beziehungsweise aus Regelungen auf Landes- und Gemeindeebene ergeben.

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient als **Entscheidungsinstrument**. Es soll dabei festgestellt werden, welche Beschaffungsvariante die wirtschaftlichste Alternative darstellt. In den verschiedenen Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind mit Hilfe der jeweiligen Instrumente Entscheidungen über den weiteren Verlauf der Projektentwicklung zu treffen.
- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient als **Management- und Steuerungs-/Controllinginstrument**. Dabei sollen die Erkenntnisse aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Prozess der Projektentwicklung und Projektsteuerung einfließen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann beziehungsweise soll dabei auch die Kosten- (und gegebenenfalls Erlös-)transparenz der Eigenrealisierung steigern.

Exkurs: PPP-Projekte und Maastricht-Kriterien

Eine Anrechnung bei der Berechnung der Maastricht-Kriterien entfällt nach einer Eurostat-Entscheidung⁸ vom 11. Februar 2004, wenn bei PPP-Projekten der Übergang des Großteils der Risiken auf den privaten Partner sichergestellt wird. In der Eurostat-Entscheidung heißt es:

„Eurostat empfiehlt, Vermögenswerte, die Gegenstand einer öffentlich-privaten Partnerschaft sind, nicht als Vermögenswerte des Staates zu klassifizieren und folglich nicht in der Bilanz des Sektors Staat zu verbuchen, wenn die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. *der Private Partner trägt das Baurisiko, und*
2. *der Private Partner trägt mindestens entweder das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko.“ (H.d.V.)*

Sofern eine bestimmte Form der Verbuchung nach dem ESVG⁹ angestrebt wird, sollten mögliche Zielkonflikte mit den hierfür geltenden Kriterien und einer optimalen Risikoverteilung beziehungsweise der Wirtschaftlichkeit vermieden werden. Entsprechend sollten hierzu im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung frühzeitig Überlegungen erfolgen und die Auswirkungen insbesondere auf die Risikoverteilung und die Finanzierungskonditionen entsprechend dargestellt werden.

PPP-Projekte müssen nicht auf Maastricht-Kriterien angerechnet werden, wenn der Großteil der Risiken auf den Privaten übergeht

3.3 Rechtliche Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

⁸ Eurostat: Behandlung öffentlich-privater Partnerschaften, 11. Februar 2004, Pressemitteilung STAT/04/18

⁹ Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG)

In § 7 Abs. 2 Satz 1 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) wird geregelt, wann Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind:

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“¹⁰

§ 7 BHO und die Landeshaushaltsordnungen fordern die Durchführung einer WU für finanzwirksame Maßnahmen

Die Landeshaushaltsordnungen enthalten jeweils entsprechende Regelungen. Die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung und der Landeshaushaltsordnungen (LHO) beruhen auf dem gleichlautenden § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG). Gemäß § 1 Satz 2 HGrG sind Bund und Länder verpflichtet, ihr Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu regeln.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung der jeweiligen in § 7 Abs. 1 BHO/LHO geregelten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die hier dargestellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird in verschiedenen Phasen der Projektentwicklung eingesetzt, um die Wirtschaftlichkeit einer geplanten Investition alternativen Lösungen gegenüberzustellen.

WU als Instrument zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

4 Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

4.1 Allgemein

4.1.1 Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen handelt es sich um einen mehrstufigen Prozess, bei dem unter Berücksichtigung aller Kosten und gegebenenfalls Erlöse die wirtschaftlichste Realisierungsvariante prognostiziert werden soll. Der Prozess ist durch eine kontinuierliche Zunahme projektrelevanter Informationen gekennzeichnet. Ziel ist eine möglichst belastbare quantitative Abschätzung der Lebenszykluskosten der Beschaffungsvarianten.

WU ist ein mehrstufiger Prozess zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Verständnis dieses Leitfadens umfasst (wie in Abbildung 1 dargestellt) vier Phasen, die jeweils spezifische Instrumente beinhalten. Die ersten drei Phasen enden mit Entscheidungen, die für die Projektrealisierung von elementarer Bedeutung sind.

Am Ende von **Phase I**, die die Feststellung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit sowie den PPP-Eignungstest umfasst, ist eine Vorentscheidung für oder gegen die Weiterverfolgung von PPP-Realisierungsvarianten zu treffen. Während eine Entscheidung zugunsten von PPP-Realisierungen noch nicht irreversibel ist, ist bei einer Entscheidung gegen PPP an dieser Stelle der PPP-Projektentwicklungsprozess abzubrechen und gegebenenfalls eine konventionelle Eigenrealisierung umzusetzen.

¹⁰ Im § 7 Abs. 2 BHO heißt es weiter: „Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.“

Die **Phase II** umfasst die Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator), die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt. Am Ende dieser Phase ist eine Entscheidung zu treffen, ob eine Ausschreibung des Projektes in einer (oder gegebenenfalls mehreren) PPP-Realisierungsvariante(n) oder konventionell erfolgen soll.

Die **Phase III** beinhaltet die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, bei der die eingegangenen Angebote am konventionellen Vergleichswert (PSC) gemessen werden. Diese Phase endet bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit mit dem Zuschlag an den erfolgreichen Bieter sowie mit der Vertragsunterzeichnung.

Die **Phase IV** umfasst schließlich das begleitende und abschließende Projektcontrolling während der Vertragslaufzeit und endet dementsprechend mit dem Vertragsende. In dieser Phase ist gegebenenfalls auch die Verwertung zu berücksichtigen beziehungsweise die vertragsabhängige Gestaltung der Endschaftsregelung umzusetzen und entsprechend in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachten.

Dieses Phasenverständnis bildet in den folgenden Ausführungen dieses Leitfadens die Grundlage für die Gliederung und für die Erläuterung von Instrumenten und Strukturen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Modellen.

4.1.2 Phasenübergreifende Faktoren

Datenbasis und Umgang mit Daten

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch bei PPP-Projekten als Iterationsprozess zu verstehen, das heißt als kontinuierlicher Prozess, in dessen Verlauf sich der Detaillierungs- und Genauigkeitsgrad des zur Verfügung stehenden Datenmaterials erhöht und die Entscheidungsgrundlagen daher zunehmend präziser werden. Es ist also in jeder der späteren Phasen auf Erkenntnissen aufzubauen, die in früheren Phasen gewonnen wurden. Dies ist einerseits wichtig, um eine konsistente Projektentwicklung zu gewährleisten, andererseits aber auch, um Transaktionskosten zu senken. Dieser kontinuierliche Erkenntnisprozess kann nur gewährleistet werden, wenn zu jedem Zeitpunkt die zentralen Vorgänge aufbereitet und diese wie auch die Entscheidungen dokumentiert werden. Dies gilt für jegliches Datenmaterial, das im weiteren Verlauf der Projektrealisierung relevant sein könnte (Kommunikationsvorgänge wie Briefwechsel und Besprechungsprotokolle, Ergebnisberichte etc.).

Datenbasis vertieft sich im Verlauf der WU und muss deshalb stets genau dokumentiert werden

Organisation von Projekten

Bei PPP-Realisierungen handelt es sich um Projekte, die sich vom konventionellen Beschaffungsvorgang vor allem durch ihre Langfristigkeit, ihre Komplexität und ihre Interdisziplinarität häufig unterscheiden. Diesen Um-

ständen ist organisatorisch Rechnung zu tragen. Dabei sind zwei wesentliche Aspekte zu berücksichtigen:

- **Interdisziplinarität:** PPP-Projekte sollten nur von interdisziplinären Einheiten (Projektteams) durchgeführt werden. Die juristische Analyse ist ebenso wichtig wie betriebswirtschaftliche und technische Kompetenz.
- **Langfristige Steuerung:** Der öffentliche Partner muss den PPP-Partner langfristig steuern, da es anders als bei einer materiellen Privatisierung bei PPP keinen Steuerungsverzicht durch den öffentlichen Partner gibt. Die Einhaltung der vertraglichen Ziel- und Qualitätsmerkmale (Leistungsstandards) muss über die gesamte Vertragslaufzeit überprüft und die Vergütung gegebenenfalls entsprechend angepasst werden.

PPP-Projekte sollten von einem interdisziplinären Projektteam durchgeführt und langfristig gesteuert werden

Zur Projektbearbeitung sollte also ein langfristiges und interdisziplinär zusammengesetztes Projektteam mit festen Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen eingerichtet werden. Dieses Projektteam, das in allen Phasen der Projektentwicklung und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an zentraler Stelle eingebunden ist, trägt unterschiedliche Aufgaben:

- Es führt die in den jeweiligen Phasen anzuwendenden Instrumente verantwortlich durch und dokumentiert die Ergebnisse.
- Es koordiniert die interne Arbeit der öffentlichen Institution, um die Einbindung aller relevanten Bereiche und Abteilungen sicherzustellen.
- Es koordiniert die Kontakte zu externen Institutionen (zum Beispiel Aufsichtsbehörden, PPP-Kompetenzzentren, gegebenenfalls Berater).

Projektteam ist in allen Phasen eingebunden und führt aus, koordiniert und dokumentiert die anzuwendenden Instrumente

Wegen der Vielzahl und Komplexität der Fragestellungen kann, abhängig von bereits vorliegenden Erfahrungen des öffentlichen Vorhabensträgers beziehungsweise der Neuartigkeit der Maßnahme, die Hinzuziehung von externen Beratern sinnvoll sein. Der Leistungsumfang der externen Berater kann dabei projektindividuell Elemente sämtlicher Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfassen. Die Kosten der externen Beratung sind dabei mit dem zu erwartenden Lösungsbeitrag zu den jeweiligen Fragestellungen abzuwägen.

4.2 Phase I der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zielsetzung der ersten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zunächst die Ermittlung des vorhandenen Handlungs- beziehungsweise Investitionsbedarfs aufseiten der öffentlichen Hand, die Definition der spezifischen Projektparameter und -ziele und darauf aufbauend die Identifizierung beziehungsweise Skizzierung möglicher Realisierungskonzepte sowie deren Rahmenbedingungen. Am Schluss dieser Phase steht die Untersuchung der grundsätzlichen Eignung des Projektes zur Realisierung als PPP, der sogenannte PPP-Eignungstest, sowie die Dokumentation der entsprechenden Ergebnisse.

Phase I der WU: Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit sowie PPP-Eignungstest

4.2.1 Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Originäre Aufgabe der öffentlichen Hand und Grundlage für die Initiierung der weiteren Arbeitsschritte ist zunächst die Bedarfsfeststellung. Hierbei sollten neben den aktuell bestehenden Prioritäten und Qualitäts- und Leistungsstandards auch deren potenzielle zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Wird ein konkreter Bedarf festgestellt, erfolgt eine vorläufige Beurteilung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und der prinzipiellen Finanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit des Vorhabens. Auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs erfolgen die Definition des Projektes und dessen Ziele sowie eine vorläufige Beschreibung der geforderten Leistungen.

Bereits an dieser Stelle sollten die oft komplexen rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und Anforderungen überprüft werden. Eine Einbindung der beteiligten Entscheidungsträger und Aufsichtsgremien ist schon zu diesem frühen Projektzeitpunkt sinnvoll und zu empfehlen.

An dieser Stelle können neben der konventionellen Beschaffungsvariante bereits verschiedene PPP-Realisierungsvarianten betrachtet werden, die zur Deckung des Bedarfs in Frage kommen. Danach kann eine erste grobe Vorauswahl dieser Varianten getroffen werden. Dabei sollten die Bestandssicherung und die möglichen Endschaftsregelungen bereits berücksichtigt werden.

4.2.1.1 Prüfung des Bedarfs, der Finanzierbarkeit und Haushaltverträglichkeit einer Maßnahme

Die Feststellung des konkreten Handlungs- beziehungsweise Investitionsbedarfs ist primäre Aufgabe der öffentlichen Hand beziehungsweise des öffentlichen Vorhabensträgers (Definitionskompetenz der öffentlichen Hand). Er trifft die grundsätzliche Entscheidung über das zu realisierende Vorhaben und die Anforderungen an die während der Nutzungsdauer erforderlichen Leistungen. Für die Bedarfsfeststellung stehen unterschiedliche Verfahren und Instrumentarien zur Verfügung, die grundsätzlich auf einem qualitativen, quantitativen und zeitlichen Vergleich des vorhandenen Zustands mit dem notwendigen beziehungsweise geplanten Zustand basieren (Soll/Ist-Vergleich). Vor dem Hintergrund der im Rahmen von PPP-Projekten langfristig einzugehenden vertraglichen Bindungen ist eine sorgfältige Prognose des Bedarfs der öffentlichen Hand von besonderer Bedeutung. Dabei ist sicherzustellen, dass nicht nur die aktuelle Angebots- und Nachfragesituation sowie bestehende Leistungsanforderungen, Qualitätsstandards und Rahmenbedingungen, sondern vielmehr auch die zukünftige Entwicklung dieser Parameter angemessen berücksichtigt werden.

Bereits in dieser frühen Phase der Projektstrukturierung ist neben der grundsätzlichen Untersuchung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und, noch bevor die Bedarfsdefinition weiter vertieft wird und potenzielle Realisierungsvarianten und -konzepte erarbeitet werden, die finanzielle Realisierbarkeit zu

Bedarfsfeststellung ist originäre Aufgabe der öffentlichen Hand

Maßnahmenwirtschaftlichkeit und finanzielle Realisierbarkeit ist frühzeitig zu untersuchen

überprüfen. Hierbei ist die Vereinbarkeit potenzieller Realisierungsvarianten mit der aktuellen Haushaltslage sowie der mittel- und langfristigen Finanzplanung des öffentlichen Vorhabensträgers zu untersuchen.

Bei PPP-Projekten gelten dabei sowohl für die Bedarfsfeststellung, als auch für die Untersuchung der Finanzierbarkeit und der Haushaltsverträglichkeit die gleichen Anforderungen wie für eine konventionelle Projektrealisierung.

Da es sich bei PPP letztlich um eine mögliche Beschaffungsvariante handelt, ist vorrangig die Frage zu beantworten, ob das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Aufgabenträger finanziert werden kann, das heißt ob es haushaltsverträglich ist. Erst, wenn dies grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die weitere Frage nach dem wirtschaftlichsten Weg zur Realisierung.

