



PPP in Hessen - eine Chance

Leitfaden

Leitfaden für Kommunen

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

IMPRESSUM

Herausgeber

Hessisches Ministerium der Finanzen
Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden
Tel: 0611 32 0

Autoren

PPP-Kompetenzzentrum Hessen

Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden
Tel: 0611 32 2557 / 8

Marion Hammer-Frommann

Markus Offermann

Dr. Andreas Klinke

Sabine Fuhr-Dietz

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Mergenthalerallee 10-12
65760 Eschborn
Tel: 06196 5922 7075

Carolin Tetzl

Henner-M. Puppel

Ernst & Young Real Estate GmbH

Mergenthalerallee 10-12
65760 Eschborn
Tel: 06196 9962 4540

Michael Janetschek

Axel Müller

Ernst & Young AG

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft
Mergenthalerallee 3-5

65760 Eschborn
Tel: 06196 9962 7015

Prof. Dr. Manfred Orth

Dr. Thomas Fritz

PPP in Hessen - eine Chance

Leitfaden

Leitfaden für Kommunen

PPP

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP



Die Hessische Landesregierung gestaltet die öffentliche Verwaltung leistungsfähig. Hierzu wird sie den bewährten Reformkurs auch in der neuen Legislaturperiode fortsetzen. Hessen ist ein Land mit hoher Standortqualität. Die Politik schafft Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Wirtschaften. Der Wandel von der Industrie- zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, der technologische Fortschritt sowie eine weltweite Finanzkonsolidierung, fordern eine hohe Flexibilität der modernen Verwaltung. Bund, Länder und Gemeinden müssen sich für die Zukunft konsequent diesen Herausforderungen stellen.

Public Private Partnership (PPP) ist hierbei eine wichtige Ergänzung im Beschaffungswesen der öffentlichen Hand. Planen, Bauen, Finanzierung und Betreiben von öffentlichen Gebäuden in die Hände privater Unternehmen zu legen, ist der Grundgedanke von PPP. Unterschiedliche Aufgaben können mit Hilfe leistungsfähiger, privater Unternehmen mit einer hohen wirtschaftlichen Effizienz erledigt werden. Zur Auswahl geeigneter Projekte gehört ein Wirtschaftlichkeitsvergleich. Bei PPP-Vorhaben gelten mindestens dieselben qualitativen Anforderungen wie bei Eigenbauten auch. Die Sicherung von anspruchsvollen städtebaulichen und architektonischen Konzepten hat genauso große Bedeutung wie die Bewertung der Wirtschaftlichkeit über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Die bisherigen Erfahrungen dieser alternativen Beschaffungsvariante sind positiv. Dies ist eine Chance für das Land, seine Kommunen und unsere Wirtschaft.

Karlheinz Weimar
Hessischer Minister der Finanzen



Öffentliches Planen und Bauen gehören zur notwendigen Daseinsvorsorge des Staates auch für die nachfolgenden Generationen und sichern die Zukunft unseres Landes. Um mit den verfügbaren finanziellen Ressourcen den größtmöglichen Investitionserfolg zu erzielen, ist Public Private Partnership (PPP) neben der konventionellen Eigenbauvariante ein interessantes Kooperationsmodell zwischen öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft.

PPP-Projekte stellen hohe Anforderungen an alle Beteiligten. Nur bei einer sorgfältigen und fachkundigen Vorbereitung und Durchführung eines solchen Projektes sind die erhofften Vorteile realisierbar und ist eine nachhaltige und effiziente Bereitstellung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten. Hessen hat seit 2004 mit der Durchführung von landeseigenen PPP-Pilotprojekten im Hochbau praktische Erfahrung gesammelt. Diese Erfahrungen wie beispielsweise die Möglichkeiten zur Standardisierung und Optimierung werden an die Kommunen und den Bund weiter gegeben.

In diesem Sinne hoffe ich, den öffentlichen Auftraggebern und ihren privaten Partnern mit unserem Leitfaden eine praxisnahe Hilfestellung an die Hand geben zu können, und wünsche ihnen bei der Realisierung zukünftiger PPP-Projekte viel Erfolg.

Dr. Thomas Schäfer
Staatssekretär im Hessischen Ministerium der Finanzen

1	EINFÜHRUNG	8
2	PPP-GRUNDLAGEN	10
2.1	BEGRIFFSDEFINITION PPP	10
2.2	GEGENÜBERSTELLUNG PPP-VARIANTE UND VARIANTE EIGENERSTELLUNG	11
2.3	MÖGLICHE VORTEILE DER PPP-VARIANTE	13
3	DER PPP-BESCHAFFUNGSPROZESS	14
3.1	PHASEN DES PPP-BESCHAFFUNGSPROZESSES	14
3.2	PHASE I - BEDARFSERMITTLUNG	16
3.2.1	Erstellung der Bedarfsbeschreibung / Raumprogramm	16
3.2.2	Priorisierung / Bündelung von Projekten	17
3.2.3	Finanzierbarkeit / Maßnahmenwirtschaftlichkeit	17
3.2.4	PPP-Eignungstest	18
3.2.5	Anerkennung des Bedarfs	20
3.3	PHASE II - BEDARFSDECKUNG	20
3.3.1	Erstellung baufachlicher Gutachten	21
3.3.2	Machbarkeitsstudie	21
3.3.3	Kostenermittlung	21
3.3.4	Wirtschaftlichkeitsprognose	23
3.3.5	Entscheidung Durchführung PPP / Einstellung in den Haushalt	25
3.4	PHASE III - VERGABE	26
3.4.1	Vorbereiten der Vergabe	27
3.4.2	Erstellen der Verdingungsunterlagen	27
3.4.3	Vergabeverfahren	31
3.4.4	Teilnahmewettbewerb	31
3.4.5	Verhandlungsverfahren	32
3.5	PHASE IV - IMPLEMENTIERUNG	35
3.5.1	Planungs- und Bauphase	35
3.5.2	Betriebsphase	36

4	PROJEKTORGANISATION	37
4.1	PROJEKTGRUPPE	38
4.2	EXTERNE BERATER	38
4.3	OPTIONAL: LENKUNGSGRUPPE / KOORDINIERUNGSGRUPPE	39
4.4	KREISAUSSCHUSS, MAGISTRAT ODER GEMEINDEVORSTAND	39
4.5	KREISTAG, STADTVERORDNETENVERSAMMLUNG ODER GEMEINDEVERTRETUNG	40
4.6	KOMMUNALE AUFSICHTSBEHÖRDE	40
4.7	ÖFFENTLICHKEIT	40
5	FINANZIERUNG	41
5.1	PROJEKTFINANZIERUNG	42
5.2	FORFAITIERUNG MIT EINREDEVERZICHT	42
6	PPP-KOMPETENZZENTRUM HESSEN	44
7	ANHANG	46
7.1	VERTRAGSMODELLE	47
7.2	PPP-EIGNUNGSTEST	48
7.2.1	Projektsteckbrief	48
7.2.2	Checkliste	49
7.3	ÜBERSICHT ZU LEISTUNGEN EXTERNER BERATER IN DEN PROJEKTPHASEN	52

Public Private Partnership (PPP) auch Öffentlich Private Partnerschaft ÖPP genannt, steht für modernes und effizientes Verwaltungshandeln und verfolgt durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft das Ziel, öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als dies bislang der Fall war. Das Effizienzpotential liegt dabei im Wesentlichen in der Verbesserung des Schnittstellenmanagements und der Verfahrensabläufe sowie im Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und ggf. Verwerten eines Infrastrukturprojektes in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden soll. Weiterhin sollen privatwirtschaftliche Anreizmechanismen auf Grund einer optimierten Risikoverteilung genutzt werden.

Bereits in 2004 hat die Landesregierung mehrere geeignete landeseigene PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau auf den Weg gebracht. Für die Projekte Finanzzentrum Kassel-Altmarkt, das Justiz- und Verwaltungszentrum Wiesbaden (gemeinsam mit der Landeshaupt-

stadt Wiesbaden) und die Ämter für Bodenmanagement in Limburg, Büdingen und Korbach konnten bereits in den Jahren 2006 bzw. 2007 Verträge abgeschlossen werden. Den Projekten liegen Effizienzvorteile von über 10 Prozent im Vergleich zu der konventionellen (Eigen-) Beschaffung zu Grunde. Alle Projekte, bis auf das Justiz- und Verwaltungszentrum, dessen Fertigstellung für den Herbst 2009 geplant ist, wurden bereits ihrer Nutzung übergeben. Die praktischen Erfahrungen aus diesen Projekten wurden in der vom PPP-Kompetenzzentrum Hessen herausgegebenen Broschüre „Erste Ergebnisse der Landeshochbau PPP-Projekte“ dargestellt.

In diesem Leitfaden „PPP in Hessen – eine Chance. Leitfaden für Kommunen“, sind die für PPP-Projekte auf kommunaler Ebene wichtigen Essenzen aufgenommen worden.

PPP-Projekte können in geeigneten Fällen eine Beschaffung wirtschaftlicher, früher und schneller sicherstellen, ohne auf Grund einer materiellen Privatisierung die Gesamtverantwortung

für die staatlichen Fürsorgepflichten und Kontrollfunktionen mit den damit verbundenen Risiken aus der Verantwortung der öffentlichen Hand zu geben (siehe Kapitel 2: PPP-Grundlagen). Ziel des vorliegenden Leitfadens ist, den hessischen kommunalen Vertretern Grundlagen für die Durchführung eines PPP-Projektes an die Hand zu geben. Als Basis dienen unter anderem die Erfahrungen aus den vom Land umgesetzten PPP-Pilotprojekten. (S. a. „PPP in Hessen – eine Chance. Erste Ergebnisse der Landeshochbau PPP-Projekte“) In dem Leitfaden finden sich all die Bereiche wieder, zu denen das PPP-Kompetenzzentrum in den letzten Jahren Einzelfallberatungen angeboten und Workshops veranstaltet hat: Der Beschaffungsprozess mit dem Vergabeverfahren und den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Projektorganisation und die Projektfinanzierung.

Der Verfahrensablauf bei PPP-Projekten gliedert sich in vier Phasen: die Bedarfsermittlung, die Bedarfsdeckung, die Vergabe und die Implementierung (siehe Kapitel 3: Der PPP-Beschaffungsprozess).

Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung eines PPP-Projektes ist der politische Wille, innovative Beschaffungsalternativen zur Realisierung anstehender Investitionen zu nutzen.

Zur Bearbeitung der PPP-Projekte mit den dargestellten Projektphasen empfiehlt sich der Aufbau einer effizienten Projektorganisation beim öffentlichen Vorhabenträger, ggf. unter Einschaltung von erfahrenen externen Beratern. Zusätzlich empfiehlt sich auch die Einbindung der Öffentlichkeit, um die Akzeptanz für das PPP-Projekt zu gewährleisten (siehe Kapitel 4: Projektorganisation).

In einem gesonderten Kapitel wird auf die für PPP-Projekte wichtigen Aspekte der Finanzierung (Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht) eingegangen (siehe Kapitel 5: Finanzierung).

Der Anhang im Leitfaden enthält eine Checkliste zum PPP-Eignungstest (Anhang 7.2), eine Übersicht zu den gängigen PPP-Vertragsmodellen (Anhang 7.1) und einen Vorschlag zu den notwendigen rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Leistungen, die bei Bedarf an externe Berater vergeben werden können (Anhang 7.3).

Dieser Leitfaden soll den Kommunen als Anhaltspunkt für die Projektplanung und -durchführung bei Hochbauvorhaben in PPP dienen, ersetzt jedoch nicht die projektspezifischen rechtlichen, steuerlichen, wirtschaftlichen oder technischen Überlegungen sowie die Beratung im Einzelfall.

2

PPP-GRUNDLAGEN

2.1 BEGRIFFSDEFINITION PPP

Eine Legaldefinition von Public Private Partnership gibt es in Deutschland nicht. Es ist vielmehr ein Programmbegriff, unter dem in der Praxis verschiedene Varianten der Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft gefasst werden.

Das Gutachten des Bundes „PPP im öffentlichen Hochbau“ formuliert folgende Definition:

„ÖPP ist eine langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlicheren Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes. Die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal, etc.) werden von den Partnern in einem gemeinsamen Organisationsmodell zusammengeführt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Managementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt.“

Definition des Begriffs ÖPP aus dem Gutachten des Bundes „PPP im öffentlichen Hochbau“ (2003)

Im Sinne der Initiative der Bundesregierung werden nur PPP-Modelle, die mindestens vier

der fünf Phasen des Lebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Verwertung) einschließlich der Betriebsphase umfassen, als „echte“ PPP-Projekte, bzw. auch als „vollkommene“ oder „ganzheitliche“ PPP-Projekte bezeichnet. Demzufolge ist die Übertragung der Betriebsleistungen für PPP bestimmend. PPP ist somit weit mehr als eine alternative Finanzierungsvariante; PPP ist vielmehr eine alternative Beschaffungsvariante.

Zu den Einsatzgebieten von PPP-Projekten zählen zum einen öffentliche Hochbaumaßnahmen wie z. B. Schulen, Kindertagesstätten, Bildungseinrichtungen, kommunale Verwaltungsgebäude, Hochschulen, Krankenhäuser, Sportstätten, Bäder, Kultureinrichtungen und Messegelände. Weitere Bereiche betreffen z. B. den Verkehrssektor (Straßen- und Schienennetz), die Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlagen sowie Informationstechnologie.

Je nach Projektart werden unterschiedliche PPP-Vertragsmodelle gewählt. Als gängige PPP-Ver-

tragsmodelle haben sich das Erwerbermodell, das Inhabermodell, das Leasingmodell, das Mietmodell, das Contractingmodell, das Kon-

zessionsmodell sowie das Geschäftsmodell etabliert (eine ausführliche Erläuterung der Vertragsmodelle befindet sich im Anhang 7.1).

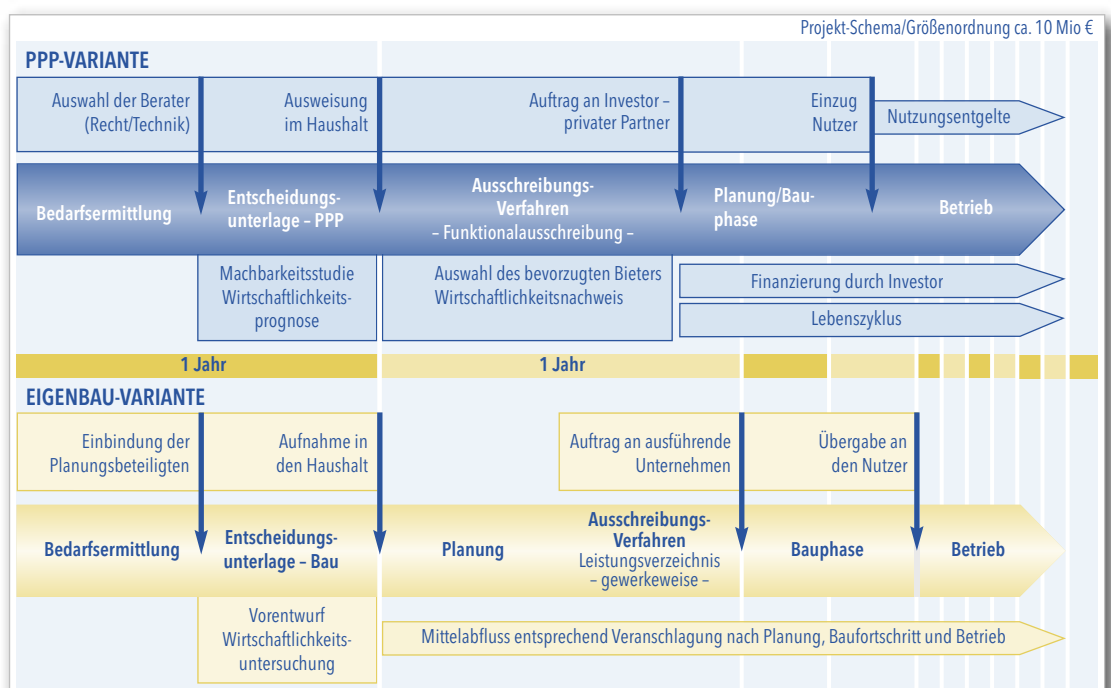
2.2 GEGENÜBERSTELLUNG PPP-VARIANTE UND VARIANTE EIGENERSTELLUNG

Neben der konventionellen Eigenrealisierung stellt die PPP-Variante eine weitere alternative Möglichkeit dar, die öffentliche Daseinsvorsorge sowie die Bereitstellung und Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur nachhaltig zu gewährleisten.

sonstigen Leistungen über die vollständige Projektlaufzeit selbst erbringt oder separat bzw. gewerkeweise ausschreibt und beauftragt.

Die nachfolgenden Verfahrensabläufe der PPP-Variante und der Variante Eigenerstellung verdeutlichen die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede.

Bei der PPP-Variante gehen die öffentliche Hand und die privaten Partner eine langfristige, vertraglich fixierte Kooperation zur Bereitstellung und Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur ein. Kennzeichnend dabei ist, dass die privaten Partner die erforderlichen Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Betreiber- und sonstigen Leistungen über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes verantworten und erbringen. Analog zur Vorgehensweise bei der Variante Eigenbau erfolgt bei der PPP-Variante im



Gegenüberstellung der Verfahrensabläufe / PPP-Kompetenzentrum Hessen

Rahmen der Bedarfsermittlung die Definition der wesentlichen Ziele und der Rahmenbedingungen der geplanten Maßnahmen sowie die Klärung der grundsätzlichen Finanzierbarkeit. Nach Bestimmung der Projektbeteiligten und ggf. der Einbindung von in PPP erfahrenen externen Beratern wird geprüft, ob sich das Vorhaben grundsätzlich für eine PPP-Realisierung eignet (PPP-Eignungstest) und – bei entsprechendem positivem Ergebnis – die Entscheidungsgrundlage für PPP erarbeitet. Hierbei erfolgen im Wesentlichen die Erarbeitung der Machbarkeitsstudie der geplanten Maßnahmen sowie die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsprognose. Analog der Darstellungen der Variante Eigenbau werden die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprognose in den entsprechenden Finanzhaushalt übernommen.

