

A light blue map of North Rhine-Westphalia is centered on a dark blue background with a repeating circular pattern. The map is overlaid with several terms in white and light blue text: 'Effizienz' (top left), 'Risiken' (top right), 'PPP' (center), 'PPP' (right), 'Lebenszyklus' (bottom right), and 'Finanzierung' (bottom left).

Plausibilitätscheck

Public Private Partnership im Hochbau.

Anleitung zur Prüfung der
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Projekten
im öffentlichen Hochbau

April 2007



Public Private Partnership-Initiative NRW

Public Private Partnership im Hochbau

**Anleitung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau**

April 2007

Dieser Leitfaden wurde im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt durch:

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Wirtsch.-Ing. Hans Wilhelm Alfen

E-Mail: wilhelm.alfen@bauing.uni-weimar.de

Autoren:

Dipl.-Wirtsch.-Ing. Dirk Daube

E-Mail: dirk.daube@bauing.uni-weimar.de

Bauhaus-Universität Weimar

Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen

Marienstraße 7A

99423 Weimar

Bereich Finanzierung

Dr. Jan Miksch

E-Mail: jm@psp-consult.de

PSPC GmbH

Knesebeckstr. 20/21

10623 Berlin

Ansprechpartner der PPP-Task Force NRW:

Dr. Frank Littwin (Leiter)

Tel.: (0211) 4972-2409

Fax: (0211) 4972-2596

E-Mail: frank.littwin@fm.nrw.de

Regina Cablitz

Tel.: (0211) 4972-2220

Fax: (0211) 4972-2596

E-Mail: regina.cablitz@fm.nrw.de

Kommentare, Kritik und weiterführende Hinweise können an die PPP-Task Force oder an die Autoren gerichtet werden.

In Nordrhein-Westfalen hat es in den letzten Jahren von den Kommunen großes Interesse an PPP-Projekten gegeben. Viele PPP-Projekte konnten bereits umgesetzt und erfolgreich abgeschlossen werden. Dabei hat sich immer wieder gezeigt: PPP-Projekte können insbesondere dadurch gefördert werden, dass die Abwicklung vereinfacht und standardisiert wird. Die PPP-Task Force des Finanzministeriums NRW hat deshalb zu verschiedenen PPP-Themen eine Reihe von Leitfäden aufgelegt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.



Jetzt wird in dieser Broschürenreihe allen kommunalen Aufsichtsbehörden in NRW ihre Prüfungsarbeit bei der Anzeige von PPP-Projekten erheblich erleichtert. Der neue Leitfaden „Plausibilitätscheck“ soll Hilfestellung geben und entsprechende kommunalaufsichtliche Prüfungsmaßstäbe vermitteln. Mit dieser Zielstellung wird der Leitfaden aber

auch den Kommunen und ihren privaten Partnern helfen, die Planung und Durchführung ihrer Projekte zu vereinfachen. Alle Beteiligten wissen bereits im Vorfeld ganz genau, auf was es bei der kommunalaufsichtlichen Prüfung ankommt und welche Standards unbedingt eingehalten werden müssen.

Mit diesem Leitfaden, der speziell auf die kommunalaufsichtlichen Rahmenbedingungen abstellt, nimmt NRW bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Der Leitfaden ist gemeinsam von der PPP-Task Force des Finanzministeriums und dem Innenministerium unter Beteiligung der Bezirksregierungen erarbeitet worden. Durch diese enge Zusammenarbeit ist sichergestellt, dass den PPP-Erfordernissen und zugleich den kommunalaufsichtlichen Notwendigkeiten in der Praxis Rechnung getragen wird. In den Leitfaden „Plausibilitätscheck“ wurden bereits die seit Oktober 2006 geltenden neuen Regelungen zur Kreditwirtschaft der Gemeinden aufgenommen.

Wir sind sicher, dass der hier vorliegende Leitfaden einen weiteren Beitrag zur Umsetzung der Leitlinie „Privat vor Staat“ leistet. Wir wünschen uns deshalb, dass der Leitfaden in diesem Sinne vielfach und intensiv von allen PPP-Beteiligten genutzt wird.



Dr. Helmut Linssen
Finanzminister
des Landes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Ingo Wolf
Innenminister
des Landes
Nordrhein-Westfalen

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einführung	9
2	Grundlagen zu PPP	10
2.1	Darstellung der PPP-Modellvarianten	10
2.1.1	PPP-Erwerbermodell	11
2.1.2	PPP-Inhabermodell	11
2.2	Typische Projektstruktur bei PPP-Modellen	12
2.3	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Prozess	13
3	Aufgaben der Kommunalaufsicht	16
3.1	Einordnung von PPP als kreditähnliches Rechtsgeschäft im Sinne des § 86 GO NRW	16
3.2	Prüfungspflichten der Kommunalaufsicht	18
3.3	Prüfungspflichten bei Einredeverzicht im Sinne des § 87 GO NRW	19
3.4	Einbindung der Kommunalaufsicht im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	20
4	Plausibilitätsprüfung	22
4.1	Checkliste für Informationsgespräche	22
4.2	Checkliste für Plausibilitätsprüfung	27
4.3	Grundlegende Voraussetzungen	35
4.3.1	Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage der Kommune	35
4.3.2	Veranschlagung im Haushalt	36
4.3.3	Vollständigkeit und Aktualität der Projektdokumentation	37
4.4	Berechnung des konventionellen Vergleichswertes und des PPP-Referenzprojektes bzw. PPP-Angebotes	38
4.4.1	Vollständigkeit und Plausibilität der Kosten und Erlöse	38
4.4.2	Gleiche Leistungsbeschreibung	44
4.4.3	Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkungen	44
4.4.4	Entscheidungsgrundlage für Einschätzung der PPP-Vorteilhaftigkeit	44
4.5	Methodik der Berechnung	45
4.5.1	Dynamische Investitionsrechnung	45
4.5.2	Preissteigerung	47
4.5.3	Rechnerische Herleitung der Ergebnisse	49
4.5.4	Diskontierungszinssatz	50
4.5.5	Robustheit der Berechnungsergebnisse	51
4.6	Berücksichtigung von Risiken	52
4.6.1	Vollständige Risikoidentifikation	52
4.6.2	Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung	58
4.6.3	Optimale Risikoverteilung	61

4.7	Plausibilität des Finanzierungsmodells	62
4.7.1	Varianten der Finanzierung	65
4.7.1.1	Projektfinanzierung	65
4.7.1.2	Forfaitierung mit Einredeverzicht	66
4.7.1.3	Vergleich der Sicherheitenstrukturen von Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht	67
4.7.2	Die Zulässigkeit der gewählten Finanzierungsstruktur im PPP-Modell.....	68
4.7.3	Abbildung des Finanzierungsmodells in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	69
4.7.3.1	Beitrag der Finanzierungsstruktur zur Absicherung des öffentlichen Auftraggebers.....	69
4.7.3.2	Potenzielles Schadensmaß bei Ausfall des Auftragnehmers.....	70
4.7.3.3	Absicherung des öffentlichen Auftraggebers bei einer Projektfinanzierung	72
4.7.3.4	Absicherung bei Forfaitierung mit Einredeverzicht	74
4.7.3.5	Zusammenstellung der Sicherungsinstrumente für die Finanzierungsalternativen	76
4.7.3.6	Abbildung der Finanzierungsstruktur in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	79
4.7.4	Plausibilitätsprüfung der Sicherheitenstrukturen in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	80
5	Anhang	87
5.1	Übersicht zu den PPP-Vertragsmodellen	87
5.2	Literaturverzeichnis.....	92

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Typische Projektstruktur eines PPP-Projektes	12
Abbildung 2:	PPP-Prozess und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	14
Abbildung 3:	Prinzipielle Einbindung der Kommunalaufsicht in den unterschiedlichen Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des PPP-Prozesses.....	21
Abbildung 4:	Übersicht der Checklisten.....	22
Abbildung 5:	Einzureichende Unterlagen bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	26
Abbildung 6:	Einzureichende Unterlagen bei der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	28
Abbildung 7:	Übersicht zur Plausibilitätsprüfung des Finanzierungsmodells.....	64
Abbildung 8:	Maximales Schadensausmaß bei einer PPP-Realisierung aus Sicht der öffentlichen Hand	71
Abbildung 9:	Absicherung bei einer PPP-Realisierung mit Projektfinanzierung	73
Abbildung 10:	Optimale Absicherung bei einer PPP-Realisierung mit Forfaitierung mit Einredeverzicht	75

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Checkliste für Informationsgespräche	24
Tabelle 2:	Checkliste für die Plausibilitätsprüfung	34
Tabelle 3:	Auszug aus der DIN 276, Gliederung der Bau- und Investitionskosten	40
Tabelle 4:	Auszug aus der GEFMA-Richtlinie 200, Gliederung der Nutzungskosten	41
Tabelle 5:	Beispiele für Verbraucherpreisindizes	48
Tabelle 6:	Risikokategorien in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	54
Tabelle 7:	Beispiele für Einzelrisiken	57
Tabelle 8:	Beispiel für eine Risikobewertung	59
Tabelle 9:	Beispielhafte Risikobewertung bei PPP-Hochbauprojekten.....	60
Tabelle 10:	Mögliche Schadenshöhen und Besicherungen	78
Tabelle 11:	Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei einredefreier Forfaitierung	83
Tabelle 12:	Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei Projektfinanzierung	85

Abkürzungsverzeichnis

AFWoG NRW	Gesetz zur Änderung des Fehlbelegungsrechts für das Land Nordrhein-Westfalen
AO	Abgabenordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BRW	Bodenrichtwerte nach der Bodenrichtwertkarte
CAFM	Computer Aided Facility Management
EFP	Mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung
FM	Facility Management
FM NRW	Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
GEFMA	Deutscher Verband für Facility Management e.V.
GemHVO NRW	Gemeindehaushaltsverordnung NRW
GM	Gebäudemanagement
GO NRW	Gemeindeordnung NRW
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoL	Grundsätze ordnungsmäßiger Lageberichterstattung
HGB	Handelsgesetzbuch
HRB	Haushaltsrechtliche Grundlagen des Bundes
HSK	Haushaltssicherungskonzept
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHK	Normalherstellungskosten
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFEG NRW	NKF Einführungsgesetz NRW
NKFG NRW	Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
ÖH	Öffentliche Hand
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft (=PPP)
ÖPPG	Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator/Konventioneller Vergleichswert
WertV	Wertermittlungsverordnung des Baugesetzbuches

1 Einführung

Public Private Partnership (PPP) ist ein neues **Finanzierungs- und Organisationsmodell** zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, welches in NRW zunehmend Anwendung bei öffentlichen Hochbau- und Infrastrukturmaßnahmen findet. Die Komplexität und der innovative Charakter von PPP-Verträgen stellen besondere Anforderungen an die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Projektrealisierung und die Prüfungspflichten der Kommunalaufsicht. Diese Anleitung soll die **Kommunalaufsichten** bei der Einschätzung bzw. Prüfung von Public Private Partnership-Projekten **unterstützen**.

Der Leitfaden ist in vier Kapitel gegliedert. Im ersten Kapitel wird der Inhalt und das Ziel dieses Leitfadens vorgestellt. Daran anschließend sind im zweiten Kapitel relevante grundsätzliche Informationen zu Public Private Partnership enthalten, die den Einstieg in die Thematik erleichtern und Zusammenhänge aufzeigen sollen.

Im dritten Kapitel werden die Aufgaben der Kommunalaufsicht im Zusammenhang mit PPP-Projekten erläutert. Es werden Vorschläge zur Einbindung der Kommunalaufsicht in den Beschaffungsprozess gemacht, wobei zwischen **Informationsgesprächen** und der **verbindlichen Plausibilitätsprüfung** unterschieden wird.

Das vierte Kapitel widmet sich der **Plausibilitätsprüfung** von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Zur Unterstützung der praktischen Anwendung werden **Checklisten** zur Verfügung gestellt, welche die wesentlichen Prüfkriterien zur Untersuchung der Plausibilität des PPP-Vertragswerkes, dessen Finanzierung und insbesondere der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beinhalten.

Neben den Prüfkriterien, die besagen, **was** geprüft werden sollte, enthält die Checkliste zur Plausibilitätsprüfung Verweise zu den einzelnen Prüfungsaspekten. Dort wird darauf eingegangen, **wie** vorgegangen werden kann. Es sind sowohl zusätzliche Informationen zum konkreten Prüfungsinhalt der einzelnen Untersuchungskriterien, als auch Anhaltspunkte und Vorschläge zu deren Einschätzung enthalten.

