

PPP im öffentlichen Hochbau

Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Teilband 1:
Arbeitspapiere Nr. 1 - 3

August 2003

Inhaltsübersicht

Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Arbeitspapier Nr. 1: Vorgehensweise und Zusammenfassung
der wichtigsten Ergebnisse
- Arbeitspapier Nr. 2: Internationale Ansätze und Verfahren
- Arbeitspapier Nr. 3: Entwicklung des Organisationsmodells

PPP im öffentlichen Hochbau

Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Arbeitspapier Nr. 1

Vorgehensweise und Zusammenfassung
der wichtigsten Ergebnisse

August 2003

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Abbildungsverzeichnis..... | IV |
| Tabellenverzeichnis | IV |
| Abkürzungsverzeichnis..... | V |
| Band III: Vorgehensweise und Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .. | 1 |
| 1. Ausgangssituation und Vorgehensweise | 1 |
| 2. Arbeitspapier Nr. 2: Internationale Ansätze und Verfahren | 2 |
| 2.1 Grundlegende Überlegungen zum Einsatz von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen | 3 |
| 2.2 Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | 4 |
| 2.3 Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante..... | 4 |
| 2.4 Bedeutung Markterkundung und Marktesting | 5 |
| 2.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in unterschiedlichen Projektphasen | 5 |
| 2.6 Behandlung des Diskontierungszins | 7 |
| 2.7 Identifizierung, Behandlung und Bewertung von Risiken | 7 |
| 2.8 Competitive Neutrality | 8 |
| 2.9 Vertragsendregelungen | 8 |
| 3. Arbeitspapier Nr. 3: Entwicklung des Organisationsmodells..... | 9 |
| 3.1 Grundlegende Überlegungen zur Entwicklung des Organisationsmodells | 9 |
| 3.2 Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung..... | 12 |
| 3.2.1 Bedarfsfeststellung | 13 |
| 3.2.2 Maßnahmenwirtschaftlichkeit und finanzielle Realisierbarkeit | 14 |
| 3.2.3 Definition von Projektzielen..... | 15 |
| 3.2.4 Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte | 16 |
| 3.2.5 Überprüfung der PPP-Eignung | 17 |
| 3.3 Vorbereitung und Konzeption..... | 17 |
| 3.3.1 Projektorganisation | 18 |
| 3.3.2 Funktionale Leistungsbeschreibung | 18 |
| 3.4 Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante | 19 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 3.4.1 | Ermittlung der konventionellen Beschaffungsvariante | 20 |
| 3.4.2 | Marktansprache („Market Testing“) | 21 |
| 3.4.3 | PPP-Beschaffungsvariante | 22 |
| 3.5 | Beschaffungsvariantenvergleich | 25 |
| 4. | Arbeitspapier Nr. 4: Technik des Vergleichens..... | 26 |
| 4.1 | Grundlegende Überlegungen zur Entwicklung des Organisationsmodells | 26 |
| 4.2 | PPP-Eignungstest | 27 |
| 4.3 | Konventionelle Beschaffungsvariante..... | 28 |
| 4.3.1 | Behandlung von Risiko-, Finanzierungskosten, Preisentwicklung und Wettbewerbsneutralität..... | 29 |
| 4.3.1.1 | Risikokosten | 29 |
| 4.3.1.2 | Finanzierungskosten | 30 |
| 4.3.1.3 | Preisentwicklung | 31 |
| 4.3.1.4 | Wettbewerbsneutralität..... | 31 |
| 4.3.2 | Kalkulation konventionelle Beschaffungsvariante | 32 |
| 4.4 | PPP-Beschaffungsvariante | 33 |
| 4.5 | Beschaffungsvariantenvergleich | 35 |
| 4.6 | PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis | 38 |
| 4.6.1 | Vorgehensweise und methodischer Ansatz | 38 |
| 4.6.2 | Dynamische Verfahren der Investitionsrechnung und Diskontierungszins .. | 40 |
| 4.6.3 | Zusammenführung der quantitativen und qualitativen Analyse | 44 |
| 4.7 | Ergebnis des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises | 45 |
| 4.8 | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Leistungs- und Erfolgskontrolle | 46 |
| 4.9 | Rechenbeispiel..... | 48 |
| 5. | Arbeitspapier Nr. 5: Risikomanagement | 49 |
| 5.1 | Risiken und Risikomanagement | 49 |
| 5.2 | Risikoidentifizierung..... | 50 |
| 5.3 | Risikobewertung | 51 |
| 5.4 | Risikomatrix | 54 |
| 5.5 | Risikoallokation und Risikosteuerung | 55 |
| 5.6 | Risikoüberwachung | 57 |
| 6. | Arbeitspapier Nr. 6: Finanzierung..... | 57 |
| 6.1 | Arten privater Finanzierungsmittel | 58 |
| 6.2 | Kapitalherkunft („Quellen“)..... | 58 |
| 6.3 | Vorteile und Nachteile bei Einbindung privater Finanzierungsquellen..... | 60 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6.4 | Finanzierungsfähigkeit von PPP-Projekten..... | 62 |
| 6.5 | Ermittlung der optimalen Kapitalstruktur..... | 63 |
| 6.6 | Kriterien für die Finanzierungsfähigkeit von Projekten..... | 64 |
| 6.7 | Relevanz der PPP-Vertragstypen unter dem Aspekt Finanzierung..... | 67 |
| 6.8 | Auswirkungen auf den Beschaffungsprozess | 68 |
| 6.9 | Europäische Veränderungsprozesse/Trends im PFI/PPP Finanzierungsmarkt | 69 |
| 6.10 | Öffentliche Fördermittel | 70 |
| 7. | Arbeitspapier Nr. 7: Vertrags-Checkliste | 71 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|----------|---|----|
| Abb. 1: | Phasendarstellung..... | 2 |
| Abb. 2: | Der Beschaffungsprozess im Überblick | 10 |
| Abb. 3: | Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung | 12 |
| Abb. 4: | Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante | 17 |
| Abb. 5: | Komponenten der konventionellen Beschaffungsvariante..... | 28 |
| Abb. 6: | Betrachtungsebenen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen | 41 |
| Abb. 7: | Arten und Herkunft von Finanzierungsmitteln | 58 |
| Abb. 8: | PPP-Projektstruktur | 62 |
| Abb. 9: | Ermittlung der optimalen Finanzierungsstruktur..... | 63 |
| Abb. 10: | Übersicht für Auswahl von Förderprogrammen im PPP-Hochbau | 71 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|---------|---|----|
| Tab. 1: | Prüfkriterien PPP-Eignungstest | 27 |
| Tab. 2: | Entscheidung bei gleichgerichteten Ergebnissen der Kapitalwertmethode und der Nutzwertanalyse..... | 44 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|--|
| Art. | Artikel |
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| DtA | Deutsche Ausgleichsbank |
| evtl. | eventuell |
| GWB | Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen |
| IBV | Interessenbekundungsverfahren |
| IDW | Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. |
| i.d.R. | in der Regel |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| PFI | Private Finance Initiative |
| PPC | Public Private Comparator |
| PPP | Public Private Partnership |
| PSC | Public Sector Comparator |
| UK | United Kingdom |
| VV | Verwaltungsvorschrift |

Band III: Vorgehensweise und Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

1. Ausgangssituation und Vorgehensweise

Im Rahmen von Band III soll ein geordnetes und nachvollziehbares Verfahren sowie geeignete Instrumente zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Umsetzung von PPP-Projekten in Deutschland entwickelt werden. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat dabei die Ermittlung der vorteilhaftesten und wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante (Vollzugswirtschaftlichkeit) in einem objektiven und transparenten Verfahren zu gewährleisten.

Die zentralen Fragenstellungen bei der Entwicklung eines deutschen Ansatzes für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden in den beiliegenden Papieren behandelt und Empfehlungen für die Umsetzbarkeit und Anwendbarkeit in der öffentlichen Beschaffungspraxis vorgestellt. Die hier zusammengefassten Ergebnisse stellen somit einen wesentlichen integralen Baustein des in Band I entwickelten Handlungsleitfadens dar.

Inhaltlich haben wir auf dem auch international üblichen Ansatz aufgesetzt, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Prozess der Projektentwicklung zu betrachten und nicht auf die reine Frage einer Vergleichsrechnung zu reduzieren. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist demzufolge keine „Einmal-Betrachtung“, sondern ein Erkenntnis- und Entscheidungsprozess, der den gesamten Projektlebenszyklus begleitet. Damit ist insbesondere auch die Phase nach einer Vergabe in die Betrachtung mit einzubeziehen.

Dieser Prozessgedanke soll durch die folgende Abbildung verdeutlicht werden:

Abb. 1: Phasendarstellung

| | |
|--|---|
| <p>Phase I.</p> <p>Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung</p> <ul style="list-style-type: none">• Bedarfsermittlung und Zieldefinition• Prüfung der PPP-Eignung | <p>Phase II.</p> <p>Vorbereitung und Konzeption</p> <ul style="list-style-type: none">• Entwicklung PPP-Modell• Beschaffungsvariantenvergleich• Vorbereitung Vergabeverfahren |
| <p>Phase III.</p> <p>Ausschreibung und Vergabe</p> <ul style="list-style-type: none">• Durchführung Vergabeverfahren• PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis | <p>Phase IV.</p> <p>Implementierung und Vertragscontrolling</p> <ul style="list-style-type: none">• Planungs- und Bauphase• Monitoring |

Im folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse und die Empfehlungen der einzelnen Arbeitspapiere zusammenfassend dargestellt. Eine detaillierte Behandlung erfolgt in den einzelnen Arbeitspapieren.

2. Arbeitspapier Nr. 2: Internationale Ansätze und Verfahren

Im Arbeitspapier Nr. 2 werden internationale Ansätze zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z.B. der Public Sector Comparator in Großbritannien) analysiert und auf Übertragbarkeit und Anwendbarkeit für eine deutsche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft. In einem ersten Schritt haben wir auf prozessuale Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgestellt und diese anschließend um instrumentelle und methodische Aspekte erweitert. Ausgehend von einer großen Bandbreite von Vergleichsländern haben wir unsere Betrachtung sukzessive auf diejenigen Länder fokussiert, die nach einer ersten Grobanalyse für unsere Fragestellungen die wertvollsten Hinweise erwarten ließen (Großbritannien, Irland, Niederlande, Südafrika und Australien).

2.1 Grundlegende Überlegungen zum Einsatz von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kommen bei der Planung und Realisierung von PPP-Maßnahmen in allen betrachteten Ländern zwingend zum Einsatz. Diese umfassen die Beurteilung der PPP-Fähigkeit eines Projektes in der Initialisierungsphase, den Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsansätzen während der Entwicklung des Organisationsmodells und den Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Angebotes, das letztlich den Zuschlag erhalten soll.

Je nach Projektphase variieren die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit auch die angewendeten Methoden und Instrumente. Dabei ändert sich entsprechend auch der Charakter einer konventionellen Realisierungsvariante. Ist diese zunächst noch primär ein Kostenindikator, so entwickelt sie sich im weiteren Projektverlauf auch zu einem Vergleichsmaßstab für Angebote der privaten Seite.

In allen betrachteten Ländern basiert die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf folgenden Aspekten:

- Lebenszyklusbetrachtung
- Einbeziehung aller entscheidungsrelevanten Kosten und Erlöse
- Berücksichtigung aller entscheidungsrelevanten Projektrisiken
- Berücksichtigung von Verzerrungstatbeständen
- Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Faktoren

Die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hängt von mehreren Faktoren ab. Einerseits wird die Auswahl der anwendbaren Instrumente und Methoden durch den spezifischen Projektcharakter (z.B. Projektvolumen/-komplexität) bestimmt. Zum anderen determinieren die in den unterschiedlichen Projektphasen verfügbaren Daten und die Anforderungen an die zu treffenden Entscheidungen die erreichbare Begründungstiefe der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

In den von uns betrachteten Ländern wird zumeist betont, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf einzelwirtschaftlicher Grundlage zu erfolgen hat. Während zu Beginn

der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die qualitativen Aspekte im Vordergrund stehen, spielen im weiteren Verlauf zunehmend die quantitativen Faktoren eine stärkere Rolle. Diese sind jedoch grundsätzlich nicht allein ausschlaggebend. Die qualitativen Aspekte sind in allen Phasen des Entscheidungsprozesses stets zu berücksichtigen.

2.2 Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante

Um einen fairen Vergleich mit potenziellen PPP-Optionen zu ermöglichen, stellen alle betrachteten Staaten auf eine möglichst sorgfältige und realistische Abbildung der „öffentlichen Beschaffungswirklichkeit“ ab. Hierbei orientieren sie sich am konkreten Sachverhalt der jeweiligen Projekte. In UK hat der vermehrte Einsatz von PPP-Modellen zu deutlichen Optimierungs-/Modernisierungseffekten bei konventionellen Beschaffungsformen geführt. Damit wird PPP in den von uns betrachteten Ländern auch als Instrument zur Staatsmodernisierung betrachtet.

Der Hauptunterschied zur PPP-Variante besteht darin, dass die öffentliche Hand im Rahmen der konventionellen Beschaffung - unabhängig von der möglichen Integration Privater - die Koordinationsfunktion und das Schnittstellenmanagement über den Lebenszyklus übernehmen muss. Die konventionelle Beschaffungsvariante hat sämtliche in den Outputspezifikationen festgelegten qualitativen und quantitativen Erwartungen an externe Bieter widerzuspiegeln.

2.3 Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante

Die Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante erfolgt in allen betrachteten Ländern als strukturierter Suchprozess, der vereinfacht wie folgt dargestellt werden kann:

- Ermittlung des Handlungsbedarfs und Formulierung der Projektziele
- Überprüfung des Projektes hinsichtlich seiner Eignung zur Realisierung als PPP
- Entwicklung von Projektoptionen (konventionell und PPP)
- Vergleich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Optionen
- Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante (Preferred Option).

In den betrachteten Ländern werden im Rahmen der Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante unterschiedliche Instrumente und Methoden angewendet. Diese orientieren sich in erster Linie an der Art und Größe des Projektes sowie an der vorhandenen bzw. zu generierenden Datenbasis. Während man in Großbritannien bemüht ist, bei der Bestimmung der Preferred Option ein möglichst hohes Maß an Flexibilität und Gestaltungsfreiheit zu gewährleisten, existiert in den Niederlanden ein stark formalisiertes Verfahren unter Verwendung eines standardisierten Cash Flow-Modells. Allen Ländern ist gemein, dass im Rahmen der Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte berücksichtigt werden. Die quantitative Analyse alleine ist somit kein hinreichendes Entscheidungskriterium (kein sog. „Pass or Fail-Test“).

Die Suche nach dem geeigneten PPP-Referenzprojekt sollte möglichst offen gestaltet werden. In Irland wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass gerade bei komplexeren Projekten oft mehrere PPP-Optionen zur Verfügung stehen. Hier erscheint es zweckmäßig, Kosten-Nutzen-Überlegungen für realistische Alternativen durchzuführen. Eine zu frühe Festlegung auf scheinbar naheliegende Lösungen soll vermieden werden.

2.4 Bedeutung Markterkundung und Marktesting

Die Verfahren der Markterkundung und des Market Testing sind in allen betrachteten Ländern ein immanenter Bestandteil der Projektentwicklung. Gemeinsam ist den betrachteten Ländern, dass dieser Verfahrensschritt als transparentes und strukturiertes, mehr oder weniger formalisiertes Verfahren, jedoch immer unter Beachtung der Vorgaben des Vergaberechts, erfolgt. Unter Beachtung vergaberechtlicher Bestimmungen erhöht eine frühzeitige Einbindung des Marktes in die Projektentwicklung die Möglichkeit, Überlegungen aus dem Innovations- und Erfahrungspotenzial Privater schon im Rahmen der Projektentwicklung nutzbar zu machen. Erkenntnisgegenstand können das Marktinteresse und die Marktaufnahmefähigkeit sein (UK) oder auch die Marktfähigkeit eines PPP-Modells (junge Märkte wie z.B. die NL).

2.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in unterschiedlichen Projektphasen

Während der Planungsphase des Projektes, d.h. von der Bedarfsermittlung bis zum Vertragsabschluss, können vor und während des Vergabeverfahrens unterschiedliche Ansätze der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterschieden werden. In Großbritannien wird

zunächst in der frühen strategischen Ideenfindungsphase des Projektes ein erster Plausibilitätscheck der PPP-Eignung auf qualitativer Basis (Volumen, Risikotransferpotential, etc.) vorgenommen.

Im nächsten Schritt erfolgt im Rahmen der Entwicklung eines geeigneten Organisationsmodells sowie der Identifizierung der Preferred Option ein detaillierter Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsoptionen (nicht formalisiert und orientiert an der konkreten Ausgestaltung). Gängige Verfahren zur Identifizierung der Preferred Option sind bspw. das „Zuschlagsverfahren“ oder die Erstellung eines Cash Flow-Modells, wobei in beiden Verfahren neben quantitativen auch qualitative Faktoren berücksichtigt werden. Die abschließende Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ist erst während des Vergabeverfahrens durch den Vergleich konkreter privater Angebote mit der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC) möglich (Vorteilhaftigkeitsanalyse).

Im Gegensatz zu Großbritannien und Irland existiert in den Niederlanden ein stark formalisiertes und standardisiertes Verfahren, dem eine quantitative Vergleichsrechnung im Rahmen eines Cash Flow-Modells (Public Private Comparator - PPC) zu Grunde liegt. Allerdings werden auch hier qualitative Faktoren berücksichtigt.

Die australische Guideline empfiehlt ein nicht formalisiertes Modell aus 14 einzelnen Schritten, das sowohl vor als auch während des Vergabeverfahrens zur Anwendung kommt.

1. Formulierung der Outputspezifikationen
2. Definition des Referenzprojektes
3. Identifikation der Komponenten des Raw PSC
4. Zuordnung der direkten Kosten
5. Zuordnung der indirekten Kosten
6. Berechnung des Raw PSC [A]
7. Ausgleich von Verzerrungstatbeständen („Competitive Neutrality“) [B]
8. Identifikation materieller Risiken
9. Quantifizierung der Konsequenzen des Risikoeintritts
10. Prognose der Risikowahrscheinlichkeit
11. Berechnung des Risikowertes für alle Risiken
12. Identifikation der gewünschten Risikoallokation
13. Berechnung der transferierten Risiken [C]
14. Berechnung der zurückbehaltenen Risiken [D]
 - --> Berechnung des PSC = [A] + [B] + [C] + [D]

Die Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabephase erfolgt grundsätzlich auf Basis eines detaillierten Cash Flow-Modells, in dem die Kosten/Erlöse/Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante und der privatwirtschaftlichen Angebote über den gesamten Lebenszyklus auf Basis einer Nettobarwertbetrachtung verglichen werden. Die quantitative Analyse sollte jedoch nicht als „Pass or Fail-Test“ verstanden werden, sondern stellt lediglich einen Ansatz zur Unterstützung der Zuschlagsentscheidung dar. Von zumindest gleicher Bedeutung für die Entscheidungsfindung ist die Berücksichtigung qualitativer Faktoren.

2.6 Behandlung des Diskontierungszins

In Großbritannien und Irland wird grundsätzlich ein standardisierter Diskontierungszins für sämtliche PPP-Projekte verwendet. In Großbritannien (Green Book 2003) fand eine Anpassung von vormals 6,0% real p.a. auf nunmehr 3,5% real p.a. (abgestellt auf die soziale Zeitpräferenz der Gesellschaft) statt. In den Niederlanden wird ein projektspezifischer nominaler Zins bestimmt, der sich grundsätzlich an den entsprechenden laufzeitadäquaten Finanzierungskosten der öffentlichen Hand orientiert. In Australien basiert der PSC als „Net Present Value“ von Cash Flows auf einem spezifizierten „Regierungsdiskontierungszins“ über den Lebenszyklus des Projekts. Der Satz wird von der Regierung für PPP-Projekte vorgegeben und von Zeit zu Zeit an die Marktentwicklungen angepasst. In Südafrika orientiert sich die „standardisierte“ Ermittlung eines geeigneten Diskontierungszinses an den laufzeitadäquaten Finanzierungskosten der öffentlichen Hand.

2.7 Identifizierung, Behandlung und Bewertung von Risiken

Bei der Identifikation der im Projektverlauf zu berücksichtigenden Risiken wird einhellig auf die Bedeutung von Risikoworkshops für die Risikoidentifikation verwiesen. Im Rahmen von Workshops sollen die relevanten Projektrisiken mittels Brainstorming durch verwaltungsinterne und sonstige Experten identifiziert werden. Bei Projekten, für die es bereits einen gewissen Erfahrungsschatz gibt, kann ergänzend auf Dokumentationen und Erfahrungen früherer Projekte zur Plausibilisierung zurückgegriffen werden. Dargestellt werden die Risiken im Regelfall in einer Risikomatrix.

Die Quantifizierung der Risiken soll, soweit möglich, auf Basis konkreter Daten erfolgen. Dort, wo dies nicht möglich ist, soll auf Schätzungen bzw. auf die Einschätzung von Experten zurückgegriffen werden. In keiner der vorliegenden Publikationen wird ein ma-

thematisch geschlossenes Modell zur Risikobewertung erkennbar. Gerade die Gespräche mit unterschiedlichen internationalen PPP-Experten hat ergeben, dass die Risikobewertung eine sehr projektindividuelle Vorgehensweise erfordert, da es sich hier um langfristige und zukunftsgerichtete Planungswerte handelt. Einhellig wird davor gewarnt, Scheingenauigkeiten zu entwickeln.

Grundsätzlich folgt die Risikoallokation dem Prinzip, dass jedes Risiko bei demjenigen Partner anzusiedeln ist, der am besten in der Lage ist, dieses Risiko hinsichtlich Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe zu kontrollieren.

2.8 Competitive Neutrality

Grundsätzlich werden bei Fragen der Wettbewerbsneutralität international folgende Fragen betrachtet, die zu Vorteilen in der Bewertung der öffentlichen Realisierungsvariante führen können: Steuerbefreiungen, Quersubventionierungen, Befreiung von regulatorischen Anforderungen, die Möglichkeit, sich dauerhaft nicht-wirtschaftlich zu verhalten oder die fehlende Verpflichtung an die Eigentümer, Dividenden zu zahlen.

In Australien wird daher bei der Ermittlung des PSC nach Berechnung des Raw PSC und vor der Risikobewertung eine Neutralitätskomponente eingefügt, um die Angebote der öffentlichen Hand fair mit den privaten Angeboten vergleichen zu können und suboptimale Vergabeentscheidungen zu vermeiden. Ähnliche Politikansätze finden sich auch in den entsprechenden Dokumenten in UK, in Irland und in den Niederlanden.

2.9 Vertragsendregelungen

In der Frage, wie zum Ende der Vertragslaufzeit mit dem betreffenden Asset umzugehen ist, werden in den betrachteten Staaten Lösungen vorgeschlagen, die sich im Ansatz, jedoch nicht zwangsweise im Ergebnis unterscheiden.

In Australien und in UK werden übereinstimmend drei transaktionsbezogene Optionen identifiziert:

1. Übergabe des Assets an die Öffentliche Hand zu einem vertraglich festgelegten Wert, wobei dieser Wert entweder Null oder der Nominalwert des Assets zu sein hat
2. Verbleib des Assets beim privaten Partner ohne Option der Öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets

3. Verbleib des Assets beim privaten Partner mit Option der Öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets, wobei der Preis entweder dem Marktpreis oder einem vorher vertraglich vereinbarten Preis entspricht.

Im Gegensatz dazu wird in Irland ein eher objektzentrierter Ansatz gewählt. Grundsätzlich werden dabei drei Optionen für möglich gehalten:

1. Fortlaufende Nutzung des Objekts nach Ablauf des Vertrages durch die Öffentliche Hand
2. Außergebrauchsetzung des Objekts
3. Nutzung des Objekts für andere als die Vertragszwecke durch den privaten Partner.

Welche Option hier gewählt wird, hängt vom Zustand des Assets und vom Willen der öffentlichen Hand ab. Im ersten Falle, der bei den meisten PPP-Projekten den Regelfall darstellt, müssen im Vorfeld, also bei Vertragsabschluss, sowohl der Kaufpreis (Null oder Buchwert) sowie die Konditionen festgelegt werden, in denen sich das Objekt befinden muss. Wenn das Objekt nach der Vertragslaufzeit vom privaten Partner zu einem neuen Zweck weitergenutzt wird, ist beim Vertragsabschluss eine Übertragung des Restwerttrisikos auf den Privaten denkbar.

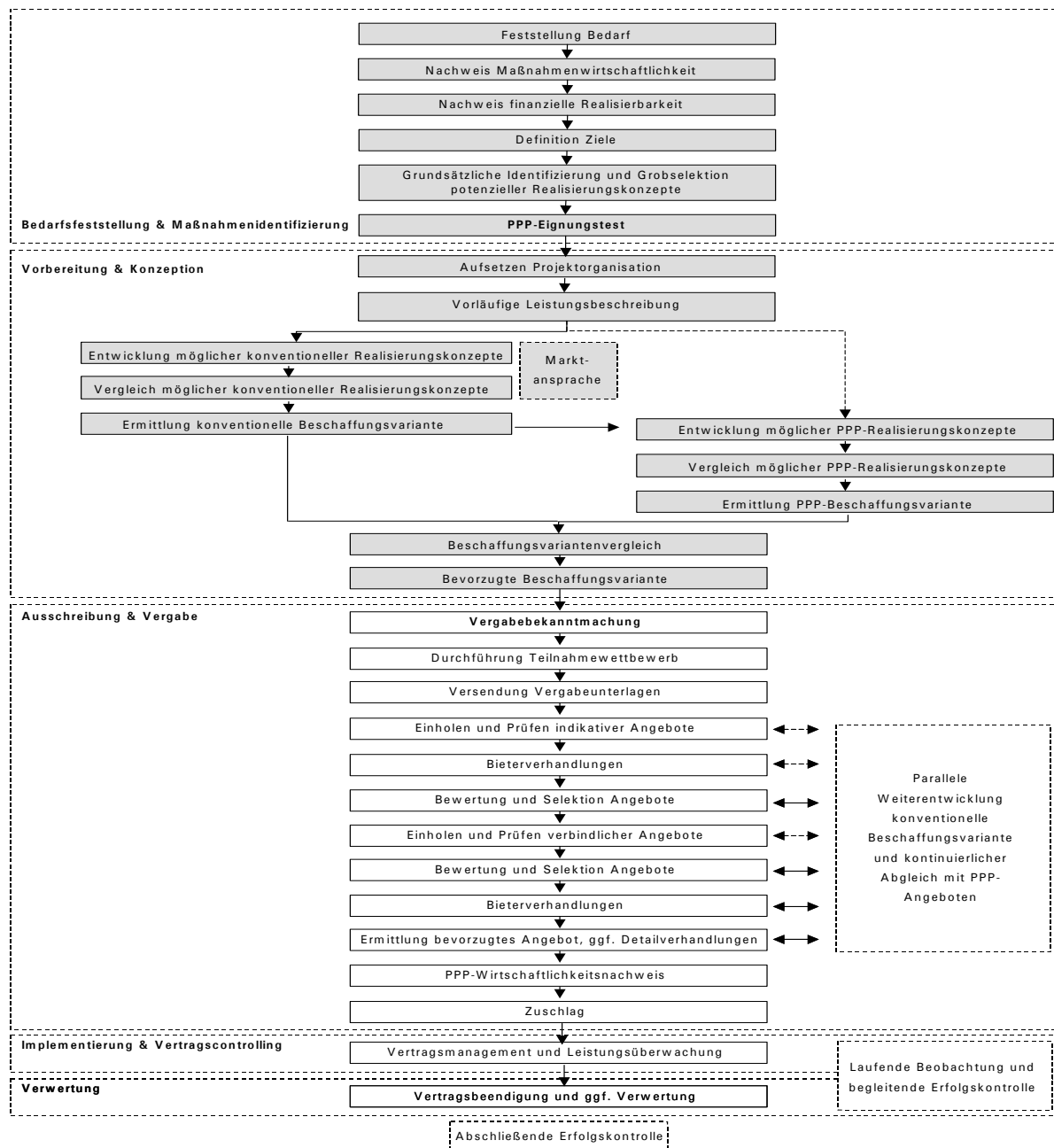
3. Arbeitspapier Nr. 3: Entwicklung des Organisationsmodells

Im Rahmen des Arbeitspapiers Nr. 3 wird die zentrale Bedeutung der Entwicklung des Organisationsmodells für die Strukturierung von PPP-Projekten hervorgehoben und die wesentlichen Arbeitsschritte dargestellt und erläutert. Im Mittelpunkt steht die Erarbeitung des sog. „bevorzugten Beschaffungsansatz“, auf dessen Grundlage entschieden wird, ob die geplante Maßnahme konventionell oder als PPP ausgeschrieben wird.

3.1 Grundlegende Überlegungen zur Entwicklung des Organisationsmodells

Die Entwicklung des Organisationsmodells stellt einen zentralen Bestandteil im Rahmen der Projektstrukturierung dar und bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, das Projekt aktiv entsprechend der individuellen Bedürfnisse und Zielsetzungen zu gestalten und zu entwickeln (Definitionscompetenz der öffentlichen Hand).

Abb. 2: Der Beschaffungsprozess im Überblick



Das Schaubild skizziert einen möglichen Ansatz zur Gestaltung des Beschaffungsprozess und verdeutlicht die wesentlichen Schritte zur Entwicklung des bevorzugten Beschaffungsansatzes.

Ausgehend von der konkreten Bedarfssituation sowie den operativen und strategischen Zielsetzungen formuliert die öffentliche Hand eine vorläufige funktionale Leistungsbe-

schreibung für die geplante Maßnahme. Die Leistungsbeschreibung wird im weiteren Projektverlauf sukzessive präzisiert und stellt eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung des Organisationsmodells dar. Zielsetzung ist, unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Restriktionen ein Realisierungskonzept zu erarbeiten, das eine möglichst effektive und effiziente Realisation der Maßnahme erwarten lässt (bevorzugter Beschaffungsansatz). Hierbei ist zu untersuchen, ob das Realisierungskonzept unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konventionell oder unter Einbindung privatwirtschaftlicher Elemente im Sinne eines ganzheitlichen PPP-Lebenszyklusansatzes umgesetzt werden soll.

Die Ermittlung des bevorzugten Beschaffungsansatzes erfolgt im Rahmen eines strukturierten Entwicklungsprozesses, in dessen Verlauf sowohl konventionelle als auch PPP-Realisierungskonzepte erarbeitet und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit verglichen werden. Die parallele Entwicklung von konventionellen und PPP-Realisierungsansätzen sowie die stufenweise Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ist als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i.w.S. zu verstehen und setzt die Vorgaben aus BHO, den LHO'en und dem Kommunalrecht um. Eine erfolgreiche Einbindung privaten Know-hows im Rahmen von PPP setzt allerdings voraus, Projekte unter Berücksichtigung der vorgegebenen Leistungsbeschreibung möglichst „marktfähig“ zu gestalten. Dies schließt die Frage ein, ob und wie das Erfahrungswissen und das Know-how Privater bereits in der Projektentwicklung nutzbar gemacht werden können. Die Definitionskompetenz der öffentlichen Hand über ihren Bedarf bleibt unberührt.

Die Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante erfolgt unmittelbar vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens im Rahmen des sog. „Beschaffungsvarianten-Vergleichs“, bei dem die konventionelle und die PPP-Beschaffungsvariante einander gegenübergestellt und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit miteinander verglichen werden. Mit der Identifizierung der bevorzugten Beschaffungsvariante fällt somit die Entscheidung für ein konventionelles oder PPP-Vergabeverfahren. Zentrale Grundlage des Vergabeverfahrens ist die funktionale Leistungsbeschreibung der öffentlichen Hand.

Zentrales Motiv der Entwicklung von PPP-Projekten ist die Realisierung von Kosteneinsparungen und Effizienzvorteilen. Vor diesem Hintergrund liegen der Entwicklung eines geeigneten Organisationsmodells primär ökonomische Optimierungsüberlegungen zu Grunde (z.B. hinsichtlich der Aufgaben- und Risikoteilung). Im Rahmen von PPP-

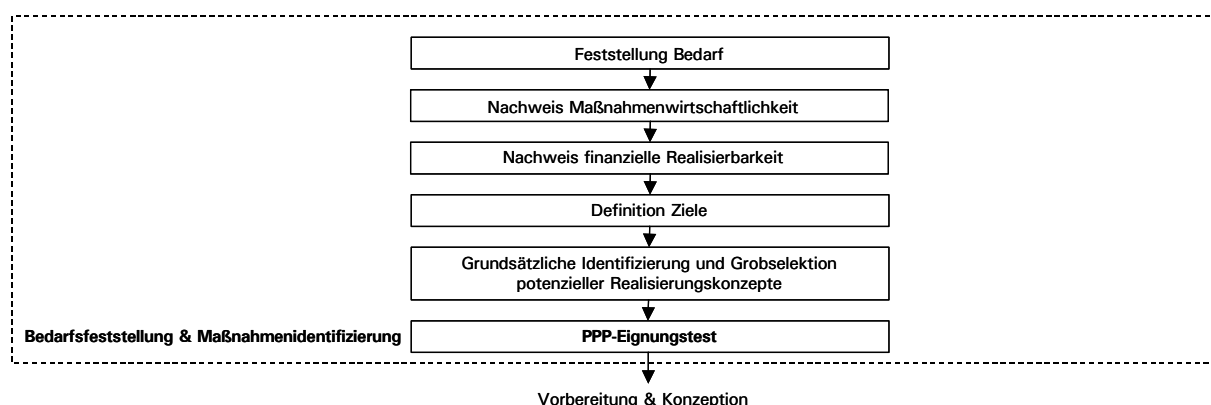
Projekten erfolgt die abschließende Konkretisierung bzw. Optimierung einzelner ökonomischer Variablen regelmäßig erst während des Vergabeverfahrens (Verhandlungsverfahren), so dass im Einzelfall erst unmittelbar vor dem Zuschlag bestimmt wird, welchem Vertragstyp das von den Parteien „materiell Gewollte“ in rechtlicher Hinsicht entspricht. Die PPP-Vertragsmodelle bieten die Möglichkeit, PPP in einem ganzheitlichen Ansatz abzubilden. Daher haben diese aus Sicht der grundsätzlich an einer ökonomischen Optimierung ausgerichteten Projektentwicklung den Charakter einer „Resultante“, können im Einzelfall allerdings auch den Status einer Nebenbedingung einnehmen. Letzteres kann etwa dann der Fall sein, wenn bspw. zuwendungsrechtliche Zwecke im Einzelfall nur die Umsetzung eines einzigen Vertragsmodells erlauben oder aber dem Privaten seitens der öffentlichen Hand keine Verfügungsmacht über die Grundstücke und Gebäude eingeräumt werden soll.

3.2 Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung

Zielsetzung der ersten Phase des Beschaffungsprozesses ist es, grundsätzliche Vorarbeiten für die Projektentwicklung/-strukturierung zu leisten, zentrale Rahmenbedingungen und Restriktionen zu identifizieren sowie die grundlegenden Projektparameter und -eckdaten zu definieren.

Die im Einzelnen in dieser Phase erforderlichen Arbeitsschritte sind in der nachfolgenden Abbildung verdeutlicht.

Abb. 3: Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung



3.2.1 Bedarfsfeststellung

Die Bedarfsfeststellung ist Aufgabe der öffentlichen Hand bzw. des betroffenen Hoheits-/Projekträgers. Er wird sich u.a. an der potenziellen Entwicklung demographischer Faktoren, v.a. aber auch an politisch gewollten bzw. gesetzlich vorgesehenen Versorgungszielen und Qualitätsstandards orientieren (z.B. Schulplanung). Diese Definitionskompetenz der öffentlichen Hand steht im Rahmen von PPP-Modellen nicht zur Disposition. Der Bedarf ist funktional, d.h. auf Basis von Kapazitäten und Qualitäten zu beschreiben (sog. Outputspezifizierung).

Kennzeichnend für PPP-Modelle ist, den festgestellten Bedarf vorwiegend funktional und ergebnisorientiert, d.h. unter Angabe der Funktion, des Zwecks sowie weiterer Rahmenparameter zu beschreiben (funktionale Leistungsbeschreibung), die Art und Weise der Leistungsbereitstellung hingegen durch dem Wettbewerb privater Bieter im Rahmen des Vergabeverfahrens zu überlassen. Demnach ist die Entwicklung des Organisationsmodells vorrangig auf das Ziel ausgerichtet, die definierten Ziele und Leistungsanforderungen bei gegebenen Kosten in der bestmöglichen Qualität und/oder bei gegebener Qualität zu den geringst möglichen Kosten umzusetzen.

Dieses Konzept schließt ein, künftigen Bietern möglichst weitgehende Freiheiten auch in Bezug auf die gestalterische und funktionelle Umsetzung der jeweiligen Maßnahme zu belassen. Mit Blick auf die PPP-Modellen inhärente langjährige Betriebsverpflichtung (Lebenszyklusansatz) und die von dem obsiegenden Bieter zu tragenden Betriebskosten werden regelmäßig die Bieter selbst die effizientesten Planer sein und ein Gebäude betriebskostenminimal planen und errichten (Strukturierung eines wirtschaftlichen Lebenszykluskonzeptes). Aufgrund der konzeptionellen und technischen Offenheit sowie der besonderen Komplexität von PPP-Vorhaben empfiehlt sich regelmäßig die Ausschreibung im Rahmen des (gestuften) Verhandlungsverfahrens.

Die Vorgabe umfassender und unveränderbarer Einzelheiten zur Planung und Umsetzung einer Maßnahme, etwa in Form von Raumbüchern, Raumprogrammen oder Architektenentwürfen, läuft den ökonomischen Grundprinzipien von PPP zuwider und werden regelmäßig nur unter Inkaufnahme von Abschlägen hinsichtlich der durch das ganzheitliche PPP-Lebenszykluskonzept zu erwartenden Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile erkaufte werden können.

Besteht die öffentliche Hand im Bereich der Planungsleistungen dennoch auf die Vorschaltung eines Architektenwettbewerbs, ist dieser möglichst auf Aspekte zu beschränken, die für die Effizienz der späteren Betriebsführung von untergeordneter Bedeutung sind.

3.2.2 Maßnahmenwirtschaftlichkeit und finanzielle Realisierbarkeit

Im Rahmen des Nachweises der Maßnahmenwirtschaftlichkeit können sog. „Kosten-Nutzen-Analysen“ als volkswirtschaftliche Bewertungsinstrumente der gesamtwirtschaftlichen Planung, insbesondere für Großprojekte auf Bundes- und Landesebene, von Bedeutung sein. Hierbei werden evtl. gesamtwirtschaftliche Ausstrahlungseffekte einer Maßnahme, d.h. der Gesamtnettonutzen für die Gesellschaft, analysiert und bewertet.

Noch vor der Durchführung individueller, maßnahmenbezogener Kosten-Nutzen Analysen kann die Ausarbeitung von „Rahmen-/Masterplänen“ wichtig sein. Hier wird aus Sicht einer Gebietskörperschaft die Gesamtbedarfsdeckung ganzer Sektoren über längere Zeiträume geplant. In solche Langzeitplanungen betten sich individuelle Maßnahmen nach Prioritäten und unter Nachweis eines positiven Nutzen-Kosten Verhältnisses ein.

Beispiele:

- im Bereich öffentlich finanzierter Infrastruktur: Bedarfsdeckungsplanung von Hochschulen und Justizvollzugsanstalten auf Länderebene, Krankenhausplanung
- im Bereich nutzerfinanzierte Infrastruktur: Bedarfsdeckungs- und Kapazitätenplanung von Häfen und Flughäfen auf Bundes- und Länderebene.

Nach der Feststellung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit sind in einem nächsten Schritt mögliche konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu erarbeiten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu untersuchen und miteinander zu vergleichen (Beschaffungsvariantenvergleich und PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis).

Neben der grundsätzlichen Maßnahmenwirtschaftlichkeit ist im Rahmen der Projektstrukturierung frühzeitig die finanzielle Realisierbarkeit, d.h. die Vereinbarkeit potenzieller Realisierungskonzepte mit der aktuellen Haushaltslage sowie der mittel- und langfristigen Finanzplanung des Maßnahmenträgers zu überprüfen. Hierbei ist auf die Lebenszykluskosten des Projektes abzustellen und es sind diejenigen Kosten und Erlöse zu identifizieren

ren und auszuwerten, die einen direkten Einfluss auf die künftigen Haushalte der öffentlichen Hand während der gesamten Projektlaufzeit haben. Da nicht alle im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erhobenen Daten haushaltswirksame Positionen darstellen, ist zur Beurteilung der finanziellen Realisierbarkeit eine entsprechende „Bereinigung“ der Datenbasis vorzunehmen. So sind bspw. Opportunitätskosten, anders als bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, im Rahmen der Analyse der finanziellen Realisierbarkeit nicht zu berücksichtigen.

Die Überprüfung der finanziellen Realisierbarkeit stellt neben der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen zentralen Vorgang dar. Erscheint ein Realisierungskonzept wirtschaftlich vorteilhaft, bedeutet das nicht zwingend, dass es aus Sicht der öffentlichen Hand auch finanziell realisierbar ist. Im Ergebnis stellt die finanzielle Realisierbarkeit der betrachteten Realisierungskonzepte eine notwendige Voraussetzung für nachfolgende Arbeitsschritte dar und ist kontinuierlich zu überprüfen.

3.2.3 Definition von Projektzielen

Das oberste Ziel der öffentlichen Hand als Projektträger muss es sein, den Bedarf mit dem „wirtschaftlichsten“ Realisierungskonzept zu befriedigen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Projektziele sind vom Projektträger klar zu definieren. Sie müssen spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitlich konkretisiert sein.

Typische Projektziele haben eine kapazitätsorientierte, zeitlich-, qualitäts- und vergütungsorientierte Dimension:

- die Inbetriebnahme einer Justizvollzugsanstalt mit einer Anzahl von Haftplätzen für den schweren Strafvollzug zu einem festgelegten Termin,
- Betrieb der Anstalt nach spezifiziertem Standard und festgelegter Qualität,
- Eine Vergütung erfolgt ausschließlich bei Erbringung der nachgefragten Leistung unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Gebäude und Anlagen und Qualität der erbrachten Dienstleistungen.

Zur Realisierung der Projektziele rückt die Entwicklung des Organisationsmodells sowie die Auswahl der geeigneten Beschaffungsmethode (konventionell vs. oder PPP) unmittelbar in das ins Zentrum der Überlegungen.

Eine klare Definition der Projektziele stellt die Voraussetzung für eine unmissverständliche Formulierung der Leistungsbeschreibung dar. Aufbauend auf einer funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung können privatwirtschaftliche Ressourcen (z.B. Innovationspotenzial, Know-how, etc.) optimal im Rahmen der Realisierung der geplanten Maßnahme erschlossen werden.

Darüber sind die definierten Ziele der Durchführung Gegenstand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als zur Leistungs- und Erfolgskontrolle während der Durchführung und nach Beendigung der Maßnahme (Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen).

3.2.4 Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte

Im Anschluss an die Bedarfsfeststellung und Zieldefinition durch die öffentliche Hand sind potenzielle konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu identifizieren. Die Ermittlung potenzieller Realisierungskonzepte ist von der öffentlichen Hand in dieser Projektphase als Möglichkeit zu verstehen, traditionelle Beschaffungsansätze in Frage zu stellen und neue, innovativere Ansätze der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und Leistungserstellung zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund darf die Entwicklung potenzieller Realisierungskonzepte nicht unnötig begrenzt und auf bekannte Lösungsansätze reduziert werden. Vielmehr ist grundsätzlich eine möglichst große Bandbreite unterschiedlicher Realisierungskonzepte zu erarbeiten. Innovative und kreative Lösungsansätze sind zunächst „wertungsfrei“ aufzunehmen und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit gegeneinander abzuwägen.

Zur grundsätzlichen Ermittlung potenzieller Realisierungskonzepte in der Projektstartphase haben sich in der Praxis insbesondere „Brain-Storming-Sitzungen“ bewährt. Um ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungswissen, Innovationspotenzial sowie technischem, wirtschaftlichem und juristischem Know-how in den Entwicklungsprozess einzubringen, ist es u.U. empfehlenswert, neben direkten Projektmitarbeitern weitere Mitarbeiter der öffentlichen Hand mit einem entsprechenden Fach-/Erfahrungswissen sowie externe Berater und Experten zu integrieren. Im Anschluss wird eine grobe Vorselektion potenzieller Realisierungskonzepte vorgenommen.