In einer weiteren Phase erfolgt die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens. Dabei definiert die öffentliche Hand bei der PPP-Variante – im Rahmen der sogenannten Outputspezifikationen – funktionale und ergebnisorientierte Leistungsbeschreibungen bzw. Anforderungen für die Leistungserstellung durch die privaten Partner. Diese Outputspezifikationen sollen den

privaten Partnern umfassende Freiräume zur Effizienz- und Effektivitätssteigerungen einräumen. Im Gegensatz zur Variante Eigenerstellung – bei der eine gewerke- bzw. losweise Beauftragung der ausführenden Unternehmen aufgrund einer Inputspezifikation erfolgt – tritt die öffentliche Hand im Rahmen der Ausschreibung von PPP-Projekten als Vertragspartner einer Gesamtheit von Leistungen auf. Hierbei werden die einzelnen Komponenten der zu erbringenden Aufgaben und Leistungen durch die privaten Partner ganzheitlich und über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahmen betrachtet.

Bei der PPP-Variante obliegt die Finanzierung der Planungs- und Bauphase sowie der Betriebsphase dem privaten PPP-Partner, der für seine Leistungen die vertraglich vereinbarten monatlichen Entgeltzahlungen für Miete und sonstige Leistungen erhält. Dem gegenüber erfolgt bei der Variante Eigenbau der Mittelabfluss entsprechend der Veranschlagung im Finanzhaushalt bzw. anhand des Planungs- und Baufortschritts sowie den Kosten des Betriebs.

PPP zeichnet sich im Vergleich zum Eigenbau insbesondere durch folgende Merkmale aus:

Lebenszyklusansatz

Die Leistungen, die über den gesamten Lebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung) zu erbringen sind, werden in einer gemeinsamen Ausschreibung vergeben.

Risikoallokation

Die optimale Risikoverteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ist eines der wesentlichen Elemente von PPP-Modellen. Anzuwenden ist der sog. Risikoverteilungsgrundsatz, der besagt, dass derjenige das Risiko übernehmen sollte, der es am besten beeinflussen kann.

Leistungsorientierte Vergütungsmechanismen

Der private Partner erhält für die Leistungserbringung i. d. R. eine qualitäts-, nutzungs- oder verfügbarkeitsabhängige Vergütung. Um einen Anreiz für Optimierungen zu schaffen, können leistungsabhängige Mechanismen, wie z. B. Bonus-/Malus-Regelungen, genutzt werden.

Outputspezifikationen

Typischerweise gibt der öffentliche Partner bei einer PPP-Ausschreibung in einer funktionalen Leistungsbeschreibung die Ziel- und Rahmenanforderungen des Projekts (sog. Outputspezifikationen; z. B. Funktion, Zweck, Standards, Qualitäten) vor. Auf welche Art und Weise diese Anforderungen erfüllt werden, also die konkrete Ausgestaltung, bleibt dabei weitgehend den Bietern überlassen.

2.3 MÖGLICHE VORTEILE DER PPP-VARIANTE

Zu den Vorteilen der PPP-Variante für die öffentliche Hand zählt insbesondere die Möglichkeit zur Konzentration auf die Kernaufgaben der öffentlichen Hand, ohne dass die verfassungsmäßigen Grenzen der staatlichen Fürsorgepflicht und Kontrollfunktionen aus der Verantwortung der öffentlichen Hand gegeben werden. Gleichzeitig erfolgt eine noch umfangreichere Nutzbarmachung privater Ressourcen und privaten Know-hows, unter anderem zur Hebung von Effizienz- und Effektivitätsvorteilen mit entsprechender Kostenentlastung sowie einer langfristigen Preissicherheit und Kostentransparenz über den gesamten Lebenszyklus.

Weitere Vorteile der PPP-Variante liegen im Transfer von Projektrisiken auf die privaten PPP-Partner und in der Beschleunigung von Prozessen und der fristgerechten Bereitstel-

lung und Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur. Eine Grundvoraussetzung dafür, dass diese Effizienzpotentiale genutzt werden können ist, dass der politische Wille vorhanden ist, innovative Beschaffungsalternativen zur Realisierung anstehender Investitionen zu nutzen.

Mögliche Vorteile für die privaten PPP-Partner ergeben sich aus der Sicherung bestehender und Erschließung neuer Geschäftsfelder und Märkte mit Sicherung von Arbeitsplätzen sowie dem Bezug eines konstanten und langfristigen gesicherten Leistungsentgelts von der öffentlichen Hand als Auftraggeber. Insgesamt führt dies auch zu einer Verbesserung der Auslastung und zur Stärkung der nationalen und internationalen Wettbewerbsposition der privaten PPP-Partner.

Mögliche Effizienzvorteile beruhen auf unterschiedlichen Faktoren:

- Einsparungen bei den Baukosten bei Einhaltung von vorher definierten Qualitäten und hoher Kostensicherheit durch Reduktion von Nachtragsrisiken
- Einsparungen durch optimierte Planungs- und Bauzeiten bei hoher Termsicherheit; der private Partner hat einen großen Anreiz zur fristgerechten Fertigstellung des Projektes, da er sein Entgelt erst ab Nutzungsbeginn erhält
- Einsparungen bei den Betriebskosten durch Lebenszyklusansatz; Sicherstellung der Werterhaltung der Immobilie
- Vertraglich geregelte Anreizmechanismen, z. B. durch leistungsorientierte Vergütung (u. a. Reduzierung des Entgeltes bei Schlechtleistung, Bonus-Malus-Regelungen)
- Eigenkapitalbeteiligung des privaten Partners (ausgeprägtes Interesse der Investoren am Erfolg des Projektes)
- Nutzung der Innovationspotenziale des Privaten
- ggf. Generierung von Erträgen und Synergie-Effekten: Optimale Auslastung des Grundstücks durch öffentlich-private Mischnutzung; aufeinander abgestimmtes Planungs- und Nutzungskonzept, gemeinsames Aktivitäten-Management; Einwerbung von Sponsorengeldern.

3

DER PPP-BESCHAFFUNGSPROZESS

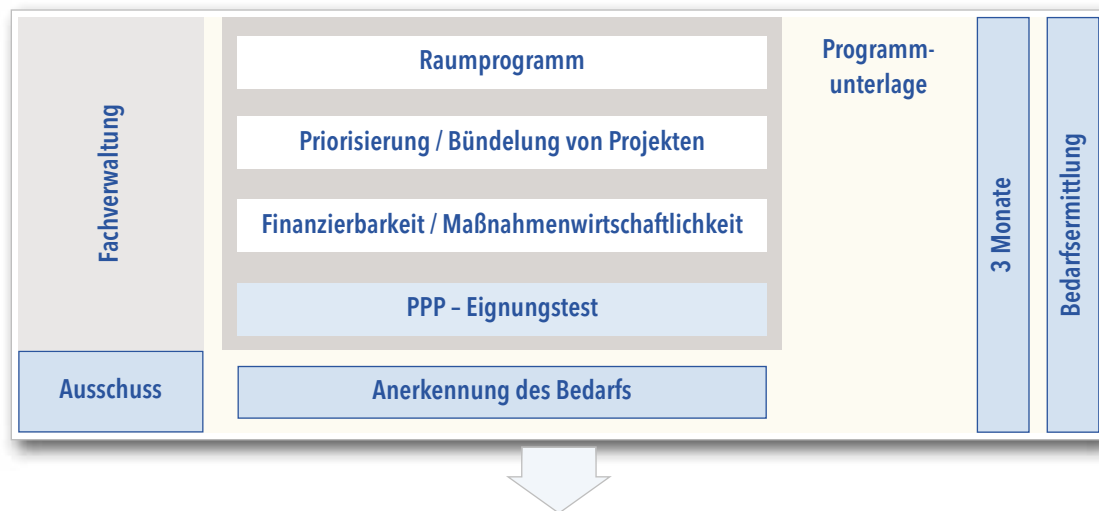
3.1 PHASEN DES PPP-BESCHAFFUNGSPROZESSES

Der PPP-Beschaffungsprozess gliedert sich in die Phasen Bedarfsermittlung, Bedarfsdeckung, Vergabe und Implementierung des PPP-Projektes. Der Hauptfokus liegt neben der operativen Abwicklung des PPP-Beschaffungsprozesses in der Einbindung der Entscheidungsgremien aus Politik und Verwaltung sowie der Öffentlichkeit.

Die einzelnen Phasen und Schritte, die beteiligten Parteien und eine mögliche Zeitdauer pro Phase sind im nachfolgenden Schaubild dargestellt:

<p>Fachverwaltung</p>	<p>Raumprogramm</p> <p>Priorisierung / Bündelung von Projekten</p> <p>Finanzierbarkeit / Maßnahmenwirtschaftlichkeit</p> <p>PPP - Eignungstest</p>	<p>Programm- unterlage</p>	<p>3 Monate</p>	<p>Bedarfsermittlung</p>				
<p>Ausschuss</p>	<p>Anerkennung des Bedarfs</p>							
<p>Projektteam der Fachverwaltung unter Einbindung von technischen und wirt- schaftlichen Beratern</p>	<p>Baufachliches Gutachten</p> <p>Machbarkeitsstudie</p> <p>Kostenermittlung</p> <p>Wirtschaftlichkeitsprognose</p>	<p>Entscheidungs- unterlage</p>	<p>3 Monate</p>	<p>Bedarfsermittlung</p>				
<p>Ausschuss</p>	<p>Entscheidung Durchführung, Einstellung in den Wirtschaftsplan bzw. Haushalt</p>							
<p>Kommunal- Aufsicht</p>	<p>Anerkennung der finanziellen Leistungsfähigkeit</p>	<p>Vergabe- verfahren</p>						
<p>Projektteam der Fachverwaltung unter Einbindung techn. Berater und juristischer Berater</p>	<p>Vorbereitung der Vergabe</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td rowspan="3" style="width: 30%; vertical-align: middle;">Erstellung der Verdingungs- unterlagen</td> <td style="text-align: center;">Bekanntmachung</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Bewerbungsfrist (2 Monate)</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Auswahl der geeigneten Bieter (max. 6-8 Bieter) (2 Monate)</td> </tr> </table> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Erstellung der Angebote (3 Monate)</p> <p>Prüfung und Wertung Architekten-/Expertengremium, Reduzierung auf max. 3 Bieter (2 Monate)</p> <p>Vergabe- und Verhandlungsgespräche (4 Monate)</p> <p>Wirtschaftlichkeitsnachweis</p>	Erstellung der Verdingungs- unterlagen	Bekanntmachung	Bewerbungsfrist (2 Monate)	Auswahl der geeigneten Bieter (max. 6-8 Bieter) (2 Monate)	<p>Teilnahme- wettbewerb</p> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>Verhandlungsverfahren</p>	<p>bis zu 14 Monaten</p>	<p>Vergabe</p>
Erstellung der Verdingungs- unterlagen	Bekanntmachung							
	Bewerbungsfrist (2 Monate)							
	Auswahl der geeigneten Bieter (max. 6-8 Bieter) (2 Monate)							
<p>Ausschuss</p>	<p>Entscheidung Beauftragung PPP</p>							
<p>Kommunal- Aufsicht</p>	<p>Aufsichtrechtliche Genehmigung</p>							
<td data-bbox="448 1861 1007 1939"> <p>Zuschlagerteilung</p> </td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td>	<p>Zuschlagerteilung</p>							
<p>Redu- ziertes Projekt- team der Ver- waltung</p>	<p>Maßnahmenbeginn</p> <p>Vertrags-Controlling Bau und Betrieb</p>		<p>Vertrags- laufzeit</p>	<p>Implemen- tierung</p>				

3.2 PHASE I - BEDARFSERMITTLUNG



Originäre Aufgabe der öffentlichen Hand und Grundlage für die Initiierung der weiteren Arbeitsschritte ist zunächst die Bedarfsermittlung. Hierbei sollten neben den aktuell bestehenden Qualitäts- und Leistungsstandards auch deren potenzielle zukünftige Entwicklungen berücksichtigt werden. Wird ein konkreter Bedarf festgestellt, erfolgt eine vorläufige Beurteilung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und die Prüfung der prinzipiellen Finanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit des Vorhabens. Auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs erfolgen die Definition des Projektes und dessen Ziele, über deren Anerkennung die zuständigen Gremien und Ausschüsse entscheiden.

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

3.2.1 Erstellung der Bedarfsbeschreibung / Raumprogramm

Die Feststellung des konkreten Handlungs- bzw. Investitionsbedarfs ist primäre Aufgabe

der öffentlichen Hand. Für die Bedarfsfeststellung stehen unterschiedliche Verfahren und Instrumentarien zur Verfügung, die grundsätzlich auf einem qualitativen, quantitativen und zeitlichen Vergleich des vorhandenen Zustands mit dem notwendigen bzw. geplanten Zustand basieren (Soll/Ist-Vergleich). Neben den Erläuterungen über die bedarfsauslösenden Gründe (z. B. Zustand der gegenwärtigen Unterbringung, Aufgabenzuwachs, etc.) werden in einem Raumbedarfsplan die notwendigen Flächen (z. B. Anzahl und Größe der Klassenzimmer) und Qualitätsanforderungen formuliert. Hierbei sind auch die einschlägigen Richtlinien (z. B. Förderrichtlinien usw.) zu beachten.

Vor dem Hintergrund der im Rahmen von PPP-Projekten langfristig einzugehenden vertraglichen Bindungen ist eine sorgfältige Prognose des Bedarfs und seine Abstimmung mit den zukünftigen Nutzern der öffentlichen Hand von besonderer Bedeutung. Dabei ist sicherzustellen, dass nicht nur die aktuelle Angebots- und Nachfragesituation, sondern vielmehr auch die zukünftige Entwicklung angemessen berücksichtigt werden.

3.2.2 Priorisierung / Bündelung von Projekten

Die Realisierung des festgestellten Bedarfs erfolgt im Rahmen der jeweiligen Immobilienstrategie der öffentlichen Hand. Ausgehend von den - in einem Verantwortungsbereich - identifizierten, zukünftig geplanten Investitionsmaßnahmen erfolgt eine zeitliche Priorisierung nach Dringlichkeit und Finanzierbarkeit, insbesondere vor dem Hintergrund der nachhaltigen Bereitstellung und Bewirtschaftung der öffentlichen Infrastruktur.

In einem weiteren Teilschritt erfolgt die Analyse aller zukünftig geplanten Maßnahmen hinsichtlich der Hebung von Effizienzpotentialen durch Zusammenfassung bzw. Bündelung von Einzelmaßnahmen. Diese Bündelung von Projekten kann dabei unter den Gesichtspunkten Arten der Maßnahmen (Neubau - Sanierung), Nutzungsarten der Maßnahmen (z. B. Verwaltungsgebäude, Schulen) mit identischen bzw. ähnlichen Anforderungen an die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb der Maßnahmen, geographische / räumliche Lage der Projekte (z. B. enger geographischer Zusammenhang), zeitlicher Handlungsbedarf (kurz-, mittelfristige-, langfristige Reaktionszeiten) und sinnvolles - durch die öffentliche Hand finanzierbares - Gesamt-Projektvolumen erfolgen.

3.2.3 Finanzierbarkeit / Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Genauso wie bei konventionellen Beschaffungsvarianten ist es auch bei der Beschaffungsvariante PPP wichtig zu prüfen, ob das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Auftraggeber finanziert werden kann, d. h. ob es haushaltsverträglich ist. Erst wenn dies grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die weitere Frage nach dem wirtschaftlichsten Weg zur

Realisierung. § 92 Abs. 2 HGO verpflichtet die Gemeinden zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Dementsprechend ist bei Investitionen daher regelmäßig die wirtschaftlichste Finanzierungs- und Betreiberform zu wählen.

3.2.3.1 Beteiligung der Aufsichtsbehörden

Die Durchführung von PPP erfordert die langfristige Verfügbarkeit entsprechender Finanzmittel zur Erfüllung der später haushaltswirksamen Verpflichtungen aus den anfallenden Nutzungsentgelten über die Vertragslaufzeit von in der Regel 20 bis 30 Jahren. Das PPP-Vertragswerk ist nicht von vornherein genehmigungsbedürftig. Nur die darin enthaltenen tatsächlichen kreditähnlichen Vorgänge unterliegen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung nach § 103 Abs. 7 bzw. § 114j Abs. 7 HGO.

Die Genehmigung wird von der Aufsichtsbehörde nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt. Sie wird in der Regel erteilt, wenn die Zahlungsverpflichtungen mit der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune im Einklang stehen; sie kann unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden. Zur Klärung von Zweifelsfragen sollte die Kommune frühzeitig Kontakt zu ihrer Aufsichtsbehörde aufnehmen.

Zur Beurteilung von PPP-Projekten verlangt die Aufsichtsbehörde die Vorlage eines verlässlichen neutralen Gutachtens, das auf Kosten der Kommune erstellt wird. Hieraus muss klar erkennbar sein, dass die PPP-Finanzierung nicht unwirtschaftlicher ist, als eine konventionelle Finanzierung. Näheres hierzu regeln die Erlasse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport („Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalt und Handhabung der kom-

munalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden vom 3.08.2005 (StAnz. S. 3261) / 27.09.2005 (StAnz. S. 4198), „Kommunale Finanzplanung bis 2012 – Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2009“ vom 23.07.2008, StAnz. S. 2518)

Auch die Übernahme von Bürgschaften und die Bestellung von Sicherheiten bedürfen nach §§ 103 Abs. 8 und 104 bzw. §§ 104 j Abs. 8 und 114k HGO der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

3.2.3.2 Einbindung von Fördermitteln

Gerade aufgrund der in der Regel großen Investitionsvolumina bei PPP-Vorhaben sollten Fördermöglichkeiten der Europäischen Union, des Bundes und des Landes bereits in der Frühphase der Projektbearbeitung berücksichtigt werden. Die Förderung von einzelnen, konkreten PPP-Projekten hängt vom gewählten PPP-Vertragsmodell und von der Projektart (d. h. Schule, Krankenhaus, Verwaltungs- oder Veranstaltungseinrichtung oder Verkehrsinfrastruktur als Projektgegenstand) ab. Näheres regeln die jeweiligen Förderrichtlinien und die Bestimmungen des Haushaltsrechts.

Vor Bewilligung der Zuwendung ist nachzuweisen, dass die PPP-Variante im Vergleich mit der herkömmlichen Beschaffungsvariante den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

Projektförderungen dürfen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen sind. Als Vorhabensbeginn gilt hierbei grundsätzlich der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- und Leistungsvertrags.

Voraussetzung für die Förderung ist die Einhaltung der Vergabevorschriften sowie die im Bewilligungsbescheid ggf. vorliegenden Nebenbestimmungen.

Derzeit handelt es sich bei PPP-Vorhaben um einzelne Projekte. In der Regel sind die Antragsverfahren zur Gewährung von Fördermitteln bei PPP-Projekten nicht ohne weiteres auf die Antragsverfahren für herkömmliche Maßnahmen zu übertragen. Mit dem Fördermittelgeber sollte deshalb frühzeitig Kontakt aufgenommen werden.

