

Mindestanforderungen an PPP-Projekte

Anlage zum Schreiben „Prüfungen von PPP-Pilotprojekten“ des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz an das FM vom 13.12.2013

1. Berater

Die Beraterauswahl muss bei Projektbeginn einzelfallbezogen geklärt werden. Zu prüfen ist, welche baufachlichen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Leistungen verwaltungsintern abgedeckt werden können oder durch externes Fachwissen ergänzt werden sollten.

Die Beratungsleistungen müssen hinreichend klar definiert werden, um Schnittstellenprobleme zu reduzieren. Bei Übertragung von Beratungsleistungen in Stufen (z. B. Eignungstest, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Vorbereitung und Durchführung des Ausschreibungsverfahrens) sollten die Angebote für die Beratungsleistung im Zusammenhang eingeholt werden, um die Gesamtkosten der Beratung dem Wettbewerb zu unterstellen.

Bei Abbruch des Verfahrens müssen weitergehende Beratungs- und Vergütungsansprüche ausgeschlossen sein, um interessengeleitete Beratungen zu vermeiden. Es ist sicherzustellen, dass zwischen Beratern und potentiellen PPP-Anbietern keine gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen bestehen.

Auch bei weitgehender Delegation von Aufgaben auf externe Berater, verbleibt die Verantwortung für den Haushalt und für wirtschaftliches Handeln bei der Verwaltung. Sie ist für die fachkundige und wirksame Überwachung der Leistungen ihrer Auftragnehmer verantwortlich. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verschiedener Beschaffungsvarianten müssen schon in einer frühen Phase einer sorgfältigen und objektiven Prüfung unterzogen werden, auch wenn sie von externen Beratern erstellt wurden. Dabei ist der in den Organisationseinheiten der Verwaltung vorhandene Sachverstand zu nutzen.

2. Grundlagen und Begriffe

Eine PPP-Realisierung setzt voraus, dass in jedem Einzelfall die PPP-Eignung geprüft wird. In den Eignungstest sind allgemeine und projektspezifische Rahmenbedingungen einzubeziehen. Zu den allgemeinen Rahmenbedingungen zählen insbesondere die Notwendigkeit und der Bedarf des Projektes, der Nachweis des quantitativen und qualitativen Bedarfs sowie die Haushaltsverträglichkeit hinsichtlich Investitions- und Folgekosten der Maßnahme.

Zu den projektspezifischen Rahmenbedingungen zählt insbesondere die Frage, ob der Bedarf über die vorgesehene Vertragslaufzeit gesichert ist.

Schon bei der Grundlagenermittlung (z. B. Standortfragen, Stellenplan, Ersteinrichtung), der Festlegung des Raumbedarfs, der qualitativen Bedarfsanforderungen und der Förderung sollte die Bauverwaltung beratend tätig werden.

Bereits im Rahmen des PPP-Eignungstests sollte geklärt werden, in welchen Leistungs-bereichen (Planung, Bau, Finanzierung, Dienstleistungen im Betrieb) bei dem betreffenden Projekt Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber einer Eigenrealisierung zu erwarten sind. Sofern eine Kreditfinanzierung aus dem Haushalt des Projektträgers wirtschaftlicher ist, sollte auf die Einbeziehung der Finanzierung in PPP-Verträge verzichtet werden¹.

Die Prüfung des Eignungstests ist Teil der beruflichen Prüfung.

3. Kostenobergrenze

PPP-Verfahren kommen nur dann zur Anwendung, wenn sie über den gesamten Lebenszyklus wirtschaftlicher als eine Eigenrealisierung sind. Der Betrachtungszeitraum für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte sich an der wirtschaftlichen Nutzungsdauer ausrichten und nicht auf die üblichen Vertragslaufzeiten von PPP-Vertragsmodellen zwischen 20 und 30 Jahren beschränken.

Zu den Aufgaben des Bauherrn gehört es, Art und Umfang der Baumaßnahme zu bestimmen. Für die nach dem PPP-Leitfaden durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche muss eine Kostenobergrenze für die Eigenrealisierung nach objektiven Kriterien ermittelt werden. Dies setzt eine wirtschaftlich optimierte Planung voraus. Je spezieller die Maßnahme desto detaillierter sind die Anforderungen an die planerischen Vorleistungen. Eine interdisziplinäre Planung ist Voraussetzung für eine hinreichend genaue Ermittlung optimierter Bau- und Nutzungskosten (Lebenszykluskosten) als Kostenobergrenze. Die Kostenobergrenze bildet den Maßstab für den Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Beschaffungsvarianten. Mit zunehmender Planungstiefe sind die Lebenszykluskosten zu präzisieren.