2 Grundlagen zu PPP

2.1 Darstellung der PPP-Modellvarianten

Public Private Partnership umfasst als Begriff eine Vielzahl von Modellen der langfristigen, vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Bei PPP-Projekten im Rahmen des so genannten **Lebenszyklusansatzes** erbringt der private Partner die Planung, den Bau, den Betrieb, die Finanzierung und ggf. die Verwertung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen. Die lebenszyklusorientierten Modelle gehen über die Modelle der Vorfinanzierung, wie beispielsweise die Leasing-, Mietkauf- und Contractingmodelle, hinaus. Die Finanzierung des Projektes stellt lediglich einen Baustein bei der gesamten Leistungserbringung des Privaten dar. Zentrales Element der PPP-Modelle ist die optimale Verteilung der vorhandenen Projektrisiken zwischen den Projektpartnern entsprechend der jeweiligen Risikomanagementkompetenzen.

Im Unterschied zur konventionellen Eigenrealisierung erfolgt bei den ganzheitlichen PPP-Projekten grundsätzlich keine losweise Ausschreibung und Vergabe der Teilleistungen, sondern eine einheitliche Ausschreibung und Vergabe an einen privaten Partner. Die Vertragsmodelle weisen in der Regel eine Laufzeit von 20-30 Jahren auf und unterscheiden sich insbesondere bezüglich der Risikostrukturen und Eigentumsverhältnisse.¹

Im Folgenden ist das in der Praxis verbreitete ganzheitliche **PPP-Erwerbermodell** sowie das **PPP-Inhabermodell** beschrieben.

¹ Zu weiteren Informationen zu den Vertragsmodellen vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf April 2007, Anhang 5.1 Vertragsmodelle.

2.1.1 PPP-Erwerbermodell

Beim Erwerbermodell werden die baulichen Anlagen durch den PPP-Partner auf dessen eigenem Grundstück errichtet und betrieben und nach Fertigstellung dem öffentlichen Auftraggeber zur Nutzung überlassen.

Der PPP-Partner wird mit der Erstellung der Planung, der schlüsselfertigen Errichtung der baulichen Anlagen und dem Betrieb beauftragt. Ebenso ist die Finanzierung des Vorhabens bis zur Nutzungsübergabe an den öffentlichen Auftraggeber sowie die Übertragung des Eigentums an den baulichen Anlagen samt Grundstück auf den öffentlichen Auftraggeber am Ende der Vertragslaufzeit Inhalt des Vertrages mit dem PPP-Partner. Während der Vertragslaufzeit hat der öffentliche Auftraggeber keine Eigentümerstellung inne.

Der öffentliche Auftraggeber zahlt regelmäßig ein bei Vertragsunterzeichnung festgelegtes Entgelt („Kauf- und Verfügbarkeitsraten“) an den PPP-Partner, welches sich aus den Bestandteilen für Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung zusammensetzt.

2.1.2 PPP-Inhabermodell

Das Inhabermodell entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass es sich um ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers handelt. Die baulichen Anlagen werden durch den PPP-Partner auf dem Grundstück des öffentlichen Auftraggebers errichtet und betrieben und ihm nach Fertigstellung der Baumaßnahmen zur Nutzung überlassen.

Der öffentliche Auftraggeber wird bzw. bleibt im Rahmen der Inhabermodelle bereits bei der Errichtung bzw. Sanierung zivilrechtlicher und wirtschaftlicher Eigentümer.

Der öffentliche Auftraggeber zahlt regelmäßig ein bei Vertragsunterzeichnung festgelegtes, einheitliches Entgelt an den privaten Partner, welches die Leistungserbringung in den Bereichen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb sowie ggf. Verwertung abdeckt.

2.2 Typische Projektstruktur bei PPP-Modellen

Die unten stehende Grafik zeigt die typische PPP-Struktur eines Projektes, wobei insbesondere das Finanzierungsmodell und die Eigentumsverhältnisse variieren können.

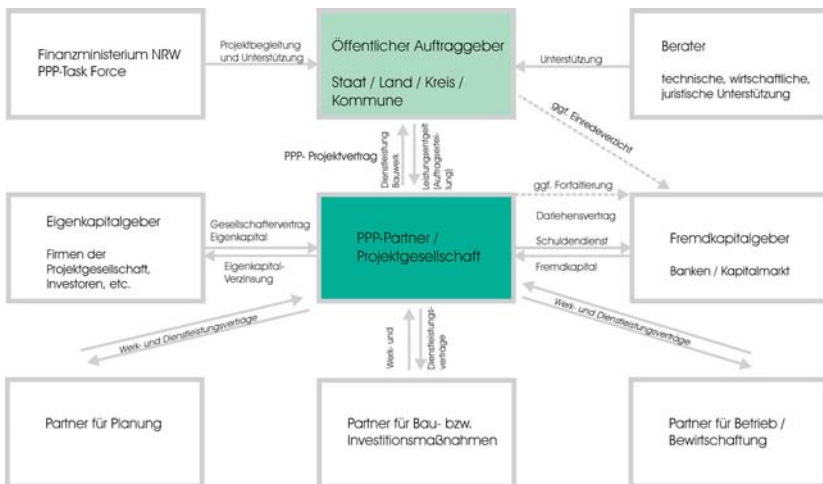


Abbildung 1: Typische Projektstruktur eines PPP-Projektes

2.3 Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Prozess

Der PPP-Prozess kann aus Sicht der öffentlichen Hand unter Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Projektes in die folgenden fünf Phasen gegliedert werden:

- Phase I: Bedarfsfeststellung, Maßnahmenidentifizierung und Finanzierbarkeit
- Phase II: Vorbereitung und Konzeption
- Phase III: Ausschreibung und Vergabe
- Phase IV: Implementierung und Vertragscontrolling
- Phase V: Verwertung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzieht die Phasen I bis V des PPP-Prozesses. In der folgenden Übersicht werden die einzelnen Schritte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Gesamtprozess eingeordnet. Sie werden durch die farbliche Hervorhebung markiert. Dabei wird deutlich, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortlaufend verfeinert und konkretisiert wird. In Kapitel 3.4 wird darauf eingegangen, welche Aufgaben und Pflichten sich für die Kommunen und Kommunalaufsichten innerhalb der einzelnen Stufen der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit ergeben können.

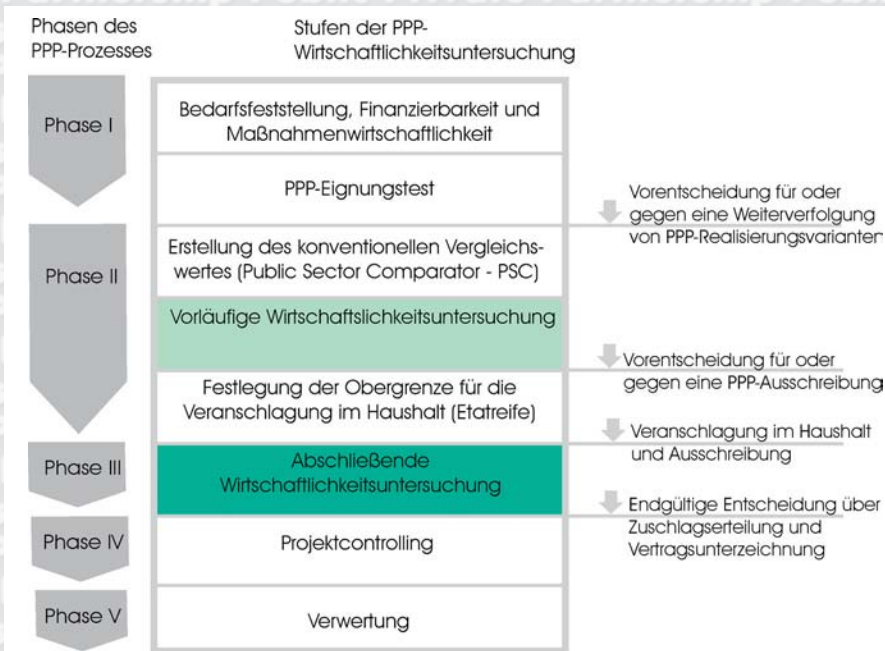


Abbildung 2: PPP-Prozess und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** ist ein Verfahren zur Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit alternativer Beschaffungsvarianten gegenüber der konventionellen Beschaffung. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Oberbegriff umfasst die Feststellung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit, den PPP-Eignungstest, die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Der **PPP-Eignungstest** ist ein Verfahren zur qualitativen Überprüfung der grundsätzlichen Eignung des Vorhabens für eine Realisierung als Public Private Partnership.²

² Zu weiteren Informationen bzgl. der Struktur und Durchführung des PPP-Eignungstests vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Düsseldorf Oktober 2004.

Die **vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** umfasst die Ermittlung der bevorzugten Beschaffungsvariante vor Eröffnung des Vergabeverfahrens. Mit der **abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** wird die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des PPP-Angebotes des bevorzugten Bieters gegenüber dem konventionellen Vergleichswert (PSC) ermittelt.³

³ Für weitere Informationen zu diesem Thema vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf April 2007.

3 Aufgaben der Kommunalaufsicht

Die Aufgaben der Kommunalaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen sind im Wesentlichen in der **Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens** (GO NRW) geregelt. Hauptaufgabe der Kommunalaufsicht (§ 11 GO NRW) ist es, die Erfüllung der gesetzlichen Pflichten durch die Gemeinden zu sichern und die Kommunen in ihren Rechten zu schützen. In diesem Rahmen hat die Kommunalaufsicht eine beratende Funktion. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können, bestehen für die Kommunen bei bestimmten Tatbeständen **Anzeige- und Genehmigungspflichten**. Die entsprechenden Unterlagen sind bei der Kommunalaufsicht einzureichen und werden dort zur Kenntnis genommen bzw. einer Prüfung unterzogen. Genehmigungsbedürftige Maßnahmen werden erst mit Erteilung der Genehmigung wirksam, während die Anzeige die Aufsichtsbehörde lediglich in die Lage versetzen soll, ggf. ihre Aufsichtstätigkeit rechtzeitig vor Eintritt der Wirksamkeit nach Fristablauf durchführen zu können.

Zur Ableitung der wesentlichen Prüfungspflichten der Kommunalaufsicht, die speziell für PPP-Projekte von Bedeutung sind, fokussieren sich die folgenden Ausführungen auf das **PPP-Inhabermodell**⁴, das in der Praxis vorwiegend anzutreffen ist. Bei anderen Modellvarianten ergeben sich allerdings keine grundsätzlichen Abweichungen.

3.1 Einordnung von PPP als kreditähnliches Rechtsgeschäft im Sinne des § 86 GO NRW

Verpflichtet sich eine Kommune, wie bei PPP-Projekten üblich, gegenüber dem privaten Partner zur Leistung von Zahlungen über die gesamte Laufzeit der Nutzung des Objektes, handelt es sich um ein **anzeigepflichtiges kreditähnliches Rechtsgeschäft** i.S.d. § 86 Abs. 4 GO NRW.⁵ Insofern sind die Regelungen des IM-Rderl. „Kredite und

⁴ Vgl. die Ausführungen zu diesem PPP-Modell in 2.1 Darstellung der PPP-Modellvarianten.

⁵ Vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Finanzierungsleitfaden, Düsseldorf Oktober 2004, S. 55 ff.

kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)“ zu beachten.⁶ Im Rahmen des hier vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird u.a. gefordert, „ ... eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen, die das ÖPP-Projekt mit den Kosten einer kommunalen Eigenerstellung (Konventioneller Vergleichswert/PSC) vergleicht.“ Voraussetzung für den erfolgreichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist es, „ ... dass die ÖPP-Lösung wirtschaftlich jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die Eigenerstellung.“ Es ist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorzulegen, aus der hervorgeht, wie sich der **Wirtschaftlichkeitsvorteil** der geplanten Umsetzung als PPP gegenüber einer traditionellen Haushaltsfinanzierung herleitet. Die Kommunalaufsicht wird sich regelmäßig darauf beschränken, die Darlegungen unter dem Gesichtspunkt der Plausibilität zu prüfen.⁷

Vor dem Hintergrund des § 86 Abs. 4 GO NRW sind bei **Anzeige des Rechtsgeschäftes** die speziellen, das kreditähnliche Geschäft charakterisierenden Merkmale darzustellen und zu erläutern.⁸

Da Mietverträge demgegenüber nicht anzeigepflichtig sind, muss der kreditähnliche PPP-Vertrag sauber von dem Mietvertrag nach den Regelungen des BGB abgegrenzt werden.⁹ Ein wesentliches Kriterium stellt insoweit die Einbeziehung der Investitionskosten in die Entgeltzahlungen dar. Insoweit sind die Entgeltzahlungen im Gegensatz zur Miete, die aus dem Verwaltungshaushalt zu zahlen ist, aus dem Vermögenshaushalt zu begleichen, soweit noch das kamerale Rechnungswesen Anwendung findet.¹⁰

PPP ist als kreditähnliches Rechtsgeschäft im Haushaltsplan und im Jahresabschluss auszuweisen. Davon unberührt ist die Anzeigepflicht des **Haushaltsplans** nach § 80 Abs. 5 GO NRW. Ist die Ausgestaltung

⁶ Vgl. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006, Az.: - 34-48.05.01/01, SMBl NRW, 652, Ziffer.