3.2.4 PPP-Eignungstest

Nicht jedes Projekt eignet sich für die Realisierung als PPP-Modell. Notwendig ist daher die Identifikation von PPP-tauglichen Projekten im Einzelfall. Der PPP-Eignungstest ist bereits zu Beginn der Projektplanung durchzuführen. Mit diesem wird die grundsätzliche Eignung einer geplanten Maßnahme für die Realisierung eines PPP-Projektes überprüft. Dabei wird untersucht, ob die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen (bspw. hinsichtlich der Risikoallokation, des Projektvolumens, der Wettbewerbssituation oder gesamtwirtschaftlicher Effekte) erfüllt, die sich aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten als wesentliche Erfolgsfaktoren für eine PPP-Lösung erwiesen haben¹.

3.2.4.1 Ermittlung und Definition von qualitativen Ausschluss- und Eignungskriterien

In der praktischen Durchführung des PPP-Eignungstests sollte zunächst ein Projektsteckbrief erstellt werden, in dem die wesentlichen

¹ vgl. PPP-Eignungstest im Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, September 2006. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung www.bmvbs.de

Projektinformationen zusammengefasst sind. Danach sollten Kriterien definiert werden, anhand derer das Projekt überprüft werden kann.

Es kann dabei zwischen den nachfolgend dargestellten vier Kriterienkatalogen unterschieden werden:

Allgemeine Kriterien

Was ist bei der Durchführung von PPP-Projekten allgemein zu beachten?

Können die PPP-spezifischen Anforderungen (Lebenszyklusansatz, optimale Risikoallokation, Outputspezifikationen, leistungsorientierte Vergütung erreicht werden?)

Sektorenspezifische Kriterien

Welche Anforderungen ergeben sich aus der Zugehörigkeit eines Projektes zu einem bestimmten Sektor?

(z. B. Innovationszyklen bei Krankenhausprojekten, demographischer Wandel bei Schulprojekten)

Modellspezifische Kriterien

Welche Anforderungen ergeben sich aus dem gewählten PPP-Modell?

(z. B. Inhabermodell bei Schulen)

Projektspezifische Kriterien

Welche Anforderungen ergeben sich aus den spezifischen Gegebenheiten des untersuchten Projektes?

(z. B. bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen und Akteurstrukturen, bestimmte geographische Gegebenheiten)

„PPP-Eignungstest“, Leitfaden der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (2006). Unter Mitwirkung des PPP-Kompetenzentrums Hessen

Die genaue Ausprägung der Kriterien ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich und bedingt, dass projektspezifische Kriterienlisten aufgestellt werden müssen. Erste Ansatzpunkte für mögliche Kriterien können folgende Fragen bilden:

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

Die definierten Kriterien sind qualitativ zu bewerten. Dabei kann zunächst eine Festlegung sinnvoll sein, bei welchen Kriterien es sich um „Muss-Kriterien“ und bei welchen es sich um

„Kann-Kriterien“ handelt. Bei „Muss-Kriterien“ bzw. Ausschlusskriterien gilt, dass eine PPP-Eignung nur dann gegeben ist, wenn das Kriterium vollständig erfüllt ist (z. B. rechtliche Zulässigkeit). Ist dies nicht der Fall, so ist zu überprüfen, ob das gewählte PPP-Modell ggf. überarbeitet werden kann. Andernfalls ist zu entscheiden, ob der PPP-Beschaffungsansatz abgebrochen und ggf. eine andere Beschaffungsvariante weiterverfolgt wird. Bei „Kann-Kriterien“ gilt hingegen der Grundsatz, „je eher das Kriterium erfüllt wird, umso eher ist eine PPP-Eignung gegeben“.

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

Über diese qualitative Analyse hinaus kann – allerdings nur bei „Kann-Kriterien“ – auch eine

Quantifizierung durchgeführt werden. Dabei werden die Kriterien gegeneinander gewichtet und mit einem Punktwert versehen, so dass am Ende ein Gesamtpunktwert steht. Dies kann sinnvoll sein, wenn mehrere Realisierungsoptionen miteinander zu vergleichen sind. Hierbei ist zu bedenken, dass diese Vorgaben Scheinobjektivitäten bergen können, weshalb gewählte Gewichtungen immer nachvollziehbar begründet werden sollten und jeder einzelne Schritt in dem zu erstellenden Bericht bzw. in der Projektdokumentation zu erläutern ist.

3.2.4.2 Darstellung und Nutzung der Ergebnisse

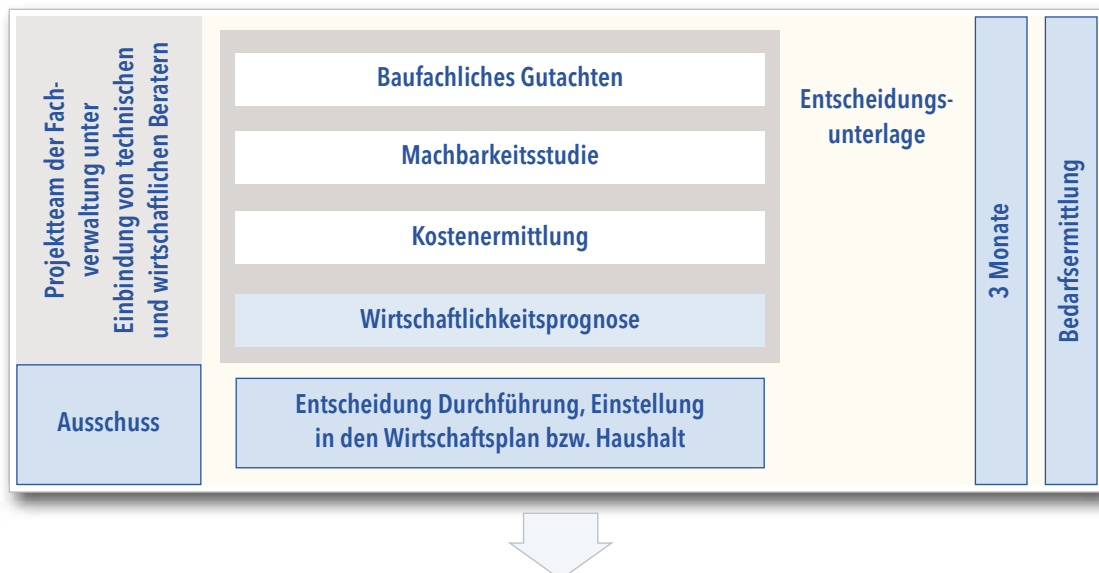
Der PPP-Eignungstest erfüllt eine doppelte Funktion. Zum einen soll entschieden werden, ob die PPP-Projektentwicklung mit der nächsten Phase fortgesetzt wird. Zum anderen sollen die Ergebnisse auch Hinweise darauf geben, wie und ggf. in welchen Varianten das PPP-Projekt gestaltet werden kann, um eine erfolgreiche Projektrealisierung zu gewährleisten. Somit können bereits aus dem PPP-Eignungstest

Schlussfolgerungen beispielsweise für die optimale Risikoallokation oder für die Zusammenstellung der zu übertragenden Lebenszykulelemente gezogen werden. In diesem Sinne ist die PPP-Projektentwicklung ein iterativer Prozess, bei dem die Struktur des Projektes zu jeder Zeit an den Erkenntnissen aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gespiegelt und verbessert werden kann.

3.2.5 Anerkennung des Bedarfs

Die Bedarfsbeschreibung mit den dazugehörigen Unterlagen wird den zugehörigen Ausschüssen und Gremien zur Anerkennung vorgelegt. Auf der Grundlage des PPP-Eignungstests wird darüber entschieden, ob eine grundlegende PPP-Eignung der geplanten Maßnahme gegeben ist und diese Variante weiterverfolgt werden soll. Zu diesem Zeitpunkt wird jedoch noch keine unumkehrbare Entscheidung zu Gunsten von PPP getroffen.

3.3 PHASE II - BEDARFSDECKUNG



Nach Anerkennung des Bedarfs wird in der Phase der Bedarfsdeckung überprüft, wie der Bedarf qualitativ und quantitativ am wirtschaftlichsten – als konventionelle Variante oder als PPP-Variante – gedeckt werden kann. Zunächst sind hierfür die Kosten für die Eigenerstellung zu ermitteln. Auf dieser Grundlage wird eine Wirtschaftlichkeitsprognose erstellt, in der die PPP-Variante der konventionellen Beschaffung über eine mögliche Vertragslaufzeit von 20 - 30 Jahren gegenübergestellt wird. Nach Entscheidung über die Art der Durchführung der Maßnahme durch die zuständigen Gremien wird das Vorhaben im Haushaltsplan ausgewiesen.

3.3.1 Erstellung baufachlicher Gutachten

Für die Kostenermittlung der Eigenerstellung sind vorab die Rahmenbedingungen, die Auswirkungen auf die Kosten des Vorhabens haben könnten, zu klären.

Insbesondere gilt es, eine baufachliche und wirtschaftliche Beurteilung des Grundstücks für die vorgesehene Bebauung zu treffen. Hierfür sind u. a. Aussagen hinsichtlich der Baugrundverhältnisse, der öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, der Erschließung und ggf. vorhandener baulicher Anlagen zu treffen. Bei Sanierungsvorhaben werden im Einzelfall zusätzliche Untersuchungen hinsichtlich Bausubstanz, Standfestigkeit, Brandschutz und Schadstoffen durchgeführt. Diese Gutachten werden zu einem späteren Zeitpunkt der Ausschreibung als Grundlage für eine zuverlässige Kalkulation beigelegt.

3.3.2 Machbarkeitsstudie

Gegebenenfalls ist für eine umfassende, zuverlässige Beurteilung des Vorhabens eine Machbarkeitsstudie erforderlich. Der Aufwand dafür richtet sich im Einzelfall nach den Erfordernis-

sen einer verlässlichen Kostenermittlung. Die Machbarkeitsstudie hat zum Ziel, noch vor dem ersten Planungsschritt die alternativen Möglichkeiten der Bedarfsdeckung unter Beachtung aller baulichen, planungs- und baurechtlichen Gegebenheiten quantitativ, qualitativ und kostenmäßig zu erfassen und zu bewerten.

Neben den baulichen Rahmenbedingungen können in einer weitergehenden Machbarkeitsstudie auch organisatorische, strukturelle, wirtschaftliche und rechtliche Aspekte berücksichtigt werden. Insbesondere wird auf geltendes anzuwendendes Bundes-, Landes- und Kommunalrecht sowie Verwaltungsrecht sowie die jeweiligen steuerlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Bei der Überprüfung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden u. a. mögliche Finanzierungsmodelle für die Realisierung als PPP-Projekt dargestellt sowie deren jeweilige Vor- und Nachteile aufgezeigt. In einer Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse werden abschließend die Realisierungsvarianten empfohlen, die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung detaillierter betrachtet werden können.

3.3.3 Kostenermittlung

Die Kostenermittlung erfolgt zunächst für die konventionelle Beschaffungsvariante. Bei der Erarbeitung dieses sog. Public Sector Comparators (PSC) werden die Summen aller Kosten in den Lebenszyklen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung sowie mögliche Erlöse geschätzt, die während des Betrachtungszeitraumes für die konventionelle Beschaffungsvariante voraussichtlich anfallen werden. Die Ermittlung der Kosten und Erlöse basiert dabei auf vorhandenen Daten des Maßnahmen-trägers der öffentlichen Hand, auf allgemeingültigen Richtwerten, aus Vergleichswerten anderer Verwaltungen oder auf Schätzgrößen.

Kostenmaßstab ist die objektive Beschaffungswirklichkeit des jeweiligen Projektträgers.

Der PSC stellt die Kostenobergrenze im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dar, die bei vergleichbaren definierten Qualitäten und Standards im PPP-Verfahren nicht überschritten werden darf. Die zu ermittelnden Kosten und Erlöse setzen sich dabei aus den folgenden Einzelkomponenten zusammen:

- Investitionsausgaben
- Betriebskosten
- Finanzierungskosten
- Transaktions- und Verwaltungskosten
- Risikokosten
- Erlöse aus Gebühren und Nutzungsentgelten
- Kosten/Erlöse aus der Verwaltung

Zu den **Investitionsausgaben** zählen die Planungs- und Baukosten, die sich im Hochbaubereich an der DIN 276 orientieren. Zur Kostenermittlung können hierbei neben den eigenen Daten der Verwaltung auch Richt- bzw. Erfahrungswerte aus z. B. KGSt-Vergleichsringe (Vergleichsringe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement), PLAKODA (Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder) und BKI (Baukosteninformationen der Deutschen Architektenkammer), herangezogen werden.

Die **Betriebskosten** umfassen alle Kosten, die im Zusammenhang mit der Gebäudenutzung einschließlich der Instandhaltung und -setzung stehen. Als Grundlage der Kostengliederung empfiehlt sich eine Orientierung an der DIN 18960 (Nutzungskosten im Hochbau, Deutsches Institut für Normung, Berlin) oder der Richtlinie GEFMA 200 (Deutscher Verband für Facility Management, GEFMA e. V. Bonn).

Finanzierungskosten setzen sich aus den Bauzwischenfinanzierungskosten (Bauzeitinsen) und langfristigen Finanzierungskosten zusammen. Im Allgemeinen werden Investitionen auf Bundes- und Landesebene aus dem allgemeinen Haushalt getätigt (Gesamtdeckungsprinzip). Um dennoch die Finanzierungskosten abbilden zu können, sollen – wie auch im kommunalen Bereich – projektspezifische Kreditaufnahmen geplant werden. Zusätzlich sind auch projektspezifisch zur Verfügung stehende Eigen- und/oder Fördermittel zu berücksichtigen.

Zu den zu berücksichtigenden **Transaktions- und Verwaltungskosten** zählen insbesondere die Kosten des Vertragsabschlusses (Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten), die Verwaltungskosten (Kosten im Zusammenhang mit der Bauherrenfunktion und dem Vertragscontrolling) und die Beraterkosten (z. B. für Rechtsanwälte und Notare).

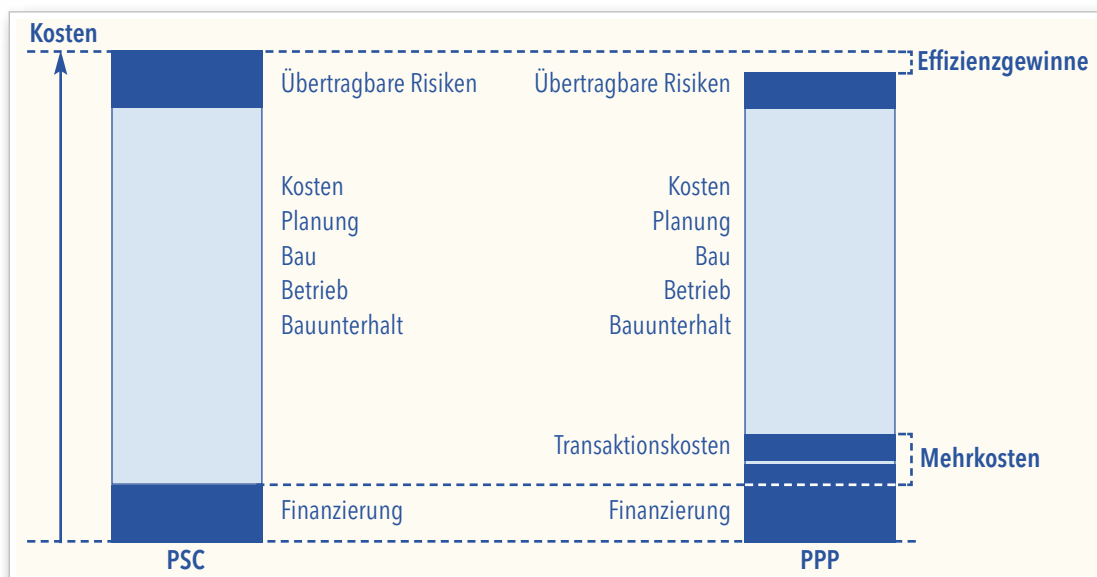
Die Ermittlung der **Risikokosten** erfolgt in den Schritten Risikoidentifizierung, Risikobewertung und Risikoberechnung. Da diese Kosten nicht unmittelbar haushalts- und zahlungswirksam sind, sind die Risikokosten zunächst als kalkulatorische Kosten zu bewerten und auszuweisen. Hierbei sind die Risikokategorien Planungsrisiken, Baurisiken, Finanzierungsrisiken, Risiken aus Betrieb, Unterhaltung und Wartung und Verwertungsrisiken zu unterscheiden.

Im Rahmen der Kostenermittlung sind weiterhin Erlöse aus **Gebühren und Nutzungsentgelten** (z. B. bei Bädern, Stadien, Vermietung von Einzelräumen) zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Je nach Modellvariante kann das **Eigentum** an der Maßnahme im Rahmen der Vertragslaufzeit bei der öffentlichen Hand oder dem privaten Partner liegen. Insbesondere wenn das Eigentum in der Vertragslaufzeit dem privaten Part-

ner zugeordnet wird, können Optionsrechte und -verpflichtungen dazu führen, dass Kosten und Erlöse aus der Verwertung entstehen, die zu berechnen und auszuweisen sind.

sachgerechten Vergleich der in zeitlicher Hinsicht unterschiedlichen Zahlungsströme unter Berücksichtigung der Zins- und Zinseszinsfekte über die langfristigen Projektzeiträume.



Übersicht zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeitsprognose

3.3.4 Wirtschaftlichkeitsprognose

Die Wirtschaftlichkeitsprognose (vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) ist die Gegenüberstellung der ermittelten Daten für die konventionelle Beschaffungsvariante (PSC) mit den Daten eines PPP-Modells. In die Betrachtung einzubeziehen sind alle Phasen des Lebenszyklus des Projektes, die in die PPP-Beschaffungsvariante eingebracht werden sollen. (Zur bundesweiten Vereinheitlichung der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz im September 2006 den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ veröffentlicht unter www.bmvbs.de.)

Zur Anwendung kommt ein dynamisches Investitionsrechnungsverfahren, die Barwert-/Kapitalwertmethode. Dieses ermöglicht einen

Grundlage hierfür sind Zahlungsströme der konventionellen Beschaffungsvariante, denen die prognostizierten Zahlungsströme eines PPP-Projekts mit identischer Projektlaufzeit gegenüber gestellt werden. Die Zahlungsströme werden unter Nutzung eines gesondert festzulegenden Diskontierungszinssatzes auf den Betrachtungszeitpunkt abgezinst. Zusätzlich sollten auch die zu den jeweiligen Zeitpunkten tatsächlich anfallenden ausgabenwirksamen Zahlungsflüsse (Zeitwerte) einem Vergleich unterzogen werden.