Im Regelfall wird eine Entwurfsplanung erforderlich sein. Je spezieller das Gebäude, desto detaillierter sind die Anforderungen an die planerischen Vorleistungen. Bei einfachen Bauaufgaben kann eine Vorentwurfsplanung ausreichen. Bei Denkmalschutz- und Sanierungsprojekten sind vor einer Ausschreibung sorgfältige Bestandsuntersuchungen durchzuführen und allen Bietern zur Kenntnis zu geben.

Die Beeinflussbarkeit und das Ausmaß möglicher Planungsoptimierungen auf die Lebenszykluskosten sind in frühen Planungsphasen am höchsten. Deshalb sollen bei Baumaßnahmen des Landes angemessene Zeiten zur Optimierung der Entwurfsplanung unter dem Gesichtspunkt der Lebenszykluskosten vorgesehen werden. Dabei werden u. a. schon im Rahmen der KVM-Bau- entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erfolgen.²

Zu Beginn der Planung werden in den Kostenermittlungen hohe Toleranzen kaum zu vermeiden sein. In den weiteren Stadien der Vorentwurfs- und Entwurfsplanung sind die Bau- und

¹ Erfahrungsaustausch am 28. November 2013 im Ministerium der Finanzen

² Schreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Dezember 2012 Az.: H 1200 - 4525 BfH; Stellungnahme zu Randnummer 4 der Prüfung finanzieller Beziehungen zwischen dem Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) und dem Land.

Nutzungskosten möglichst realistisch zu ermitteln und iterativ fortzuschreiben. Die auf dieser Grundlage festgelegte Kostenobergrenze bildet die Grundlage für Wirtschaftlichkeitsvergleiche von Planungsalternativen und von verschiedenen Lösungen hinsichtlich der Baukonstruktion und der Ausführungsart, z. B. von Fassaden oder der technischen Gebäudeausrüstung. Die Untersuchungen und Ergebnisse bilden auch die Grundlage für die spätere Leistungsbeschreibung und die Definition der Bauaufgabe.

Wird auf diesen Grundlagen eine Kostenobergrenze festgelegt, erübrigt sich der in dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (2006) vorgesehene vorläufige Wirtschaftlichkeitsvergleich.

4. Baufachliche Prüfung

Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die Bauverwaltung durch die Bewilligungsbehörde zu beteiligen. Die Bauverwaltung unterstützt und berät den Zuwendungsempfänger bei der Projektvorbereitung, der Festlegung des Bedarfs, der Vorbereitung des Antrags bis hin zum Verwendungsnachweis. Sie prüft die Bauunterlagen, die mit dem Antrag auf Zuwendung vorzulegen sind. Ziel der Beratung und Prüfung ist es, eine wirtschaftliche Bauplanung und -durchführung mit möglichst geringen Bau- und Nutzungskosten zu erreichen.

Nutzungskosten machen - über den Lebenszyklus eines Gebäudes betrachtet - in der Regel ein Mehrfaches der Herstellungskosten aus. Um die dadurch verursachten langfristigen Haushaltsbelastungen zuverlässig abschätzen und die Planung wirtschaftlich optimieren zu können, sind Nutzungskostenermittlungen nach DIN 18960 frühzeitig vorzunehmen und in jeder Phase der Bauplanung fortzuschreiben.

Bereits in einer frühen Planungsphase kann so beurteilt werden, ob die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren Nutzen stehen und ob das Bauvorhaben mit der finanziellen Leistungsfähigkeit des Projektträgers in Einklang steht oder diese gefährdet. Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. (vgl. § 24 LHO, § 10 GemHVO).

Wird die Bauverwaltung erst zur baufachlichen Prüfung der Bauunterlagen aus einer PPP-Ausschreibung eingeschaltet, besteht weder Spielraum für eventuell notwendige Korrekturen der Bau- und Kostenplanung, noch liegt ein objektiver Vergleichsmaßstab vor. Ohne eine wirtschaftliche Planung und eine darauf aufbauende Ermittlung der Bau- und Nutzungskosten sind objektive und hinreichend belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche verschiedenener Beschaffungsalternativen nicht möglich.