⁷ Vgl. zu den Inhalten einer Prüfung durch die Kommunalaufsicht: 4.2 Checkliste für Plausibilitätsprüfung.

⁸ Vgl. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006, Ziffer 4.

⁹ Vgl. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006, Ziffer 4.

¹⁰ Vgl. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006, Ziffer 5.1.3.

als PPP-Gesellschaftsmodell mit einer Beteiligung der Gemeinde an der Projektgesellschaft vorgesehen, sind zusätzlich die Anzeigepflichten entsprechend § 115 Abs. 1 GO NRW zu beachten.

3.2 Prüfungspflichten der Kommunalaufsicht

Nach § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW ist die kommunale Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Der **Grundsatz der Sparsamkeit** bedeutet, dass nur solche Aufgaben wahrgenommen und finanziert werden sollen, die bei vernünftiger Betrachtung als angemessen angesehen werden können. Der **Grundsatz der Wirtschaftlichkeit** ist dann gewahrt, wenn mit möglichst geringem Aufwand der größtmögliche Nutzen erzielt wird. Bei PPP-Projekten kommt in der Regel das Sparsamkeits-/Minimalprinzip zur Anwendung, d.h. bei einem vorgegebenen Ergebnis wird nach einem möglichst geringen Mitteleinsatz gestrebt.¹¹

Strebt eine Kommune an, ein Projekt als PPP-Modell zu realisieren, ist durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen, dass der PPP-Beschaffungsweg mindestens genau so wirtschaftlich ist wie eine eigenfinanzierte Realisierung. Nach § 14 Abs. 1 GemHVO sind bei anstehenden Investitionen mehrere in Betracht kommende Handlungsalternativen im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen. Es ist die wirtschaftlichste Lösung unter Berücksichtigung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten zu ermitteln. Bei einem PPP-Projekt sind in der Regel die Zahlungsströme bezüglich der Planung, Finanzierung, dem Bau und dem Betrieb eines Objektes, wie zum Beispiel einer Schule, zu berücksichtigen.

¹¹ Eine Ausnahme davon stellen PPP-Projekte mit einer definierten Entgeltobergrenze dar. Bei diesen wird bei vorgegebenem Mitteleinsatz nach dem bestmöglichen Ergebnis gestrebt (Ergiebigkeits-/Maximalprinzip).

Die zuständige Kommunalaufsicht¹² hat im Rahmen des Anzeigeverfahrens nach § 86 Abs. 4 GO NRW die erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer **Plausibilitätsprüfung** zu unterziehen. Die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist dem jeweils aktuellen Leitfa- den „Wirtschaftlichkeitsvergleich bzw. -untersuchungen bei PPP-Projekten“ des FM NRW zu entnehmen. Damit sind die Kommunen landesweit auf eine einheitliche, standardisierte Struktur festgelegt.¹³

Unabhängig von der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüft die Kommunalaufsicht, ob das Vorhaben in seiner **Gesamtfinanzierung** haushaltsverträglich ist. Es können sich weitergehende haushaltsrechtliche Anforderungen ergeben, wenn die Kommune zur Aufstellung eines **Haushaltssicherungskonzeptes** (HSK) nach § 76 GO NRW verpflichtet ist. Kann das HSK finanzaufsichtlich nicht genehmigt werden, unterliegt die Kommune den noch strengeren Einschränkungen **der vorläufigen Haushaltsführung** nach § 82 GO NRW.¹⁴

3.3 Prüfungspflichten bei Einredeverzicht im Sinne des § 87 GO NRW

Bei PPP-Modellen kommen insbesondere die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht in Frage. Ausführlich werden die Finanzierungsmodelle im Kapitel 4.7 beschrieben.

Die Projektfinanzierung bietet die weitestgehenden Möglichkeiten die Risiken auf den Privaten zu übertragen und insoweit bestehen keine kommunalrechtlichen Bedenken. Dagegen ist bei einer Forfaitierung mit Einredeverzicht zu prüfen, ob a) die Wirksamkeit der Erklärung erst nach Fertigstellung der Bauleistung eintritt und b) ausschließlich über investive Leistungen vorgesehen ist und ob c) die Mindestanfor-

¹² D.h. der Landrat – als untere staatliche Verwaltungsbehörde - oder die Bezirksregierung, vgl. GO NRW, § 120 (1),(2).

¹³ Vgl. Runderlass des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006.

¹⁴ Vgl. Kapitel 4.3.1 Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage der Kommune.

derungen an die Höhe der Sicherheiten in Analogie zur Eigenrealisierung erfüllt sind.

3.4 Einbindung der Kommunalaufsicht im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Kommunalaufsicht nimmt die prüfende Tätigkeit mit **Erhalt der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** (Vergleichsberechnung) auf. Zuvor eingereichte vorläufige Abschätzungen der Projektwirtschaftlichkeit, wie die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, unterliegen keiner (Neu-)Bewertung durch die Kommunalaufsicht.

Im Vorfeld der Prüfung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung empfiehlt es sich nach den Erfahrungen der Praxis **Informationsgespräche** zwischen Kommune und Kommunalaufsichtsbehörde zu führen. Sie sind jedenfalls dann sinnvoll, wenn sie der frühzeitigen, noch unverbindlichen Information über die aufsichtsrelevanten Sachverhalte dienen, insbesondere im Austausch über die Haushaltsverträglichkeit und rechtlichen und tatsächlichen Zweifelsfragen. Dabei ist anzustreben, dass die Kommunalaufsicht die grundlegenden Projektdaten **spätestens nach Abschluss der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** von der Kommune erhält, damit sie ggf. im Rahmen der Beratung Hinweise geben kann.

In der folgenden Grafik sind der PPP-Prozess sowie die Möglichkeiten der Einbindung der Kommunalaufsicht in den einzelnen Phasen dargestellt.

Phasen des PPP-Prozesses

Einbindung Kommunalaufsicht

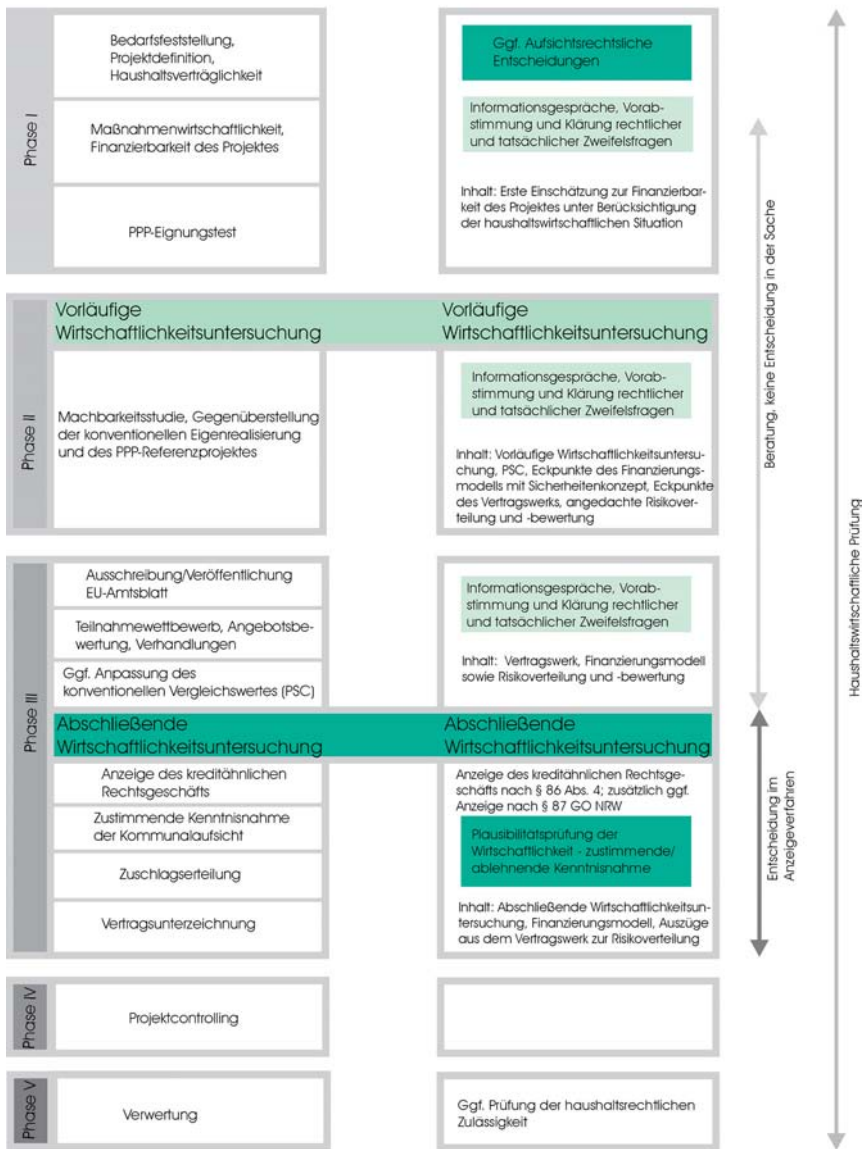


Abbildung 3: Einbindung der Kommunalaufsicht in den Phasen des PPP-Prozesses

4 Plausibilitätsprüfung

Zur Unterstützung der Kommunalaufsichten bei der Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und als Hilfestellung der Kommunen, welche Informationen bei der Kommunalaufsichten eingereicht werden sollten, wurden die nachstehend erläuterten Checklisten zusammengestellt. Die Tabellen enthalten wesentliche Hinweise, welche Sachverhalte zu den jeweiligen Projektphasen von der Kommunalaufsicht betrachtet bzw. geprüft werden. Die folgende Abbildung enthält eine Übersicht der Checklisten. Daran anschließend wird auf die Prüfkriterien im Einzelnen eingegangen, um die Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzuzeigen.

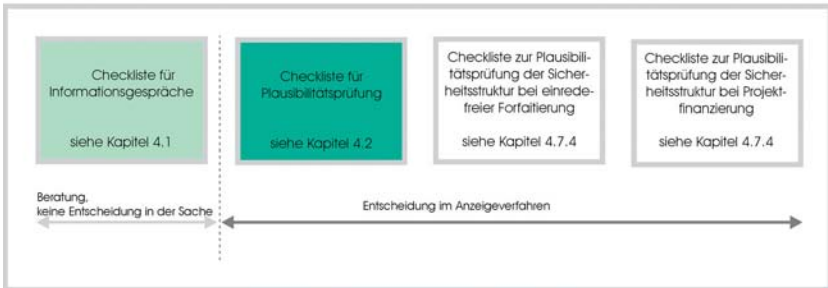


Abbildung 4: Übersicht Checklisten¹⁵

4.1 Checkliste für Informationsgespräche

In den Phasen I bis III, im Vorfeld der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, erfolgt grundsätzlich keine Entscheidung durch die Kommunalaufsicht (Ausnahme: Nothaushaltsrecht). Allerdings kann die Kommunalaufsicht wichtige Hinweise für eine erfolgreiche Projektgestaltung geben und Bedingungen sowie Voraussetzungen einer Genehmigung bzw. zustimmenden Kenntnisnahme aufzeigen.

¹⁵ Die Checklisten stehen als separate Dateien zum Download im Internet unter www.ppp.nrw.de zur Verfügung.

Bei Ausschreibung des Projektes geht die Kommune eine Verpflichtung zur Vergabe von Leistungen ein, wenn nach positiver vorläufiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Ausschreibung bekannt gemacht wird. Wird die Ausschreibung ohne triftigen Grund aufgehoben, kann die Kommune gegenüber den Bietern zu **Schadensersatz** verpflichtet sein. Um mögliche Schadensersatzansprüche auszuschließen, reicht es nicht aus, die Bieter erst bei Zuschlag darüber zu informieren, dass die Wirksamkeit des Vertrags von der Zustimmung der Kommunalaufsicht abhängt. Schadensersatzansprüche der Bieter können vermieden werden, wenn bereits in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich auf die Anzeige- bzw. Genehmigungspflicht des Vorhabens hingewiesen wird.¹⁶

Die in den **Informationsgesprächen** erfolgende Auskunft der Kommunalaufsicht hat **beratenden Charakter**. Die Aufsichtsbehörde kann, falls notwendig, die Genehmigung bzw. zustimmende Kenntnisaufnahme der endverhandelten Verträge eines geplanten PPP-Projektes verweigern. Durch frühzeitige Einbindung der Kommunalaufsichtsbehörden kann und sollte dieses Risiko minimiert werden.

In zweifelhaften Fällen oder bei zusätzlichem Informationsbedarf kann darüber hinaus nach § 121 GO NRW verfahren werden, welcher der Kommunalaufsicht jederzeit das Unterrichtsrecht bezüglich der Angelegenheiten in einer Kommune einräumt. Die Kommunen haben dabei einem **Informationswunsch** der Kommunalaufsicht nachzukommen. Insgesamt sollten die Informationsgespräche vor der eigentlichen Plausibilitätsprüfung individuell **nach Bedarf abgestimmt** werden, um konkrete Problemstellungen im Zusammenhang mit dem geplanten Projekt mit der Kommunalaufsicht zu erörtern. Die möglichen Zeitpunkte für ein Informationsgespräch werden im Folgenden näher betrachtet.