Die Ermittlung der Zahlungsströme der PPP-Varianten sollte in den bedeutsamsten Positionen, wenn möglich bzw. mit vertretbarem Aufwand bestimmbar, einzelbetraglich auf der Basis von Kennwerten oder Datensammlungen

durchgeführt werden. Wenn keine einzelbetriebliche Bestimmung der Kosten der PPP-Variante möglich ist, kann eine detaillierte Abschätzung von prozentualen Zu- und Abschlägen gegenüber dem PSC erfolgen. Mindestanforderung an die Ermittlung der Zahlungsströme der PPP-Variante ist eine pauschale Abschätzung der Zu- und Abschläge bezogen auf die im PSC genutzten Kostengruppen (z. B. Baukosten, Betriebskosten).

Genauso wie für die konventionelle Beschaffungsvariante ist auch für die PPP-Varianten die Herleitung der Kosten in der Wirtschaftlichkeitsprognose detailliert zu begründen. Zusätzlich müssen die Kosten bestimmt werden, die

Der bundeseinheitliche Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ wurde durch eine länderoffene Arbeitsgruppe im Auftrag der Finanzministerkonferenz erstellt und im September 2006 von der FMK zustimmend zur Kenntnis genommen.

Ziel ist es, über Empfehlungen zukünftig einen Mindeststandard bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten zu erreichen. Er enthält eine Darstellung der einzelnen Instrumente von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten und Erläuterungen zu bedeutsamen Grundannahmen.

Leitfaden der Arbeitsgruppe der Finanzministerkonferenz „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (2006), unter www.bmvbs.de

bei PPP-Realisierung beim jeweiligen öffentlichen Partner verbleiben.

Da sowohl die PSC als auch die PPP-Beschaffungsvarianten Annahmen beinhalten, sollten zur Stabilisierung der Ergebnisse Sensitivitäts- und Szenarioanalysen durchgeführt werden. Dabei dienen Sensitivitätsanalysen zur Prüfung der Auswirkungen von Veränderungen einzelner

Einflussfaktoren auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprognose. Mit Hilfe von Szenarioanalysen können Bandbreiten aufgezeigt werden, die das Risiko einer Fehleinschätzung minimieren. Die Szenarioanalysen werden dabei unterschieden nach Basisfall (base case), günstigster Fall (best case) und ungünstigster Fall (worst case).

Da nicht alle Effekte von Investitionsmaßnahmen (z. B. Lernzufriedenheit) mit vertretbarem Aufwand zahlungsstromorientiert verglichen werden können, können diese darüber hinaus in Nutzwertanalysen oder Kosten-Nutzen-Analyse mit in die Betrachtung eingebunden werden. Die Nutzwertanalyse ermöglicht es beispielsweise städtebauliche, ökologische, baukulturelle oder sozioökonomische Aspekte zu berücksichtigen. In Kosten-Nutzen-Analyse können darüber hinaus bedeutsame – in den verschiedenen Realisierungsmodellen abweichenden – gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden.

In einem letzten Schritt der Wirtschaftlichkeitsprognose erfolgt die Zusammenführung der Ergebnisse aus quantitativer und qualitativer Bewertung der konventionellen Beschaffungsvariante und der PPP-Beschaffungsalternativen, so dass eine umfassende Bewertung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit möglich wird.

Exkurs: Risikobetrachtung

Wichtiger Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsprognose ist die Bewertung der mit dem Projekt verbundenen Risiken und deren Verteilung zwischen öffentlichen Projektträger und privatem Auftragnehmer. Das erfolgt aufgrund einer systematischen Risikoidentifizierung und Risikobeschreibung, an die sich eine Risikobewertung anschließt. Bereits die Risikoidentifizierung sollte in interdisziplinär zusammengesetzten Arbeitsgruppen durchgeführt werden, in denen auch

entsprechende Entscheidungen vorgenommen werden.

Für die Risiken, für die Daten aus dem Versicherungsmarkt verfügbar sind, sollten diese verwendet werden. Ansonsten sollte für die Risiken in der konventionellen Beschaffungsvariante und die beim öffentlichen Auftraggeber verbleibenden Risiken in der PPP-Beschaffungsvariante ein strukturierter Risikoworkshop der Erfahrungsträger der öffentlichen Hand für Baumaßnahmen und Bewirtschaftung unter Einbezug externer Experten durchgeführt werden.

Als Grundlage des Risikoworkshops dient die im Rahmen der Risikoidentifizierung erstellte Kategorisierung, Beschreibung und Abgrenzung aller projektrelevanten Risiken in Anlehnung an Methodik des FMK-Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in PPP-Projekten“. Einzelrisiken mit großer Bedeutung für das Projekt, wie z. B. Terminrisiken, Insolvenzrisiken oder Nachfragerisiken müssen gesondert bewertet werden und Risikokategorien zugeordnet werden. Für alle weiteren Risiken ist die Bewertung innerhalb von Risikokategorien sinnvoll, um die Bewertung im Risikoworkshop zu erleichtern.

Zuerst wird im Risikoworkshop die Bewertung der Risiken der konventionellen Beschaffungsvariante durchgeführt. Dafür erfolgt die Bestimmung einer Bezugsbasis (z. B. Baukosten) als Basisbetrag für jedes zu bewertende Risiko. Als nächster Schritt werden die zu bewertenden Schadensszenarien für das jeweilige Risiko festgelegt und die prozentualen Chance/Schaden in Bezug zum Basisbetrag als Eintrittswahrscheinlichkeit für die Schadensszenarien bewertet. Der FMK-Leitfaden empfiehlt hier als Raster -10% (Chance); 0%; +10%; +20%; +30%. Ergebnis ist die Ermittlung eines Risikowertes durch Multiplikation von Schadenshöhe

und Eintrittswahrscheinlichkeit für jedes Risiko bzw. jede Risikokategorie.

Im Anschluss müssen auf der Grundlage der Ergebnisse der Risikobewertung und strategischer Überlegungen die Risiken zwischen privaten und öffentlichen Partnern verteilt werden. Anzuwenden ist der Risikoverteilungsgrundsatz, nachdem derjenige Partner ein Risiko übernehmen sollte, der es am besten beeinflussen kann. Im Ergebnis dieser Risikoaufteilung gehen die Risikowerte, die in der PPP-Beschaffungsvariante beim öffentlichen Partner verbleiben, in die PPP-Beschaffungsvariante ein.

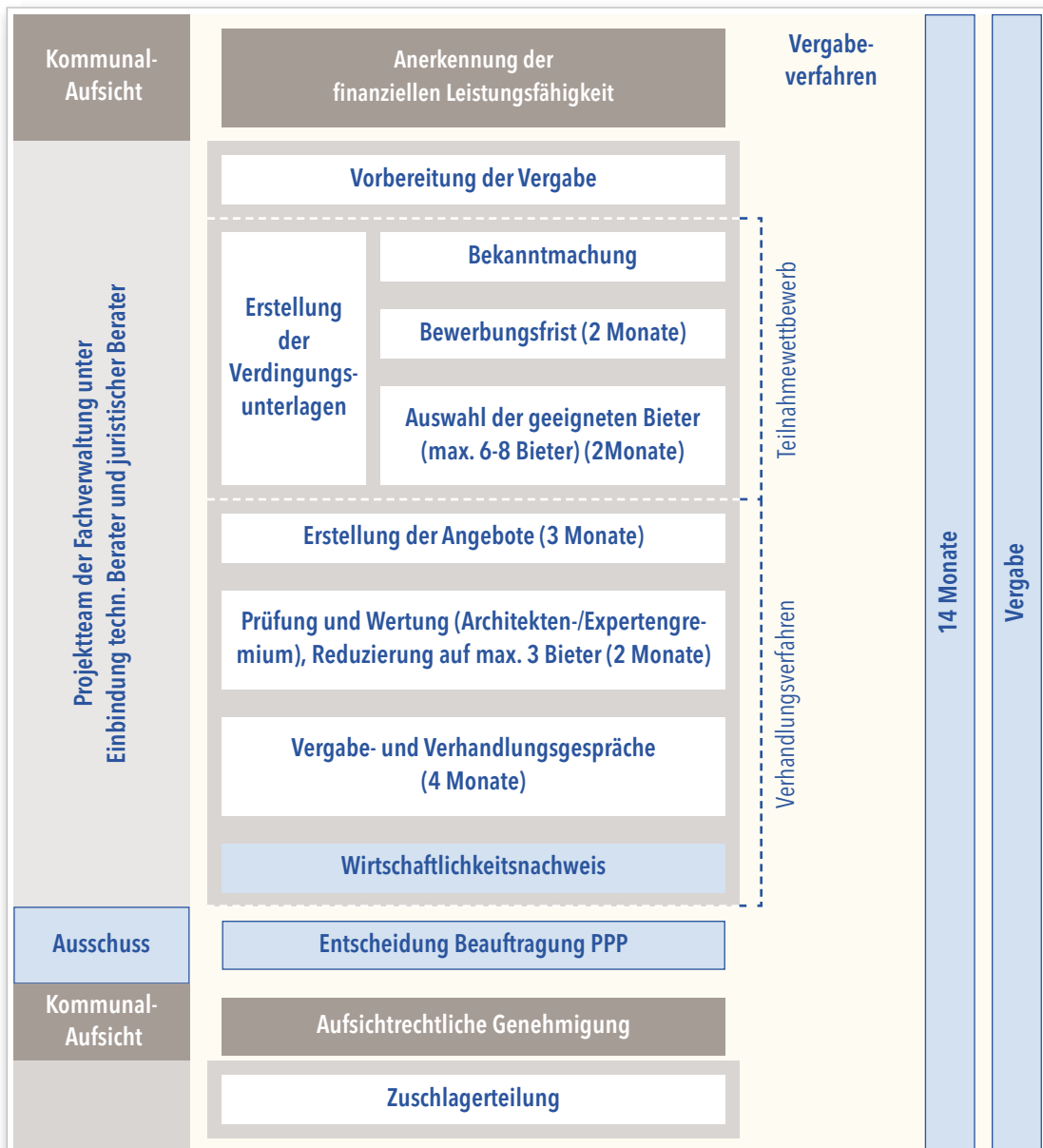
In der Wirtschaftlichkeitsprognose sind Risiken als kalkulatorische Kosten zu berücksichtigen, die nicht unmittelbar haushalts- bzw. zahlungswirksam sind. Sie sind transparent im Ergebnis auszuweisen.

3.3.5 Entscheidung Durchführung PPP / Einstellung in den Haushalt

Auf der Grundlage der Wirtschaftlichkeitsprognose, die eine Aussage über die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante enthält, entscheiden die zuständigen Ausschüsse bzw. Gremien darüber, welche Beschaffungsvariante weiter verfolgt wird. Spätestens mit Vorliegen der Wirtschaftlichkeitsprognose sollten Informationsgespräche zwischen der Kommune und der kommunalen Aufsichtsbehörde durchgeführt werden. Insbesondere dienen diese zur Klärung der Haushaltsverträglichkeit sowie rechtlicher und tatsächlicher Zweifelsfragen.

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

3.4 PHASE III - VERGABE



Nach einem positiven Beschluss zur Fortsetzung des PPP-Beschaffungsprozesses kann mit der Vorbereitung und Durchführung der Vergabe des PPP-Projektes begonnen werden. Bei PPP-Projekten werden in einem „Gesamtpaket“ Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. die Verwertung nach öffentlichen Teilnahmewettbewerb mit anschließenden Verhandlungsverfahren ausgeschrieben. Eine anschließende Beauftragung der PPP-Variante erfolgt nur für den Fall, dass der abschließende Wirtschaftlichkeitsnachweis einen Effizienzvorteil für die PPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante ergibt. Weitere

wettbewerb mit anschließenden Verhandlungsverfahren ausgeschrieben. Eine anschließende Beauftragung der PPP-Variante erfolgt nur für den Fall, dass der abschließende Wirtschaftlichkeitsnachweis einen Effizienzvorteil für die PPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante ergibt. Weitere

Voraussetzung für die Vertragsunterzeichnung ist, dass die kommunalen Aufsichtsbehörden die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune und die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens anerkannt haben.

Einzelne Aspekte, wie z. B. die Finanzierungsbedingungen oder das allgemeine Interesse der Marktteilnehmer am Verfahren kann im Rahmen einer Markterkundung bzw. eines Interessenbekundungsverfahrens vor der endgültigen Entscheidung durchgeführt werden. Die Ergebnisse sind nicht rechtsverbindlich, sondern dienen lediglich der Erkenntnisgewinnung.

3.4.1 Vorbereiten der Vergabe

Bevor mit der Erstellung der Verdingungsunterlagen sowie der Bekanntmachung der Ausschreibung begonnen werden kann, müssen alle wesentlichen Projektrahmenbedingungen festgelegt werden. Hierzu sind von der Projektgruppe die konkreten Projektziele abzustimmen. Der Qualitätsanspruch an die Gestaltung muss bereits in den Auslobungstexten zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Veröffentlichung bekannt gegeben werden. Die Anforderung an die städtebauliche und architektonische Qualität ist bei PPP-Projekten von genauso großer Bedeutung, wie bei konventionellen Baumaßnahmen. Mit der Einschaltung eines unabhängigen Expertengremiums aus freischaffenden Architekten und Fachleuten für Facility-Management, kann die öffentliche Hand das vom Investor vorgelegte Gesamtkonzept in Bezug auf die architektonische Planungsleistung und auf die Betriebskosten in Hinblick auf den gesamten Lebenszyklus beurteilen. Das Gremium berät im weiteren Verfahren die öffentliche Hand.

3.4.2 Erstellen der Verdingungsunterlagen

Das Erstellen der Verdingungsunterlagen erfolgt vor der Veröffentlichung des Teilnah-

mewettbewerbs. Es ist eine Unterscheidung zwischen technischen (funktionalen) und rechtlichen Verdingungsunterlagen (Vertragsentwürfe) möglich, wobei es an vielen Stellen zu Überschneidungen kommt. Wichtig ist, dass alle Unterlagen aufeinander abgestimmt sind, d. h. es muss ein Gesamtwerk entstehen, welches sich an keiner Stelle widerspricht. Die Verdingungsunterlagen werden nach Durchführung des Teilnahmewettbewerbs an die geeigneten Bieter zur Angebotsabgabe versandt.

Die Verdingungsunterlagen müssen mindestens aus folgenden Unterlagen bestehen:

- Allgemeine Verdingungsunterlage („Bieterleitfaden“)
- Verträge
- Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung (BQA)
- Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibung (UBD) und Service-Level-Agreement (SLA)

3.4.2.1 Allgemeine Verdingungsunterlage

Alle wesentlichen Projektdaten sowie alle organisatorischen Daten des Verfahrens werden in der „Allgemeinen Verdingungsunterlage“ - auch als „Bieterleitfaden“ bezeichnet - benannt. Sie bildet das übergeordnete Dokument der Verdingungsunterlagen. Alle Leistungsbeschreibungen und Vertragsentwürfe werden als Anlagen dazu formuliert.

3.4.2.2 Verträge

Zu den rechtlichen Verdingungsunterlagen gehören in der Regel Vertragsmuster wie z. B.:

- PPP-Projektvertrag, z. B. Mietvertrag
- ggf. Gesellschaftsvertrag der PPP-Projektgesellschaft
- Dienstleistungsverträge, wie z. B. Vertrag über Reinigungsleistungen, Vertrag über Hausmeisterleistungen, Vertrag über Sekretariatsleistungen, etc.

Angesichts der langen Vertragslaufzeiten bei PPP-Vorhaben ist die vorausschauende Vertragsgestaltung eine besondere Herausforderung für beide Vertragspartner. Die vertraglichen

(durch Kündigung aus wichtigem Grund bzw. zum Vertragsende)

- Haftung, Verteilung der Gefahr, sonstige Risiken

Planungsrisiken	Bau- u. Entwicklungsrisiken	Betriebs- Unterhaltsrisiken
Planungskosten	Baukosten	Höhere Betriebskosten
Mangelnde Planungsqualität	Bauzeit	Höhere Instandhaltungskosten
Änderung durch AG	Gesetzesänderungen (soweit nicht vorhersehbar)	Ungenügende Instandhaltung
Fehlerhafte Planungsumsetzung	Höhere Gewalt	Verfügbarkeit
Planungskonzept nicht eingehalten	Bauzeitüberschreitung / Beschleunigungskosten	Änderung durch AG

Beispiel für mögliche Risiken im Lebenszyklus

Regelungen sind dabei so zu gestalten, dass auf Veränderungen, die im Laufe der Jahre auftreten, flexibel reagiert werden kann. Ferner ist es notwendig, die Verantwortungsbereiche der öffentlichen Hand und des privaten Partners exakt abzugrenzen und die Schnittstellen zu definieren.

In den Vertragsmustern sind folgende Festlegungen zu treffen, über die in den Vertragsverhandlungen gesprochen werden kann:

- Allgemeine Pflichten der Vertragsparteien
- zu erbringende Leistungen nach Art, Umfang, Zeitpunkt und Qualität
- Informations-, Kontroll- und Betretungsrechte
- Vergütungsmechanismus
- Finanzierungsbedingungen
- Leistungsänderungen / zusätzliche Leistungen
- Leistungsstörungen und Gewährleistungen
- Absicherung der Vertragserfüllung
- Folgen der Vertragsbeendigung

Exkurs: Interessengerechte Risikoverteilung

Eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche PPP-Projekte ist die sach- und interessengerechte Risikoverteilung. Grundsätzlich gilt bei PPP, dass derjenige das Risiko tragen soll, der es am besten beeinflussen kann. Zum Beispiel hat in der Regel der Private das Bau- und Betriebsrisiko zu übernehmen. Das Risiko der demographischen Entwicklung beim Bau einer Schule ist dagegen ein Nachfrage-risiko, das bei der öffentlichen Hand bleiben sollte. Natürlich liegt eine ausgewogene Risikoverteilung auch im Interesse des öffentlichen Auftraggebers, da Risiken in den Angeboten der Bieter einkalkuliert werden und sich somit unmittelbar im Preis niederschlagen. Der Versuch einer „überzogenen“ nicht marktfähigen Risikoübertragung auf den privaten Partner kann ggf. auch dazu führen, dass ein Projekt nicht realisiert werden kann.