Die Durchführung von PPPs erfordert die langfristige Verfügbarkeit entsprechender Finanzmittel zur Erfüllung der später haushaltswirksamen Verpflichtungen aus den anfallenden Nutzungsentgelten über die Vertragslaufzeit von in der Regel 20 bis 30 Jahren. Diese Entgeltzahlungen stellen im kommunalen Bereich in der Regel ein kreditähnliches Rechtsgeschäft dar (gilt nicht bei reinen Nutzerfinanzierungslösungen) und sind den Aufsichtsbehörden anzuzeigen beziehungsweise von diesen zu genehmigen. Die Frage der Haushaltsverträglichkeit ist demnach im Vorfeld und gegebenenfalls unter Einbeziehung der Kommunalaufsichtsbehörden beziehungsweise der Finanzministerien zu untersuchen. Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, schon in dieser Phase die Rechnungshöfe beziehungsweise die kommunalen Rechnungsprüfungsbehörden zu informieren. Die Anzeige- und/oder Prüfungspflichten ergeben sich aus den entsprechenden Bundes- beziehungsweise Landesvorschriften.

Langfristige PPP-Entgeltzahlungen stellen für die Kommune ein kreditähnliches Rechtsgeschäft da

Frühzeitige Einbindung der Aufsichtsbehörden beziehungsweise Finanzministerien ist sinnvoll

4.2.1.2 Projektdefinition und vorläufige funktionale Leistungsbeschreibung

Eine frühzeitige klare und widerspruchsfreie Definition des Projektes beziehungsweise der entsprechenden Ziele ist Voraussetzung für eine unmissverständliche Formulierung der Leistungsbeschreibung.

Auf Grundlage der oben beschriebenen erfüllten Haushalts- und Finanzierungsvoraussetzungen sowie des oben festgestellten Bedarfs und der Anforderungen der öffentlichen Hand an Art und Qualität der Maßnahme gilt es, eine Projektdefinition und eine vorläufige funktionale Leistungsbeschreibung zu formulieren.

Formulierung einer klaren Projektdefinition und einer vorläufigen, aber unmissverständlichen Leistungsbeschreibung

Ziel der öffentlichen Hand muss es sein, den Bedarf so zu befriedigen, dass den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen wird.¹¹ Vor diesem Hintergrund ist das Projekt vom öffentlichen Maßnahmenträger mit den Rahmendaten und dem Leistungsumfang in den einzelnen Wertschöpfungsstufen zu definieren. Dabei sollte unter Berücksichtigung

¹¹ Vgl. § 7 BHO und entsprechende Landesvorschriften

des Lebenszyklusansatzes die Beschreibung über die reine Baumaßnahme hinausgehen und auch betriebliche und finanzielle/wirtschaftliche Komponenten beinhalten. Die Definition konkreter Ziele, die mit dem Projekt erreicht werden sollen, ist hierbei von zentraler Bedeutung. Die Projektziele stellen die Ausgangslage für eine zielgerichtete und effiziente Projektstrukturierung dar und müssen deshalb spezifisch, messbar, realistisch und zeitlich konkretisiert sein; typischerweise werden sie auf einer kapazitäts-, qualitäts- und vergütungsorientierten Basis dargestellt.

Die Beschreibung der auf einen privaten Partner zu übertragenden Leistungen hat großen Einfluss sowohl auf das spätere Vergabeverfahren als auch auf die Vertragsgestaltung. In einer zunächst vorläufigen und möglichst funktionalen und ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung müssen die geforderten Leistungen beziehungsweise die wesentlichen Aufgabenbereiche der künftigen Auftragnehmer und deren Schnittstellen zum öffentlichen Vorhabensträger festgelegt werden. Dabei wird – entgegen der sonst üblichen inputorientierten Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis – nicht mehr detailliert vorgegeben, wie eine Beschaffungsanforderung zu realisieren ist, sondern möglichst klar und nachvollziehbar formuliert, was von der Beschaffung erwartet wird. Nicht der Prozess beziehungsweise die Input-Leistungen mit ihren einzelnen Aktivitäten stehen im Vordergrund, sondern das operational überprüfbar Ergebnis und damit die Qualität der erbrachten Output-Leistungen.

Beschreibung *was* die Anforderungen sind – nicht *wie* sie zu realisieren sind

Eine solche funktionale, das heißt outputorientierte und damit konzeptoffene Leistungsbeschreibung bietet die Möglichkeit, privatwirtschaftliche Ressourcen wie Planungs- und Innovationspotenzial sowie fachliches Know-how und Kreativität nutzbar zu machen. So können Spielräume zur Optimierung der Leistungen erschlossen und Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen realisiert werden.

Funktionale, ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung kann Effizienzpotenziale nutzbar machen

Ob und inwieweit der vorläufig beschriebene Leistungsumfang im Rahmen potenzieller Realisierungsvarianten von Privaten erbracht werden kann beziehungsweise soll, wird sich mit fortlaufender Konkretisierung der Maßnahme verdeutlichen.

4.2.1.3 Durchführung einer groben Kostenschätzung

Aufbauend auf der Projektdefinition und der vorläufigen Leistungsbeschreibung, mithin den Anforderungen des öffentlichen Vorhabensträgers, sollte eine grobe Kostenschätzung erfolgen. Grundsätzlich ist auf die Kosten, die während der gesamten Projektlaufzeit anfallen, die Lebenszykluskosten, abzustellen. Für Planungs- und Baukosten kann im Hochbau auf die übliche Kostengliederung (zum Beispiel DIN 276) zurückgegriffen werden. Die Kostengliederung der Betriebs- und Instandhaltungskosten kann sich zum Beispiel an DIN 18960 beziehungsweise an GEFMA¹² 200 orientieren. Zur

Grobe Schätzung der Lebenszykluskosten auf Grundlage von Projektdefinition und vorläufiger Leistungsbeschreibung

¹² German Facility Management Association/Deutscher Verband für Facility Management e.V. Die neue GEFMA-Richtlinie 200 (Entwurf) bietet eine Kostengliederungsstruktur zur einheitlichen Erfassung von Kosten über den gesamten Lebenszyklus von Objekten hinweg.

Kostenermittlung, insbesondere zur Ermittlung der Folgekosten, sollten eigene Daten sowie sektorspezifische Richtwerte, sog. Benchmarks (zum Beispiel KGSt¹³), genutzt werden.

4.2.2 PPP-Eignungstest

Nicht jedes Projekt eignet sich für die Realisierung als PPP-Modell. Notwendig ist daher die Auswahl von PPP-tauglichen Projekten, wobei die PPP- und die konventionelle Variante gleichberechtigt sind. Der PPP-Eignungstest stellt den Abschluss der ersten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dar und entscheidet mit seinem Ergebnis über den Fortgang des Vorhabens als PPP-Projekt beziehungsweise für oder gegen die Weiterverfolgung der PPP-Realisierungsvariante(n). Zu diesem Zeitpunkt wird jedoch noch keine irreversible Entscheidung zugunsten von PPP getroffen.

Der PPP-Eignungstest ist bereits zu Beginn der Projektentwicklung und damit in der ersten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Mit diesem wird die grundsätzliche Eignung einer geplanten Maßnahme für die Realisierung im Rahmen einer PPP überprüft. Dabei wird untersucht, ob die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen (bspw. hinsichtlich der Risikoallokation, des Projektvolumens, der Wettbewerbssituation oder gesamtwirtschaftlicher Effekte) erfüllt, die sich aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten als wesentliche Erfolgsfaktoren für eine PPP-Lösung erwiesen haben.

Prüfung der grundsätzlichen PPP-Eignung einer Maßnahme zu Beginn der Projektentwicklung

Sollte sich durch den PPP-Eignungstest herausstellen, dass sich die Maßnahme nicht für eine PPP-Realisierung eignet, ist ein anderer Beschaffungsweg zu verfolgen. Die Problematik bei diesem Eignungstest liegt in erster Linie darin, dass in dem frühen Projektstadium, in dem er erstellt werden muss, nur wenige konkrete Informationen über das jeweilige Projekt vorliegen, das heißt es muss mit Plausibilitäten und Abschätzungen gearbeitet werden. Wichtig ist zudem, dass bei einem solchen Eignungstest auf größtmögliche Objektivität geachtet wird. Daraus ergibt sich, dass insgesamt ein qualitatives Vorgehen vorteilhaft ist.

Liegt keine PPP-Eignung vor, ist ein anderer Beschaffungsweg zu verfolgen

Neben der nachfolgenden grundlegenden Vorgehensweise zur Durchführung eines PPP-Eignungstests sei auf die bereits veröffentlichten Leitfäden zu diesem Thema verwiesen.¹⁴

4.2.2.1 Ermittlung und Definition von qualitativen Ausschluss- und Eignungskriterien

¹³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)

¹⁴ Vgl. zum Beispiel Finanzministerium NRW „PPP im Hochbau, Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“, 2003; Bayerischer PPP-Leitfaden (für Kommunen) „PPP zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern, Teil 1 Grundlagen“, 2005; Bundesgutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“, 2003

In der praktischen Durchführung des PPP-Eignungstests sollten zunächst Kriterien definiert werden, anhand derer das Projekt überprüft werden kann. Es kann dabei zwischen vier Kriterienkategorien unterschieden werden:

Definition verschiedener Prüfkriterien zur Eignungsprüfung

- **Allgemeine Kriterien:** Was ist bei der Durchführung von PPP-Projekten allgemein zu beachten? Insbesondere: Können die PPP-spezifischen Anforderungen (Lebenszyklusansatz, optimale Risikoallokation, Outputspezifikationen, leistungsorientierte Vergütung, etc.) erreicht werden?
- **Sektorenspezifische Kriterien:** Welche Anforderungen ergeben sich aus der Zugehörigkeit eines Projektes zu einem bestimmten Sektor (zum Beispiel: Innovationszyklen bei IuK-Projekten, Verkehrsprognosen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten, demografischer Wandel bei Schulprojekten)?
- **Modellspezifische Kriterien:** Welche Anforderungen ergeben sich aus dem gewählten PPP-Modell (zum Beispiel Inhabermodell im Schulsektor, Konzessionsmodell im Straßensektor)?
- **Projektspezifische Kriterien:** Welche Anforderungen ergeben sich aus den spezifischen Gegebenheiten des untersuchten Projektes (zum Beispiel bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen und Akteursstrukturen, bestimmte geografische Gegebenheiten)?

Die genaue Ausprägung der Kriterien ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich, so dass keine abschließende, projektübergreifende Kriterienliste aufgestellt werden kann. Erste Ansatzpunkte für mögliche Kriterien können jedoch folgende Fragen bilden:

Kriterien sind immer projektspezifisch zu ermitteln – eine abschließende Liste kann es nicht geben

- Ist das Projektvolumen ausreichend hoch, um über etwaige Effizienzgewinne die Transaktionskosten zu kompensieren?
- Bestehen rechtliche und/oder projektspezifische Restriktionen, die der Realisierung als PPP-Projekt widersprechen?
- Ist es möglich, die Elemente des Projektlebenszyklus so zu verknüpfen, dass Synergieeffekte zu erzielen sind?
- Sind die Projektrisiken bekannt und ist es grundsätzlich möglich, sie an einen PPP-Partner zu übertragen?

Der Projektträger muss zunächst also einen PPP-Eignungstest konzipieren, der eine belastbare Aussage darüber zulässt, ob sich das spezifische Projekt für eine PPP-Realisierung eignet.

4.2.2.2 Bewertung der Eignungskriterien

Die Kriterien sind in einem PPP-Eignungstest in der Regel qualitativ zu bewerten. Dabei kann zunächst eine Festlegung sinnvoll sein, bei welchen Kriterien es sich um „Muss-Kriterien“ und bei welchen es sich um „Kann-Kriterien“ handelt. Bei „Muss-Kriterien“ beziehungsweise Ausschlusskriterien gilt, dass eine PPP-Eignung nur dann gegeben ist, wenn das Kriterium vollständig erfüllt ist (zum Beispiel rechtliche Zulässigkeit). Ist dies nicht

Qualitative Bewertung und Beschreibung von „Muss- und Kann-Kriterien“ mit abschließender Aussage über die PPP-Eignung

der Fall, so ist zu überprüfen, ob das gewählte PPP-Modell gegebenenfalls überarbeitet werden kann. Andernfalls ist zu entscheiden, ob der PPP-Beschaffungsansatz abgebrochen und gegebenenfalls eine andere Beschaffungsvariante weiterverfolgt wird. Bei „Kann-Kriterien“ gilt hingegen der Grundsatz, „je eher das Kriterium erfüllt ist, umso eher ist eine PPP-Eignung gegeben“.

Das Projekt ist dann anhand der Kriterien verbal zu bewerten. Dabei ist darauf zu achten, dass Vor- und Nachteile des Projektes sorgfältig analysiert und gegeneinander abgewogen werden. Am Ende der Bewertung sollte für jedes Kriterium eine Tendenzaussage stehen, ob eine PPP-Eignung gegeben ist.

Über diese qualitativ-verbale Analyse hinaus kann – allerdings nur bei „Kann-Kriterien“ – auch eine Quantifizierung durchgeführt werden. Dabei werden die Kriterien gegeneinander gewichtet und mit einem Punktwert versehen, so dass am Ende ein Gesamtpunktwert steht. Dies kann sinnvoll sein, wenn mehrere Realisierungsoptionen miteinander zu vergleichen sind. Es ist allerdings zu bedenken, dass dieses Vorgehen die Gefahr von Scheinobjektivität birgt, weshalb gewählte Gewichtungen immer nachvollziehbar begründet werden sollten und jeder einzelne Schritt in dem zu erstellenden Bericht beziehungsweise in der Projektdokumentation zu erläutern ist.

4.2.2.3 Darstellung und Nutzung der Ergebnisse

Am Ende des Eignungstests sollte ein Bericht stehen, der in den Projekttakten dokumentiert wird.

Der PPP-Eignungstest erfüllt eine doppelte Funktion. Zum einen soll entschieden werden, ob die PPP-Projektentwicklung mit der nächsten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortgesetzt wird oder nicht. Zum anderen sollen die Ergebnisse allerdings auch Hinweise darauf geben, wie und gegebenenfalls in welchen Varianten das Geschäftsmodell für das PPP-Projekt gestaltet werden kann, um eine erfolgreiche Projektrealisierung zu gewährleisten. Somit können bereits aus dem PPP-Eignungstest Schlussfolgerungen beispielsweise für die optimale Risikoallokation, für die Zusammenstellung der zu übertragenden Lebenszykluselemente oder für mögliche Umsetzungsschwierigkeiten, die sich aus der PPP-Variante ergeben könnten, gezogen werden. In diesem Sinne ist die Projektentwicklung ein iterativer Prozess: die Struktur des Projektes muss zu jeder Zeit an den Erkenntnissen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gespiegelt und mit deren Hilfe verbessert werden.