¹⁶ Vgl. OLG Rostock, v. 07.12.2000 - 1 U 12/99 (OLG Report Rostock 2001, 213, WM 2001, 2206); BGH, Urt. v. 26.10.2000 - III ZR 53/99 (NJW 2001, 2402 L) und BGH, Urt. v. 06.06.2000 - XI ZR 235/99 (MDR 2000, S. 1247).

Checkliste für Informationsgespräche		
Zeitpunkt der Anfrage an die Kommunalaufsicht vor Ausschreibung		Beratung durch die Kommunalaufsicht
Phase I	Ausarbeitung der Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeit der Maßnahme und Finanzierbarkeit liegt vor	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme des Projektes • Unverbindliche Einschätzung zur Wirtschaftlichkeit der Maßnahme • Unverbindliche Einschätzung der Haushaltsverträglichkeit
Phase I	Fertigstellung des PPP-Eignungstests	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme des konkretisierten Projektes • Unverbindliche Einschätzung der Ergebnisse des PPP-Eignungstests (ggf. Vorlage des Ratsbeschlusses durch die Kommune zur weiteren Information)
Phase II	Fertigstellung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisnahme der detaillierten Projektplanungen und der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung • Unverbindliche Einschätzung der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (ggf. Vorlage des Ratsbeschlusses durch die Kommune zur weiteren Information)

Tabelle 1: Checkliste für Informationsgespräche

Grundlegende Zweifel an der **Haushaltsverträglichkeit** des Projektes aufgrund der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune sollten so früh wie möglich ausgeräumt werden. Dies gilt auch für die **Zuwendungsfähigkeit** und **Fachplanung**.¹⁷

Vor Beauftragung externer Berater und Erstellen einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss vor dem Hintergrund der finanzwirtschaftlichen Situation einer Kommune die Finanzierbarkeit des Projektes gegeben sein. Das heißt, es muss deutlich gemacht werden, dass sich die Kommune das Projekt "leisten" kann.

Hat die Kommune einen **PPP-Eignungstests** durchgeführt, können diese Ergebnisse der Kommunalaufsicht zur Information zugeleitet werden.

Ergebnisse einer **vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** sollten an die Kommunalaufsicht weitergeleitet und ggf. mit ihr abgestimmt werden.

Im Folgenden sind die im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Kommunalaufsicht einzureichenden Unterlagen aufgeführt.

¹⁷ Bei der Schlüssigkeitsprüfung der Fachplanung geht es beispielsweise um die Vereinbarkeit des PPP-Projektes mit der Schulentwicklungsplanung.

- Allgemeines zum Vorhaben
- Aktuelle Projektdaten:
 - Umfang
 - Laufzeit
 - Investitionsvolumen
 - weitere Informationen, wenn essentiell
- Ergebnis der Berechnungen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
 - Annahmen und Ableitungen
 - Berechnungsmethodik und nachvollziehbare Darstellung der Berechnungsschritte
 - Zusammenfassung der Eingangsdaten
 - Zusammenstellung der Ergebnisse

Abbildung 5: Einzuzureichende Unterlagen bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Voruntersuchungen für eine angestrebte PPP-Realisierung sollten in diesem Stadium in jedem Fall die Ermittlung eines ersten **Vergleichswertes der konventionellen Eigenrealisierung** sowie die **qualitativen Vorteile einer PPP-Realisierung** enthalten. Zusätzlich kann ein PPP-Referenzprojekt entwickelt und dem konventionellen Vergleichswert gegenübergestellt werden; dadurch kann der PPP-Effizienzvorteil oder -nachteil grob prognostiziert werden. In einem PPP-Referenzmodell wird in vorausschauender Sicht des öffentlichen Projektträgers die als bestmöglich angenommene Projektlösung des Privaten wiedergegeben.¹⁸

¹⁸ Zu weiteren Informationen zum Ablauf und zur Strukturierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf April 2007.

Wird eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit PPP-Referenzprojekt erstellt, muss die Vergleichbarkeit der Höhe der Gesamtkosten beider Realisierungsvarianten gegeben sein.

4.2 Checkliste für Plausibilitätsprüfung

Die eigentliche Prüfung eines Vorhabens erfolgt durch die Kommunalaufsicht auf der Basis der **abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**. Dieser Schritt erfolgt am Ende des Vergabeverfahrens, wenn die Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter abgeschlossen sind und die endverhandelten Verträge vorliegen.

Zunächst wird in einer Übersicht dargelegt, welche Unterlagen und Dokumente von der Kommune aufbereitet und eingereicht werden sollten und zu welchen Inhalten darin Stellung zu nehmen ist.

Wesentliche Informationen für den Plausibilitätscheck:

- Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (ggf. Cash-Flow Tabellen)
- Höhe und Zusammensetzung des Leistungsentgeltes und bestehende Anpassungsmechanismen
- Vertragsentwürfe/ -eckpunkte mit Informationen zu:
 - Gestaltung der Endschaftsregelung
 - Sicherheitenmodell
 - Bindungswirkungen, Belastungen der Haushalte
 - Laufzeit der Verträge
- Berechnungsmethodik
- Gutachten/Zusammenfassung der Berater mit den wesentlichen Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Risikobewertung und –verteilung

(Die vertragliche Risikoverteilung ist ggf. durch eine Risikomatrix transparent zu machen.)
- Eckpunkte der Finanzierung

Abbildung 6: Einzureichende Unterlagen bei der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Kommunalaufsicht prüft anhand der Eingangsdaten, ob die Kommune eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hat, die den Anforderungen des Runderlasses des Innenministeriums NRW vom 9.10.2006 sowie den allgemein anerkannten Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entspricht. Dabei wird regelmäßig die **Vollständigkeit** und **Plausibilität** der bei der Kommunalaufsicht eingereichten Daten überprüft.

Die folgende **Checkliste** enthält die **wesentlichen, prüfungsrelevanten Punkte**, die für die Kommunalaufsicht bei einer Untersuchung in Betracht kommen können. Projektspezifisch können weitere Punkte bei der Prüfung von Bedeutung sein. Ist eine der Fragen bezüglich des Vorhandenseins von Dokumenten oder der Plausibilität von Daten mit nein zu beantworteten, stellt dies kein Ausschlusskriterium der Prüfung dar, sondern sollte zu einer gezielten Nachfrage bei der Kommune führen.

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
Grundlegende Voraussetzungen	4.3	
Haushaltsverträglichkeit der Gesamtfinanzierung ¹⁹	4.3.1	
Zuwendungsfähigkeit und Fachplanung ²⁰		
Korrekte Veranschlagung der Kosten des Projektes im Haushalt	4.3.2	
Vollständigkeit und Aktualität der abgegebenen Projektdokumentation	4.3.3	

¹⁹ Die Haushaltsverträglichkeit der Gesamtfinanzierung ist fortlaufend zu prüfen.

²⁰ Bei der Schlüssigkeitsprüfung der Fachplanung geht es beispielsweise um die Vereinbarkeit des PPP-Projektes mit der Schulentwicklungsplanung.

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
Berechnung des konventionellen Vergleichswertes (PSC) und des PPP-Angebotes	4.4	
Vollständigkeit und Plausibilität der Kosten und Erlöse der konventionellen Eigenrealisierung (insbesondere der Kostenschätzungen für Planungs-, Bau- und Auslagerungskosten, Kosten für Bauherrenfunktionen, Betriebskosten, Bauunterhaltungskosten, Steuern, Versicherung sowie Kosten der Finanzierung, Endschaftsregelungen und Anpassungsmechanismen) und der Angaben zum Entgelt des bevorzugten PPP-Angebotes.	4.4.1	
Dem konventionellen Vergleichswert (PSC) und dem PPP-Angebot des bevorzugten Bieters sollte die gleiche Leistungsbeschreibung zugrunde liegen. Für den Vergleich ist es wichtig, dass den Berechnungen der gleiche Aufgabenumfang, Betrachtungszeitraum und die gleichen Standards der Leistungserbringung, beispielsweise für die Bauunterhaltung, zugrunde gelegt werden.	4.4.2	
Berücksichtigung von steuerlichen Auswirkungen. Projektspezifischer Ansatz von <ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsatzsteuer ▪ ggf. Grundsteuer ▪ ggf. Grunderwerbssteuer 	4.4.3	

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
Als Entscheidungsgrundlage für die PPP-Vorteilhaftigkeit sollte einheitlich bei beiden Alternativen der Gesamtbarwert aller Ein- und Auszahlungen betrachtet werden. (Im Falle konstanter Leistungsentgelte kann die Höhe des Entgeltes des ersten Monats bzw. Quartals verwendet werden.)	4.4.4	
Methodik der Berechnung und Herleitung der Ergebnisse	4.5	
Um die zeitlich unterschiedlichen Zahlungsströme zu erfassen, sollte die Barwertmethode oder eine andere adäquate Methode dem Vergleich zugrunde liegen, um die Vorteilhaftigkeit der PPP-Realisierung zu bestimmen.	4.5.1	
In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte die Preissteigerung in Form von einer Inflationsrate oder speziellen Preisindizes bei den Zahlungsströmen berücksichtigt werden.	4.5.2	
Es sollte die lückenlose rechnerische Herleitung der Ergebnisse anhand des mitgelieferten Datenmaterials möglich sein.	4.5.3	
Der Diskontierungszinssatz sollte nachvollziehbar hergeleitet sein. In dem Diskontierungszins sollten keine Risiken berücksichtigt werden, diese sind separat in einem Risikoblock einzustellen. In der Regel wird für die Barwertberechnung ein nominaler Diskontierungszins gewählt.	4.5.4	

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
Zur Überprüfung der Robustheit und Aussagefähigkeit der Ergebnisse sollten Sensitivitäts- und Szenarioanalysen durchgeführt werden.	4.5.5	
Berücksichtigung von Risiken	4.6	
Vollständige Risikoidentifikation Aus den Unterlagen sollte hervorgehen, welche Risiken betrachtet wurden. In jedem Fall sollten die wichtigsten Risikokategorien, wie Planungsrisiken, Erstellungsrisiken, Risiken aus Betrieb und Unterhalt enthalten sein. Das Risiko der Insolvenz des Privaten sollte in allen Projektphasen berücksichtigt werden.	4.6.1	
Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung Für die Risiken bzw. Risikokategorien sind die Schadenshöhe und die Eintrittswahrscheinlichkeit und somit die Risikokosten zu bestimmen. Die Vorgehensweise der Risikobewertung und die Datenquellen, z.B. ausgewertete Projekte, sind nachvollziehbar darzustellen.	4.6.2	
Optimale Risikoverteilung Aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. dem Vertragswerk sollte die Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner klar erkennbar sein. Die Risikoposition der Kommune darf sich gegenüber der konventionellen Eigenrealisierung nicht verschlechtern.	4.6.3	

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
Plausibilität des Finanzierungsmodells	4.7	
<p>Varianten der Finanzierung</p> <p>Die Auswahl des Finanzierungsmodells für das PPP-Projekt sollte nachvollziehbar dargestellt sein. Als Grundmodelle kommen typischerweise die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht²¹ sowie eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten der beiden Modelle in Frage.</p>	4.7.1.	
<p>Die gewählten Ansätze im Finanzierungsmodell sollten plausibel dargelegt werden, insbesondere hinsichtlich der folgenden Punkte</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ maßnahmenspezifischer Ansatz von Eigen- und Fremdkapital bei Eigenrealisierung ▪ Zinskonditionen bei Eigenrealisierung ▪ einheitlicher Stichtag bei der Festlegung der Zinskonditionen für die Eigenrealisierung und für das bevorzugte PPP-Angebot ▪ korrekte Berücksichtigung zur Verfügung stehender Fördermittel 	4.7.1 bis 4.7.3	
<p>Zur Absicherung der öffentlichen Hand bzw. zur Risikoübertragung kommt die Anwendung von Sicherheitenkonzepten (z.B. Bürgschaften, Eigenkapitalausstattung) in Frage. Das gewählte Sicherheitenkonzept sollte dargestellt werden.</p>	4.7.3 und 4.7.4	

²¹ Die Forfaitierung mit Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzichtserklärung wird im Rahmen dieses Leitfadens vereinfacht als Forfaitierung mit Einredeverzicht bezeichnet.