3.4.2.3 Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung (BQA)

In der Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung werden alle investiven Maßnahmen beschrieben, die dem privaten Anbieter zur Erstellung seines technischen Angebotes und zur Kalkulation seines Angebotspreises dienen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Unterlagen ausreichend aussagekräftig sind, um eine zuverlässige Kalkulation zu ermöglichen. Insbesondere ist hierfür zu prüfen, inwieweit dem Bieter notwendige Gutachten von Auftraggeberseite zur Verfügung gestellt werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Inhalte der BQA aufgezählt:

- Allgemeine Baubeschreibung (Baugrundstück, Außenanlagen, Erschließung, Nutzungskonzept, etc.)
- Technische Baubeschreibung
- Flächen- und Raumprogramm
- Funktionsbeziehungsbeschreibung
- Ausstattungsbeschreibung

Eines der wesentlichsten Merkmale einer PPP-Ausschreibung ist die sog. „funktionale Leistungsbeschreibung“ oder „Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm“. Ziel der Leistungsbeschreibung sind die sog. „Outputspezifikationen“. Das bedeutet, dass die Leistungsbeschreibung bezüglich der Eckdaten so detailliert und konkret und im Hinblick auf die Nutzung von Innovationspotential der Bieter so offen wie möglich sein soll.

Bei allen Leistungsbeschreibungen soll darauf geachtet werden, dass das Ziel beschrieben wird und nicht der Weg, wie das Ziel erreicht werden soll. Hier soll gerade die ganze Kreativität und Innovationskraft der Bieter genutzt werden, denn durch diese Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung kann der private Partner über das Einbringen seines Know-hows und seiner Innovationskraft die gewünschten

Effizienzvorteile schaffen anstatt nur einen bereits planerisch vollständig vorgegebenen Weg preislich abzubilden.

Je outputspezifischer die Leistungsbeschreibung erfolgt, desto größere Möglichkeiten haben die privaten Partner, ihr Know-how einzubringen.

3.4.2.4 Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibung sowie Service-Level-Agreement

Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibung (UBD)

Zu den betriebsorganisatorischen Verbindungsunterlagen gehören als wesentliche Bestandteile die Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibungen (UBD) sowie die dazugehörigen Service-Level-Agreements (SLA). Diese Unterlagen beschreiben die Anforderungen sowie die geforderten Verfügbarkeiten der Dienstleistungen. Je nach Anforderungen des einzelnen Projektes können beispielsweise folgende Leistungen im Gebäudebetrieb auf den Privaten übertragen werden:

- Instandhaltung
- Ver- und Entsorgung des Gebäudes
- Außenanlagenpflege
- Hausmeisterdienste
- Reinigungsdienste
- Cateringservice / Verpflegung
- Wachdienste
- weitere bei Spezialimmobilien

Service-Level-Agreements (SLA)

Die Service-Level-Agreements enthalten Regelungen und Bestimmungen zur Bewertung der Qualitäten der Dienstleistungen im Gebäudebetrieb. Durch die Leistungsbewertung mittels harter und weicher Faktoren werden Bonus und / oder Malus ermittelt. Das Bewertungssystem wird eingebettet in vertragliche Regelungen.

Kategorien	1	2	3	4
Der jeweils negativste Mangel (siehe Kategorie 1 bis 4) ist ausschlaggebend für die Kategorisierung des Bauteils. Es gelten „oder“- Beziehung der einzelnen Mängel innerhalb einer Kategorie.				
Übergeordnete Zustandbeschreibung, die jedes Bauteil und nicht nur die unten angegebenen beschreibt. =>	Neuwertig, volle Funktionstüchtigkeit, keine Beeinträchtigung der Sicherheit	Leichte optische Mängel, volle Funktionstüchtigkeit, keine Beeinträchtigung der Sicherheit	Erhebliche optische Mängel, Reduzierung der Funktionstüchtigkeit, keine Beeinträchtigung der Sicherheit	Verletzungsgefahr, keine Funktionstüchtigkeit, Beeinträchtigung der Sicherheit
Bodenbeläge (allgemein)	Ohne Schäden	geringe Abnutzung, kleine Abplatzungen, kleine Risse / Löcher, kleine Kratzer, geringe Verfärbungen, geringe Unebenheiten, geringe Ausblühungen	größere Abplatzungen, größere Risse / Löcher, überaltet, defekte / fehlende Fliesen, Absackungen, gerissene / offene Fugen, kleinere Aufhebungen, kleinere Wasserschäden, größere Unebenheiten, einzelne Platte lose, Aufwellungen, Schnitte, überaltet, mangelhafte Verlegung, Gefälle nicht eingehalten, Wasserschäden	Stolpergefahr, in großen Bereichen beschädigt, Unfallgefahr, große Ausblühungen, großflächige Ablösungen
Betonwerkstein / Gussasphalt / Naturstein	Ohne Schäden, Leichte Abnutzung	kleinere Abplatzungen	Abplatzungen, Risse, Löcher, Lösen einzelner Bestandteile	Große Risse, Stolpergefahr
Fliesen	Ohne Schäden, Leichte Abnutzung	Risse, die die Nutzung nicht beeinflussen	Defekte / fehlende Fliesen, Absackungen, gerissene Fugen, Abplatzungen, Risse, die die Nutzung beeinflussen, lose Fliesen	Gefälle nicht eingehalten, in großen Bereichen beschädigt, Stolpergefahr
Parkett	Ohne Schäden, Leichte Abnutzung	Abnutzung, Verfärbung, Kratzer,	Offene Fugen, Absplittierungen, kleinere Aufhebung, Wasserschäden	in großen Bereichen defekt, Unfallgefahr, Stolperstellen
Estrich	Ohne Schäden, Leichte Abnutzung	kleine Farbabplatzungen,	kleinere Wasserschäden, Risse, Löcher, Unebenheiten	Ausblühungen, Löcher, Ausbesserungen, Stolpergefahr, Verletzungsgefahr, Wasserschäden
Linoleum / PVC / Kautschuk	Ohne Schäden, Leichte Abnutzung	sehr geringe Abplatzungen	Fugen offen, einzelne Platten gelöst, Einsenkungen, Schnitte, Aufwellungen, Wasserschäden, Verlust der Struktur	Eindrückungen, diverse Beschädigungen, Stolpergefahr
Reaktionszeiten	/	/	2 Tage	2 Stunden
Behebungszeiten	/	/	1 Woche	1 Tag
Die Reaktionszeit bestimmt die Zeit, die von der Meldung des Mangels bis zur Einleitung der Abhilfemaßnahme (auch provisorische Lösungen soweit diese den Unfall- und Sicherheitsaspekten entsprechen) durch den Auftragnehmer höchstens vergehen darf. Die Behebungszeit ist die Zeit, die seit der Meldung des Mangels bis zu deren Behebung sowie der Behebung etwaiger Folgemängel höchstens vergehen darf.				

Beispiel der Bewertung harter Faktoren für die Dienstleistung Instandhaltung (Auszug)

3.4.3 Vergabeverfahren

Die öffentliche Hand hat als Auftraggeber bei PPP-Projekten die Vorschriften und Grundsätze des europäischen und nationalen Vergaberechts zu beachten. In Hessen gilt auf kommunaler Ebene nach § 30 HESGemHVO der Grundsatz, dass jeder öffentliche Auftrag öffentlich ausgeschrieben werden muss.

Bei PPP-Projekten mit Lebenszyklusansatz hat der Investor in der Regel die Planung, den Bau, den Betrieb und die Finanzierung (ggf. die Verwertung) zu erbringen. PPP-Vorhaben, die einen Neubau oder umfangreiche Sanierungen umfassen, gelten i. d. R. als Bauaufträge, da die Bauleistungen gem. § 99 Abs. 6 S. 2 GWB (zukünftige Neufassung § 99 Abs. 7 S. 2) auch bei Verträgen mit bis zu 30-jähriger Laufzeit (und daher langfristigen Dienstleistungselementen) regelmäßig von mehr als nur untergeordneter Bedeutung sind. Maßgeblich sind dann die Bestimmungen der VOB/A. Falls bei dem geplanten PPP-Vorhaben die Dienstleistungselemente überwiegen, gelten die Bestimmungen der VOL.

Aufgrund der Überschreitung der Schwellenwerte² wird regelmäßig das EU-Vergaberecht gem. §§ 97 ff GWB mit den daraus resultierenden Rechtsschutzmöglichkeiten zur Anwendung kommen. § 101 Abs. 1 GWB nennt abschließend als Verfahrensarten der Vergabe von öffentlichen Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte das Offene Verfahren, das Nichtoffene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und den Wettbewerblichen Dialog. Letzterer wurde durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom September 2005 als eigenständige Verfahrensart für europaweite Vergaben neu eingeführt. In der Praxis

zur Vergabe von PPP-Modellen haben sich u. a. gestufte Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem öffentlichen Teilnahmewettbewerb etabliert (zu den Grundsätzen des PPP-Vergabeverfahrens haben die PPP Task Force des Bundes und die PPP Task Force Nordrhein-Westfalen den Leitfaden „PPP im Hochbau – Vergaberechtsleitfaden“ veröffentlicht).

Neben den genannten gesetzlichen Vorgaben sind PPP-Projekte im Allgemeinen von einer Reihe weiterer Vorschriften und Regelungsbereiche betroffen. Neben privatem und öffentlichem Baurecht sowie allgemeinem Vertragsrecht bestehen häufig auch wichtige gesellschaftsrechtliche Fragestellungen, zudem Fragen des Steuerrechts (z. B. hinsichtlich Grunderwerbssteuer oder Umsatzsteuer) und des Arbeitsrechts. Jede unterschiedliche Projektstruktur kann andere rechtliche Fragestellungen mit sich bringen.

3.4.4 Teilnahmewettbewerb

In einem Teilnahmewettbewerb, der dem Verhandlungsverfahren bzw. dem Wettbewerblichen Dialog vorgeschaltet ist, werden diejenigen Bewerber / Bewerberkonsortien ausgewählt, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden sollen. Maßstab für die Auswahl ist die Eignung (Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit) der Bewerber / Bewerberkonsortien zur Erledigung des ausgeschriebenen Auftrags.

In der Regel bewerben sich bei PPP-Projekten Bewerber / Bewerberkonsortien aus Planern, Bauunternehmen, Betreiberfirmen und benennen die sie im Auftragsfall finanzierende(n)

² EG-Schwellenwerte 2009: Lieferung und Dienstleistung 206.000 €, Bauleistungen 5.1500.00 €. Künftiges GWB ab 1.1.2010 eröffnet in § 101 Abs. 6 die Möglichkeit der elektronischen Auktion.

Bank(en). Den Bewerbern / Bewerberkonsortien ist – abhängig von der Projektkomplexität und den einzureichenden Bewerbungsunterlagen – eine angemessene Frist zur Bearbeitung der Teilnahmeanträge einzuräumen.

Während des gesamten Verfahrens und daher bereits während des Teilnahmewettbewerbs ist die Gleichbehandlung aller Bewerber / Bewerberkonsortien zu beachten. Das bedeutet u. a., dass falls Fragen an die Vergabestelle gerichtet werden, die Antworten allen Bewerbern / Bewerberkonsortien einheitlich – anonymisiert – zur Verfügung zu stellen sind.

Bei Bestimmung der Anforderungen an die Unterlagen, Informationen, Erklärungen etc., welche die Bewerber / Bewerberkonsortien im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs einreichen müssen, sollte jeweils genau geprüft werden, welche Daten tatsächlich für das Vorhaben zur Prüfung der Eignung des Bewerbers sinnvollerweise erforderlich sind. Es sollten weder überspitzte noch nicht konkret für das Vorhaben erforderliche Unterlagen, Informationen etc. angefordert werden. Hierdurch werden nicht nur erhebliche Zeit- und Kostenvorteile sowohl für die öffentliche Hand als auch die Bewerber / Bewerberkonsortien erreicht, es wird auch der nicht unerheblichen Gefahr entgegengewirkt, dass Bewerber / Bewerberkonsortien bei einer unnötigen Vielzahl von geforderten Erklärungen und Formularen einzelne Angaben übersehen und daher ggf. vom weiteren Verfahren ohne Ermessen des öffentlichen Auftraggebers ausgeschlossen werden müssen.

3.4.4.1 Bekanntmachung

Sobald die Projektparameter festgelegt und die Verdingungsunterlagen erstellt sind, kann die Ausschreibung veröffentlicht werden. Dies erfolgt aufgrund des Projektumfangs, den PPP-

Projekte in der Regel aufweisen, im Rahmen einer europaweiten Vergabebekanntmachung im Supplément zum Amtsblatt der Europäischen Union. Auf nationaler und regionaler Ebene können zusätzlich andere Medien zur Veröffentlichung genutzt werden, wie z. B. Tageszeitungen, amtliche Veröffentlichungsblätter oder Internetportale.

3.4.4.2 Auswahl der geeigneten Bewerber

Die Auswertung der Teilnahmeanträge erfolgt gemäß den in der EU-Vergabebekanntmachung festgelegten Kriterien. Im Wesentlichen wird unterschieden zwischen Ausschlusskriterien – sogenannten k. o.-Kriterien – und den Kriterien zum Nachweis der technischen, finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, durch die eine Rangfolge aller Teilnahmeanträge abgebildet wird.

Die Bewertung der Nachweise zur wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Leistungsfähigkeit erfolgt entweder relativ (Vergleich aller Anträge untereinander) oder absolut (Vergleich mit vorher festgelegten Zielgrößen). Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens wird empfohlen, die Anzahl der Bewerber / Bewerberkonsortien, mit denen in die nächste Stufe des Verfahrens eingetreten wird, je nach Projektgröße und -struktur auf maximal sechs bis acht Bieter zu begrenzen. In jedem Fall ist ein echter Wettbewerb sicherzustellen. Daher soll die Zahl der ausgewählten Bewerber regelmäßig nicht unter drei liegen.

3.4.5 Verhandlungsverfahren

Als Vergabeverfahren für PPP-Projekte im Hochbaubereich hat sich in Hessen das Verhandlungsverfahren etabliert. Bei dem Verhandlungsverfahren kann unter Beachtung des Transparenz- und Gleichbehandlungsgebotes mit den Bietern über alle Teile des Angebotes verhandelt werden.

Auf allen Stufen des Verhandlungsverfahrens sind die veröffentlichten Zuschlagskriterien die Messlatte für die Wertung der Angebote. Ihre Kenntnis ist deshalb für die Bieter von größter Bedeutung. Spätestens mit Versand der Verdingungsunterlagen sind die Zuschlagskriterien mit der entsprechenden Gewichtung den Bietern mitzuteilen, so dass die Durchführung eines chancengleichen und transparenten Vergabewettbewerbs gesichert ist. Der Zuschlag wird auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt.

Für PPP-Vergabeverfahren empfiehlt sich eine Mischung aus dem Kriterium „Preis“ und weiteren qualitativen Kriterien, die für den Auftraggeber bedeutsam sind. Typische qualitative Kriterien, die sich für PPP-Verfahren anbieten sind „Städtebauliche, architektonische und räumliche Gestaltung“, „Bautechnischer Standard“, „Funktionalität“, „Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Betriebs“.

3.4.5.1 Erstellen der Angebote

Das Verhandlungsverfahren als die „klassische“ Verfahrensart für PPP-Vorhaben beginnt mit dem Versand der Verdingungsunterlagen an die Bieter, die sich nach Auswertung des Teilnahmewettbewerbs qualifiziert haben. Die Bieter werden zur Abgabe eines Gesamtangebotes (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb) aufgefordert.

Planer und Ingenieure werden bei der Bearbeitung von PPP-Vorhaben vor große Herausforderungen gestellt. Innerhalb einer relativ kurzen Zeit werden mit allen Beteiligten belastbare Konzepte entwickelt, die hinsichtlich der Planungsqualität und der Wirtschaftlichkeit im Wettbewerb bestehen können. Hier gilt es, durch eine ausreichende Bearbeitungszeit und eine angemessene Vergütung der Planungsleistung auch schon vor der Vergabe der PPP-Projekte die

privaten Partner zu einer sorgfältigen, umfangreichen und innovativen Angebotserstellung zu ermutigen. Hinsichtlich der Bearbeitungstiefe sollte eine sukzessive Konkretisierung der Angebote im Laufe des Verhandlungsverfahrens angestrebt werden. Wird den Bietern eine zu kurze Bearbeitungszeit für die Angebote eingeräumt, hat dies i. d. R. negative Auswirkungen auf die Planungs- und Kalkulationsqualität der Angebote und führt häufig zu unnötigen Risikoaufschlägen der Bieter (für Risiken, die sie nicht angemessen bewerten konnten).

Um zu gewährleisten, dass der Wettbewerb während des gesamten Verhandlungsverfahrens Bestand hat, muss die ausschreibende Stelle mit großer Sorgfalt darauf achten, dass sämtliche Daten vertraulich behandelt werden sowie dass die Bieter anonym bleiben und nicht wissen, wer ihre Mitbewerber sind.

3.4.5.2 Prüfung und Wertung der Angebote

Die erste Prüfung und Wertung der Angebote erfolgt über das Gesamtangebot. Es bekommt derjenige den Auftrag, der dem öffentlichen Auftraggeber das nachhaltigste und wirtschaftlichste Angebot über die gesamte Vertragslaufzeit unterbreiten kann (dies kann z. B. auch bedeuten, dass der Private in eine höhere Qualität des Gebäudes investiert, um anschließende (Wartungs-) Kosten in der Betreiberphase zu senken).

Zur Beurteilung der planerischen Qualität der Angebote hat sich bei den PPP-Pilotprojekten des Landes die Einberufung eines Architekturremiums bewährt. Dabei wurden in Anlehnung an die geltenden Richtlinien für Wettbewerbe (GRW) die Arbeiten von einer unabhängigen Jury aus Experten diskutiert und bewertet.

Nach Abschluss der ersten Prüfung und Wertung des Gesamtangebots wird entschieden,

mit welchen Bietern Verhandlungsgespräche geführt werden. Je nach Größe und Komplexität des Projekts wird danach mit den Bietern der maximal drei besten Angebote in Verhandlungsgespräche eingetreten.

3.4.5.3 Verhandlungsgespräche /

2. Prüfung und Wertung

Die Verhandlungsgespräche dienen zur Erörterung aller Angebotsbestandteile eines jeden Angebots. Ziele sind die schrittweise Vertiefung der Angebotsqualität, die optimale Risikoverteilung, damit einhergehend die optimale Sicherheitenstruktur und die sukzessive Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots als „bestes Gesamtkonzept“ im Wettbewerb. Gleichzeitig werden die Finanzierungsangebote konkretisiert.

Zu beachten ist hierbei wiederum der Grundsatz der **Gleichbehandlung** der Bieter und der **Transparenz des Verfahrens**. Gleichzeitig dürfen die Bieter jedoch keinesfalls gegeneinander „ausgespielt“ werden, d. h. Verhandlungsergebnisse mit einem Bieter dürfen nicht als Druckmittel gegenüber einem anderen Bieter eingesetzt werden.