3.2.5 Überprüfung der PPP-Eignung

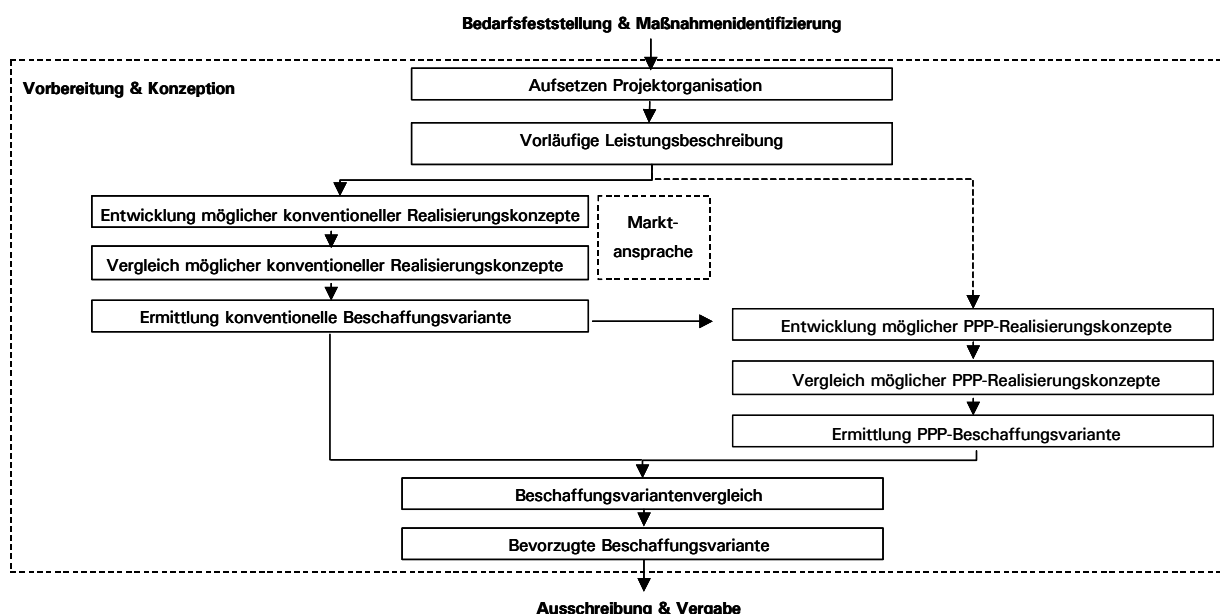
Bevor die nach der Grobselektion verbliebenen Realisierungskonzepte weiterentwickelt und konkretisiert werden, ist die geplante Maßnahme hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Eignung zur Realisierung im Rahmen einer PPP zu überprüfen. Eine derartige Beurteilung erfolgt während der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung im Rahmen des sog. „PPP-Eignungstests“.

Ist die PPP-Eignung der Maßnahme nicht gegeben, ist die geplante Maßnahme ggf. zu überarbeiten und anzupassen. Ein möglicher Ansatz ist bspw. die Bündelung gleichartiger Maßnahmen (Projektbündlung), wenn sich bei der Betrachtung von Einzelmaßnahmen herausgestellt hat, dass diese vermutlich wirtschaftlich nicht darstellbar sind bzw. dass durch die Zusammenfassung der Einzelmaßnahmen Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile möglich sind. Sollte sich die geplante Maßnahme grundsätzlich nicht für eine PPP-Realisierung eignen, ist diese konventionell umzusetzen.

3.3 Vorbereitung und Konzeption

Aufbauend auf den grundsätzlichen Vorarbeiten der ersten Phase sind im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase potenzielle konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu entwickeln.

Abb. 4: Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante



Die im Einzelnen erforderlichen Arbeitsschritte sind in der Abbildung verdeutlicht. Die potenzielle konventionelle und die PPP-Realisierungskonzepte sind hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu analysieren, miteinander zu vergleichen und die sog. bevorzugte Beschaffungsvariante ist zu identifizieren. Die Aktivitäten im Rahmen dieser Phase stellen wichtige Vorarbeiten für die nächste Phase „Ausschreibung und Vergabe“ dar.

3.3.1 Projektorganisation

Für eine erfolgreiche und effiziente Projektentwicklung und -realisierung muss der Projektträger frühzeitig gewisse „Vorarbeiten“ leisten. Daneben benötigen gerade auch Pilotprojekte einen Treiber, i.d.R. der fachliche Verantwortungsträger (z.B. für eine Justizvollzugsanstalt das Justizministerium).

Die Realisierung einer geplanten Maßnahme als PPP erfordert seitens der Projektbeteiligten eine besondere „Projektentwicklungsphilosophie“ bzw. spezielle „PPP-Kultur“ sowie, insbesondere auf Seiten der öffentlichen Hand, ein modifiziertes Aufgaben- und Rollenverständnis.

Das frühzeitige Aufsetzen eines geeigneten Projektteams, die Formulierung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, von Entscheidungsfindungsmechanismen und Kommunikations- und Berichtslinien auf Seiten des Projektträgers ist von erheblicher Bedeutung für den Projekterfolg.

Die Einbindung des föderalen PPP-Kompetenzzentrums empfiehlt sich insbesondere in der Frühphase der Projektentwicklung sowie zur Schulung von Mitarbeitern der öffentlichen Hand.

3.3.2 Funktionale Leistungsbeschreibung

Der funktionalen ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung kommt im Zuge der Entwicklung des Organisationsmodells eine zentrale Bedeutung zu. Eine funktionale Leistungsbeschreibung sollte regelmäßig bei PPP-Projekten formuliert werden, da die Projekte eine hohe Komplexität aufweisen, konzeptoffene und kreative Leistungen gefragt und unterschiedliche Lösungen hinsichtlich Bau, Betriebs- und Finanzierungsaufgaben denkbar sind. Seitens der öffentlichen Hand wird das Ziel vorgegeben, bei der Realisierung hat der private Bieter jedoch Spielraum für unternehmerische Entscheidungen und Ges-

taltungen. Als Grundsatz für die Formulierung funktionaler Leistungsbeschreibungen gilt: bezüglich der Eckdaten so detailliert und konkret wie nötig, und im Hinblick auf die Nutzung von Innovationspotentialen so offen wie möglich.

3.4 Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante

Zielsetzung der Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante ist es, ein Konzept zu identifizieren, das eine möglichst effektive und effiziente Erfüllung der formulierten Leistungsbeschreibung verspricht.

Im Rahmen der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante ist zu analysieren, inwieweit durch die Integration privatwirtschaftlicher Elemente und die konzeptionelle Verzahnung von Planungs-, Errichtungs-, Finanzierungs-, Betriebs- und ggf. Verwertungskomponenten Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile im Vergleich zu einer konventionellen Eigenerstellung erzielt werden können. Der Entwicklungsprozess erfolgt regelmäßig in mehreren Arbeitsschritten und beginnt bereits in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung. Die konkrete Ausgestaltung der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante wird von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren, wie z.B. dem Erfahrungswissen der Projektbeteiligten oder dem Projektvolumen, bestimmt.

Ist die PPP-Eignung der geplanten Maßnahme gegeben, erfolgt eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung vorselektierten Realisierungskonzepte. Grundlage hierfür ist die vorläufige funktionale Leistungsbeschreibung der öffentlichen Hand, die im weiteren Projektverlauf schrittweise zu konkretisieren ist. Im Zuge der Weiterentwicklung und Konkretisierung der Realisierungskonzepte ist das den aktuellen Beschaffungsmethoden des öffentlichen Maßnahmenträgers entsprechende konventionelle Realisierungskonzept (konventionelle Beschaffungsvariante) sowie das bestmögliche PPP-Realisierungskonzept (PPP-Beschaffungsvariante) herauszuarbeiten. Beide Beschaffungsvarianten sind im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Beschaffungsvariantenvergleich) miteinander zu vergleichen, um die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Realisierungskonzepte zu überprüfen und die bevorzugte Beschaffungsvariante zu ermitteln.

3.4.1 Ermittlung der konventionellen Beschaffungsvariante

Der Erarbeitung der konventionellen Beschaffungsvariante kommt im Rahmen der Projektentwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Sie beschreibt, wie die öffentliche Hand die formulierte Leistungsbeschreibung unter Verwendung der in der jeweiligen Verwaltung gängigen Beschaffungsmethoden realisieren würde und bildet sämtliche relevanten Kosten, Erlöse und Risiken während des gesamten Projektlebenszyklus ab. Somit dient die konventionelle Beschaffungsvariante als Maßstab zur Messung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Realisierungskonzepte und sorgt für Transparenz hinsichtlich der potenziellen Kosten und Erlöse der öffentlichen „Eigenerstellung“.

Führen die durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Ergebnis, dass eine konventionelle Realisierung der Maßnahme einem PPP-Konzept auf Grund wirtschaftlicher Aspekte vorzuziehen ist, so steht mit der konventionellen Beschaffungsvariante ein geeignetes Realisierungskonzept zur Verfügung, das ggf. kurzfristig zur Ausschreibung gebracht werden kann.

Die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante, insbesondere die Ermittlung der mit dessen Umsetzung verbundenen Kosten, Erlöse und Risiken, hat sich an den konkreten Projektsachverhalten, z.B. Anzahl der Haftplätze, der Beschäftigungsmöglichkeiten und Betreuungsangebote für Häftlinge oder der Integrationstiefe Privater, zu orientieren. Eine Verwendung von Benchmarks auf einem zu hohen Abstraktionsniveau schränkt die Aussagefähigkeit der ermittelten Kosten und Erlöse erheblich ein und kann u.U. zu Fehlentscheidungen hinsichtlich der Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einzelner Realisierungskonzepte führen.

Weist eine geplante Maßnahme aus Sicht des Marktes (Marktkommunikation) nicht ein ausreichendes Projektvolumen auf, so ist zu erörtern, inwieweit das Projektvolumen, bspw. durch entsprechende Projektbündelung, erhöht werden kann. Hinsichtlich der Einbindung Privater in die öffentliche Leistungserstellung sowie die Allokation der Projektrisiken ist am konkreten Projektsachverhalt zu ermitteln, welche Aufgaben/Tätigkeiten und Projektrisiken an den Privaten übertragen werden können und sollen. Die Integrationstiefe Privater in die öffentliche Wertschöpfungskette kann je nach Projekt variieren.

Welche Instrumente und Verfahren im Rahmen des Vergleichs potenzieller Realisierungskonzepte zur Anwendung kommen, hängt insbesondere von der Bedeutung, Größe und Komplexität des Projektes sowie der verfügbaren Datenbasis ab. Aus Zeit- und Kostengründen sollte bei der Identifizierung der konventionellen Beschaffungsvariante primär auf qualitative Analysen zurückgegriffen werden. So kann bspw. im Rahmen sog. Nutzwertanalysen überprüft werden, welches Realisierungskonzept die definierten Ziele und Leistungsanforderungen am Besten erfüllt. Bei größeren und komplexeren Projekten von gesteigerter Bedeutung für den Maßnahmenträger ist u.U. durchaus gerechtfertigt, nicht ausschließlich auf qualitative Aspekte abzustellen, sondern die wesentlichen Projektkosten, -erlöse und -risiken zu ermitteln und im Rahmen einer groben Vergleichsrechnung einander gegenüberzustellen. Grundsätzlich gilt, dass der betriebene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn stehen sollte.

Die umfassende quantitative Abbildung sämtlicher relevanter Kosten, Erlöse und Risiken im Rahmen der konventionellen Beschaffungsvariante wird international als „Public Sector Comparator“ oder „Financial Comparator“ bezeichnet,

3.4.2 Marktansprache („Market Testing“)

Zur Erzeugung von Wettbewerb um die besten und effizientesten Lösungen für eine Projektrealisierung empfiehlt sich die frühzeitige Einbindung marktnaher Informationen in die Projektentwicklung.

Der Adressatenkreis der nichtförmlichen Marktansprache kann dabei vom Adressatenkreis eines IBV durchaus verschieden sein und bspw. mit Banken oder Versicherungen auch solche Ansprechpartner umfassen, die im Rahmen eines IBV regelmäßig nicht als Bereitsteller einer Hauptleistung angesprochen werden würden.

Im Wege der nichtförmlichen Marktansprache kann bspw. erfragt werden, ob der Markt zu einem bestimmten Zeitpunkt überhaupt bereit ist, in notwendigem Umfang (Vermeidung von oligopol- bzw. monopolähnlichen Verhandlungssituationen) an einem Projekt teilzunehmen. Weitere Hinweise betreffen z.B. die Erfahrung und Bereitschaft von Bietern zur Erbringung von Dienstleistungen, die über reines Facility Management hinausgehen. Für die nähere Ausgestaltung des auszuschreibenden Projekts können hier gewonnene Erkenntnisse hilfreiche Anhaltspunkte geben. Frühzeitige Informationen über die

generelle Leistungsfähigkeit und -willigkeit des Marktes mindern überdies das Risiko unwirtschaftlicher Verhandlungsergebnisse im Rahmen des Vergabeverfahrens.

Verfahrensmäßig müssen nichtförmliche Bieter- bzw. Marktansprachen in der Praxis so ausgestaltet sein, dass durch ihre Durchführung nicht das Risiko von Verfahrensrügen im späteren Vergabeverlauf begründet wird. Von daher empfiehlt sich für die Praxis der nichtförmlichen Bieterkommunikation ein ausreichendes Maß an Transparenz und Offenheit. Wettbewerbsverzerrende Informationsvorsprünge sind zu vermeiden.

3.4.3 PPP-Beschaffungsvariante

Bei der PPP-Beschaffungsvariante handelt es sich um die quantitative Abbildung des bevorzugten PPP-Realisierungskonzeptes. Die PPP-Beschaffungsvariante wird aus Sicht der öffentlichen Hand zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Beschaffungsansatzes bereits vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens kalkuliert (Beschaffungsvariantenvergleich).

Bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante versucht die öffentliche Hand abzuschätzen, welche potenziellen Kosten, Erlöse und Risiken mit einer Realisierung der geplanten Maßnahme als PPP verbunden sind. Grundlage für die Schätzung der zur Kalkulation erforderlichen Inputdaten (z.B. Investitionskosten, Finanzierungsstruktur, Finanzierungsbedingungen, Risikoallokation, Erlössituation, Renditeerwartungen des Privaten, etc.) sind die Daten und Informationen der konventionellen Beschaffungsvariante, das Know-how und Erfahrungswissen der Projektbeteiligten, geeignete Benchmarks/Kennzahlen und/oder die Ergebnisse einer entsprechenden Marktansprache. Die tatsächlichen Kosten und Erlöse einer PPP-Realisierung liegen der öffentlichen Hand jedoch erst mit Eingang konkreter Angebote privater Bieter in der Ausschreibungs- und Vergabephase vor.

Bei der Entwicklung der PPP-Beschaffungsvariante ist von einem funktionalen PPP-Verständnis auszugehen, bei dem öffentliche Hand und Privatwirtschaft die für die Projektrealisierung erforderlichen Ressourcen im Rahmen einer langfristigen, vertraglich geregelten Zusammenarbeit in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang einstellen und vorhandene Projektrisiken entsprechend der jeweiligen Risikomanagementkompetenz optimal untereinander aufteilen. Die Entwicklung eines geeigneten Realisierungskonzeptes orientiert sich in erster Linie an ökonomischen Optimierungsüberlegungen hinsichtlich

des festgestellten Bedarfs, der definierten Ziele sowie der formulierten Leistungsanforderungen.

Im Rahmen der Entwicklung, Konkretisierung und Selektion potenzieller PPP-Realisierungskonzepte ist am konkreten Projektsachverhalt zu ermitteln, welche Aufgaben/Tätigkeiten und Projektrisiken an den Privaten übertragen werden können und sollen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung der größte Teil der Projektkosten auf die Betriebskosten entfällt. Bei der konkreten Ausgestaltung derartiger PPP-Realisierungskonzepte ist daher insbesondere die Einbindung Privater in die Betriebsphase eingehender zu analysieren. Im Rahmen einer Aufgaben- und Funktionsanalyse können die unterschiedlichen Aufgaben- und Funktionsbestände, die mit dem Betrieb der geplanten Maßnahme verbunden sind, hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf Private analysiert werden. Aufbauend auf den Ergebnissen der Aufgaben- und Funktionsanalyse sowie unter Berücksichtigung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen und Restriktionen können unterschiedliche Realisierungskonzepte mit jeweils spezifischer Aufgaben- und Risikoteilung entwickelt und anschließend hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit miteinander verglichen werden, um die PPP-Beschaffungsvariante zu ermitteln.

Um eine möglichst effiziente Einbindung Privater zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die durch die öffentliche Hand erarbeitete Aufgaben- und Risikoteilung den Anforderungen und Fähigkeiten der potenzieller Bieter entspricht, sollte i.d.R. eine entsprechende Marktansprache erfolgen. Aufbauend auf den in diesem Zusammenhang erlangten Erkenntnissen und Informationen kann die Aufgaben- und Risikoteilung ggf. adjustiert werden.

Zur Ermittlung der PPP-Beschaffungsvariante, d.h. des bevorzugten PPP-Realisierungskonzeptes, sind die entwickelten PPP-Realisierungskonzepte einander vergleichend gegenüberzustellen und deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zu analysieren. Aus Praktikabilitätsgründen sollte hierbei grundsätzlich schwerpunktmäßig auf qualitative Verfahren und Methoden, wie z.B. eine trägerbezogene Nutzwertanalyse, zurückgegriffen werden. Je nach Bedeutung, Volumen und Komplexität des Projektes sowie Verfügbarkeit der erforderlichen Daten und Informationen kann die qualitative Analyse ggf. durch einfache Vergleichsrechnungen ergänzt werden.

Um belastbare Aussagen aus dem Beschaffungsvariantenvergleich zu erhalten, sind sämtliche Kosten und Erlöse, die der öffentlichen Hand im Rahmen einer PPP-Realisierung entstehen würden, möglichst umfassend abzubilden. In diesem Zusammenhang sind der PPP-Beschaffungsvariante auch diejenigen Kosten zuzurechnen, die der öffentlichen Hand im Rahmen des Management und Controlling eines PPP-Vertrags während der gesamten Projektlaufzeit entstehen. Ebenfalls der PPP-Beschaffungsvariante zuzurechnen sind die Kosten für Risiken, die auch im Rahmen einer PPP von der öffentlichen Hand getragen werden.

Die Betrachtungstiefe bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante wird durch die spezifischen Anforderungen des Beschaffungsvariantenvergleichs und somit primär durch das Projektvolumen, die Projektkomplexität und/oder die verfügbare Datenbasis determiniert. Vor diesem Hintergrund variieren die zur Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante erforderlichen Arbeitsschritte mit den individuellen Projektgegebenheiten/-anforderungen. Grundsätzlich umfasst die Kalkulation jedoch die nachfolgenden Arbeitsschritte:

- Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante,
- Darstellung der quantitativen Unterschiede zwischen der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante,
- Bestimmung von prozentualen Zu-/Abschlagssätzen,
- Ermittlung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante auf Basis der ermittelten Unterschiede zwischen konventioneller und PPP-Beschaffungsvariante sowie der prozentualen Zu-/Abschlagssätze,
- ggf. Abbildung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante in einem Cashflow-Modell.

Der Zeit- und Arbeitsaufwand, der in die Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante investiert wird, muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielbaren Erkenntnisgewinn stehen (Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen). Sämtliche bei der Kalkulation getroffene Annahmen sowie verwendeten Daten- und Informationsquellen sind zu dokumentieren.

3.5 Beschaffungsvariantenvergleich

Im Anschluss an die vollständige Entwicklung der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante wird im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs diejenige Beschaffungsvariante ermittelt, die unter Berücksichtigung aller zu diesem Zeitpunkt verfügbaren entscheidungsrelevanten Daten und Informationen die effektivste und effizienteste Realisierung der geplanten Maßnahme verspricht (bevorzugte Beschaffungsvariante).

In Abhängigkeit von der Bedeutung, des Volumens und der Komplexität des Projektes sowie der verfügbaren Datenbasis können unterschiedliche Verfahren und Methoden zur Anwendung kommen. Hierbei sind sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Die Analyse variiert mit dem Volumen und der Komplexität der konkreten Maßnahme sowie dem Charakter (quantitativ, qualitativ) der verfügbaren Datenbasis. Auf Grund der Bedeutung als quantitativer Vergleichsmaßstab zur Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Beschaffung (Beschaffungsvariantenvergleich, PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis) sowie der Funktion als Informations-, Verhandlungs- und Managementinstrument ist die konventionelle Beschaffungsvariante unabhängig von der tatsächlichen Begründungstiefe des Beschaffungsvariantenvergleichs bereits vor dem Vergabeverfahren umfassend quantitativ abzubilden.

Die bevorzugte Beschaffungsvariante und die im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs gewonnenen Erkenntnisse bilden die zentrale Grundlage für die Entscheidung, ob die Maßnahme konventionell oder als PPP ausgeschrieben werden soll. Die Ausschreibung erfolgt dann als PPP, wenn die PPP-Beschaffungsvariante insgesamt ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als die konventionelle Beschaffungsvariante verspricht. Erweist sich die konventionelle Beschaffungsvariante als wirtschaftlich vorteilhafter, so ist diese zu realisieren oder ggf. die PPP-Beschaffungsvariante zu überarbeiten. Im letzteren Fall wäre insbesondere die gewählte Verteilung der Aufgaben und Risiken zwischen dem öffentlichen Maßnahmenträger und einem Privaten zu überdenken bzw. zu modifizieren. Hierbei sind jedoch der konkrete Bedarf sowie die definierten Ziele der öffentlichen Hand zu berücksichtigen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die PPP-Beschaffungsvariante bzw. das dieser zu Grunde liegende Realisierungskonzept nicht direkt Gegenstand des nachfolgenden Vergabeverfahrens ist (bspw. als „inputorientierte“ Leistungsbeschreibung). Viel-

mehr dienen die im Rahmen der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante gewonnenen Erkenntnisse der abschließenden Konkretisierung der funktionalen, outputorientierten Leistungsbeschreibung, deren Formulierung als Kernstück der Vergabeunterlagen eine zentrale Bedeutung bei der Planung und Vorbereitung des Vergabeverfahrens zukommt.

4. Arbeitspapier Nr. 4: Technik des Vergleichens

4.1 Grundlegende Überlegungen zur Entwicklung des Organisationsmodells

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Verfahren zur Umsetzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase), während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

Angesichts der Unbestimmtheit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erscheint es im Hinblick auf die zentrale Stellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Entwicklung von PPP-Projekten zielführend, zunächst zu fragen, wann in einem geordneten Verfahren in der Projektentwicklungsphase Aussagen über die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme zu treffen sind. Geleitet wird diese zeitliche Strukturierung von dem Gedanken, die Planungsphase möglichst effizient gestalten zu können. Ziel ist es, eine Abschichtung der zu betrachtenden Handlungsalternativen unter Berücksichtigung von PPP-Ansätzen vornehmen zu können. Hierzu bieten sich die folgenden Stufen an:

- erster Test der PPP-Eignung einer Maßnahme zu Beginn der Projektentwicklung (PPP-Eignungstest)
- Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Realisierungskonzeptes vor Eröffnung des Vergabeverfahrens (Beschaffungsvariantenvergleich)
- Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer PPP-Lösung am Ende des Vergabeverfahrens (PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis).

4.2 PPP-Eignungstest

Ziel eines PPP-Eignungstest ist es, zu Beginn der Projektentwicklung entscheiden zu können, ob eine PPP-Lösung für die Umsetzung des geplanten Vorhabens wirtschaftliche Vorteile verspricht.

Die praktische Ausgestaltung des PPP-Eignungstests kann im Rahmen einer Checklist erfolgen. Im Gegensatz zur PPP-Vorteilhaftigkeitsanalyse sowie dem PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis wird im Rahmen des PPP-Eignungstests ausschließlich auf eine beschreibende Analyse der relevanten Aspekte der geplanten Maßnahme abgestellt. Als mögliche Prüfkriterien kommen in Betracht (eine genauere Diskussion dieser Kriterien findet im Arbeitspapier statt):

Tab. 1: Prüfkriterien PPP-Eignungstest

| Prüfkriterien | Voraussetzung für PPP-Eignung |
|---|---|
| Leistungsumfang | Ist Integration von Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes möglich? |
| Risikoverteilung | Besteht signifikantes Risikoprofil? Ist optimaler Risikotransfer möglich? |
| Leistungsbeschreibung | Ist funktionale Leistungsbeschreibung möglich? |
| Projektvolumen | Lässt Projektvolumen Kompensation von Transaktionskosten erwarten? |
| Interesse Bieterseite und Marktstruktur | Kann Projekt marktnah entwickelt werden? Ist Wettbewerb auf Bieterseite zu erwarten? |
| Entgeltmechanismus | Ist Implementierung anreizorientierter Entgeltmechanismen möglich? |

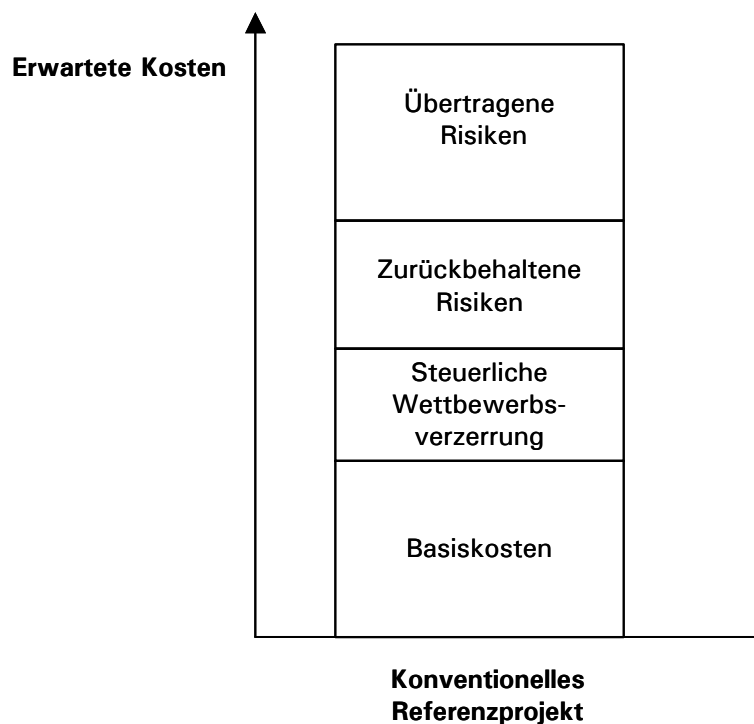
Der PPP-Eignungstest liefert den Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand die Informationen, um über die weitere Projektentwicklung entscheiden zu können. Er legitimiert im Falle einer PPP-Eignung des Vorhabens den Einsatz der erforderlichen Ressourcen für den weiteren Entwicklungsprozess.

Wird festgestellt, dass im Rahmen eines PPP-Modells wahrscheinlich keine wirtschaftlichen Vorteile zu erzielen sind, ist die Projektentwicklung ggf. für einen konventionellen Ansatz fortzuführen.

4.3 Konventionelle Beschaffungsvariante

Die konventionelle Beschaffungsvariante stellt den quantitativen Vergleichsmaßstab (Schätzung der potenziellen risikoadjustierten Kosten und Erlöse der konventionellen Projektrealisierung unter Berücksichtigung des gesamten Projektlebenszyklus) zum Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit konkreter PPP-Realisierungskonzepte im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs sowie des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises dar.

Abb. 5: Komponenten der konventionellen Beschaffungsvariante



Darüber hinaus kann die konventionelle Beschaffungsvariante im Rahmen des Beschaffungsprozesses folgenden weiteren Zwecken und Funktionen dienen:

- Unterstützung bei der Steuerung und Gestaltung des Beschaffungsprozesses (Managementinstrument),

- Unterstützung bei der Verhandlung mit privaten Bietern sowie Aktivierung des Wettbewerbs (Informations- und Verhandlungsinstrument).

Um eine möglichst realistische Abbildung der mit der Umsetzung der konventionellen Beschaffungsvariante verbundenen Kosten, Erlöse und Risiken zu ermöglichen, ist die Ermittlung der erforderlichen Daten und Informationen an dem konkreten Sachverhalt der geplanten Maßnahme zu orientieren. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Arbeits- und Zeitaufwand, der in die Ermittlung der zur Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante erforderlichen Daten und Informationen investiert wird, in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn steht. Daher ist in geeigneten Fällen auf standardisierte Kosten- und Leistungsgrößen zurückzugreifen

Ergeben sich für die konventionelle Beschaffungsvariante und das PPP-Realisierungskonzept der Höhe und des zeitlichen Anfalls nach identische Wertansätze (z.B. evtl. Restwerte des Objektes am Ende der Vertragslaufzeit), sind diese für die Entscheidungsfindung bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht relevant. Aus Gründen der Transparenz (konventionelle Beschaffungsvariante als Management-, Informations- oder Verhandlungsinstrument) sind diese Wertansätze allerdings auszuweisen.

Um die Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit dem PPP-Referenzprojekt zu gewährleisten, müssen beide Ansätze auf Basis einer identischen Leistungsbeschreibung kalkuliert werden und den gleichen Projektsachverhalt abbilden.

Eine genaue Beschreibung zur Ermittlung und methodischen Verarbeitung der einzelnen Kostenkategorien und der einzelnen Kostenpositionen ist dem Arbeitspapier zu entnehmen. Nachfolgend werden im Rahmen dieser Zusammenfassung die Themen Risikokosten, Finanzierung, Preisentwicklung, Diskontierungszinssatz und Wettbewerbsneutralität eingehender betrachtet.

4.3.1 Behandlung von Risiko-, Finanzierungskosten, Preisentwicklung und Wettbewerbsneutralität

4.3.1.1 Risikokosten

Um die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit privatwirtschaftlicher Realisierungskonzepte im Vergleich zur konventionellen Eigenerstellung analysieren zu können, muss die konventionelle Beschaffungsvariante neben den Basiskosten (Planungs-, Errichtungs-, Betriebs-

und Finanzierungskosten) eine umfassende und systematische Kostenkalkulation sämtlicher relevanter und quantifizierbarer Projektrisiken enthalten (vgl. hierzu Arbeitspapier Nr. 6 – Risikomanagement).

Hierbei sollte die Kalkulation der Projektrisiken die Kosten reflektieren, die die öffentliche Hand im Zuge einer konventionellen Eigenrealisierung für die entsprechenden Risiken erwarten und ansetzen würde. Die Projektrisiken werden unterteilt in:

- übertragene Risiken,
- zurückbehaltene Risiken.

Für den Zweck von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind lediglich die an den Privaten übertragenen Risiken von Bedeutung und somit zwingend im konventionellen Referenzprojekt abzubilden. Von der öffentlichen Hand zurückbehaltene Risiken beeinflussen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hingegen nicht und können bei der Abbildung der konventionellen Beschaffungsvariante grundsätzlich vernachlässigt werden. Im Sinne einer vollständigen Kostenerfassung ist die Abbildung der Kosten zurückbehaltener Risiken jedoch zu empfehlen.

4.3.1.2 Finanzierungskosten

Regelmäßig werden die bei der Realisierung einer öffentlichen Hochbaumaßnahme entstehenden Investitionskosten vollständig durch Kreditaufnahme dargestellt. Die Investitionskosten beinhalten neben den oben genannten Kosten der Planungs- und Errichtungsphase ggf. auch die Kosten der (Bau-)Zwischenfinanzierung. Die tatsächliche Finanzierungsstruktur ist insbesondere für die haushaltsmäßige Erfassung und Verbuchung der Zins- und Tilgungsleistungen von Bedeutung.

Für die Darstellung der konventionellen Beschaffungsvariante im Rahmen der betrachteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen empfehlen wir, dass die tatsächlichen Zahlungsströme der öffentlichen Hand die Grundlage für den Vergleich der konventionellen Beschaffungsvariante mit dem PPP-Referenzprojekt bilden. Diese Forderung schließt insbesondere den expliziten Ausweis der tatsächlichen, maßnahmenträgerspezifischen Finanzierungsstruktur (Zins- und Tilgungszahlungen) ein.

4.3.1.3 Preisentwicklung

Für Zwecke der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und für die Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante empfehlen wir die Preisentwicklung explizit auszuweisen und alle Größen in nominalen Werten anzugeben.

Nachdem die Kosten und Erlöse auf Basis einer nominalen Betrachtung abzubilden sind, ist eine konsistente Vorgehensweise bei der Wahl des Diskontierungszins erforderlich. Als Diskontierungszins ist entsprechend ein Nominalzins anzusetzen.

4.3.1.4 Wettbewerbsneutralität

In der steuerlichen Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Band II) wurden Vorschläge für Gesetzesänderungen unterbreitet, um steuerlich bedingte Wettbewerbsverzerrungen bei der Umsatzsteuer und der Grundsteuer zu beseitigen. Bei der Umsatzsteuer empfehlen wir in diesem Zusammenhang die Einführung eines „Refund-Systems“, wie es in Großbritannien bereits existiert, sowie die Einführung einer Optionsmöglichkeit für die Umsatzsteuer, wenn die öffentliche Hand im Rahmen eines PPP-Projektes Empfänger der Leistung ist. Die Grundsteuerproblematik könnte gelöst werden, wenn für eine Grundsteuerbefreiung nur maßgeblich wäre, dass der Grundbesitz für eine Hochbaumaßnahme von einer inländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts für den öffentlichen Dienst oder Gebrauch benutzt wird. Alternativ hierzu wäre auch denkbar, die öffentliche Hand per se als grundsteuerpflichtig zu behandeln.

Werden jedoch die dargestellten Gesetzesänderungen nicht oder nur teilweise umgesetzt, stellt sich die Frage, wie verbleibende Wettbewerbsverzerrungen im Wirtschaftlichkeitsvergleich zu behandeln sind. Es würde zunächst nahe liegen, diese in einer entsprechenden Vergleichsrechnung zu bereinigen. Eine Bereinigung wäre unseres Erachtens jedoch nur sinnvoll, wenn sie der Interessenlage einer ausschreibenden Gebietskörperschaft weitgehend entspricht. Dies würde voraussetzen, dass eine Steuer der ausschreibenden Gebietskörperschaft in voller Höhe selbst zugute kommt. Es wäre nur in diesem Fall gewährleistet, dass eine Gebietskörperschaft in ihrem Haushalt die ggf. aufzuwendenden Mehrausgaben (bei Einpreisung der steuerlichen Effekte beim privaten Vertragspartner in dessen Angebotspreis) vollständig über erhöhte Steuern kompensieren kann.

Aus den Vorschriften von § 1 des Finanzausgleichsgesetzes ergibt sich, dass derzeit der Bund 52%, die Länder 45,9% und die Gemeinden 2,1% des Umsatzsteueraufkommens erhalten. Dies bedeutet, dass das Umsatzsteueraufkommen auf verschiedene Gebietskörperschaften verteilt wird. Das Aufkommen an Realsteuern (Art. 106 Abs. 5 Satz 1), worunter auch die Grundsteuer zählt (§ 3 Abs. 2 AO), erhalten grundsätzlich die Gemeinden. Allerdings wirkt sich die Höhe des Steueraufkommens bei der Grundsteuer auf den Länderfinanzausgleich und somit indirekt auch auf die Finanzlage einer betreffenden Gemeinde aus.

Es lässt sich also feststellen, dass weder bei der Umsatzsteuer noch bei der Grundsteuer eine Bereinigung von steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen im Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der Interessenlage einer Gebietskörperschaft, die ein PPP-Projekt durchführt, in Einklang zu bringen ist. Die Gebietskörperschaft hätte von ihrer Haushaltssituation her betrachtet keinen Anreiz, eine für den Wirtschaftlichkeitsvergleich gesetzlich vorgeschriebene Bereinigung auch tatsächlich vorzunehmen. Die Gebietskörperschaft hierzu dennoch gesetzlich zu verpflichten, erscheint uns zumindest fraglich. Aus unserer Sicht ist vielmehr anzustreben, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich im Ergebnis die für eine Gebietskörperschaft effizienteste Beschaffungsvariante ermittelt.

4.3.2 Kalkulation konventionelle Beschaffungsvariante

Die ermittelten Kosten, Erlöse, Verzerrungstatbestände und Risikopositionen der konventionellen Beschaffungsvariante sind in einem Cashflow-Modell zu erfassen. Für die Vergleichbarkeit mit alternativen PPP-Ansätzen sind die Zahlungsströme auf einen einheitlichen Betrachtungszeitpunkt zu diskontieren und als Kapitalwert abzubilden. Besondere Bedeutung kommt den Zahlungszeitpunkten der Kosten (inkl. Risikokosten) und Erlöse sowie dem verwendeten Diskontierungszinssatz zu.

Die quantitative Analyse kann den Suchprozess nach der wirtschaftlichsten Realisierung einer geplanten Maßnahme wesentlich unterstützen, ist jedoch nicht das alleinige Entscheidungskriterium. Die Erkenntnisse sind zwingend zusammen mit den Ergebnissen einer systematischen Analyse der qualitativen Aspekte einzelner Realisierungskonzepte bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Die konventionelle Beschaffungsvariante stellt keinen unmittelbaren Bestandteil der Vergabeunterlagen dar. Eine umfassende Publikation im Rahmen des Vergabeverfahrens ist

nicht zwingend erforderlich. International hat es sich jedoch als ökonomisch sinnvoll erwiesen, die Publikation bestimmter Komponenten der konventionellen Beschaffungsvariante zu nutzen, um Bieter gezielt mit Informationen zu versorgen und den Wettbewerb sowie die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand zu verbessern. Die Gleichbehandlung der Bieter ist sicherzustellen. Die Komponenten der konventionellen Beschaffungsvariante, die dem Markt in diesem Sinne zugänglich gemacht werden sollten, variieren von Projekt zu Projekt.

Um die Vergleichbarkeit eingehender PPP-Angebote mit der konventionellen Beschaffungsvariante zu gewährleisten, sind seitens der öffentlichen Hand entsprechende Anforderungen an die Erstellung der Angebote zu definieren. Die Anforderungen an die Angebote sind u.a. in den Bewerbungsunterlagen festzulegen und der Aufforderung zur Angebotsabgabe beizufügen.

In der Aufforderung zur Angebotsabgabe (bzw. bereits in der Bekanntmachung) sind die maßgeblichen Wertungskriterien für den Zuschlag aufzuführen. Neben technischen Aspekten sind für die Beurteilung der Angebote insbesondere wirtschaftliche Kriterien von Bedeutung.

Begehrt ein Bieter im Rahmen eines Nachprüfungsverfahrens Akteneinsicht gem. § 111 GWB, ist i.d.R. auch die konventionelle Beschaffungsvariante offen zu legen.

4.4 PPP-Beschaffungsvariante

Bei der PPP-Beschaffungsvariante handelt es sich um die quantitative Abbildung des bevorzugten PPP-Realisierungskonzeptes, das die öffentliche Hand im Rahmen der Entwicklung des Organisationsmodells auf der Grundlage der funktionalen Leistungsbeschreibung sowie der konventionellen Beschaffungsvariante erarbeitet hat.

Aufbauend auf einem positiven PPP-Eignungstest stellt die PPP-Beschaffungsvariante die Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Beschaffungsansatzes bereits vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens dar. Methodisch erfolgt die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit im Rahmen des sog. Beschaffungsvariantenvergleichs durch direkten Vergleich mit der konventionellen Beschaffungsvariante.

Bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante versucht die öffentliche Hand abzuschätzen, welche potenziellen Kosten, Erlöse und Risiken mit einer Realisierung der geplanten Maßnahme als PPP verbunden sind. Grundlage für die Schätzung der zur Kalkulation erforderlichen Inputdaten (z.B. Investitionskosten, Finanzierungsstruktur, Finanzierungsbedingungen, Risikoallokation, Erlössituation, Renditeerwartungen des Privaten, etc.) sind die Daten und Informationen der konventionellen Beschaffungsvariante, das Know-how und Erfahrungswissen der Projektbeteiligten, geeignete Benchmarks/Kennzahlen und/oder die Ergebnisse einer entsprechenden Marktansprache.

Um belastbare Aussagen aus dem Beschaffungsvariantenvergleich zu erhalten, sind sämtliche Kosten und Erlöse, die der öffentlichen Hand im Rahmen einer PPP-Realisierung entstehen würden, möglichst umfassend abzubilden. In diesem Zusammenhang sind der PPP-Beschaffungsvariante auch diejenigen Kosten zuzurechnen, die der öffentlichen Hand im Rahmen des Management und Controlling eines PPP-Vertrags während der gesamten Projektlaufzeit entstehen. Ebenfalls der PPP-Beschaffungsvariante zuzurechnen sind die Kosten für Risiken, die auch im Rahmen einer PPP von der öffentlichen Hand getragen werden.

Die Betrachtungstiefe bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante wird durch die spezifischen Anforderungen des Beschaffungsvariantenvergleichs und somit primär durch das Projektvolumen, die Projektkomplexität und/oder die verfügbare Datenbasis determiniert. Vor diesem Hintergrund variieren die zur Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante erforderlichen Arbeitsschritte mit den individuellen Projektgegebenheiten/-anforderungen. Grundsätzlich umfasst die Kalkulation jedoch die nachfolgenden Arbeitsschritte:

- Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante,
- Darstellung der quantitativen Unterschiede zwischen der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante,
- Bestimmung von prozentualen Zu-/Abschlagssätzen,
- Ermittlung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante auf Basis der ermittelten Unterschiede zwischen konventioneller und PPP-Beschaffungsvariante sowie der prozentualen Zu-/Abschlagssätze,

- ggf. Abbildung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante in einem Cashflow-Modell.

Der Zeit- und Arbeitsaufwand, der in die Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante investiert wird, muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielbaren Erkenntnisgewinn stehen (Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen). Sämtliche bei der Kalkulation getroffene Annahmen sowie verwendeten Daten- und Informationsquellen sind zu dokumentieren.

4.5 Beschaffungsvariantenvergleich

Als ein alternativer, neuartiger Beschaffungsansatz der öffentlichen Hand ist die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer PPP im Vergleich zur konventionellen Eigenrealisierung der Maßnahme angemessen zu überprüfen und nachzuweisen.

Bei dem Beschaffungsvariantenvergleich handelt es sich daher um ein strukturiertes Verfahren bei dem konventionelle und PPP-Beschaffungsvariante einander gegenübergestellt und die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der PPP-Realisierung im Vergleich zur konventionellen Eigenrealisierung bereits vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens abgeschätzt wird.

Im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs wird diejenige Beschaffungsvariante ermittelt, die unter Berücksichtigung aller zu diesem Zeitpunkt verfügbaren entscheidungsrelevanten Daten und Informationen die effektivste und effizienteste Realisierung der geplanten Maßnahme verspricht (bevorzugte Beschaffungsvariante).

Die bevorzugte Beschaffungsvariante und die im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs gewonnenen Erkenntnisse bilden die zentrale Grundlage für die Entscheidung, ob die Maßnahme konventionell oder als PPP ausgeschrieben werden soll. Die Ausschreibung erfolgt dann als PPP, wenn die PPP-Beschaffungsvariante insgesamt ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als die konventionelle Beschaffungsvariante verspricht.

An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die PPP-Beschaffungsvariante bzw. das dieser zu Grunde liegende Realisierungskonzept nicht direkt Gegenstand des nachfolgenden Vergabeverfahrens ist (bspw. als „inputorientierte“ Leistungsbeschreibung). Vielmehr dienen die im Rahmen der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante gewonnenen Erkenntnisse der abschließenden Konkretisierung der funktionalen,

outputorientierten Leistungsbeschreibung, deren Formulierung als Kernstück der Vergabeunterlagen eine zentrale Bedeutung bei der Planung und Vorbereitung des Vergabeverfahrens zukommt.

Bei dem Beschaffungsvariantenvergleich handelt es sich um eine flexible und anwenderorientierte Methode zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor dem Vergabeverfahren, bei der neben quantitativen grundsätzlich auch qualitative Aspekte einer Maßnahme analysiert und im Rahmen der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Die Begründungstiefe der Analyse variiert mit dem Volumen und der Komplexität der konkreten Maßnahme sowie dem Charakter (quantitativ, qualitativ) der verfügbaren Datenbasis.

Die Methodik zur Durchführung des Beschaffungsvariantenvergleichs trägt damit der Tatsache Rechnung, dass belastbare quantitative Daten und Informationen hinsichtlich der PPP-Beschaffungsvariante vor dem Vergabeverfahren – in Ermangelung konkreter PPP-Angebote – u.U. nur begrenzt verfügbar bzw. mit gewissen Kalkulationsunsicherheiten behaftet sind und eine umfassende quantitative Kalkulation im Einzelfall nicht immer möglich ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass auf eine quantitative Abbildung der PPP-Beschaffungsvariante vollständig verzichtet werden kann. Im Sinne einer möglichst belastbaren Aussage hinsichtlich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der PPP-Beschaffungsvariante sind die vorhandenen quantitativen Daten und Informationen umfassend zu erheben sowie der jeweiligen Entscheidungssituation angemessene Ressourcen in die Generierung zusätzlicher Daten und Informationen zu investieren, so dass ein gewisser quantitativer „Basisvergleich“ der konventionellen und PPP-Beschaffungsvariante ermöglicht wird.

Die konventionelle Beschaffungsvariante ist, unabhängig von der Kalkulationstiefe der PPP-Beschaffungsvariante, auf Grund der Bedeutung als quantitativer Vergleichsmaßstab zur Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Beschaffung (Beschaffungsvariantenvergleich, PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis) sowie der Funktion als Informations-, Verhandlungs- und Managementinstrument bereits vor dem Vergabeverfahren umfassend quantitativ abzubilden.

Methodisch entspricht der Beschaffungsvariantenvergleich grundsätzlich den Ansätzen des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises. Für die Ausgestaltung sind jedoch die individuel-

len Projektgegebenheiten, insbesondere das Volumen, die Komplexität und die Datenverfügbarkeit, zu berücksichtigen.