Darstellung der Ergebnisse in Berichtsform und Entscheidung, ob PPP-Projektentwicklung fortgesetzt werden soll oder nicht

4.3 Phase II der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

4.3.1 Methodik in Phase II

In der zweiten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt die Quantifizierung der Beschaffungsvarianten. Ziel ist es, am Ende dieser Phase eine

Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Ausschreibung des Projektes in einer (oder gegebenenfalls mehreren) PPP-Variante(n) erfolgen soll oder gegebenenfalls eine konventionelle Lösung umgesetzt wird.

4.3.1.1 Verfahren der Investitionsrechnung

Grundsätzlich lässt sich die Investitionsrechnung in die Gruppen der statischen und der dynamischen Verfahren unterteilen. Die statischen Verfahren sind zwar rechentechnisch einfacher zu handhaben, besitzen aber den großen Nachteil, dass sie nicht die genauen Zeitpunkte der anfallenden Zahlungsströme berücksichtigen. Sie arbeiten mit pauschalierenden Durchschnittsbetrachtungen, was gerade bei langfristig angelegten Investitionsvorhaben, wie sie für PPP typisch sind, zu gravierenden Fehlbeurteilungen führen kann.

Die Anwendung dynamischer Verfahren der Investitionsrechnung ermöglicht einen sachgerechten Vergleich der in zeitlicher Hinsicht unterschiedlichen Zahlungsströme unter Berücksichtigung der Zins- und Zinseszinsseffekte. Grundlage hierfür sind Schätzwerte für die vollständigen Zahlungsströme der Beschaffungsvarianten über den gesamten Lebenszyklus des Projektes. Bei öffentlichen Strukturmaßnahmen fallen die entsprechenden Ausgaben und Erlöse während der Projektphasen Planung, Bau, Betrieb und Verwertung zeitlich weit auseinander. Zudem werden die verschiedenen Beschaffungsvarianten in der Regel ein unterschiedliches Kostenprofil aufweisen (bei Nutzungs-, Finanzierungs-, Risikokosten).

Dynamische Verfahren ermöglichen durch Diskontierung den Vergleich verschiedener Zahlungsströme

Um einen sinnvollen monetären Vergleich der Zahlungsströme hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu ermöglichen und die Auswirkungen eines Projektes über eine langfristige Vertragslaufzeit von üblicherweise 20 bis 30 Jahren bemessen zu können, müssen die zeitlich auseinanderfallenden Zeitpunkte der Zahlungen berücksichtigt und vergleichbar gemacht werden.

Die hierfür gebräuchlichen dynamischen Verfahren der Barwert-/Kapitalwert- und Annuitätenmethode sind im Kapitel 5.2 beschrieben. Zusätzlich sollten jedoch auch die zu den jeweiligen Zeitpunkten tatsächlich anfallenden ausgabenwirksamen Zahlungsflüsse (Zeitwerte) einem Vergleich unterzogen werden.

4.3.1.2 Betrachtungszeitraum und Bezugszeitpunkt

Bei der Berechnung der Realisierungsvarianten ist ein einheitlicher Bezugszeitpunkt anzunehmen. Die Berechnungen sind möglichst für den gleichen Betrachtungszeitraum (Planungs-, Bau-, Betriebsphase) durchzuführen. Dabei hat der Projektträger über die Wahl des Zeitraums und des Zeitpunkts (Baubeginn, Betriebsbeginn o.ä.) zu entscheiden.

Einheitlicher Bezugszeitpunkt und Betrachtungszeitraum bei allen Realisierungsvarianten

4.3.1.3 Wahl des Diskontierungszinssatzes

Bei der Berechnung der Barwerte im Rahmen der oben beschriebenen Methoden der dynamischen Investitionsrechnung stellt sich die zentrale Frage nach der Wahl eines geeigneten Diskontierungszinssatzes.

Durch Diskontierung auf Barwerte wird die Vergleichbarkeit von Zahlungsströmen erreicht

Der Diskontierungszinssatz beschreibt die relative Wertschätzung zeitlich unterschiedlich anfallender Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen) und übernimmt damit die Aufgabe, die Vergleichbarkeit dieser Zahlungsströme in den verschiedenen Beschaffungsvarianten herzustellen.

Er ist in Abhängigkeit des Investitionszeitpunktes und des aktuell am Kapitalmarkt herrschenden Zinsniveaus und der Vertragsdauer festzulegen.

Für die Bestimmung des Diskontierungszinssatzes kommt die Ableitung des Zinssatzes aus der Zinsstrukturkurve (zum Beispiel für Bundeswertpapiere) oder vereinfachend alternativ die Verwendung eines durchschnittlichen Zinssatzes¹⁵ in Frage. Dabei hat der öffentliche Projektträger für seine Ebene zu entscheiden, wie diskontiert werden soll.

Ermittlung mittels Zinsstrukturkurve oder als durchschnittlicher Zinssatz

Bei beiden Herleitungsverfahren handelt es sich lediglich um Näherungen, da die Bestimmung eines exakten Wertes wegen des Prognosecharakters grundsätzlich nicht möglich ist.¹⁶ Jedoch trifft diese Prognoseunsicherheit auf alle in der Vergleichsrechnung enthaltenen Varianten gleichermaßen zu, wenngleich – soweit ungleiche Zahlungsströme bestehen – mit unterschiedlichen Auswirkungen.

Bei den zu vergleichenden Beschaffungsvarianten ist jeweils der gleiche Diskontierungszinssatz in Ansatz zu bringen. Die Wahl des Diskontierungszinssatzes kann das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erheblich beeinflussen. Deshalb wird empfohlen, den gewählten Diskontierungszinssatz im Rahmen von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen (vgl. Kapitel 4.3.3.5) zu variieren. Nur so lassen sich verlässliche Aussagen zur Robustheit des Ergebnisses bezüglich der wirtschaftlichen Vor- beziehungsweise Nachteilhaftigkeit der Beschaffungsvarianten treffen.

4.3.1.4 Berücksichtigung der Preisentwicklung

Wegen der langfristigen Laufzeiten der betrachteten Beschaffungsalternativen sollten die während der Vertragslaufzeit zu erwartenden Preissteigerungen berücksichtigt werden. Im Rahmen der monetären Berechnung wird daher die Verwendung nominaler Zahlungsströme, in denen die erwarteten Preissteigerungen in den pro Jahr ausgewiesenen Zeitwerten enthalten sind, empfohlen. Dabei ist zu beachten, dass zur Diskontierung ein nominaler Diskontierungszinssatz verwendet wird.

Verwendung nominaler Zahlungsströme ist zu empfehlen

Die Annahmen zur Preisentwicklung sollten dabei explizit ausgewiesen werden. Ihre Ableitung kann über Indizes erfolgen, die zum Beispiel vom Statis-

Preisentwicklung kann aus Indizes abgeleitet werden

¹⁵ Zinssatz der öffentlichen Hand für vergleichbare Finanzierung (laufzeitkongruenter aktueller Marktzens); zum Beispiel zehnjährige quasi risikofreie Anleiheform des Bundes oder der Länder.

¹⁶ Wenn es Richtlinien, beispielsweise eines Finanzministeriums, gibt, so sind diese zu beachten.

tischen Bundesamt herausgegeben werden. Dabei sollte entsprechend den verwendeten Richtwerten eine wiederholte beziehungsweise doppelte Indizierung ausgeschlossen werden.

Die Auswirkungen von unterschiedlichen Annahmen zu Preissteigerungen auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung können mittels Sensitivitäts- und Szenarienanalysen betrachtet werden.

4.3.2 Konventioneller Vergleichswert (Public Sector Comparator – PSC)

4.3.2.1 Bedeutung des PSC im Verfahren

Im Rahmen der Erarbeitung des PSC werden die Summen aller Kosten und gegebenenfalls Erlöse geschätzt, die während des Betrachtungszeitraumes für die konventionelle Beschaffungs- und Finanzierungsvariante voraussichtlich anfallen werden. Der PSC ist die Kostenobergrenze im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die bei definierten Qualitäten und Standards im PPP-Verfahren nicht überschritten werden darf.

PSC ist die Schätzung aller Kosten und gegebenenfalls Erlöse der konventionellen Beschaffungsvariante

Die Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind als Prozess zu verstehen, in denen sich der PSC durch einen zunehmenden Detaillierungsgrad auszeichnet.

Im Rahmen der Phase I des Beschaffungsprozesses erfolgt die Prüfung der prinzipiellen Finanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit der beabsichtigten Maßnahme (gegebenenfalls im Rahmen einer ersten groben Kostenschätzung). Im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Phase II) wird der PSC als Basis für die Quantifizierung der PPP-Variante erstellt; in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Phase III) bildet er den Maßstab (Benchmark) zur Bewertung der privatwirtschaftlichen Angebote. In Phase IV dient der PSC als Grundlage des begleitenden und abschließenden Projektcontrollings.

PSC ist die Kostenobergrenze in der WU

Grundsätzlich ist für alle Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allen Beschaffungsvarianten eine einheitliche Projektdefinition mit der Beschreibung der Projektziele und -voraussetzungen zugrunde zu legen.

Der PSC muss mit großer Sorgfalt erstellt werden, da er zum Beispiel im Falle einer Aufhebung der Ausschreibung von großer Bedeutung ist (siehe Kapitel 4.3.4).

4.3.2.2 Zusammensetzung und Ermittlung des PSC

Die Grundlage des PSC bildet die konventionelle Beschaffung durch den öffentlichen Auftraggeber. Im Zuge der Aufstellung des PSC müssen sämtliche voraussichtlichen Kosten (und gegebenenfalls Erlöse) der konventionellen Beschaffungsvariante geschätzt werden. Dazu gehören:

- Investitionsausgaben (Planung und Bau)
- Finanzierungskosten
- Betriebskosten (inklusive Instandhaltung und -setzung)
- Transaktions- und Verwaltungskosten
- Risikokosten
- Gegebenenfalls Erlöse aus Gebühren oder Nutzungsentgelten
- Gegebenenfalls Kosten/Erlöse der Verwertung

Zur Quantifizierung der für den PSC relevanten Kosten muss der öffentliche Partner auf empirische Daten der eigenen Verwaltung und auf Richtwerte zurückgreifen. Sind dort nur unzureichende Daten vorhanden, können diese beispielsweise aus Vergleichsobjekten anderer Verwaltungen gewonnen werden; gegebenenfalls ist auf Schätzgrößen zurückzugreifen, die möglichst umfassend, hinreichend genau und sorgfältig ermittelt werden sollten.

Rückgriff auf empirische Daten oder Vergleichsobjekte zur Quantifizierung der Kosten

Maßstab für die Ermittlung der konventionellen Beschaffungsvariante ist dabei die jeweilige objektive Beschaffungswirklichkeit des öffentlichen Projektträgers, das heißt es sind die für die jeweilige öffentliche Gebietskörperschaft zutreffenden Werte (Benchmarks) zu ermitteln. Dabei dürfen lediglich solche Optimierungsansätze Berücksichtigung finden, die zu diesem Zeitpunkt vom öffentlichen Projektträger erkannt werden und deren Realisierung auch bei konventioneller Beschaffung des konkreten Projekts sichergestellt wäre. Dies gilt ebenfalls für Phase III der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis zum Ausschreibungsbeginn (siehe Kapitel 4.4.1.3).

4.3.2.3 Basisparameter PSC

Die Basisparameter des PSC bilden die Kosten für die Planungs- und Bauphase, für die Betriebs- und Unterhaltungsphase, der Finanzierung einschließlich der Bauzeitinsen sowie die Verwertungsphase inklusive Risiken. Gegebenenfalls sind zusätzlich Erlöse zu berücksichtigen.

PSC besteht aus mehreren Komponenten

Da im Rahmen der Erstellung des PSC sämtliche im Projektzusammenhang entstehende Kosten angesetzt werden, sind dem privatwirtschaftlichen Angebot beim Vergleich die bei der öffentlichen Hand verbleibenden Kosten für nicht übertragene Leistungen hinzuzurechnen.

4.3.2.3.1 Investitionsausgaben

Die Investitionsausgaben setzen sich aus den Planungs- und Baukosten zusammen. Die Kostenaufstellung kann sich im Hochbaubereich an der DIN 276 orientieren.

Im Rahmen der Quantifizierung des PSC sollte eine möglichst detaillierte Kostenermittlung erfolgen. Als Mindestanforderung ist im Hochbau eine Kostenermittlung in der Gliederung der DIN 276 auf der Basis von Kostenkennwerten (Richtwerte) vorzunehmen. Der Kostenermittlung muss ein Planungskonzept zugrunde liegen, das die Machbarkeit der Maßnahme belegt. Dem Wert des PSC werden in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsunter-

Planungs- und Baukosten sollten möglichst detailliert ermittelt werden

suchung die Werte der PPP-Angebote mit dem Detaillierungsgrad gegenübergestellt, der dem eines Kostenanschlages gemäß DIN 276 entspricht.

Zur Kostenermittlung können sowohl Richtwerte (BKI¹⁷; PLAKODA¹⁸ etc.), Erfahrungswerte, zum Beispiel aus KGSt-Vergleichsringen¹⁹, als auch eigene Daten des Projektträgers herangezogen werden. Insbesondere bei der Verwendung von Richtwerten ist zu bedenken, dass in den zugrunde gelegten Abrechnungsdaten Risiken bereits enthalten sein können. Dies muss bei der Ermittlung der Risikokosten berücksichtigt werden.

4.3.2.3.2 Betriebskosten (inklusive Instandhaltung und -setzung)

Unter dem Begriff der Betriebskosten (inklusive Instandhaltung und -setzung) sind alle Kosten zu verstehen, die sich im Zusammenhang mit der Gebäudenutzung ergeben. Dazu gehören im Hochbau beispielsweise die Kosten aus dem technischen, infrastrukturellen und kaufmännischen Gebäudemangement inklusive der Ver- und Entsorgungskosten. Als Grundlage der Kostengliederung empfiehlt sich eine Orientierung an der DIN 18960 oder der Richtlinie GEFMA 200. Sie gelten für die Kostenrechnung im Facility Management, insbesondere für die Ermittlung und die Gliederung von Nutzungskosten bei Gebäuden und Diensten.