Die Verhandlungsgespräche werden in mehreren Runden, mindestens in 2 Stufen, durchgeführt. Durch die stufenweise Reduzierung werden die **Endverhandlungen** mit nur einem Bieter, - der die größten Aussichten auf Zuschlagserteilung verspricht - geführt. Der Status des „präferierten Bieters“ („preferred bidders“) kann auch wieder aufgehoben werden und eine Nachnominierung des nächst wirtschaftlichsten Angebots erfolgen. Nach Erzielung eines Endverhandlungsstandes hat der preferred bidder eine uneingeschränkte Finanzierungsbestätigung der Bank auf der Grundlage einer Due-Diligence vorzulegen.

3.4.5.4 Wirtschaftlichkeitsnachweis

Steht das wirtschaftlichste Angebot - des preferred bidders - fest, wird der abschließende Wirtschaftlichkeitsnachweis erstellt. Mit dem Wirtschaftlichkeitsnachweis erfolgt die abschließende Gegenüberstellung der Gesamtkosten der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC) und der periodischen Entgelte des PPP-Modells in Form der Summen der Zahlungsströme und der Barwerte. Entscheidungskriterium ist die Summe der Barwerte.

Im Rahmen der Aufstellung des Wirtschaftlichkeitsnachweises erfolgt eine Anpassung des PSC an die endgültige Leistungsbeschreibung und die endgültige vertraglich vereinbarte Risikoverteilung. Genauso müssen Veränderungen der Rahmenbedingungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. Zinsniveau der Finanzierungskosten, Baukostensteigerungen) mit berücksichtigt werden.

Der endgültige Wirtschaftlichkeitsnachweis in Berichtsform mit der Darstellung der Ausgangssituation, der Vorgehensweise, der Erläuterung wesentlicher Grundannahmen und der Ergebnisse ist Grundlage für die Vergabe und das kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigungsverfahren.

3.4.5.5 Zuschlagserteilung

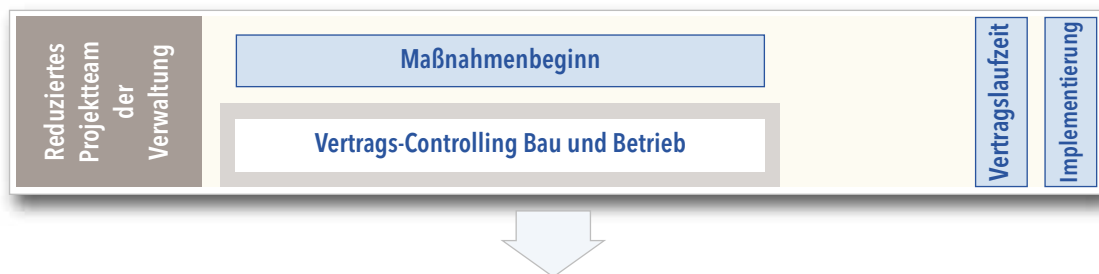
Vor Zuschlagserteilung haben die zuständigen Ausschüsse und Gremien einer PPP-Vergabe an den preferred bidder zuzustimmen. Gleichzeitig ist die Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörden vor Vertragsunterzeichnung einzuholen.

Gem. § 13 Vergabeverordnung (VgV) erfolgt die Mitteilung an die nicht berücksichtigten Bieter. Diese haben dann eine Frist von 14 Kalendertagen, um der Vergabeentscheidung zu widersprechen und ggf. die zuständige Verga-

bekammer anzurufen. Nach Ablauf dieser Frist kann der Vertrag zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner geschlossen werden (sog. Zuschlag, häufig unterteilt in den sog.

„Commercial Close“ als dem Vertragsschluss und dem sog. „Financial Close“ als der Fixierung der Finanzierung).

3.5 PHASE IV - IMPLEMENTIERUNG



Mit der erfolgreichen Beauftragung des obsiegenden Bieters setzt Phase IV des PPP-Beschaffungsprozesses ein, wobei die ausgehandelten Vertragsbedingungen aus Phase III in die Planungs-, Bau- und Betriebs- bzw. Nutzungsphase implementiert und operativ umgesetzt werden.

Der öffentlichen Hand obliegt es nun mittels eines entsprechenden Vertragscontrollings bzw. Budgetcontrollings, die Leistungen des privaten Partners über die Vertragslaufzeit hinweg zu überwachen.

Das PPP-Projektteam hat dafür Rechnung zu tragen, dass entsprechende Controllinginstrumente eingesetzt werden, damit eine effektive Überprüfung der Leistungen des privaten Partners erfolgen kann. Hierunter fällt auch die Berichterstattung an die entsprechenden Entscheidungsgremien in Verwaltung und Politik.

3.5.1 Planungs- und Bauphase

In der Planungs- und Bauphase kommen Controllinginstrumente überwiegend zur Steue-

rung von Terminen, Kosten und Qualitäten zum Einsatz. Unter dem Leistungsbild Controlling subsumieren sich in diesen Phasen folgende Aufgabenstellungen:

Die **Organisation und Dokumentation** umfasst die Festlegung der Projektstruktur und Regelabläufe sowie die Durchführung regelmäßiger PPP-Projektbesprechungen.

Bei der **Prüfung der Planung** werden die Konzepte der Bieter bzw. des späteren privaten Partners auf Übereinstimmung hin mit der outputorientierten Leistungsbeschreibung in den verschiedenen Planungsstufen (Entwurfs-, Genehmigungsplanung und Ausführungsplanung) geprüft.

Die **Prüfung der Ausführung** erfolgt auf der Grundlage von Bauqualitäten, Bemusterungen oder der Durchführung von Abnahmen und Übergaben.

Zum Controlling der **Kosten und der Finanzierung** gehört die Kontrolle des Rechnungs-, Zins- und Tilgungsplanes des privaten Partners. Bei der Einbindung von Fördermitteln gehört

auch die Kontrolle von Förderbedingungen und Verwendungsnachweisen dazu.

Die **Terminkontrolle** umfasst die Prüfung der Terminplanung sowie die Erstellung von Soll-/Ist-Vergleichen.

3.5.2 Betriebsphase

In der Betriebsphase kommen Controllinginstrumente zum Einsatz, die folgende Leistungsbilder umfassen:

Im Rahmen der Betriebsphase umfasst das Leistungsbild aus **Organisation und Dokumentation** die regelmäßige Durchführung von Jour-fixes / Meetings (z. B. quartalsweise) bzw. dem Berichtswesen durch den privaten Partner im Hinblick auf z. B. Energieverbräuche, gesetzliche Sicherheitsüberprüfung etc.

Das Leistungsspektrum der **Instandhaltung** umfasst die Überwachung der Service-Level-Agreements mit ihren Reaktions- und Behebungszeiten und deren vertraglichen Bonus-Malus-Regelungen. Bei der Vereinbarung eines Instandhaltungskontos im PPP-Vertrag sind die entsprechenden Verwendungsnachweise des privaten Partners zu überprüfen.

Das Leistungsbild der **Ver- und Entsorgung** beinhaltet unter anderem die Kontrolle der

Energiepreise (z. B. anhand eines Verbraucherindex oder durch die vertragliche Vereinbarung der Vorlage von Vergleichsangeboten durch den privaten Partner).

Das Leistungsbild **Dienstleistungen** umfasst die Überwachung der Service-Level-Agreements und deren vertragliche Bonus-Malus-Regelungen. Die Nutzerzufriedenheit ist zu ermitteln und zu überwachen. Hierzu müssen Fragebögen entwickelt werden, die sich an ausgewählte Nutzerkreise richten. Die Ergebnisse der Umfragen sind an die entsprechenden Stellen zu kommunizieren.

Zum Leistungsbild **Kosten / Nutzungsentgelt** gehört die Ermittlung des Bonus / Malus soweit entsprechende Regelungen im PPP-Vertrag vorgesehen sind. Preisänderungen, die sich aus vertraglichen Preisgleitklauseln ergeben, sind zu kontrollieren. Falls es zu Konfliktsituationen bei der Leistungserbringung des privaten Partners kommt, ist ein entsprechendes Nachtragsmanagement vorzuhalten.

Ein weiteres Ziel des Controllings in der Betriebsphase ist die regelmäßige Ermittlung von Benchmarks des Projektes aus o. g. Berichtswesen. Hierdurch soll es möglich sein, in beliebigen Zeiträumen Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchführen zu können.

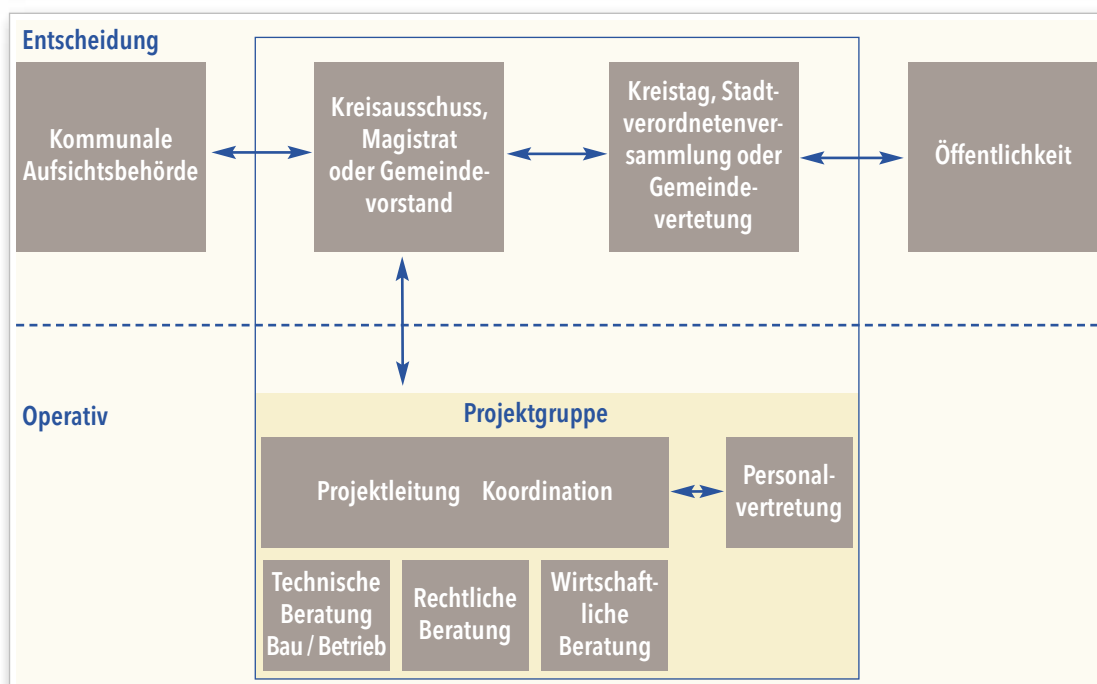
4

PROJEKTORGANISATION

37

Die Realisierung eines PPP-Projektes verlangt eine adäquate Projektorganisation. Hierfür müssen Aufgaben und Verantwortlichkeiten eindeutig festgelegt und Entscheidungsmechanismen eingerichtet werden.

Folgender Organisationsaufbau auf Seiten der öffentlichen Hand wird empfohlen:



Graphische Darstellung der Projektorganisation

4.1 PROJEKTGRUPPE

Die Projektgruppe bildet die Basis des Projektes und verfügt über die Fachkenntnis zur Bearbeitung des anstehenden Beschaffungsprojektes. Sie führt alle operativen Tätigkeiten aus, bereitet alle strategischen Entscheidungen vor und arbeitet den politischen Entscheidungsgremien zu. Von diesen Entscheidungsgremien wird die Projektgruppe mit notwendigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet.

Die Projektgruppe setzt sich zusammen aus der Projektleitung, Vertretern der fachlich zustän-

digen Organisationseinheit / Fachbereich der öffentlichen Körperschaft sowie Vertretern der zukünftigen Nutzer der Infrastrukturprojekte und ist in alle Phasen - von der Bedarfsermittlung, der Bedarfsdeckung, der Vergabe bis zur Implementierung - des Projektes eingebunden.

Die erforderliche technische (Bau und Betrieb), wirtschaftliche und juristische Kompetenz kann durch die öffentliche Hand selbst oder über die Beauftragung externer Berater eingebracht werden.

4.2 EXTERNE BERATER

In allen Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses sollte die Unterstützung durch qualifizierte und vor allem erfahrene Berater geprüft werden. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass alle notwendigen Entscheidungen kompetent beurteilt und abgewogen werden sowie durch die öffentliche Hand getroffen werden können.

Der Umfang von externen Beratungsleistungen hängt im Wesentlichen von den quantitativen und qualitativen Kapazitäten auf Seiten der öffentlichen Hand ab. In welcher Projektphase Aufgaben durch die Einbindung technischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Beratungsleistungen umgesetzt werden können, wird in folgender Abbildung dargestellt.

	Bedarfsermittlung	Bedarfsdeckung	Vergabe	Implementierung
Projektleitung	XX	XX	XX	X
Technische Beratung / Bau	ggf.	XX	XX	X
Technische Beratung / Betrieb	ggf.	XX	XX	X
Rechtliche Beratung	-	XX	XX	X
Wirtschaftliche Beratung	-	XX	XX	X

Da die Ausschreibungsform eines PPP-Projektes für viele Landkreise, Städte und Kommunen in Verbindung mit den großen Projektvolumina und den komplexen Vertragsstrukturen oftmals eine bisher nicht praktizierte Art der Ausschreibung darstellt, bietet es sich regelmäßig an, dass die öffentliche Hand insbesondere das gesamte Ausschreibungsmanagement mit Hilfe von PPP-erfahrenen, technischen, wirtschaftlichen und juristischen

Beratern durchführt. Hierbei sind die technisch-wirtschaftlichen Beratungsleistungen – je nach ihrem Volumen, oberhalb des jeweils gültigen Schwellenwertes, nach der Verdingungsverordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) – grundsätzlich ausschreibungspflichtig. Juristische Beratungsleistungen hingegen müssen nicht im Wege einer förmlichen Ausschreibung vergeben werden, die Beauftragung kann auch freihändig erfolgen.

4.3 OPTIONAL: LENKUNGSGRUPPE / KOORDINIERUNGSGRUPPE

Die Einrichtung einer Lenkungsgruppe / Koordinierungsgruppe ist empfehlenswert, kann aber optional verstanden werden. Die Lenkungsgruppe setzt sich zusammen aus Vertretern aller maßgeblichen politischen Entscheidungsträger, welche speziell für das PPP-Projekt benannt werden.

Die Lenkungsgruppe sollte von den jeweils zuständigen Gemeindeorganen mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen versehen werden, um Entscheidungen mittlerer Priorität (wie z. B. Auswahl der zukünftigen Bieter nach Durchführung des Teilnahmewettbewerbs) eigenständig fällen zu können.

Mit der Lenkungsgruppe sollten alle wesentlichen Projektparameter sowie Entscheidungen diskutiert und vorab abgestimmt werden. So sind die Vertreter der Fraktionen in der Lage, politische Entscheidungen vorzubereiten.

Sofern in der Projektorganisation keine Lenkungsgruppe / Koordinierungsgruppe vorgesehen ist, bereitet die Projektgruppe die Entscheidungen der politischen Gremien dahergehend vor, dass diese Entscheidungen im Rahmen der anberaumten Gremiensitzungen erfolgen können.

4.4 KREISAUSSCHUSS, MAGISTRAT ODER GEMEINDEVORSTAND

Aufgrund der Beauftragung durch den Kreistag, die Stadtverordnetenversammlung oder die Gemeindeverteterversammlung sollten dem Kreisausschuss, Magistrat oder Gemeindevorstand die im Verfahren wesentlichen Entscheidungen vorbehalten bleiben. Hierzu ge-

hören die Anerkennung des Bedarfs, die Entscheidung zur Durchführung der PPP-Maßnahme, die Einstellung in den Haushalt sowie die Entscheidung der Beauftragung des PPP-Projekts.

4.5 KREISTAG, STADTVERORDNETENVERSAMMLUNG ODER GEMEINDEVERTRETUNG

Der Kreistag, die Stadtverordnetenversammlung oder die Gemeindevertretung beschließt über die Durchführung des PPP-Projekts und beauftragt den Kreisausschuss, Magistrat oder Gemeindevorstand mit der konkreten Durchführung des PPP-Projekts. Der Kreistag, die

Stadtverordnetenversammlung oder die Gemeindevertretung wird vom Kreisausschuss, Magistrat oder Gemeindevorstand über die getroffenen Entscheidungen informiert und trägt die entsprechenden Informationen in die Öffentlichkeit.

4.6 KOMMUNALE AUFSICHTSBEHÖRDE

Generell empfiehlt sich die frühzeitige Unterrichtung der zuständigen Aufsichtsbehörden. Um zeitliche Verzögerungen zu verhindern, sollte die Kommunalaufsichtsbehörde frühzeitig über das Projekt und seine Inhalte informiert werden.

besondere die Art der Finanzierung und das Sicherheitskonzept informiert werden. Hierbei ist es unerheblich, ob es sich um anzeige- oder genehmigungspflichtige Vorhaben handelt.

Die entsprechende Instanz sollte über die geplanten wesentlichen Projektparameter, ins-

Als unabhängige Instanz prüft die kommunale Aufsichtsbehörde die finanzielle Leistungsfähigkeit der ausschreibenden Stelle.

4.7 ÖFFENTLICHKEIT

Bei Vorhaben, die im besonderen Fokus des politischen und / oder allgemeinen öffentlichen Interesses stehen, sollte die Öffentlichkeit frühzeitig über alle geplanten Schritte informiert

und ggf. ein Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit erarbeitet werden. Generell ist eine offene Kommunikation über die gesamte Verfahrensdauer - sofern möglich - empfehlenswert.

5 FINANZIERUNG

41

Die Übertragung der Finanzierung auf den privaten Auftragnehmer eröffnet ein breites Spektrum an alternativen Finanzierungsformen. In der Regel sind diese privaten Finanzierungsbedingungen ungünstiger als Kredite, die durch den öffentlichen Auftraggeber selbst in Anspruch genommen werden. Ein Grund hierfür ist, dass Kredite an die Privatwirtschaft unter dem Gesichtspunkt der Risikoabschätzung gewährt werden. Bei der Vergabe von Kommunalkrediten entfällt diese – derzeit zumindest – aufgrund der Insolvenzunfähigkeit öffentlicher Einrichtungen.