Für Zuwendungsmaßnahmen wird in Teil II zu § 44 VV-LHO u. a. auch ein Nachweis der Folgekosten gefordert. Der Rechnungshof hat - unabhängig vom Beschaffungsmodell - festge-

stellt, dass die Zuwendungspraxis diesen Anforderungen nicht Rechnung trägt. Im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2010 hat die Landesregierung zugesagt, Teil II zu § 44 VV-LHO und die ZBau-Bestimmungen insoweit zu ergänzen, dass mit der Beantragung von Zuwendungen auch aussagekräftige Folgekostenermittlungen nach DIN 18960 vorzulegen sind, die baufachlich geprüft werden.³

Bei der anstehenden Novellierung der ZBau-Bestimmungen sollen im Einklang mit dem Regelverfahren auch Hinweise zu Verfahren bei alternativen Beschaffungsmodellen aufgenommen werden. Die Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist Teil der baufachlichen Prüfung.

5. Leistungsbeschreibung

Die für die Festlegung der Kostenobergrenze erforderliche Planung bildet auch die Grundlage der Leistungsbeschreibung für die Planungs- und Bauleistungen, die Finanzierung sowie ggf. für weitere Dienstleistungen in der Betriebsphase, wie z. B. Instandhaltung, Reinigung, Wartung, Pflege der Außenanlagen, Ver- und Entsorgung in der Betriebsphase.

Die Leistungen müssen so eindeutig, vollständig und erschöpfend beschrieben werden, dass

- Missverständnisse und Interpretationsspielräume vermieden werden,
- Auftragnehmern keine ungewöhnlichen Wagnisse aufgebürdet werden,
- Bieter ihre Preise sicher und ohne überhöhte Sicherheitszuschläge kalkulieren können, und
- die Vergleichbarkeit der Angebote sowie ein fairer und transparenter Wettbewerb gewährleistet sind.

Zudem muss die Vergleichbarkeit mit den der Kostenobergrenze zugrundeliegenden Leistungen gewährleistet sein. Dies gilt auch bei funktionalen oder outputorientierten Leistungsbeschreibungen.

In der Leistungsbeschreibung müssen qualitative Mindestanforderungen für Bau und Betrieb definiert sein. Eine objektive Bewertung qualitativer Unterschiede setzt voraus, dass die Qualitäten in der ermittelten Kostenobergrenze und in der outputorientierten Leistungsbeschreibung konsistent definiert sowie hinreichend konkret und nach Möglichkeit messbar beschrieben sind ("eindeutig und erschöpfend", vgl. § 7 VOB/A). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist ein sachgerechter abschließender Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht möglich.

Die in der Leistungsbeschreibung festgelegten Qualitätsanforderungen sind Bestandteil der baufachlichen Prüfung. Die für die baufachliche Prüfung zuständige Stelle bestimmt Art und Umfang der Unterlagen, die der Ermittlung der Kostenobergrenze und der Ausschreibung zugrunde zu legen sind.

³ Vgl. Drucksache 16/1180 Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2012 des Rechnungshofs (Drucksache 16/850), zu Textziffer 8: Förderung von Hochbaumaßnahmen in Kommunen - Qualitätsmanagement sicherstellen, baufachliche Prüfung verstärken, Folgekosten berücksichtigen - (Zu. Nr. 3.2 Buchstabe c)

6. Ausschreibung

Um den Arbeits- und Kostenaufwand für die Erstellung der Angebote in vertretbaren Grenzen zu halten, sollte der Umfang der von den Bietern geforderten Unterlagen auf das Notwendige beschränkt werden. Gemäß § 8 Abs. 8 VOB/A sind angemessene Bieterentschädigungen festzusetzen. Der Wettbewerb darf weder durch zu restriktive Rahmenbedingungen noch durch zu gering angesetzte Bieterentschädigungen eingeschränkt werden.

Entsprechend dem Vergaberechtsleitfaden „PPP im Hochbau“ sollte grundsätzlich ein strukturiertes Verhandlungsverfahren durchgeführt werden, bei dem zunächst indikative und in einer zweiten Stufe qualifizierte Angebote eingeholt werden.

Eine Anhebung oder Reduzierung der Kostenobergrenze nach der Submission der Angebote ist nur zulässig, wenn der Leistungsumfang aus wirtschaftlich und sachlich begründeten Notwendigkeiten geändert wird.