Checkliste für die Plausibilitätsprüfung		
Prüfkriterium	Weitere Informationen Kapitel	Vorhanden und plausibel ja/nein?
<p>In Abhängigkeit des gewählten Finanzierungsmodells sind die folgenden Punkte plausibel darzustellen:</p> <p>Prüfungspunkte bei einer Projektfinanzierungsstruktur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stellung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer während der Bauphase ▪ Stellung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer zum Ende der Betriebsphase <p>Prüfungspunkte bei einer Forfaitierung mit Einredeverzicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Umfang und Zeitpunkt der Wirksamkeit des Einredeverzichts ▪ Stellung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer während der Bauphase ▪ Stellung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer während der Betriebsphase <p>Berücksichtigung der Unterschiede in der Absicherung der öffentlichen Hand (in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung), falls kein Sicherheitenkonzept verlangt wird.</p>		
<p>Die Wahl des Finanzierungsmodells in Kombination mit einem Sicherheitenkonzept sollte sich ggf. auch in der Risikobetrachtung wieder finden. Die Konsequenzen für den öffentlichen Projektträger sollten nachvollziehbar sein.</p>	<p>4.6.1 bis 4.6.3</p>	

Tabelle 2: Checkliste für die Plausibilitätsprüfung

4.3 Grundlegende Voraussetzungen

4.3.1 Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage der Kommune

Kommunen, die ein **Haushaltssicherungskonzept** nach § 76 GO NRW aufzustellen haben, müssen besonders sorgfältig die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen überprüfen und darlegen. Das gilt in gesteigertem Maße bei den Kommunen, die der vorläufigen Haushaltswirtschaft (§ 82 GO NRW) unterliegen. Hierbei sind die besonderen rechtlichen Beschränkungen zu beachten und die Finanzierbarkeit der Maßnahme unter diesen Restriktionen unabhängig von der Wahl des Realisierungsmodells zu prüfen.

Die Anrechnungsnotwendigkeit der Investitionen einer Kommune in der vorläufigen Haushaltswirtschaft ergibt sich aus § 82 GO NRW in Verbindung mit dem Runderlass des Innenministeriums vom 4. Juli 2003. Die Anrechnung der Investitionsleistungen auf den jährlichen genehmigungsfähigen Kreditrahmen nach § 82 GO NRW hat in einem Zeitraum von maximal 10 Jahren zu erfolgen, soweit diese nicht durch Zweckzuweisungen oder spezielle Erlöse gedeckt werden. In der Regel erfolgt keine Anrechnung in den Jahren der Errichtung der Bauwerke (regelmäßig zwischen 1 und 3 Jahren). Die betriebsbezogenen Entgeltanteile im Rahmen eines PPP-Projektes sind für den investitionsbezogenen Kreditrahmen nicht relevant.

Eine Anrechnung der ungedeckten Investitionsleistungen erfolgt nur so lange, als sich die Gemeinde wegen eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzepts in der vorläufigen Haushaltswirtschaft befindet.

Über die Bedarfslage und die Angemessenheit des beabsichtigten Standards entscheidet die Kommune nach den Grundsätzen der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltswirtschaft. Mit Blick auf die haushaltswirtschaftliche Situation der jeweiligen Kommune prüft die Kommunalaufsicht, insbesondere bei solchen mit Haushaltssiche-

rungskonzept oder bei vorläufiger Haushaltsführung, inwieweit diese Grundsätze Beachtung gefunden haben.

4.3.2 Veranschlagung im Haushalt

Die Trennung zwischen Vermögens- und Verwaltungshaushalt entfällt mit der flächendeckenden Einführung der Doppik im Rahmen des **Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)**, spätestens ab 2009.²² Für die Übergangszeit wird hier eine kamerale Zwischenlösung skizziert, die jedoch projektspezifisch variieren kann und zu identifizieren ist.

Bei nicht eindeutig zuordenbaren, d.h. zusammengesetzten Kosten, gilt es, diese in die Bestandteile **Vermögens- und Verwaltungshaushalt** aufzuteilen. Eine pauschale Zuordnung zusammengesetzter Kosten aufgrund des Prinzips der "überwiegenden" Zugehörigkeit sollte vermieden werden. In diesem Sinne kann auch das Leistungsentgelt in einem PPP-Projekt in seine Bestandteile aufgeteilt werden. Kosten mit investivem Charakter, wie beispielsweise Baukosten, können separat ausgewiesen und dem Vermögenshaushalt zugeordnet werden. Laufende Kosten, wie z.B. die Nutzungskosten sind entsprechend den Verwaltungsvorschriften über die Gliederung der Haushaltspläne der Gemeinden dem Verwaltungshaushalt zuzurechnen.²³ Dieses Vorgehen wird dadurch erleichtert, dass die Bieter bei der Angebotsabgabe in der Regel aufgefordert werden, die Preise für einzelne Leistungsbereiche, wie Bau, Betrieb, Unterhaltung und Finanzierung gesondert anzugeben.

²² Für weitere Informationen zu diesem Thema vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement, Düsseldorf April 2007.

²³ Vgl. RdErl. v. 27.11.1995, SMBl.NRW. 6300.

4.3.3 Vollständigkeit und Aktualität der Projektdokumentation

Bezug nehmend auf das im vorhergehenden Abschnitt vorgeschlagene Prüfungsverfahren muss zwischen den **beratenden Informationsgesprächen** der Kommunalaufsicht, z.B. nach der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, und der **Prüfung** nach Abschluss der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, unterschieden werden. Aufgrund der unterschiedlichen Zielstellungen und des erreichten Projektfortschritts sind unterschiedliche Anforderungen an die Qualität und den Umfang der Daten zu stellen. Die Unterlagen, die eine Dokumentation zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfassen sollte, sind unter 4.1 aufgeführt. Unter 4.2 werden die Daten benannt, die nach Erstellung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich sind. Anhand dieser beiden Listen kann die **Vollständigkeit** der von der Kommunalaufsicht zu dem jeweiligen Zeitpunkt benötigten Informationen überprüft werden. Die Herleitbarkeit der Ergebnisse muss gegeben sein.

Bei der Zusammenstellung der Dokumentation sind die Kommunen angehalten, hinsichtlich der geforderten **Vertragsinformationen** eine kurze, prägnante Zusammenfassung anstatt des gesamten Vertragswerkes zu übermitteln. Darüber hinaus ist auf die **Aktualität** der Eingangsdaten zu achten, insbesondere bei den Angaben für die Investitions-, Betriebs- und Finanzierungskosten.

4.4 Berechnung des konventionellen Vergleichswertes und des PPP-Referenzprojektes bzw. PPP-Angebotes

4.4.1 Vollständigkeit und Plausibilität der Kosten und Erlöse

Die Eingangsdaten für die Berechnungen des konventionellen Vergleichswertes (PSC) sind auf Vollständigkeit und Plausibilität zu prüfen. Die Gegenüberstellung mit Kennzahlen oder Erfahrungswerten kann die Kommunalaufsicht bei der Einschätzung der in den konventionellen Vergleichswert (PSC) einfließenden Daten hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit und Angemessenheit der prognostizierten Kosten unterstützen.

Die vollständige Erfassung der **Investitions- und Nutzungskosten** ist aufgrund des erheblichen Anteils an den Gesamtkosten von besonderer Bedeutung. Auf diese Anforderung ist insbesondere bei der Erstellung des **konventionellen Vergleichswertes** (PSC) und ggf. des PPP-Referenzprojektes im Rahmen der vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu achten. Zur möglichst vollständigen Datenaufnahme haben sich **Kostengerüste** durchgesetzt, durch deren Gliederungssystematik alle anfallenden Kosten vollständig erfasst und sinnvoll eingeordnet werden können. Damit sollen u.a. Doppelungen vermieden werden. Für die Baukosten im Hochbau steht die DIN 276 und für die Nutzungskosten die GEFMA-Richtlinie 200 zur Verfügung.²⁴ Es können auch andere Systematiken, die eine vollstän-

²⁴ GEFMA (German Facility Management Association) ist die Bezeichnung für den Deutschen Verband für Facility Management e.V.. Der Verband hat die GEFMA Richtlinie 200 zu den Nutzungskosten von Gebäuden und Diensten (Kosten im Facility Management) entwickelt. Die GEFMA Richtlinie 200 lehnt sich dabei an die Struktur der DIN 276 Kosten im Hochbau an und führt diese für den Zeitraum der Gebäudenutzung fort. Die Richtlinie bezieht die bestehende DIN 18960 Nutzungskosten im Hochbau ein und weist insgesamt einen höheren Detaillierungsgrad als die DIN Vorschriften auf. Die Gliederungssystematik der GEFMA 200 kann als Vorlage zur Kostenkalkulation verwendet werden. In Fachkreisen ist die GEFMA 200 als Grundlage für die Kostenerfassung und -kontrolle anerkannt und findet in der Praxis des unternehmerischen Facility Managements weitläufig Anwendung.

dige Abbildung aller Kosten gewährleisten, zur Kostenerfassung verwendet werden.²⁵

Die Kostengliederungssystematiken ermöglichen eine detaillierte Kostenerfassung in einzelnen Kostenpositionen. Dabei wird eine hierarchische Systematik verwendet, so dass die Einzelkosten zu übergeordneten Kostenarten zusammengefasst werden können. Bei der Nutzung der Zahlengerüste ist zu beachten, dass nicht allen Positionen zwingend Kosten zugeordnet werden müssen. Entscheidend ist vielmehr die **eindeutige Zuordnung** aller entstehenden Kosten.

Bei der Prüfung der Vollständigkeit der Daten wird durch die Aufbereitung der Kosten entsprechend den genannten Systematiken der **Bearbeitungsaufwand** von Kommune und Kommunalaufsicht **minimiert**. Zudem werden Vergleiche mit Kennzahlen oder anderen Projekten erleichtert. Die Höhe der Einzelkosten ist allerdings regelmäßig nicht Prüfungsgegenstand der Kommunalaufsicht. Ausnahmen können insbesondere bei auftretenden Unschlüssigkeiten bestehen.

Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass die Kostengliederung bis zur zweiten Ebene der Kostengerüste für die Kommunalaufsicht als Grundlage der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausreichend und zweckmäßig ist. Liegen konkrete Daten für einzelne Kostengruppen der dritten Ebene vor, sollten diese auch in der jeweiligen Kategorie ausgewiesen und anschließend in der übergeordneten Kostengruppe zusammengefasst werden. In den folgenden Tabellen sind Auszüge aus der DIN 276 und der GEFMA-Richtlinie 200 dargestellt.

²⁵ Des Weiteren stehen für diese Bereiche die DIN 32736 Gebäudemanagement und die Betriebskostenverordnung zur Verfügung.

Kostengruppe	Bezeichnung der Kostengruppe
100	Grundstück
200	Herrichten und Erschließen
300	Bauwerk - Baukonstruktionen
400	Bauwerk – Technische Anlagen
500	Außenanlagen
600	Ausstattung und Kunstwerke
700	Baunebenkosten

Tabelle 3: Auszug aus der DIN 276, Gliederung der Bau- und Investitionskosten

Zur Einschätzung der Größenordnung von **Bau- bzw. Sanierungskosten** kann auf einschlägige Erfahrungswerte, z.B. BKI-Baukosten²⁶, verwiesen werden. Die dort für verschiedene Immobilientypen, Standards und Regionen ermittelten statistischen Durchschnittswerte können als grober Richtwert mit den Eingangsdaten des konventionellen Vergleichswertes verglichen werden.

Entsprechend der folgenden Übersicht werden bspw. die einzelnen Versorgungsleistungen (z.B. Wasser, Abwasser, Strom) in die Kostengruppen 251 bis 257 der GEFMA-Richtlinie 200 aufgenommen und in der Kostengruppe 250 zusammengefasst.

²⁶ Vgl. Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern (BKl), z.B. BKl Baukosten 2005, Teil 1 Statistische Kostenkennwerte für Gebäude nach DIN 276 und Leistungsbereichen: u.a. mit Angaben für Büro- und Verwaltungsgebäude, Schulen und Kindergärten, Sportbauten.

Kostengruppe	Bezeichnung der Kostengruppe
000	Übergeordnete Leistungen
200	Technisches Gebäudemanagement
220	Betriebsführung Technik
230	Unterhaltung (große Instandsetzung)
250	Versorgen
251-254	Abwasser, Wasser
255-256	Energieträger für Heiz- und Kühlzwecke (Kohle, Heizöl, Gas)
257	Strom
400	Infrastrukturelles Gebäudemanagement
420	Reinigungsdienste (Glas und Fassade)
440	Hausmeisterdienste
600	Kaufmännisches Gebäudemanagement

Tabelle 4: Auszug aus der GEFMA-Richtlinie 200, Gliederung der Nutzungskosten

Neben der Vollständigkeit der Kostendaten sollte auch eine kursorische inhaltliche Prüfung der Zahlenbasis von der Kommunalaufsicht durchgeführt werden. In den folgenden Absätzen wird daher auf wichtige Kostengrößen eingegangen und ggf. auf Besonderheiten bei der Prüfung hingewiesen.