Welche Finanzierungsalternative den Vorzug erhalten sollte, hängt im Einzelnen davon ab,

- wie groß das Investitionsvolumen ist,
- welche Risiken im Projekt bestehen und wie diese verteilt und von der öffentlichen Hand gefordert werden und
- wie die weitere Verschuldungsfähigkeit der öffentlichen Hand aussieht, bzw. welche haushalterischen Vorgaben zu beachten sind.

Bedingungen für Finanzierungsalternativen

Für die Finanzierung von PPP-Projekten existiert bislang kein Standardkonzept. Die Wahl der geeigneten Finanzierungsalternative sowie deren konkrete Strukturierung müssen unter Beachtung der vom öffentlichen Auftraggeber gewollten Aufgaben- und Risikoverteilung sowie von den Rahmenbedingungen des PPP-Projekts projektspezifisch erfolgen.

Hierbei ist ebenfalls die Eurostat-Entscheidung über Schuld und Defizit³ zu beachten. Diese unterscheidet für Vermögenswerte, die Gegenstand einer öffentlich-privaten Partnerschaft sind, eine Verbuchung im staatlichen Sektor oder im Sektor der Privatwirtschaft. Nicht in der Bilanz des Sektors Staat zu verbuchen sind Vermögenswerte in PPP-Projekten, wenn die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:

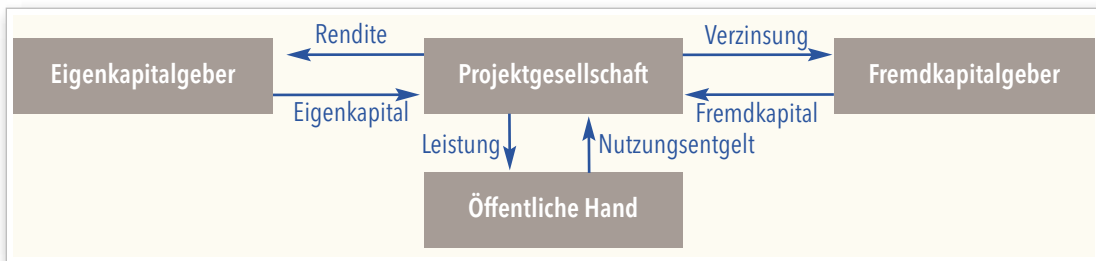
- der private Partner trägt das Baurisiko und
- der private Partner trägt mindestens entweder das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko.

³ vgl. Neue Eurostat-Entscheidung über Defizit und Schuldenstand, Eurostat-Pressestelle, 2004

Auch die gesetzlichen Regelungen zur so genannten Zinsschranke (§ 4h Einkommenssteuergesetz i. V. m. § 8a Körperschaftsteuergesetz), eingeführt durch Unternehmensteuerreform 2008, sind zukünftig bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sowie der Konzeption und Durchführung von PPP-Modellen zu berücksichtigen. Die häufigsten in PPP-Projekten eingesetzten Finanzierungsformen sind die Forfaitierung mit Einredeverzicht und die Projektfinanzierung.

Die häufigsten in PPP-Projekten eingesetzten Finanzierungsformen sind die Forfaitierung mit Einredeverzicht und die Projektfinanzierung.

5.1 PROJEKTFINANZIERUNG



Schema der Finanzierungsalternative Projektfinanzierung

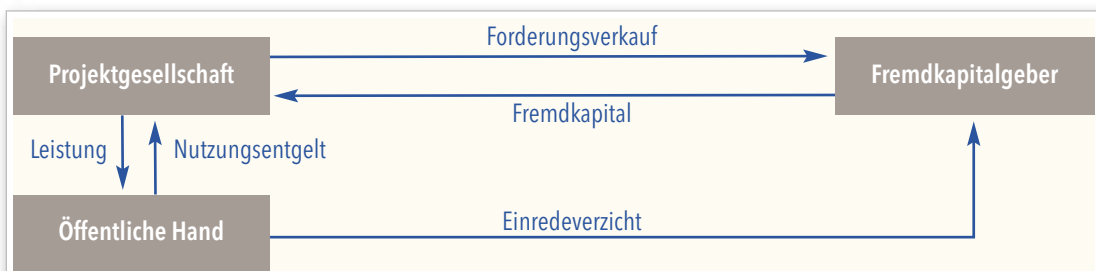
Unter Projektfinanzierung versteht man die Finanzierung einer sich selbst tragenden, abgrenzbaren Wirtschaftseinheit, bei der die Fremdkapitalgeber hinsichtlich ihres Schuldendienstes in erster Linie auf die erwarteten Zahlungsströme (Cash Flows) dieser Einheit abstellen.

ist, einen zur Deckung des Schuldendienstes, der Betriebskosten und der Eigenkapitalverzinsung ausreichenden Cash Flow - zumindest während der gesamten Kreditlaufzeit - zu erwirtschaften.

Bei einer Projektfinanzierung sind aus Sicht der Fremdkapitalgeber vornehmlich die Ertragskraft und die Risikostruktur des Projektes entscheidend. Bei ihrer Kreditentscheidung stellen sie primär darauf ab, ob das Projekt in der Lage

Das finanzierende Kreditinstitut wird zur Prüfung der Ertragskraft und der Risikostruktur des Projektes umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Je nach Ergebnis der Prüfung liegt der Zinssatz für das Fremdkapital in der Regel zwischen ca. 60 - 100 Basispunkte über Kommunalkreditkonditionen.

5.2 FORFAITIERUNG MIT EINREDEVERZICHT



Schema der Finanzierungsalternative Forfaitierung mit Einredeverzicht

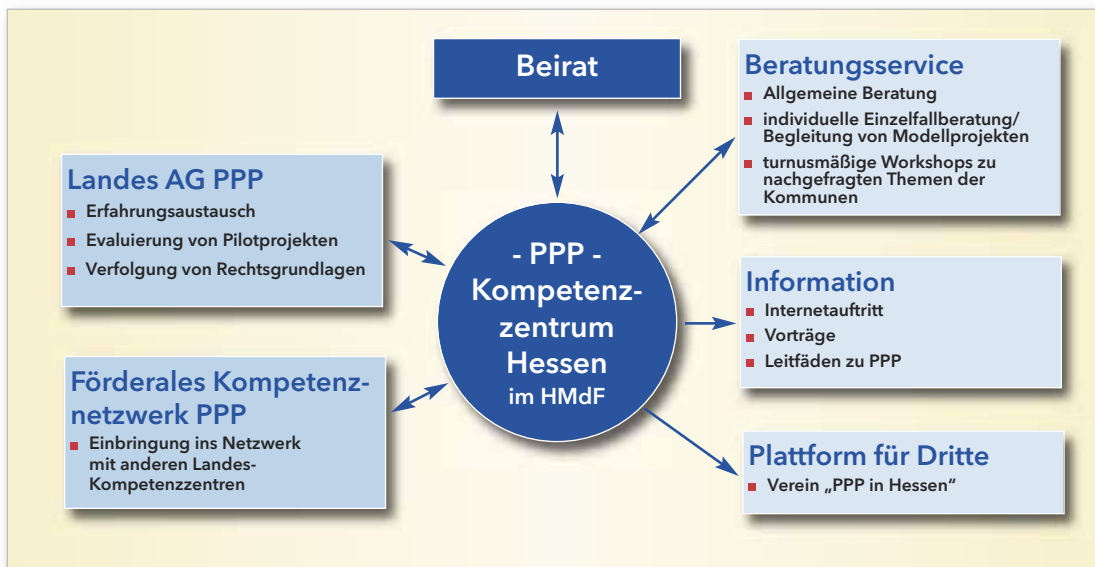
Unter Forfaitierung, in der Praxis auch als Forderungskauf bzw. -verkauf bezeichnet, versteht man den regresslosen Verkauf bestehender oder zukünftiger Forderungen durch einen Forderungsverkäufer – bei PPP-Projekten handelt es sich hierbei um den privaten Auftragnehmer, dessen Leistungen i. d. R. mit einem ab der Betriebsphase fälligen Leistungsentgelt entgolten werden – an einen Forderungskäufer – bei PPP-Projekten handelt es sich i. d. R. um die finanzierende Bank. Im Rahmen der Forfaitierung überträgt der private Auftragnehmer die jeweilige Forderung an die finanzierende Bank, welche die Forderung im eigenen Namen einzieht.

Kraft Abtretung der Forderung gehen bei der Forfaitierung sämtliche Vertrags- und Nebenrechte auf die finanzierende Bank über. Diese übernimmt bei der Forfaitierung zugleich das Risiko der Forderungserfüllung. Bei Zahlungsunfähigkeit des öffentlichen Vorhabensträgers kann die finanzierende Bank somit keinen Rückgriff auf den privaten Auftragnehmer nehmen und trägt somit das Risiko des Zahlungsausfalls. Der private Auftragnehmer haftet allerdings für den rechtlichen Bestand der Forderung. Er haftet dem Vorhabensträger als Gläubiger seiner Dienst- bzw. Werkleistung nach den allgemeinen Regeln über dies auf Schadenersatz wegen Nichterfüllung. Sonstige Gegenrechte kann der Vorhabensträger nach den Grundregeln des sog. Schuldnerschutzes nunmehr dem neuen Gläubiger entgegen halten.

Kommunalkreditähnliche Finanzierungsbedingungen lassen sich indes nur dann erreichen, wenn der öffentliche Vorhabensträger gegenüber der finanzierenden Bank auf jegliche Einreden und Einwendungen aus dem Grundgeschäft sowie die Aufrechnung von Forderungen verzichtet. Mit dem Verzicht erklärt sich der Vorhabensträger bereit, seinen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der finanzierenden Bank auch dann nachzukommen, wenn bestimmte Projektumstände eintreten, bspw. eine nicht vertragskonforme Leistungserstellung durch den Privaten, die ihn ansonsten zur Minderung von Zahlungen oder zur Geltendmachung von sonstigen Gewährleistungsrechten legitimieren würde. Für den Extremfall einer vorzeitigen Projektbeendigung ist der Vorhabensträger bei Abgabe einer Einrede- und Einwendungsverzichtserklärung bei entsprechender Ausgestaltung im Einzelfall sogar verpflichtet, den gesamten noch ausstehenden Restbetrag der Forderung an die finanzierende Bank zu zahlen.

Zur Absicherung oben beschriebener Konsequenzen aus der Abgabe einer Einrede- und Einwendungsverzichtserklärung sind weitere Sicherheitsinstrumente zur Absicherung der Projektrisiken zu vereinbaren. Eine unmittelbare und vollständige Koppelung der Finanzierungsvergütung des privaten Partners an die von ihm gewährleistete Verfügbarkeit, Qualität, etc. lässt sich hier – im Gegensatz zur Projektfinanzierung – nicht erreichen.

PPP-KOMPETENZZENTRUM HESSEN



Übersicht PPP-Kompetenzzentrum Hessen

Das Land Hessen hat durch Beschluss des Kabinettsausschusses für Verwaltungsreform und Verwaltungsinformatik im Herbst 2003 das Beschaffungsverfahren PPP angestoßen, mit dem Ziel, jede Hochbaumaßnahme aus dem aktuellen Baubedarf auf eine PPP-Eignung zu überprüfen und nach Durchführung von Pilotprojekten die Beschaffungsvariante

PPP in das Regelverfahren zu integrieren. Dies wurde in der Folgezeit mit mehreren PPP-Projekten umgesetzt.

Mit der Verantwortung für das Zentrale Baumanagement und den beiden Landesbetrieben Hessisches Immobilienmanagement und Hessisches Baumanagement war es naheliegend,

das Kompetenzzentrum des Landes Hessen im Finanzministerium anzusiedeln, von wo aus der Kontakt ressortübergreifend innerhalb der Landesregierung gewährleistet ist.

In Hessen wurde von Anfang an der Ansatz verfolgt, durch landeseigene PPP-Pilotprojekte im Hochbaubereich in kurzer Zeit eigene Erfahrungen zu sammeln und diese praktischen Erkenntnisse an die hessischen Kommunen weiterzugeben. Das PPP-Kompetenzzentrum steht hierfür den über 400 hessischen Kommunen als eine erste, neutrale und kostenfreie Anlaufstelle rund um Fragen zu PPP zur Verfügung. Ziel ist es, die kommunalen Entscheidungsträger an die Grundlagen von PPP-Vorhaben heranzuführen.

Den Kommunen steht es frei, sich über PPP beim Kompetenzzentrum kostenfrei zu informieren. In der Regel finden hierzu Grundlagengespräche statt. Die Kommunen führen ihre PPP-Projekte in eigener Verantwortung durch. Das Kompetenzzentrum steht nicht in Konkurrenz zu freiberuflichen Experten, die die Kommune i. d. R. als Berater für ihre PPP-Projekte einschaltet.

Das PPP-Kompetenzzentrum sucht einzelne kommunale Modellprojekte in Hessen aus, die exemplarisch für Bauvorhaben anderer Kommunen betrachtet werden können. Ziel ist es dabei, die Kommunen bei der Durchführung zu unterstützen und Erkenntnisse für Optimierungen in den Abläufen zu sammeln.

Das HMdIS hat bisher mit Erlassen vom 25. August 2005 (StAnz. S. 3547) und vom 25. August 2006 (StAnz. S. 2095) den Kommunen empfohlen, von dem Beratungsangebot des Kompetenzzentrums Gebrauch zu machen, wenn sie beabsichtigen, Maßnahmen im Rahmen von PPP zu realisieren. Die kommunalaufsichts-

Mitglieder des Beirates des PPP-Kompetenzzentrums Hessen:

Vorsitz:

Staatssekretär Hessisches Ministerium der Finanzen

Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern

Architekten- und Stadtplanerkammer

Bankverband Hessen e.V.

Bauindustrieverband Hessen-Thüringen

Helaba – Landesbank Hessen-Thüringen

Hessischer Landkreistag

Hessischer Städte- und Gemeindebund

Hessischer Städtetag

Hessisches Ministerium der Finanzen /
PPP-Kompetenzzentrum

Hessisches Baumanagement

Hessisches Immobilienmanagement

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr
und Landesentwicklung

Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main

Rechtsanwaltskammer Frankfurt am Main

Technische Universität Bergakademie Freiberg

Technische Universität Darmstadt

Verband Baugewerblicher Unternehmer Hessen e.V.

Vereinigung hessischer Unternehmerverbände

VÖB – Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

rechtlichen Befugnisse werden hiervon nicht berührt.

Nicht nur die Beratung bzw. die Informationsvermittlung rund um PPP für die hessischen Kommunen, sondern auch die Begleitung der PPP-Pilotprojekte des Landes, die Evaluierung der Pilotprojekte und die Grundlagenarbeit (ressortübergreifend, auch auf Bundesebene) sind wesentliche Aufgaben des PPP-Kompetenzzentrums Hessen.

Das Kompetenzzentrum Hessen ist im Hessischen Ministerium der Finanzen angesiedelt.

Folgende Übersichten sind diesem Leitfaden im Anhang beigefügt:

7.1 VERTRAGSMODELLE

7.2 PPP-EIGNUNGSTEST

7.2.1 Projektsteckbrief

7.2.2 Checkliste

7.3 ÜBERSICHT ZU LEISTUNGEN EXTERNER BERATER IN DEN PROJEKTPHASEN

7.1 VERTRAGSMODELLE

Im Rahmen von PPP-Lösungen kommen verschiedene Vertragsmodelle zur Anwendung. Dabei kann die Gestaltung der Vertragsmodelle, insbesondere der Endchaftsregelung und der Refinanzierung (z. B. Nutzerfinanzierung oder Leistungsentgelte durch den öffent-

lichen Partner), Auswirkungen auf die Projektierung des Projektes haben. Die Wahl der Vertragsmodelle hat auch Auswirkungen auf die Beanspruchung von Fördermitteln und das aufsichtsrechtliche Genehmigungsverfahren. Die gebräuchlichsten Modelle sind:

Erwerbermodell	Der private Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird; die Laufzeit beträgt i.d.R. 20-30 Jahre. Zum Vertragsende geht das Eigentum an Grundstück und Gebäude auf den öffentlichen Auftraggeber über. Das Entgelt besteht in einer regelmäßigen Zahlung an den Auftragnehmer; es wird bei Vertragsschluss festgesetzt und besteht aus den Komponenten für Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Erwerb der Immobilie inkl. Grundstück, einschließlich möglicher Zuschläge für den betriebswirtschaftlichen Gewinn, der auch die Risikoübertragung abdeckt.
Inhabermodell	Das Inhabermodell entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Im Unterschied zu diesem betrifft das Projekt aber ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird vom privaten Auftragnehmer ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Der öffentliche Auftraggeber wird bzw. bleibt daher bereits mit der Errichtung bzw. Sanierung Eigentümer des Gebäudes. Dem privaten Auftragnehmer wird während der Betriebsphase ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht an der Immobilie eingeräumt, damit er eine Rechtsgrundlage für die vereinbarten eigenständig durchgeführten Tätigkeiten in der Betriebsphase erhält.
Leasingmodell	Der private Auftragnehmer übernimmt Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Anders als beim Erwerbermodell besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Der Auftraggeber hat vielmehr ein Optionsrecht, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem vorab fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Als Nutzungsentgelt zahlt der Auftraggeber regelmäßige Raten („Leasingraten“) an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten ist das Entgelt für die (Teil-)Amortisation der Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten einerseits und den Betrieb andererseits. Der Preis, zu dem der öffentliche Auftraggeber das Eigentum am Ende der Vertragslaufzeit erwerben kann, ist ebenfalls bereits im Zeitpunkt des Vertragsschlusses fixiert.
Mietmodell	Das Mietmodell entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Allenfalls kann das Gebäude zum im Zeitpunkt des Vertragsablaufs zu ermittelnden Verkehrswert erworben werden. Der Auftraggeber zahlt regelmäßige Raten an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung („Miete“) und den Betrieb.
Contractingmodell	Das Vertragsmodell erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von bestimmten technischen Anlagen oder Anlagenteilen durch den Auftragnehmer in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Die Laufzeit beträgt ca. 5 - 15 Jahre, das Entgelt besteht in regelmäßigen, bei Vertragsschluss festgesetzten Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Auftragnehmers.
Konzessionsmodell	Beim Konzessionsmodell verpflichtet sich der Auftragnehmer, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an den Bürger zu erbringen. Im Gegenzug erhält er das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Er steht in unmittelbarer vertraglicher Beziehung zu den Nutzern. Die Berechtigung zur Entgelt- oder Gebührenerhebung wird durch Verleihung der Berechtigung zur Erhebung einer Gebühr oder durch eine Tarifgenehmigung zur Erhebung eines privatrechtlichen Entgelts übertragen. Gegenstand einer Konzession kann sowohl eine Bau- wie auch eine Dienstleistung sein.
Gesellschaftsmodell	Bei den sog. Gesellschaftsmodellen werden öffentliche Aufgaben (z.B. Finanzierung und Durchführung eines Infrastrukturprojekts) auf eine Objektgesellschaft übertragen, an der der öffentliche Partner (oftmals mehrheitlich) neben einem oder mehreren privaten Unternehmen, deren Gesellschaftsanteile nicht ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen werden, beteiligt ist. Die gesellschaftsvertragliche Vereinbarung kann mit weiteren PPP-Vertragsmodellen kombiniert werden.