Auf Basis der im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs erarbeiteten Erkenntnisse und Informationen können die Entscheidungsträger der öffentlichen Hand über die weitere Projektentwicklung, insbesondere über die Einleitung des Vergabeverfahrens, entscheiden. Führen die Untersuchungen im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs zu dem Ergebnis, dass die PPP-Beschaffungsvariante eine wirtschaftlich vorteilhaftere Realisierung als die konventionelle Beschaffungsvariante verspricht, ist eine Ausschreibung des Projektes als PPP vorzunehmen.

Die im Rahmen der Entwicklung des Organisationsmodells und der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geleisteten Vorarbeiten, wie z.B. die Feststellung des Bedarfs, die Definition der Projektziele, die Formulierung einer vorläufigen funktionalen Leistungsbeschreibung sowie die marktnahe Entwicklung der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante, ermöglichen eine zielgerichtete und effiziente Vorbereitung eines entsprechenden Vergabeverfahrens. Insbesondere die funktionale Leistungsbeschreibung und die Wirtschaftlichkeitsberechnungen stellen wesentliche Bestandteile zur Sicherung der sog. „Vergabereife“ des Projektes dar.

Ergibt sich aus dem Beschaffungsvariantenvergleich die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der konventionellen Beschaffungsvariante, ist zu überlegen, ob und inwieweit das dieser zu Grunde liegende Realisierungskonzept, insbesondere die geplante Aufgaben- und Risikoteilung, modifiziert werden kann bzw. soll. Ggf. sind in diesem Zusammenhang auch die definierten Projektziele sowie die formulierten Leistungsanforderungen zu überprüfen. Soll das entwickelte Realisierungskonzept unverändert beibehalten werden, besteht die Möglichkeit, das Projekt nicht als PPP, sondern konventionell zu realisieren. Mit der konventionellen Beschaffungsvariante steht der öffentlichen Hand ein Konzept zur Verfügung, auf dessen Grundlage zeitnah ein entsprechendes Vergabeverfahren vorbereitet und durchgeführt werden könnte.

Der Beschaffungsvariantenvergleich umfasst eine systematische Schätzung aller relevanten Ein- und Auszahlungen der konventionellen sowie der PPP-Beschaffungsvariante über den gesamten Projektlebenszyklus. Vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse des Beschaffungsvariantenvergleichs als Grundlage der haushaltsrechtlichen Veran-

schlagung der Ausgaben für die geplante Maßnahme vor Einleitung eines Vergabeverfahrens herangezogen werden.

4.6 PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis

Der PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis stellt den Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase (Bedarfsfeststellung bis Zuschlagserteilung) einer Maßnahme dar und dient dem abschließenden Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des im Rahmen der Angebotsbewertung identifizierten bevorzugten PPP-Angebots unmittelbar vor der Erteilung des Zuschlags. Die konventionelle Beschaffungsvariante fungiert dabei als Benchmark, die vom bevorzugten PPP-Angebot zu schlagen ist.

Das Vergabeverfahren setzt auf den Ergebnissen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase, insbesondere der (vorläufigen) Leistungsbeschreibung sowie den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs auf. Beide sind für das Erreichen der sog. Vergabereife von zentraler Bedeutung.

Aufgrund der Komplexität von PPP-Hochbaumaßnahmen sowie der konzeptionellen Offenheit der Leistungserstellung, stellt das Verhandlungsverfahren regelmäßig die zweckmäßigste Vergabeart dar. Es empfiehlt sich ein gestuftes, paralleles Verfahren, bei dem der Wettbewerb zwischen den Bietern möglichst lange aktiv erhalten wird. Durch ein derartiges Verfahren wird das Innovationspotenzial Privater maximal erschlossen und die Verhandlungsposition des öffentlichen Auftraggebers gestärkt. Die Anwendung des Verhandlungsverfahrens trägt der Tatsache Rechnung, dass die im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase entwickelte bevorzugte Beschaffungsvariante im Rahmen des (wettbewerblichen) Vergabeverfahrens konkretisiert und abschließend ausgestaltet wird. Eine unveränderliche a priori Festlegung auf ein konkretes PPP-Vertragsmodell ist bei Anwendung des Verhandlungsverfahrens nicht zulässig – widerspricht auch der primär an ökonomischen Kriterien orientierten Entwicklung der geeigneten PPP-Modellstruktur.

4.6.1 Vorgehensweise und methodischer Ansatz

Im Unterschied zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs liegen beim PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis konkrete PPP-

Angebote privater Bieter vor, die zu bewerten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit miteinander zu vergleichen sind.

Die eingehenden PPP-Angebote (indikative und verbindliche Angebote) sind während des gesamten Vergabeverfahrens kontinuierlich mit der konventionellen Beschaffungsvariante abzugleichen, um sicherzustellen, dass diese im Vergleich zur konventionellen Eigenrealisierung wirtschaftlich vorteilhaft sind. Durch den ständigen Abgleich mit der konventionellen Beschaffungsvariante ist es der ausschreibenden Stelle möglich, zeitnah zu reagieren, sollten die eingehenden PPP-Angebote in einem offensichtlichen Missverhältnis (z.B. aufgrund eines auffallend hohen/niedrigen Angebotspreises) zur konventionellen Beschaffungsvariante stehen. Aufgrund der marktnahen Entwicklung des Organisationsmodells (z.B. Durchführung von Markterkundungen in der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase) sowie der detaillierten Kalkulation der konventionellen Realisierungsvariante verfügt die ausschreibende Stelle über solide Kenntnisse der eigenen Kostensituation, der Fähigkeiten und Anforderungen des Marktes bzw. der relevanten Akteure und ist entsprechend für die Verhältnismäßigkeit der eingehenden Angebote sensibilisiert.

Mit Abgabe der PPP-Angebote beginnt im Rahmen des Verhandlungsverfahrens ein dynamischer Prozess, in dessen Verlauf grundsätzlich sämtliche Angebotsbestandteile verhandelt werden können. Entsprechend können sich während des Vergabeverfahrens sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig gewisse Modifikationen und/oder Spezifikationen gegenüber der ursprünglichen Leistungsbeschreibung der öffentlichen Hand ergeben. Durch Formulierung einer funktionalen, outputorientierten Leistungsbeschreibung, die den Bietern zwar ein „Ziel“ vorgibt, den „Weg“ dorthin jedoch weitestgehend offen lässt, ergibt sich zusätzlicher Gestaltungsspielraum für die konkrete Ausgestaltung des Realisierungskonzeptes. Sind darüber hinaus Nebenangebote zugelassen, ergeben sich für den Bieter ebenfalls gewisse Möglichkeiten zur Abweichung von der ursprünglichen Leistungsbeschreibung.

Um die Vergleichbarkeit mit den PPP-Angeboten zu gewährleisten, ist die konventionelle Beschaffungsvariante in den unterschiedlichen Phasen des Vergabeverfahrens kontinuierlich weiterzuentwickeln und zu aktualisieren. Die in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Adjustierungen der konventionellen Beschaffungsvariante beziehen sich bspw. auf die verhandelte Verteilung der Aufgaben und Funktionen sowie die Allokation der Projektrisiken. Technische Innovationen, bauliche Optimierungsvorschläge, Ansätze

zur Verbesserung betrieblicher Prozesse oder ähnlich Ansätze zur Steigerung der Effizienz bzw. Senkung der Kosten, die private Bieter im Rahmen ihrer Angebote präsentieren, dürfen seitens der ausschreibenden Stelle im Sinne eines fairen Vergleichs der unterschiedlichen Realisierungsansätze nicht aufgegriffen und der konventionellen Beschaffungsvariante zugerechnet werden. Um eine hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten, sind sämtliche Entwicklungsstufen sowie die vorgenommenen Anpassungen und Modifikationen der konventionellen Beschaffungsvariante während des Vergabeverfahrens umfassend zu dokumentieren.

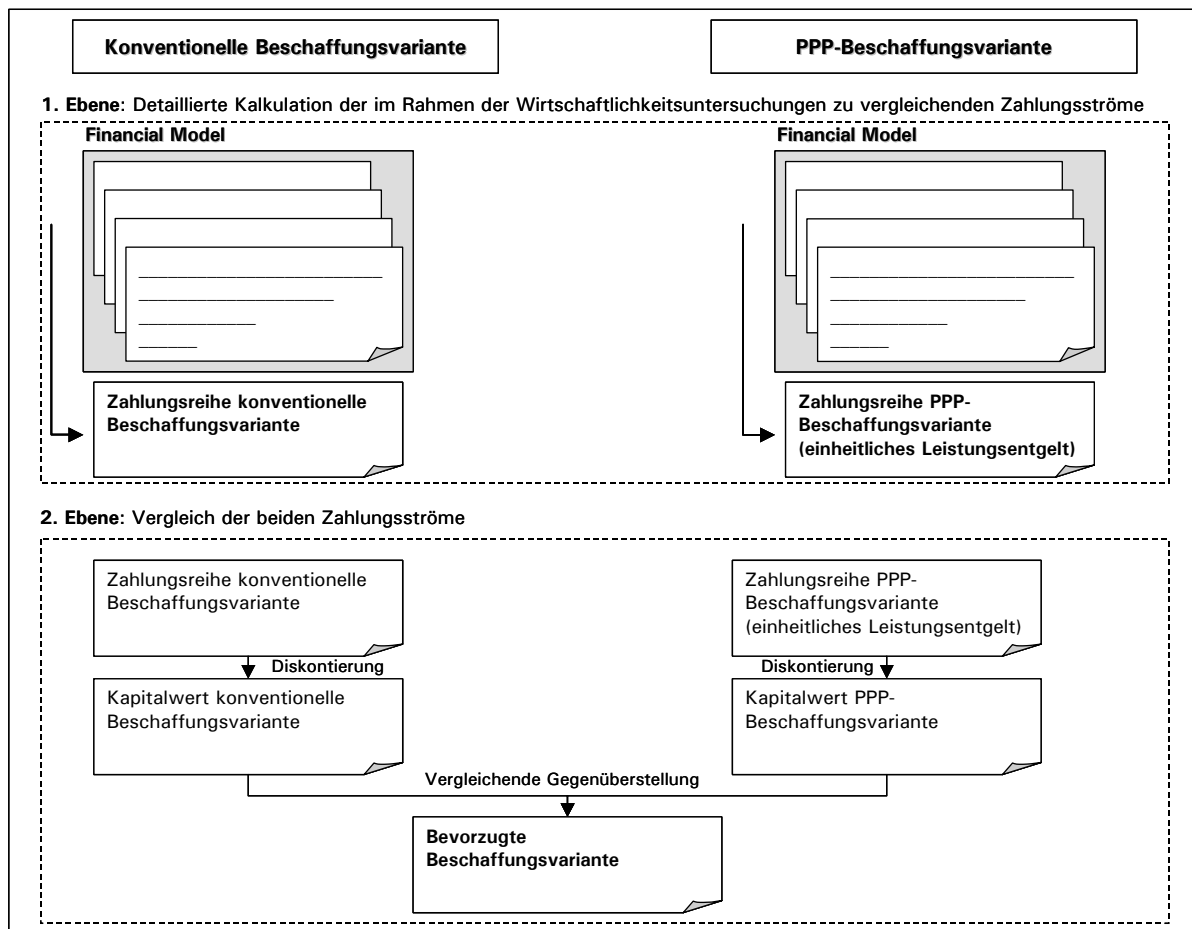
4.6.2 Dynamische Verfahren der Investitionsrechnung und Diskontierungszins

Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen findet bei der Analyse quantitativer Aspekte grundsätzlich die Kapitalwertmethode Anwendung. Der Kapitalwert einer Maßnahme ergibt sich aus der Summe aller ursächlich aus der Maßnahme resultierenden auf einen gemeinsamen Betrachtungszeitpunkt ab- bzw. aufgezinste Ein- und Auszahlungen. Als Parameter für die Ab- und Aufzinsung fungiert der Diskontierungszins.

Betrachtungsgegenstand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die periodischen Zahlungsströme, welche die Ergebnisse der vorgelagerten detaillierten Kalkulationen sowohl der öffentlichen Hand wie auch der Privaten darstellen. Bei der Kalkulation des Privaten bildet der Zahlungsstrom das (einheitliche) durch die öffentliche Hand an den Privaten zu leistenden Entgelt ab. Der komplementäre Zahlungsstrom der konventionellen Beschaffungsvariante wird durch entsprechende Betrachtungen der öffentlichen Hand für den Fall der Eigenrealisierung ermittelt.

Insofern ist grundsätzlich zu unterscheiden, auf welcher Betrachtungsebene welche Instrumente eingesetzt werden. Entsprechend sind zunächst auf Basis detaillierter Finanzplanungen die Zahlungsströme für die konventionelle Beschaffungsvariante durch die öffentliche Hand und für die Bereitstellung der hochbaulichen Infrastruktur im Rahmen einer PPP-Lösung (einheitliches Leistungsentgelt) durch den Privaten zu bestimmen. Diese Vorgehensweise greift die Ansätze der vollständigen Finanzplanung auf und wird regelmäßig im Rahmen von Financial Models umgesetzt. Die ermittelten periodischen Zahlungsströme sind einander anschließend gegenüberzustellen und Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Abb. 6: Betrachtungsebenen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen



Dynamische Investitionsrechnungsverfahren ermöglichen den Vergleich unterschiedlicher Zahlungsströme. Ein Entscheidungsträger kann den Zahlungsstrom auswählen, welcher den höchsten Nutzen hat. Für die Entscheidungssituation im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besteht das Ziel darin, als Entscheidungskriterium für die abgebildeten quantitativen Faktoren den Kapitalwert zu bestimmen. Bei der Ermittlung des Kapitalwertes ist die Einstellung des Entscheidungsträgers für den zeitlichen Anfall der Ein- und Auszahlungen zu berücksichtigen. Der Diskontierungszins muss insofern diese Einstellung abbilden. Als ein weiteres Entscheidungskriterium bei dem Vergleich alternativer Beschaffungsansätze kann der Endwert der Cashflowströme herangezogen werden. Ausgehend von gleichen Annahmen bei der Bestimmung des Vergleichsmaßstabes führen Kapital- und Endwertbetrachtung zu den gleichen Ergebnissen.

Werden verschiedene Zahlungsströme (konventionelle Beschaffungsvariante und PPP-Ansätze) verglichen, müssen die Alternativen ein adäquates Risikoprofil aufweisen. Die Abbildung von Risiken kann auf Basis zweier in der Literatur anerkannter Methoden er-

folgen. Die Vergleichbarkeit von Projekten kann (1) durch eine Risikoadjustierung in dem gewählten Diskontierungszins hergestellt werden. Zudem besteht (2) die Möglichkeit, entscheidungsrelevante Risiken separat zu bepreisen und in einem entsprechenden Zahlungsstrom abzubilden. Der letztgenannte Ansatz wird für die hier durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gewählt.

Die periodischen Zahlungen der zu vergleichenden Ansätze sind mit den jeweiligen periodenspezifischen Zinssätzen zu diskontieren. Bei der Diskontierung sind die entsprechenden Zero-Zinssätze anzuwenden. Die Anwendung der periodenspezifischen Diskontierungszinssätze ist die genaueste Herangehensweise für den Vergleich der alternativen Realisierungsansätze auf Basis der Kapitalwertmethode. Sie ist durch eine gewisse Komplexität gekennzeichnet. Zudem variieren die Zinsstrukturkurven quasi im Sekunden-takt. Aus diesem Grund ist immer eine Annahme für die zu Grunde zu legende Zinsstrukturkurve dergestalt zu treffen, dass diese für einen bestimmten Zeitpunkt auf Basis einer Informationsquelle (z.B. Bundesbank, Reuters oder Bloomberg) bestimmt wird und für alle zu vergleichenden Realisierungsvarianten gleichermaßen Anwendung findet.

Trotz der erhöhten Komplexität erachten wir die Nutzung der Zinsstrukturkurve für den Vergleich der konventionellen Beschaffungsvariante mit dem PPP-Referenzprojekt als praktikabel und empfehlen diese Vorgehensweise grundsätzlich anzuwenden. Die Sensitivitätsanalyse bedarf dann der Variation der einzelnen periodenspezifischen Zinssätze.

Die Anwendung eines durchschnittlichen Diskontierungszinses wird insbesondere der Forderung nach Handhabbarkeit gerecht. Ein durchschnittlicher Diskontierungszins wird zur Zeit in allen im Rahmen der internationalen Analyse untersuchten Ländern angewandt, wobei die Bestimmung des Diskontierungszinses variiert.

Als durchschnittlicher Diskontierungszins ist der entsprechende Zins für eine zehnjährige quasi risikofrei Anlageform zu wählen. Diese Vorgehensweise lehnt sich methodische an die Empfehlungen des IDW an. Allerdings kann bei öffentlichen Hochbaumaßnahmen nicht ein unendliches Fortführen der Leistungserbringung (Going concern) unterstellt werden. Dementsprechend ist nicht auf den durchschnittlichen Zins für quasi risikofreie Anlagen in der Vergangenheit abzustellen, sondern kann der tatsächliche Zins für eine zehnjährige quasi risikofrei Anlageform als gute Näherung für das aktuelle Zinsniveau verwendet werden.

Entsprechend unseren Ausführungen zur Relevanz des Diskontierungszinses greift dieser Ansatz den Aspekt der Robustheit der Entscheidungsfindung auf und unterstellt, dass die Ergebnisse nicht durch eine noch exaktere Bestimmung des Diskontierungszins verändert werden. Unter Beachtung der gewonnenen Aussagen der Sensitivitätsanalyse sind die Ergebnisse des Vergleichs der betrachteten Realisierungsansätze dann ebenfalls als belastbar einzuschätzen. Insofern stellt die Anwendung eines durchschnittlichen Zinssatzes in Verbindung mit der Durchführung einer Sensitivitätsanalyse eine praktikable und hinreichend genaue Näherungslösung dar.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass der Diskontierungszins nur ein Baustein im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist. Seine Bedeutung ist dementsprechend zu relativieren. Die Wahl des Diskontierungszinses ist vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen und die Ergebnisse sind auf ihre Sensitivität bezüglich des Diskontierungszinses zu prüfen. Dementsprechend empfehlen wir, dass die Ergebnisse des Vergleichs der betrachteten Zahlungsströme, ausgehend von dem zu Grunde gelegten Zinssatz durch Variation des Diskontierungszins auf ihre Robustheit geprüft werden. Variieren die Ergebnisse durch Veränderung des Diskontierungszinses signifikant, empfehlen wir die Annahmen und Berechnungen der betrachteten Referenzprojekte zu prüfen und bei Bestätigung der Richtigkeit dieser, die Entscheidung zwischen den Ansätzen nicht auf Grundlage des Kapitalwertvergleichs zu treffen, sondern insbesondere auf die Analyse der qualitativen Faktoren abzustellen.

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit im Rahmen des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises sind neben sämtlichen entscheidungsrelevanten quantitativen auch unmittelbar auftragsbezogene qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Die Analyse der quantitativen Aspekte erfolgt regelmäßig auf Basis der Kapitalwertmethode. Qualitative Sachverhalte sind im Rahmen der Nutzwertanalyse zu erfassen und zu bewerten. Die Sensitivität bzw. Stabilität der jeweiligen Ergebnisse hinsichtlich der verwendeten Eingangsdaten und der getroffenen Annahmen, ist durch geeignete Sensitivitätsanalysen zu untersuchen. Für die abschließende Entscheidungsfindung sind die Ergebnisse der Kapitalwertmethode und der Nutzwertanalyse zusammenzuführen und auszuwerten.

4.6.3 Zusammenführung der quantitativen und qualitativen Analyse

Bei der Entscheidung, ob die konventionelle Beschaffungsvariante oder das bevorzugte PPP-Angebot wirtschaftlich vorteilhafter ist, sind die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Analyse aufzugreifen und angemessen zu berücksichtigen.

Soweit möglich, ist bei der Entscheidungsfindung zu vermeiden, die Ergebnisse der Kapitalwertmethode (bewertet in Geldeinheiten) und die Ergebnisse der Nutzwertanalyse (bewertet anhand von Bewertungspunkten) auf einer einheitlichen Bewertungsskala zusammenzuführen.

Dieser Ansatz kann insbesondere dann durchgehalten werden, wenn die Ergebnisse der Kapitalwertmethode zu der gleichen Entscheidung wie die Ergebnisse der Nutzwertanalyse führen und die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eindeutig ist.

Tab. 2: Entscheidung bei gleichgerichteten Ergebnissen der Kapitalwertmethode und der Nutzwertanalyse

| | Konventionelle Beschaffungs- variante | Bevorzugtes PPP-Angebot |
|------------------------------------|--|-------------------------|
| Kapitalwert [TEUR] | 50.000 | 40.000 |
| Nutzwert [Bewertungspunkte] | 0,7 | 0,9 |

Durch einfaches Gegenüberstellen der Ergebnisse lässt sich feststellen, dass die PPP-Beschaffungsvariante bei einem geringeren Kapitalwert über einen höheren Nutzwert verfügt und somit wirtschaftlich vorteilhafter als die konventionelle Beschaffungsvariante ist.

Führen Kapitalwertmethode und Nutzwertanalyse zu unterschiedlichen Vorteilhaftigkeitsentscheidungen (bspw. ist das bevorzugte PPP-Angebot nach der Kapitalwertmethode vorteilhafter, weist jedoch einen geringeren Nutzwert auf), sind weiterführende Betrachtungen erforderlich, die regelmäßig eine Zusammenführung der Ergebnisse auf einer einheitlichen Bewertungsskala bedingen.

Bei derartigen Sachverhalten bedarf es eines systematischen und transparenten Bewertungs- und Auswahlverfahrens, das eine belastbare und nachvollziehbare Begründung der Entscheidung für eine Realisierungsvariante liefert.

Verfahrenstechnisch besteht in diesem Zusammenhang grundsätzlich die Möglichkeit, auf die Nutzwertanalyse zurückzugreifen und den Kapitalwert als zusätzliches Zielkriterium zu definieren. Dabei ist der Kapitalwert entsprechend seiner Relevanz für die Entscheidungsfindung zu gewichten und mit Bewertungspunkten zu versehen. Anhand der Gewichtung des Kapitalwertes kann dessen Bedeutung für die abschließende Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der konventionellen Beschaffungsvariante bzw. des bevorzugten PPP-Angebotes bewusst betont oder marginalisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu achten, dass die Gewichtung des Kapitalwerts in einem angemessenen Verhältnis zu den qualitativen Zielkriterien steht. Bei der Einbeziehung des Kapitalwerts in die Nutzwertanalyse gilt es darüber hinaus sicherzustellen, dass Mehrfacherfassungen vermieden werden und die Nutzenunabhängigkeit der Zielkriterien gewährleistet ist.

Alternativ zur Berücksichtigung des Kapitalwertes in der Nutzwertanalyse besteht die Möglichkeit, die Analyse quantitativer und qualitativer Projektsachverhalte weiterhin gesondert durchzuführen und die jeweiligen Ergebnisse in einem nachgelagerten Verfahrensschritt für die abschließende Gesamtbeurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zusammenzuführen. Vorteile eines derartigen Ansatzes sind die inhaltlich getrennte Analyse quantitativer und qualitativer Sachverhalte sowie die hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung. Auch bei diesem Verfahren kommt der Gewichtung der Ergebnisse, d.h. der Kapital- und Nutzwerte der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante, eine zentrale Bedeutung zu.

Ein mögliches Rechenverfahren zur Zusammenführung der Ergebnisse der Kapitalwertmethode und Nutzwertanalyse ist im Arbeitspapier Nr. 4 beispielhaft dargestellt.

4.7 Ergebnis des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises

Im Rahmen des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises werden sowohl sämtliche entscheidungsrelevanten quantitativen als auch unmittelbar auftragsbezogene qualitative Aspekte berücksichtigt, so dass eine umfassende Bewertung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des bevorzugten PPP-Angebotes ermöglicht wird. Die Kriterien zur Beurteilung der

Wirtschaftlichkeit sind dabei regelmäßig mit den Zuschlagskriterien deckungsgleich, so dass die Ergebnisse des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises eine geeignete Basis für die Zuschlagserteilung bzw. den Vertragsabschluss darstellen.

Der Zuschlag auf das bevorzugte PPP-Angebot erfolgt dann, wenn dieses unter Berücksichtigung aller Wertungskriterien (quantitativ und qualitativ) ein besseres Preis-Leistungsverhältnis als die konventionelle Beschaffungsvariante bietet. Die Entscheidung über die Annahme eines bestimmten Angebotes als Zuschlagsabsicht ist den nicht berücksichtigten Bietern seitens der öffentlichen Hand mitzuteilen. Es ist darauf zu achten, dass zwischen Information der nicht berücksichtigten Bieter und der Zuschlagserteilung bzw. dem Vertragsabschluss eine gewisse Frist liegt, die den erfolglosen Bietern ggf. Möglichkeit zur Reaktion bietet.

Kann die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des bevorzugten PPP-Angebotes nicht nachgewiesen werden, sind entsprechende Nachverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter, bspw. hinsichtlich der Aufgaben- und Risikoverteilung, aufzunehmen. Führen die Nachverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter nicht zum Zuschlag/Vertragsabschluss sind entsprechende Verhandlungen mit den „nächstbesten“ Bieter aufzunehmen.

4.8 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Leistungs- und Erfolgskontrolle

Aufgrund der PPP-Projekten inhärenten langfristigen und komplexen Leistungsbeziehung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Vertragspartner sind auch nach der Zuschlagserteilung an einen Bieter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Leistungs- und Erfolgskontrolle durchzuführen.

Die Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO enthält diesbezüglich entsprechende Vorgaben, die je nach Zeitpunkt der Untersuchungen unterscheiden in:

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen während der Durchführung der Maßnahme („laufende Beobachtung“ und „begleitende Erfolgskontrolle“),
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Beendigung der Maßnahme („abschließende Erfolgskontrolle“).

Im Rahmen der Erfolgskontrolle unterscheidet die Verwaltungsvorschrift ferner nachfolgende Untersuchungen:

- Zielerreichungskontrolle – Feststellung, ob und inwieweit die definierten Projektziele zum Betrachtungszeitpunkt erreicht sind.
- Wirkungskontrolle – Ermittlung, ob und inwieweit die spezifische Maßnahme für die Zielerreichung ursächlich ist.
- Wirtschaftlichkeitskontrolle – Untersuchung, ob der Vollzug der Maßnahme hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs (Vollzugswirtschaftlichkeit) sowie der übergeordneten Zielsetzungen (Maßnahmenwirtschaftlichkeit) wirtschaftlich ist.

Während auf Landesebene prinzipiell vergleichbare Anforderungen bestehen, existieren auf kommunaler Ebene entsprechende oder ähnliche Vorschriften nicht. Im Sinne eines umfassenden Vertragsmanagement und -controlling ist es jedoch empfehlenswert, auch auf kommunaler Untersuchungen zur Leistungs- und Erfolgskontrolle vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Durchführung sog. „laufender Beobachtungen“.

Vor dem Hintergrund der „Fremderbringung“ von Leistungen durch Private sowie der damit verbundenen komplexen Vertragsbeziehungen kommt der laufenden Beobachtung im Sinne eines kontinuierlichen und umfassenden Vertragscontrolling/-monitoring durch die öffentliche Hand eine zentrale Bedeutung zu. Die laufende Beobachtung ermöglicht die fortlaufende Überwachung der vertragsgemäßen Leistungserbringung, insbesondere der Erfüllung der definierten Leistungsstandards. Auf dieser Grundlage hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, zeitnah auf evtl. Nicht-/Schlechtleistungen des Privaten oder sonstige Unregelmäßigkeiten oder Abweichungen von den vertraglichen Vereinbarungen zu reagieren sowie die Zahlungen des monatlichen Leistungsentgelts entsprechend der tatsächlichen Leistungserbringung („Performance“) des Privaten aktiv zu steuern.

Auf Grund der kontinuierlichen und systematischen Aufnahme und Analyse von Projektinformationen stellt die laufende Beobachtung darüber hinaus ein geeignetes Verfahren dar, empirisches Datenmaterial zur Planung und Umsetzung (Errichtung, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung) von PPP Projekten zu sammeln, aufzubereiten und anschließend, bspw. in Form von Kennzahlen-/Benchmarking-Pools, für die Strukturierung

zukünftiger PPP-Projekte sowie die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereitzustellen.

Neben der laufenden Beobachtung sieht die VV zu § 7 BHO die Durchführung zeitpunktbezogener begleitender Erfolgskontrollen vor. Hierbei sind insbesondere die Effektivität und die Effizienz der Maßnahme zum jeweiligen Betrachtungszeitpunkt zu beurteilen.

Die Wirtschaftlichkeitskontrolle setzt auf dem Ergebnis des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweises auf. Zur Beurteilung der Effizienz der Maßnahme sind die Kapitalwertberechnung und/oder die Nutzwertanalyse mit den tatsächlichen Daten zum Zeitpunkt der Kontrolle erneut durchzuführen und den geplanten Werten, d.h. den Ergebnissen des PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis, vergleichend gegenüberzustellen (Soll-Ist-Vergleich).

Getroffene Annahmen sowie die Methodik und die Ergebnisse begleitender Erfolgskontrollen sind umfassend zu dokumentieren und systematisch auszuwerten. Wesentliche Abweichungen zwischen den Plan- und Ist-Ergebnissen sind zu erläutern. Auf der Grundlage der Ergebnisse begleitender Erfolgskontrollen sind seitens der öffentlichen Hand ggf. angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um eine nachhaltige Zielerreichung sicherzustellen. Es ist daher wichtig, dass das PPP-Vertragswerk der öffentlichen Hand bei Eintritt bestimmter Projektatbestände vertraglich definierte Rechte, bspw. Eintrittsrechte oder das Recht zur vorzeitigen Vertragsbeendigung, eröffnet.

Effektivität und Effizienz einer Maßnahme sind nach deren Beendigung endgültig im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle festzustellen. Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle grundsätzlich kein Unterschied.

4.9 Rechenbeispiel

Im Anhang zu Arbeitspapier Nr. 4 findet sich eine hypothetische Beispielsrechnung in Form eines Cash Flow-Modells. Damit soll die methodische Vorgehensweise bei der Analyse quantitativer Projektsachverhalte veranschaulicht werden.

In dem Modell sind die für die Beispielsrechnung relevanten Kosten- und Erlöspositionen einer Hochbaumaßnahme sowie die für die Kalkulation der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante zu treffenden Annahmen exemplarisch dargestellt.

5. Arbeitspapier Nr. 5: Risikomanagement

Das Arbeitspapier bereitet das Thema Risikomanagement thematisch auf und verdeutlicht, wie der Prozess der Risikoanalyse zu gestalten ist und welche Instrumente zum Einsatz kommen. Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind die aus den Risiken resultierenden Wertansätze zu ermitteln und bei der quantitativen Abbildung der konventionellen Beschaffungsvariante und der vergleichenden Gegenüberstellung mit den PPP-Beschaffungsansätzen zu berücksichtigen.

Das Arbeitspapier führt zum allgemeinen Verständnis kurz in die Thematik Risiko und Risikomanagement ein. Anschließend erfolgt eine Einordnung des Risikomanagements in den Projektentwicklungsprozess. Danach werden die einzelnen Teilschritte des Risikomanagementprozesses detailliert erörtert. Den Schwerpunkt der Ausführungen bildet der Abschnitt Risikobewertung, da die Bewertung von Risiken die Grundlage für die Abbildung der Risikokosten zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlichen Hochbauvorhaben bildet.

5.1 Risiken und Risikomanagement

Die Zukunftsbezogenheit öffentlicher Hochbaumaßnahmen (Lebenszyklusbetrachtungen der öffentlichen Hochbaumaßnahmen führen zu entsprechenden Projektlaufzeiten) bedeutet, dass bezüglich der Zielerreichung Unsicherheiten bestehen, die technische, ökonomische und/oder rechtliche Ursachen haben. Die Unsicherheiten bedeuten Risiken für den Grad der Zielerreichung.

Der Risikobegriff kann je nach Betrachtungsweise entweder ausgehend von den Ursachen oder den Wirkungen der Risiken verstanden werden. Aufgrund von Informationsdefiziten besteht im ersten Fall Unsicherheit bezüglich der zu treffenden Handlungsentscheidung. Risiko ist dementsprechend als Möglichkeit zu verstehen, dass eine Entscheidung angesichts der tatsächlichen Entwicklung nicht optimal getroffen worden ist. Bei einer wirkungsorientierten Betrachtungsweise bezeichnet Risiko die Abweichung von erwarteten Ereignissen. Die Abweichungen sind nach Art und Höhe zu bestimmen.

Das Management von Risiken erfolgt im Rahmen der Risikopolitik. Hierbei steht die Gestaltung und Beeinflussung der Maßnahme mit Blick auf die risikorelevanten Parameter im Vordergrund. Ein zentraler Aspekt im Rahmen des Risikomanagements ist die Risiko-

allokation. Entsprechend der Prämisse „es soll derjenige ein Risiko tragen, der dieses am effizientesten managen kann“ sind Risiken zwischen den Projektbeteiligten optimal zu verteilen. Ziel des Risikomanagements ist die Minimierung der Gesamtkosten eines Projekts.

Für öffentliche Hochbaumaßnahmen kommt dem Risikomanagement unter anderem aus den folgenden Gründen eine zentrale Bedeutung zu:

- Eine systematische Auseinandersetzung mit den Projektrisiken ist Voraussetzung für ein umfassendes Projektverständnis und die optimale Gestaltung der Projektkonzeption.
- Die materiellen Konsequenzen der Risiken beeinflussen den Projekterfolg. Deshalb sind die projektspezifischen Risiken angemessen zu behandeln.
- Im Rahmen von PPP-Ansätzen sind die Risiken zwischen den Beteiligten optimal zu verteilen, unter Berücksichtigung der Aufnahmebereitschaft des Marktes für das entsprechende öffentliche Hochbauprojekt.

Zur effizienten Handhabung von Risiken ist ein zielgerichteter und geordneter Risikomanagementprozess erforderlich. Zunächst werden die Risiken identifiziert (Erkennung, Analyse) und anschließend bewertet. Die Risikosteuerung umfasst die optimale Allokation der Risiken (u.a. vertragliche Vereinbarungen) und Maßnahmen zur Minimierung der Risikokosten (Vermeidung, Versicherung). Im Rahmen der Risikoüberwachung hat der Maßnahmenträger ein Risikocontrolling einzurichten.

5.2 Risikoidentifizierung

Bei der Durchführung von Infrastrukturvorhaben sind im Rahmen der Risikoidentifizierung zunächst die projektspezifischen Risiken vollständig und systematisch aufzunehmen und zu beschreiben. Zur Risikoidentifizierung von PPP-Projekten empfiehlt sich die Anwendung von Checklisten und Standardtools, entwickelt aus bisherigen Projekterfahrungen, gegliedert entsprechend den nach Projektphasen aufzuteilenden Risikofeldern Planung, Bau und Betrieb (und ggf. Verwertung), unter Einbeziehung der Finanzierungsaspekte. Die Anwendung von Checklisten und Standardtools sichert eine einheitliche, systematische und nachvollziehbare Vorgehensweise. Die Checklisten sind mit zunehmender Erfahrung anzupassen.

In den Prozess der Risikoidentifizierung sind neben den direkt Projektverantwortlichen auch sachkundige Dritte einzubeziehen. Diese sollten aus ihrem täglichen Arbeitsumfeld mit den Abläufen in der Planungs-, Bau- und/oder Betriebsphase vergleichbarer Projekte vertraut sein (z.B. Mitarbeiter aus entsprechenden Bauabteilung oder Liegenschaftsbetrieben, Mitarbeiter aus dem Betriebsbereich - JVA, Krankenhäuser, etc. -). Zudem sind je nach Bedarf weitere technische (z.B. Architekten, Ingenieure), betriebswirtschaftliche (z.B. Bau- und Facility Management-Fachleute, Vertreter von Banken und Versicherungen, Financial Adviser, Projektentwickler und -manager) und rechtliche (z.B. Vertrags- und Steuerrechtsexperten) Sachverständige einzubinden. Insbesondere für neuartige und/oder komplexe Projekte empfehlen wir zur Ermittlung der Risiken die Durchführung von Workshops.

Um diesen Prozessschritt im Zeitablauf zu optimieren und die gewonnenen Erkenntnisse auf andere Projekte übertragen zu können, empfehlen wir, an geeigneter Stelle, z.B. im geplanten föderalen PPP-Kompetenzzentrum, Erfahrungs- und Wissensdatenbanken aufzubauen. Diese Empfehlung gilt uneingeschränkt für alle hier betrachteten Teilaspekte des Risikomanagements und sollte zielgerichtet und abgestimmt zeitnah umgesetzt werden. Neben einer Liste relevanter Ansprechpartner sind beispielsweise wesentliche projektrelevante Daten zu den Projektkosten (Planungs-, Bau- und Betriebskosten), den Planungs- und Durchführungszeiten sowie den Planabweichungen systematisch aufzubereiten und zu erfassen. Neben der Einrichtung von Datenbanken und dem sukzessiven Aufbau der Datensätze entsprechend der Realisierung zukünftiger Projekte, erachten wir eine zusätzliche systematische Erhebung vergleichbarer Vergangenheitswerte für zweckmäßig. Die systematisch erhobenen Informationen, Daten und Erfahrungen aus Projekten sind bezüglich ihrer Übertragbarkeit auf neue Projekte jeweils genau zu prüfen. Notwendige Modifikationen oder Anpassungen sind ggf. vorzunehmen.

5.3 Risikobewertung

Grundsätzlich sind alle identifizierten Risiken zu bewerten. Aus Effizienzgründen ist darauf zu achten, dass Risiken mit einem hohen Einfluss auf die Zielerreichung des Gesamtvorhabens bei der Kalkulation besonders berücksichtigt werden. Weil die spezifischen Risikokosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in risikoadäquaten Zahlungsströmen über die Projektlaufzeit erfasst werden sollen, sind die identifizierten Risiken durch Sicherheits- und Zahlungsäquivalente abzubilden. Dieser Ansatz weist im

Vergleich zu der Risikozuschlagsmethode für den Zweck von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen folgende Vorteile auf:

- Risiken werden grundsätzlich einzeln betrachtet und können vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für das spezifische Projekt angemessen analysiert werden,
- die differenzierte Betrachtung der Risiken unterstützt die optimale Allokation der Projektrisiken sowie die Vertragsverhandlungen mit Privaten während des Vergabeverfahrens,
- die Risikokosten können in ihrem zeitlichen Verlauf exakt abgebildet werden und
- der Ausweis der Risikokosten erhöht die Transparenz.

Die Sicherheitsäquivalente sind wie die anderen periodischen Zahlungsströme bei der Kapitalwertbestimmung zu berücksichtigen. Die Bestimmung der Zahlungsäquivalente der Risikokosten kann auf analytischen und marktorientierten Ansätzen basieren.

Bei den analytischen Ansätzen werden Risikokosten durch die Verknüpfung von den aus einem Ereignis resultierenden Konsequenzen mit den zugehörigen Eintrittswahrscheinlichkeiten ermittelt. Die Bestimmung der entsprechenden Parameter hängt von der angewendeten Methode ab (einfache Analyse oder anspruchsvollere Modellbetrachtung). Bei dem Einsatz komplexerer mathematisch-statistischer Verfahren wie beispielsweise der Monte-Carlo-Simulation ist großer Wert auf Verfügbarkeit und Qualität der erforderlichen Annahmen und Informationen zu legen. Zudem ist der zu erwartende Ergebnisbeitrag dieses Instruments projektspezifisch abzuwägen und der Einsatz an dem für das jeweilige Projekt materiell Gebotenen zu orientieren. Entsprechend ist sie für große und komplexe Projekte zu empfehlen, bei denen erhöhte Transaktions- und Projektentwicklungskosten kompensiert werden können.

Im Rahmen der (Risiko-)Analyse öffentlicher Hochbauvorhaben ist die Sensitivitätsanalyse beispielsweise dann einzusetzen, wenn in einem ersten Schritt Risikokosten bestimmt worden sind und in einem zweiten Schritt geprüft werden soll, wie stark die Entscheidungsfindung von den getroffenen Annahmen zur Risikobewertung beeinflusst wird. Die Aussagen der einfachen Ansätze zur Risikobewertung können durch den zusätzlichen Einsatz von Sensitivitätsanalysen inhaltlich an Gehalt gewinnen. Die Sensitivitätsanalyse eignet sich allerdings nicht nur für die Betrachtung und weitergehende Analyse der Risi-

kokosten, sondern ist auch zur Untersuchung der übrigen Annahmen und Eingangsgrößen (z.B. Planungs-, Bau-, Betriebs-, Finanzierungskosten, Erlöse, etc.) anzuwenden.

Je nachdem, wie der Kapitalwert auf eine Veränderungen der Annahmen reagiert, ist zu schließen, dass die Entscheidung auch unter veränderten Rahmenbedingungen Bestand haben würde oder in Bezug auf die betrachteten Einflussgrößen sehr sensitiv ist. Ist letztere Schlussfolgerung Ergebnis der Sensitivitätsanalyse, sind die unterstellten Annahmen nochmals auf ihre Richtigkeit zu prüfen, um mögliche Fehlentscheidungen zu vermeiden. Grundsätzlich gilt, je sensitiver der Kapitalwert auf Veränderungen der Eingangsdaten (hohe Variationsbreite der Ergebnisse) reagiert, umso kritischer sind die aus der quantitativen Analyse gewonnenen Erkenntnisse bei der Entscheidungsfindung zu beurteilen und verstärkt auch qualitative Aspekte in die Erwägungen einzubeziehen.

Die dargestellten Ansätze ermöglichen es, eine Bewertung der Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante durchzuführen. Eine Vernachlässigung von Risikokosten bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist grundsätzlich nicht zu begründen.

Wir haben in dem zugrundeliegenden Arbeitspapier zudem die Möglichkeiten einer Risikobewertung bzw. der Bestimmung der Risikokosten durch marktnahe Verfahren analysiert. Hierbei haben wir uns insbesondere auf Versicherungs- und Kapitalmärkte konzentriert.

Die Ansätze mit Risiken umzugehen sind durchaus unterschiedlich. Versicherungen bieten gegen Zahlung eines Entgelts (Versicherungsprämie) die Übernahme bestimmter Risiken an. Zudem werden an Kapitalmärkten Instrumente gehandelt, die eine Risikobewertung und -absicherung für ausgewählte Produkte ermöglichen. Versicherungsunternehmen orientieren sich bei der Kalkulation der Risikoprämien an Erfahrungswerten, Kapitalmärkte stärker an zukünftigen Erwartungen.

Grundsätzliche Voraussetzung für die Versicherbarkeit von Risiken ist, dass das Eintreten von den zu betrachtenden Ereignissen nicht beeinflusst werden kann. Zudem benötigen Versicherungsunternehmen zur Kalkulation von Versicherungsprämien Angaben über die Entwicklung in der Vergangenheit. Daher sollte die öffentliche Hand die in der Vergangenheit eingetretenen Schadensfälle systematisch erfassen und deren Ursachen analysieren.

Bei der Bestimmung von Risikokosten durch Einbindung von Versicherungsunternehmen ist zu beachten, dass die Abfrage der Prämien bei den Versicherungsunternehmen entsprechende Kosten verursacht, sofern es sich nicht um standardisierte Produkte handelt. Dauerhaft ist eine Anreiz-Beitrag-Struktur zu entwickeln, um auf das Versicherungs-Know-how zurückgreifen zu können. Insofern ist zu erwarten, dass für Zwecke der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Abfrage von Versicherungsprämien für individuelle Leistungsbündel nachhaltig nur gegen ein Entgelt und die Abfrage standardisierter Leistungen grundsätzlich unentgeltlich erfolgen kann.

Die Eignung der am Markt existierenden Kapitalmarktinstrumente zur Risikobewertung von öffentlichen Hochbauvorhaben ist aber eher gering, da die dargestellten Risiken nicht kennzeichnend für diese Art von Vorhaben sind.

5.4 Risikomatrix

Die Risikomatrix ist ein zentrales Instrument des Risikomanagements. Ihre Entwicklung folgt dem bisher dargestellten logischen Ablauf. Entsprechend bildet eine Risikomatrix im Allgemeinen zunächst folgende Aspekte ab bzw. fasst diese zusammen:

- Auflistung der identifizierten projektspezifischen Risiken,
- Beschreibung der einzelnen Risiken und der zu erwartenden bzw. mit den Risiken verbundenen Folgen sowie
- Bewertung der einzelnen Risiken und Abbildung im Zeitverlauf.

Hierauf aufbauend bildet die Risikomatrix die Grundlage für weiterführende Arbeiten im Rahmen der Risikoanalyse. Hierzu zählen:

- Durchführung von Sensitivitätsanalysen zur vertieften Analyse der veranschlagten Risikokosten,
- Untersuchung der Risiken zum Zweck der Risikoallokation und
- Entwicklung von Strategien und Handlungsempfehlungen für den Umgang mit zurückbehaltenen Risiken während der Projektlaufzeit.