7. Preissteigerungen

Zu erwartende Preissteigerungen sind bei der Ermittlung der Kostenobergrenze zu berücksichtigen. Aus Vereinfachungsgründen können die Baukosten bis zur Hälfte der Bauzeit indiziert und der so ermittelte Betrag linear über die gesamte Bauzeit verteilt werden. Dabei sind jedoch Leistungen, die vor Baubeginn oder zu Beginn der Bauausführung erbracht werden, auszunehmen. Im Einzelfall kann der Mittelabfluss auch entsprechend dem voraussichtlichen Bauverlauf geschätzt werden. Die bei den Nutzungskosten erwarteten Preissteigerungen bedürfen wegen der langfristigen Wirkung einer besonders sorgfältigen Abwägung. Hierzu sind Sensitivitätsanalysen erforderlich.

8. Instandhaltungskosten

Wegen der finanziellen Bedeutung der Instandhaltung für die Wirtschaftlichkeit sind detaillierte Ermittlungen der Instandhaltungskosten der Eigenrealisierung erforderlich. Dabei sind die Kosten der regelmäßigen Instandhaltung sowie die Kosten der Ersatzinvestitionen am Ende der Nutzungsdauer der Bauteile in Ansatz zu bringen und der Ermittlung definierte Instandhaltungsqualitäten und -intervalle zugrunde zu legen. Hinsichtlich der hierbei anzuwendenden Methodik und der Lebensdauer von Bauteilen wird auf den "Leitfaden Nachhaltiges Bauen" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung verwiesen.

Der bauteilbezogenen Instandhaltungsplanung ist ein auf die Nutzungsdauer abgestimmtes konkretes Instandhaltungskonzept zugrunde zu legen. Die Beschreibung des Instandhaltungskonzeptes und der Instandhaltungsplanung sollte auch die Grundlage für die Ausschreibung der Instandhaltungsleistungen und die Vereinbarung von Vergütungsregelungen bilden. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte die voraussichtlichen und ggf. unterschiedlichen Mittelabflüsse für Instandhaltungskosten abbilden.

9. Risiken

Eine sachgerechte, d. h. hinreichend objektive und nicht interessengeleitete Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Projektrisiken setzt die Verwendung statistischen Materials und einen umfangreichen Bestand empirischer Daten voraus. Es wird daher die Erarbeitung eines ausreichenden Datenbestandes als Grundlage für die Ermittlung von Einzelrisiken für erforderlich erachtet.

Risiken dürfen nicht überbewertet oder doppelt in Ansatz gebracht werden. Wenn Einzelrisiken, wie z. B. das Nachtrags- und Mengenrisiko oder das Preisrisiko, durch die Aktualisierung der Kostenschätzung entfallen oder gemindert werden, müssen auch die Risikozuschläge entsprechend verringert werden.

Bei der Risikobewertung müssen auch die Abhängigkeiten der Risiken untereinander, z. B. des Planungs- und des Nachtragsrisikos, und die Streuung der Risiken um den Erwartungswert der Schadenshöhe beachtet werden. Aufgrund der unzureichenden Genauigkeit von Kostenprognosen ist auch die Eintrittswahrscheinlichkeit von Unterschreitungen in Betracht zu ziehen.

Es muss berücksichtigt werden, dass die Risiken der einzelnen Risikokategorien allenfalls in extremen Ausnahmefällen in Kumulation eintreten. Um einer Überbewertung von Risiken vorzubeugen, sind daher verschiedene Risikoszenarien zu untersuchen. Auf dieser Grundlage ist eine realistische Risikokumulation festzulegen und neben den Teilrisiken auch die Summe der Risiken in einem Betrag auszuweisen.

Bei den für die Eigenrealisierung angesetzten Risiken handelt es sich nur um kalkulatorische Größen, d. h. sie führen nur im Falle eines Risikoeintritts zu Ausgaben. Dagegen sind die von dem Auftragnehmer kalkulierten Risikokosten der PPP-Maßnahme in den Entgelten enthalten, die der Auftraggeber über die gesamte Vertragszeit auch dann zahlen muss, wenn diese Risiken nicht eintreten. Aus diesem Grund sind insbesondere bei hohen Risikozuschlägen Sensitivitätsanalysen erforderlich, um beurteilen zu können, wie sich Veränderungen der Risikozuschläge auf das Gesamtergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auswirken und wie das Gesamtergebnis ohne Berücksichtigung der Risikozuschläge ausfällt. Ändert sich bei Vergleichsberechnungen ohne Risikozuschläge die Rangfolge der Beschaffungsalternativen im Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht, erhöht dies die Belastbarkeit des Ergebnisses. Der Risikoausweis führt zu einer Ergebnisbandbreite.