7.2 PPP-EIGNUNGSTEST

7.2.1 Projektsteckbrief

Projektträger	1	Informationen zum Projektträger	(1) Wer ist Projektträger? (2) Organigramm der beteiligten Institutionen (3) Identifikation der zu beteiligenden Entscheidungsträger (4) Federführung für PPP-Projekt (5) Installation einer Projektgruppe (Beteiligte?)
Projektspezifische Daten / Fragen	2	Gebäudetyp	(1) Schule, Verwaltungsgebäude, Sporthalle etc.
	3	Projektart	(2) z. B. Neubau, Sanierung, Zusammenlegung von Liegenschaften
	4	Projektgröße / Projektvolumen	(3) Nutzungsbedarf in qm BGF (4) Voraussichtliche Bau-Investitionskosten (5) Ist Projekt in verschiedene Lose aufteilbar (z. B. 2x10 Schulen)
	5	Grundstückssituation	(6) Grundstücksgröße (7) Ist Bestandsimmobilie mit Grundstück an Privaten veräußerbar? Welche Voraussetzungen gibt es hierfür?
	6	Baurecht / Baugenehmigung	(8) Liegt Baurecht / Baugenehmigung vor?
	7	PPP – Prototyp-Fähigkeit	(9) Kann das Projekt Prototyp-Funktion übernehmen?
	8	Vermarktungsfähigkeit	(10) Ist öffentlichkeitswirksame Vermarktung möglich?
	PPP – Leistungsumfang	9	Lebenszyklusansatz
10		Leistungsbeschreibung / Nutzungskonzept	(2) Ist ein Nutzungskonzept vorhanden? Welche Nutzeranforderungen / qualitative Vorgaben gibt es?
11		Risikoverteilung	(3) Besteht ein signifikantes Risikoprofil? (4) Gibt es bestimmte Risiken, die von vornherein nicht transferierbar sind?
12		Nutzerfinanzierung	(5) Ist Nutzerfinanzierung (teilweise) möglich?
13		Einnahmequellen	(6) Sind sonstige Einnahmequellen generierbar, wenn ja welche?
PPP-Verfahren	14	PPP-Verfahrensablauf	(1) Wie könnte ein PPP-Verfahrensablauf aussehen?
	15	Fördermittel für Machbarkeitsstudie / Ausschreibungsverfahren	(2) Sind Fördermittel denkbar, wenn ja woher und in welcher Höhe?
Daten für den Wirtschaftlichkeitsnachweis	16	Planungsdaten Baukosten	(1) Welche Planungsreife liegt vor? (2) Gibt es eine oder u. U. auch bereits im Zeitverlauf mehrere Kostenschätzungen? (3) Wer hat diese ermittelt? (4) Auf welcher Planungsreife beruht/en die Kostenschätzung/en ? (5) Gibt es Gutachten zu Brandschutz, Kontaminierung etc.
	17	Planungsdaten Planungs- und Bauzeit	(6) Wie sehen nach derzeitiger Planung die voraussichtlichen Planungs- und Bauzeiten aus? (7) Gibt es Vorgaben zum Nutzungsbeginn?
	18	Ist-Daten	(8) zu Gebäudedaten (Miet/Verkehrsflächen) (9) zu Grundstücksdaten (10) Zu Betriebskosten (11) Wann und wie sind sie aufgenommen? (12) Wie lange reichen sie zurück?
	19	Gibt es historische Vergleichsdaten	(13) Vergleich Planungsdaten / Submission / Abrechnung bei Baukosten und (14) Bauzeiten (15) Betriebskosten (16) Instandhaltungskosten
Haushaltsrechtlich relevante Daten	20	Investitionsentscheidung getroffen?	(1) Maßnahmenwirtschaftlichkeit muss gegeben sein (BMF-Vorgabe). Projekt muss konventionell oder per PPP realisiert werden, keine zusätzliche Realisierung, wenn es konventionell keine Chance hätte. (2) Problem: Haushaltsreife setzt traditionell einen bestimmten Planungsstand voraus. (3) Welcher Reifegrad ist hier erforderlich? (4) Wer hat die Federführung für die Erstellung der notwendigen Planungsleistungen?
	21	Gibt es haushaltsrechtliche Vorgaben für ein bestimmtes PPP-Modell?	(5) Veranschlagung im Verwaltungshaushalt oder im Vermögenshaushalt ?

7.2.2 Checkliste (Beispiel)

Projekt:	Projektname				
Phase:	Phase I: Bedarfsermittlung				
Dokument:	PPP-Eignungstest				
Erstellt am:	Datum				
Erstellt von:	Verfasser				
	Muss-/Kann Kriterium	Gewichtung	ja	nein	Bemerkungen
Allgemeine Kriterien: (Was ist bei der Durchführung von PPP-Projekten allgemein zu beachten?)					
Besteht beim Maßnahmenträger und der Politik Akzeptanz zur Umsetzung der Maßnahme?					
Besteht beim Maßnahmenträger und der Politik Akzeptanz zur Einbindung privater Partner bei der Finanzierung von Maßnahmen?					
Besteht beim Maßnahmenträger und der Politik die Bereitschaft, die Mehrheit an einer Projektgesellschaft auf einen privaten Partner zu übertragen?					
Besteht beim Maßnahmenträger und der Politik die Bereitschaft, Personal überzuleiten?					
Besteht beim Maßnahmenträger und der Politik die Bereitschaft, den Lebenszyklusansatz umzusetzen oder ist die losweise Vergabe vorgeschrieben?					
Ist der Maßnahmenträger bereit, Risiken, die der private Partner nicht beeinflussen kann, weiterhin selbst zu tragen?					
Ist der Maßnahmenträger bereit, sich langfristig an einen privaten Vertragspartner zu binden?					
Ist der Maßnahmenträger bereit, die Leistungen des Projektes outputspezifisch oder funktional zu beschreiben?					
Ist der Maßnahmenträger bereit, leistungsabhängige Vergütungen zu akzeptieren und zu vereinbaren?					
Kann das Projekt marktnah entwickelt werden?					
Ist Wettbewerb auf Bieterseite zu erwarten?					

	Muss-/Kann Kriterium	Gewichtung	ja	nein	Bemerkungen
Sektorenspezifische Kriterien:					
(Welche Anforderungen ergeben sich aus der Zugehörigkeit eines Projektes zu einem bestimmten Sektor?)					
Können bestehende und zukünftige Förderprogramme (Investitionszuschüsse und zinsvergünstigte Darlehen) von Bund, Ländern und Kommunen in das PPP-Projekt eingebracht werden?					
Bestehen Risiken bei der Umsetzung eines langfristigen Projektes aufgrund der demographischen Entwicklung? (bei Schulen)					
Können bestehende und zukünftige Förderprogramme (Investitionszuschüsse und zinsvergünstigte Darlehen) von Bund, Ländern und Kommunen in das PPP-Projekt eingebracht werden?					
Können die entsprechenden Verkehrsprognosen berücksichtigt werden (bei Verkehrsinfrastrukturprojekten)?					
Kann der Innovationszyklus berücksichtigt werden (bei IuK-Projekten)?					
Modellspezifische Kriterien:					
(Welche Anforderungen ergeben sich aus dem gewählten PPP-Modell?)					
Ist das Inhabermodell umsetzbar?					
Ist das Konzessionsmodell umsetzbar (bei Infrastrukturprojekten)?					
Projektspezifische Kriterien:					
(Welche Anforderungen ergeben sich aus den spezifischen Gegebenheiten des untersuchten Projekten?)					
Ist es möglich, die Elemente des Projektlebenszyklus so zu verknüpfen, dass Synergieeffekte zu erzielen sind?					
Sind die Projektrisiken bekannt und ist es grundsätzlich möglich, sie an einen PPP-Partner zu übertragen?					
Bestehen langfristige, projektspezifische vertragliche Vereinbarungen (z. B. Dienstleistungs- und Versorgungsverträge) mit privaten Partnern, die das PPP-Projekt beeinflussen können?					

	Muss/Kann Kriterium	Gewichtung	ja	nein	Bemerkungen
Projektspezifische Kriterien: (Welche Anforderungen ergeben sich aus den spezifischen Gegebenheiten des untersuchten Projekten?)					
Bestehen langfristige, projektspezifische vertragliche Vereinbarungen (z. B. Kooperationsverträge) mit anderen Hoheitsträgern, die das PPP-Projekt beeinflussen können?					
Ist die geplante Maßnahme haushaltsverträglich?					
Ist das Projektvolumen ausreichend hoch, um über etwaige Effizienzgewinne die Transaktionskosten zu kompensieren?					
Können die zu erbringenden Dienstleistungen (Bauunterhaltung, Bewirtschaftung, Hausmeisterservice, Reinigungsservice, Verwaltung, Wachdienste, Catering, Pflege von Außenanlagen) auf einen privaten Partner übertragen werden?					
Können die fremd vergebenen Dienstleistungen auf einen neuen privaten Partner übertragen werden?					
Eignet sich das Projekt – aufgrund der geographischen Gegebenheiten, des Standortes – für eine Bündelung mit weiteren Projekten?					
Ist die gleichschnelle Bearbeitung bei PPP und konventioneller Realisierung möglich?					

7.3 ÜBERSICHT ZU LEISTUNGEN EXTERNER BERATER IN DEN PROJEKTPHASEN

	Bedarfsermittlung / Bedarfsdeckung	Vergabe	Implementierung
Nicht delegierbare Aufgaben der Projektleitung	<p>Abstimmung mit den politischen Gremien und der kommunalen Aufsichtsbehörde</p> <p>Information der Öffentlichkeit</p> <p>Festlegung von Projektbudgets und Einstellung in den Haushalt</p> <p>Festlegung des auszuschreibenden Projektvolumens</p> <p>Beauftragung von Gutachten und weiteren erforderlichen Untersuchungen</p>	<p>Abstimmung mit den politischen Gremien und der kommunalen Aufsichtsbehörde</p> <p>Freigabe der Verdingungsunterlagen</p> <p>Prüfung der Angebotsauswertung</p> <p>Prüfung des Wirtschaftlichkeitsnachweises</p> <p>Festlegung sowie stufenweise Reduzierung des Bieterkreises bis zur Auswahl des besten Angebotes</p> <p>Information der Öffentlichkeit</p>	<p>Abnahme, evtl. Erteilung des Einredevetzichts</p> <p>Teilnahme an regelmäßigen Besprechungen</p> <p>Rechnungsprüfung und Anweisung</p> <p>Prüfung des Vertragscontrollings</p> <p>Bewertung des AN zur Ermittlung der leistungsbezogenen Vergütung</p> <p>Verwaltung von Instandhaltungskonten, Bürgschaften, etc.</p>
Rechtliche und steuerliche Beratung	<p>Durchführen eines Vergabeverfahrens zur Auswahl und Beauftragung der übrigen Berater (rechtlicher Berater muss nicht in einem formellen Verfahren ausgewählt werden)</p> <p>Ermittlung der rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen</p> <p>Klärung von Fördermöglichkeiten sowie von Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten</p> <p>Rechtliche und steuerlich optimierte Konzeption des PPP-Modells unter besonderer Berücksichtigung haushaltsrechtlicher Implikationen und der Finanzierungsoptionen</p> <p>Rechtliche und steuerliche Implikationen der Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsprognose</p>	<p>Steuerung und Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erstellung der Verdingungsunterlagen (Bieterleitfaden, Verträge) - Erstellung der Projektinformationen - Einrichtung Datenraum - Festlegung des Vergabeverfahrens - Markterkundung bzgl. potentieller Investoren - outputspezifische Leistungsausschreibung - Bekanntmachung - Angebotsaufforderung und -auswertung - Verhandlungsverfahren / Wettbewerblicher Dialog - Bieterauswahl und Vergabeempfehlung - Durchführung der Vergabe 	<p>Vorbereitung und Durchführung der Abnahme („Objektübergabe“)</p> <p>Vertragscontrolling</p> <p>Qualitätsüberwachung / Mängelfeststellung</p>

	Bedarfsermittlung / Bedarfsdeckung	Vergabe	Implementierung
Rechtliche und steuerliche Beratung	Dokumentation des Projektverlaufs Vorbereitende rechtliche und steuerliche Maßnahmen, z. B. Gesellschaftsgründung, Aus- gliederung etc.		
Wirtschaft- liche Beratung	Unterstützung bei der Priorisierung und ggf. Bündelung von Projekten Durchführung des Eignungstests, insbesondere – Ermittlung der wirtschaft- lichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Finanze- rungsmöglichkeiten – Bedarfsplanung – Projektdefinition – was soll gebaut werden? – Gegenstand der Betriebsleistungen? – Akzeptanz- und Umsetzungs- management für das Projekt („politische Durchsetzbarkeit“) Erstellung des Machbarkeits- studie, insbesondere – Ermittlung der Kosten bei vergleichbaren Projekten – Berechnung des Public Sector Comparator (Kosten Eigenermittlung) – Risikoanalysen Berechnung Kosten PPP-Variante Wirtschaftlichkeitsprognose	Unterstützung bei der Definition der Projektrahmen- bedingungen: – konkreter Leistungsumfang – Wahl der Finanzierung – ggf. Anpassung der Wirtschaft- lichkeitsprognose Markterkundung bzgl. potentieller Investoren Unterstützung bei der Erstellung der Verdingungsunterlagen (wirtschaftliche Kriterien) Angebotsauswertung / Prüfung Wirtschaftlichkeitsnachweis	Vertragscontrolling (wirtschaftliche Aspekte) – Zahlungsvercontrolling – Zinsfluss – Fördermittelfluss Benchmarking des Projektes und Wirtschaftlichkeitsberech- nungen
Technische Beratung / Bau	Erste Aufnahme der Ist-Situation und Gebäude- planung sowie Planung sonstiger Baumaßnahmen Erstellung Eckpunkte eines Raumprogramms	Unterstützung bei der Erstel- lung der Verdingungsunterlagen (BQA), insbesondere: – Bestandsbeschreibung – Raumprogramm – Beschreibung von nutzer- spezifischer Ausstattung (Diffe- renzierung nach Bestandsmit- nahme und Neubedarf)	Überwachung Planungsphase: – Organisation, Koordination, Information und Dokumentation – Vorbereitung und Durch- führung regelmäßiger Besprechungen

	Bedarfsermittlung / Bedarfsdeckung	Vergabe	Implementierung
Technische Beratung / Bau	<p>Plausibilisierung von Flächenbedarfen</p> <p>Kostenschätzung</p> <p>Unterstützung bei der Projektentwicklung</p> <p>Erstellung bzw. Empfehlung zur Beauftragung baufachlicher Gutachten</p> <p>Machbarkeitsstudie, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marktattraktivität - Wiederverwendungsmöglichkeiten - Bauzeiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung von Schnittstellenlisten - Beschreibung funktionaler Zusammenhänge - Beschreibung von Oberflächenqualitäten - Beschreibung der technischen Gebäudeausstattung - Erarbeitung ökologischer Ziele - Beschreibung des Planungs- und Bauablaufs - Zustandsbeschreibung des Bauwerks in den verschiedenen Vertragsphasen - Umzugsplanung <p>Unterstützung bei Bieterauswahl aufgrund baufachlichen und architektonischer Kriterien</p> <p>Unterstützung bei Aufklärungsgesprächen und Bieterverhandlungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bewertung von Planungsänderungen - Prüfung der Entwurfsplanung, Genehmigungsplanung und Ausführungsplanung - Überprüfung von Materialien auf Übereinstimmung mit den projektvertraglichen Vereinbarungen (Bemusterungen) <p>Überwachung der Bauausführung / Sanierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorbereitung und Durchführung regelmäßiger Besprechungen - Überprüfung der Ausführungsleistungen durch Baubegehungen - Terminüberwachung - Kostenkontrolle im Hinblick auf die Gesamtinvestitionskosten
Technische Beratung / Betrieb	<p>Erste Aufnahme der Ist-Situation</p> <p>Empfehlung zur Leistungsübertragung, z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instandhaltung - Ver- und Entsorgung - Hausmeisterdienste - Sekretariatsdienste - Reinigung - EDV-Administration - Sicherheitsdienste <p>Personalübertragung / Personalbeistellung</p> <p>Ermittlung von Betriebskosten aus historischen Daten vergleichbarer Projekte oder durch Benchmarks</p> <p>Machbarkeitsstudie</p>	<p>Unterstützung bei der Erstellung der Verdingungsunterlagen (UBD, SLA), insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschreibung Dienstleistungen - Ziele - Erstellung von Nutzungsprofilen - Qualitätsbeschreibung der Dienstleistungen - Abgrenzungen und Ausschlüsse - Entwerfen von Bewertungsinstrumenten zur Feststellung der leistungsbezogenen Vergütung <p>Unterstützung bei Bieterauswahl aufgrund Betreiberanforderungen</p> <p>Unterstützung bei Aufklärungsgesprächen und Bieterverhandlungen</p>	<p>Überwachung der Aufnahme des Betriebs und laufenden Betrieb des Projektobjektes</p> <p>Überwachung SLA, Ermittlung von Bonus- / Maluszahlungen</p> <p>Überprüfung der garantierten Verbrauchsmengen</p> <p>Benchmarking von Verbrauchsdaten</p> <p>Überprüfung der Kosten im Gebäudebetrieb unter Berücksichtigung von Preissteigerungen</p> <p>Prüfung von Versicherungen, Bürgschaften, Instandhaltungskosten, Vandalismusbudgets</p> <p>Bewertung von Leistungsänderungen</p>

Gestaltungskonzept & Artwork

N. Faber de.sign, Wiesbaden

Druckerei

Chmielorz GmbH, Wiesbaden

Auflage

1.500 Ex.

© Stand März 2009

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Hessischen Landesregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europaparlament. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Die genannten Beschränkungen gelten unabhängig davon, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Druckschrift dem Empfänger zugegangen ist. Den Parteien ist es jedoch gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

HESSEN



Hessisches Ministerium der Finanzen

Friedrich-Ebert-Allee 8
65185 Wiesbaden

www.ppp.hessen.de