Zur Ermittlung der **Bauunterhaltungs- und Instandhaltungskosten** des Vorhabens wird in der Praxis auf verschiedene Richtwerte zurückgegriffen. Eine Möglichkeit stellt der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) veröffentlichte Richtwert für die Gebäudeinstandhaltungskosten in Höhe von 1,2 % des Gebäudewiederbeschaffungswertes dar. Dieser Richtwert kann beispielsweise auch zur Plausibilitätsprüfung der angesetzten Bauunterhaltungskosten genutzt werden. Der Richtwert von 1,2 % kann auf das konkrete Projekt angepasst werden. Je nach dem Verhältnis von Hochbau- zu Technikkosten an den Herstellungskosten, dem Gebäude-

alter und dem nutzungsspezifischen Verschleiß sowie weiteren Faktoren ergeben sich spezifische Auf- oder Abschläge.²⁷

In der Regel können erste Rückschlüsse auf die zukünftig **zu erwartenden Nutzungskosten** aus Daten der Vergangenheit gezogen werden. Jedoch sollten diese nicht eins zu eins übernommen werden, sondern es ist zu berücksichtigen, dass sich die Nutzungskosten durch die geplanten Baumaßnahmen verändern können (z.B. geringere Energiekosten durch Einbau einer modernen Heizanlage und Aufbringung von Wärmedämmung an der Außenfassade).

Anfallende **Transaktions- und Verwaltungskosten** sind sowohl bei der konventionellen Eigenerstellung (PSC) als auch bei der PPP-Variante zu berücksichtigen.

Bei PPP-Projekten ist vor allem aufgrund der notwendigen Beratungsleistungen mit **Transaktionskosten** im sechsstelligen Bereich zu rechnen. Die Kosten der Beraterleistungen und anderer Planungsleistungen von Dritten stellen **externe** Transaktionskosten dar. Daneben sind auch **interne** Transaktionskosten, die dem öffentlichen Projektträger im Rahmen des PPP-Projektes entstehen, anzusetzen. Darunter fallen unter anderem die Kosten, die bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und der Durchführung des Vergabeverfahrens eines PPP-Projektes anfallen.

Zu berücksichtigen ist, dass bei der konventionellen Eigenerstellung ebenso Transaktionskosten anfallen können. Beispielsweise werden hier private Planungsbüros in die Projektvorbereitungen oder Projektsteuerer in den Bauüberwachung einbezogen.

²⁷ KGSt Bericht Nr. 9/1984: „Hochbauerhaltung – Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung“. In der Praxis werden zur Ermittlung der Kosten unterschiedliche Richtwerte und Bezugsgrößen verwendet. Es existieren gestufte Modelle, bei denen beispielsweise der KGSt-Wert als Grundlage verwendet wird, aber eine differenzierte Betrachtung der ersten 10 Betriebsjahre mit einem Ansatz von 0,4 bis 0,8 % erfolgt.

Verwaltungskosten sind interne Kosten des öffentlichen Auftraggebers, die durch das geplante Projekt veranlasst sind, wie z.B. bei der Wahrnehmung der Bauherrenfunktion oder bei Leitungs- und Überwachungsaufgaben.

Da eine Trennung von Transaktions- und Verwaltungskosten nicht in jedem Fall eindeutig ist, kann auch ein gemeinsamer Kostenblock für beide Kostenarten zweckmäßig sein. Die jeweilige Höhe der Transaktionskosten und der Verwaltungskosten bei Eigenerstellung und bei PPP ist projektspezifisch über die gesamte Vertragsdauer zu ermitteln und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung der Gesamtkosten der PPP-Variante ist zu beachten, dass die bei der öffentlichen Hand anfallenden Transaktions- und Verwaltungskosten dem PPP-Leistungsentgelt und den zurückbehaltenden Risiken hinzuzurechnen sind.

Bei der Kostenerfassung ist eine Abgrenzung zwischen Kosten der allgemeinen Projektvorbereitung, die bereits vor der Festlegung der Beschaffungsvariante angefallen sind und spezifischer, beim konventionellen Vergleichswert (PSC) und PPP-Modell unterschiedlich anfallender Kosten vorzunehmen. Als Zeitpunkt, ab dem von projektspezifischen Kosten ausgegangen werden kann, bietet sich die Einleitung eines PPP-Vergabeverfahrens an. Ein Ratsbeschluss zur Ausschreibung eines Vorhabens als PPP-Projekt, basierend auf dem Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, kann als ein solcher Zeitpunkt angesehen werden, ab dem die Kosten explizit der PPP-Variante oder der Eigenrealisierung zuzuordnen sind.

Damit sind nur solche Kosten zu berücksichtigen, die bei einer konventionellen bzw. PPP-Ausschreibung des Projektes anfallen. Aus diesem Grund sind Kosten, die z.B. für die Erstellung der Machbarkeitsstudie bzw. der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld dieser Entscheidung angefallen sind, nicht in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzusetzen.

4.4.2 Gleiche Leistungsbeschreibung

Als Voraussetzung für einen sachgerechten Vergleich der Beschaffungsalternativen ist zu überprüfen, ob dem konventionellen Vergleichswert (PSC) und dem favorisierten PPP-Angebot (bzw. dem PPP-Referenzmodell in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) die **gleiche Leistungsbeschreibung** (Umfang und Qualität der Leistungen, Vertragsdauer etc.) zugrunde gelegt wurde. Nur wenn dies der Fall ist, sind die Alternativen vergleichbar. Damit verbunden sollte für die Realisierungsalternativen auch ein gleicher Betrachtungszeitraum (Planungs-, Bau- und Betriebsphase) zugrunde liegen.

4.4.3 Berücksichtigung der steuerlichen Auswirkungen

Es ist zu prüfen, ob die steuerlichen Auswirkungen überhaupt Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind. Dies gilt insbesondere für die Steuerarten Umsatzsteuer, Grundsteuer und Grunderwerbssteuer.²⁸ Die ertragssteuerlichen Auswirkungen hingegen sind nur schwer abzuschätzen.

4.4.4 Entscheidungsgrundlage für Einschätzung der PPP-Vorteilhaftigkeit

Als Entscheidungsgrundlage für die Einschätzung der PPP-Vorteilhaftigkeit können zwei Ansätze unterschieden werden. Zum einen können die **Gesamtbarwerte aller Zahlungen** des konventionellen Vergleichswertes (PSC) und des bevorzugten PPP-Angebots gegenübergestellt werden. Alle anfallenden Zahlungen werden dabei durch die Diskontierung im Rahmen der Barwertberechnung auf den Investitionszeitpunkt bezogen. Die erwartete Preisentwicklung, die

²⁸ Mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften Artikel 5 und 6 wurden das Grunderwerbs- und das Grundsteuergesetz geändert. Dem Grunde nach liegt eine Steuerbefreiung für den privaten Partner für Grund- und Grunderwerbssteuer bei Erwerbermodellen mit vereinbarter Rückkaufoption (Sale-and-Lease back-Modelle) vor.

angenommenen Finanzierungsbedingungen, etc. fließen bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in die Berechnung der Barwerte ein. Den Gesamtbarwerten sollte stets die Summe aller Zeitwerte der Zahlungen zur Seite gestellt werden. Der Zeitwert ist die Höhe des Leistungsentgelts, das während der Laufzeit tatsächlich anfällt. Dies ist sinnvoll, da die Barwerte nur einen Vergleichswert und keine realen Zahlungen oder Vermögenswerte darstellen.

Zum anderen kann auch ein Vergleich des **Entgeltes im ersten Monat** bzw. Quartal herangezogen werden. Für diese Option gilt die Voraussetzung, dass für das Projekt ein über die Vertragslaufzeit real konstantes Leistungsentgelt²⁹ festgelegt wurde.

4.5 Methodik der Berechnung

Bei der Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (PSC) sind neben den Projektdaten und Kosten die erforderlichen Berechnungen vollständig und transparent darzustellen. In diesem Abschnitt wird auf die im Rahmen dieser Problematik zu untersuchenden Punkte eingegangen.

4.5.1 Dynamische Investitionsrechnung

Den Berechnungen der Beschaffungsalternativen sollten Methoden der dynamischen Investitionsrechnung, mit denen die **Zeitpunkte der Zahlungen** bei den Nutzungs-, Finanzierungs- und Risikokosten etc. berücksichtigt werden, zugrunde liegen. Dies ist notwendig, um die Auswirkungen des Projektes über eine langfristige Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahren berücksichtigen zu können. In der Arbeitsanleitung zu § 7 BHO wird auf die Kapitalwertmethode verwiesen, welcher eine **Barwertberechnung** zugrunde liegt.³⁰ Die Barwertberechnung,

²⁹ Zu dem real konstanten Leistungsentgelt ist der jährliche Preisanstieg durch Inflation zu berücksichtigen, wodurch das nominale Entgelt langfristig ansteigt.

³⁰ Vgl. die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu §7 BHO“.

bei der der Wert von zukünftigen Zahlungen bzw. einer Investition zum Investitionszeitpunkt ermittelt wird, ist daher als sachgerechte Methode einzuschätzen.

Ein weiteres Verfahren der dynamischen Investitionsrechnung stellt die **Methode vollständiger Finanzpläne** (VOFI) dar.³¹ Es handelt sich dabei um ein endwertorientiertes Verfahren, bei dem der Wert der einzelnen Zahlungen am Ende der Vertragslaufzeit ermittelt wird. Bei dieser Berechnungsform kann auf die Verwendung eines Kalkulationszinssatzes zur Auf- und Abdiskontierung zugunsten konkreter Anlage- und Finanzierungzinssätze verzichtet werden. Bei richtiger Anwendung des VOFI führt die Methode zu der gleichen Vorteilhaftigkeitsentscheidung wie die Barwertmethode. Der Bezug zum Investitionszeitpunkt, wie er durch den Barwert hergestellt wird, ist beim VOFI nicht gegeben. Die Auswirkungen auf die Liquidität für den öffentlichen Projektträger können mit beiden Varianten in gleicher Weise abgeleitet werden.³²

Statische Berechnungsmethoden, wie die Kostenvergleichsrechnung oder die Gewinnvergleichsrechnung sind für die Einschätzung von Lebenszyklus-PPP-Modellen ungeeignet, da sie den Zeitpunkt von Zahlungen nicht abbilden können. Durch die Langfristigkeit von PPP-Projekten über in der Regel 20-30 Jahre ist aber genau dieser Aspekt von entscheidender Bedeutung. Weitere alternative Berechnungsmethoden beinhalten zwar ggf. die Berücksichtigung der Zeitpunkte einzelner Zahlungen, führen aber zu keiner geeigneten Zielgröße.³³

³¹ Vgl. u.a. Kruschwitz, Investitionsrechnung, München Wien 2000; Grob, Investitionsrechnung mit vollständigen Finanzplänen, München 1989, Schulte, Immobilienökonomie, Band I, München Wien 2000.

³² Ansätze der Methode der vollständigen Finanzplanung liegen auch dem Ansatz des totalen Liquiditätsvergleichs nach Kroll zugrunde. Es handelt sich dabei auch um einen endwertorientierten Ansatz.

³³ Vgl. zur Einschätzung der Barwertmethode, des VOFI und der Kostenvergleichsrechnung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten Alfen/Daube, Wirtschaftlichkeitsvergleich, in Littwin/Schöne (Hrsg.): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, III.3 Bestimmung der Berechnungsmethode, Stuttgart 2006.

4.5.2 Preissteigerung

Aufgrund des langfristigen Horizonts von PPP-Projekten ist die während der Vertragslaufzeit zu erwartende Preisentwicklung in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen. Bei einer Prüfung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist sicherzustellen, dass geeignete Größen zur Abschätzung der zukünftigen Preissteigerung verwendet wurden.

Soweit geeignete Preisindizes für einzelne Teilleistungen (z.B. Energielieferung, Hausmeisterleistungen, Instandhaltungsdienstleistung etc.) verfügbar sind, sollten diese zur Prognose der zukünftigen Entwicklungen herangezogen werden. Kann einer Leistung kein konkreter Preisindex zugeordnet werden, kann vereinfachend z.B. der Verbraucherpreisindex für Deutschland oder ein gleichwertiger Index verwendet werden. Im Folgenden werden einige geeignete Preisindizes vorgestellt:

Der vom statistischen Bundesamt veröffentlichte **Verbraucherpreisindex** umfasst Teilleistungen, die auch im Rahmen eines PPP-Projektes anfallen.³⁴ In der nachstehenden Tabelle sind drei Preisindizes als Beispiele angegeben. Diese lassen sich jeweils in weitere Untergruppen aufgliedern³⁵, so dass einzelnen Leistungen sehr spezifische Indizes zugeordnet werden können. Die Untergliederung der Leistungen wird dabei nach sog. COICOP-VPI-Nummern vorgenommen. Die Abschätzung der Preisentwicklung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Instandhaltung des PPP-Gebäudes könnte sich bspw. auf den COICOP-VPI 0432³⁶ beziehen, Kosten der Stromversorgung

³⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 17/ Reihe 7 Verbraucherpreisindex für Deutschland, kostenlos zu beziehen unter www.destatis.de.