Um diese Kosten bestimmen zu können, sollte auf Erfahrungen aus gleichartigen Objekten zurückgegriffen werden. Bei Sanierungsobjekten kann eventuell auf bislang entstandene Kosten der vergangenen Jahre zurückgegriffen werden, wobei auf die Höhe des dort zugrunde gelegten Instandhaltungsniveaus zu achten ist.

Kostenermittlung durch Rückgriff auf Erfahrungen aus gleichartigen Projekten

Bei der Kalkulation der Höhe der Instandhaltungsniveaus wird auf Folgendes hingewiesen:

Grundsätzlich sind dem Vergleich zwischen konventioneller und PPP-Variante vergleichbare Instandhaltungsniveaus zugrunde zu legen (siehe Kapitel 4.4.1.4).

Um der bisherigen Beschaffungswirklichkeit im Einzelfall Rechnung zu tragen, kann es erforderlich sein, die Auswirkungen unterschiedlicher Instandhaltungsniveaus zu berücksichtigen (Quantifizierung der Auswirkungen unterschiedlicher Instandhaltungsniveaus; Berücksichtigung der qualitativen Unterschiede, die sich aus verschiedenen Instandhaltungsniveaus während der Nutzungszeit ergeben, mit Hilfe einer Nutzwertanalyse; Abbildung unterschiedlicher Instandhaltungsniveaus über eine Endwertbetrachtung), um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen.

Zur Reduzierung des Arbeits- und Zeitaufwandes der Kalkulation sind Kennzahlen und Benchmarks hilfreich.

¹⁷ Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKI)

¹⁸ Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder (PLAKODA)

¹⁹ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

4.3.2.3.3 Finanzierungskosten

Die Finanzierungskosten setzen sich aus den Kosten der Bauzwischenfinanzierung (Bauzeitinsen) und den langfristigen Finanzierungskosten zusammen. Im Zuge der Berechnung der Finanzierungskosten ist die jeweilige Finanzierung des öffentlichen Projektträgers zu berücksichtigen.

Finanzierungskosten setzen sich aus Bauzwischenfinanzierungs- und langfristigen Finanzierungskosten zusammen

Im kommunalen Bereich erfolgt die Finanzierung der konventionellen Beschaffung üblicherweise über die Aufnahme eines projektspezifischen Kredits. Kommen projektspezifisch zur Verfügung stehende Eigenmittel und/oder Fördermittel zum Einsatz, so sind diese im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

Auf Bundes- und Länderebene werden Investitionen aus dem allgemeinen Haushalt getätigt (Gesamtdeckungsprinzip). Folglich liegt keine projektspezifische Kreditaufnahme vor.

Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei alternativer Realisierung öffentlicher Investitionen auf Bundes- und Länderebene sollen Zinssätze für gleiche Laufzeiten und Stichtage zugrunde gelegt werden, um die Finanzierungskosten abzubilden. Täglich aktualisierte Zinssätze können zum Beispiel dem Internetangebot der Deutschen Bundesbank entnommen werden. Im Ergebnis erhält man auf diese Weise eine hypothetische Projektfinanzierung zu marktüblichen Konditionen. Diese ist hypothetisch, weil das Schuldenmanagement des Bundes und der Länder unabhängig ist von der Realisierungsform ihrer Investitionen.

4.3.2.3.4 Transaktions- und Verwaltungskosten

Transaktionskosten entstehen regelmäßig in allen Phasen der Projektdurchführung, insbesondere im Zusammenhang mit dem Vertragsabschluss zwischen den Vertragsparteien. Sie lassen sich einteilen in Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten und werden zum großen Teil im Rahmen der übrigen Kosten abgebildet. Anbahnungskosten entstehen für zeitlich vorgelagerte Tätigkeiten, wie beispielsweise die Spezifikation der auszuführenden Leistungen, die Durchführung des Vergabeverfahrens zur Suche des geeigneten Vertragspartners. Vereinbarungskosten entstehen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Verträgen. Nach dem Vertragsschluss entstehen Kontrollkosten für die Überwachung des vereinbarten Leistungsspektrums und gegebenenfalls für die Anpassung der ursprünglich vereinbarten Verträge an sich ändernde Rahmenbedingungen.

Anbahnungs-, Verwaltungs- und Beraterkosten etc. müssen im PSC berücksichtigt werden

Verwaltungskosten, die beispielsweise im Zusammenhang mit der Bauherrenfunktion und dem Vertragscontrolling anfallen, zählen zu den Transaktionskosten und müssen im PSC Berücksichtigung finden. Sie setzen sich in der Regel aus Personal- und Sachausgaben zusammen und können beispielsweise über die Anzahl der im Projekt gebundenen Stellen öffentlicher Mitarbeiter quantifiziert werden.

Auch externe Beraterkosten (zum Beispiel Notar- oder Rechtsanwaltskosten) stellen Transaktionskosten dar und müssen bei der Kostenermittlung berücksichtigt werden.

4.3.2.3.5 Risikoidentifizierung, -bewertung und -berechnung

Das Risikomanagement ist ein Prozess, der nicht ausschließlich an einem einzelnen Punkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Vielmehr handelt es sich beim Risikomanagement ebenso wie bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung um einen fortlaufenden Prozess, der in verschiedene Schritte eingeteilt werden kann. Diese Schritte werden im Kapitel 5.2.6 ausführlich dargestellt.

Risikomanagement stellt einen fortlaufenden und phasenübergreifenden Prozess dar

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind die mit einem Projekt verbundenen Risiken und deren Verteilung zu berücksichtigen. Die Risikoidentifizierung sollte sich im Regelfall an den Lebenszyklusphasen orientieren. Die kaum praktikable Bewertung einer Vielzahl von Einzelrisiken sollte vermieden und dem Eindruck einer Scheingenauigkeit durch die Bildung von Risikokategorien entgegengewirkt werden. Wichtige Risikokategorien sind zum Beispiel:

Um Scheingenauigkeiten zu vermeiden, sollten zusammenfassende Risikokategorien gebildet werden

- **Planungsrisiken**
- **Baurisiken**
- **Finanzierungsrisiken**
- **Risiken aus Betrieb, Unterhaltung und Wartung**
- **Verwertungsrisiken**

Einzelrisiken von großer Bedeutung, wie zum Beispiel

- **Terminrisiken**
- **Insolvenzrisiken**
- **Nachfragerisiken**

müssen den Risikokategorien zugeordnet und bewertet werden.

Risiken sind zunächst nur als kalkulatorische Kosten bewertbar und nicht unmittelbar haushalts- beziehungsweise zahlungswirksam. Sie sind daher separat auszuweisen.

Zu bewerten sind diejenigen Risiken, die an den privaten Partner übertragen werden können beziehungsweise sollen. Darüber hinaus kann aus Transparenzgründen gegebenenfalls auch die Ermittlung und Darstellung der beim öffentlichen Partner verbleibenden Risiken erfolgen.

4.3.2.3.6 Kosten/Erlöse bei der Verwertung

Beim Inhabermodell verbleibt das Eigentum dauerhaft bei der öffentlichen Hand. Daher erfolgt grundsätzlich keine Verkehrswertbetrachtung.

Bei Mietmodellen liegt das Eigentum beim Privaten. Der Mieter hat das Mietobjekt nach Vertragsablauf grundsätzlich an den Vermieter zur weiteren Verwertung zurückzugeben. Hieraus folgen wechselseitige Rechte und Chancen sowie Pflichten und Risiken der Vertragsparteien: So korrespondiert zum Beispiel das Recht des Vermieters zur Vereinnahmung von Verwertungserlösen aus Verkauf und Anschlussvermietung auf eigene Rechnung mit der Pflicht des Mieters zur Rückgabe des Mietobjekts nach Vertragsablauf. Andererseits entspricht die Rücknahmepflicht des Vermieters zur Verwertung einer beispielsweise schadstoffbelasteten Immobilie und anschließender Verwertung auf eigenes Risiko einem korrespondierenden Rückgaberecht des Mieters.

Verwertungsrisiko ist gegebenenfalls zu berücksichtigen

In Mietverträgen, die ein Optionsrecht des Mieters vorsehen, den Vertragsgegenstand zum Vertragsende zum (künftigen) Verkehrswert zu erwerben, hält der Private nach Ablauf der Vertragszeit sowohl das Verwertungsrisiko wie auch die Verwertungschance. Sind feste Optionspreise vorgesehen, übernimmt der Private das Verwertungsrisiko bis zur Höhe des Kaufoptionspreises; sofern der Verkehrswert über dem Optionspreis liegt, hält der Optionsberechtigte die Wertsteigerungschance.

In diesen vorgenannten Optionsfällen ist der künftige Verkehrswert des Vertragsgegenstandes in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen und zu überprüfen, wie sich vergleichsweise im konventionellen Verfahren und im PPP-Verfahren Kosten sowie Chance und Risiko für den Fall "Das Eigentum liegt am Ende bei der öffentlichen Hand" (Ankauf zum Optionspreis) beziehungsweise für den Fall "Das Eigentum liegt am Ende nicht bei der öffentlichen Hand" (Nichtausübung der Kaufoption und Rückgabe im PPP-Vertrag, Veräußerung zum Verkehrswert beim konventionellen Verfahren) darstellen.

4.3.3 Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nach der Ermittlung des konventionellen Vergleichswertes ist als Grundlage für die Entscheidung über eine PPP-Ausschreibung von der projektdurchführenden Stelle eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Aufbauend auf einer möglichst präzisen Ermittlung des PSC soll der öffentliche Projektträger alle verfügbaren und mit vertretbarem Aufwand beschaffbaren Informationen nutzen, um zu einer fundierten Einschätzung zu gelangen, ob und in welcher Variante PPP im Vergleich zur konventionellen Realisierung wirtschaftlich vorteilhaft sein kann. Mit Hilfe der folgenden Methodik kann ermittelt werden, welche der zur Auswahl stehenden Realisierungsvarianten vorteilhaft ist.

Durchführung einer vorläufigen WU

4.3.3.1 Abschätzung der PPP-Kosten

Ausgehend von dem zuvor ermittelten PSC sind die Kosten für die PPP-Variante abzuschätzen. Dabei sind alle Phasen des Projektlebenszyklus zu berücksichtigen, die in das PPP-Modell eingebracht werden sollen. Dies gilt für Bau und Betrieb ebenso wie für die Finanzierung. Darüber hinaus sind

gegebenenfalls auch die Planung, die Verwertung und mögliche Erlöse zu berücksichtigen.

Bei der Abschätzung der PPP-Variante kann auf die folgend beschriebenen und in Abbildung 3 entsprechend gekennzeichneten drei Vorgehensweisen zurückgegriffen werden:

Abschätzung der Kosten für die PPP-Variante kann in drei Vorgehensweisen erfolgen

1. Sind die Kosten für die PPP-Variante einzelbetraglich abschätzbar oder mit vertretbarem Aufwand zuverlässig zu ermitteln, so sind diese Werte zu nutzen.
2. Ist in einzelnen Kostenbereichen keine einzelbetragliche Erfassung der Kosten der PPP-Variante möglich, so sollte mit vertretbarem Aufwand eine detaillierte Abschätzung der prozentualen Zu- und Abschläge gegenüber dem PSC erfolgen. Dies soll für alle Kostenarten erfolgen, die in die Ermittlung des PSC eingeflossen sind und die noch nicht mit der im ersten Schritt beschriebenen Methode geschätzt werden konnten.
3. Als Mindestanforderung ist eine pauschale Abschätzung der Zu- und Abschläge bezogen auf die im PSC genutzten Kostengruppen (zum Beispiel Baukosten, Betriebskosten) vorzunehmen.

Die Basis beziehungsweise die Herleitung der hierbei verwendeten Zu- und Abschläge ist detailliert zu begründen.

Des Weiteren sind die Kosten zu ermitteln, die auch bei einer Realisierung als PPP-Variante beim jeweiligen öffentlichen Partner verbleiben.

Das Berechnungsmodul sollte so entworfen werden, dass einerseits eine alternative Nutzung dieser drei Vorgehensweisen ermöglicht wird und andererseits auch zu einem späteren Zeitpunkt beispielsweise prozentuale durch absolute Schätzwerte ersetzt werden können. Damit wird es möglich, die im fortschreitenden Projektverlauf verbesserten Daten aus Erfahrungen und Informationen in der Berechnung zu berücksichtigen.

Das folgende fiktive Beispiel soll das Vorgehen verdeutlichen, wobei die eingesetzten Werte nur illustrativen Charakter besitzen (lediglich die gelb unterlegten Felder sind Eingabefelder, die übrigen sind automatische Berechnungsfelder). In der oberen Abbildung 2 werden beispielhaft die Eingaben für die Baukosten im PSC visualisiert; bei den übrigen Kosten ist ebenso vorzugehen.

	B	C	D	E	F	G	H	I
1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung							
2	Eingaben							
4	Objektname			Schule				
27	1000 Baukosten (netto)			Konventionell				
30				€ nominal				
31				Konventionell				
32				2006	2007	2008	Summe	
33	1010 Bauplanung			202.400	202.400		404.800	
34	1200 Herrichten und Erschließen			5.635	5.635		11.270	
35	1300 Bauwerk - Baukonstruktion			1.744.500	1.744.500		3.489.000	
36	1400 Bauwerk - Technische Anlage			351.500	351.500		703.000	
37	1500 Außenanlagen			765.740	765.740		1.531.480	
38	1600 Ausstattung			9.350	9.350		18.700	
39	1700 Bürgschaftskosten						0	
40	1800 Transaktionskosten			25.000	25.000		50.000	
41	1900 Sonstige Investitionskosten / Umzugskosten			17.250	17.250		34.500	
41	1000 - 1900 Summe			3.121.376	3.121.376	0	6.242.750	

Abbildung 2: Baukosten im PSC

	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z	AA	AB	AC	AD
1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung																												
2	Eingaben																												
4	Objektname																												
27	1000 Baukosten (netto)			PPP auf Privaten übertragen																									
30				% Pauschal			% detailliert			nominal			Berechnung eingetragener Zu- oder Abschläge und nominale Werte																
31				PPP % Zu (+) / Ab (-) / sonstige			PPP % Zu (+) / Ab (-) / sonstige			Eingabe nominale Werte			2006 2007 2008 Summe																
32																													
33	1010 Bauplanung																												
34	1200 Herrichten und Erschließen																												
35	1300 Bauwerk - Baukonstruktion																												
36	1400 Bauwerk - Technische Anlage																												
37	1500 Außenanlagen																												
38	1600 Ausstattung																												
39	1700 Bürgschaftskosten																												
40	1800 Transaktionskosten																												
41	1900 Sonstige Investitionskosten / Umzugskosten																												
41	1000 - 1900 Summe																												
42																													

Abbildung 3: Vorgehensweisen zur Abschätzung der PPP-Variante

In der praktischen Umsetzung muss sich der Projektträger in diesem Schritt intensiv mit dem gewählten PPP-Geschäftsmodell auseinandersetzen. Dabei ist zu analysieren, in welcher Höhe sich Vor- und Nachteile aus der Integration von Elementen der Wertschöpfungskette, aus der Übertragung von Projektrisiken sowie aus anderen spezifischen Merkmalen des Geschäftsmodells ergeben. Zu beachten sind dabei unter anderem folgende Fragestellungen:

- Kann eine Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes erzielt werden?
- Ist eine optimale Risikoverteilung zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand möglich?
- Können Anreizstrukturen für weitere Optimierungen (zum Beispiel Bonus-Malus-Regelungen) implementiert werden?
- Welche Effekte ergeben sich aus einem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland?