Es besteht die Gefahr, dass beim Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die konventionelle Beschaffungsvariante mit hohen kalkulatorischen Risikozuschlägen belegt und die sog. remanenten Risiken, d. h. die im Fall einer PPP-Realisierung beim Auftraggeber verbleibenden Risiken, niedrig eingeschätzt werden. Dem Aufbau eines hinreichenden Datenbestandes kommt insoweit ein hoher Stellenwert zu. Wenn Fördermittel des Landes bereitgestellt werden, sollte

die Teilnahme an den Evaluierungsarbeiten als Nebenbestimmung in den Förderbescheid aufgenommen werden.

10. Zuwendungen

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss grundsätzlich aus der Sicht des Projektträgers erstellt werden. Er hat mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Vergabeentscheidung zu treffen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen gleichwohl auch die Gesamtbelastung aus Sicht des Landes berücksichtigen, wenn das Projekt mit Zuwendungen des Landes gefördert wird.

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind solche Fördermittel nicht zu berücksichtigen, die eine Beschaffungsvariante einseitig bevorzugen. Die Vergabe von Fördermitteln sollte generell so ausgestaltet sein, dass wirtschaftliche Beschaffungsalternativen nicht unterschiedlich gefördert werden. Sofern für beide Beschaffungsvarianten gleiche Bauzeiten angesetzt werden, sind auch identische Zeitpunkte für die Auszahlung der Fördermittel in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen.

11. Boni und Erfolgsprämien

Die Vereinbarung von Boni und Erfolgsprämien ist nur vertretbar, wenn

- der Auftragnehmer durch Managementleistungen Einsparungen erzielt, die für den Auftraggeber wirtschaftlich vorteilhaft sind,
- Managementleistung und Erfolgsprämie in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen,
- der Erfolg anhand objektiver und nachvollziehbarer Kennzahlen und Kriterien messbar ist.

12. Dienstleistungen/Gebäudebetrieb

Aufgrund der Laufzeit von PPP-Verträgen über eine Bau- und Betriebsdauer von in der Regel 20 bis 30 Jahren ist auch die Leistungserbringung und Vergütung von Dienstleistungen (z. B. Hausmeisterdienst, Wartung, Reinigung, Pflege der Außenanlagen, Energielieferung, Energiemanagement usw.) langfristig vertraglich geregelt. Die Ausschreibung von PPP-Maßnahmen sollte in Lose aufgeteilt werden, so dass bei unwirtschaftlichen Angeboten für den Gebäudebetrieb oder einzelne Dienstleistungen ggf. nur die Planungs- und Bauleistungen allein oder in Verbindung mit einem reduzierten Leistungsspektrum für den gebäudebetrieb vergeben werden können.

Dienstleistungen rund um den Gebäudebetrieb unterliegen Innovationen und damit Veränderungen. Allein im Bereich der kostenintensiven Gebäudereinigung wurden in den vergangenen 20 Jahren grundlegende Veränderungen durch Automation vollzogen. Bei einer Bewirtschaftung in Eigenregie partizipiert die öffentliche Hand direkt von derartigen Innovationen durch regelmäßige Ausschreibungen der Dienstleistungen. Durch die bei PPP übliche langfristige Vertragsbindung werden Dienstleistungen rund um den Gebäudebetrieb über einen Zeitraum

von bis zu 30 Jahren dem Markt und damit dem Wettbewerb entzogen. Dies kann aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers zu wirtschaftlichen Nachteilen führen.

Für bestimmte Dienstleistungen sollte eine Option auf eine Begrenzung der Vertragslaufzeit (z. B. 5 Jahre) vorgesehen werden⁴. In den Vertragsbedingungen ist zu regeln, dass die Wahrnehmung dieser Option keine Schadenersatzansprüche des Auftragnehmers begründet.

⁴ Vgl. Schreiben des Rechnungshofs vom 30. August 2011, Kindertagesstätte Gerolstein, S. 6 (Az.: 2-P-3003-22-14/2010)