Die Art und Weise der Entwicklung der Risikomatrix beeinflusst die Güte der Analyse verschiedenartiger Ansätze zur Realisierung öffentlicher Hochbauvorhaben. Als quasi

„Essenz“ des Risikoanalyseprozesses determiniert sie letztendlich wesentlich die Entscheidungsfindung. Daher sind die Teilschritte Analyse und Datenerfassung sowie die abschließende Zusammenfassung der Ergebnisse in der Risikomatrix mit der erforderlichen Sorgfalt und Angemessenheit durchzuführen und zu dokumentieren.

5.5 Risikoallokation und Risikosteuerung

Bei der Analyse der Handlungsmöglichkeiten ist im Rahmen der öffentlichen Hochbaumaßnahmen zu entscheiden, ob die Risiken auch bei der Umsetzung der PPP-Alternative bei der öffentlichen Hand verbleiben oder ob diese an den Privaten übertragen werden sollen.

Maßstab und Entscheidungskriterium für die Verteilung der Risiken ist die Effizienz (wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit), die durch den gewählten Ansatz für das Gesamtprojekt erreicht werden kann. Entscheidend ist, dass die Allokation der Risiken entsprechend ihrer Beeinflussbarkeit und der Risikomanagementkompetenz der Partner und den damit verbundenen Kosten vorgenommen wird.

Demnach kann nicht ein maximaler Risikotransfer auf den Privaten Ziel sein, sondern eine effiziente und kostenminimale Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten, unter Beachtung des Zielsystems der öffentlichen Hand. Mit Blick auf die oben dargestellten Ansätze der Risikobewertung zielt diese Vorgabe darauf ab, dass die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Risikos und die Konsequenzen aus dem Ereignis minimiert werden. Die optimale Risikoallokation im Rahmen einer PPP-Lösung ermöglicht es, den größten Nutzen für die öffentliche Hand zu schaffen, indem die Risikokosten minimiert werden.

Ausgehend von dieser Annahme sind die Risiken grundsätzlich in drei Kategorien zu unterscheiden: (1) Risiken, die grundsätzlich bei der öffentlichen Hand verbleiben, (2) Risiken, die der private Partner tragen soll und (3) Risiken, die den beiden Kategorien noch nicht eindeutig zugeordnet werden können bzw. noch im Rahmen des Projektentwicklungs- und eines späteren Verhandlungsprozesses zur Disposition stehen. Von den letztgenannten zu unterscheiden sind die Risiken, welche im Sinne einer Risikoteilung von beiden Parteien im Rahmen einer PPP-Lösung getragen werden. Diese Risiken sind, soweit dies möglich ist (u.a. abhängig von der vertraglichen Regelung), aufzuspalten und die Teilrisiken wiederum in die beiden erstgenannten Risikokategorien einzuordnen.

Der Prozess der optimalen Risikoallokation kann im Rahmen der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur bis zu einem bestimmten Maß die Realität abbilden. Dieser Aspekt und die daraus resultierenden Konsequenzen sind bei der Bestimmung und Zuordnung der Risikokosten zu beachten. Die Erkenntnisse aus der Projektentwicklung und dem Vergabeverfahren sind bei der Abbildung der Risiken kontinuierlich einzubeziehen, ggf. sind Anpassungen vorzunehmen. Bei der Bestimmung der Risikoallokation vor Einleitung eines Vergabeverfahrens kann ggf. auch der Markt im Rahmen geeigneter Anspracheformen auf seine Bereitschaft zur Übernahme von Risiken befragt werden.

Risiken, die im Rahmen des PPP-Ansatzes als an den Privaten übertragbar identifiziert werden, sind durch die öffentliche Hand zu bewerten, um zwecks Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit den PPP-Beschaffungsansätzen identische Risikoprofile zu Grunde legen zu können.

Für die im Rahmen einer PPP-Lösung übertragenen Risiken sind Steuerungsinstrumente zu konzipieren, um ein aktives und zielgerichtetes Management dieser aus der direkten Einflussphäre der öffentlichen Hand verlagerten Risiken zu ermöglichen.

Die bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiken sind in ihrer tatsächlichen Relevanz für das Projekt und bei der Beurteilung im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung differenziert zu betrachten.

Für den Zweck von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich die an den Privaten übertragbaren Risiken entscheidungsrelevant. Die bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiken beeinflussen die Entscheidungsfindung grundsätzlich nicht. Bei der Abbildung der konventionellen Beschaffungsvariante können diese Risiken grundsätzlich vernachlässigt werden. Jedoch ist zwecks vollständiger Kostenerfassung die Abbildung der Kosten zurückbehaltener Risiken zu empfehlen.

Bei Risiken, die durch Versicherungen abgedeckt werden sollen, sind die Versicherungsprämien in den Basiskosten des Projekts abzubilden. Da diesen Risiken jedoch kein entsprechender Ansatz adäquater Risikokosten bei den alternativen PPP-Beschaffungsansätzen gegenüber stehen würde, sind diese Versicherungsprämien zur Herstellung der Vergleichbarkeit den PPP-Beschaffungsvarianten in gleicher Höhe und zeitlicher Abfolge zuzurechnen.

Unabhängig von der Bedeutung für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiken aktiv zu steuern. Dabei kommen verschiedene Maßnahmen der Risikopolitik in Betracht, die auf ihre Eignung zu überprüfen sind. Das bedeutet, dass Maßnahmen der ursachen- und wirkungsbezogenen Risikopolitik auf deren Beitrag zur Zielerreichung zu untersuchen sind. Hierbei kann auf den im Rahmen der Risikobewertung durchgeführten Überlegungen aufgebaut werden. Ziel ist es, die aus den zurückbehaltenen Risiken resultierenden Kosten zu minimieren.

5.6 Risikoüberwachung

Die Überwachung von Risiken bedingt eine organisatorische Einbindung des Risikomanagements in die Projektentwicklung und -umsetzung sowie die Implementierung eines Berichts- und Dokumentationswesens. Ausgehend von den definierten Zielen und den getroffenen Entscheidungen zur Risikoverteilung und Risikosteuerung ist eine kontinuierliche Projektüberwachung im Zuge der Projektentwicklung und des späteren Betriebs notwendig. Frühwarnindikatoren sind zu bestimmen, um rechtzeitig bedrohliche Entwicklungen erkennen zu können. Die Konzeption von Gegensteuerungsinstrumenten sollte Teil dieses Systems sein. Die eingerichteten Risikosteuerungsinstrumente sind kontinuierlich auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Im Rahmen einer PPP-Lösung sind Schnittstellen zum privaten Partner zu beachten und die angewandten Instrumente im Sinne einer Anreiz-Beitrag-Struktur (Zahlungsmechanismus) auf ihre Wirksamkeit zu analysieren und zu überprüfen, und zwar auf Grundlage der gesellschafts- und vertragsrechtlichen Vereinbarungen. Einen besonderen Stellenwert nehmen die vereinbarten Mechanismen zur Vergütung des Privaten und die damit verbundenen Indikatoren zur Messung der vertraglich vereinbarten Leistungserstellung ein.

6. Arbeitspapier Nr. 6: Finanzierung

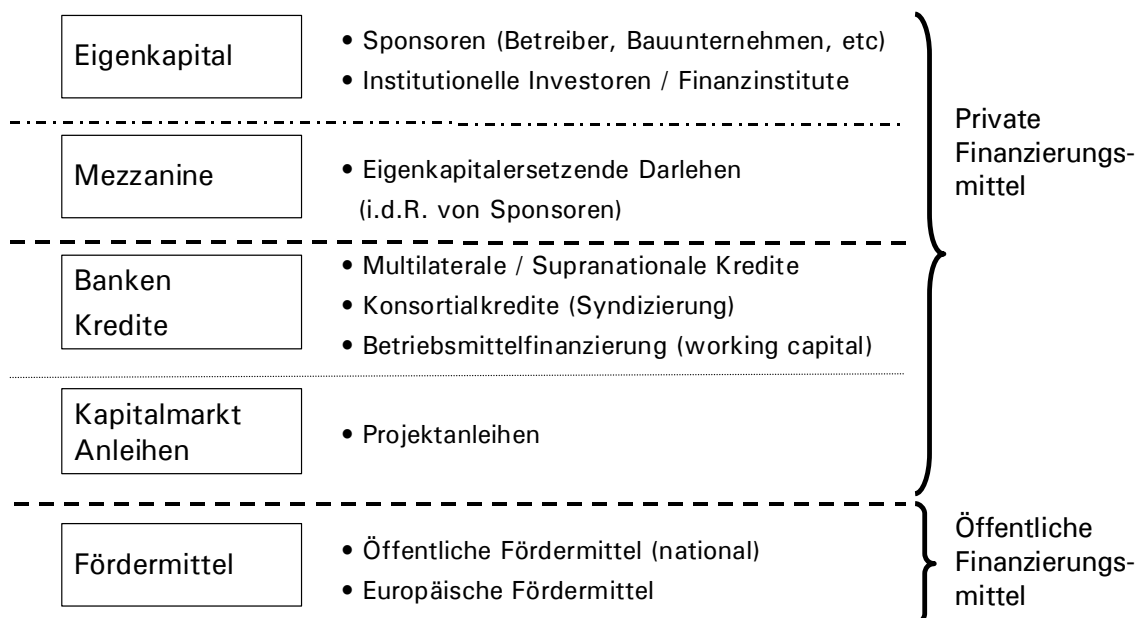
Ziel dieses Arbeitspapiers ist es, aus Sicht der öffentlichen Hand zu untersuchen, welche Folgen die Einbindung privaten Kapitals auf die Gestaltung eines PPP-Projektes sowie auf den PPP-Beschaffungsprozess hat. Damit soll ein besseres Verständnis für die Beweggründe der Beteiligten und die an sie zu stellenden Anforderungen im Finanzierungsprozess geschaffen werden. Dabei kommt der Analyse der jeweiligen Charakteristika der einzelnen Finanzierungsformen besondere Bedeutung zu. Des Weiteren wird verdeutlicht,

welche Konsequenzen privat zu finanzierende PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau auf den Beschaffungsprozess haben.

6.1 Arten privater Finanzierungsmittel

Zu den wesentlichen Finanzierungsarten des privaten Sektors gehören Eigenkapital, Fremdkapital in Form von Krediten und Anleihen sowie Mezzanine. Öffentliche Fördermittel stehen nur unter bestimmten Fällen, und zwar wenn das Projektkonzept entsprechend der jeweiligen Förderrichtlinien „förderfähig“ ist, zur Verfügung.

Abb. 7: Arten und Herkunft von Finanzierungsmitteln



6.2 Kapitalherkunft („Quellen“)

Zu den möglichen "Quellen" von privatem Finanzierungskapital für eine PPP-Maßnahme im öffentlichen Hochbau gehören auf Eigenkapitalgeberseite vor allem sog. Sponsoren, während auf Fremdkapitalseite insbesondere die Kreditinstitute, seien es Universalbanken, aber auch Sonderfinanzierungsinstitute wie beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder die Europäische Investitionsbank (EIB), in Betracht kommen. Die Gesamtstruktur einer Projektfinanzierung wird in der Regel in einem Bereich von 60% - 90% aus Fremdkapital und zu 40% - 10% aus Eigenkapital dargestellt.

Neben der üblichen Kreditinanspruchnahme bei kommerziellen Banken sind bei der Finanzierung von PPP-Hochbaumaßnahmen auch zinsgünstige Kredite der KfW und der EIB in Betracht zu ziehen.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), als ein Kreditinstitut des Bundes und der Länder zur Förderung der deutschen Wirtschaft, kann grob in zwei Geschäftsfelder gegliedert werden. Zum einen in eine Förderbank, die vor allem wirtschaftspolitische Funktionen erfüllt und zum anderen in ein Kreditinstitut mit gewerblichem Hintergrund.

Im Rahmen des KfW-Infrastrukturprogramms unterstützt die KfW im Auftrag des Bundes investitionswillige Kommunen, kommunale Zweckverbände und gemeinnützige Organisationen bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten (Neubau und Sanierung) durch langfristige zinsgünstige Kredite. Zur Refinanzierung dienen ihr öffentliche, zinsbegünstigte Bundesmittel sowie Eigen- oder Kapitalmarktmittel. Auch privatrechtlich organisierte Unternehmen können nach den Programmbestimmungen in den Genuss dieses KfW-Infrastrukturprogrammes kommen. So werden Anreize zur stärkeren Einbeziehung Privater im kommunalen Bereich gesetzt. Das Programm umfasst u. a. die Förderung sozialer Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten aber auch öffentliche Verwaltungseinrichtungen.

Während kommunale Kreditnehmer bis zu 50% ihres Kreditbedarfs als zinsgünstiges KfW-Darlehen erhalten können, grundsätzlich unabhängig vom Projektvolumen, besteht für privatwirtschaftliche Unternehmen regelmäßig eine Höchstbetragsregelung von 5 Mio. EUR. Diese kann eventuell in Ausnahmefällen im Rahmen einer Einzelfallentscheidung überschritten werden. Grundsätzlich bedeutet dies eine Wettbewerbsverzerrung bei größeren PPP-Projekten (ab einem Investitionsvolumen von ca. 10 Mio. EUR).

Die KfW engagiert sich grundsätzlich bei PPP-Projekten, nimmt eine aktive Rolle bei der Prüfung der Projektkonzeption ein und stellt einen wesentlichen Teil der Projektfinanzierung dar. Eine Einbindung dieses Instituts kann aufgrund ihrer Reputation und Erfahrung in diesem Sektor positive Signale an andere Finanzierungsinstitute senden, so dass diese sich ebenfalls an der Finanzierung beteiligen.

Zur Förderung des Mittelstandes und gerade vor dem Hintergrund von PPP-Infrastrukturprojekten bietet die KfW im Rahmen ihrer „Mittelstandsprogramme“ seit kurzem ver-

stärkt Mezzanins-Finanzierungen (Nachrangdarlehen, stille Beteiligungen oder Genussscheinen) an.

Durch die Fusion zwischen der KfW und der Deutsche Ausgleichsbank (DtA) kommt es zu einer Neuordnung des Förderangebotes der KfW. Hierdurch sollen bisher bestehende Überschneidungen in den Förderprogrammen von KfW und DtA abgebaut und ein transparentes und effizientes Angebot gestaltet werden.

Die EIB hat von Beginn an die Entwicklung von PPP in Europa unterstützt. Inzwischen hat sie rund 60 PPP-Projekte in Europa mit einem Gesamtvolumen von 16 Mrd. EUR mitfinanziert. Ihr kommt damit eine wichtige Rolle als Finanzierungsquelle in diesem Sektor zu. Soll auf Grund der Transaktionsgröße einer geplanten PPP-Investitionsmaßnahme eine Finanzierung mittels Anleihe erfolgen, so wird diese am Anleihemarkt, entweder in Form eines öffentlichen Verkaufs oder im Rahmen einer Privatplazierung, angeboten. Am Anleihemarkt werden dabei, in Abhängigkeit von der Struktur des Projektes und den Zielsetzungen des Investors bzw. der Projektgesellschaft, sowohl variable wie auch festverzinsliche oder indexorientierte Anleihen begeben. Für institutionelle Investoren stellen diese Anleihen dabei regelmäßig interessante Anlagemöglichkeiten dar, da sie z. B. für ihre langfristigen (Pensions-)Verpflichtungen auch langfristige Anlagemöglichkeiten im Anleihemarkt suchen.

Voraussetzung für eine Anleihefinanzierung ist, dass eine PPP-Hochbaumaßnahme ein ausreichendes Projektvolumen besitzt. Dies erfordert nötigenfalls die Bündelung mehrerer kleiner Projekte, damit ein Mindestvolumen von ca. 100 Mio. EUR in der Marktaufbauphase für PPP-Modelle in Deutschland dargestellt werden kann. Aus Bankensicht wäre zu einem späteren Zeitpunkt ein Mindesttransaktionsvolumen für eine Anleihe von ca. 200-300 Mio. EUR wünschenswert.

6.3 Vorteile und Nachteile bei Einbindung privater Finanzierungsquellen

Folgende wesentliche Vorteile können bei der Einbindung privater Finanzierungsquellen in ein PPP-Projekt erwartet werden:

- Der öffentliche Auftraggeber erhält einen indirekten Marktpreis für die Bewertung vorhandener Risiken bei einer PPP-Hochbaumaßnahme (Bewertung mittels indirektem Marktprozess).

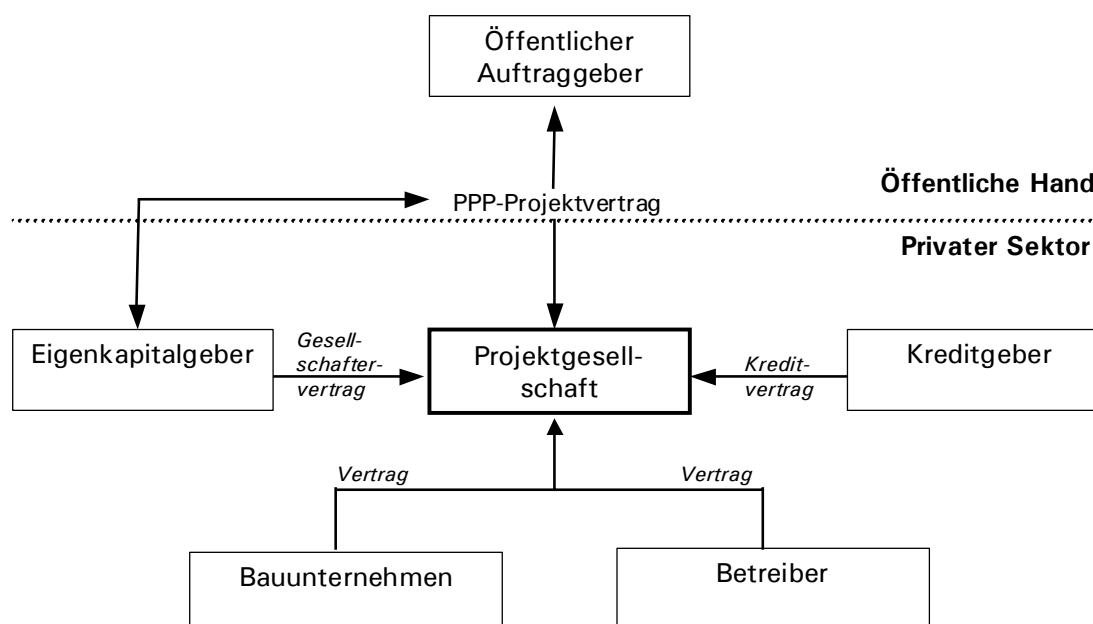
- Es kann zu einer schnelleren Realisierung eines einzelnen Investitionsvorhabens kommen, sofern die privaten Kapitalgeber durch entsprechende Anreize in der Projektstruktur von einer schnellen Umsetzung der PPP-Investitionsmaßnahme profitieren.
- Auf privater Seite werden Anreize erzeugt, Projekt- und Marktinnovationen in konkrete Projekte einfließen zu lassen, die sich letztlich positiv auf die Eigenkapitalrendite auswirken.
- Privates Kapital strebt nach einer besseren und effizienteren Ausnutzung von Vermögenswerten, wodurch es für die öffentliche Hand zu einer Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses bei PPP kommt bzw. kommen kann.
- Eine von Eigenkapitalgebern und insbesondere Fremdkapitalgebern durchgeführte Projektprüfung mit einem positiven Votum hinsichtlich technischer und finanzwirtschaftlicher Belastbarkeit des Gesamtvorhabens ist ein Zeichen für die finanzwirtschaftliche Stabilität der Investitionsmaßnahme und erhöht auf diese Weise auch die Handlungssicherheit für den öffentlichen Auftraggeber.
- Die Beteiligung des privaten Sektors bringt regelmäßig eine Disziplinierungsfunktion hinsichtlich der Kosten und des Risikomanagements für den gesamten Prozess mit sich sowie eine Erhöhung der Transparenz.

Allerdings kann der Einsatz privater Finanzierungsmittel grundsätzlich teurer sein als der Einsatz öffentlicher Mittel, da der private Sektor regelmäßig höhere Zinssätze als der Staat bei Kreditaufnahmen zu zahlen hat. Zu den Kosten des Fremdkapitals kommt die Verzinsung (Renditeerwartung) des Eigenkapitals, des „Risikokapitals“, hinzu. Die Renditeerwartung orientiert sich an dem zu übernehmenden Risiko und ist als Risikoprämie zu verstehen. Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Finanzierungskosten eines Projekts nur ein Element einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Arbeitspapier Nr. 4 „Technik des Vergleichens“) ist. Die Einbindung von privatem Kapital kann aber langfristig zu einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis bei PPP führen, da eine optimale (effiziente) Risikoallokation angestrebt wird, die Lebenszykluskosten eines Projekts berücksichtigt werden und der private Sektor darüber hinaus eine Disziplinierungswirkung hinsichtlich der Kosten und des Risikomanagements im gesamten Prozess entfaltet.

6.4 Finanzierungsfähigkeit von PPP-Projekten

Die Einbindung privaten Kapitals ist nur dann wirtschaftlich sinnvoll, wenn für ein PPP-Projekt eine optimale Risikoallokation (Risikotransfer) erreicht werden kann und eine langfristige, strategische Ausrichtung zu erwarten ist. Darüber hinaus spielen bei der Finanzierungsfähigkeit von PPP-Projekten Leistungsmerkmale der Projektfinanzierung eine wesentliche Rolle, die eine konventionelle Unternehmensfinanzierung nicht bieten kann. Dies belegen auch die Erfahrungen in den Nachbarländern. In der Regel wird eine Finanzierung auf Basis einer klassischen Unternehmensfinanzierung den auf verschiedenen Verträgen beruhenden Anforderungen eines PPP Projektes z. B. hinsichtlich Risikoteilung, Haftungsbegrenzung und Flexibilität nicht gerecht. Insbesondere, wenn es um die Finanzierung von großvolumigen Projekten geht, werden die privaten Partner eine Finanzierung auf Basis einer Projektfinanzierung einfordern und als Voraussetzung (Rahmenbedingung) ansehen.

Abb. 8: PPP-Projektstruktur



Die Beziehungen zwischen den einzelnen Beteiligten und v.a. die Risikoallokation werden durch umfangreiche Verträge geregelt, welche rechtlich zu prüfen sind.

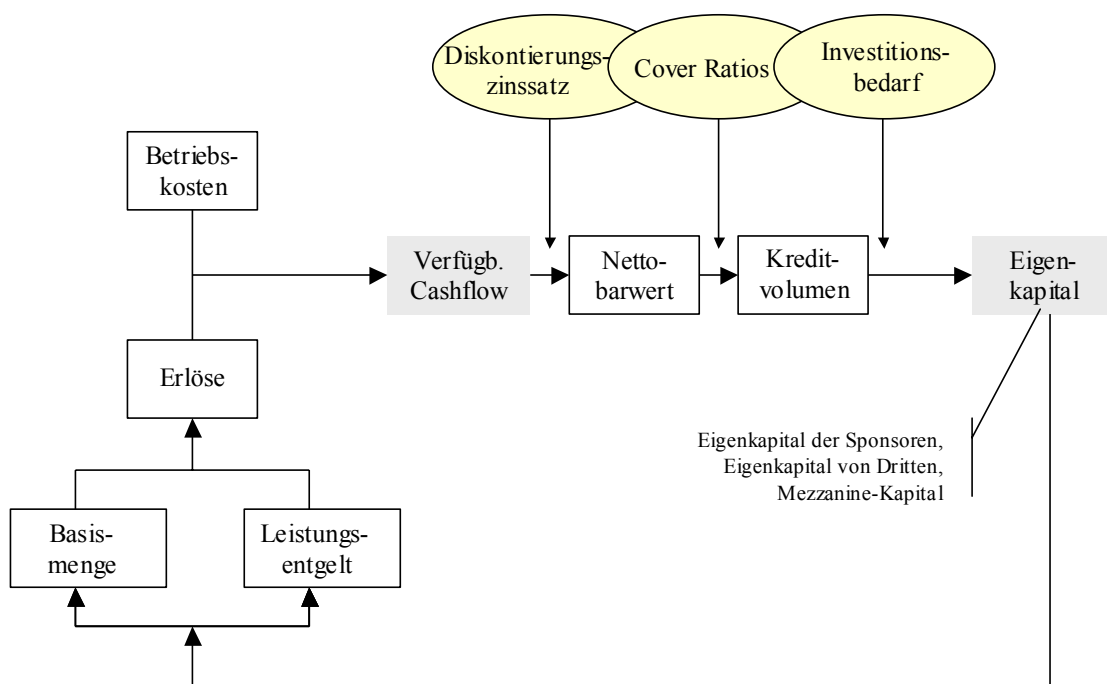
Der Einsatz von Forfaitierungsmodellen im Rahmen von PPP-Hochbaumaßnahmen ist nur dann vorstellbar, wenn sie im Sinne eines "Financial Engineering" durch den privaten Bieter genutzt werden und der beabsichtigte, optimale Risikotransfer auf den Privaten weiterhin gewährleistet wird. Werden durch einen partiellen Verzicht auf Einwendungen

seitens der öffentlichen Hand weiterhin Risiken behalten, so hat der öffentliche Auftraggeber unter betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise (Kapitalwertberechnungen) abzuwägen, inwiefern der höhere Risikobehalt aus der Bauphase bei der öffentlichen Hand auf Grund von Forfaitierung durch ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis (Kapitalwertvorteil) kompensiert wird.

6.5 Ermittlung der optimalen Kapitalstruktur

Die Bereitstellung des Kapitals auf der Basis einer Projektfinanzierung erfolgt als eine Mischung aus Eigen- und Fremdkapital, wobei der Fremdkapitalanteil deutlich überwiegt. In der internationalen Praxis sind Relationen von bis zu 90% Fremdkapital und 10% Eigenkapital zu finden, aber auch Verhältnisse von 60% Fremdkapital und 40% Eigenkapital sind möglich. Die Fremdkapitalgeber haben somit eine entscheidende Bedeutung in der Sicherstellung der Gesamtfinanzierung des Projekts. Die von den Eigenkapital- und Fremdkapitalgebern geforderten Konditionen hängen, abgesehen von ihren grundlegenden Charakteristika, maßgeblich davon ab, welches Risiko jeweils von ihnen aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen zu verantworten ist und welche potenziellen Erträge aus dem Projekt zu erwarten sind. Die Ermittlung der optimalen Kapitalstruktur erfolgt im Rahmen eines komplexen, iterativen Prozesses. Der Prozess lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

Abb. 9: Ermittlung der optimalen Finanzierungsstruktur



Es muss ein Gleichgewicht zwischen der von den Eigenkapitalgebern verlangten Rendite, und dem Leistungsentgelt gefunden werden, dass die öffentliche Hand noch zu zahlen bereit ist. Damit beeinflusst die Höhe des Leistungsentgeltes direkt die zu erwartende Rendite der Eigenkapitalgeber. In gleicher Weise verringert ein höheres Kreditvolumen das erforderliche Eigenkapital und verbessert somit ceteris paribus die Eigenkapitalrendite.

Alle wesentlichen Beteiligten einer PPP-Maßnahme mit ihren jeweiligen Vorgaben nehmen Einfluss auf die optimale Kapitalstruktur und damit letztlich auf die Finanzierungsstruktur:

- Öffentliche Auftraggeber: Maximale Höhe des Leistungsentgeltes
- Sponsoren (Betreiber): Betriebskosten
- Öffentliche Hand: Diskontierungszins
- Fremdkapitalgeber: Schuldendienst- und Kreditlaufzeit-Deckungsgrad
- Öffentliche Auftraggeber: Investitionsbedarf (Projektumfang)
- Sponsoren (Bauunternehmen): Investitionsbedarf (Preise)
- Sponsoren: Eigenkapital(-rendite)

6.6 Kriterien für die Finanzierungsfähigkeit von Projekten

PPP-Projekte haben im öffentlichen Hochbau unter dem Gesichtspunkt der Finanzierung bestimmte Anforderungen bzw. Kriterien zu erfüllen, damit private Eigen- und Fremdkapitalgeber bereit sind, ausreichende Finanzierungsmittel zur Verfügung zu stellen. Nachfolgend werden die wesentlichen Anforderungen der Eigenkapitalgeber, die während des gesamten Entwicklungsprozesses der PPP-Beschaffungsmaßnahme zu berücksichtigen sind, dargestellt:

- Ein angemessener Risikotransfer zwischen öffentlichem und privatem Sektor
- Nachhaltige und robuste Cash Flows, die sich positiv auf die Risikomargen des Fremdkapitals auswirken und damit die Gesamtkosten der Finanzierung reduzieren

- Spielraum für Innovationen
- Die Bietungskosten (z. B. Personalkosten für Vorbereitung des Angebots beim Bieter, Kosten für technische, rechtliche und finanzielle Berater, Due Diligence) sollten möglichst gering sein, um die Eigenkapitalrendite nicht zu belasten oder um zu vermeiden, dass diese von den Eigenkapitalgebern in Form eines erhöhten Leistungsentgeltes an die öffentliche Hand weitergegeben werden. Ein Teil dieser Transaktionskosten ist relativ fix, d.h. sie fallen nahezu unabhängig vom zugrunde liegenden Projektvolumen an. Es ist davon auszugehen, dass es bei kleineren Projekten weniger wahrscheinlich ist, dass die Renditeerwartungen der Eigenkapitalgeber noch zufrieden gestellt werden können und eine Beteiligung an dem PPP-Projekt somit eher uninteressant wird. (Ausführliche Hinweise zur Problematik von hohen Bietungskosten finden sich im Arbeitspapier Nr. 6.)
- Potenzial zur Umsetzung von finanziellen Innovationen
- Möglichkeiten zur Nutzung von Synergieeffekten
- Eigenkapitalgeber haben grundsätzlich Vorstellungen hinsichtlich einer Mindestrendite, die bei einer Investition in ein PPP-Projekt zu erwirtschaften ist. Diese liegt projekt- und branchenabhängig zwischen ca. 10% - 20%.

Wie bei der Ermittlung der optimalen Kapitalstruktur zuvor dargestellt wurde, haben PPP-Projekte regelmäßig einen hohen Fremdkapitalanteil. PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau zeichnen sich u.a. durch lange Vertragslaufzeiten von 15 bis zu 30 Jahren aus. Der nationale und internationale Banken- und Kapitalmarkt besitzt grundsätzlich die entsprechenden Kapazitäten, um derart lange Laufzeiten zu finanzieren.

PPP-Projekte, die aus Sicht von Fremdkapitalgebern „attraktiv“ sind, weisen häufig die nachfolgenden Kriterien auf:

- Es muss ein entsprechender Bedarf für das PPP-Projekt über die gesamte Laufzeit des Projektes aus Sicht aller Beteiligten bestehen. Ein echter Vergabewillen muss erkennbar sein. Die vertraglichen Beziehungen sind so auszugestalten, dass für alle Projektbeteiligten ein hoher wirtschaftlicher und finanzieller Anreiz besteht, das Projekt über die gesamte Vertragslaufzeit durchführen zu wollen.

- Optimale Risikoallokation und anreizorientierter Zahlungsmechanismus
- Sichere und robuste Cash Flows
- Finanzielle Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Hand
- Generierung eines angemessenen "Schuldendienst-Puffer" (nach Zins- und Tilgungsleistungen). In der internationalen Finanzierungspraxis für PPP-Projekte werden, je nach Sektor und Risikoallokation, Mindest-Schuldendienstdeckungsgrade von etwa 1,2 bis 1,5 gefordert, wobei risikoreiche Projekte auch über 1,5 liegen können.
- Haftung der Sponsoren (z. B. der Generalunternehmer, Facility Manager) und deren Unterstützung für das Projekt muss gegeben und ersichtlich sein, so dass eine hohe Identifikation der Sponsoren mit der jeweiligen PPP-Maßnahme erkennbar ist. Aus Bankensicht sollten für PPP-Projekte in Deutschland für Gewährleistungsgarantien (sog. "Performance Bonds") ein Betrag von ca. 5-15% des Bauvolumens anzusetzen sein.
- Regelungen zur vorzeitigen Vertragsbeendigung durch Eintrittsrecht „Step-in-Rights“ oder einer entsprechenden Kompensation bei Beendigung. Die öffentliche Hand muss somit zu einem potenziellen Beendigungszeitpunkt in der Lage sein, die dann entstehenden Kosten tragen und zahlen zu können.
- Obwohl PPP-Projekte in Form von Projektfinanzierungen strukturiert werden und damit der Projekt-Cash Flow im Vordergrund steht - und weniger die Projekt-Vermögensgegenstände - werden Restwertbetrachtungen für PPP-Vermögensgegenstände seitens der Fremdkapitalgeber durchgeführt. Projekte bei denen alternative Verwendungen für den Vermögensgegenstand denkbar sind und somit eine Drittverwendung vorstellbar ist, werden von Bankenseite begrüßt. Bei vielen Projekten im öffentlichen Hochbau (z. B. Schulen, Krankenhäuser) handelt es sich um Spezialimmobilien, so dass die Drittverwendungsmöglichkeiten vermutlich eher gering einzuschätzen sind.
- Technische Komplexität (z. B. Bauweisen und -verfahren) der Projekte sollte überschaubar sein.

Betrachtungen zur Finanzierungsfähigkeit von PPP-Projekten sollten möglichst früh in den PPP-Beschaffungsprozess einfließen, d. h. schon bei dem „PPP-Beschaffungsvariantenvergleich (BVV)“. Eine rechtzeitige Berücksichtigung kann sich durch effizientere Abläufe und kürzere Verhandlungsphasen im Vergabeverfahren auszahlen, da grundsätzliche Unklarheiten oder Anforderungen zwischen öffentlicher Hand und privater Seite schon thematisiert bzw. gelöst werden konnten.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass die Überlegungen zur Finanzierung nicht die übergeordneten Kriterien in der Anfangsphase der Projektstrukturierung sein sollten. Zu Beginn eines Projektes sollten die Strukturierungs- und Organisationsfragen im Vordergrund stehen, die sich aus den Projektzielen herleiten. Erst in einem zweiten Schritt ist der "Realitäts-Check" anhand der Kriterien zur Finanzierungsfähigkeit durchzuführen - gemäß der Erkenntnis "Finanzierung folgt Organisation" ("Finance follows Organisation").

6.7 Relevanz der PPP-Vertragstypen unter dem Aspekt Finanzierung

Der Fokus der Betrachtung bei PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau verschiebt sich regelmäßig von einer "Unternehmensbezogenen" zu einer "Projekt Cash Flow-bezogenen" Sichtweise. Dies lässt sich mit der Wahl der grundlegenden Finanzierungsform, der Projektfinanzierung, im Gegensatz zur Unternehmensfinanzierung, begründen. Diese ist am Besten geeignet ist, um die Interessen aller Projektbeteiligten zusammen zu bringen, zu harmonisieren und fokussiert auf den Projekt-Cash Flow und weniger auf Sicherheiten. Daher ist die Relevanz des zugrunde liegenden PPP-Vertragstyps bei Finanzierungsfragen vergleichsweise gering.

Im Ergebnis ihrer Analysen und Bewertungen müssen die Kapitalgeber zu der Feststellung gelangen, dass die PPP-Hochbaumaßnahme wirtschaftlich tragfähig ist. D. h. der Projekt-Cash Flow, auch unter Berücksichtigung pessimistischer Sensitivitätsanalysen, muss robust sein und die Anforderungen der Kapitalgeber erfüllen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die zuvor dargestellten Kriterien für die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung einer PPP-Hochbaumaßnahme auf Basis privaten Kapitals die zentralen, übergeordneten Entscheidungsparameter sind.

6.8 Auswirkungen auf den Beschaffungsprozess

Im Rahmen des PPP-Beschaffungsvariantenvergleiches (BVV) während der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase, und somit relativ früh im Beschaffungsprozess, hat u. a. eine erste Beurteilung der Finanzierungsfähigkeit des Projektes zu erfolgen. Eigen- und Fremdkapitalgeber werden nur bereit sein, privates Kapital zur Verfügung zu stellen, wenn Projektstruktur und -umfeld bestimmten Anforderungen genügen. Zu einer ersten Überprüfung können hinsichtlich der finanzierungsrelevanten Aspekte die aus Eigenkapital- und Fremdkapitalgebersicht zuvor dargestellten, relevanten Kriterien herangezogen werden.

Ziel des öffentlichen Auftraggebers bei Beschreibung der Finanzierungsleistungen im Rahmen der Vergabeunterlagen ist es, die Tragfähigkeit der gewählten Finanzierung abzusichern. Die Finanzierung bestimmt den angebotenen Preis wesentlich mit und beeinflusst damit die Belastbarkeit des jeweiligen Angebots. Es ist zu beurteilen, wie robust, realistisch und darstellbar die von den einzelnen Bietern jeweils vorgeschlagene Finanzierungskonzeption ist.

Daher sind die Vergabeunterlagen, v. a. die Bewerbungsbedingungen und die Verbindungsunterlagen, so zu gestalten, dass die einzuhaltenden Rahmenparameter aufgezeigt sowie offenzulegende Annahmen und Finanzierungskennziffern benannt werden, die für eine Vergleichbarkeit der Angebote erforderlich sind. Gleichzeitig sind diese Informationen für den privaten Bieter wichtig, um diese bei der Strukturierung seiner Finanzierungsstruktur zu berücksichtigen, so dass er sicher sein kann, dass sein Angebot hinsichtlich Finanzierung ausschreibungskonform ist.

In der internationalen Praxis werden regelmäßig nachfolgende wesentliche Informationen zur Beurteilung der Finanzierungsstruktur in den Angeboten gefordert:

- Projektrenditen (real, nominal, vor-/nach-Steuern)
- Eigenkapitalrendite
- Schuldendienstdeckungsgrad ("Debt Service Cover Ratio") (Minimum, Durchschnitt)
- Kreditlaufzeit-Deckungsgrad ("Loan Life Cover Ratio")
- Projektlaufzeit-Deckungsgrad ("Project Life Cover Ratio")
- Prognostiziertes Leistungsentgelt
- Prognostizierte Gewinn- und Verlustrechnung

- Prognostizierte Bilanz
- Prognostizierte Cashflow Rechnung
- Erläuterung der zugrunde liegenden Annahmen
- Sensitivitätsanalysen

6.9 Europäische Veränderungsprozesse/Trends im PFI/PPP Finanzierungsmarkt

Vor dem Hintergrund, dass es sich beim PFI/PPP (Finanzierungs-)markt zunehmend um einen nationalen Markt mit internationalen Teilnehmern auf Eigenkapital- als auch Fremdkapitalgeberseite handelt, ist ein Blick in die Nachbarländer zu werfen, um für mögliche Entwicklungen und Themen zu sensibilisieren, die zukünftig auch für deutsche PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau Relevanz haben könnten.

Im Arbeitspapier wird in einem ersten Schritt das Thema "Bündelung von Projekten" behandelt, das bereits bei der Entwicklung möglicher konventioneller Realisierungskonzepte in der frühen Phase des PPP-Beschaffungsprozesses Relevanz hat. Bei der "PPP-Anleiheversicherung" und der "Privatplatzierung" geht es um Fragen der Finanzierung und das Potenzial zur Erschließung ergänzender Finanzierungsquellen. Die "PPP-Finanzierungsoptimierung" kann in der Regel zwar erst frühestens kurz nach Beginn der Betriebsphase umgesetzt werden, allerdings sollten die Wirkungen einer potenziellen Finanzierungsoptimierung auf den gesamten Projektzyklus bereits bei Abschluss des PPP-Vertrags berücksichtigt werden, um zusätzliche Verhandlungen im Vorfeld einer geplanten PPP-Finanzierungsoptimierung zu vermeiden. Abschließend wird unter dem Gesichtspunkt finanzierungsrelevanter Informationen ein Blick auf Entwicklungen im PFI/PPP-Markt in Großbritannien geworfen, der sich über das vergangene Jahrzehnt hinweg zu einem reifen Markt entwickelt hat. Die Entwicklungen werden aber dennoch nicht als abgeschlossen betrachtet.

Zusammenfassend lässt sich aus diesen Entwicklungen erkennen, dass in einem jungen PFI/PPP-Markt über Jahre hinweg Lernprozesse bei allen Beteiligten stattfanden und diese auf Projektstrukturen und Finanzierungsbedingungen rückwirkten. Auch für Deutschland sind mit zunehmender PPP-Projekterfahrung und wachsendem Know How bei den Marktteilnehmern derartige Entwicklungsprozesse und Rückkoppelungen zu erwarten.

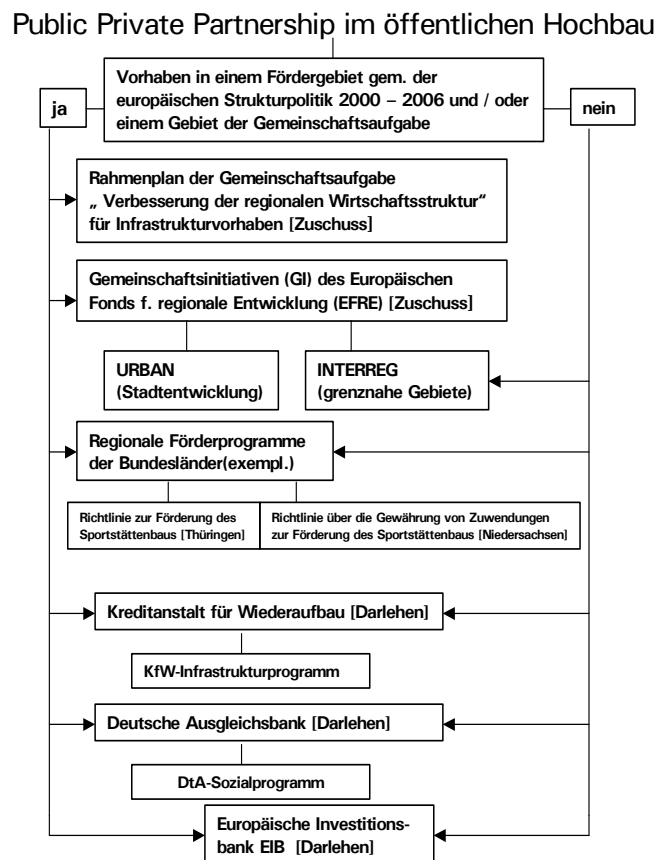
6.10 Öffentliche Fördermittel

Öffentliche Förderung kann auch bei PPP im öffentlichen Hochbau eine bedeutende Rolle spielen und auf verschiedene Art und Weise Teil der Finanzierung von Projekten sein.

Die Einwerbung öffentlicher Fördermittel ist grundsätzlich durch eine Vielzahl von Vorteilen gekennzeichnet. So können Sie die Bereitschaft eines Fremdkapitalgebers, Kredite auszureichen, erhöhen. Durch die Inanspruchnahme von öffentlichen Fördermitteln wird der Anteil der Fremdfinanzierung verringert. Aus Sicht der Kreditinstitute kommt dieser Konstellation eine große Bedeutung zu. Ihr Anteil an der Gesamtfinanzierung sinkt und vermindert damit das Kreditrisiko und verbessert die Refinanzierungskonditionen. Öffentliche Fördermittel können darüber hinaus je nach Art der Förderung in spezifischen Fällen z.B. auch zur Abdeckung besonders sensibler Risiken eingesetzt werden und tragen zur Verbesserung der Liquiditätssituation eines Maßnahmeträgers oder eines begünstigten Antragstellers bei.

In Anlehnung an den Band II („Rechtliche Rahmenbedingungen“, Kapitel Recht der öffentlichen Förderung) wird dargestellt, in welcher Weise, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang öffentliche Fördermittel insbesondere für PPP-Projekte des öffentlichen Hochbaus derzeit zur Verfügung gestellt werden können, welche Hindernisse dem Einsatz dieser Mittel bei PPP-Projekten entgegenstehen und welche Lösungsmöglichkeiten gegebenenfalls bestehen.

Abb. 10: Übersicht für Auswahl von Förderprogrammen im PPP-Hochbau



7. Arbeitspapier Nr. 7: Vertrags-Checkliste

Grundlage einer jeden Public Private Partnership (PPP) sind ein oder mehrere Verträge, die die langfristige Zusammenarbeit der öffentlichen Hand und des Privaten regeln. Diese Verträge bestimmen die Rechte und die Pflichten der Partner, verteilen die Risiken und legen die Vergütung für erbrachte Leistungen fest.

Die in Arbeitspapier Nr. 7 vorliegende Vertragscheckliste enthält eine Übersicht über wesentliche, bei der Vertragsgestaltung für ein PPP-Projekt im Bereich des öffentlichen Hochbaus zu berücksichtigende Punkte. Sie baut auf den in Leistungsteil II dargestellten Vertragsmodellen auf. Entsprechend dem Lebenszyklus-Ansatz für PPP-Hochbauprojekte sind Regelungen für das Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Verwerten der Immobilie zu treffen.