Die intensive Auseinandersetzung mit dem PPP-Geschäftsmodell bezieht sich also in diesem Schritt auf zwei notwendige Teilschritte: zum einen müssen die relevanten Fragestellungen identifiziert werden, zum anderen müssen die entsprechenden Bewertungen durchgeführt werden. Die relevanten

Mögliche Vor- und Nachteile der PPP-Variante müssen analysiert werden

Identifikation relevanter Fragestellungen und deren Bewertung

ten Fragestellungen unterscheiden sich dabei je nach Projekt, so dass ein endgültiger Fragenkatalog nicht vorgegeben werden kann.

Exkurs: Remanenzkosten

Im Rahmen der Realisierung von PPP-Lösungen ist es unter Umständen nicht zu vermeiden, dass Kosten bei der öffentlichen Hand verbleiben (zum Beispiel Kosten für Personalkapazitäten oder unkündbare Verträge, die bei der öffentlichen Hand verbleiben müssen, aber keinen unmittelbaren Leistungsbezug in der PPP-Variante entfalten). Diese Remanenzkosten sind den Kosten des PPP-Modells zuzuschlagen, wenn keine anderweitige Beschäftigung für diese Personen gefunden werden können beziehungsweise diese vom PPP-Unternehmer nicht übernommen werden.

4.3.3.2 Gesamtabschätzung der PPP-Variante

Aus den eingegebenen Abschätzungen können – in analoger Vorgehensweise zur Ermittlung des PSC – die Zahlungsströme der PPP-Variante ermittelt werden; durch Diskontierung erhält man den Barwert. Diese Ergebnisse sollten dann der Summe der Zahlungsströme sowie dem Barwert des PSC, also der konventionellen Variante gegenübergestellt werden (vgl. Abbildung 4), so dass eine Entscheidung über die Ausschreibung getroffen werden kann.

Gegenüberstellung der Ergebnisse der konventionellen und der PPP-Variante

		Konventionell		PPP		Differenz PPP -	
		absolut	In Prozent	absolut	In Prozent gegenüber	absolut	In Prozent
11	Summe Zahlungsströme	27.653.025	100,00%	25.486.973	92,17%	-2.166.052	-7,83%
12	Summe Barwerte	17.125.845	100,00%	16.180.931	94,48%	-944.914	-5,52%

Abbildung 4: Gegenüberstellung PSC – PPP-Variante

Der Projektträger hat an dieser Stelle außerdem zu entscheiden, ob und in welchem Ausmaß (positive und negative) unmittelbare steuerliche Effekte berücksichtigt werden. Diese können dann in die Berechnungen als Ergänzung für eine weitergehende Bewertung mit einbezogen werden. Etwaige Remanenzkosten müssen ebenfalls Berücksichtigung finden.

4.3.3.3 Datenquellen und Dokumentation

Alle Schritte, die im Rahmen der hier beschriebenen Vorgehensweise unternommen werden, sind in den Projektunterlagen zu dokumentieren. Dies gilt insbesondere für die vorgenommenen Schätzungen. Hier ist detailliert festzuhalten, auf welcher Basis und aus welchen Gründen die jeweiligen Annahmen und Eingaben festgelegt wurden.

Annahmen und resultierende Ergebnisse müssen detailliert dokumentiert werden

Mögliche Datenquellen für die Abschätzung sind zum Beispiel:

- Eigene Erfahrungen aus früheren Projekten
- Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten anderer Projektträger
- Analyse der möglichen Kostensenkungspotenziale anhand allgemein vorliegender Informationen (zum Beispiel Lohnkosten aufgrund anderer Tarifstruktur des Privaten)
- gegebenenfalls Einbindung externer Berater

Ebenso sind etwaige Argumente festzuhalten, die gegen die gewählten Annahmen beziehungsweise Eingaben sprechen. In diesem Fall muss zusätzlich begründet werden, warum diese Argumente verworfen wurden. Sollte auf eine Berücksichtigung anderer Annahmen beispielsweise in Sensitivitätsanalysen verzichtet worden sein, so ist auch dies zu dokumentieren. Am Ende steht somit – neben den Berechnungen – immer ein Abschlussbericht, aus dem der Meinungsbildungsprozess und die getroffenen Annahmen transparent hervorgehen und der mit einer Empfehlung über das weitere Vorgehen innerhalb des Phasenmodells abschließt.

Exkurs: Errechnung der PPP-Variante in einem komplexen Finanzmodell

In Ausnahmefällen kann für neuartige Projekte mit besonderer Komplexität und hohem Investitionsvolumen über die hier dargestellte Vorgehensweise hinaus auch die Darstellung in einem komplexen Finanzmodell denkbar sein. Dieses beinhaltet in der Regel die Darstellung der Kosten und gegebenenfalls Erlöse in einem Cashflow-Modell und kann zudem auch die Aufstellung einer Plan-Bilanz und Plan-Gewinn- und Verlustrechnung beinhalten.

Diese umfangreiche Darstellung, die in der Praxis zwar vereinzelt Anwendung findet, ist trotz des damit für den öffentlichen Projektträger verbundenen erheblichen Arbeits- und Kostenaufwandes mit prognosebedingten Unsicherheiten verbunden und in dieser Phase nicht zu empfehlen.

Der Projektträger sollte die aus seiner Sicht effektivste Methode wählen, wobei Transaktionskosten und erreichbare Genauigkeit einander gegenüber gestellt und Aspekte wie Projekterfahrung und Investitionsvolumen berücksichtigt werden sollten.

Ermittlung der PPP-Variante ist im Ausnahmefall auch in einem komplexen Finanzmodell denkbar

4.3.3.4 Steuerliche Aspekte

Für die Behandlung steuerlicher Effekte (siehe Kapitel 4.3.3.2) im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die Sichtweise des jeweiligen Maßnahmenträgers einzunehmen. Steuerlich bedingte Unterschiede zwischen konventioneller Variante und PPP-Lösung können zum Beispiel bei der Umsatz- und Grundsteuer auftreten.

Sichtweise des jeweiligen Maßnahmenträgers ist einzunehmen

4.3.3.5 Sensitivitäts- und Szenarioanalysen

Da sowohl der PSC als auch die PPP-Variante Annahmen beinhalten, sollte die Stabilität der Ergebnisse mit Hilfe von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen überprüft werden.

Die **Sensitivitätsanalyse** dient als Mittel zur Prüfung der Auswirkungen von Veränderungen einzelner Einflussfaktoren auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Mit ihrer Hilfe können diejenigen Größen identifiziert werden, die infolge des Prognoserisikos einen großen Einfluss auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben. Solche kritischen Eingangsgrößen sind insbesondere die Investitionsausgaben, die Finanzierungskosten, Risikoansätze und die Folgekosten. Diese Größen können so lange variiert werden, bis der Zielwert (zum Beispiel Barwert) über- oder unterschritten wird, um so deren kritische Schwelle zu ermitteln. Abhängigkeiten der einzelnen Zielgrößen untereinander können mit Hilfe der Sensitivitätsanalyse nicht erfasst werden.

Variation der Einflussfaktoren zur Einschätzung der Robustheit der Ergebnisse

Daher empfiehlt es sich, zusätzliche **Szenarioanalysen** durchzuführen. Auf Grundlage der im Rahmen der Sensitivitätsanalyse ermittelten kritischen Größen können verschiedene Szenarien (base case; best case; worst case) konstruiert werden. Ausgehend vom „base case“ (Basisfall), welches das Grundscenario darstellt, werden mögliche Änderungen des Zielwertes durch Variation der kritischen Größen untersucht. Somit können die kritischen Größen sowohl für den günstigsten („best case“-Szenario) als auch für den ungünstigsten Fall („worst case“-Szenario) variiert werden. Das Ergebnis dieser drei Szenarien zeigt eine Bandbreite auf. Ist das Ergebnis selbst im ungünstigsten Fall stabil, wird das Risiko einer Fehlentscheidung minimiert.

Erstellung von drei Szenarien: best case, base case und worst case

4.3.3.6 Nutzwertanalyse und Kosten-Nutzen-Analyse

Die **Nutzwertanalyse** ermöglicht eine Bewertung auch solcher Kosten- und Nutzenaspekte, die nicht in Geldwerten erfassbar sind. Dies erfolgt unter Verwendung von Zielkriterien und deren Gewichtung zur Feststellung der Teilnutzen je Kriterium und des Gesamtnutzwertes einer Projektvariante.

Berücksichtigung qualitativer Faktoren durch Anwendung der Nutzwertanalyse

Frühzeitig festgelegte Kriterien können – soweit sie nicht bereits monetär berücksichtigt sind – im Rahmen einer Nutzwertanalyse bei der Projektauswahl Berücksichtigung finden; solche Kriterien können beispielsweise städtebaulicher, ökologischer, baukultureller oder sozioökonomischer Natur sein.

Die Nutzwertanalyse besteht aus folgenden Schritten:

- Festlegung und Gewichtung der Bewertungskriterien und damit einer Zielhierarchie
- Beurteilung der Maßnahme anhand der Kriterien und damit Ermittlung der jeweiligen Zielerreichungsgrade
- Berechnung der Ergebnisse als Teilnutzwerte und Gesamtnutzen

Die Durchführung dieser Schritte wird in Kapitel 5.2.4 detailliert beschrieben.

Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geeignet. Die **Kosten-Nutzen-Analyse** (siehe Kapitel 5.2.5) ist dabei das umfassendste Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nicht-monetäre Effekte sind dabei jedoch nur von Bedeutung, wenn sie bei verschiedenen Realisierungsvarianten in sehr unterschiedlichem Ausmaß auftreten.

4.3.3.7 Zusammenführung der Ergebnisse aus quantitativer und qualitativer Bewertung

Bei der Entscheidung, ob die konventionelle Beschaffungsvariante oder eine der PPP-Varianten wirtschaftlicher ist, sind die Ergebnisse der monetären Bewertung und der Nutzwertanalyse gegenüberzustellen. Führen monetäre Bewertung und Nutzwertanalyse zu unterschiedlichen Vorteilhaftigkeitsentscheidungen (zum Beispiel ist die PPP-Variante nach der Kapitalwertmethode wirtschaftlicher, weist jedoch einen geringeren Nutzwert auf), sind weiterführende Analysen erforderlich. Hierzu sind die unterschiedlichen Ergebnisse auf einer einheitlichen Bewertungsskala zusammenzuführen. Derartige Sachverhalte bedingen ein systematisches Auswahlverfahren und eine nachvollziehbare Begründung der Entscheidung für eine der beiden Realisierungsvarianten.

Methodisch besteht zum einen die Möglichkeit, wiederum auf die Nutzwertanalyse zurückzugreifen, indem die monetär bewerteten Faktoren als zusätzliche Bewertungskriterien aufzunehmen und entsprechend ihrer Relevanz zu gewichten sowie mit Punkten (Zielerreichungsgraden) zu versehen sind. Dabei ist darauf zu achten, dass die Gewichtung der monetären Kriterien in einem angemessenen Verhältnis zu den qualitativen Zielkriterien steht, wobei der Schwerpunkt der Gewichtung auf die monetären Kriterien zu legen ist. Alternativ besteht auch die Möglichkeit, die quantitativen und qualitativen Aspekte gesondert zu betrachten und in einem nachgelagerten Verfahrensschritt über eine Abweichungsanalyse oder durch Bildung von Nutzen-Kosten-Quotienten die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit festzustellen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – unter Beachtung des Ermittlungsaufwands – die wesentlichen quantitativen und qualitativen Aspekte zu berücksichtigen sind, so dass eine umfassende Bewertung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit möglich wird. Die Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sollten sich dabei in den Zuschlagskriterien widerspiegeln.

Sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte sind in der WU angemessen zu berücksichtigen

4.3.4 Entscheidung über die Ausschreibung als PPP-Projekt

Auf Basis des Ergebnisses der beschriebenen vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zu entscheiden, ob das Projekt als PPP-Variante oder als konventionelle Beschaffungsvariante ausgeschrieben werden soll.

Entscheidung über die Ausschreibungsvariante erfolgt anhand der Ergebnisse der vorläufigen WU

An dieser Stelle sollte – auch bei einer funktionalen Ausschreibung – besonderer Wert auf eine sorgfältige Projektbeschreibung gelegt werden. Diese dient nicht nur als Basis für die folgende Ausschreibung, sondern fungiert gleichzeitig auch als Basis für das zukünftige Projektcontrolling. Nur mit einer sorgfältigen Projektbeschreibung (insb. der Projektziele, der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Vorgaben für den privaten Partner) können eine Kontrolle des Projekterfolgs einerseits und eine Kontrolle der Leistungserbringung durch den privaten Partner andererseits erfolgen.

Ist das Risiko nach Einschätzung der derzeitigen Rechtslage weitestgehend ausgeschlossen, dass durch die Aufhebung des PPP-Vergabeverfahrens Kosten entstehen (Schadensersatz), und wird im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein vergleichbar wirtschaftliches Ergebnis der PPP-Lösung gegenüber dem PSC festgestellt, liegt es im Ermessen des fachlich zuständigen Ressorts beziehungsweise des Projektträgers, ob eine PPP-Ausschreibung durchgeführt oder eine Eigenrealisierung weiterverfolgt wird, soweit die haushaltsmäßigen Voraussetzungen hierfür gegeben sind. Ist ein Interessenbekundungsverfahren nach § 7 Abs. 2 Satz 2 BHO oder entsprechender Vorschriften der Länder durchgeführt worden, ist das Ermessen dahin gehend eingeschränkt, dass ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durchzuführen ist, wenn die private Lösung voraussichtlich wirtschaftlich ist (vgl. VV Nr. 3 zu § 7 BHO).