³⁵ Z.B. sind für den Preisindex COICOP-VPI 045 für Strom, Gas und andere Brennstoffe fünf Untergruppen verfügbar: 0451 (Strom), 0452 (Gas), 0453 (flüssige Brennstoffe), 0454 (feste Brennstoffe), 0455 (Zentralheizung, Fernwärme u.a.).

³⁶ COICOP-VPI 0432 ist der Preisindex "Dienstleistungen für die regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung" und dem Preisindex COICOP-VPI 043 "Regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung" untergeordnet.

auf den COICOP-VPI 0451.³⁷ Da bei einem PPP-Projekt die Preisentwicklung über einen langfristigen Zeitraum von 20-30 Jahren abzuschätzen ist, empfiehlt es sich den Durchschnittswert der letzten Jahre zu wählen. Für das unten stehende Beispiel der Energielieferung würde der Durchschnittswert der letzten drei Jahre 2,1% betragen.

Teilleistung	Preisindex- Bezeichnung	Preisindex- Nummer	Preisentwicklung		
			2004	2003	2002
Instandhaltung	Regelmäßige Instandhaltung und Reparatur der Wohnung	COICOP-VPI 043	1,1%	0,8%	0,5%
Dienstleistungen	Wasserversorgung und andere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung	COICOP-VPI 044	2,3%	1,6%	1,4%
Energielieferung	Strom, Gas und andere Brennstoffe	COICOP-VPI 045	3,8%	3,5%	- 1,0%

Tabelle 5: Beispiele für Verbraucherpreisindizes

Für Leistungen, bei denen vorwiegend **Personalkosten** entstehen, wie bspw. Reinigungsdienstleistungen, bietet es sich an, aktuelle Lohn-Tarifverträge (bei dem Bsp.: des Reinigungshandwerks) zugrunde zu legen. Dies ist auch für den Personalkostenanteil einer Leistung mög-

³⁷ COICOP-VPI 0451 ist der Preisindex "Strom" und Teil des Preisindex COICOP-VPI 045 "Strom, Gas und andere Brennstoffe".

lich. Sind in einem Gewerbe keine Tarifverträge oder ähnliches bekannt, stehen auch Preisindizes zur Verfügung, die die Entwicklung der Kosten von Dienstleistungen abbilden und sich daher auch zur Abschätzung der Personalkosten in dem jeweiligen Bereich anbieten. Dies gilt bspw. für die Dienstleistungen des Hausmeisters, deren Preisentwicklung anhand des COICOP-VPI 0444 abgeschätzt werden kann.³⁸ Zur Abschätzung der Preisentwicklung für Verbrauchsmittel oder ähnliches, die ggf. neben den Personalkosten im Rahmen einer Leistungserbringung anfallen, kann wiederum ein passender Verbraucherpreisindex herangezogen werden.

4.5.3 Rechnerische Herleitung der Ergebnisse

Bei den Unterlagen, die der Kommunalaufsicht eingereicht werden, ist darauf zu achten, dass die Ermittlung der Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert wird. Es ist eine lückenlose **rechnerische Prüfung der Berechnungsvorgänge zu gewährleisten**. Dabei ist nicht die Überprüfung jeder einzelnen Zahl des Berechnungsschemas das Ziel der Kommunalaufsicht, sondern die Möglichkeit zur Stichprobenprüfungen. Dazu sollten die eingereichten Datenblätter übersichtlich, verständlich aufbereitet sein, so dass sie sich schnell erschließen lassen.

Um dieser Anforderung nachzukommen ist nicht die Einreichung von Dateien mit den zugrunde liegenden Tabellenkalkulationen notwendig. Die Vorlage von Datenblättern aus denen die rechnerische Ermittlung der Ergebnisse hervorgeht, ist ausreichend.

Auch bei der Unterstützung durch externe Berater sollten diese entsprechende Unterlagen mit Abbildung der Rechenvorgänge zur Verfügung stellen. Dabei kann die etwaige Vertraulichkeit von Unterlagen gekennzeichnet werden. Die Kommunalaufsicht wird diesem Vermerk Rechnung tragen. Es kann für eine Kommune zweckmäßig sein, sich

³⁸ COICOP-VPI 0444 ist der Preisindex für "Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung", der übergeordnete Preisindex ist der COICOP-VPI 044 "Wasserversorgung und andere Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung".

die **Zugriffsrechte** auf die Datenblätter **vertraglich zusichern** zu lassen. Somit kann gewährleistet werden, dass alle notwendigen Berechnungsvorgänge in der geforderten Detailtiefe gegenüber den Aufsichtsbehörden angegeben werden können.

4.5.4 Diskontierungszinssatz

Mit dem gewählten Diskontierungszinssatz werden **alle Zahlungen** sowohl des konventionellen Vergleichswertes (PSC) als auch der PPP-Angebote (und vorher des PPP-Referenzprojektes) **auf den einheitlichen Investitionszeitpunkt** des Projektes bezogen. Der Diskontierungszinssatz stellt damit bei der Barwertberechnung das Maß dar, mit dem die relative Wertschätzung der zeitlich unterschiedlich anfallenden Ein- und Auszahlungen erfolgt. Je höher er angesetzt wird, desto niedriger ist der Barwert zukünftiger Zahlungen. Aufgrund der langfristigen Vertragslaufzeiten und der regelmäßig hohen Kapitalbeträge kommt dem Diskontierungszinssatz eine hohe Bedeutung bei der Ermittlung der Barwerte der Zahlungsströme zu.

Grundsätzlich kommen für die Bestimmung des Diskontierungszinssatzes die Ableitung des Zinssatzes aus der **Zinsstrukturkurve**³⁹ oder die Verwendung eines **durchschnittlichen Zinssatzes** in Frage. Der durchschnittliche Diskontierungszinssatz wird dabei regelmäßig auf der Basis einer zehnjährigen Anleiheform des Bundes ermittelt (Zinssatz auf Basis einer risikofreien Anlageform). Eine Analyse der PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, dass beide Verfahren Anwendung finden.⁴⁰

³⁹ Die aktuellen Daten für die Erstellung einer Zinsstrukturkurve können abgerufen werden unter: www.bundesbank.de → Statistik → Aktuelle Zahlen → Zinsen und Renditen → Tägliche Zinsstruktur am Rentenmarkt [Schätzwerte]; aus BMF, II A 3-H 1012-10-15/04 Personalkostensätze für Kostenberechnungen/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

⁴⁰ Vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte in NRW, Düsseldorf Februar 2005, S.22.

Im Rahmen einer Plausibilitätsprüfung ist zu fordern, dass der Diskontierungszinssatz mit einem der beiden Verfahren **projektspezifisch** in Abhängigkeit des **Investitionszeitpunktes** sowie des am Kapitalmarkt zu diesem Zeitpunkt herrschenden **Zinsniveaus** und der **Vertragsdauer** festgelegt wurde. Dabei ist anzumerken, dass beide vorgestellten Methoden zur Herleitung eines geeigneten Diskontierungszinssatzes Näherungsverfahren darstellen und die Bestimmung eines exakten Wertes aufgrund des Prognosecharakters grundsätzlich nicht möglich ist.⁴¹

Des Weiteren ist bei den zu vergleichenden Beschaffungsvarianten jeweils der gleiche Diskontierungszinssatz anzusetzen. Es ist zu vermeiden Risikoabwägungen in die Bestimmung des Diskontierungszinssatzes einzubeziehen. Risiken sollten separat unter einem eigenen Punkt der Berechnungen transparent dargestellt und bewertet werden.⁴²

4.5.5 Robustheit der Berechnungsergebnisse

Das Berechnungsergebnis der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist hinsichtlich seiner Robustheit einzuschätzen. Das heißt, es ist sicherzustellen, dass die Untersuchung nicht zu stark abweichenden Ergebnissen kommt, wenn einzelne Werte geringfügig von der prognostizierten Höhe abweichen. Um diesen Sachverhalt einschätzen zu können, sind vom öffentlichen Projektträger Sensitivitäts- und Szenarioanalysen durchzuführen. Auf diese Weise kann die Stabilität des Ergebnisses geprüft werden.

In einer **Sensitivitätsanalyse** sind zunächst die Berechnungselemente oder Kostengrößen zu ermitteln, die den größten Einfluss auf die Höhe der Gesamtkosten des Projektes ausüben, z.B.:

- die Höhe des **Diskontierungsfaktors**,

⁴¹ Alfen/Daube, Der Wirtschaftlichkeitsvergleich, in Littwin, Schöne (Hrsg.): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Stuttgart 2006.

⁴² Vgl. 4.6 Berücksichtigung von Risiken.

- die Annahmen zur **Höhe von Risiken** und
- die Höhe von **bestimmten Kostengrößen**.

Diese Größen sind hinsichtlich ihrer minimalen und maximalen Ausprägung zu untersuchen. Anschließend können für **mehrere Fallgestaltungen (Szenarien)** die Auswirkungen auf das Gesamtergebnis untersucht werden. In der Regel werden drei Szenarien unterschieden: In der bestmöglichen Variante (best case) bewegen sich alle Annahmen am oberen Rand der Erwartungen, beim ungünstigsten Fall (worst case) entsprechend am unteren Rand. Hinzu kommt eine Berechnung mit den am wahrscheinlichsten zu erwartenden Werten (most likely case). Die **Ergebnisspanne** zwischen der besten und der schlechtesten Variante sollte **nicht größer als 20 %** (idealerweise kleiner als 15%) sein. Bei größeren Spannen ist die Robustheit des Ergebnisses in Frage zu stellen. Zudem sollte auch bei dem schlechtesten zu erwartenden Ergebnis möglichst noch ein positiver PPP-Effizienzvorteil bestehen.

4.6 Berücksichtigung von Risiken

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind neben den Kosten für Bau, Finanzierung, Betrieb, Unterhalt und ggf. Verwertung auch die Kosten von projektimmanenten Risiken zu berücksichtigen. Ihre quantitative Erfassung ist ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

4.6.1 Vollständige Risikoidentifikation

Bereits in den Phasen I und II des PPP-Prozesses sollte der öffentliche Projektträger die projektspezifischen Risiken für das Vorhaben untersuchen und im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufnehmen.

Zur Unterstützung der **Risikoidentifikation** ist es ratsam beispielsweise im Rahmen von Workshops neben den verwaltungsinternen Projektverantwortlichen sowie Experten der jeweiligen Fachabteilungen fachkundige Dritte hinzuzuziehen. Die üblicherweise in **Risikolisten** festgehaltenen Ergebnisse sollten alle wesentlichen, bei dem Projekt zu erwartenden, Risiken enthalten. Aus den Unterlagen, die der Kommunalaufsicht zur Prüfung vorgelegt werden, sollte hervorgehen, welche Risiken identifiziert wurden und was unter den jeweiligen Risiken verstanden wird (Risikobeschreibung).

Aus der Liste der ermittelten Risiken sollte außerdem ersichtlich werden, dass projektspezifische Besonderheiten, z.B. hinsichtlich der Immobilienart (Schule, Verwaltungsgebäude, Krankenhaus etc.), oder der Art der Finanzierung⁴³ (Projektfinanzierung, Fortfaitierung mit Einredeverzicht sowie projektspezifische Sicherheitenstruktur), berücksichtigt wurden, indem die sich daraus abzuleitenden Risikostrukturen entsprechend einbezogen wurden.

Bei der Planung und Umsetzung eines Projektes kann eine Vielzahl von Einzelrisiken in allen Projektphasen auftreten. Die Bewertung der **Einzelrisiken** sollte nur durchgeführt werden, wenn eine ausreichend solide Datengrundlage vorliegt und auf Expertenwissen zurückgegriffen werden kann. Ist diese Voraussetzung bspw. aufgrund fehlender Projekterfahrung nicht zu erfüllen, kann die Bewertung von zu bildenden **Risikokategorien** als ausreichend eingeschätzt werden.⁴⁴

In der folgenden Aufzählung der Tabelle 6 sind denkbare **Risikokategorien** angegeben, die sich an den einzelnen Phasen bzw. Leistungsbereichen eines PPP-Vorhabens orientieren. Bei projektspezifischer Festlegung der Risikokategorien ist insbesondere auf die eindeutige Zuordnung der Kosten als Bezugsgröße der Risiken zu achten.⁴⁵

⁴³ Vgl. 4.7.1 Varianten der Finanzierung.

⁴⁴ Vgl. zur Risikobewertung 4.6.2 Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung.

⁴⁵ Vgl. die Bezugsgrößen in den Tabellen unter 4.6.2 Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung.