Vor jeder Vertragsgestaltung muss auf Grundlage des wirtschaftlichen Konzepts für das jeweilige Projekt und der tatsächlichen wie rechtlichen Rahmenbedingungen das geeig-

nete Vertragsmodell ausgewählt und auf den konkreten Einzelfall zugeschnitten werden. Dabei muss für jede Projektphase geklärt werden, welcher Partner welche Pflichten und Risiken übernimmt. Deshalb muss für jedes der in dieser Vertragscheckliste aufgeführten Regelungskapitel auch geprüft werden, ob und in welchem Umfang Regelungen zusammenfassend für alle Projektphasen getroffen werden können – oder unter derselben Regelungsüberschrift differenzierte Regelungen für einzelne Projektphasen entwickelt werden müssen. Weiterhin sollte wegen der langen Laufzeit von Verträgen für PPP-Hochbauprojekte auf die Vereinbarung von Regelungen für künftige Entwicklungen, die im einzelnen noch nicht absehbar sind, geachtet werden. Dies empfiehlt sich auch deshalb, weil mit der Vereinbarung von Anpassungsklauseln die Entstehung einer erneuten Ausschreibungspflicht nach Vergaberecht vermieden werden kann – vorausgesetzt, die erforderlichen Anpassungen kommen nicht einem Neuabschluss des Vertrages gleich.

Dieser Vertragscheckliste liegen unterschiedliche Vertragsmodelle zu Grunde; sie konzentriert sich daher auf wesentliche Regelungsaspekte. Im Mittelpunkt steht die Bestimmung von Vertragsgegenstand, Leistungsumfang und Vergütung, die je nach Gestaltung und Nutzung der Immobilie sehr unterschiedlich ausfällt. Die Vertragscheckliste soll als Hilfestellung bei der Identifizierung von Punkten dienen, die zunächst wirtschaftlich geklärt und dann vertraglich verankert werden müssen. Sie ist damit zugleich eine Grundlage für die Sammlung und Aufbereitung „bester Vertragspraktiken“ durch das künftige PPP-Kompetenzzentrum.

PPP im öffentlichen Hochbau

Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Arbeitspapier Nr. 2

Internationale Ansätze und Verfahren

August 2003

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Band III: Internationale Ansätze und Verfahren | 1 |
| 1. Aufgabeninhalt und Ausgangssituation..... | 1 |
| 2. Analyse internationaler Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | 1 |
| 3. Ergebnisse der Auswertung | 4 |
| 3.1 Einsatz und Relevanz von Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne PPP-Projekte | 4 |
| 3.2 Allgemeine Grundlagen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | 5 |
| 3.3 Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante..... | 5 |
| 3.4 Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante | 7 |
| 3.5 Bedeutung von Verfahren der Markterkundung und des Market Testing..... | 8 |
| 3.6 Einsatz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der unterschiedlichen Phasen der Projektplanung | 9 |
| 3.6.1 Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Vergabeverfahren . | 9 |
| 3.6.2 Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während des Vergabeverfahrens | 11 |
| 3.7 Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszinssatz..... | 12 |
| 3.8 Risiko | 13 |
| 3.8.1 Risikoidentifikation | 13 |
| 3.8.2 Risikobewertung | 14 |
| 3.8.3 Risikoallokation | 14 |
| 3.9 Competitive Neutrality..... | 15 |
| 3.10 Vertragsendregelungen..... | 16 |
| Literaturverzeichnis (Linkliste) | 18 |
| Anlage: Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | 20 |

Band III: Internationale Ansätze und Verfahren

1. Aufgabeninhalt und Ausgangssituation

Im Rahmen dieses Bandes sollen ein geordnetes und nachvollziehbares Verfahren und Instrumente zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für PPP-Projekte in Deutschland entwickelt werden. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat die Ermittlung der vorteilhaftesten und wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante (Vollzugswirtschaftlichkeit) in einem objektiven und transparenten Verfahren zu gewährleisten. Im Rahmen dieser Aufgabe sollen in diesem Arbeitspapier internationale Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z.B. der Public Sector Comparator in Großbritannien) analysiert und auf Übertragbarkeit und Anwendbarkeit für eine deutsche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft werden. Die Begründung der jeweiligen Maßnahme (Maßnahmenwirtschaftlichkeit) selbst ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

2. Analyse internationaler Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zur Auswertung internationaler Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben wir auf die über das Internet zu diesem Thema frei zugänglichen Informationen zugegriffen und die Expertise unserer internationalen Teams durch die gezielte Auswertung von internen Publikationen, gemeinsamen Konferenzen und Gesprächen eingebunden. Bei der Formulierung der Auswertungskriterien haben wir uns auf die mit der Entwicklung eines Verfahrens für eine deutsche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung relevanten Fragestellungen konzentriert.

Im Einzelnen sind wir folgendermaßen vorgegangen:

- Identifizierung von Ländern mit nennenswerten PPP-Programmen/-Aktivitäten,
- Erarbeitung von Auswertungs-/Analysekriterien,
- Identifizierung und erste Sichtung einschlägiger Publikationen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- Rangordnung der auszuwertenden Länder,

- Detaillierte Auswertung der Verfahren.

Bei der Auswertung sind wir wie folgt vorgegangen. In einem ersten Schritt haben wir auf Verfahrensregeln der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgestellt und diese anschließend um instrumentelle und methodische Aspekte erweitert. Ausgehend von einer großen Bandbreite von Vergleichsländern haben wir unsere Betrachtung schrittweise auf solche Länder fokussiert, die nach einer ersten Grobanalyse für unsere Fragestellungen die wertvollsten Hinweise erwarten ließen.

Für die Auswahl dieser Länder waren folgende Kriterien maßgeblich:

- Belastbare Erfahrungen mit PPP-Projekten und Verfügbarkeit einschlägiger dokumentierter Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Besonderheiten in der Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die für Deutschland von Interesse sein können.

Insgesamt haben wir folgende Länder in die Analyse einbezogen:

- Großbritannien
- Irland
- Nordirland
- Schottland
- Niederlande
- Frankreich
- Kanada
 - Zentralregierung
 - Ontario
 - British Columbia
 - Nova Scotia
- Vereinigte Staaten von Amerika

- Südafrika

- Australien
 - Federal Government
 - State of Victoria
 - New South Wales
 - South Australia
 - Queensland
 - Tasmanien

- Japan

- Philippinen

- Südkorea.

In die engere Betrachtung haben wir auf der Basis der in Text 5 erläuterten Kriterien die folgenden Länder einbezogen :

- Großbritannien

- Irland

- Niederlande

- Südafrika

- Australien.

3. Ergebnisse der Auswertung

3.1 Einsatz und Relevanz von Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne PPP-Projekte

Zunächst haben wir untersucht, ob in den ausgewählten Ländern bei der Realisierung von PPP-Projekten grundsätzlich Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Anwendung finden. Hierbei lässt sich festhalten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingend bei der Planung und Realisierung von PPP-Maßnahmen in allen betrachteten Ländern zum Einsatz kommen. Diese umfassen die Beurteilung der PPP-Fähigkeit eines Projektes in der Initialisierungsphase, den Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsansätzen während der Entwicklung des Organisationsmodells und den Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Angebotes, das letztlich den Zuschlag erhalten soll. Je nach Projektphase variieren die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit auch die angewendeten Methoden und Instrumente. Dabei ändert sich entsprechend auch der Charakter einer konventionellen Realisierungsvariante. Ist diese zunächst noch vorwiegend ein Kostenindikator, so entwickelt sie sich im weiteren Projektverlauf auch zu einem Vergleichsmaßstab für Angebote der privaten Seite.

Nur in einigen wenigen Fällen wird auf die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen von PPP-Projekten verzichtet. Dies gilt besonders dann, wenn bereits ausreichende Erfahrungen mit ähnlichen Projekten vorliegen. In diesem Fall wird grundsätzlich von einer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der PPP-Alternative ausgegangen. In Irland wird darauf hingewiesen, dass ein ausführlicher "Value for Money"-Test auch bei sich finanziell selbsttragenden Projekten nicht erforderlich sei. Das bedeutet, dass im Rahmen von Modellen mit überwiegender oder ausschließlicher Nutzerfinanzierung auf einen detaillierten „Value for Money“-Test verzichtet werden kann, wenn das zu Grunde liegende Business-Modell deutliche Hinweise auf die Selbstfinanzierungsfähigkeit der PPP-Alternative gibt.

3.2 Allgemeine Grundlagen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In allen betrachteten Ländern basiert die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere auf den folgenden Aspekten:

- Lebenszyklusbetrachtung
- Einbeziehung aller entscheidungsrelevanten Kosten und Erlöse
- Berücksichtigung aller entscheidungsrelevanten Projektrisiken
- Berücksichtigung von Verzerrungstatbeständen
- Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Faktoren.

Die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hängt von mehreren Faktoren ab. Einerseits wird die Auswahl der anzuwendenden Instrumente und Methoden durch den spezifischen Projektcharakter (z.B. Projektvolumen/-komplexität) bestimmt. Zum anderen determinieren die in den unterschiedlichen Projektphasen verfügbaren Daten und die Anforderungen an die zu treffenden Entscheidungen die erforderliche Begründungstiefe der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

In den von uns betrachteten Ländern wird zumeist betont, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf einzelwirtschaftlicher Grundlage zu erfolgen hat. Während zu Beginn der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die qualitativen Aspekte im Vordergrund stehen, spielen im weiteren Verlauf zunehmend die quantitativen Faktoren eine stärkere Rolle. Diese sind jedoch grundsätzlich nicht allein ausschlaggebend. Die qualitativen Aspekte sind in allen Phasen des Entscheidungsprozesses stets zu berücksichtigen.

3.3 Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante

In den untersuchten Ländern kommt der konventionellen Beschaffungsvariante eine zentrale Bedeutung im Rahmen der Projektentwicklung zu. Sie bildet diejenigen Kosten ab, die der öffentlichen Hand entstünden, wenn sie das jeweilige Projekt entsprechend der formulierten Leistungsanforderungen (Outputspezifikationen) selbst realisieren würde. Vor diesem Hintergrund ist die Bestimmung der konventionellen Beschaffungsvariante mit besonderer Sorgfalt durchzuführen. Somit dient die konventionelle Beschaffungs-

variante als Vergleichsmaßstab zur Messung der Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Optionen. In Großbritannien, Australien und Südafrika spricht man im Zusammenhang mit einer entsprechend ausgestalteten konventionellen Beschaffungsvariante von dem sog. „Public Sector Comparator“. Auch in den Niederlanden wird dieser Begriff verwendet. In der Phase vor Beginn des Vergabeverfahrens spricht man allerdings von einem „Public Private Comparator“. Die entsprechende Terminologie in Irland lautet „Financial Comparator“.

Um einen fairen Vergleich der konventionellen Beschaffungsvariante mit potenziellen PPP-Optionen zu ermöglichen, stellen alle betrachteten Staaten auf eine möglichst realistische Abbildung der „öffentlichen Beschaffungswirklichkeit“ ab und legen diesen Überlegungen die aktuell wahrscheinlichste Beschaffungsvariante zugrunde. Hierbei orientieren sie sich am konkreten Sachverhalt der jeweiligen Projekte.

So wird bspw. in den Niederlanden ggf. auch eine mögliche Einbindung Privater in die öffentliche Beschaffung, z.B. im Rahmen von Outsourcing, Contracting im Energiebereich o.ä. bei der Abbildung der konventionellen Beschaffungsvariante berücksichtigt.

Besonders in Großbritannien hat der vermehrte Einsatz von PPP-Modellen in den letzten 10 Jahren zu deutlichen Optimierungs-/Modernisierungseffekten auf Seiten der öffentlichen Hand geführt, die bei der Bestimmung der konventionellen Beschaffungsvariante als Beschaffungsmöglichkeit in die Betrachtung entsprechend einfließen. Analog hierzu wird auch in den anderen von uns betrachteten Staaten auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von wahrscheinlichen, auch zukünftigen, Effizienzsteigerungen und Optimierungsansätzen verwiesen. Damit wird PPP in den von uns betrachteten Ländern auch als Instrument zur Staatsmodernisierung gesehen.

Der Hauptunterschied zur PPP-Variante besteht darin, dass die öffentliche Hand im Rahmen der konventionellen Beschaffung - unabhängig von der möglichen Integration Privater - die Koordinationsfunktion und das Schnittstellenmanagement über den Lebenszyklus übernehmen muss.

Die konventionelle Beschaffungsvariante hat sämtliche in den Outputspezifikationen festgelegten Erwartungen an externe Bieter widerzuspiegeln. Dies gilt für Spezifikationen quantitativer ebenso wie für solche qualitativer Art.

In Irland wird darauf verwiesen, dass die konventionelle Beschaffungsoption bis zum Ende des Beschaffungsprozesses vollständig zu entwickeln ist. Daher kann, falls sich zeigt, dass die angestrebten Effizienzgewinne wahrscheinlich nicht zu realisieren sind, zu jedem Zeitpunkt auf die konventionelle Variante zurückgegriffen werden.

3.4 Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante

Die Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante erfolgt in allen betrachteten Ländern als strukturierter Suchprozess, der vereinfacht wie folgt dargestellt werden kann:

- Ermittlung des Handlungsbedarfs und Formulierung der Projektziele
- Überprüfung des Projektes hinsichtlich seiner Eignung zur Realisierung als PPP
- Entwicklung von Projektoptionen (konventionell und PPP)
- Vergleich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Optionen
- Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante (Preferred Option).

In den betrachteten Ländern werden im Rahmen der Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante unterschiedliche Instrumente und Methoden angewendet. Diese orientieren sich in erster Linie an der Art und Größe des Projektes sowie an der vorhandenen bzw. zu erzeugenden Datenbasis. Während man in Großbritannien bemüht ist, bei der Bestimmung der Preferred Option ein möglichst hohes Maß an Flexibilität und Gestaltungsfreiheit zu gewährleisten, ist das Verfahren in den Niederlanden sehr formalisiert, unter Verwendung eines standardisierten Cash Flow-Modells. Allen Ländern ist gemein, dass im Rahmen der Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte berücksichtigt werden. Die quantitative Analyse allein ist somit kein hinreichendes Entscheidungskriterium (kein sog. „Pass or Fail-Test“).

Die Suche nach dem geeigneten PPP-Referenzprojekt sollte möglichst offen gestaltet werden. In Irland wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass gerade bei komplexeren Projekten oft mehrere PPP-Optionen zur Verfügung stehen. Hier erscheint es zweckmäßig, Kosten-Nutzen-Überlegungen für alle realistischen Alternativen durchzuführen. Eine zu frühe Festlegung auf eine scheinbar naheliegende Lösung soll so vermieden werden.

3.5 Bedeutung von Verfahren der Markterkundung und des Market Testing

Die Verfahren der Markterkundung und des Market Testing sind in allen betrachteten Ländern wichtiger Bestandteil der Projektentwicklung. Gemeinsam ist, dass dieser Verfahrensschritt als transparentes und strukturiertes, mehr oder weniger formalisiertes Verfahren, jedoch immer unter Beachtung der Vorgaben des Vergaberechts, erfolgt. Eine frühzeitige Einbindung des Marktes in die Projektentwicklung steigert die Möglichkeit, Überlegungen aus dem Innovations- und Erfahrungspotenzial Privater schon im Rahmen der Projektentwicklung nutzbar zu machen.

In einem "reifen" PPP-Markt wie Großbritannien werden im Rahmen einer Markterkundung vor allem das Interesse des Marktes und dessen Aufnahmefähigkeit für ein Projekt getestet. Im Mittelpunkt steht hierbei die Frage, ob eine genügende Anzahl von Bietern an dem jeweiligen Projekt Interesse zeigen oder deren Kapazitäten bereits durch andere Projekte gebunden sind. Sind Interesse und Kapazitäten vorhanden, verspricht ein wettbewerblicher Vergabeprozess eine höchstmögliche Erschließung des Value for Money bzw. der Effizienzpotenziale.

In bezogen auf PPP noch „jungen Märkten“ wie den Niederlanden und Irland steht bei einer Markterkundung die Frage nach der Marktfähigkeit eines Projekts im Vordergrund. Zum einen soll das letztlich auszuschreibende PPP-Modell, insbesondere die Aufgaben- und Risikoverteilung, unter Berücksichtigung der Marktinteressen so gestaltet werden, dass eine möglichst große Aufnahmefähigkeit gewährleistet ist. Zum anderen geht es darum, die Fähigkeiten Privater zur Realisierung des Projektes abzuschätzen und einen Überblick über das im Markt vorhandene Know-how zu bekommen.

Darüber hinaus wird in allen Vergleichsländern dieser Verfahrensschritt eingesetzt, um die Informations-/Datenbasis für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erweitern und deren Zuverlässigkeit zu verbessern.

In Irland wird Market Testing bei nutzungsabhängigen Zahlungsmechanismen (z.B. Mautstraßen) eingesetzt, um möglichst genaue Vorhersagen über die zu erwartende Auslastung des Projektgegenstands zu ermitteln.

3.6 Einsatz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der unterschiedlichen Phasen der Projektplanung

Während der Planungsphase des Projektes, d.h. von der Bedarfsermittlung bis zum Vertragsabschluss, können vor und während des Vergabeverfahrens unterschiedliche Ansätze der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Einsatz kommen.

3.6.1 Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Vergabeverfahren

Beim Einsatz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Vergabeverfahren besteht zwischen den betrachteten Ländern eine Reihe von Unterschieden. In Großbritannien wird dieser Verfahrensschritt in zwei Einzelschritte unterteilt. In der frühen strategischen Ideenfindungsphase des Projektes wird ein erster Plausibilitätscheck vorgenommen, um die Eignung des jeweiligen Projektes für eine Realisierung als PPP zu beurteilen. Dieser Plausibilitätscheck erfolgt i.d.R. auf der Basis qualitativer Informationen, bspw. hinsichtlich des Projektvolumens, des Potenzials zum Transfer von Projektrisiken an Private oder des Verhältnisses von Bau- und Dienstleistungen.

In einem nächsten Schritt erfolgt im Rahmen der Entwicklung eines geeigneten Organisationsmodells sowie der Identifizierung der Preferred Option ein detaillierter Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsoptionen. Auch dieses Verfahren ist grundsätzlich nicht formalisiert und orientiert sich in der konkreten Ausgestaltung u.a. an der vorhandenen Datenbasis und den besonderen Projekteigenschaften. Gängige Verfahren zur Identifizierung der Preferred Option sind bspw. das „Zuschlagsverfahren“ oder das Cash Flow-Modell:

- Im Rahmen des Zuschlagsverfahrens wird die konventionelle Beschaffungsvariante voll entwickelt, unter Berücksichtigung der relevanten Kosten-, Erlös-, Risikokomponenten. Auf der Basis des verfügbaren Erfahrungswissens wird die PPP-Variante danach durch geeignete Zu- und Abschläge bei einzelnen Kostenfaktoren der konventionellen Beschaffungsvariante ermittelt.
- Bei der Erstellung eines Cash Flow-Modells werden grundsätzlich die relevanten Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten der zu vergleichenden Beschaffungsansätze über den gesamten Projektlebenszyklus ermittelt, in einem Cash Flow-Modell abgebildet und auf der Basis der Nettobarwerte miteinander verglichen.

Beiden Verfahren ist gemeinsam, dass neben quantitativen auch qualitative Aspekte bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Da vor dem eigentlichen Vergabeverfahren noch keine projektspezifischen Daten privater Bieter vorliegen, kann die Bestimmung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit nur näherungsweise mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit erfolgen. Eine abschließende Beurteilung ist erst während des Vergabeverfahrens durch Vergleich konkreter privater Angebote mit der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC) möglich (Vorteilhaftigkeitsanalyse).

Auch in Irland beginnt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer ersten qualitativen Beurteilung der PPP-Fähigkeit in der Frühphase des Projektes. Sie berücksichtigt insbesondere internationale und nationale Referenzprojekte und Erfahrungen sowie ggf. Erkenntnisse aus einem Market Testing. Im Rahmen der Entwicklung eines geeigneten Organisationsmodells sowie der Identifizierung der Preferred Option erfolgt ein detaillierter Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsansätzen, der u.a. eine detaillierte Value for Money-Untersuchung, eine erste vorläufige Risikoanalyse, eine erste Analyse der Finanzierbarkeit sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen / Restriktionen umfasst. Auch diese Untersuchung stellt schwerpunktmäßig auf qualitative Aspekte ab.

Im Gegensatz zu Großbritannien und Irland ist das Verfahren - wie erwähnt - in den Niederlanden sehr formalisiert und standardisiert. Eine quantitative Vergleichsrechnung wird im Rahmen eines Cash Flow-Modells (Public Private Comparator - PPC) durchgeführt. Vereinfacht kann das Ablaufschema des PPC wie folgt dargestellt werden:

- Identifizierung und Beschreibung der potenziellen konventionellen und PPP-Beschaffungsvariante
- Darstellung der potenziellen Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten der beiden Beschaffungsvarianten
- Qualitative Analyse der Unterschiede zwischen der konventionellen und PPP-Beschaffungsvariante und erste Beurteilung der Vorteilhaftigkeit der PPP-Option
- Bewertung der Kosten, Erlöse und Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante
- Quantifizierung der Unterschiede zwischen der konventionellen und PPP-Beschaffungsvariante

- Zusammenführung der Ergebnisse in je einem Cash Flow-Modell und Identifizierung der Preferred Option.

Der australische Leitfaden zum PSC verzichtet ausdrücklich darauf, ein festes Format für den PSC vorzuschreiben. Statt dessen wird auf die Erfahrungen in Großbritannien verwiesen und ein Modell aus 14 einzelnen Schritten empfohlen, das sowohl vor als auch während des Vergabeverfahrens zur Anwendung kommt. Die einzelnen Schritte sind:

1. Formulierung der Outputspezifikationen
2. Definition des Referenzprojektes
3. Identifikation der Komponenten des "Raw PSC"
4. Zuordnung der direkten Kosten
5. Zuordnung der indirekten Kosten
6. Berechnung des Raw PSC [A]
7. Ausgleich von Verzerrungstatbeständen („Competitive Neutrality“) [B]
8. Identifikation materieller Risiken
9. Quantifizierung der Konsequenzen des Risikoeintritts
10. Prognose der Risikowahrscheinlichkeit
11. Berechnung des Risikowertes für alle Risiken
12. Identifikation der gewünschten Risikoallokation
13. Berechnung der transferierten Risiken [C]
14. Berechnung der zurückbehaltenen Risiken [D]

Die Berechnung des PSC erfolgt nach folgendem Schema: $[A] + [B] + [C] + [D]$

3.6.2 Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während des Vergabeverfahrens

Während des Vergabeverfahrens gleichen sich die Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den betrachteten Ländern trotz Anwendung unterschiedlicher Instrumente und Methoden vor dem Vergabeverfahren. So erfolgen alle Vergleichsberechnungen grundsätzlich auf der Basis eines detaillierten Cash Flow-Modells, in dem die Kosten/Erlöse/Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante und der privatwirtschaftlichen Angebote über den gesamten Lebenszyklus eingestellt und auf der Basis einer Netobarwertbetrachtung verglichen werden. Die quantitative Analyse sollte jedoch nicht als

„Pass or Fail-Test“ verstanden werden, sondern lediglich als ein Ansatz zur Unterstützung der Zuschlagsentscheidung. Von zumindest gleicher Bedeutung für die Entscheidungsfindung ist daher die Berücksichtigung qualitativer Faktoren. Letztendlich entscheidet die jeweilige Projektstruktur über die Gewichtung der einzelnen Aspekte.

3.7 Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszinssatz

Bei einer Cash Flow-Analyse werden unterschiedliche Zahlungsreihen durch Auf- und Abzinsen auf einen einheitlichen Betrachtungszeitpunkt (Basisjahr) vergleichbar gemacht. Die ausgewählten internationalen Publikationen stellen in diesem Zusammenhang insbesondere heraus, dass der Auswahl des Diskontierungszinses eine besondere Bedeutung zukommt und dieser „angemessen“ sein muss.

Im Rahmen unserer Untersuchungen hat sich gezeigt, dass in Großbritannien und Irland grundsätzlich ein standardisierter Diskontierungszins für sämtliche PPP-Projekte Anwendung findet. In Großbritannien wurde der Ableitung dieses Zinssatzes im Rahmen der Überarbeitung des "Green Book" (2003) erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet. Im Ergebnis fand eine Anpassung von vormals 6,0% real p.a. auf nunmehr 3,5% real p.a. statt. Dieser neue Ansatz stellt rein auf die "soziale Zeitpräferenz" der Gesellschaft ab. Der zuvor angewandte Diskontierungszins berücksichtigte noch andere Faktoren (z.B. "Optimism Bias"), die nunmehr - ähnlich dem Umgang mit Risikokosten - gesondert im Cash Flow abzubilden sind. Insofern ist die Senkung des Diskontierungszinses lediglich als methodische Bereinigung zu verstehen. In den Niederlanden wird ein projektspezifischer Zins bestimmt, der sich grundsätzlich an den entsprechenden laufzeitadäquaten Finanzierungskosten der öffentlichen Hand orientiert und ein nominaler Zinssatz ist. Deshalb ist bei der Anwendung eines nominalen Zinssatzes eine preisliche Anpassung der Kosten- und Erlöspositionen im Zeitverlauf notwendig, während bei einem realen Diskontierungszins grundsätzlich eine konstante Preisentwicklung zu unterstellen ist.

In Australien basiert der PSC als „Net Present Value“ von Cash Flows auf einem von der Zentralregierung vorgegebenen Diskontierungszins für PPP-Projekte, der von Zeit zu Zeit an die Marktentwicklungen angepasst wird. Die Ermittlung projektspezifischer Sätze ist somit nur in Ausnahmefällen erforderlich. Dieser Zinssatz wird um eine Prämie für das systematische Risiko ergänzt. Projektrisiken werden auch in Australien nicht als Prämie (Zuschlag) im Diskontierungszins berücksichtigt, sondern in den Cash Flows, weil die Erfahrung zeigte, dass so die Aufmerksamkeit für einzelne Projektrisiken höher ist. Auf

Anfrage stellt das australische Finanzministerium einen realen Vorsteuersatz zur Verfügung, der auch Finanzierungskosten einschließt, so dass keine zusätzlichen Finanzierungskosten für kalkulatorische Zinsen in den Cash Flows mehr berücksichtigt werden dürfen. Es wird empfohlen, alle Cash Flows auf nominaler Vorsteuer-Basis zu ermitteln, so dass ein nominaler Vorsteuerdiskontierungszins ermittelt werden muss. Die dazu erforderliche Inflationsrate soll den veröffentlichten Vorscheurechnungen der Regierung entnommen werden. Auf jeden Fall ist sicherzustellen, dass die Cash Flows und der Diskontierungszins kompatibel sind.

In Südafrika orientiert sich die „standardisierte“ Ermittlung eines geeigneten Diskontierungszinses an den laufzeitadäquaten Finanzierungskosten der öffentlichen Hand. Aufgrund des größeren Risikos in einem Schwellenland wie Südafrika wird für die Ableitung ein Aufschlag auf die Rendite der öffentlichen Anleihe von 2,5% bis 3,5% vorgeschlagen. Zur Zeit wird von der Regierung entweder ein niedriger Diskontierungszins in Höhe von real 9% oder ein hoher Zins in Höhe von 13% p.a. vorgegeben. Dies ist also nicht als Bandbreite zu verstehen, aus der ein Projektträger den Zinssatz selbst auswählen kann.

3.8 Risiko

3.8.1 Risikoidentifikation

In Bezug auf die Identifikation der im Projektverlauf zu berücksichtigenden Risiken wenden die betrachteten Staaten sehr ähnliche Verfahren an. Einhellig wird auf die Bedeutung von Risikoworkshops für die Risikoidentifikation verwiesen. Im Rahmen von Workshops (einige Länder empfehlen konkret mehrere Workshops) sollen die relevanten Projektrisiken mittels Brainstorming identifiziert werden.

Länder, die Empfehlungen bezüglich des Teilnehmerkreises angeben, heben vor allem hervor, dass es sich bei den Teilnehmern um erfahrene Fachleute der Verwaltung handeln soll. Sie sollen aus allen relevanten Bereichen kommen und juristischen, finanziellen und technischen Sachverstand repräsentieren. Daneben ist die Teilnahme der Personen von Bedeutung, die später für die Allokation und das Management der Projektrisiken verantwortlich sind. Zusätzlich kann auch externer Sachverstand hinzugezogen werden. In Großbritannien gilt sogar die Empfehlung, dass so viele Personen wie möglich an diesen "Risikoworkshops" teilnehmen sollen.

Die Aussagen zur Risikoidentifikation mittels Workshops bzw. mittels Brainstorming gilt vor allem für Projekte mit einem hohen „Neuigkeitsgrad“. Bei Projekten, für die es bereits einen gewissen Erfahrungsschatz gibt, kann auch auf Dokumentationen und Erfahrungen früherer Projekte zurückgegriffen werden. Dadurch kann eine eigene, projektspezifische Risikoidentifikation zwar nicht ersetzt, aber doch ergänzt und verifiziert werden.

Neben diesen konkreten Hinweisen zur Identifikation werden in einigen Ländern noch Empfehlungen allgemeiner Art gegeben. So wird in Irland auf die Notwendigkeit der Verwendung einer möglichst klaren Sprache hingewiesen, um "Irritationen und Missverständnissen" im weiteren Projektverlauf vorzubeugen. In Australien wird darauf verwiesen, dass alle erkannten Risiken für künftige Analysen dokumentiert werden sollen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Hinweise aufgrund ihres allgemein gültigen Charakters auch in den Ländern gelten, in denen sie nicht besonders erwähnt werden.

3.8.2 Risikobewertung

Die Risikobewertung in den von uns betrachteten Staaten wird in sehr ähnlicher Weise gehandhabt. Der Wert eines Risikos ergibt sich stets aus dem Schaden, der im Eintrittsfall entstehen würde und der Wahrscheinlichkeit dieses Eintrittsfalles. Dargestellt werden die Risiken in allen betrachteten Staaten in einer Risikomatrix.

Die Quantifizierung der Risiken soll, wo möglich, auf der Basis konkreter Daten erfolgen. Dort, wo dies nicht möglich ist, soll auf Schätzungen bzw. auf die Einschätzung von Experten zurückgegriffen werden. Insgesamt ist die Darstellung der Risikobewertung in den vorliegenden Publikationen in allen betrachteten Staaten jedoch eher oberflächlich.

In keiner der vorliegenden Publikationen ist ein mathematisch geschlossenes Modell zur Risikobewertung erkennbar. Gerade die Gespräche mit unterschiedlichen internationalen PPP-Experten (über das Netzwerk des Konsortiums) haben ergeben, dass die Risikobewertung eine projektindividuelle Vorgehensweise erfordert, da es sich hier um langfristige und zukunftsgerichtete Planungswerte handelt. Einhellig wird davor gewarnt, "Scheingenauigkeiten" zu entwickeln.

3.8.3 Risikoallokation

In allen betrachteten Ländern folgt die Risikoallokation dem Grundsatz, dass der Partner das Risiko übernehmen sollte, der am besten in der Lage dazu ist, dieses Risiko zu kon-

trollieren. Diese Kontrolle betrifft dabei sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch die Schadenshöhe im Eintrittsfall. In Irland wird zusätzlich ein eher qualitativer Faktor eingeführt, nämlich die bevorzugte Allokation, mithin das öffentliche Interesse.

In Australien wird explizit die Weitergabe von Risiken an private Versicherer angesprochen und als Instrument empfohlen, aber nur dann, wenn der Versicherung ein ausreichender „Value for Money“ gegenübersteht. Dies gilt insbesondere für „Force Majeur“-Risiken. Diese Empfehlung wird als die „government-preferred position“ bezeichnet.

3.9 Competitive Neutrality

Insbesondere in Australien ist die Wettbewerbsneutralität ein Kernelement der nationalen Wettbewerbspolitik. Die öffentliche Hand soll keine Vorteile oder Nachteile im Wettbewerb mit privaten Unternehmen haben, die aus seiner öffentlichen Trägerschaft, Kontrollfunktion oder seiner besonderen rechtlichen Behandlung resultieren.

Vorteile könnten für öffentliche Einrichtungen z.B. durch Faktoren wie Steuerbefreiungen, Quersubventionierungen, Befreiung von regulatorischen Anforderungen, die Möglichkeit, sich dauerhaft nicht-wirtschaftlich zu verhalten oder die fehlende Verpflichtung an die Eigentümer Dividenden zu zahlen, entstehen.

Im Rahmen von PPP wird bei der Ermittlung des PSC nach Berechnung des Raw PSC und vor der Risikobewertung eine Neutralitätskomponente eingefügt, um die Angebote der öffentlichen Hand nach objektiven Kriterien ("fair") mit den privaten Angeboten vergleichen zu können und suboptimale Vergabeentscheidungen zu vermeiden. Angepasst werden nur Faktoren, die nicht gleichermaßen einen privaten Bieter betreffen. Die Anpassung erfolgt in drei Schritten:

1. Identifikation der Effekte der öffentlichen Eigentümerschaft (finanzielle Vor-/Nachteile)
2. Bewertung der Nettovorteile
3. Berechnung der Berücksichtigung der Neutralitätskomponente durch eine Kostenvorausschau für alle relevanten Kosten des Referenzprojekts ("Life-Cycle") auf Cash Flow-Basis.

Im Unterschied zur allgemeinen Competitive Neutrality Policy in Australien wird beim PSC die Wettbewerbsneutralität auf Cash Flow-Basis vorgenommen. Die Kapitalkosten

werden nicht in der Neutralitätskomponente des PSC, sondern im Diskontierungszins dargestellt.

Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich meist bei den Steuern und den regulatorischen Kosten. Steuern, die öffentliche Institutionen im Vergleich zu Privaten nicht zahlen müssen, würden im Referenzprojekt fehlen und müssten daher eingerechnet werden. Muss die öffentliche Hand diese Steuern auch zahlen, wären diese dagegen als Kosten im Raw PSC enthalten. Bundessteuern werden nicht eingerechnet, da die Netto-Cash Flows auf Vor-Bundessteuerbasis verglichen werden. Unterliegt die öffentliche Hand anderen Vorschriften (z. B. bei Baugenehmigungen), so wird geschätzt, welche Kosten dem Privaten entstehen (Notarkosten usw.). Diese Kosten werden in den PSC eingerechnet. Komponenten, die der öffentlichen Hand zusätzliche Belastungen auferlegen, werden hingegen vom PSC abgezogen.

Ähnliche Politikansätze, allerdings in weniger umfassender Form und weitestgehend auf steuerliche Tatbestände beschränkt, finden sich auch in den entsprechenden Dokumenten in Großbritannien, Irland und den Niederlanden.

3.10 Vertragsendregelungen

Zur Frage, wie zum Ende der Vertragslaufzeit mit den Restwerten des Projekts ("Assets") umzugehen ist, werden in den betrachteten Staaten Lösungen vorgeschlagen, die sich im Ansatz, jedoch nicht zwangsweise im Ergebnis unterscheiden.

In Australien und in Großbritannien werden übereinstimmend drei transaktionsbezogene Optionen identifiziert:

1. Übergabe des Assets an die öffentliche Hand zu einem vertraglich festgelegten Preis, wobei dieser entweder Null oder höchstens der nominale Restwert des Assets sein darf
2. Verbleib des Assets beim privaten Partner ohne Option der öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets
3. Verbleib des Assets beim privaten Partner mit Option der öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets, wobei der Preis entweder dem Marktpreis oder einem vorher vertraglich vereinbarten Preis entspricht.

Im Gegensatz dazu wird in Irland ein eher objektzentrierter Ansatz gewählt. Grundsätzlich werden dabei drei Optionen für möglich gehalten:

1. Fortlaufende Nutzung des Objekts nach Ablauf des Vertrages durch die Öffentliche Hand
2. Außergebrauchsetzung des Objekts
3. Nutzung des Objekts für andere als die Vertragszwecke durch den privaten Partner.

Welche Option hier gewählt wird, hängt vom Zustand des Assets und vom Willen der öffentlichen Hand ab. Im ersten Fall, der bei den meisten PPP-Projekten den Regelfall darstellt, müssen im Vorfeld, also bei Vertragsabschluss, sowohl der Kaufpreis (Null oder Buchwert) sowie die Konditionen festgelegt werden, in denen sich das Objekt befinden muss. Wenn das Objekt nach der Vertragslaufzeit vom privaten Partner zu einem neuen Zweck weitergenutzt wird, ist beim Vertragsabschluss eine Übertragung des Restwerttrisikos auf den Privaten denkbar.

Literaturverzeichnis (Linkliste)

| Land | Institution | Link |
|---|---|---|
| Australien Commonwealth | Commonwealth Competitive Neutrality Complaints Office | http://www.pc.gov.au/ccnco/cn_display.html |
| | Finanzministerium | http://www.finance.gov.au |
| | Verteidigungsministerium | http://www.defence.gov.au |
| Australien New South Wales | Territory Gov. | http://wwg.premiers.nsw.gov.au/wwg/ |
| Australien Queensland | Territory Gov. | http://www.sd.qld.gov.au/ |
| Australien South Australia | Territory Gov. | http://www.sacentral.sa.gov.au/ |
| Australien Victoria | Territory Gov. | http://www.partnerships.vic.gov.au |
| Australien Tasmania | Territory Gov. | http://www.treasury.tas.gov.au |
| Irland | | http://www.ppp.gov.ie/ |
| | Finanzministerium | http://www.finance.gov.ie |

| Land | Institution | Link |
|--------------------------------|--|---|
| UK | PUK | http://www.partnershipsuk.org.uk/ |
| | OGC | http://pfi.ogc.gov.uk/ |
| | Treasury Taskforce | http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/PFI/ |
| | Verteidigungsministerium | http://www.mod.uk/business/ppp/index.htm |
| | National Audit Office (NAO) | http://www.nao.gov.uk/ |
| | HM Treasury | http://www.hm-treasury.gov.uk |
| | National Health Service | http://www.nhs.uk |
| | Department of Health | http://www.doh.uk |
| Japan | | www.pfikyokai.or.jp |
| Kanada Zentralregierung | | www.gov.ns.ca http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ce01373e.html www.PPPcouncil.ca |
| Kanada Ontario | | www.superbuild.ca |
| Kanada British Columbia | | http://www.gov.bc.ca/fin/ |
| Kanada Nova Scotia | | http://www.gov.ns.ca/about.htm |
| Niederlande | | http://212.206.208.170/pps/ |
| Nordirland | | http://www.ppp-ni.gov.uk/ |
| Philippinen | | www.geocities.com/ccpsp/main.htm |
| Schottland | | www.scotland.gov.uk/pfi |
| Südafrika | | http://www.treasury.gov.za/ |
| Südkorea | | http://picko.krihs.re.kr http://www.krihs.re.kr |
| USA | National Institute of Standards and Technology | http://www.fire.nist.gov/bfrlpubs/build96/PDF/b96121.pdf |

Anlage: Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In diesem Anhang werden exemplarisch die Länder

- Großbritannien
- Irland
- Niederlande
- Südafrika und
- Australien

hinsichtlich ihrer Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einander tabellarisch gegenüber gestellt.