Bei Ausschreibung der PPP-Variante sollte in den Vergabeunterlagen grundsätzlich darauf hingewiesen werden, dass die Ausschreibung aufgehoben wird, falls die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf der Basis der eingegangenen PPP-Angebote ergibt, dass die konventionelle Beschaffungsvariante (PSC) wirtschaftlicher ist als das beste PPP-Angebot. Bei PPP-Modellen, die die Anwendung von § 63 Abs. 2 Satz 2 BHO beziehungsweise § 65 BHO oder entsprechender Vorschriften der Länder bedingen, muss gemäß diesen Vorschriften das PPP-Angebot wirtschaftlicher sein.

Eine Aufhebung der Ausschreibung kann gemäß § 26 Nr. 1 VOB/A beziehungsweise VOL/A erfolgen, wenn kein Angebot eingegangen ist, das den Ausschreibungsbedingungen entspricht, Verdingungsunterlagen grundlegend geändert werden müssen oder andere schwerwiegende Gründe bestehen.²⁰

Wurde die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sorgfältig erstellt, trifft die Vergabestelle kein Verschulden an der Aufhebung und Schadensersatzansprüche der Bieter bestehen nicht.

Soweit die Voraussetzungen nach § 20 Nr. 2 VOB/A beziehungsweise VOL/A vorliegen, ist eine Entschädigung für die Erarbeitung der PPP-Angebote zu bezahlen.

²⁰ Gemäß § 26 Abs. 1 Buchstabe c) VOL/A kann die Ausschreibung auch aufgehoben werden, wenn sie kein wirtschaftliches Ergebnis gehabt hat.

4.3.5 Veranschlagung im Haushalt / Herstellung der Haushaltsreife

Zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von PPP-Projekten und zur Herstellung der Haushaltsreife erarbeitet der Bund/Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ entsprechende Empfehlungen.

4.4 Phase III der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

4.4.1 Ausschreibung und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Aufbauend auf den Erkenntnissen und Vorarbeiten aus den vorherigen Arbeitsschritten folgt in der dritten Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens. Ziel ist die Ermittlung des für den öffentlichen Vorhabensträger wirtschaftlichsten Angebots.

Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots

Von besonderer Bedeutung sind hierbei die sorgfältige Erstellung der Vergabeunterlagen beziehungsweise insbesondere der endgültigen Leistungsbeschreibung sowie ein unter Wahrung wettbewerblicher Aspekte durchgeführter Vergabeprozess. Unmittelbar vor der Zuschlagserteilung ist der Nachweis zu erbringen, ob das PPP-Angebot gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlich vorteilhaft ist.

4.4.1.1 Erarbeitung der endgültigen Leistungsbeschreibung

Die Vergabeunterlagen beinhalten die Aufforderung zur Angebotsabgabe, gegebenenfalls Bewerbungsbedingungen und als wesentlichen Bestandteil die endgültige Leistungsbeschreibung. Sie legt Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistungen fest und baut auf der im Rahmen der Bedarfsfeststellung erstellten vorläufigen Leistungsbeschreibung (siehe Kapitel 4.2.1.2) auf. Dabei werden Erkenntnisse berücksichtigt, die im bisherigen Verlauf der Projektentwicklung gewonnen wurden.

Um Missverständnisse und Interpretationsspielräume zu vermeiden, sollten die zu erbringenden Leistungen für alle Bieter eindeutig und erschöpfend beschrieben und so ein klar umrissenes Leistungsspektrum dargestellt werden.²¹ Wie schon zuvor erläutert werden im Rahmen einer ergebnisorientierten funktionalen Leistungsbeschreibung durch die Umschreibung des Zwecks, der Funktion und weiterer Rahmenanforderungen (sogenannte Outputspezifikationen) Eckpunkte und Standards des Projekts vorgegeben. Dadurch steht den Bietern die konkrete Ausgestaltung des ausgeschriebenen Gesamtpakets offen, und die nötigen Gestaltungsspielräume für innovative und optimierte Umsetzungskonzepte sowie das Einbringen bieterspezifischen Know-hows werden gewährt. Damit kommt es zu einem Preis- und

Leistungen müssen eindeutig und erschöpfend beschrieben werden - „So genau wie nötig, so offen wie möglich“

²¹ Vgl. § 9 VOB/A, § 8 VOL/A

Qualitätswettbewerb, mit dem die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechte Lösung ermittelt werden kann.

Im Rahmen des Angebotes beziehungsweise als Folge durchgeführter Markterkundungen kann den Bietern zudem die Möglichkeit zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen zu den vorgegebenen Vertragsstrukturen beziehungsweise der Risikoverteilung eingeräumt werden.

4.4.1.2 Ausschreibung und Vergabeverfahren

Hier ist zu klären, ob beziehungsweise inwieweit die ausgewählte PPP-Realisierungsvariante vergaberechtlichen Ausschreibungspflichten unterliegt. Die Ausschreibungspflicht eines öffentlichen Auftrags ist nach den Regeln des Vierten Teils des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und den Grundsätzen zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu prüfen.

Bei PPP-Modellen ist – schon wegen der regelmäßig hohen Investitionsvolumina und der damit einhergehenden Überschreitung der Schwellenwerte – üblicherweise davon auszugehen, dass sie europaweit ausschreibungspflichtig sind. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, ist die Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens aus haushaltsrechtlichen Gründen erforderlich und überdies unter Gesichtspunkten darin bedingter Effizienzsteigerungen als sinnvoll anzusehen.

PPP-Projekte werden regelmäßig europaweit und im Verhandlungsverfahren ausgeschrieben

Nach der Prüfung und Festlegung der anzuwendenden Vergabe- und Verdingungsordnung und der Art des Vergabeverfahrens folgt dessen Durchführung. Zu Einzelheiten sei auf den Vergaberechtsleitfaden der PPP-Task Force im BMVBS sowie den der PPP-Task Force NRW verwiesen.

4.4.1.3 Anpassung des PSC

Der PSC stellt den maßgeblichen Vergleichswert für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Beschaffungsvariante dar. Er ist gemäß den obigen Ausführungen in Kapitel 4.3.2 mit größtmöglicher Sorgfalt und Genauigkeit aufzustellen und festzuschreiben.

Der PSC ist jedoch nicht statisch. Im Rahmen der Erstellung der endgültigen Leistungsbeschreibung kann es sich durchaus als notwendig erweisen, Kosten- und Erlösbestandteile des PSC anzupassen. So kann gewährleistet werden, dass die Qualitäten den Nutzeranforderungen entsprechen und ein wirtschaftliches und bezahlbares Niveau festgelegt wird. Im Zuge der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sollten die Qualitätsanforderungen der baulichen und betrieblichen Leistungen regelmäßig geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Sofern Änderungen vorgenommen werden, müssen diese auch bei dem zugrunde gelegten PSC berücksichtigt werden.

In bestimmten Fällen kann eine Anpassung des PSC notwendig sein

Eine Anpassung ist ebenso bei elementaren Veränderungen der Ausgangsposition beziehungsweise der Rahmenbedingungen geboten. Dies gilt zum Beispiel bei einer Änderung des ursprünglichen Projekt- und/oder Leis-

tungsumfangs oder der Projektlaufzeit. Weiterhin hat beispielsweise eine Anpassung an das am Stichtag vorliegende Zinsniveau der Finanzierungskosten zu erfolgen.

Im Verlauf des Vergabeverfahrens und hier insbesondere im Rahmen von Bieterverhandlungen kann deutlich werden, dass ursprüngliche Annahmen wie zum Beispiel die geplante Risikoverteilung beziehungsweise der Umfang der auf den Privaten zu übertragenden Risiken vom Markt nicht akzeptiert werden. Auch in diesem Fall ist der PSC anzupassen.

Die in den privaten Angeboten enthaltenen Ansätze zur Effizienzsteigerung beziehungsweise Kostensenkung sowie Innovationen und Optimierungen gegenüber der technischen, baulichen und organisatorischen Ausgestaltung der konventionellen Beschaffungsvariante dürfen nicht in den PSC übertragen werden.²² Lediglich Optimierungsansätze innerhalb des in Kapitel 4.3.2.2 definierten Bereichs dürfen berücksichtigt werden.

Optimierungen aus privaten Angeboten dürfen *nicht* in den PSC übernommen werden

Die folgenden beispielhaft aufgeführten Tatbestände können eine Anpassung des PSC nötig machen:

- **Änderungen bei den Rahmenbedingungen/Grundannahmen**
- **Änderungen bei Projektumfang und/oder -laufzeit**
- **Änderungen bei Leistungsumfang beziehungsweise Qualitätsanforderungen**
- **Änderung der Risikoverteilung und/oder -bewertung**

Grundsätzlich soll der PSC zu jedem Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen realistischen und fairen Vergleichsmaßstab für alle potenziellen Realisierungsvarianten darstellen.

4.4.1.4 Vergleich PSC mit bestem PPP-Angebot sowie Darstellung und Interpretation der Ergebnisse

Im Rahmen der zuvor beschriebenen Angebotswertung und der Vertragsbeziehungsweise Bieterverhandlungen sind die Angebote der privaten Bieter zu bewerten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit untereinander und mit der konventionellen Beschaffungsvariante zu vergleichen.

Kernpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der abschließende Vergleich der wirtschaftlichsten Angebote mit dem PSC als Benchmark. Voraussetzung für diese Gegenüberstellung und die Vergleichbarkeit der Varianten sind ein einheitlicher Leistungs- und Qualitätsstandard, eine einheitliche Projektlaufzeit sowie die Berücksichtigung der Risiken.

Leistungs- und Qualitätsstandard, Projektlaufzeit und Risikoverteilung müssen zum Vergleich der Varianten einheitlich sein

Im Rahmen der Gegenüberstellung der besten Angebote mit dem PSC sind sowohl sämtliche entscheidungsrelevanten quantitativen als auch unmittelbar auftragsbezogene qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Die Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit decken sich dabei regelmäßig mit den

²² Zudem ist ein Vergabeverfahren zum Zweck der Marktforschung gemäß § 16 Nr. 2 VOB/A beziehungsweise VOL/A unzulässig.

Zuschlagskriterien, so dass das Ergebnis des Variantenvergleichs eine geeignete Basis für die Erteilung des Zuschlags beziehungsweise den Vertragsabschluss darstellt.

Durch die abschließende Gegenüberstellung der Gesamtkosten der konventionellen Beschaffungsvariante und der periodischen Entgelte des PPP-Modells in Form der Summen der Zahlungsströme und der Barwerte – unter Berücksichtigung von Remanenzkosten – werden die Einspar- beziehungsweise Effizienzpotenziale aufgedeckt und die endgültige Entscheidung für oder gegen eine PPP-Realisierung begründet²³. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem wirtschaftlichsten PPP-Angebot die beim öffentlichen Partner verbleibenden Kosten (zum Beispiel Bauherrenfunktion) zugeschlagen werden.

Gegenüberstellung der Gesamtkosten der konventionellen und der Nutzungsentgelte der PPP-Variante unter Berücksichtigung der verbleibenden Kosten

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beziehungsweise die Darstellung der Vorgehensweise, der Grundannahmen und Ausgangsposition, der Arbeitsschritte und der abschließenden Ergebnisse in Berichtsform stellt die Grundlage für das kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigungsverfahren dar.

4.5 Phase IV der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Projektcontrolling

Das Projektcontrolling ist ein systematisches Prüfverfahren, das dazu dient, während der Durchführung (begleitendes Controlling) und nach dem Abschluss der Maßnahme (abschließendes Controlling) ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht werden beziehungsweise wurden und bei auftretenden Problemen frühzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung endet erst mit dem endgültigen Abschluss des Projektes, also abhängig vom Vertrag nach etwa 20 - 30 Jahren. Innerhalb dieser Zeit sind vom Projektträger weitere Aufgaben zu erledigen:

Projektteam sollte während der Bau- und zu Beginn der Betriebsphase fortbestehen

- Überwachung der Vertragseinhaltung durch den privaten Partner in allen Lebenszyklusphasen (zum Beispiel Bauüberwachung); Mängelmanagement im Zusammenhang mit etwaigen Bonus-/Malus-Systemen; Ermittlung des Vergütungsanspruchs des privaten Partners
- Kontrolle der Projektrisiken, insb. Schadensregulierung der zurückbehaltenen Risiken
- gegebenenfalls Vertragsänderungsmanagement und Abwicklung von Schiedsfragen
- Umsetzung der vertraglich vereinbarten Endschaftsregelung
- Dokumentation und Auswertung des Projektverlaufs; Evaluierung der PPP-Realisierungsvariante und Ausarbeitung von Empfehlungen für künftige Projekte

Jour Fixe kann insbesondere in der Planungs- und Bauphase sinnvoll sein

²³ Eine weitere Möglichkeit ist ein Vergleich der laufzeitenkongruenten Ausgabenannuitäten (siehe Kapitel 5.2.3).

Um frühzeitig über Probleme und offene Fragen innerhalb des Projektes informiert zu sein, kann die Gründung eines regelmäßigen Arbeitskreises („Jour fixe“) von Auftragnehmer und Auftraggeber sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere in der Planungs- und Bauphase. Mit einem solchen Gremium kann die Kommunikation zwischen den Vertragsparteien institutionalisiert werden, so dass etwaige Konflikte so frühzeitig wie möglich gelöst werden können.

Darüber hinaus kann das Projekt den gegebenenfalls bereits bestehenden allgemeinen Controllingsystemen unterworfen werden.

5 Anhang

5.1 Vertragsmodelle

- Erwerbmodell²⁴

Der private Auftragnehmer übernimmt bei diesem Modell auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird; die Laufzeit beträgt in der Regel 20 – 30 Jahre. Zum Vertragsende geht das Eigentum an Grundstück und Gebäude auf den öffentlichen Auftraggeber über. Das Entgelt besteht in einer regelmäßigen Zahlung an den Auftragnehmer; es wird bei Vertragsschluss festgesetzt und besteht aus den Komponenten für Planung, Bau, Betrieb (Facility Management), Finanzierung und Erwerb der Immobilie inklusive Grundstück, einschließlich möglicher Zuschläge für den betriebswirtschaftlichen Gewinn, der auch die Risikübertragung abdeckt.