**Anlage:
Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Endbericht August 2003

| | | Großbritannien |
|---|--|--|
| Auswertungskriterium | | |
| 1. Relevanz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne Maßnahmen | | Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich ist grundsätzlich für alle Maßnahmen durchzuführen, die PPP-Potenzial aufweisen. Von den unterschiedlichen Ministerien wird dieser Grundsatz in der Praxis jedoch unterschiedlich streng ausgelegt. Existiert für bestimmte Projekte bspw. ein umfangreiches und belastbares Erfahrungswissen hinsichtlich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit, so kann u.U. auf die Durchführung einer spezifischen Vergleichsrechnung verzichtet werden. Der PSC dient als "Benchmark" anhand dessen ein späterer PPP (Einschätzung des value for money eines PFI) evaluiert werden soll. Insbesondere die Risikoanalyse des PSC soll der Bestimmung/Bewertung des value for money dienen. |
| 2. Allgemeine Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | | Der Wirtschaftlichkeitsvergleich basiert grundsätzlich auf dem "Net Present Value" der jeweiligen Projektoption, also dem Wert zum Zeitpunkt der Berechnung. Dazu werden zukünftige Einnahmen und Ausgaben um einen festgelegten Diskontierungszinssatz bereinigt (siehe unten). Dabei werden die Projektkosten im Laufe des gesamten Lebenszyklus betrachtet, teilweise sogar darüber hinaus (z.B. bei der Nachnutzung von Immobilien). Hinzu kommt die Berücksichtigung von Risikokosten, wobei unterschieden wird zwischen "Transferred Risks", also solchen, die an den privaten Partner übertragen werden, und "Retained Risks", also solchen, die bei der Öffentlichen Hand verbleiben. |
| 3. Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | | Die konventionelle Beschaffungsvariante fungiert als Benchmark zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Realisierungsansätze. Die Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante sollte möglichst auf empirischen Daten basieren und die Erfahrungen bereits realisierter Referenzprojekte berücksichtigen. Kalkulationsgrundlage ist derjenige Beschaffungsansatz, den die öffentliche Hand im Falle einer Eigenrealisierung gewählt hätte. Eventuelle "Optimierungsansätze", bspw. Outsourcing bestimmter Serviceleistungen sind hierbei i.d.R. zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist es durchaus üblich, potenzielle zukünftige Effizienzsteigerungen der öffentlichen Hand bei der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante in Form eines "Effizienzfaktors" kostenmindernd zu berücksichtigen. |
| 4. Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante | | Die Erstellung von Projektoptionen steht nicht im Mittelpunkt der Betrachtung der entsprechenden Guidelines. Diese setzen erst dort ein, wo bereits Optionen existieren und diese zu bewerten sind. Dies geschieht natürlich in einer sehr frühen Phase des Projekts, da auf der dann gewählten Option sämtliche folgende Schritte aufbauen. Für die Auswahl einer Projektoption wird die Bedeutung von Risiken betont. Bereits an dieser frühen Stelle im Projektverlauf soll eine erste Risikoanalyse stattfinden, um festzustellen, mit welcher Projektoption die Risiken grundsätzlich am besten kontrolliert werden können. Zwar kann es an dieser frühen Stelle noch schwierig sein, alle Eintrittswahrscheinlichkeiten und alle Konsequenzen tatsächlich zu quantifizieren, allerdings können sehr wohl bereits Optionen ausgeschlossen werden, so dass spätere Arbeiten vermieden werden können. Wenn es in einem Projekt noch keine Erfahrungen mit der öffentlichen Beschaffung gibt, müssen bereits an dieser Stelle verschiedene Alternativen zur PFI-Beschaffung untersucht werden. Weitere Fragen, die an dieser Stelle des Projektverlaufs zumindest bedacht werden müssen, sind: Welchen Umfang soll das Projekt haben? Wo genau verlaufen die Grenzen des Projekts? Sind andere Bereiche der Öffentlichen Hand betroffen/müssen diese eingebunden werden? Welche Beschaffungsoptionen sind mit den politischen Vorgaben unvereinbar und müssen daher ausgeschlossen werden? Kann die Öffentliche Hand sich das Projekt leisten ("Affordability")? |

| | | |
|-----|---|--|
| 5. | Bedeutung Markterkundung / Market Testing | <p>Market Testing ist ein immanenter Bestandteil der Projektentwicklung und erfolgt als transparentes und strukturiertes Verfahren unter Beachtung der Rahmenbedingungen und Restriktionen des Vergaberechts. Die konkrete Ausgestaltung (z.B. Inhalt, Zeitpunkt, Häufigkeit) orientiert sich an dem spezifischen Charakter des jeweiligen Projektes.</p> <p>Vor dem Hintergrund der langjährigen Erfahrungen mit PPP in Großbritannien fokussiert das Market Testing insbesondere auf die Erkundung des Marktinteresses und der Marktaufnahmefähigkeit.</p> |
| 6. | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während Phase der Projektplanung | <p>Die Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs beginnt bereits mit der Feststellung des Handlungsbedarfs und endet in der Regel erst mit dem Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des präferierten privaten Angebotes (Preferred Bid), das den Zuschlag erhalten soll.</p> <p>In den unterschiedlichen Projektphasen muss der Wirtschaftlichkeitsvergleich unterschiedliche Informationen zur Unterstützung unterschiedlicher Entscheidungstatbestände bereitstellen, so dass Verfahren, Methodik und Begründungstiefe des Wirtschaftlichkeitsvergleichs im Zuge der Projektentwicklung variieren.</p> <p>Grundsätzlich findet ein Wirtschaftlichkeitsvergleich statt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) in der Projektfrühphase - Überprüfung der PPP-Eignung des Projektes b) vor dem Vergabeverfahren - Ermittlung der Preferred Option c) während des Vergabeverfahrens - Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid. <p>Der PSC ist also zu Projektbeginn bereits Orientierungsbestandteil, erfährt jedoch während der nachfolgenden Projektphasen eine Spezifizierung insbesondere im Bereich der Risikoanalyse bzw. -allokation als besonderes Kriteriumsmerkmal. Zusätzlich werden neue Erkenntnisse der Kosten in die Projektstruktur laufend eingearbeitet.</p> |
| 6a. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Vergabe | <p>In der Frühphase erfolgt eine erste Überprüfung der PPP-Fähigkeit des Projektes. I.d.R. handelt es sich hierbei um überwiegend qualitative Betrachtungen, die auf bestimmte Erfahrungswerte hinsichtlich der Anforderungen an PPP-Projekte abstellen.</p> <p>Für die Identifizierung der Preferred Option fungiert die konventionelle Beschaffungsvariante als Benchmark (sog. Public Sector Comparator - PSC), an der die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Realisierungsvarianten gemessen wird. Je nach spezifischem Charakter des Projektes (z.B. Projektvolumen, Projektkomplexität, etc.) können hierbei unterschiedliche Verfahren und Methoden zur Anwendung kommen. Soweit möglich, sollten jedoch quantitative und qualitative Daten / Informationen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.</p> <p>Im Rahmen der Identifizierung der Preferred Option können bspw. zum Einsatz kommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) "Zuschlagskalkulationen" b) Cashflow-Rechnungen. |
| 6b. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabe | <p>Der Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid erfolgt durch einen direkten Vergleich mit dem PSC. Hierzu werden sämtliche relevanten Kosten-, Erlös- und Risikopositionen des PSC und des Preferred Bid in ein Cashflow-Modell eingestellt und abdiskontiert. Eine erste Beurteilung der Vorteilhaftigkeit erfolgt durch den Vergleich der Nettobarwerte.</p> <p>Zur abschließenden Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid sind zusätzlich auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Dies erfolgt i.d.R. im Rahmen von Nutzwertanalysen / Scoring-Modellen.</p> |
| 7. | Behandlung von "Verzerrungstatbeständen" bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Wenn In-House-Bids erstellt werden, soll auf die Herstellung von "Competitive Neutrality" geachtet werden. Dies betrifft insbesondere folgende Bereiche: Besteuerung, Subventionierung administrativer Kosten durch die Zentralverwaltung, Zinskonditionen, Personalkosten (inklusive Pensionskosten).</p> |

| | | |
|----|---|--|
| 8. | Behandlung von Restwerten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die Behandlung von Restwerten der entsprechenden Assets zum Vertragsende muss bereits im Vertragswerk geregelt werden, so dass die entsprechenden Kosten auch in den PSC einfließen. Konkrete Optionen zur Behandlung von Assets am Vertragsende werden in den entsprechenden Guidelines nicht vorgeschrieben, allerdings kann davon ausgegangen werden, dass analog zum Vorgehen in anderen Staaten drei Möglichkeiten existieren:</p> <p>a) Übertragung des Assets an die ÖH zu einem festgelegten Betrag, der entweder Null beträgt oder den Nominalwert widerspiegelt</p> <p>b) Verbleib des Assets beim privaten Partner ohne Option des Erwerbs durch die ÖH</p> <p>c) Verbleib des Assets beim privaten Partner mit Option des Erwerbs durch die ÖH zu einem im Vertragswerk festgelegten Betrag</p> <p>Im Falle von Option A ist davon auszugehen, dass am Vertragsende der ÖH ein Objekt zufällt, das noch einen gewissen ökonomischen Nutzen hat. Dieser ökonomische Nutzen ist durch einen Abzug vom NPV des PFI-Projekts zu verdeutlichen. In diesem Fall muss auch vom NPV des PSC ein entsprechender Betrag abgezogen werden.</p> |
| 9 | Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszins | <p>In Großbritannien wird ein realer Standarddiskontierungszins von derzeit 3,5 % p.a. verwendet. Der Ermittlung des Diskontierungszinssatzes liegt eine sog. "soziale Zeitpräferenz" zu Grunde. Bei sehr langen Projektlaufzeiten wird empfohlen, den Diskontierungszins für die Perioden größer 30 Jahre diskret abzusenken.</p> |
| 10 | Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Risikobewertung: Es ist eine Risikomatrix aufzustellen. Dies geschieht in folgenden Schritten: (1) Identifikation der relevanten Risiken, (2) Bewertung der Schadenshöhe im Eintrittsfall, (3) Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit und (4) Berechnung des "Financial Impact".</p> <p>Auf die Konstruktion einer Risikomatrix folgen weitere Schritte, die für die Risikoanalyse von essentieller Bedeutung sind. Zum einen müssen die Berechnungen in Bezug auf die Risiken einer Sensitivitätsanalyse unterzogen werden. Des Weiteren sind die identifizierten Risiken zu kategorisieren. Dies hilft später bei der Allokation der einzelnen Risiken. Schließlich sollen "Policies" und Prozeduren entwickelt werden, mit denen das Risikomanagement gelingen und eine Risikominimierung erreicht werden können.</p> |
| 11 | Praktische Durchführung der Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Risikoidentifikation: Für den Prozess der Risikoidentifikation werden nur sehr dünne Empfehlungen gegeben. So sollen an Workshops und Brainstorming-Sitzungen so viele erfahrene Menschen wie möglich aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor teilnehmen. Auch erfahrene, externe Berater können und sollen in diesen Prozess einbezogen werden. Dies gilt vor allem für Projekte mit einem hohen Grad an "Neuigkeit". Wenn hingegen bereits diverse ähnliche Projekte durchgeführt worden sind, kann man auch auf die Erfahrungen aus diesen Projekten zurückgreifen.</p> |

**Anlage:
Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Endbericht August 2003

| | | Irland |
|---|--|---|
| Auswertungskriterium | | |
| 1. Relevanz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne Maßnahmen | | <p>Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich ist grundsätzlich für alle Projekte durchzuführen, die das Potenzial zur Realisierung als PPP aufweisen. Neben wirtschaftlichen Aspekten (Value for Money - VfM) sind bei der Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer PPP-Maßnahme insbesondere auch Aspekte wie die Bankability und die rechtliche Realisierbarkeit der jeweiligen Maßnahme zu berücksichtigen.</p> <p>Ob und wie ein Wirtschaftlichkeitsvergleich letztendlich durchzuführen ist, basiert auf dem jeweiligen PPP-Typ. In Irland wird hierbei unterschieden in:</p> <p>a) Finanziell selbsttragende Projekte - ein detaillierter VfM-Test ist nicht erforderlich; VfM wird durch einen wettbewerblichen Vergabeprozess erreicht</p> <p>b) Konzessionsverträge mit öffentlichen Subventionen - ein detaillierter VfM-Test ist nicht erforderlich; die Vorteilhaftigkeit einer anderweitigen Verwendung der Subventionen ist jedoch zu überprüfen</p> <p>c) Projekte, bei denen die öffentliche Hand den Hauptabnehmer darstellt - ein detaillierter VfM-Test am Ende des Vergabeprozesses ist erforderlich.</p> <p>Ein Ansatz eines WiVgl soll bereits in einer der ersten Projektphasen durchgeführt werden. Bereits zu Beginn der Planungsphase soll ein "Assessment of PPP Suitability" erfolgen. Dies kann zwar noch kein vollwertiger PSC sein, aber immerhin eine erste (eher qualitative) Überprüfung der Machbarkeit einer PPP-Lösung. Im Gesamtablauf aller Prüfungen steht die "Value for Money"-Prüfung noch vor anderen Prüfungen (Bankability, Legal, etc.).</p> |
| 2. Allgemeine Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | | <p>Verbesserte Servicequalität und schnellere Durchführung der Projekte können als zumindest teilweise qualitative Kriterien betrachtet werden. Bei der empirischen Datenerhebung kann es sich um "desk-based" oder um Konsultationen mit Lieferanten aus dem Privatsektor handeln. Als "tools" werden Studien von Präzedenzfällen sowie Marktstudien genannt.</p> <p>Zu den quantitativen Daten, die erhoben werden sollen, gehören unter anderem:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Informationen über Kosten (inkl., wenn erforderlich, ein Financial Comparator) -Informationen über Umsätze -Ein Zeitplan für die Realisierung -Informationen über die bereitgestellten Leistungen (im Vergleich zu den im Vorfeld festgelegten Outputspezifikationen) -Informationen über Kundenwünsche und -zufriedenheit. <p>Unter Cost-Benefit-Analysis wird die Betrachtung aller Kosten- und Nutzenfaktoren der verschiedenen Projektoptionen verstanden, wobei die Guidelines sowohl auf die Betrachtung monetärer wie auch nicht monetärer Faktoren abstellen.</p> |
| 3. Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | | <p>Wie auch in Großbritannien fungiert die konventionelle Beschaffungsvariante als Benchmark zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Realisierungsansätze.</p> <p>Bei der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante gilt auch hier, dass der wahrscheinlichste und aktuellste Beschaffungsansatz der öffentlichen Hand als Kalkulationsgrundlage herangezogen werden sollte und eventuelle "Optimierungsansätze" zu berücksichtigen sind.</p> |

| | | |
|---|--|---|
| <p>4. Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante</p> | | <p>Die Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante (Preferred Option) erfolgt im Rahmen eines strukturierten Suchprozesses. Hierbei soll nicht nur ermittelt werden, ob eine PPP-Option wirtschaftlicher als eine konventionelle Beschaffung ist, sondern auch, welche PPP-Option genau die wirtschaftlichste ist. Vor diesem Hintergrund sind unterschiedliche Projektoptionen (konventionell und PPP) zu entwickeln und miteinander zu vergleichen. Die endgültige Entscheidung, in welcher Form das Projekt realisiert werden soll, erfolgt am Ende eines wettbewerblichen Beschaffungsprozesses. Die konventionelle Beschaffungsalternative steht bis zum Schluss als Option offen.</p> <p>Die Identifizierung potenzieller Projektoptionen, deren Vergleich sowie die Ermittlung der auszuschreibenden Projektoption (Preferred Option) erfolgt im Rahmen der sog. "Option Appraisal-Phase". Die Bewertung der Projektoptionen erfolgt durch</p> <ul style="list-style-type: none"> a) sog. "Constraints Studies" und b) sog. "Preliminary Reports" und <p>umfasst u.a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kostenschätzungen und die Skizzierung der gewünschten Outputs.</p> <p>Im Zuge der "Option Appraisal-Phase" erfolgt auch die sog. "PPP-Assessment", d.h. der Vergleich der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer konventionellen und einer PPP-Beschaffung. Die Preferred Option muss:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die strategischen Ziele erfüllen können b) die gewünschten Leistungen zu finanzierbaren Kosten erbringen können c) VfM darstellen. |
| | | <p>Die bevorzugte (PPP-) Variante soll u.a. in Hinsicht auf ihre geographische Lage und ihre/n Servicebeanspruchung/-umfang beurteilt werden. Die Kosten und Nutzen dieser Alternativ-Varianten werden sowohl in monetären als auch nicht monetären Größen dargestellt, anhand dessen dann in dem PPP-Assessment eine Preferred Option identifiziert wird.</p> <p>Es werden immer parallel konventionelle und PPP-Beschaffungsoptionen entwickelt. Der WiVgl soll nicht nur zeigen, ob eine PPP-Option wirtschaftlicher ist als eine konventionelle Beschaffung, sondern auch, welche PPP-Option genau die wirtschaftlichste ist. Dies impliziert, dass diverse PPP-Optionen entwickelt und miteinander verglichen werden müssen bzw. dass in einem Ausschreibungsprozess eine relative "Options-Offenheit" gewährleistet sein muss.</p> <p>Die konventionelle Beschaffungsalternative steht bis zum Schluss als Option offen. Die Entscheidung für die Durchführung eines Projektes als PPP kann erst am Ende eines kompetitiven Beschaffungsprozesses stehen. Das heißt auch, dass die konventionelle Option voll entwickelt werden muss. Bis zum Ende des Beschaffungsprozesses kann immer die konventionelle Option gewählt werden, wenn sich zeigt, dass die PPP-Option keine hinreichenden VfM birgt.</p> |

| | | |
|-----|---|---|
| 5. | Bedeutung Markterkundung / Market Testing | <p>Auch in Irland kommt einer umfassenden und systematischen Marktkommunikation eine entscheidende Bedeutung für den Erfolg eines PPP-Projektes zu. Im Gegensatz zu Großbritannien handelt es sich in Irland jedoch um einen relativ jungen PPP-Markt.</p> <p>Mögliche Ziele des Market Testings können sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Einholen von Feedback des Marktes zu geplanten Projekten (Projektportfolio) b) Bereitstellung von Projektinformationen für den privaten Sektor zur Schaffung eines umfassenden Projektverständnisses c) Frühzeitige Integration privaten Know-hows (idealerweise bereits in der Planungsphase) zur maximalen Erschließung von Innovation und Kreativität Privater d) Sondierung von Marktinteresse, Marktkapazität sowie der Fähigkeit zur Projektumsetzung (Know-hows, etc.) e) Generierung von Informationen für den Wirtschaftlichkeitsvergleich. <p>Insbesondere kommt Market Testing zur Absicherung des "Cash-Flows" zur Anwendung. Hierbei dient er zur Verifizierung bzw. Evaluierung der verwendeten Daten. Daneben wird das Market Testing eingesetzt bei nutzungsbasierten Zahlungsmechanismen, um möglichst genaue Vorhersagen über die zu erwartende Auslastung des Projektgegenstand zu ermitteln.</p> |
| 6. | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während Phase der Projektplanung | <p>Grundsätzlich finden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen statt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) in der Frühphase des Projektes zur Beurteilung der PPP-Eignung b) vor dem Vergabeverfahren zur Identifizierung der Preferred Option im Rahmen eines Vergleichs von konventionellen und PPP-Projektoptionen c) während des Vergabeverfahrens zum Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid im Vergleich zum PSC. <p>Aufgaben, Zielsetzungen sowie Methodik und Begründungstiefe variieren mit den projektspezifischen Anforderungen (z.B. Projektform, -volumen, -komplexität) und reflektieren den Informationsbedarf für die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Rahmen der Projektentwicklung zu treffenden Entscheidungen (z.B. Identifizierung Preferred Option).</p> <p>Die abschließende Beurteilung, ob die PPP Value for Money liefert, kann erst am Ende eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens erfolgen.</p> |
| 6a. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Vergabe | <p>Vor dem Vergabeverfahren erfolgen zwei unterschiedliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen:</p> <p>1) Analyse der PPP-Eignung des Projektes (Assessment of PPP-Suitability). Diese überwiegend qualitative Beurteilung basiert schwerpunktmäßig auf Erfahrungswerten aus nationalen und internationalen Referenzprojekten sowie ggf. den Ergebnissen eines Market Testing. Das Ergebnis der Analyse ist die Grundlage für die Entscheidung, ob das Projekt als PPP weiterverfolgt werden soll.</p> <p>2) Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Beschaffung (PPP-Assessment). Diese ebenfalls überwiegend qualitative Analyse umfasst insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) eine VfM-Analyse b) eine vorläufige Risikoanalyse c) eine Analyse der Bankability d) eine Analyse der rechtlichen Realisierbarkeit e) die Identifizierung der Preferred Option f) die Identifizierung von Kriterien, anhand derer während des Vergabeverfahrens der VfM des Preferred Bid nachgewiesen werden soll h) ggf. die Vorbereitung eines Financial Comparator (irisches Pendant zum PSC) |

| | | |
|-----|---|--|
| 6b. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabe | In Abhängigkeit von dem spezifischen Charakter des Projektes (z.B. Projekttyp) ist am Ende des Vergabeverfahrens ggf. ein sog. Financial Comparator zu erstellen. Der Financial Comparator reflektiert die Kosten der konventionellen Beschaffung zur Realisierung der formulierten Zielsetzung unter Berücksichtigung der Outputspezifikationen. Der Financial Comparator ist dem Preferred Bid gegenüberzustellen. Hierzu werden sämtliche relevanten Kosten-, Erlös- und Risikopositionen des Financial Comparator und des Preferred Bid in ein Cashflow-Modell eingestellt und abdiskontiert. Eine erste Beurteilung der Vorteilhaftigkeit erfolgt durch den Vergleich der Nettobarwerte. Zur abschließenden Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid sind zusätzlich auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen. |
| 7. | Behandlung von "Verzerrungstatbeständen" bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Es werden allgemein steuerliche Probleme eingeräumt. Dies gilt vor allem für die Bereiche Mehrwertsteuer, Unternehmenssteuer, "Stamp Duty" und Kapitalertragssteuer. Allerdings werden in den irischen PPP-Guidelines keine konkreten Lösungshinweise gegeben. Eine Möglichkeit, Ungleichheiten in der Besteuerung auszugleichen, bestünde darin, dass die Öffentliche Hand ihre Zahlungen an den privaten Partner in den Fällen erhöht, in denen dieser aus rechtlichen Gründen einer höheren Besteuerung unterliegt. |
| 8. | Behandlung von Restwerten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Grundsätzlich werden drei Optionen für Endschaftsregelungen für denkbar gehalten. (1) Fortlaufende Nutzung des Objekts nach Ablauf des Vertrages durch die Öffentliche Hand. (2) Außergebrauchsetzung des Objekts. (3) Nutzung des Objekts für andere als die Vertragszwecke durch den privaten Partner. Im ersten Falle, der bei den meisten PPP-Projekten den Regelfall darstellt, müssen im Vorfeld, also bei Vertragsabschluss sowohl der Kaufpreis (Null oder Buchwert) sowie die Konditionen festgelegt werden, in denen sich das Objekt befinden muss. Wenn das Objekt nach der Vertragslaufzeit vom privaten Partner zu einem neuen Zweck weitergenutzt wird, ist beim Vertragsabschluss eine Übertragung des Restwerttrisikos auf den Privaten denkbar. |
| 9 | Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszins | Es wird ein Standarddiskontierungszinssatz von 5 v.H. angesetzt, der als sogenannte "Test Discount Rate" bezeichnet wird. Eine Erklärung, worauf die Ermittlung dieses speziellen Satzes methodisch beruht, wird nicht gegeben. |
| 10 | Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Zur Risikoanalyse wird Brainstorming im Rahmen eines Risikoworkshops bzw. einer Reihe von Risikoworkshops empfohlen. In diesem ersten Schritt sollen die Risiken lediglich identifiziert und in einer möglichst klaren Sprache beschrieben werden, allerdings noch nicht quantifiziert. Als Ausgangspunkt für ein solches Brainstorming kann eine Liste mit üblichen Projektrisiken dienen, aus der dann eine projektspezifische Risikomatrix erarbeitet wird. An diesem Prozess sind unter anderem diejenigen beteiligt, die später an der Quantifizierung der Risiken beteiligt sind, sowie diejenigen, die später am Management der Risiken beteiligt sind. Konkret handelt es sich dabei vor allem um Manager der "Contracting Authority", um technische, finanzielle und juristische Berater sowie um Risikoanalysten. Risiken können grundsätzlich versichert werden, dies liegt jedoch zunächst im Verantwortungsbereich des privaten Partners. Deshalb soll die "Contracting Authority" von denjenigen Bietern, die auf der Short List sind, eine Darstellung anfordern, welche Risiken der jeweilige Bieter selbst zu tragen gedenkt, welche an Lieferanten und welche an Versicherer weitergegeben werden sollen. |

| | | |
|----|--|---|
| | | <p>Die Risikoallokation folgt dem Grundprinzip, dass jedes Risiko von demjenigen Partner getragen werden soll, der dieses Risiko am besten "managen" kann. Dabei ist die Risikoallokation kein Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck, nämlich zur Erreichung des Ziels größtmöglicher Effizienz.</p> <p>Bei der vorläufigen Risikoallokation, die zum Zeitpunkt des Option Appraisals stattfindet, sind die endgültigen Risikopreise noch nicht bekannt. Daher sollen vor allem drei Faktoren beachtet werden: (1) die Fähigkeit der "Contracting Authority", das Risiko zu managen und zu kontrollieren; (2) die Fähigkeit des Privaten, das Risiko zu managen und zu kontrollieren; (3) die bevorzugte Allokation, mithin das öffentliche Interesse.</p> <p>Im nächsten Schritt folgt dann eine qualitative Risikobewertung. Dabei werden "Impact" und "Probability" auf einer Skala (hoch, mittel, niedrig) bewertet und beide Dimensionen in einer Matrix abgetragen.</p> |
| 11 | <p>Praktische Durchführung der Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung</p> | <p>Für die quantitative Risikobewertung werden drei verschiedene methodische Ansätze vorgeschlagen.</p> <p>(1) Bandbreite von Werten für ausgewählte Risikofaktoren (Sensitivitätsanalyse und Szenarioanalyse), vor allem, wenn es keine ausreichenden Daten oder keine Flexibilität beim Management des Risikos gibt.</p> <p>(2) "Point Estimates" (Root-Mean-Square Methode), vor allem, wenn grobe Schätzungen bekannt sind und das Risiko allgemein einer Normalverteilung folgt.</p> <p>(3) Betrachtung der gesamten Bandbreite an "Outcomes" (Monte Carlo-Analyse), vor allem, wenn es ein vernünftiges Verständnis für Wahrscheinlichkeiten und Werte von Risiken gibt.</p> <p>Dabei wird die Monte Carlo-Analyse für große und komplexe PPP-Projekte empfohlen.</p> |

**Anlage:
Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Endbericht August 2003

| | | Niederlande |
|---|--|---|
| Auswertungskriterium | | |
| 1. Relevanz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne Maßnahmen | | <p>Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich ist für alle PPP-Projekte durchzuführen. Es handelt sich um ein standardisiertes Verfahren bei dem PPC und PSC unterschieden werden. Der PPC dient der Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Lösung vor dem Vergabeverfahren und stellt somit die Entscheidungsgrundlage für die Eröffnung des PPP-Ausschreibungsverfahrens dar. Der PSC setzt auf dem PPC auf und dient der Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit konkreter PPP-Angebote während der Ausschreibungsphase. Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des PPP-Angebotes, dass den Zuschlag erhalten soll wird am PSC gemessen. Hinsichtlich der Beurteilung der PPP-Fähigkeit von Projekten in der Frühphase werden keine Angaben gemacht.</p> |
| 2. Allgemeine Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | | <p>In den Wirtschaftlichkeitsvergleich fließen sämtliche relevanten Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten ein, die unter Berücksichtigung des gesamten Projektlebenszyklusses ermittelt werden. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Realisierungsvariante sind sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Eventuelle "Verzerrungstatbestände" (z.B. Mehrwertsteuer) werden im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs als sog. "Supplementary Financial Considerations" berücksichtigt.</p> <p>Zentrale Voraussetzungen für die Durchführung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs sind insbesondere:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten / Informationen b) die politische Unterstützung c) die Definition Projektumfang/-inhalt d) eine Analyse der Projektrisiken e) eine Spezifikation der erwarteten Leistungen (Output-Spezifikationen) f) die Definition der konventionellen Beschaffungsvariante. <p>Die Entwicklung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs startet mit Projektbeginn. Im Zuge der Projektentwicklung erfolgt eine sukzessive Präzisierung und kontinuierliche Aktualisierung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs. Die endgültige Fertigstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs erfolgt i.d.R. erst im Zuge des Vergleichs privatwirtschaftlicher Angebote mit einer geeigneten konventionellen Benchmark (hier: Public Sector Comparator) am Ende des Vergabeverfahrens.</p> |
| 3. Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | | <p>Die Erhebung der Inputdaten für die Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante erfolgt unter Berücksichtigung des konkreten Projektsachverhalts. Bestehende Optimierungsansätze der öffentlichen Hand sind zu berücksichtigen, um die "konventionelle Beschaffungswirklichkeit" realistisch abzubilden.</p> |

| | | |
|---|--|--|
| <p>4. Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante</p> | | <p>Die Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante (Preferred Option) erfolgt im Rahmen eines strukturierten Suchprozesses. Hierbei wird sowohl eine konventionelle als auch eine PPP-Beschaffungsvariante entwickelt. Die konventionelle Beschaffungsvariante soll eine realistische Abbildung der öffentlichen Beschaffungswirklichkeit darstellen (z.B. losweise Vergabe von Planung, Errichtung und Betrieb vs. integrierte Vergabe von Planung und Errichtung). Die Abbildung der PPP-Beschaffungsvariante erfolgt als integrierter DCMF-Ansatz (Design – Construction – Maintenance – Finance). Stark vereinfacht kann der Prozess der Ermittlung der Preferred Option folgendermaßen dargestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Beschreibung der zu vergleichenden konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante b) Ermittlung der relevanten Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten und qualitative Analyse der finanziellen Unterschiede zwischen der konventionellen und PPP-Beschaffungsvariante c) Detaillierte Ermittlung der Werte der identifizierten Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten der konventionellen Beschaffungsvariante <p>d) Quantifizierung der ermittelten finanziellen Unterschiede zwischen der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante auf Basis der Kosten- / Erlös- / Risikoschätzungen der konventionellen Variante</p> <p>e) Ermittlung der Kosten, Erlöse, Risiken der PPP-Beschaffungsvariante auf Basis der quantifizierten finanziellen Unterschiede zwischen den beiden Beschaffungsansätzen und den potenziellen Kosten, Erlöse, Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante</p> <p>f) Zusammenführung der Kosten, Erlöse, Risiken der Beschaffungsvarianten in jeweils einem Cashflow-Modell, Kalkulation der jeweiligen Barwerte sowie Gegenüberstellung und Auswertung der Ergebnisse. Qualitative Aspekte werden angemessen berücksichtigt und dienen der Ergänzung der quantitativen Vergleichsrechnung.</p> |
| <p>5. Bedeutung Markterkundung / Market Testing</p> | | <p>Das Market Testing stellt einen immanenten Bestandteil der Projektentwicklung dar. Die konkrete Ausgestaltung (z.B. Inhalt, Zeitpunkt, Häufigkeit) orientiert sich an dem spezifischen Charakter des jeweiligen Projektes und folgt den Rahmenbedingungen und Restriktionen des Vergaberechts.</p> <p>Der Schwerpunkt des Market Testing liegt auf der Erkundung des Marktinteresses, der Marktaufnahmefähigkeit sowie auf der Überprüfung der Fähigkeit Privater, das Projekt umzusetzen.</p> <p>Darüber hinaus dient das Market Testing der Generierung von Informationen für den Wirtschaftlichkeitsvergleich.</p> |
| <p>6. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während Phase der Projektplanung</p> | | <p>In den Niederlanden stehen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche grundsätzlich zwei Instrumente zur Verfügung:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) vor dem Vergabeverfahren wird ein sog. Public Private Comparator (PPC) verwendet b) während des Vergabeverfahrens wird eine sog. Public Sector Comparator (PSC) Benchmark herangezogen. <p>Wesentliche Unterschiede zwischen dem PPC und der PSC Benchmark sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die PSC Benchmark unterliegt einer kontinuierlichen Weiterentwicklung während des Vergabeverfahrens b) die Kalkulation der Kosten, Erlöse, Risiken ist wesentlich detaillierter c) die sog. „Preparation Costs“, d.h. Kosten, die vor dem Vergabeverfahren entstehen, werden (als Sunk Costs) im Rahmen der PSC-Benchmark nicht berücksichtigt d) als Instrument zur Unterstützung der Vergabeentscheidung kommt der PSC Benchmark eine besonders hohe politische Bedeutung zu. |

| | | |
|-----|--|--|
| | | <p>Methodisch liegt sowohl dem PPC als auch der PSC Benchmark eine Barwertbetrachtung auf Basis eines Cashflow-Modells zu Grunde. Die Detaillierung des PPC und PSC variiert mit der Projektgröße, -komplexität. Die abschließende Entscheidung, eine bestimmte Option auszuschreiben oder einem bestimmten Angebot den Zuschlag zu erteilen, sollte sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Aspekten beruhen.</p> |
| 6a. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Vergabe | <p>Der PPC ermöglicht einen ersten finanziellen Vergleich von konventionellen und PPP-Beschaffungsansätzen und dient somit der Identifizierung der finanziell attraktivsten Beschaffungsvariante.</p> <p>Die Erstellung des PPC kann stark vereinfacht folgendermaßen dargestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Beschreibung der potenziellen Beschaffungsvarianten, des Projektumfangs / -inhalts, der Projektplanung sowie der Projektbeteiligten b) Erstellung eines Kommunikationsplans c) Qualitative Beschreibung der potenziellen Projektkosten, -erlöse, -risiken d) Qualitative Analyse der Unterschiede zwischen konventioneller und PPP-Beschaffungsvariante e) Qualitative Aufbereitung und Auswertung der Unterschiede sowie Ableitung erster Erkenntnisse, Konsequenzen f) Quantitative Ermittlung der Wertansätze für Kosten, Erlöse, Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante |
| | | <ul style="list-style-type: none"> g) Quantifizierung der Unterschiede zwischen der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante h) Ermittlung der Wertansätze für Kosten / Erlöse / Risiken der PPP-Beschaffungsvariante i) Zusammenführung der Ergebnisse in einer Cashflow-Analyse, Kalkulation und Vergleich der Barwerte j) Identifizierung der Preferred Option k) Empfehlungen für das weitere Vorgehen im Rahmen der Projektentwicklung, z.B. Ausschreibung einer bestimmten Beschaffungsvariante sowie Entwicklung der PSC Benchmark. |
| 6b. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabe | <p>Die PSC Benchmark ermöglicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) die Darstellung der Kosten, Erlöse, Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante über den gesamten Projektlebenszyklus b) die Überprüfung des VfM privatwirtschaftlicher Angebote durch Abgleich mit der ermittelten PSC Benchmark. <p>Stark vereinfacht kann die Entwicklung der PSC Benchmark folgendermaßen dargestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Beschreibung sämtlicher relevanter Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante b) Beschreibung sämtlicher relevanter Erlöse der konventionellen Beschaffungsvariante c) Kalkulation des "Basis PSC" : Basis PSC = Transaktionskosten + Planungs- / Errichtungskosten + Betriebs- / Instandhaltungskosten - Erlöse d) Beschreibung der relevanten Projektrisiken e) Bewertung der Pure Risks f) Bewertung der Spread Risks g) Berücksichtigung von "Verzerrungstatbeständen" (z.B. Umsatzsteuer) |
| | | <ul style="list-style-type: none"> h) Sensitivitätsbetrachtungen i) Kalkulation des Barwertes des PSC j) Vergleich des PSC mit der Preferred Bid k) Darstellung der Ergebnisse und Formulierung von Handlungsempfehlungen |

| | | |
|----|--|--|
| 7. | Behandlung von "Verzerrungstatbeständen" in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Tatbestände bzw. Kosten und Erlöse, die zu einer Verzerrung des PSC führen können, werden explizit im Rahmen der sog. "Supplementary financial considerations" behandelt. Eine derartige Position findet sich erst bei der Erstellung des PSC. Bei der Erstellung des PPC ist sie nicht vorhanden.</p> <p>Arbeitsschritte:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifizierung möglicher Verzerrungstatbestände (Aspekte privater Angebote, die nicht im PSC abgebildet sind, aber die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen tangieren) 2. Analyse, ob die Tatbestände verzerrenden Charakter haben - wenn ja, Beschreibung des Tatbestände 3. Analyse, ob der Tatbestand quantifizierbar ist - wenn nicht, ist er als "Supplementary financial considerations" zu erfassen und im Abschlussbericht aufzuführen und zu erläutern, ist er quantifizierbar, ist er zu quantifizieren und in der Cashflow-Analyse zu berücksichtigen <p>Mögliche Verzerrungstatbestände:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Umsatzsteuer 2. Körperschaftsteuer 3. Kosten für das Projektmonitoring während der Vertragslaufzeit <p>Umsatz- und Körperschaftsteuer werden lediglich berücksichtigt, wenn signifikante Unterschiede zwischen den Beschaffungsvarianten bestehen. In 2003 soll in den NL ein VAT Compensation Fund eingerichtet werden, um Kommunen und Bezirksregierung in Sachen MWST zu entschädigen. MWST und KST können die Vergleichsrechnung verzerren und sind ggf. entsprechend bei der Entwicklung eines PSC zu berücksichtigen.</p> |
| 8. | Behandlung von Restwerten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Restwerte werden im PSC nur erfasst, wenn der Wert zwischen der PPP-Variante und dem PSC differiert. |
| 9 | Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszins | Der Diskontierungszins reflektiert die Fremdkapitalkosten der öffentlichen Hand und unterliegt den Regelungen des Finanzministeriums. Derzeit entspricht der Diskontierungszinssatz dem nominalen Zinssatz für Staatsanleihen mit einer vergleichbaren Laufzeit. Dieser risikofreie Diskontierungszins ist in bestimmten Fällen um einen adäquaten Risikozuschlag zu erhöhen. |
| 10 | Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die Identifizierung und Bewertung der Projektrisiken erfolgen grundsätzlich im Rahmen einer Risikoanalyse. Die Risikoanalyse im Rahmen des PSC basiert auf den Vorarbeiten zum PPC.</p> <p>Die Betrachtungstiefe der Risikoanalyse variiert mit der Komplexität und dem Volumen des Projektes und ist im Einzelfall zu bestimmen. Fokus auf die wirkungsstarken Risiken.</p> <p>Retained Risk sind für den Vergleich der Beschaffungsvarianten nicht relevant.</p> <p>Je nach Risikoart (Pure Risks, Technical oder Market Related Spread Risks) werden unterschiedliche Risikoanalyse-Ansätze unterschieden.</p> <p>Die Risikoanalyse umfasst grundsätzlich jedoch folgende Arbeitsschritte:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Bestimmung der relevanten Risiken - Auflistung sämtlicher potentieller Projektrisiken - Kategorisierung der Projektrisiken entsprechend der Projektchronologie - Identifizierung der wichtigsten Risiken |

| | | |
|----|---|--|
| | | <p>b) Bewertung der Pure Risks - (Erfassung im Cash Flow Modell): Erstellung einer Risikomatrix</p> <ul style="list-style-type: none"> - Auflistung der Projektrisiken - Kategorisierung der Risiken (z.B. chronologisch, nach Projektphasen, nach Trägerschaft, etc.) - Bestimmung einer groben Risikoallokation sowie Identifizierung der wichtigsten Risiken - Schätzung der Schadenhöhe, der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Eintrittszeitpunktes - Bewertung evtl. Interdependenzen (und Korrelation) zwischen den identifizierten Risiken - Zusammenführung der Erkenntnisse in einer Risikomatrix |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Ermittlung der Wahrscheinlichkeitsverteilung (abhängig vom Projektvolumen, der Verfügbarkeit der erforderlichen Informationen und Expertise) - i.d.R. lediglich zur Plausibilisierung / Optimierung der Risikokostenanalyse - Analyse möglicher Korrelationen zwischen den Risiken - Kalkulation der Risikokosten - Präsentation der Ergebnisse (z.B. Grafiken) <p>c) Bewertung der Technical Spread Risks: Die Kalkulation der Technical Spread Risks erfolgt i.d.R. separat unter Verwendung einer Risikomatrix. (vgl. Pure Risks) Die Risikokosten können auf zwei unterschiedliche Arten ermittelt werden: Zur Kalkulation der Risikokosten sind die Schadenhöhe sowie die Eintrittswahrscheinlichkeiten für unterschiedliche Szenarien zu schätzen. Die Risikokosten ergeben sich aus der Summe der Produkte aus Schadenhöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit der unterschiedlichen Szenarien.</p> |
| | | <p>d) Market Related Spread Risks: Die Risikokosten können auf zwei Arten ermittelt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Benchmark-Methode (Ermittlung eines Risikofaktors in Anlehnung an die Kostenschätzung des Kapitalmarkts) ii) Cost of Capital-Methode (Ermittlung des Risikofaktors, den der Kapitalmarkt verwenden würde - Berechnung eines WACC) <p>I.d.R. erfolgt die Kalkulation der Risikokosten durch Kombination beider Arten.</p> <p>Achtung: Während die Risikokosten der Pure und Technical Spread Risks im Rahmen der Cash Flows berücksichtigt werden, geht es bei den Market Related Risks um die Ermittlung eines Risikofaktors, der dem Diskontierungszinssatz zuzurechnen ist. [PSC, S. 54] Die Risikoanalyse ist keine exakte Wissenschaft - Annahmen / Kalkulationsgrundlagen sind möglichst exakt zu dokumentieren.</p> |
| 11 | Praktische Durchführung der Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die Ansätze der Risikoanalyse variieren mit den jeweils betrachteten Risiken (Pure Risks, Spread Risks). Häufig werden die relevanten Risiken im Rahmen von Risikoworkshops bestimmt. Hierbei kommen Brainstorming Sessions, Risikochecklisten und praktischen Erfahrungen eine große Bedeutung zu. Sämtliche Annahmen und Informationsquellen sind zu dokumentieren. Analysen der Wahrscheinlichkeitsverteilungen können zur Verfeinerung und / oder Verifizierung der Risikobewertung herangezogen werden. Zur Kalkulation der Risikokosten können herangezogen werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) deterministische Methoden <ul style="list-style-type: none"> - Die Risikokosten ergeben sich aus der Summe der Produkte aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenhöhe der einzelnen Risiken. b) Szenario Analyse <ul style="list-style-type: none"> - Die Szenario Analyse fokussiert auf die relevanten Risiken und berücksichtigt die Interdependenzen / Korrelation zwischen den jeweiligen Risiken. |

**Anlage:
Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Endbericht August 2003

| | | Südafrika |
|----------------------|--|--|
| Auswertungskriterium | | |
| 1. | Relevanz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne Maßnahmen | <p>Die Finanzrichtlinien verlangen die Durchführung einer "Feasibility Study" für sämtliche PPP-Projekte. Eine solche ist selbst dann durchzuführen, wenn zu erwarten ist, dass das entsprechende Projekt nicht zu einem Geldabfluss, sondern zu einem Geldzufluss an die öffentliche Hand führen wird.</p> <p>Die "Feasibility Study" wird dabei im gesamten Beschaffungsprozess durchgeführt. Sie verfolgt drei Ziele: (1) Aufzeigen der "Erschwinglichkeit" ("Affordability") des Projektes; (2) Aufzeigen des "Value for Money"; (3) Financial Close. Diese drei Ziele bzw. Phasen münden jeweils in einer Genehmigung, die durch das Finanzministerium erteilt wird ("Treasury Authorisation").</p> <p>Der Wirtschaftlichkeitsvergleich im engeren Sinne (also der PSC) wird dabei bereits in der ersten Phase als Benchmark erstellt und im weiteren Verlauf zur Analyse des "Value for Money" verwendet.</p> |
| 2. | Allgemeine Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung sind sämtliche relevanten Kosten, Erlös- und Risikokomponenten zu ermitteln. Hierbei liegt der Fokus insbesondere auf quantitativen Aspekten. Qualitative Aspekte werden jedoch auch berücksichtigt. Bei der Bewertung der quantitativen Aspekte werden einzelwirtschaftliche Verfahren, insbesondere der Kapitalwertmethode angewendet.</p> |
| 3. | Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | <p>Als konventionelle Beschaffungsvariante ist der aktuelle öffentliche Beschaffungsansatz für die Bereitstellung der definierten Outputspezifikation abzubilden. Bei der Ermittlung der erforderlichen Inputdaten sollte auf Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland zurückgegriffen werden. Eventuelle Effizienzsteigerungen während des Projektlebenszyklusses sind, insofern sie begründet bzw. vorhersehbar sind, zu berücksichtigen. Bei der Erstellung des PSCs sind Effizienzsteigerungen, insofern sie begründet bzw. vorhersehbar sind, zu berücksichtigen. Eine direkte Aussage zu Optimierungsansätzen bei der organisatorischen Gestaltung ist nicht zu finden, es wird von der aktuellen öffentlichen Herangehensweise gesprochen bei der Bereitstellung der definierten Outputspezifikation.</p> |
| 4. | Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante | <p>Die Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante (Preferred Option) erfolgt im Rahmen eines strukturierten Suchprozesses. Dabei soll die finale Auswahl der Beschaffungsoption auf folgenden Faktoren beruhen: (1) Einfachheit der Implementierung; (2) Maximierung des Nutzens der Stakeholder; (3) Fähigkeit, Risiken zu kontrollieren und zu managen. Hierbei dient die konventionelle Beschaffungsvariante als Grundlage für die Bestimmung des VfM potenzieller PPP-Varianten und ist somit frühzeitig und umfassend zu entwickeln. Hinsichtlich der Prozessphase, in welcher die Entwicklung der Realisierungsvariante erfolgt siehe Kriterium 6.</p> <p>Die Auswahl der bevorzugten Option ist stets abhängig von der Prüfung der "Affordability". Wenn sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellen sollte, dass die bevorzugte Option nicht erschwinglich ist, so kann es notwendig sein, eine erneute Optionsauswahl durchzuführen.</p> |
| 5. | Bedeutung Markterkundung / Market Testing | |

| | | |
|-----|---|--|
| 6. | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während Phase der Projektplanung | <p>Die Südafrikanischen Guidelines unterscheiden nicht zwischen einem Wirtschaftlichkeitsvergleich vor und einem nach der Vergabe. Statt dessen wird auf die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches im gesamten Projektverlauf verwiesen. Dabei nimmt der Wirtschaftlichkeitsvergleich (PSC) eine herausgehobene Stellung im Rahmen der weiter gefassten "Feasibility Study" ein.</p> <p>Die Komplexität des PSC hängt ab von der Komplexität des jeweiligen Projektes. Daher werden keine konkreten, stark standardisierten Angaben über den Aufbau des PSC gemacht. Bei einfachen Projekten kann bereits eine einfache Cash Flow Analyse genügen, während der PSC bei komplexeren Projekten beispielsweise ein "Income Statement" (Umsätze und Kosten, die in jedem Zeitabschnitt durch das Projekt generiert bzw. verursacht werden), ein "Balance Sheet" (Präsentation der finanziellen Position des Projektes am Ende jedes Zeitabschnittes; beinhaltet z.B. den abgeschriebenen Wert der Assets und die ausstehenden Schulden) und ein "Cash Flow Statement" (Eingang und Ausgang finanzieller Mittel in jedem Zeitabschnitt) enthalten sollte.</p> <p>Allgemein erfolgt die Aufstellung des PSC in zwei Schritten. Zunächst muss festgestellt werden, wie hoch die Kosten für die öffentliche Hand wären, wenn ein Projekt im Rahmen der festgelegten Outputspezifikationen konventionell erfolgen würde. Im zweiten Schritt müssen die Kosten in Bezug auf die Risiken angepasst werden, die bei einem typischen Projekt der öffentlichen Hand anfallen.</p> |
| 6a. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Vergabe | <p>Die Grundvoraussetzung für die Durchführbarkeit einer Option ist zunächst die Demonstration der finanziellen Tragbarkeit. Die Beurteilung der finanziellen Tragfähigkeit erfolgt durch den Vergleich des PSC bzw. der PPP - Variante mit dem Haushaltsbudget. Bei der Ertsellung des PSC bzw. der PPP- Variante werden zunächst die gesamten Kosten angesetzt und in einem zweiten Schritt Anpassungen zum Zwecke der Vergleichbarkeit zwischen den Varianten vorgenommen (siehe Kriterium 9). Andere Modifikationen bei der Beurteilung der finanziellen Tragfähigkeit werden nicht vorgenommen.</p> |
| 6b. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabe | <p>Im Rahmen des Nachweises der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Preferred Bid erfolgt eine wesentlich umfangreichere und detailliertere Erhebung und Analyse der Kosten-, Erlös- und Risikokomponenten als vor der Vergabephase.</p> |
| 7. | Behandlung von "Verzerrungstatbeständen" bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die Vergleichbarkeit soll durch klare Formulierung der Annahmen erfolgen, gerade bei der Berücksichtigung von Risiken.</p> <p>Es werden Anpassungen vorgenommen hinsichtlich der Risiken (Risikotransfer), hinsichtlich der Kapitalkosten (gewichtete Kapitalkosten) sowie hinsichtlich third party revenues?</p> <p>Die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Zahlungsströme wird durch die Anwendung des NPV erreicht.</p> <p>Für alle Varianten werden die selben Diskontierungssätze angesetzt. Bei der Handhabung des Restwertes der Immobilie ist in gleicher Weise zu verfahren. Steuern sowie Konzessionszahlungen werden bei der Erstellung des PSC (von den Gesamtkosten abgezogen) nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde auf Verzerrungstatbestände nicht eingegangen.</p> |

| | | |
|----|---|--|
| 8. | Behandlung von Restwerten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die korrekte Handhabung des Restwerts ist von der spezifischen Vereinbarung in der PPP- Variante abhängig. Um die Vergleichbarkeit einer PPP-Variante mit PSC- Variante herzustellen, ist in beiden Modellen gleich vorzugehen. (Des wegen kann das PSC erst entgültig fertiggestellt werden (Vergleichbarkeit), wenn die alternative PPP-Variante definiert ist)</p> <p>Für den Fall, dass die Immobilie zu einem Preis von 0 an den die öffentliche Hand zurückgeht, muss der private Investor die Anfangsinvestition im Zeitraum der Serviceerbringung in Form von Zahlungen zurückerhalten.</p> <p>Für den Fall, dass die Immobilie noch einen ökonomischen Wert hat, sollte der Wert vom NPV abgezogen werden.</p> <p>In allen Fällen ist vom Marktwert der Anlagen auszugehen</p> |
| 9 | Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszins | <p>Die "standardisierte" Ermittlung eines geeigneten Diskontierungszinses orientiert sich an den laufzeitadäquaten Finanzierungskosten der öffentlichen Hand. Aufgrund des größeren Risikos (Süd Afrika) wird für die Ableitung ein Aufschlag auf die Rendite der öffentlichen Anleihe von 2,5% bis 3,5% vorgeschlagen. Z.Zt. werden als Diskontierungszins ein niedriger in Höhe von real 9 % und ein hoher in Höhe von 13 % p.a. angesetzt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Bandbreite, innerhalb derer ein Zinssatz frei gewählt werden kann. Vielmehr ist eine Berechnung des Projektes für beide Zinssätze durchzuführen. Nur Projekte, die bei Anwendung beider Zinssätze einen entsprechenden "Value for Money" zeitigen, können direkt freigegeben werden. Wenn nur einer der Zinssätze die erforderlichen Kriterien erfüllt, sind weitere Untersuchungen notwendig. Dabei handelt es sich zum einen um Sensitivitätsanalysen der entsprechenden Variablen und zum anderen um die Berücksichtigung qualitativer Faktoren.</p> |
| 10 | Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Risikobewertung: Es ist eine Risikomatrix aufzustellen. Dies geschieht in folgenden Schritten: (1) Identifikation der relevanten Risiken, (2) Bewertung der Schadenshöhe im Eintrittsfall, (3) Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit und (4) Berechnung des "Financial Impact".</p> <p>Es gibt zwei Wege Risiko auf den privaten zu übertragen: 1. Vertragszahlungsmechanismus (z. B. Zahlungen erfolgen erst, wenn das Gebäude belegt ist) 2. vertragliche Regelung gekoppelt an Straffbedingungen</p> <p>Risikoidentifikation: Die Erstellung einer Risikomatrix erfolgt vor dem Vergabeverfahren, jedoch werden bestimmte Risiken zusätzlich vom Privaten Sektor erkannt.</p> |
| 11 | Praktische Durchführung der Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | |

**Anlage:
Auswertung der internationalen Ansätze zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Endbericht August 2003

| | | Australien |
|----------------------|--|--|
| Auswertungskriterium | | |
| 1. | Relevanz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einzelne Maßnahmen | Der PSC in Australien ist ein sich stetig entwickelndes Tool. Die Arbeit am PSC beginnt mit der Aufstellung eines "Raw PSC" bereits sehr früh; dieser "Raw PSC" wird dann im weiteren Projektverlauf immer weiter verfeinert bzw. ergänzt. Das Ziel des PSC ändert sich im Verlauf des Projekts: zunächst dient er als allgemeine Kostenindikation, später als Evaluations-Tool für eintreffende Angebote. |
| 2. | Allgemeine Grundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Der PSC wird immer auf einzelwirtschaftlicher Grundlage berechnet. Dabei wird das jeweilige Projekt über seinen gesamten Lebenszyklus betrachtet, einschließlich Risikokosten und Verzerrungstatbeständen (Competitive Neutrality). |
| 3. | Basis der Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante | Das Referenzprojekt, auf dessen Basis der PSC kalkuliert wird, soll die wahrscheinlichste und effizienteste Form der öffentlichen Leistungserstellung darstellen und sich dabei an die in den Outputspezifikationen festgelegten Bedingungen halten. Dabei soll das Projekt auf aktuellem "Best Practice" basieren und auch erreichbare Effizienzsteigerungen mit einbeziehen. Es soll die gleiche Servicequalität bieten, die auch von den externen Bietern erwartet wird. Formell soll es so dargestellt werden, als sei es ein tatsächliches Gebot innerhalb des laufenden Ausschreibungsprozesses. |
| 4. | Ermittlung der auszuschreibenden Realisierungsvariante | Es werden für die Erstellung eines PSC per Definition nicht verschiedene Projektoptionen herangezogen, sondern lediglich die wahrscheinlichste und effizienteste Option auf Basis der vorhandenen Erfahrungen und Best Practices. Dabei wird ein Referenzprojekt in Übereinstimmung mit den Outputspezifikationen bereits zu Beginn des Projektes entwickelt. Die Öffentliche Hand entwickelt dabei keine eigenen PPP-Varianten, sondern nur konventionelle, aber "fortschrittliche" Optionen. Die PPP-Varianten kommen dann von den Bietern. |
| 5. | Bedeutung Markterkundung / Market Testing | Market Testing wird in den verschiedenen Guidelines zwar als allgemeines Management Tool genannt, ihm wird aber keine überragende Bedeutung zugemessen. An einigen Stellen wird Market Testing sogar für eher störend gehalten. Dies ist zumindest für den privaten Partner dann der Fall, wenn Market Testing zum Austausch von Unter-Auftragnehmern führen würde. |
| 6. | Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während Phase der Projektplanung | Ein PSC soll bereits in der Frühphase eines Projekts erstellt werden, um eine erste Kostenindikation zu erhalten. Im Laufe des Projektverlaufs wandelt sich dabei die Funktion des PSC in Richtung eines Evaluationstools. Die Methodik bleibt dabei unverändert, allerdings werden in späteren Projektphasen zusätzliche Informationen in den PSC eingearbeitet, so zum Beispiel die endgültige Risikoverteilung. Dies ist allerdings keine Änderung der Methodik, sondern lediglich als Erweiterung vom "Raw PSC" zum "Final PSC" zu betrachten. |

| | | |
|-----|---|---|
| 6a. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Vergabe | <p>Die australische Guideline zum PSC verzichtet ausdrücklich darauf, ein festes Format für den PSC vorzuschreiben. Statt dessen wird auf die Erfahrungen in UK verwiesen und ein Modell aus 14 einzelnen Schritten empfohlen. Diese Schritte sind folgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> "1. Formulierung der Outputspezifikation 2. Definition des Referenzprojekts 3. Identifikation aller Roh-PSC Komponenten 4. Zurechnung direkter Kosten 5. Zurechnung indirekter Kosten 6. Berechnung Roh-PSC [A] 7. Korrekturfaktoren Wettbewerbsneutralität [B] 8. Identifikation aller materiellen Risiken 9. Quantifizierung der Risikokonsequenzen 10. Schätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit der Risiken 11. Ermittlung des Risikowerts für alle Risiken 12. Identifikation der gewünschten Risikoverteilung 13. Berechnung transferierbare Risiken [C] 14. Berechnung zurückbehaltene Risiken [D] <p>--> Berechnung PSC = [A]+[B]+[C]+[D]"</p> |
| 6b. | Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung während der Vergabe | |
| 7. | Behandlung von "Verzerrungstatbeständen" bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Die Wettbewerbsneutralität ist ein Kernelement der nationalen Wettbewerbspolitik in Australien. Die öffentliche Hand soll keine Vorteile oder Nachteile im Wettbewerb mit privaten Unternehmen haben, die aus seiner öffentlichen Trägerschaft, Kontrollfunktion oder seiner besonderen rechtlichen Behandlung resultieren.</p> <p>Vorteile könnten für öffentliche Einrichtungen z.B. durch folgende Faktoren bestehen:</p> <p>Steuerbefreiungen, Quersubventionierung, Befreiung von regulatorischen Anforderungen, die Möglichkeit sich dauerhaft nicht-wirtschaftlich zu verhalten, fehlende Verpflichtung an die Eigentümer Dividenden zu zahlen, keine "Notwendigkeit" zur Deckung der Kapitalkosten, freie Nutzung von "Overhead"</p> <p>Im Rahmen von PPP wird bei der Ermittlung des PSC nach Berechnung des Raw PSC und vor der Risikobewertung eine Neutralitätskomponente eingefügt, um die Angebote der öffentlichen Hand fair mit den privaten Angeboten vergleichen zu können und suboptimale Vergabeentscheidungen zu vermeiden.</p> |

| | | |
|---|--|---|
| | | <p>Angepasst werden nur Faktoren, die nicht gleichermaßen einen privaten Bieter betreffen. Die Anpassung erfolgt in drei Schritten: 1.) Identifikation der Effekte der öffentlichen Eigentümerschaft (finanzielle Vor-/Nachteile) 2.) Bewertung der Nettovorteile 3.) Berechnung der Berücksichtigung der Neutralitätskomponente durch eine Kostenvorausschau für alle relevanten Kosten des Referenzprojekts (Life-Cycle) auf Cash Flow Basis.</p> <p>Im Unterschied zur allgemeinen Competitive Neutrality Policy in Australien wird beim PSC die Wettbewerbsneutralität auf Cash Flow Basis vorgenommen und die Kapitalkosten nicht in der Neutralitätskomponente des PSC, sondern im Diskontierungszins dargestellt. Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich meist bei den Steuern und den regulatorischen Kosten. Steuern, die der Staat nicht zahlen muss, würden im Referenzprojekt fehlen und müssten daher eingerechnet werden. Muss der Bund/die öffentliche Hand diese Steuern auch zahlen, wäre diese dagegen als Kosten im Raw PSC enthalten. Bundessteuern werden nicht eingerechnet, da die Nettocashflows auf Vor-Bundessteuerbasis verglichen werden.</p> <p>Unterliegt die ÖH anderen Vorschriften (z. B. bei Baugenehmigungen) wird geschätzt, welche Kosten dem Privaten entstehen (Notarkosten etc.) und in den PSC eingerechnet.</p> <p>Komponenten, die der ÖH zusätzliche Belastungen auferlegen, werden vom PSC abgezogen. Marktbedingte Wettbewerbsvorteile/-nachteile (Unternehmensgröße, Fähigkeiten, Standort o. ä.; Effizienz bzw. Markteffekte) werden nicht in der Neutralitätskomponente berücksichtigt, da sie nicht dem Unterschied zwischen öffentlicher und privater Eigentümerschaft zuzurechnen sind.</p> <p>Beispiel: Benötigt die öffentliche Hand für den gleichen Output 12 Mitarbeiter, der private Anbieter aber nur 10, würde die Kostendifferenz der Ermittlung des Raw PSC in den Arbeitskosten sichtbar, nicht in der Neutralitätskomponente.</p> |
| <p>8. Behandlung von Restwerten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung</p> | | <p>Es werden drei grundsätzliche Endschafftsregelungen angedeutet:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Übergabe des Assets an die Öffentliche Hand zu einem vertraglich festgelegten Wert, wobei dieser Wert entweder Null oder der Nominalwert des Assets zu sein hat b) Verbleib des Assets beim privaten Partner ohne Option der Öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets c) Verbleib des Assets beim privaten Partner mit Option der Öffentlichen Hand auf Erwerb des Assets, wobei der Preis entweder dem Marktpreis oder einem vorher vertraglich vereinbarten Preis entspricht. |
| <p>9 Ausgewählte Aspekte zum Diskontierungszins</p> | | <p>Der PSC als NPC von Cash-flows basiert auf einem spezifizierten "Regierungsdiskontierungszins" über den Lebenszyklus des Projekts. Der Satz ist standardisiert, wird aber von Zeit zu Zeit angepasst.</p> <p>Projektspezifische Sätze sind nur in Ausnahmefällen erforderlich. Der von der Regierung eingeschätzte "Time Value" wird um eine Prämie für das systematische Risiko ergänzt. Projektrisiken werden nicht als Prämie (Zuschlag) im Diskontierungszins berücksichtigt, sondern in den Cash Flows. Dieser Weg ist robuster, weil die Aufmerksamkeit für einzelne Projektrisiken höher ist. Bei privaten Angeboten ist zu berücksichtigen, dass diese Projektrisiken oft in den Diskontierungssatz einfließen lassen. Für PSC Zwecke ist dieses Vorgehen ungeeignet, da eine effiziente Risikoallokation der Projektrisiken nicht sicher gestellt ist, der zeitliche Anfall und der Umfang der Risiken im Projektablauf im Diskontierungszins nicht dargestellt werden kann. Unterstützung bei der Frage, welcher Diskontsatz der geeignete ist, kann beim Finanzministerium eingeholt werden. Das Ministerium stellt einen realen Vor-Steuer Satz zur Verfügung, die auch implizite Finanzierungskosten umfasst, so dass keine zusätzlichen Finanzierungskosten in den Cash Flows für kalkulatorische Zinsen berücksichtigt werden dürfen.</p> |

| | | |
|----|---|---|
| | | Es wird empfohlen alle CF auf nominaler Vor-Steuer-Basis zu ermitteln, so dass ein nominaler Vor-Steuer Diskontierungszins ermittelt werden muss. Die dazu erforderliche Inflationsrate soll den veröffentlichten Vorscheurechnungen der Regierung entnommen werden. Auf jeden Fall ist sicher zu stellen, dass die CF und der Diskontierungszins kompatibel sind. |
| 10 | Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | Die Risikoanalyse erfolgt in vier Schritten: Identifikation der wesentlichen Risiken: Alle erkannten Risiken sollen für künftige Analysen dokumentiert werden. Die Identifikation erfolgt durch Bezugnahme auf allgemeine Risikokategorien oder an Projektphasen orientiert. Ausgangspunkt können Checklisten sein, die Risiken, wie sie typischerweise für Infrastrukturprojekte anfallen, enthalten. Daneben sollten andere Techniken, wie z. B. Braimstorming-Verfahren angewandt werden. Quantifizierung der Konsequenzen bei Risikorealisation: Es sind stets alle materiellen Risiken einzuschätzen. Dabei ist ein flexibler Ansatz hinsichtlich der Anzahl der Risiken und der Bewertungsmethode zu wählen. Der Schwerpunkt sollte auf die wesentlichen Risiken gelegt werden. Wo ausreichende Daten fehlen, können Schätzungen nach dem gesunden Menschenverstand vorgenommen werden. Dort wo gar keine Bewertung möglich ist, muss dies ausdrücklich dokumentiert werden. Dieses Risiko sollte in die qualitative Bewertung einfließen. Projektrisiken, die den CF direkt beeinflussen (z. B. Versicherungen) werden nicht berücksichtigt. |
| | | Bei der Bewertung ist zu berücksichtigen, dass das Risikoprofil finanzieller Konsequenzen im Zeitablauf veränderlich ist. Die Konsequenzen können direkter oder indirekter Natur sein. Direkte Folgen sind z. B. Zeitverzögerungen und Kostenerhöhungen. Indirekte Folgen resultieren aus dem - im Zeitablauf veränderlichen - Zusammenwirken zwischen Risiken, so dass dieser Effekt ebenfalls zu berücksichtigen ist. Es ist jedoch darauf zu achten, Risiken nicht doppelt zu bewerten und im Zeitablauf geänderte Outputspezifikationen berücksichtigt werden (wenn z.B. während im Jahresverlauf die Outputanforderungen schwanken, darf das Risiko nicht auf die Maximalausbringung berechnet werden). Als Tool wird die Nutzung einer Risikomatrix empfohlen. |
| | | Einschätzung der Wahrscheinlichkeit des Risikoeintritts: Bei der Einschätzung der Wahrscheinlichkeiten des Risikoeintritts ist zu prüfen, ob diese sich im Zeitablauf ändern. Es gibt verschiedene Bewertungsmethoden, die von einfachen bis zu komplexen Ansätzen reichen. Am einfachsten ist die subjektive Einschätzung, die leicht und schnell durchgeführt werden kann. Wo möglich sollte sie sich an Best Practice Projekterfahrungen der Vergangenheit orientieren. Mit zunehmendem Risiko sollten ausgefeiltere statistische Techniken mit Annahmen zur Verteilungsfunktion und Konfidenzintervallen angewandt werden. Diese Techniken sind entsprechend schwieriger durchzuführen und erfordern mehr Zeit. Statt der Einzelbewertung jedes Risikos und seiner Komponenten können auch computerbasierte multivariate Datenanalysen und Simulationsverfahren, wie z.B die Monte Carlo Simulation, zum Einsatz kommen. Welches Verfahren zur Anwendung kommen kann, hängt von den verfügbaren Informationen, der Projektgröße, dem Wertumfang und der Komplexität des Projekts ab. Bewertung der Risiken: Da auch bei sorgfältiger Abwägung vermutlich nicht alle Risiken erkannt und sachgerecht bewertet werden können, wird in jeder Risikokategorie ein Sicherheitszuschlag eingerechnet. Die Höhe dieses Faktors hängt z. B. von der Qualität der verfügbaren Informationen und dem Grad der Unsicherheit ab. Der Wert des Risikos entspricht damit der Bewertung der Konsequenz multipliziert mit der Eintrittswahrscheinlichkeit zuzüglich eines Sicherheitsfaktors. |

| | | |
|----|---|--|
| 11 | Praktische Durchführung der Risikoanalyse in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung | <p>Kriterien für die Risikoallokation: Jedes Risiko soll bei demjenigen Partner allokiert werden, der am besten in der Lage ist, dieses Risiko zu kontrollieren. Dies basiert auf der Theorie, dass derjenige, der ein Risiko am besten kontrollieren kann, auch am besten in der Lage ist, sowohl die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos als auch die Konsequenzen im Eintrittsfalle zu reduzieren. Die Position der Regierung besteht darin, dass als Ausgangslage alle Risiken vom Privaten übernommen werden mit Ausnahme derjenigen, welche zu übernehmen die Regierung sich bereiterklärt.</p> <p>Bedeutung von Versicherungen: Die Möglichkeit, Risiken an dritte Parteien (hier: Versicherer) weiterzugeben, wird explizit in Betracht gezogen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass sowohl der Staat selbst als auch der private Partner über Möglichkeiten verfügen können, Risiken zu versichern. Allerdings kommen Versicherungen nur dort in Betracht, wo sie guten "Value for Money" bieten. Insbesondere gegen "Force Majeure"-Risiken soll der private Partner sich versichern.</p> <p>Dies wird als "government-preferred position" bezeichnet.</p> <p>Behandlung von Risiken im PSC: wenn die Regierung ein versicherbares Risiko zu Kosten kontrollieren kann, die unter der Versicherungsprämie liegen, dann wird eine Versicherung ausgeschlossen und die Versicherungsprämie fließt nicht in den "Raw PSC" ein. Gleiches gilt, wenn ohnehin geplant ist, das entsprechende Risiko auf den privaten Partner zu transferieren.</p> <p>Bei "Retained Risks", die von der Regierung an eine Versicherung weitergegeben werden sollen, muss hingegen die Versicherungsprämie als Kostenpunkt in den "Raw PSC" aufgenommen werden.</p> |
|----|---|--|

PPP im öffentlichen Hochbau

Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Arbeitspapier Nr. 3

Entwicklung des Organisationsmodells

August 2003

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------------|
| Inhaltsverzeichnis | I |
| Abbildungsverzeichnis..... | III |
| Abkürzungsverzeichnis..... | IV |
| Band III: Entwicklung des Organisationsmodells | 1 |
| 1. Ziele des Arbeitspapiers | 1 |
| 2. Aufbau des Arbeitspapiers..... | 1 |
| 3. Überblick..... | 3 |
| 4. Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung | 5 |
| 4.1 Bedarfsfeststellung | 6 |
| 4.2 Maßnahmenwirtschaftlichkeit und finanzielle Realisierbarkeit..... | 7 |
| 4.3 Definition Projektziele | 9 |
| 4.4 Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte | 11 |
| 4.5 Überprüfung der PPP-Eignung..... | 12 |
| 5. Vorbereitung und Konzeption | 13 |
| 5.1 Aufsetzen der Projektorganisation..... | 14 |
| 5.1.1 Proaktive Vorarbeiten | 14 |
| 5.1.2 Projektorganisation..... | 15 |
| 5.1.3 Projektplan | 16 |
| 5.1.4 Einbindung externer Berater..... | 16 |
| 5.2 Funktionale Leistungsbeschreibung | 17 |
| 5.3 Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante | 18 |
| 5.3.1 Weiterentwicklung und Konkretisierung der Realisierungskonzepte | 18 |
| 5.3.2 Konventionelle Beschaffungsvariante | 19 |
| 5.3.2.1 Definition und Bedeutung..... | 19 |
| 5.3.2.2 Entwicklung | 20 |
| 5.3.2.3 Marktansprache („Market Testing“) | 23 |
| 5.3.3 PPP-Beschaffungsvariante | 25 |

| | | |
|--|--------------------------------------|-----------|
| 5.3.3.1 | Definition und Bedeutung | 25 |
| 5.3.3.2 | Entwicklung | 25 |
| 5.3.4 | Beschaffungsvariantenvergleich | 29 |
| Literaturverzeichnis | | 31 |
| 1. Verwaltungsvorschriften | | 31 |
| 2. Buchbeiträge, Aufsätze, Monographien | | 31 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------|--|----|
| Abb. 1: | Der Beschaffungsprozess und die Entwicklung des bevorzugten Beschaffungsansatzes..... | 3 |
| Abb. 2: | Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung | 6 |
| Abb. 3: | Ermittlung des bevorzugten Beschaffungsansatzes | 14 |
| Abb. 4: | Projektorganisation | 15 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|------------------------------------|
| BHO | Bundeshaushaltsordnung |
| DBFO | Design – Build – Finance – Operate |
| evtl. | eventuell |
| IBV | Interessenbekundungsverfahren |
| i.d.R. | in der Regel |
| i.w.S. | im weiteren Sinne |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| PPP | Public Private Partnership |

Band III: Entwicklung des Organisationsmodells

1. Ziele des Arbeitspapiers

Das Arbeitspapier verdeutlicht die zentrale Bedeutung des Organisationsmodells für die Strukturierung von PPP-Projekten und erläutert beispielhaft die wesentlichen Arbeitsschritte zur Entwicklung eines solchen Modells.

Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt auf der Erarbeitung der „bevorzugten Beschaffungsvariante“, auf deren Grundlage entschieden wird, ob die geplante Maßnahme konventionell oder als PPP ausgeschrieben wird.

2. Aufbau des Arbeitspapiers

Im Rahmen des Beschaffungsprozesses sind folgende Phasen zu unterscheiden:

- I. Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung,
- II. Vorbereitung und Konzeption,
- III. Ausschreibung und Vergabe,
- IV. Implementierung und Vertragscontrolling,
- V. ggf. Verwertung.

Aufbauend auf der Phaseneinteilung des Beschaffungsprozesses werden die Arbeitsschritte der Phasen I und II dargestellt. Die Phasen III, IV und V sind nicht Gegenstand dieses Arbeitspapiers.

Phase I umfasst:

- die Bedarfsfeststellung,
- den Nachweis der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und die Überprüfung der finanziellen Realisierbarkeit der Maßnahme,
- die Definition der Projektziele,
- die Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte,

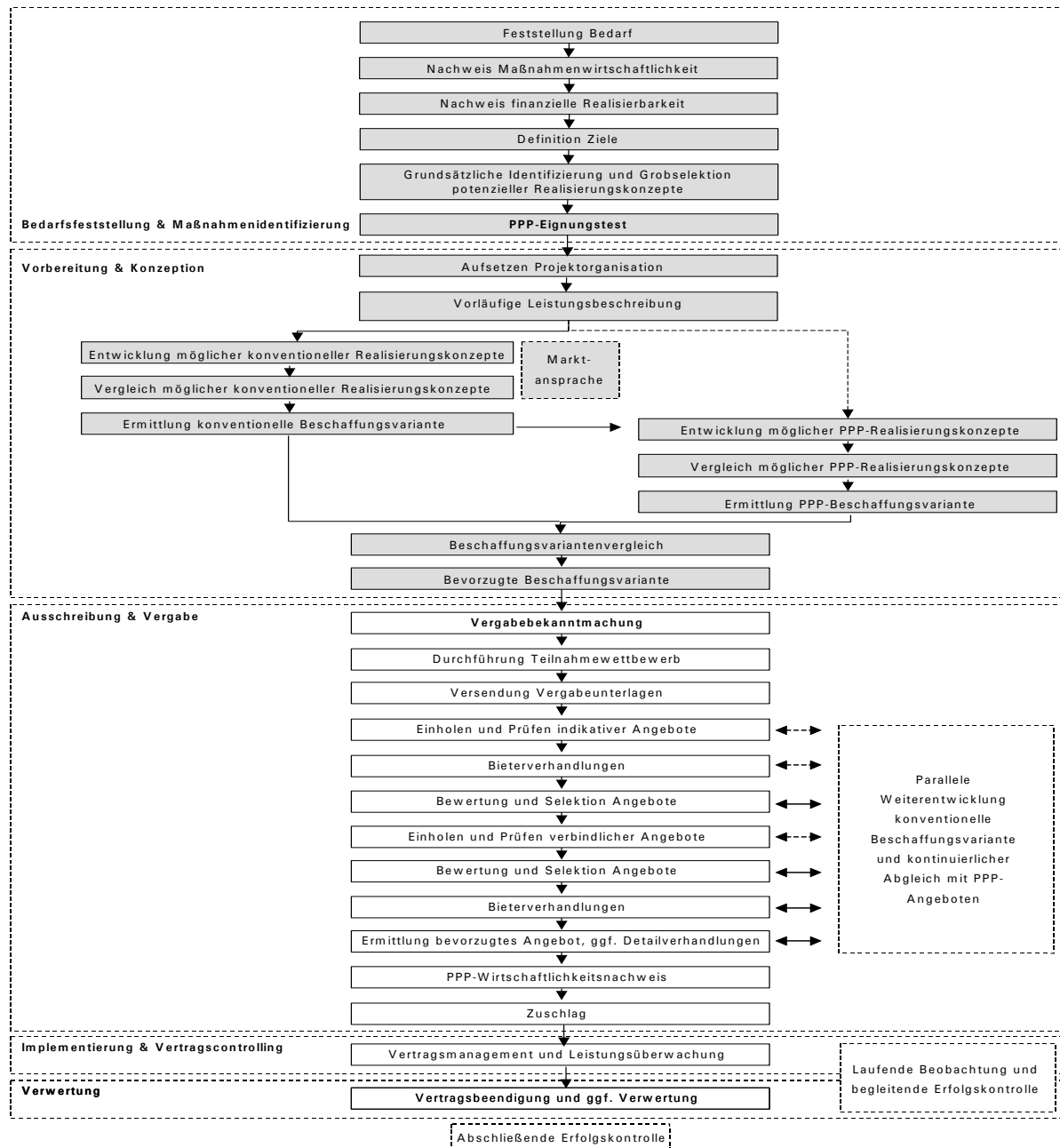
- die Überprüfung der PPP-Eignung des Projektes.

Im Anschluss daran sind in Phase II folgende Arbeitsschritte vorzunehmen:

- Aufsetzen der Projektorganisation,
- Formulierung einer funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung (sog. Outputspezifikation),
- Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante,
- ggf. Einholen projektrelevanter Information am Markt (Marktansprache),
- Entwicklung der PPP-Beschaffungsvariante sowie
- Durchführung des Beschaffungsvariantenvergleichs.

Die Ausgestaltung des Beschaffungsprozess sowie die zur Entwicklung des Organisationsmodells erforderlichen Arbeitsschritte werden im Detail von den spezifischen Projektgegebenheiten, dem Erfahrungswissen der Projektbeteiligten sowie den individuellen Präferenzen des Projektträgers determiniert. Das nachfolgende Schaubild zeigt einen möglichen Ansatz zur Gestaltung des Beschaffungsprozesses sowie die wesentlichen Arbeitsschritte zur Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante:

Abb. 1: Der Beschaffungsprozess und die Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante



3. Überblick

Die Entwicklung des Organisationsmodells ist zentraler Bestandteil der Projektstrukturierung und bietet der öffentlichen Hand die Möglichkeit, das Projekt aktiv entsprechend den individuellen Bedürfnissen und Zielsetzungen zu gestalten und zu entwickeln („Definitions-kompetenz“ der öffentlichen Hand).

Ausgehend von der konkreten Bedarfssituation sowie den operativen und strategischen Zielsetzungen formuliert die öffentliche Hand eine vorläufige funktionale, ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung¹ für die geplante Maßnahme. Diese ist im weiteren Projektverlauf mit zunehmendem Erkenntnisstand sukzessive zu konkretisieren und stellt eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung des Organisationsmodells dar. Zielsetzung ist – unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen und sonstiger Vorgaben/Anforderungen der öffentlichen Hand – ein Realisierungskonzept zu erarbeiten, das eine möglichst effektive und effiziente Projektrealisierung erwarten lässt (bevorzugte Beschaffungsvariante). Die Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante ist das Ergebnis eines strukturierten Entwicklungs- und Erkenntnisprozesses, in dessen Verlauf sowohl konventionelle als auch PPP-Realisierungskonzepte erarbeitet und im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit² miteinander verglichen werden. Die bevorzugte Beschaffungsvariante ist das Realisierungskonzept, das unter Berücksichtigung aller entscheidungsrelevanten Wertungskriterien das bestmögliche Preis-Leistungsverhältnis bietet.

Die parallele Entwicklung von konventionellen und PPP-Realisierungsansätzen sowie die Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ist als Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i.w.S. zu verstehen und setzt die Vorgaben aus BHO, den LHO'en³ und dem Kommunalrecht⁴ (Gebot zur Prüfung privatwirtschaftlicher Alternativen) um.⁵ Eine erfolgreiche Einbindung Privater im Rahmen von PPP setzt voraus, dass Projekte „marktfähig“ gestaltet werden, d.h. Private (z.B. Baufirmen, Facility Management-Firmen, Banken, etc.) ein Interesse an der Durchführung derartiger Projekte haben. Dies schließt die Frage ein, ob und wie das Erfahrungswissen und das Know-how Privater bereits in der Projektentwick-

¹ Die Leistungsbeschreibung stellt einen wesentlichen Bestandteil der Vergabeunterlagen dar. Die endgültige Fertigstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung muss vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens erfolgen.

² Der Begriff „wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit“ beschreibt das nachhaltig günstigere Nutzen-Kosten-Verhältnis eines Realisierungskonzeptes im Vergleich mit anderen Lösungsansätzen. Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit ist der konkrete Bedarf, die definierten Projektziele sowie die formulierten Leistungsanforderungen der öffentlichen Hand. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte angemessen zu berücksichtigen.

³ Vgl. Band II, Kap. 5.1.2.

⁴ Vgl. Band II, Kap. 6.2.1.

⁵ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 3.1.

lung nutzbar gemacht werden können. Die Definitionskompetenz der öffentlichen Hand über ihren Bedarf bleibt hiervon unberührt.

Die Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante erfolgt unmittelbar vor Eröffnung des Vergabeverfahrens im Rahmen des „Beschaffungsvariantenvergleichs“⁶, bei dem die konventionelle und die PPP-Beschaffungsvariante einander gegenübergestellt und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit miteinander verglichen werden. Mit der Identifizierung der bevorzugten Beschaffungsvariante fällt somit die Entscheidung für ein konventionelles oder PPP-Vergabeverfahren.

Zentrales Motiv der Entwicklung von PPP-Projekten ist die Realisierung von Kosteneinsparungen und Effizienzvorteilen. Vor diesem Hintergrund liegen der Entwicklung eines geeigneten Organisationsmodells primär ökonomische Optimierungsüberlegungen zu Grunde (z.B. Aufgaben- und Risikoteilung). Im Rahmen von PPP-Projekten erfolgt die abschließende Konkretisierung bzw. Optimierung einzelner ökonomischer Variablen regelmäßig erst während des Vergabeverfahrens, so dass erst unmittelbar vor der Zuschlagserteilung bestimmt wird, welchem Vertragstyp⁷ das von den Parteien „materiell Gewollte“ in rechtlicher Hinsicht entspricht. Vor dem Hintergrund der an einer ökonomischen Optimierung ausgerichteten Projektentwicklung haben die PPP-Vertragsmodelle somit grundsätzlich den Charakter einer „Resultante“. Der Status einer „Nebenbedingung“ kann ihnen im Einzelfall dann zukommen, wenn bspw. zuwendungsrechtliche Zwecke oder sonstige Anforderungen/Vorgaben der öffentlichen Hand von vorneherein nur die Umsetzung eines einzigen Vertragsmodells erlauben.

4. Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung

Zielsetzung der ersten Phase des Beschaffungsprozesses ist es, grundsätzliche Vorarbeiten für die Projektentwicklung/-strukturierung zu leisten, zentrale Rahmenbedingungen und Restriktionen zu identifizieren sowie die grundlegenden Projektparameter und -eckdaten zu definieren.

⁶ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 7.

⁷ Vgl. Band II, Kap. 4.

⁸ Vgl. Band II, Kap. 4.

Die im Einzelnen erforderlichen Arbeitsschritte sind in der nachfolgenden Abbildung verdeutlicht.

Abb. 2: Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung



4.1 Bedarfsfeststellung

Die Bedarfsfeststellung ist Aufgabe der öffentlichen Hand bzw. des betroffenen Hoheits-/Projekträgers. Er wird sich u.a. an der potenziellen Entwicklung demographischer Faktoren, v.a. aber auch an politisch gewollten bzw. gesetzlich vorgesehenen Versorgungszielen und Qualitätsstandards orientieren (z.B. Schulplanung). Diese Definienskompetenz der öffentlichen Hand steht im Rahmen von PPP-Modellen nicht zur Disposition.

Kennzeichnend für PPP-Modelle ist, den festgestellten Bedarf vorwiegend funktional und ergebnisorientiert, d.h. unter Angabe der Funktion, des Zwecks sowie weiterer Rahmenparameter, zu beschreiben (funktionale Leistungsbeschreibung), die Art und Weise der Leistungsbereitstellung hingegen dem Wettbewerb privater Bieter im Rahmen des Vergabeverfahrens zu überlassen. Demnach ist die Entwicklung des Organisationsmodells vorrangig auf das Ziel ausgerichtet, die definierten Ziele und Leistungsanforderungen bei gegebenen Kosten in der bestmöglichen Qualität und/oder bei gegebener Qualität zu den geringstmöglichen Kosten umzusetzen.

Dieses Konzept schließt ein, künftigen Bietern möglichst weitgehende Freiheiten auch in Bezug auf die gestalterische und funktionelle Umsetzung der jeweiligen Maßnahme zu belassen. Mit Blick auf die PPP-Modellen inhärente langjährige Betriebsverpflichtung (Lebenszyklusansatz) und die von dem obsiegenden Bieter zu tragenden Betriebskosten werden regelmäßig die Bieter selbst die effizientesten Planer sein und ein Gebäude be-

triebskostenminimal planen und errichten (Strukturierung eines wirtschaftlichen Lebenszykluskonzeptes). Aufgrund der konzeptionellen und technischen Offenheit sowie der besonderen Komplexität von PPP-Vorhaben empfiehlt sich regelmäßig die Ausschreibung im Rahmen des (gestuften) Verhandlungsverfahrens.⁹

Aus der Sicht der öffentlichen Hand kommt insbesondere der architektonischen Gestaltung sowie der städtebaulichen Integration eines Gebäudes regelmäßig eine zentrale Bedeutung zu. Den Grundsatz der funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung aufgreifend, sind seitens der öffentlichen Hand entsprechende Mindestanforderungen zu formulieren, die den Planungsprozess Privater „steuern“, ohne jedoch deren Spielraum für kreative und innovative Lösungsansätze unnötig zu beschränken. Darüber hinaus ist der Wille zu architektonisch anspruchsvollen Bauwerken vom öffentlichen Auftraggeber in den Wertungs- bzw. Zuschlagskriterien zum Ausdruck zu bringen. Durch ein derartiges Vorgehen können im Rahmen von PPP architektonische und städtebauliche Aspekte optimal mit Wirtschaftlichkeitskriterien verknüpft und der hohe Anspruch an die bauliche Qualität öffentlicher Gebäude befriedigt werden.

Detaillierte Vorgaben zur Gestaltung und Umsetzung einer Maßnahme, etwa in Form von Raumprogrammen oder Architektenentwürfen, laufen der Idee einer funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung und damit den ökonomischen Grundprinzipien von PPP zuwider und verhindern eine optimale Projektgestaltung im Sinne eines ganzheitlichen PPP-Lebenszyklusansatzes.

Besteht die öffentliche Hand im Bereich der Planungsleistungen dennoch auf die „Vorschaltung“ eines separaten Architektenwettbewerbs, ist dieser möglichst auf ausgewählte Teilaspekte der Planung, bspw. die Gestaltung der Fassade, zu beschränken. Ziel muss es sein, mögliche Effizienzvorteile aus der Integration von Planungs-, Bau- und Betriebsleistung in der Hand eines Privaten möglichst wenig zu beschränken.

4.2 Maßnahmenwirtschaftlichkeit und finanzielle Realisierbarkeit

Im Rahmen des Nachweises der Maßnahmenwirtschaftlichkeit können „Kosten-Nutzen-Analysen“ als volkswirtschaftliche Bewertungsinstrumente der gesamtwirtschaftlichen Planung, insbesondere für Großprojekte auf Bundes- und Landesebene, von Bedeutung

⁹ Vgl. Band II, Kap. 7.5.2.

sein. Hierbei werden evtl. gesamtwirtschaftliche Ausstrahlungseffekte einer Maßnahme, d.h. der Gesamtnettonutzen für die Gesellschaft, analysiert und bewertet.

Noch vor der Durchführung maßnahmenbezogener Kosten-Nutzen Analysen kann die Ausarbeitung von „Rahmen-/Masterplänen“ wichtig sein. Hier wird aus Sicht einer Gebietskörperschaft die Gesamtbedarfsdeckung ganzer Sektoren über längere Zeiträume geplant. In solche Langzeitplanungen betten sich individuelle Maßnahmen nach Prioritäten und unter Nachweis eines positiven Nutzen-Kosten-Verhältnisses ein.

Beispiele:

- im Bereich öffentlich finanzierter Infrastruktur: Bedarfsdeckungsplanung von Hochschulen und Justizvollzugsanstalten auf Länderebene, Krankenhausplanung
- im Bereich nutzerfinanzierte Infrastruktur: Bedarfsdeckungs- und Kapazitätenplanung von Häfen und Flughäfen auf Bundes- und Länderebene.

Für Einzelprojekte indizieren derartige Gesamtplanungen u.U. bereits die Maßnahmenwirtschaftlichkeit des Einzelprojektes. Sie können ferner Kriterien enthalten, die als Bewertungskriterien der Untersuchung der Vollzugswirtschaftlichkeit vor und während des Vergabeverfahrens zu Grunde gelegt werden können oder müssen.

Nach der Feststellung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit sind in einem nächsten Schritt konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu erarbeiten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu untersuchen und miteinander zu vergleichen (Beschaffungsvariantenvergleich und PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis).¹⁰

Im Rahmen des Vergleichs der Realisierungskonzepte kann auf einzelwirtschaftliche Beurteilungsverfahren (z.B. Kapitalwertmethode und/oder Nutzwertanalyse) abgestellt werden, da evtl. gesamtwirtschaftliche Ausstrahlungseffekte einer Maßnahme grundsätzlich nicht durch die Beschaffungsart (konventionelle oder PPP-Beschaffung) beeinflusst werden. Dies schließt allerdings nicht aus, gesellschaftliche Nutzenkategorien, wie z.B. ökologische und/oder soziokulturelle Aspekte, im Rahmen qualitativer Analysen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen. Eine entsprechende Berücksichtigung ist

¹⁰ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 7 und 8.

allerdings nur dann erforderlich, wenn der jeweilige Nutzen bei konventionellen und PPP-Beschaffungsansätzen differiert.¹¹

Gesamtwirtschaftliche Effekte von Investitionen sind im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen hingegen in der Projektfrühphase zur Beurteilung der grundsätzlichen Maßnahmenwirtschaftlichkeit von Bedeutung.¹²

Neben der grundsätzlichen Maßnahmenwirtschaftlichkeit ist im Rahmen der Projektstrukturierung frühzeitig die finanzielle Realisierbarkeit, d.h. die Vereinbarkeit potenzieller Realisierungskonzepte mit der aktuellen Haushaltslage sowie der mittel- und langfristigen Finanzplanung des Maßnahmenträgers, zu überprüfen. Hierbei ist auf die Lebenszykluskosten des Projektes abzustellen und es sind diejenigen Kosten und Erlöse zu identifizieren und auszuwerten, die einen direkten Einfluss auf die künftigen Haushalte der öffentlichen Hand während der gesamten Projektlaufzeit haben. Da nicht alle im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erhobenen Daten haushaltswirksame Positionen darstellen, ist zur Beurteilung der finanziellen Realisierbarkeit eine entsprechende „Bereinigung“ der Datenbasis vorzunehmen. So sind bspw. Opportunitätskosten, anders als bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, im Rahmen der Analyse der finanziellen Realisierbarkeit nicht zu berücksichtigen.

Die Überprüfung der finanziellen Realisierbarkeit stellt neben der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen zentralen Vorgang dar. Erscheint ein Realisierungskonzept wirtschaftlich vorteilhaft, bedeutet das nicht zwingend, dass es aus Sicht der öffentlichen Hand auch finanziell realisierbar ist. Im Ergebnis stellt die finanzielle Realisierbarkeit der betrachteten Realisierungskonzepte eine notwendige Voraussetzung für nachfolgende Arbeitsschritte dar und ist kontinuierlich zu überprüfen.

4.3 Definition Projektziele

Das oberste Ziel der öffentlichen Hand als Projektträger muss es sein, den Bedarf mit dem „wirtschaftlichsten“ Realisierungskonzept zu befriedigen (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit). Vor diesem Hintergrund sind vom Projektträger Projektziele zu

¹¹ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 8.2.2.

¹² Vgl. Kapitel 4.2.

definieren und über die Auswahl und konsequente Durchführung eines geeigneten Beschaffungsansatzes zu realisieren.

Projektziele sind vom Projektträger dem angestrebten Zweck gemäß, realistisch und klar verständlich und widerspruchsfrei zu formulieren. Zur Messung der Zielerreichung sind Indikatoren zu bestimmen, die eine sachliche und zeitliche Dimension haben und messbar sind.

Beispiel:

Oberziel: Das ausgewählte Projekt erfüllt die Anforderung an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und stellt die effizienteste Art der Leistungsbereitstellung dar.

Typische Projektziele haben eine kapazitätsorientierte, zeitlich-, qualitäts- und vergütungsorientierte Dimension:

- die Inbetriebnahme einer Justizvollzugsanstalt mit einer Anzahl von Haftplätzen für den schweren Strafvollzug zu einem festgelegten Termin,
- Betrieb der Anstalt nach spezifiziertem Standard und festgelegter Qualität,
- Eine Vergütung erfolgt ausschließlich bei Erbringung der nachgefragten Leistung unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit der Gebäude und Anlagen und Qualität der erbrachten Dienstleistungen.

Zur Realisierung der Projektziele rückt die Entwicklung des Organisationsmodells sowie die Auswahl der geeigneten Beschaffungsmethode (konventionell oder PPP) ins Zentrum der Überlegungen.

Eine klare Definition der Projektziele stellt die Voraussetzung für eine unmissverständliche Formulierung der Leistungsbeschreibung dar. Aufbauend auf einer funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung können privatwirtschaftliche Ressourcen (z.B. Innovationspotenzial, Know-how, etc.) optimal im Rahmen der Realisierung der geplanten Maßnahme erschlossen werden.

Darüber sind die definierten Ziele Gegenstand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Leistungs- und Erfolgskontrolle während der Durchführung und nach Beendigung der Maßnahme (Zielerreichungs- und Wirkungskontrollen).¹³

4.4 Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte

Im Anschluss an die Bedarfsfeststellung und die Zieldefinition durch die öffentliche Hand sind potenzielle konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu identifizieren. Die Ermittlung potenzieller Realisierungskonzepte ist von der öffentlichen Hand in dieser Projektphase als Möglichkeit zu verstehen, traditionelle Beschaffungsansätze in Frage zu stellen und neue, innovativere Ansätze der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und Leistungserstellung zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund darf die Entwicklung potenzieller Realisierungskonzepte nicht unnötig begrenzt und auf bekannte Lösungsansätze reduziert werden. Vielmehr ist grundsätzlich eine möglichst große Bandbreite unterschiedlicher Realisierungskonzepte zu erarbeiten. Innovative und kreative Lösungsansätze sind zunächst „wertungsfrei“ aufzunehmen und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit gegeneinander abzuwägen.¹⁴

Zur grundsätzlichen Ermittlung potenzieller Realisierungskonzepte in der Projektstartphase haben sich in der Praxis insbesondere „Brain-Storming-Sitzungen“ bewährt. Um ein möglichst breites Spektrum an Erfahrungswissen, Innovationspotenzial sowie technischem, wirtschaftlichem und juristischem Know-how in den Entwicklungsprozess einzubringen, ist es u.U. empfehlenswert, neben direkten Projektmitarbeitern weitere Mitarbeiter der öffentlichen Hand mit einem entsprechenden Fach-/Erfahrungswissen sowie externe Berater und Experten zu integrieren.

Da nicht alle in dieser Phase entwickelten Realisierungskonzepte einer detaillierten Analyse unterzogen werden können, muss frühzeitig eine erste Grobselektion der Realisierungskonzepte vorgenommen werden, wobei aus technischer, rechtlicher und/oder wirtschaftlicher Sicht nicht realisierbare und/oder im direkten Vergleich offensichtlich unwirtschaftliche Realisierungskonzepte identifiziert und aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen werden. Zielsetzung sollte es sein, eine angemessene Anzahl (z.B. 3-5)

¹³ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 9.

¹⁴ Vgl. Higher Education Funding Council, S. 6f.

erfolgsversprechende Realisierungskonzepte zu identifizieren, die im Rahmen der nächsten Arbeitsschritte konkretisiert und einer detaillierteren Analyse unterzogen werden.

Internationale Publikationen zum Thema PPP empfehlen, im Rahmen der Entwicklung und Analyse potenzieller Realisierungskonzepte sog. „Do Nothing“ oder „Do Minimum“ Optionen zu berücksichtigen. Während der „Do Nothing Option“ eine vollständige Beibehaltung des Status Quo zu Grunde liegt, basiert der „Do Minimum Ansatz“ auf der Umsetzung der mindestens zur weiteren Aufgabenwahrnehmung bzw. Leistungserstellung durch die öffentliche Hand erforderlichen Maßnahmen und Investitionen. Beide Realisierungskonzepte dienen in erster Linie als Maßstab, an dem die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit weiterführender Realisierungskonzepte gemessen werden kann.¹⁵ Inwieweit die Entwicklung von „Do Nothing“ oder „Do Minimum Optionen“ im Rahmen der Entwicklung von PPP-Projekten tatsächlich erforderlich oder hilfreich ist, ist im Einzelfall anhand der konkreten Projektsituation zu entscheiden.