- Inhabermodell²⁵

Das Inhabermodell entspricht grundsätzlich dem Erwerbmodell. Im Unterschied zu diesem betrifft das Projekt aber ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird vom privaten Auftragnehmer ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Der öffentliche Auftraggeber wird beziehungsweise bleibt daher bereits mit der Errichtung beziehungsweise Sanierung Eigentümer des Gebäudes. Dem privaten Auftragnehmer wird während der Betriebsphase ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht an der Immobilie eingeräumt werden, damit er eine Rechtsgrundlage für die vereinbarten eigenständig durchgeführten Tätigkeiten in der Betriebsphase erhält.

- Leasingmodell²⁶

Der private Auftragnehmer übernimmt hier Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Anders als beim Erwerbmodell besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Der Auftraggeber hat vielmehr ein Optionsrecht, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem vorab fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Neben der Kaufoption sind auch Mietverlängerungsoptionen oder Verwertungsabreden möglich. Als Nutzungsentgelt zahlt der

²⁴ Wird auch als BOT-Modell (*Build-Operate-Transfer*, wobei *Transfer* für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber am Ende der Vertragslaufzeit steht) beziehungsweise als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

²⁵ Wird auch als BTO-Modell (*Build-Transfer-Operate*, wobei *Transfer* für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber bereits zu Beginn der Vertragslaufzeit steht) beziehungsweise als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

²⁶ Wird auch als BOO-Modell (*Build-Operate-Own*; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) beziehungsweise als Investorenmodell bezeichnet.

Auftraggeber regelmäßige Raten („Leasingraten“) an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten ist das Entgelt für die (Teil-)Amortisation der Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten einerseits und den Betrieb (Facility Management) andererseits. Der Preis, zu dem der öffentliche Auftraggeber das Eigentum am Ende der Vertragslaufzeit erwerben kann, ist ebenfalls bereits im Zeitpunkt des Vertragsschlusses fixiert.

- **Mietmodell**²⁷

Das Mietmodell entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Allenfalls kann das Gebäude zum im Zeitpunkt des Vertragsablaufs zu ermittelnden Verkehrswert erworben werden. Der Auftraggeber zahlt regelmäßige Raten an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung („Miete“) und den Betrieb (Facility Management).

- **Contractingmodell**

Das Vertragsmodell erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von bestimmten technischen Anlagen oder Anlagenteilen durch den Auftragnehmer in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Die Laufzeit beträgt ca. 5 bis 15 Jahre, das Entgelt besteht in regelmäßigen, bei Vertragsschluss festgesetzten Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Auftragnehmers.

- **Konzessionsmodell (Nutzerfinanzierung)**

Beim Konzessionsmodell verpflichtet sich der Auftragnehmer, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an den Bürger zu erbringen. Im Gegenzug erhält er das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Er steht in unmittelbarer vertraglicher Beziehung zu den Nutzern. Die Berechtigung zur Entgelt- oder Gebührenerhebung wird durch Verleihung der Berechtigung zur Erhebung einer Gebühr oder durch eine Tarifgenehmigung zur Erhebung eines privatrechtlichen Entgelts übertragen. Gegenstand einer Konzession kann sowohl eine Bau- wie auch eine Dienstleistung sein.

Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind unterschiedliche Regelungen möglich (zum Beispiel automatischer Eigentumsübergang auf den Auftraggeber ohne Schlusszahlung, Entschädigung zu einem fest vereinbarten Preis oder zum Verkehrswert, Verlängerungsoptionen). Der Auftraggeber kann sich gegebenenfalls im Rahmen einer Anschubfinanzie-

²⁷ Wird auch als BOO-Modell (*Build-Operate-Own*; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) beziehungsweise als Investorenmodell bezeichnet.

rung auch an den Kosten des Auftragnehmers beteiligen oder Zuschüsse zum laufenden Betrieb zusichern.

- Dienstleistungskonzession

Liegt der ganz überwiegende Schwerpunkt auf der Erbringung von Dienstleistungen des Facility Managements, Betriebs oder der Finanzierung, so liegt eine Dienstleistungskonzession vor.

- Baukonzession

Enthält die Vertragsleistung jedoch einen nicht nur unerheblichen Anteil an Bauleistungen (Errichtung/Sanierung eines Bauwerks), so ist die Konzession nach der deutschen Rechtsprechung zum Vergaberecht als Baukonzession zu qualifizieren.

- **Gesellschaftsmodell**

Bei den sogenannten Gesellschaftsmodellen werden öffentliche Aufgaben (zum Beispiel Finanzierung und Durchführung eines Infrastrukturprojekts) auf eine Objektgesellschaft übertragen, an der der öffentliche Partner (oftmals mehrheitlich) neben einem oder mehreren privaten Unternehmen, deren Gesellschaftsanteile nicht ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen werden, beteiligt ist. Die gesellschaftsvertragliche Vereinbarung kann mit weiteren PPP-Vertragsmodellen kombiniert werden.

Andere Bezeichnung: Kooperationsmodell. Organisatorisch erfolgt bei den Kooperationsmodellen, die insbesondere im Bereich der Wasserversorgung beziehungsweise der Abwasserentsorgung Anwendung finden, zumeist eine Aufspaltung in die "Besitzgesellschaft", die das Eigentum an den Anlagen hält und mehrheitlich der öffentlichen Hand gehört, und eine "Betriebsgesellschaft", welche die Anlagen von der Besitzgesellschaft mietet oder pachtet und eigenverantwortlich führt.

5.2 Methodenerörterung

5.2.1 Dynamische Investitionsrechnung/Barwertberechnung

Das Prinzip der dynamischen Investitionsrechenverfahren ist die Diskontierung, das heißt das Abzinsen auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt. Es werden hierbei die Ausgaben und/oder Einnahmen, die zu verschiedenen Zeitpunkten (= Zeitwerte) anfallen, durch Umrechnung auf einen zuvor festzulegenden einheitlichen Bezugszeitpunkt vergleichbar gemacht. Dies ergibt einen entsprechenden Barwert (auch Gegenwartswert genannt).

Dieser Barwert zukünftiger Zahlungsströme ist also der Betrag, der heute als ihr wirtschaftliches Äquivalent erachtet wird. Zur Ermittlung beziehungsweise Diskontierung ist ein geeigneter Diskontierungszinssatz zu verwenden. Da das rechnerische Ergebnis stark von dessen Höhe beeinflusst wird und dem Diskontierungszinssatz dadurch eine wichtige Bedeutung zukommt, sollte seine Festlegung genau überdacht werden.

Die Ermittlung von Barwerten ist auch integraler Bestandteil der beiden nachfolgend beschriebenen Verfahren (Kapitalwert- und Annuitätenmethode).

Zusätzlich zur Barwertermittlung können auch die zu den jeweiligen Zeitpunkten anfallenden ausgabenwirksamen Zahlungsflüsse (Zeitwerte) einem Vergleich unterzogen werden (haushaltmäßige Betrachtungsweise).

Beispiel:

Welchen Barwert hat eine in zehn Jahren anfallende Ausgabe/Einnahme in Höhe von 10.000 Euro heute bei einem unterstellten Diskontierungszinssatz in Höhe von 5 Prozent?

Barwert heute = **Zeitwert** in 10 Jahren • **Abzinsungsfaktor** 10 Jahre, 5 %

das heißt Barwert = 10.000,- € * $(1+0,05)^{-10} = 6.139,13$ €

Das Beispiel zeigt, dass Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, nicht einfach nach der Höhe der Ein- und Ausgaben als Zeitwerte (= Nominalprinzip) zu vergleichen sind, weil insbesondere bei langfristiger Kapitalbindung die Wirkung von Zins- und Zinseszinsen erhebliche Wertveränderungen bedeuten und daher berücksichtigt werden müssen.

Nur die Diskontierung ermöglicht eine wirtschaftlich sinnvolle Vergleichbarkeit von Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen. Für den Vergleich von verschiedenen alternativen Investitionen müssen daher – getrennt für jede einzelne Investitionsmöglichkeit – alle zukünftigen Zahlungen diskontiert und anschließend die Summe der Barwerte gebildet werden.

Die Wirtschaftlichkeits-Kenngröße wird hier in einer einzigen Zahl, nämlich der Summe der Barwerte ausgedrückt. Die günstigste Alternative hat den höchsten Barwertvorteil gegenüber anderen Varianten mit niedrigeren Summen an Barwerten.

Hinweis: Alternativen mit unterschiedlicher Laufzeit können mit der Barwertmethode nur eingeschränkt vergleichbar gemacht werden. Für einen solchen Vergleich sind die Barwerte in gleichbleibende Annuitäten umzurechnen (Annuitätenmethode) oder es ist eine Ergänzungsinvestition einzuführen.

Exkurs: Barwertbetrachtung vs. tatsächliche zukünftige Haushaltsbelastungen

Wenn der Barwertvorteil zum Beispiel des günstigsten PPP-Angebotes im Vergleich zum PSC (ob als absoluter Betrag oder in Prozent) als Hauptentscheidungskriterium herangezogen wird, ist es möglich, dass eine nach der Barwertmethode wirtschaftliche Lösung realisiert wird, die aber den

Aspekt der Haushaltsbelastungen aus den insbesondere in der ferneren Zukunft liegenden Zeitwerten nur unzureichend widerspiegelt. Der Grund hierfür ist die Tatsache, dass sich der Abzinsungseffekt durch die Diskontierung umso stärker auswirkt, je weiter entfernt die zukünftigen Zeitwerte vom Bezugszeitpunkt liegen.

Zur umfassenden Beurteilung sollte daher neben der Ermittlung der Barwerte als Entscheidungsgröße auch die Summe der Zeitwerte – als tatsächlich haushaltswirksame Größe – dargestellt und den Entscheidungsträgern bewusst gemacht werden.

5.2.2 Kapitalwertmethode

Wie bei der Barwertmethode werden auch bei der Kapitalwertmethode alle Zahlungsströme auf einen einheitlichen Zeitpunkt abgezinst und damit vergleichbar gemacht. Die Kapitalwertmethode – als spezielle Ausprägung der Barwertmethode – ermittelt dabei den Kapitalwert, indem die Differenz zwischen dem Barwert sämtlicher Einzahlungen und dem Barwert sämtlicher Auszahlungen (einschließlich der Anschaffungsauszahlung) gebildet wird. Wenn im Einzelfall unterstellt wird, dass die Einzahlungen und Auszahlungen in der jeweiligen Periode einheitlich vor- beziehungsweise nachschüssig anfallen, kann alternativ auch die in jeder Periode anfallende Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben abdiskontiert werden. Wie im obigen Exkurs dargestellt, kann dadurch jedoch der Bezug zu den Ausgangsgrößen verloren gehen.

Bei dem Vergleich von mehreren Investitionsmöglichkeiten ist die mit dem höchsten Kapitalwert zu bevorzugen.

Die Anwendung der Kapitalwertmethode ist nur dann sinnvoll, wenn es sich um Investitionen handelt, denen nicht nur Ausgaben, sondern auch Einnahmen (in unterschiedlicher Höhe bei den verschiedenen Alternativen) eindeutig zugerechnet werden können. Hierzu gehört zum Beispiel ein gegebenenfalls anfallender Verkaufserlös für die Immobilie am Ende der Laufzeit.

Die Kapitalwertmethode führt jedoch auch dann zu richtigen Ergebnissen, wenn keine oder nur geringe Einzahlungen zu erwarten sind. Es ist dann diejenige Alternative vorteilhafter, die den betragsmäßig niedrigsten negativen Kapitalwert aufweist.

Da es sich bei der Kapitalwertmethode um ein Verfahren zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit längerfristig wirkender finanzwirksamer Maßnahmen handelt, stellt sie vor dem Hintergrund der Langfristigkeit von PPP-Projekten hierfür eine geeignete Methode dar.

Hinweis: Aus Gründen der kaufmännischen Vorsicht wird häufig gefordert bei jährlicher Diskontierung die Einnahmen nachschüssig und die Ausgaben vorschüssig anzusetzen. Zweckmäßiger ist jedoch eine genaue zeitliche Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben bei monatlicher Diskontierung vor-

zunehmen beziehungsweise hilfsweise mit unterjähriger Diskontierung zu arbeiten. Dies erfolgt durch geeignete Korrekturfaktoren für die Barwerte.

5.2.3 Annuitätenmethode

Die Vorteilhaftigkeit von Investitionsalternativen lässt sich gegebenenfalls auch mit Hilfe der Annuitätenmethode ermitteln. Bei der Annuitätenmethode wird der Kapitalwert einer Investition gleichmäßig auf die Nutzungsdauer verteilt, so dass die Zahlungsfolge aus Einzahlungen und Auszahlungen in die sogenannte Annuität umgewandelt wird. Im Gegensatz zur Barwert-beziehungsweise Kapitalwertmethode wird also nicht der Gesamtzielwert ermittelt, sondern der Zielwert pro Periode.

Daher ist eine Anwendung der Annuitätenmethode insbesondere dann sinnvoll, wenn Barwerte von Investitionen mit unterschiedlicher Nutzungsdauer vergleichbar gemacht werden sollen.

Die Ermittlung der Annuität erfolgt durch Multiplikation des Barwertes der Einnahmen beziehungsweise Ausgaben mit dem Annuitätenfaktor (Wiedergewinnungsfaktor). Sofern sich die Annuitäten nicht bereits aus dem Sachverhalt als jährlich konstante Größe ergeben (zum Beispiel vertraglich festgelegte Mietzahlungen), müssen zunächst die Barwerte der Ausgaben und Einnahmen ermittelt werden.

Bei einem Alternativenvergleich ist die Variante mit der größten positiven beziehungsweise geringsten negativen Differenz von Einnahme- und Ausgabeannuität vorzuziehen.

Es kann sinnvoll sein, lediglich die Ausgaben-Annuitäten zu vergleichen, wenn keine Einnahmen vorliegen oder diese nur schwer schätzbar, aber bezüglich ihrer Höhe für alle Varianten vergleichbar sind.