4.5 Überprüfung der PPP-Eignung

Bevor die nach der Grobselektion verbliebenen Realisierungskonzepte weiterentwickelt und konkretisiert werden, ist die geplante Maßnahme hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Eignung zur Realisierung im Rahmen einer PPP zu überprüfen. Eine derartige Beurteilung erfolgt während der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung im Rahmen des sog. „PPP-Eignungstests“¹⁶. Hierbei wird überprüft, ob die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen (z.B. hinsichtlich der Risikoallokation, des Leistungsumfangs, des Projektvolumens, der Leistungsbeschreibung, des Entgeltmechanismus oder der Wettbewerbssituation) erfüllt, die auf der Grundlage einschlägiger Projekterfahrungen als wesentliche Erfolgskriterien für eine PPP-Lösung identifiziert wurden.

Ist die PPP-Eignung der Maßnahme nicht gegeben, ist die geplante Maßnahme ggf. zu überarbeiten und anzupassen. Ein möglicher Ansatz ist bspw. die Bündelung gleichartiger Maßnahmen (Projektbündelung), wenn sich bei der Betrachtung von Einzelmaßnahmen herausgestellt hat, dass diese vermutlich wirtschaftlich nicht darstellbar sind bzw.

¹⁵ Vgl. HM Treasury, S. 17 und 4 Ps, S. 7.

¹⁶ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 4.

dass durch die Zusammenfassung der Einzelmaßnahmen Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile möglich sind.¹⁷

Zur Erschließung von Größenvorteilen (Economies of Scale) ist es international durchaus üblich, gleichartige Maßnahmen zu bündeln und anschließend im Rahmen einer einzelnen Ausschreibung an den Markt zu bringen. Für die abschließende Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer Bündelung von Maßnahmen sind weiterführende Betrachtungen erforderlich. So ist bspw. zu überprüfen, inwieweit gesetzliche Regelungen einer Maßnahmenbündelung entgegenstehen und ob der Markt grundsätzlich in der Lage ist, ein entsprechendes Projekt aufzunehmen.

Sollte sich die geplante Maßnahme grundsätzlich nicht für eine PPP-Realisierung eignen, ist diese konventionell umzusetzen.

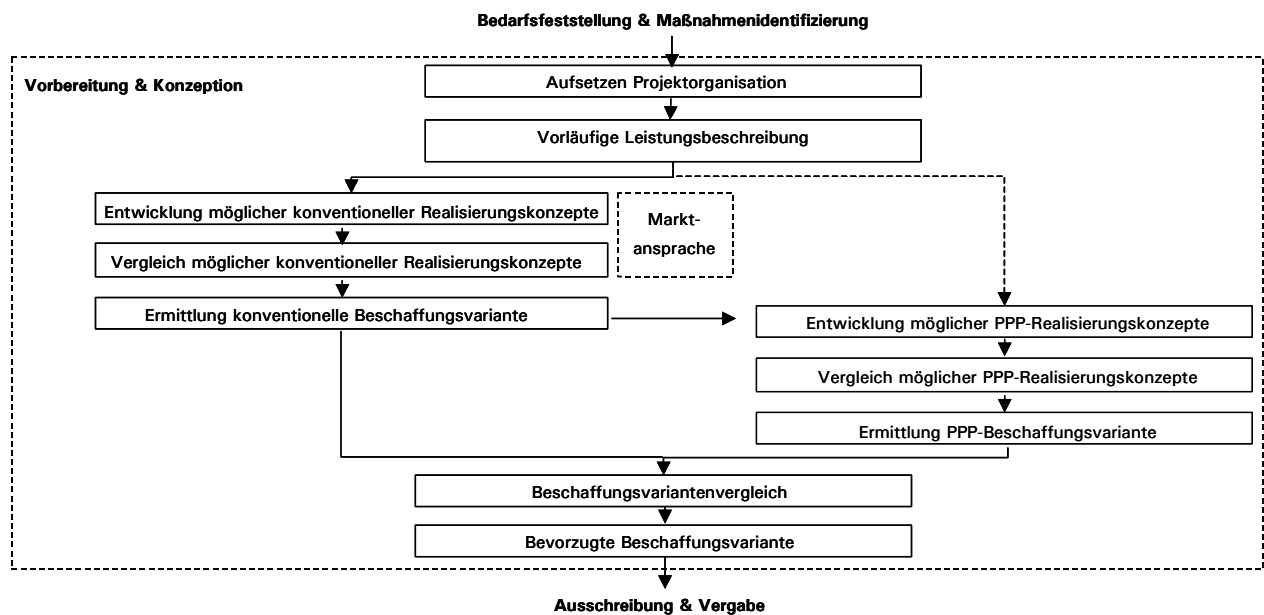
5. Vorbereitung und Konzeption

Aufbauend auf den grundsätzlichen Vorarbeiten der ersten Phase sind im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase potenzielle konventionelle und PPP-Realisierungskonzepte zu entwickeln, hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu analysieren, miteinander zu vergleichen und die sog. bevorzugte Beschaffungsvariante zu identifizieren. Die Aktivitäten im Rahmen dieser Phase stellen wichtige Vorarbeiten für die nächste Phase „Ausschreibung und Vergabe“ dar.

Die im einzelnen erforderlichen Arbeitsschritte sind in der nachfolgenden Abbildung verdeutlicht:

¹⁷ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 6, Kap. 5.1.

Abb. 3: Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante



5.1 Aufsetzen der Projektorganisation

5.1.1 Proaktive Vorarbeiten

Für eine erfolgreiche und effiziente Projektentwicklung und -realisierung muss die öffentliche Hand frühzeitig gewisse „Vorarbeiten“ leisten. Dazu gehören bspw. die Analyse der, bei der Projektentwicklung zu beachtenden, strategischen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und Restriktionen sowie die Sicherstellung der Unterstützung des Projektes durch Verwaltung, Politik und sonstige relevante Interessensgruppen. Die ausschreibende Stelle hat die betroffenen öffentlichen Entscheidungsträger, Institutionen, Gremien und Aufsichten frühzeitig in die Projektentwicklung einzubinden und gemeinsam mit sonstigen relevanten Interessensgruppen, wie bspw. Elternvertretungen, Gewerkschaften, etc., zielgerichtet über das Projekt sowie die laufenden Projektentwicklungen zu informieren.

Projekte, insbesondere Pilotprojekte, benötigen einen „Treiber“. Treibende Kraft sollte stets der Projekt- und fachliche Verantwortungsträger (für eine Justizvollzugsanstalt bspw. das Justizministerium) sein. Genießt bei einem Projekt ein „Denken in alternativen Realisierungsformen“ bzw. eine mögliche PPP-Lösung seitens der handelnden Personen keine ausreichende Akzeptanz, ist es für eine zielgerichtete und erfolgreiche Projekt-

strukturierung entscheidend, bestehende „Hemmnisse“ aufzunehmen und, bspw. durch aktive Information und Kommunikation, abzubauen.

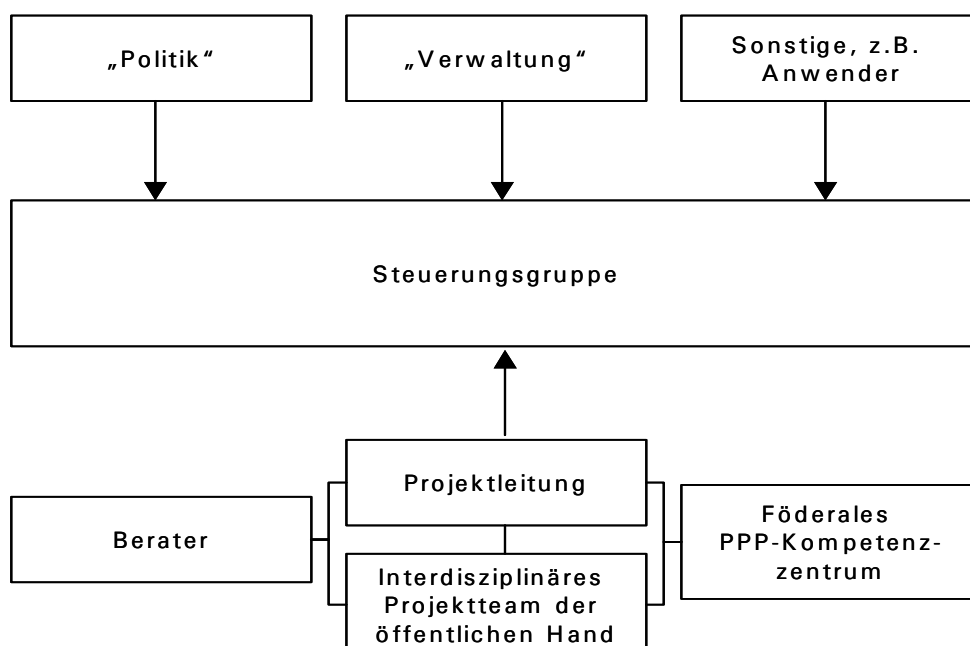
Die Realisierung einer geplanten Maßnahme als PPP erfordert seitens der Projektbeteiligten eine besondere „Projektentwicklungsphilosophie“ bzw. spezielle „PPP-Kultur“ sowie, insbesondere auf Seiten der öffentlichen Hand, ein modifiziertes Aufgaben- und Rollenverständnis. Die Modifikation des Aufgaben- und Rollenverständnisses muss sich in Form eines Paradigmenwechsels von einer inputorientierten hin zu einer outputorientierten Leistungserstellung vollziehen, bei der die öffentliche Hand als Nachfrager von Dienstleistungen auftritt und den Privaten erfolgs- und leistungsorientiert vergütet. Die öffentliche Hand überwacht und kontrolliert die Leistungserstellung des Privaten und nimmt die nicht an Private übertragbaren „hoheitlichen Pflichtaufgaben“ wahr.

5.1.2 Projektorganisation

Die frühzeitige Zusammenstellung eines geeigneten Projektteams, die Formulierung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten, von Entscheidungsfindungsmechanismen und Kommunikations- und Berichtslinien auf Seiten des öffentlichen Projektträgers ist von erheblicher Bedeutung für einen Projekterfolg.

Eine Projektorganisation könnte beispielsweise folgendermaßen aussehen:

Abb. 4: Projektorganisation



Die interdisziplinäre Natur eines PPP-Beschaffungsprozesses erfordert seitens des Projektteams fundierte Kenntnisse aus den Bereichen Verwaltung, Recht, Finanzierung, Wirtschaft und Technik. Im Zuge der Projektentwicklung ist das erforderliche Know-how auf interner und ggf. externer Projektteamebene entsprechend dem Bedarf in das Projekt einzubinden.

Die Einbindung des föderalen PPP-Kompetenzzentrums empfiehlt sich insbesondere in der Frühphase der Projektentwicklung sowie zur Schulung von Mitarbeitern der öffentlichen Hand.¹⁸

5.1.3 Projektplan

Der Projektplan dient neben der Herstellung der „Arbeitsfähigkeit“ der Projektbeteiligten insbesondere als Instrument zur Identifizierung der für die Projektentwicklung erforderlichen Ressourcen sowie als zentrales Controlling-/ Monitoring-Tool. Er ist frühzeitig zu erstellen und entsprechend der tatsächlichen Projektentwicklung fortzuschreiben. Im Zuge der Projektentwicklung identifizierte „Handlungsfelder“ sind zu operationalisieren und ggf. in einzelnen Teilprojekten zusammenzuführen. Die spezifischen Aufgaben innerhalb der einzelnen Teilprojekte können im Rahmen eines sog. „Wochenplans“ erfasst und laufend fortgeschrieben werden. Der Wochenplan stellt somit einen wichtigen Bestandteil der Projektdokumentation und – in Ergänzung des Projektplans – ein zeitnahes Instrumentarium des Projektcontrollings und der Projektsteuerung dar.

Der Projektplan ist durch eine detaillierte Zeitplanung für die gesamte Planungsphase des Projektes (von der Bedarfsfeststellung bis zum Vertragsabschluss) zu ergänzen. Der Vergleich zwischen dem geplanten Vorgehen und dem tatsächlichen Entwicklungsstand des Projektes erfolgt durch eine Abweichungsanalyse. Damit kann der Projektplan auch als Instrument zur Bestimmung des notwendigen Anpassungsbedarfes während der Projektlaufzeit eingesetzt werden.

5.1.4 Einbindung externer Berater

Der öffentliche Projektträger hat zunächst die Einbindung eigener qualifizierter Ressourcen sicherzustellen und daraufhin die notwendigen extern einzubringenden Beratungsleistungen klar zu definieren. Auf Grund der Neuartigkeit und hohen Komplexität von

¹⁸ Für nähere Ausführungen zum föderalen PPP-Kompetenzzentrum siehe Band V.

PPP handelt es sich hierbei regelmäßig um Finanzberatungsleistungen (inkl. Steuerberatung), Rechtsberatung sowie Ingenieur-, Planungs-, und Facility Managementberatungsleistungen. Berater sind zu wettbewerbsfähigen Konditionen unter Vertrag zu nehmen. Es ist darauf zu achten, dass die im Rahmen der angebotenen Leistung seitens der Berater benannten Mitarbeiter die notwendige Qualifikation und Erfahrung mitbringen und auch tatsächlich – wie angeboten – in dem erforderlichen Maß für das Projekt zur Verfügung stehen. Die Auswahl von nur unzureichend qualifizierten und unerfahrenen Beratern birgt das Risiko nicht sachgemäßer Beratungsleistungen und eines damit einhergehenden höheren Zeit- und Ressourcenaufwands.

5.2 Funktionale Leistungsbeschreibung

Der funktionalen, ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung kommt im Zuge der Entwicklung des Organisationsmodells eine zentrale Bedeutung zu.¹⁹

Eine funktionale Leistungsbeschreibung ist rechtlich zulässig, soweit die Gesamtleistung oder Teile durch verkehrübliche Beschreibung nach Art, Beschaffenheit und Umfang nicht hinreichend beschreibbar sind und es nach Abwägen aller Umstände zweckmäßig erscheint, neben Bauleistungen auch Planungsleistungen in einem gewissen Umfang auf die Bieter zu übertragen, um so deren Sachverstand und unternehmerische sowie technische Kreativität zu nutzen und dadurch die wirtschaftlichste Lösung für geplante Maßnahmen zu erhalten.²⁰

Dies ist regelmäßig bei PPP-Projekten der Fall, weil die Projekte eine hohe Komplexität aufweisen, konzeptoffene und kreative Leistungen gefragt und unterschiedliche Lösungen hinsichtlich Bau, Betriebs- und Finanzierungsmöglichkeiten denkbar sind.

Durch die Formulierung funktionaler, ergebnisorientierter Leistungsbeschreibungen gibt die ausschreibende Stelle ein Ziel vor, lässt den Weg dorthin im Wesentlichen jedoch offen, um privaten Bietern Spielraum für unternehmerische Entscheidungen und Gestaltungen einzuräumen. Die funktionale Leistungsbeschreibung unterliegt jedoch auch der Anforderung, den Beschaffungsbedarf des Auftraggebers mit größtmöglicher Bestimmtheit darzustellen. Im Sinne des Gebots der Gleichbehandlung und Transparenz müssen

¹⁹ Vgl. Smith, S. 38ff.

²⁰ Vgl. Band II, Kap. 7.7.5.2.

sich alle Bieter im Vorhinein gleichermaßen ein klares Bild von der auszuschreibenden Maßnahme machen können.

Als Grundsatz für die Formulierung der Leistungsbeschreibungen gilt: Bezüglich der Eckdaten so detailliert und konkret wie nötig, und im Hinblick auf die Nutzung von Innovationspotential so offen wie möglich. Die konkrete Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung wird von den Besonderheiten der geplanten Maßnahme bestimmt. Grundsätzlich sollte jedoch mindestens das grobe Konzept über die technische und ästhetische Gestaltung des Baus vorgegeben werden. Zudem bietet es sich an, Vorgaben hinsichtlich der Bietergemeinschaft, der Projektgesellschaft und ihrer Transformation, sowie der Grundzüge der Finanzierung in den Verdingungsunterlagen zu nennen, die zudem eine Verpflichtung zur Offenlegung der Kalkulationsgrundlagen der Bieter für die einzelnen Leistungsbestandteile enthalten sollten.

5.3 Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante

Zielsetzung der Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante²¹ ist es, ein Konzept zu identifizieren, das eine möglichst effektive und effiziente Erfüllung der formulierten Leistungsbeschreibung verspricht.

Im Rahmen der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante ist zu analysieren, inwieweit durch die Integration privatwirtschaftlicher Elemente und die konzeptionelle Verzahnung von Planungs-, Errichtungs-, Finanzierungs-, Betriebs- und ggf. Verwertungskomponenten Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile im Vergleich zu einer konventionellen Eigenerstellung erzielt werden können. Der Entwicklungsprozess erfolgt regelmäßig in mehreren Arbeitsschritten und beginnt bereits in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung. Die konkrete Ausgestaltung der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante wird von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren, wie z.B. dem Erfahrungswissen der Projektbeteiligten oder dem Projektvolumen, bestimmt.

5.3.1 Weiterentwicklung und Konkretisierung der Realisierungskonzepte

Ist die PPP-Eignung der geplanten Maßnahme gegeben, erfolgt eine Weiterentwicklung und Konkretisierung der in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizie-

²¹ Im englischsprachigen Raum spricht man von der "Preferred Option".

rung vorselektierten Realisierungskonzepte.²² Grundlage hierfür ist die vorläufige funktionale Leistungsbeschreibung der öffentlichen Hand, die im weiteren Projektverlauf schrittweise zu konkretisieren ist. Im Zuge der Weiterentwicklung und Konkretisierung der Realisierungskonzepte ist das den aktuellen Beschaffungsmethoden des öffentlichen Maßnahmenträgers entsprechende konventionelle Realisierungskonzept (konventionelle Beschaffungsvariante) sowie das bestmögliche PPP-Realisierungskonzept (PPP-Beschaffungsvariante) herauszuarbeiten. Beide Beschaffungsvarianten sind im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Beschaffungsvariantenvergleich)²³ miteinander zu vergleichen, um die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Realisierungskonzepte zu überprüfen und die bevorzugte Beschaffungsvariante zu ermitteln.

5.3.2 Konventionelle Beschaffungsvariante

5.3.2.1 Definition und Bedeutung

Der Erarbeitung der konventionellen Beschaffungsvariante kommt im Rahmen der Projektentwicklung eine zentrale Bedeutung zu.²⁴ Sie beschreibt, wie die öffentliche Hand die formulierte Leistungsbeschreibung unter Verwendung der in der jeweiligen Verwaltung gängigen Beschaffungsmethoden realisieren würde und bildet sämtliche relevanten Kosten, Erlöse und Risiken während des gesamten Projektlebenszyklus ab. Somit dient die konventionelle Beschaffungsvariante als Maßstab zur Messung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit potenzieller PPP-Realisierungskonzepte und sorgt für Transparenz hinsichtlich der potenziellen Kosten und Erlöse der öffentlichen „Eigenerstellung“.

Führen die durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu dem Ergebnis, dass eine konventionelle Realisierung der Maßnahme einem PPP-Konzept auf Grund wirtschaftlicher Aspekte vorzuziehen ist, so steht mit der konventionellen Beschaffungsvariante ein geeignetes Realisierungskonzept zur Verfügung, das ggf. kurzfristig ausgeschrieben werden kann.

²² Vgl. Kapitel 4.4 „Identifizierung und Grobselektion potenzieller Realisierungskonzepte“.

²³ Vgl. Kapitel 5.3.4 „Beschaffungsvariantenvergleich“.

²⁴ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 5.1.

Die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante erfordert seitens der öffentlichen Hand gewisse Vorarbeiten, insbesondere die Ermittlung des Bedarfs²⁵ sowie die Schätzung der Lebenszykluskosten der Maßnahme. Dadurch sensibilisiert die konventionelle Beschaffungsvariante die öffentliche Hand für die Lebenszykluskosten und -risiken zukünftiger Maßnahmen und sorgt für eine effiziente Mittelverwendung auch dann, wenn sich eine PPP-Lösung als nicht vorteilhaft darstellen sollte. So gesehen liefert die konventionelle Beschaffungsvariante einen Beitrag zu Effizienzsteigerung bzw. Folgekostenvermeidung auch im Rahmen der herkömmlichen Beschaffung.

5.3.2.2 Entwicklung

Erste Vorarbeiten für die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante sind bereits in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung mit der Ermittlung und Vorselektion potenzieller Realisierungskonzepte zu leisten. Die Entwicklung dieser Konzepte ist kontinuierlich fortzuführen und hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und Betrachtungstiefe an den spezifischen Projekterfordernissen und Entscheidungstatbeständen in den unterschiedlichen Projektphasen auszurichten. Während sich bspw. die Beurteilung der PPP-Eignung ausschließlich an qualitativen Kriterien orientiert, können im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs zur Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante neben qualitativen ggf. auch quantitative Daten und Informationen berücksichtigt werden.

Für die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante ist von zentraler Bedeutung, wie die konventionelle Beschaffung definiert wird, d.h. welche Beschaffungsmethoden, z.B. Outsourcing bestimmter Aufgaben/Tätigkeiten, Contracting, o.ä., der konventionellen Beschaffung zugerechnet werden. Wie bereits dargestellt, beschreibt die konventionelle Beschaffungsvariante den Ansatz, den der öffentliche Projektträger zur Umsetzung der geplanten Maßnahme im Falle einer konventionellen Eigenrealisierung gewählt hätte. Um einen fairen Vergleich zwischen konventioneller und PPP-Realisierung zu ermöglichen, hat die konventionelle Beschaffungsvariante die aktuelle Beschaffungswirklichkeit des jeweiligen Maßnahmenträgers bzw. Projektinitiators abzubilden. Ist es bspw. gängige Praxis, Private mit der Erbringung bestimmter Leistungen, z.B. Gebäudereinigung, Catering, o.ä., zu beauftragen, ist dies im Rahmen der Entwicklung der kon-

²⁵ Vgl. Kapitel 4.1.

ventionellen Beschaffungsvariante zu berücksichtigen und nicht von einer Eigenerbringung dieser Leistungen durch den Maßnahmenträger auszugehen. Dies würde die konventionelle Beschaffungsvariante im Vergleich mit einer PPP-Realisierung unangemessen benachteiligen.

Dementsprechend hat sich die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante, insbesondere die Ermittlung der mit dessen Umsetzung verbundenen Kosten, Erlöse und Risiken, an dem konkreten Projektsachverhalt zu orientieren.²⁶ Eine Verwendung von Kennzahlen/Benchmarks auf zu hohem Abstraktionsniveau schränkt die Aussagefähigkeit der ermittelten Kosten und Erlöse erheblich ein und kann zu Fehlentscheidungen hinsichtlich der Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einzelner Realisierungskonzepte führen. So werden bspw. die Betriebskosten einer Justizvollzugsanstalt von der Haftart, der Vollzugsform oder aber dem Beschäftigungs- und Betreuungsangebot bestimmt. Die Bildung einer einheitlichen Benchmark für Betriebskosten von Justizvollzugsanstalten unter Vernachlässigung der o.g. Aspekte erscheint somit wenig zielführend.

Die Entwicklung der konventionellen Beschaffungsvariante kann als strukturierter Suchprozess beschrieben werden. Aufbauend auf den Vorarbeiten in der Phase der Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung sollte zu Beginn der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase eine dem Projekt angemessene Anzahl technisch und wirtschaftlich grundsätzlich tragfähiger Realisierungskonzepte grob umrissen und beschrieben sein. Diese sind sukzessive weiterzuentwickeln und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu untersuchen.

Auf der Basis eines positiven PPP-Eignungstests, sollte bei der Weiterentwicklung der konventionellen Realisierungskonzepte grundsätzlich auch die Anforderungen des Marktes an ein PPP-Projekt berücksichtigt werden.²⁷ Durch eine zielgerichtete Marktansprache im Rahmen formeller oder informeller Gespräche mit Vertretern der Bauindustrie, der Versicherungsbranche, potenziellen Kapitalgebern, sonstigen Dienstleistern (z.B. Facility Management), etc. können wichtige Informationen, Gestaltungsvorschläge und Anregungen zur Weiterentwicklung der konventionellen Realisierungskonzepte beschafft wer-

²⁶ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 5.2.

²⁷ Vgl. Kapitel 5.3.3.3.

werden. Dies betrifft bspw. die Integrationstiefe Privater in die Leistungserstellung oder die Verteilung der Projektrisiken.

Weist eine geplante Maßnahme aus Sicht des Marktes nicht ein ausreichendes Projektvolumen oder Leistungsspektrum (insbesondere im Bereich der Betriebskosten) auf, ist zu erörtern, inwieweit das Projektvolumen bspw. durch entsprechende Projektbündelung erhöht oder die Integrationstiefe Privater ausgeweitet werden kann.

Hinsichtlich der Einbindung Privater in die öffentliche Leistungserstellung sowie der Allokation der Projektrisiken ist am konkreten Projektsachverhalt zu ermitteln, welche Aufgaben/Tätigkeiten und Projektrisiken an den Privaten übertragen werden können und sollen. Die Integrationstiefe Privater in die öffentliche Wertschöpfungskette kann je nach Projekt variieren.

Welche Instrumente und Verfahren im Rahmen des Vergleichs der konventionellen Realisierungskonzepte zur Anwendung kommen, hängt insbesondere von der Bedeutung, Größe und Komplexität des Projektes sowie der verfügbaren Datenbasis ab. Aus Zeit- und Kostengründen sollte bei der Identifizierung der konventionellen Beschaffungsvariante primär auf qualitative Analysen zurückgegriffen werden. So kann bspw. im Rahmen von Nutzwertanalysen überprüft werden, welches Realisierungskonzept die definierten Ziele und Leistungsanforderungen am Besten erfüllt. Bei größeren und komplexeren Projekten von gesteigerter Bedeutung für den Maßnahmenträger ist es u.U. durchaus gerechtfertigt, nicht ausschließlich auf qualitative Aspekte abzustellen, sondern die wesentlichen Projektkosten, -erlöse und -risiken zu ermitteln und im Rahmen einer groben Vergleichsrechnung einander gegenüberzustellen. Grundsätzlich gilt, dass der betriebene Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn stehen sollte.

Die konventionelle Beschaffungsvariante sollte frühzeitig im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase identifiziert und im weiteren Projektverlauf schrittweise konkretisiert und verfeinert werden. Dies umfasst insbesondere eine detaillierte Analyse sämtlicher Kosten, Erlöse und Risiken über den gesamten Projektlebenszyklus. Die erforderliche Betrachtungstiefe in den nachfolgenden Projektphasen hängt dabei von den jeweiligen Entscheidungstatbeständen sowie den im Zuge der Entscheidungsfindung verwendeten Instrumenten und Methoden (z.B. Kapitalwertmethode, Nutzwertanalyse) ab.

Die umfassende quantitative Abbildung sämtlicher relevanter Kosten, Erlöse und Risiken im Rahmen der konventionellen Beschaffungsvariante wird international als „Public Sector Comparator“ oder „Financial Comparator“ bezeichnet.

5.3.2.3 Marktansprache („Market Testing“)

Zur Erzeugung von Wettbewerb um die besten und effizientesten Lösungen für eine Projektrealisierung empfiehlt es sich marktnahe Informationen frühzeitig in die Projektentwicklung einzubinden. Je nach Besonderheit der Projektanforderungen ist es international üblich, bereits vor Eröffnung des gestuften Verhandlungsverfahrens gezielte Informationen, bspw. zur Aufnahmefähigkeit des Marktes für ein Projekt sowie zu den zu erwartenden Problemlösungsansätzen der Bieter, am Markt abzufragen. Zudem kann grundsätzlich ein originäres Interesse der Bieterseite, frühzeitige Indikationen zur Realisierbarkeit eines Projektes aus Sicht von Privaten zu geben, unterstellt werden. Konkret kann es hierbei bereits um Fragen zweckmäßiger Verfahrensgestaltungen gehen (z.B. notwendige Dokumentationsstandards betreffend vorhandener Gebäudebestände, wenn diese Bestände später von einem Betreiber unter Übernahme sämtlicher Risiken betrieben werden sollen).

In dem von uns dargestellten Ablaufschema für Projektentwicklung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen spielt der Aspekt der frühzeitigen Marktansprache („Market Testing“) daher eine zentrale Rolle. Zumindest für größere Projekte oder Projekte mit Pilotcharakter sollte die Möglichkeit einer informellen, nichtförmlichen Marktansprache im Vorfeld eines Vergabeverfahrens angesichts der Erfahrungen mit dem für die Praxis recht schwerfälligen Instrument des förmlichen Interessenbekundungsverfahrens (IBV) grundsätzlich genutzt werden können. Der Adressatenkreis der nichtförmlichen Marktansprache kann dabei vom Adressatenkreis eines IBV durchaus verschieden sein und bspw. mit Banken oder Versicherungen auch solche Ansprechpartner umfassen, die im Rahmen eines IBV regelmäßig nicht als Bereitsteller einer Hauptleistung angesprochen werden würden.

Im Wege der nicht förmlichen Marktansprache kann bspw. erfragt werden, ob der Markt (z.B. Bauunternehmen, Banken, Facility Management Unternehmen, etc.) zu einem bestimmten Zeitpunkt überhaupt bereit ist, in notwendigem Umfang (Vermeidung von oligopol- bzw. monopolähnlichen Verhandlungssituationen) an einem Projekt teilzunehmen. Weitere Hinweise betreffen z.B. die Erfahrung und Bereitschaft von Bietern zur Erbrin-

gung von Dienstleistungen, die über reines Facility Management hinausgehen. Für die nähere Ausgestaltung des auszuschreibenden Projekts können hier gewonnene Erkenntnisse hilfreiche Anhaltspunkte geben. Frühzeitige Informationen über die generelle Leistungsfähigkeit und -willigkeit des Marktes ein PPP-Projekt betreffend mindern überdies das Risiko unwirtschaftlicher Verhandlungsergebnisse im Rahmen des Vergabeverfahrens. Bei unzureichender Vorbereitung einer Ausschreibung und daraus folgenden unrealistischen Leistungsanforderungen im Rahmen einer funktionalen Ausschreibung erscheint dieses Risiko zumindest in der Anfangsphase von PPP im deutschen öffentlichen Hochbau nicht von der Hand zu weisen.

Frühzeitige Markterkundungen geben für die Praxis gewisse Hinweise auf die grundsätzliche Realisierbarkeit eines Projektes. Derartige Markterkundungen sind allerdings nicht mit den Ergebnissen einer umfänglichen Machbarkeitsstudie („Feasibility Study“) vergleichbar, die bspw. eine detaillierte Grundlage für die Ausarbeitung der Detailplanungen eines Projektes darstellen oder Aussagen darüber geben, ob der im Rahmen eines Projektes zu erwartende Cashflow ausreicht, den Schuldendienst der Investition und darüber hinaus eine bestimmte Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften.

Verfahrensmäßig sind nicht förmliche Bieter- bzw. Marktansprachen in der Praxis so auszugestalten, dass ihre Durchführung nicht das Risiko von Verfahrensrügen im späteren Vergabeverlauf begründet. Gerade im Vorfeld werden nicht beteiligte Bieter werden im Falle des Zuschlags an ein im Vorfeld vom Auftraggeber angesprochenes Unternehmen unter Umständen geneigt sein, Verstöße gegen das Transparenz- und Gleichbehandlungsgebot im nachhinein zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens zu machen. Von daher ist im Rahmen der nicht förmlichen Bieterkommunikation ein ausreichendes Maß an Transparenz und Offenheit einzuhalten, um wettbewerbsverzerrende Informationsvorsprünge einzelner Bieter zu vermeiden. Dieses kann etwa dadurch erreicht werden, dass die an einzelne Bieter gerichteten Fragen vorab dokumentiert und veröffentlicht werden, z.B. auf der Homepage der projektverantwortlichen Gemeinde. Auch die Ergebnisse von Befragungen, die Einfluss auf die Konzeption des Projekts haben können, sind interessierten Parteien in hinreichend transparenter Weise zugänglich zu machen. Weitere Aussagen hierzu lassen sich in belastbarer Form nur mit Bezug auf ein konkretes Projekt treffen.

5.3.3 PPP-Beschaffungsvariante

5.3.3.1 Definition und Bedeutung

Bei der PPP-Beschaffungsvariante handelt es sich um die quantitative Abbildung des bevorzugten PPP-Realisierungskonzeptes. Die PPP-Beschaffungsvariante wird aus Sicht der öffentlichen Hand zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Beschaffungsansatzes bereits vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens kalkuliert (Beschaffungsvariantenvergleich).

Bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante versucht die öffentliche Hand abzuschätzen, welche potenziellen Kosten, Erlöse und Risiken mit einer Realisierung der geplanten Maßnahme als PPP verbunden sind. Grundlage für die Schätzung der zur Kalkulation erforderlichen Inputdaten (z.B. Investitionskosten, Finanzierungsstruktur, Finanzierungsbedingungen, Risikoallokation, Erlössituation, Renditeerwartungen des Privaten, etc.) sind die Daten und Informationen der konventionellen Beschaffungsvariante, das Know-how und Erfahrungswissen der Projektbeteiligten, geeignete Benchmarks/Kennzahlen und/oder die Ergebnisse einer entsprechenden Marktansprache. Die tatsächlichen Kosten und Erlöse einer PPP-Realisierung liegen der öffentlichen Hand erst mit Eingang konkreter Angebote privater Bieter in der Ausschreibungs- und Vergabephase vor.

5.3.3.2 Entwicklung

Bei der Entwicklung der PPP-Beschaffungsvariante ist von einem funktionalen PPP-Verständnis auszugehen, bei dem öffentliche Hand und die Privatwirtschaft die für die Projektrealisierung erforderlichen Ressourcen im Rahmen einer langfristigen, vertraglich geregelten Zusammenarbeit in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang einstellen und vorhandene Projektrisiken entsprechend der jeweiligen Risikomanagementkompetenz optimal untereinander aufteilen. Die Entwicklung eines geeigneten Realisierungskonzeptes orientiert sich in erster Linie an ökonomischen Optimierungsüberlegungen hinsichtlich des festgestellten Bedarfs, der definierten Ziele sowie der formulierten Leistungsanforderungen.

Im Rahmen der Entwicklung, Konkretisierung und Selektion potenzieller PPP-Realisierungskonzepte ist am konkreten Projektsachverhalt zu ermitteln, welche Aufga-

ben/Tätigkeiten und Projektrisiken an den Privaten übertragen werden können und sollen. Die Integrationstiefe Privater in die öffentliche Wertschöpfungskette kann dementsprechend je nach Projekt variieren und reicht von einem einfachen Outsourcing, bei denen die Erbringung einzelner, abgegrenzter Dienstleistungen Privaten übertragen wird, bis hin zu integrativen DBFO-Modellen (Design – Build – Finance – Operate), bei denen Private ganzheitlich in die Planung, Errichtung, Finanzierung und den Betrieb einer Maßnahme eingebunden werden.

Im Rahmen einer abgestuften Betrachtung können folgende grundsätzlichen Integrationsmöglichkeiten unterschieden werden:

- Einbindung in Planung und Errichtung – der Private erbringt Leistungen im Rahmen der Planung und Errichtung einer Hochbaumaßnahme. Finanzierung und Betrieb obliegen dem Maßnahmenträger.
- Einbindung in Planung, Errichtung, Betrieb und ggf. Verwertung – der Private erbringt Leistungen im Rahmen der Planung, Errichtung, des Betriebs und ggf. der Verwertung einer Hochbaumaßnahme. Die Finanzierung ist Aufgabe des Maßnahmenträgers.
- Einbindung in den Betrieb und ggf. die Verwertung – der Private erbringt lediglich Betriebs und ggf. Verwertungsleistungen. Für die Planung, Errichtung und Finanzierung ist der Maßnahmenträger zuständig.
- Einbindung in die Planung, Errichtung, Finanzierung, den Betrieb und ggf. die Verwertung – der Private erbringt Leistungen im Rahmen der Planung, Errichtung, Finanzierung, des Betriebs und ggf. der Verwertung einer Infrastruktureinrichtung.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung der größte Teil der Projektkosten auf die Betriebskosten entfällt. Insbesondere im Rahmen von DBFO-Modellen, bei denen Private für die Planung, Errichtung, Finanzierung, den Betrieb und ggf. die Verwertung einer Immobilie verantwortlich sind, kann ein vorhandenes Kosteneinsparungs- und Effizienzsteigerungspotenzial in der Betriebsphase umfassend erschlossen werden. Dies ist zum einem auf eine betriebskostenoptimierte Planung und Errichtung des Gebäudes in Verbindung mit dem Transfer entsprechender Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken auf den Privaten zurückzuführen. Zum anderen wird die Reali-

sierung von Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen durch die optimale Integrationstiefe Privater in die maßnahmenspezifische Leistungserstellung ermöglicht. Dies beinhaltet u.U. auch, die Einbindung des Privaten in die jeweilige Wertschöpfungskette auszuweiten und somit zusätzliche „Ökonomisierungspotenziale“, bspw. durch die „Anreicherung“ von Facility Management-Leistungen mit zusätzlichen, nicht zwingend hoheitlichen Dienstleistungen, wie Boten-, Pförtnerdiensten oder der Verwaltung und dem Betrieb von Archiven, zu erschließen.

Im Rahmen unserer Betrachtungen sind wir ausschließlich auf die ganzheitliche Einbindung Privater in die Planung, Errichtung, Finanzierung und den Betrieb einer Maßnahme (PPP-Lebenszyklusprojekte) eingegangen. Bei der konkreten Ausgestaltung derartiger PPP-Realisierungskonzepte ist insbesondere die Einbindung Privater in die Betriebsphase eingehender zu analysieren. Im Rahmen einer Aufgaben- und Funktionsanalyse können die unterschiedlichen Aufgaben- und Funktionen, die mit dem Betrieb der geplanten Maßnahme verbunden sind, hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf Private analysiert werden. Aufbauend auf den Ergebnissen der Aufgaben- und Funktionsanalyse sowie unter Berücksichtigung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen und Restriktionen können unterschiedliche Realisierungskonzepte mit jeweils spezifischer Aufgaben- und Risikoteilung entwickelt und anschließend hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit miteinander verglichen werden, um die PPP-Beschaffungsvariante zu ermitteln.

Um eine möglichst effiziente Einbindung Privater zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die durch die öffentliche Hand erarbeitete Aufgaben- und Risikoteilung den Anforderungen und Fähigkeiten der potenzieller Bieter entspricht, sollte i.d.R. eine entsprechende Marktansprache erfolgen. Aufbauend auf den in diesem Zusammenhang erlangten Erkenntnissen und Informationen kann die Aufgaben- und Risikoteilung ggf. adjustiert werden.

Zur Ermittlung der PPP-Beschaffungsvariante, d.h. des bevorzugten PPP-Realisierungskonzeptes, sind die entwickelten PPP-Realisierungskonzepte einander vergleichend gegenüberzustellen und deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zu analysieren. Aus Praktikabilitätsgründen sollte hierbei grundsätzlich schwerpunktmäßig auf qualitative Verfahren und Methoden, wie z.B. eine trägerbezogene Nutzwertanalyse, zurückgegriffen werden. Je nach Bedeutung, Volumen und Komplexität des Projektes sowie Ver-

fügbare der erforderlichen Daten und Informationen kann die qualitative Analyse ggf. durch einfache Vergleichsrechnungen ergänzt werden.

Um belastbare Aussagen aus dem Beschaffungsvariantenvergleich zu erhalten, sind sämtliche Kosten und Erlöse, die der öffentlichen Hand im Rahmen einer PPP-Realisierung entstehen würden, möglichst umfassend abzubilden. In diesem Zusammenhang sind der PPP-Beschaffungsvariante auch diejenigen Kosten zuzurechnen, die der öffentlichen Hand im Rahmen des Management und Controlling eines PPP-Vertrags während der gesamten Projektlaufzeit entstehen. Ebenfalls der PPP-Beschaffungsvariante zuzurechnen sind die Kosten für Risiken, die auch im Rahmen einer PPP von der öffentlichen Hand getragen werden.

Die Betrachtungstiefe bei der Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante wird durch die spezifischen Anforderungen des Beschaffungsvariantenvergleichs und somit primär durch das Projektvolumen, die Projektkomplexität und/oder die verfügbare Datenbasis determiniert. Vor diesem Hintergrund variieren die zur Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante erforderlichen Arbeitsschritte mit den individuellen Projektgegebenheiten/-anforderungen. Grundsätzlich umfasst die Kalkulation jedoch die nachfolgenden Arbeitsschritte:

- Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante,
- Darstellung der quantitativen Unterschiede zwischen der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante,
- Bestimmung von prozentualen Zu-/Abschlagssätzen,
- Ermittlung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante auf Basis der ermittelten Unterschiede zwischen konventioneller und PPP-Beschaffungsvariante sowie der prozentualen Zu-/Abschlagssätze,
- ggf. Abbildung der Kosten und Erlöse der PPP-Beschaffungsvariante in einem Cashflow-Modell.

Der Zeit- und Arbeitsaufwand, der in die Kalkulation der PPP-Beschaffungsvariante investiert wird, muss in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielbaren Erkenntnisgewinn stehen (Wirtschaftlichkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen). Sämtliche bei

der Kalkulation getroffene Annahmen sowie verwendeten Daten- und Informationsquellen sind zu dokumentieren.

5.3.4 Beschaffungsvariantenvergleich

Im Anschluss an die vollständige Entwicklung der konventionellen und der PPP-Beschaffungsvariante wird im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs diejenige Beschaffungsvariante ermittelt, die unter Berücksichtigung aller zu diesem Zeitpunkt verfügbaren entscheidungsrelevanten Daten und Informationen die effektivste und effizienteste Realisierung der geplanten Maßnahme verspricht (bevorzugte Beschaffungsvariante).

In Abhängigkeit von der Bedeutung, des Volumens und der Komplexität des Projektes sowie der verfügbaren Datenbasis können unterschiedliche Verfahren und Methoden zur Anwendung kommen. Hierbei sind sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte angemessen zu berücksichtigen. Die der Analyse variiert mit dem Volumen und der Komplexität der konkreten Maßnahme sowie dem Charakter (quantitativ, qualitativ) der verfügbaren Datenbasis.²⁸ Auf Grund der Bedeutung als quantitativer Vergleichsmaßstab zur Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Beschaffung (Beschaffungsvariantenvergleich, PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis) sowie der Funktion als Informations-, Verhandlungs- und Managementinstrument²⁹ ist die konventionelle Beschaffungsvariante unabhängig von der tatsächlichen Begründungstiefe des Beschaffungsvariantenvergleichs bereits vor dem Vergabeverfahren umfassend quantitativ abzubilden.³⁰

Die bevorzugte Beschaffungsvariante und die im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs gewonnenen Erkenntnisse bilden die zentrale Grundlage für die Entscheidung, ob die Maßnahme konventionell oder als PPP ausgeschrieben werden soll. Die Ausschreibung erfolgt dann als PPP, wenn die PPP-Beschaffungsvariante insgesamt ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis als die konventionelle Beschaffungsvariante verspricht. Erweist sich die konventionelle Beschaffungsvariante als wirtschaftlich vorteilhafter, so ist diese zu realisieren oder ggf. die PPP-Beschaffungsvariante zu überarbeiten. Im letzteren Fall wäre insbesondere die gewählte Verteilung der Aufgaben und Risiken zwischen dem

²⁸ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 7.

²⁹ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 5.1.

³⁰ Vgl. Band III, Arbeitspapier Nr. 4, Kap. 5.

öffentlichen Maßnahmenträger und einem Privaten zu überdenken bzw. zu modifizieren. Hierbei sind jedoch der konkrete Bedarf sowie die definierten Ziele der öffentlichen Hand zu berücksichtigen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die PPP-Beschaffungsvariante bzw. das dieser zu Grunde liegende Realisierungskonzept nicht direkt Gegenstand des nachfolgenden Vergabeverfahrens ist (bspw. als „inputorientierte“ Leistungsbeschreibung). Vielmehr dienen die im Rahmen der Entwicklung der bevorzugten Beschaffungsvariante gewonnen Erkenntnisse der abschließenden Konkretisierung der funktionalen, outputorientierten Leistungsbeschreibung, deren Formulierung als Kernstück der Vergabeunterlagen³¹ eine zentrale Bedeutung bei der Planung und Vorbereitung des Vergabeverfahrens zukommt.³²

³¹ Vgl. Band II, Kap. 7.7.5.2.

³² In Verbindung mit PPP-Projekten empfiehlt sich die Durchführung eines gestuften, parallelen Verhandlungsverfahrens. Vgl. Band II, Kap. 7.5.2.

Literaturverzeichnis

1. Verwaltungsvorschriften

HM Treasury: The Green Book, London, 2003.

2. Buchbeiträge, Aufsätze, Monographien

Public Private Partnership Programme (4Ps), Options Appraisal and the Outline Business Case, St. Petersgate.

Higher Education Funding Council, Appraising investment decisions, Bristol, 1999.

Smith, C.A., Making Sense of the Private Finance Initiative – developing public-private partnerships, Oxon, (1999).