Zu den in 5.2.1 bis 5.2.3 benannten Methoden sei darüber hinaus auf die vielfältige Literatur zu diesem Thema verwiesen.²⁸

5.2.4 Nutzwertanalyse

Zur Entscheidungsfindung bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind neben den direkt ermittelten monetären Kosten häufig weitere Kosten- und Nutzenaspekte heranzuziehen. Sind diese nicht monetär erfassbar, kann die Nutzwertanalyse Verwendung finden.

a) Festlegung und Gewichtung der Bewertungskriterien

Ausgangspunkt zur Festlegung der Bewertungskriterien sind die bei der Bedarfsfeststellung definierten qualitativen Projektziele zumindest in einzel-

²⁸ Vgl. zum Beispiel Kruschwitz, Investitionsrechnung, München/Wien, 2000; Finanzierung und Investition, Oldenburg 2004; Perridon, Steiner, Finanzwirtschaft der Unternehmung, Vahlen, München 2004

gegebenenfalls auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht. Qualitative Aspekte, die sowohl bei der konventionellen als auch bei der PPP-Variante identisch sind, haben bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung und können vernachlässigt, der Vollständigkeit der Analyse wegen aber benannt werden.

Zur Festlegung der Bewertungskriterien (Ziele) sind alle entscheidungsrelevanten qualitativen Aspekte zu identifizieren und in einem hierarchischen Zielsystem zu erfassen. Hierbei wird der Zielbeitrag der einzelnen Kriterien zum Gesamtnutzen berechnet. Um die Praktikabilität der Nutzwertanalyse zu gewährleisten, sollten nicht zu viele Zielkriterien in die Auswertung einbezogen werden (ca. 8 bis 10). Ferner ist bei der Auswahl der Bewertungskriterien Folgendes zu berücksichtigen:

- **Operationalität** (Kriterien müssen genau beschrieben, nachvollziehbar und messbar sein.)
- **Hierarchiebezogenheit** (Kriterien, die einer gemeinsamen Kategorie angehören, müssen gruppenweise entsprechenden Zwischenzielen untergeordnet werden.)
- **Unterschiedlichkeit** (Verschiedene Kriterien müssen auch unterschiedliche Merkmale beschreiben.)
- **Nutzenunabhängigkeit** (Die Erfüllung eines Kriteriums darf nicht die Erfüllung eines anderen voraussetzen.)

Im Anschluss an die Bestimmung sind die Bewertungskriterien entsprechend ihrer Bedeutung zu gewichten (Summe der Gewichte = 100 vom Hundert). Im Falle eines hierarchischen Zielsystems muss eine Gewichtung der Bewertungskriterien auf jeder Ebene getrennt erfolgen (relative Zielgewichtung).

Da es sich bei der Gewichtung der Bewertungskriterien um ein subjektives Element der Nutzwertanalyse handelt, sollte zur stärkeren Objektivierung die Gewichtung von mehreren Personen(-gruppen) unabhängig durchgeführt und die Ursachen für gegebenenfalls auftretende Abweichungen ermittelt werden.

b) Ermittlung des Nutzens beziehungsweise des Zielerreichungsgrades

In einem nächsten Schritt muss der Zielbeitrag der einzelnen jeweils rangniedrigsten Kriterien anhand einer Notenskala bewertet werden. Mit dieser Benotung wird die Zielerreichung für die verschiedenen Beschaffungsvarianten (sowohl konventionell als auch PPP-Varianten) beurteilt. Hierzu wird zweckmäßigerweise eine Notenskala von 0 bis 10 benutzt: Note 10 = bestmögliche, Note 5 = befriedigende / mittelmäßige, Note 1 = gerade noch zulässige Mindest-Zielerreichung. Note 0 bedeutet eine unzulässige Unterschreitung der Mindestanforderung und führt meist zum Ausschluss der Alternative.

c) Ermittlung des Teilnutzwertes

Zur Berechnung des einzelnen Teilnutzens (Teilnutzwerte) müssen die Noten des jeweiligen Bewertungskriteriums mit der spezifischen Gewichtung multipliziert werden. Die Nutzwerte der konventionellen und der PPP-Realisierungsvarianten ergeben sich aus der Multiplikation der Teilnutzen der Kriterien mit den jeweiligen Gewichten der Teilziele und der anschließenden Addition der Ergebnisse. Der Nutzwert dient als Vergleichsmaßstab zur Bewertung der Realisierungsvarianten untereinander; die Alternative mit dem größeren Nutzwert ist im Ergebnis die vorteilhaftere. Die Relation des erreichten Gesamtnutzwertes im Verhältnis zum maximal erreichbaren gibt einen Maßstab zur Beurteilung der Gesamtzieelerreichung.

Bewertungskriterien (Ziele)	Relative Zielgewichtung	Teilnutzenbestimmung				Nutzwertbestimmung	
		PPP-Variante		Konventionelle Variante		PPP-Variante	Konventionelle Variante
		Note	Teilnutzen	Note	Teilnutzen		
K	100						
K 1	50						
K 1a	3	5	15	3	9	750	450
K 1b	2	3	6	6	12	300	600
K 1c	4	6	24	4	16	1200	800
K 1d	1	8	8	5	5	400	250
K 2	25						
K 2a	5	1	5	4	20	125	500
K 2b	3	9	27	5	15	675	375
K 2c	2	5	10	2	4	250	100
K 3	25						
K 3a	6	6	36	7	42	900	1050
K 3b	4	8	32	2	8	800	200
Nutzwert						5400	4325

Tabelle 1: Nutzwertanalyse

5.2.5 Kosten-Nutzen-Analyse

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist das umfassendste Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Anders als bei einzelwirtschaftlichen Verfahren findet im Allgemeinen eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung statt, das heißt alle positiven wie negativen Wirkungen der Maßnahme sind in Ansatz zu bringen, unabhängig davon, wo und bei wem sie anfallen. Je nach Grad der Erfassung und der Möglichkeit zur Monetarisierung lassen sich die aufzunehmenden Positionen gliedern in:

- **direkte Kosten/Nutzen**,
die aufgrund verfügbarer Marktpreise direkt ermittelt werden (zum Beispiel die Investitionsausgaben)
- **indirekte Kosten/Nutzen**,
diese lassen sich zwar objektiv messen, müssen aber erst über Vergleich-

abschätzungen monetär bewertet werden (zum Beispiel Lärmbelastungen, Zeitersparnisse)

- **nicht monetarisierbare Kosten/Nutzen**, die sich einer objektiven Bewertung ganz entziehen oder nur über eine Vorteils-/Nachteilsdarstellung oder eine Nutzwertanalyse zu bewerten sind (zum Beispiel Veränderung des Landschaftsbildes).

Zeitlich unterschiedlich anfallende Kosten und Nutzen sind zu diskontieren und durch die Rechnung mit Kapitalwerten beziehungsweise Annuitäten zu berücksichtigen.

Voraussetzung für den Einsatz der Kosten-Nutzen-Analyse ist eine spezifische Vorgabe des öffentlichen Projektträgers, welche die Ziele, die zu erfassenden Maßnahmewirkungen, Bewertungsmaßstäbe etc. enthält, um die Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse zu vereinfachen und eine übergreifende Vergleichbarkeit sicherzustellen.

Nicht-monetäre Effekte sind jedoch nur von Bedeutung, wenn sie bei verschiedenen Realisierungsvarianten in sehr unterschiedlichem Ausmaß auftreten.

5.2.6 Risikoidentifikation, -bewertung und -verteilung

Wie bereits im Kapitel 4.3.2.3.5 beschrieben, stellt das Risikomanagement einen fortlaufenden Prozess dar. Im Folgenden sind die verschiedenen Schritte dargestellt und erläutert:²⁹

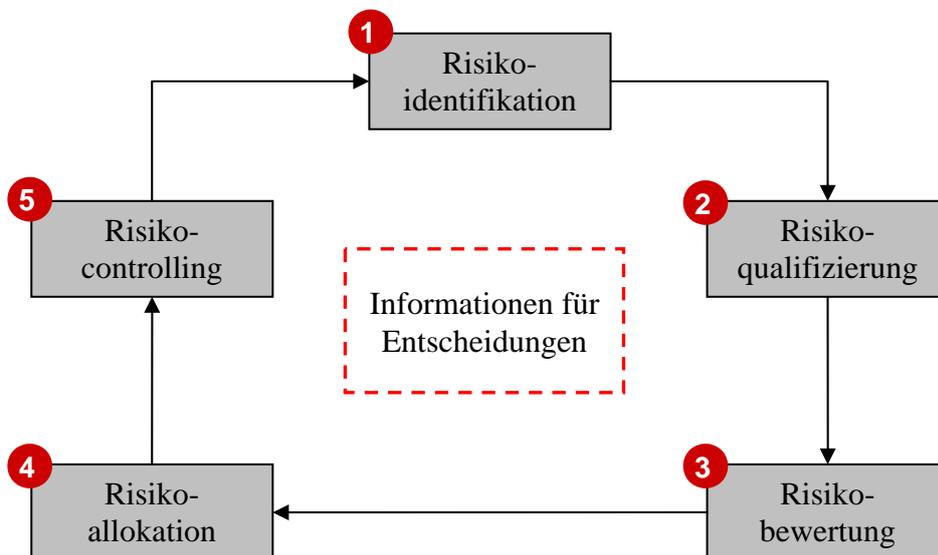


Abbildung 5: Risikomanagement

Im **ersten Schritt** sind die Risiken zu identifizieren. Dabei sollten zunächst Risikokategorien definiert werden, die sich an den Lebenszyklusphasen des

²⁹ Vgl. weiterführend zum Beispiel Finanzministerium NRW „PPP im Hochbau: Wirtschaftlichkeitsvergleich“ (S. 36 ff.), 2003; Bundesgutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ (Band III, Arbeitspapier 5), 2003

Projektes orientieren können (also: Planungsrisiken, Baurisiken, Betriebsrisiken etc.). Diesen Risikokategorien können dann Einzelrisiken (zum Beispiel Baukostenrisiko, Bauzeitrisiko) zugeordnet werden. Die gängige Form zur Risikoidentifikation ist die Diskussion von Risikolisten im Rahmen von Risikoworkshops, die interdisziplinär besetzt sein sollten.

Im **zweiten Schritt** sind diese Risiken qualitativ zu analysieren. Dabei empfiehlt sich zunächst die Aufstellung einer allgemeinen Risikomatrix mit einem Grobraster. In dieser werden die Risiken nach ihrer noch nicht genau spezifizierten Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe geordnet, wie es in der folgenden Tabelle exemplarisch aufgezeigt wird:

	Schadenshöhe			
		Gering	Mittel	Hoch
Eintrittswahrscheinlichkeit	Hoch			Risiko D
	Mittel			Risiko C
	Gering	Risiko A	Risiko B	

Tabelle 2: Risikomatrix

Anhand einer solchen Risikomatrix kann entschieden werden, welche Risiken im weiteren Verlauf prioritär quantitativ zu analysieren sind. Dies ist insbesondere bei Risiken der Fall, deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Schadenshöhe als „hoch“ angesehen wird.

Im **dritten Schritt** werden dann zur quantitativen Bewertung die wichtigsten Risiken mit einem Risikowert belegt. Dabei gilt, dass sich der Risikowert aus der Multiplikation von Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit ergibt. Im Einzelfall kann es möglich sein, Risikowerte aus einem Versicherungsmarkt zu ermitteln. Bei der Risikobewertung, also der Feststellung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe der betrachteten Risiken, sind – soweit vorhanden – empirische Statistiken und Datenbestände zugrunde zu legen. Soweit im Einzelfall noch keine entsprechenden Erhebungen in ausreichendem Maße vorliegen sollten, können hilfsweise Erfahrungswerte herangezogen werden. Die projekt- und vertragsspezifischen Besonderheiten sind dabei zu berücksichtigen. Die Ermittlung des Risikowerts kann auch gestaffelt erfolgen, wie die folgende Tabelle zeigt:

Risiko: „Überschreitung der Baukosten“ (angenommene Baukosten: 20 Mio. €)			
Über-/Unterschreitung um:	Schadenshöhe	Wahrscheinlichkeit	Risikowert
- 10 %	- 2.000.000	5 %	- 100.000
0 %	0	20 %	0
+ 10 %	+ 2.000.000	40 %	+ 800.000
+ 20 %	+ 4.000.000	25 %	+ 1.000.000
+ 30 %	+ 6.000.000	10 %	+ 600.000

Gesamt			+ 2.300.000
---------------	--	--	--------------------

Tabelle 3: Risikowertermittlung

Nachdem die Risiken bewertet wurden, müssen sie im **vierten Schritt** auf die Partner verteilt werden. Die endgültige Risikoallokation wird jedoch erst in den vertraglichen PPP-Vereinbarungen festgelegt. Die optimale Risikoverteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ist eines der wesentlichen Elemente von PPP-Modellen. Anzuwenden ist der sogenannte Risikoverteilungsgrundsatz, der besagt, dass derjenige Partner ein Risiko übernehmen sollte, der es am besten beeinflussen kann.

Darüber hinaus ist es allerdings auch möglich, das Risiko an einen Dritten, insbesondere eine Versicherung, zu übertragen. Dies ist dann sinnvoll, wenn die Risikoprämie niedriger ist als der von beiden Partnern ermittelte Risikowert. Insgesamt gilt, dass nicht eine maximale Risikoübertragung angestrebt wird, sondern eine optimale, die dem oben genannten Risikoverteilungsgrundsatz möglichst weitgehend entspricht.

Risiko	Öffentlicher Partner	Geteilt	PPP-Partner
Risiko A	X		
Risiko B			X
Risiko C		X (zum Beispiel 40 : 60)	
Risiko D			X

Tabelle 4: Risikoverteilung

Die sich aus der Risikoverteilung ergebenden, von den einzelnen Partnern zu tragenden Risikokosten sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Kostenfaktoren bei den einzelnen Varianten zu berücksichtigen. Dies gilt auch für zu zahlende Risikoprämien.

Das Verfahren der Risikoidentifizierung, -bewertung und -verteilung unterliegt einem Lern- und Entwicklungsprozess, der bisher noch am Anfang steht und hängt in starkem Maße von der verfügbaren Datengrundlage ab. Daher sind die Eingangsgrößen zurzeit in einigen Bereichen schwer validierbar. Die Durchführung von Sensitivitätsanalysen ist daher sinnvoll.

Nach Abschluss der Risikoallokation ist in der gesamten Projektlaufzeit und am Projektende ein Risikocontrolling durchzuführen (**fünfter Schritt**). Dabei haben einerseits beide Partner Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um den Eintritt eines Schadens zu verhindern; andererseits sind auftretende Schadensfälle mit der vereinbarten Risikoallokation rückzukoppeln, so dass festgelegt werden kann, welcher Partner für die Schadensregulierung zuständig ist.

Die Erkenntnisse aus dem Risikocontrolling beeinflussen wiederum die Risikoidentifikation und den gesamten Risikomanagementprozess in anderen Projekten.