Risikokategorie	Bezugsgrößen der Kostenkategorie
Planungs- und Baurisiken (Erstellungsrisiken)	u.a. Planungskosten, Baukosten
Risiken aus Betrieb	u.a. Gebäudebetriebskosten (Kosten für Ver- und Entsorgung, wie Wasser/Abwasser, Energie, Strom Verwaltungsdienste)
Risiken aus Bauunterhaltung und Instandhaltung	Kosten für Bauunterhalt und Instandhaltungsmaßnahmen
Risiken aus Dienstleistungen	u.a. Kosten für Reinigungsdienst, Sicherheitsdienst, Hausmeisterdienste, inkl. Wartung, Außenanlagen

Tabelle 6: Risikokategorien in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der nachstehenden Tabelle werden beispielhaft **Einzelrisiken** aufgeführt, die Teil einer Risikoliste sein können. In den folgenden Schritten der Risikoanalyse sind die Einzelrisiken den Risikokategorien zuzuordnen. D.h. es ist zu untersuchen, in welchen der Bereiche das jeweilige Risiko in dem analysierten Projekt auftritt.

Einzelrisiken	Risikobeschreibung	Risikokonsequenzen
Insolvenzrisiko / Leistungsausfallrisiko	Risiko des Leistungsausfalls bzw. der Insolvenz von Vertragspartnern Wechsel der Gesellschafter	Zusätzliche Kosten durch den Ausfall des Vertragspartners
Planänderungsrisiko	Risiko, dass sich Leistungsanforderungen in der Planungsphase verändern	Modifizierung der Planung erforderlich und ggf. hieraus resultierend grundsätzliche Verzögerung der Vorhabensrealisierung und Kostenerhöhung
Baugrundrisiken	Risiko, dass der Baugrund von dem Gutachten abweicht oder das Altlasten oder Schadstoffe auftreten	Planungsänderung und Kostenerhöhung
Schnittstellenrisiko	Risiko, dass aufgrund der zahlreichen Schnittstellen Verzögerungen im Bauablauf und/oder Kostenerhöhungen eintreten	Verspätete Fertigstellung und/oder höhere Kosten, zusätzlicher Aufwand
Nachtragsrisiko	Risiko, dass aufgrund selbst- oder drittverschuldeter Sachverhalte zusätzliche finanzielle Mittel benötigt werden	Ein Mangel an zusätzlichen Finanzierungsressourcen kann die Herstellung der erforderlichen Leistungsstandards unmöglich machen
Höhere Gewalt	Risikoschäden an dem Projekt aufgrund von Einwirkungen höherer Gewalt	Verzögerungen und/oder höhere Kosten bei der Erstellung der hochbaulichen Infrastruktur

Einzelrisiken	Risikobeschreibung	Risikokonsequenzen
Betriebsrisiken aufgrund veränderter Leistungsanforderungen	Risiko, dass Veränderungen der Leistungsanforderungen durch die öffentliche Hand Anpassungen bei der Leistungserstellung erfordern	Veränderter Leistungsumfang führt zu Änderungen der Kostenstruktur. Ggf. sind Umrüstungs-/Umbaumaßnahmen erforderlich
Inflationsrisiko	Risiko, dass sich der Wert, der während der Vertragslaufzeit erhaltenen Zahlungen durch Inflation verändert	Veränderung des Nutzungsentgeltes
Gesetzesänderungen	Risiko von Änderungen gesetzlicher Bestimmungen und Rahmenbedingungen, die zu Veränderungen der Leistungsanforderungen führen und/oder Auswirkungen auf die Leistungserstellung haben	Verspätete Fertigstellung ggf. verbunden mit erhöhten Kosten, höhere Betriebskosten
Risiko der Veränderung der Umsatzsteuer	Risiko der Veränderung des Umsatzsteuersatzes	Veränderung der Bau- und Betriebskosten bzw. der definitiven Umsatzsteuerbelastung des Privaten. Höhere Kosten und Liquiditätsverschlechterung
Wiederherstellungsrisiko	Risiko, dass während der Nutzungsphase Verpflichtungen zu Aufräum- und Sanierungsmaßnahmen an dem Grundstück und/oder Entsorgungskosten für die technischen Anlagen entstehen	Kostenerhöhungen während der Betriebsphase

Einzelrisiken	Risikobeschreibung	Risikokonsequenzen
Risiko der Inbetriebnahme	Risiko, dass die Inbetriebnahme nicht im geplanten Zeitrahmen und/oder Zustand erfolgen kann	Verspätete Leistungsberichtschaft verbunden mit erhöhten Kosten, bspw. Mietkosten für angemietete Gebäude
Betriebsrisiko	Risiko, dass betrieblicher Stillstand, Betriebsstörungen und/oder Qualitätsprobleme zu Leistungsstörungen führen und definierte Leistungsstandards nicht erreicht werden	Kostenerhöhungen, bspw. aufgrund von Leistungsunterbrechungen und/oder extern zu beschaffenden Leistungen

Tabelle 7: Beispiele für Einzelrisiken

Dabei können **Einzelrisiken auch in mehreren Risikokategorien** auftreten. Beispielsweise besteht das **Risiko der Insolvenz** von privaten Partnern (Dienstleistern einzelner Gewerke oder eines Generalunternehmers) bei der konventionellen Realisierung bzw. der privaten Projektgesellschaft bei einer PPP-Lösung sowohl während der Planungs- und Bauphase, als auch während der Nutzungsphase für den öffentlichen Auftraggeber.⁴⁶ Aufgrund einer Insolvenz und dadurch neu zu schließenden Verträgen während der Nutzungsphasen kann es zu zusätzlichen Transaktions- und Verwaltungskosten sowie zu erhöhten Preisen für die in Anspruch genommenen Dienstleistungen kommen.⁴⁷ Das Insolvenzrisiko ist deshalb nicht nur in den Risikokategorien Planung und Bau einzubeziehen, sondern auch bei der Risikokategorie Betrieb, Instandhaltung und sonstige Dienstleistungen zu bewerten. Durch die unterschiedlichen Bezugsgrößen der jeweiligen Risiko-

⁴⁶ Es ist zu beachten, dass bei einer Projektfinanzierung das Insolvenzrisiko der privaten Projektgesellschaft nahezu vollständig auf die Bank übertragen wird und in diesem Fall bei der PPP-Lösung dementsprechend gegen Null tendiert.

⁴⁷ Vgl. Kapitel 4.7.3: Abbildung des Finanzierungsmodells in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

kategorien ist eine doppelte Erfassung von Risiken zu vermeiden.⁴⁸ Die Abgrenzung ist hinreichend deutlich zu machen.

4.6.2 Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung

Die Bewertung erfolgt durch die Festlegung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe der betrachteten Risiken. Zum konkreten Vorgehen der Risikobewertung bestehen keine einheitlichen Standards. Die Vorgehensweise bei der Risikobewertung ist der Kommunalaufsicht gegenüber transparent zu dokumentieren. Des Weiteren sollte deutlich gemacht werden, welche Risiken aus der erstellten Risikoliste einen besonders hohen Einfluss auf das Projektergebnis haben. Diese Risiken sollten in jedem Fall in die Risikobewertung einfließen. Neben der Bewertung von Risikokategorien können auch Einzelrisiken bewertet werden, wenn ausreichende Informationen vorliegen.

In der unten stehenden Tabelle wird ein Beispiel zur Bewertung der oben vorgestellten Risikokategorien angegeben. In dem Beispiel werden nur die Risiken betrachtet, welche auf den Privaten übertragen werden sollen. Die Kosten für zurückbehaltene Risiken werden vereinfachend bei konventioneller und PPP-Realisierung als gleich hoch angenommen und können daher für die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vernachlässigt werden. Die Bezugsgröße beschreibt, auf welche Kosten der ermittelte Risikowert bezogen wird, um die Risikokosten durch Multiplikation von Risikowert und Bezugsgröße ermitteln zu können.

Die verwendeten Beispieldaten dienen nur zur Erläuterung der Vorgehensweise und sind nicht als Empfehlung zu verstehen. Projektspezifisch ist eine **detailliertere Bewertung der Risiken vorstellbar**. Denkbar ist bspw. anstatt bei der „Schadenshöhe“ zwei Fälle zu unter-

⁴⁸ Vgl. die Bezugsgrößen in dem Beispiel in 4.6.2 Sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung.

schieden, eine Untergliederung in Unterschreitung, keine Abweichung, geringe-, mäßige und starke Überschreitung vorzunehmen. Bei einer Bewertung von Einzelrisiken sind jedem Einzelrisiko eine Schadenshöhe und eine Eintrittswahrscheinlichkeit zuzuordnen. Es empfiehlt sich in diesem Fall anschließend eine Aggregation der bewerteten Einzelrisiken zu Risikokategorien vorzunehmen, um auf diese Weise eine übersichtliche Darstellung zu gewährleisten.

Übertragbare Risiken/Risikokategorie	Schadenshöhe		Eintrittswahrscheinlichkeit			Risikowert	Bezugsgröße
	Unterschreitung	Überschreitung	Unterschreitung	Keine Abweichung	Überschreitung	%	
Planungs- und Baurisiken	-5%	25%	5%	60%	35%	8,5%	Planungs- und Baukosten
Risiken aus Betrieb	-5%	30%	5%	55%	40%	11,8%	Betriebskosten
Risiken aus Bauunterhaltung und Instandhaltung	-5%	35%	5%	65%	30%	10,3%	Bauunterhalts- und Instandhaltungskosten
Risiken aus Dienstleistungen	-5%	25%	5%	65%	30%	7,3%	Kosten für Dienstleistungen

Tabelle 8: Beispiel für eine Risikobewertung⁴⁹

Die unten stehende Tabelle enthält Erfahrungswerte aus den PPP-Pilotprojekten in Nordrhein-Westfalen. Die Werte können als grober Anhaltspunkt für die Größenordnung der in den PPP-Projekten angesetzten Risikokategorien verwendet werden. Aufgrund der Individualität eines jeden PPP-Projektes können die angegebenen Bandbreiten allerdings nicht pauschal auf zukünftige PPP-Projekte übertragen werden. Es ist in jedem Fall eine projektspezifische Einschätzung der Risiken durchzuführen, wobei der jeweilige Projekthintergrund, bspw.

⁴⁹ Bei den Zahlenwerten handelt es sich um ein theoretisches Fallbeispiel ohne konkreten Projekthintergrund. Der Risikowert der Planungs- und Erstellungsriskien in Höhe von 8,5% ergibt sich dabei durch folgende Rechnung: $(-0,05 \cdot 0,05) + (0,25 \cdot 0,35) = 0,085$.

die konkreten Leistungsinhalte sowie alle vorgesehenen vertraglichen Vereinbarungen zu berücksichtigen sind.

Risikokategorie	Risikowert		Bezugsgröße
	von	bis	
Planungs- und Baurisiken ⁵⁰	5 %	20 %	Planungs- und Baukosten
Risiken aus Betrieb	5 %	20 %	Betriebskosten
Risiken aus Bauunterhaltung und Instandhaltung	10 %	20 %	Bauunterhalts- und Instandhaltungskosten
Risiken aus Dienstleistungen	5 %	20 %	Kosten für Dienstleistungen

Tabelle 9: Beispielhafte Risikobewertung bei PPP-Hochbauprojekten⁵¹

Bei der Risikobewertung ist darauf zu achten, dass die Einschätzung der mit der jeweiligen Variante verbundenen Risiken von der Einschätzung der Kosten abgegrenzt wird. Eine doppelte Erfassung desselben Sachverhaltes bei der Kostenermittlung und der Risikobewertung ist zu vermeiden. Es ist daher zu fordern, dass bei dem gleichzeitigen Ansatz von Vorteilen bei einer Kostenkategorie (z.B. den Baukosten) und der Risikobewertung (z.B. Planungs- und Erstellungsrisiken) für eine der untersuchten Realisierungsvarianten, genau darzulegen ist, auf welchen Erkenntnissen bzw. Annahmen diese im Einzelnen beruhen.

⁵⁰ Die Planungs- und Baurisiken können insbesondere zu Baukosten- und Bauzeitüberschreitungen führen.

⁵¹ Diese Werte sind nicht schematisch anzuwenden, sondern unterliegen einem Prozess der ständigen methodischen Weiterentwicklung und Evaluation. Sie stellen nur grobe Orientierungsgrößen dar. Eine Risikobewertung kann nur projektspezifisch erfolgen.

Diese notwendige Abgrenzung soll das folgende Beispiel bezogen auf die Planungs- und Erstellungsphase verdeutlichen: Werden im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Vorteile aus Mengeneffekten beim Einkauf von Materialien etc. oder Managementvorteile durch eine größere Anzahl von realisierten Projekten als Begründung für den Ansatz geringerer Baukosten im PPP-Referenzprojekt angeführt, dürfen diese Aspekte nicht nochmals bei der Risikoeinschätzung herangezogen werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Risikostruktur einer konventionellen Realisierung und einer Umsetzung als PPP-Projekt sollte durch einen Plausibilitätscheck sichergestellt werden, dass eine anschauliche und überzeugende Bewertung der identifizierten Risiken vorgenommen wurde. Diese sollten mit den verwendeten **Datenquellen**, wie z.B. Erfahrungswerten, anerkannten Vergleichswerten oder Experteneinschätzungen, unterlegt sein. Es ist zu beachten, dass die Risikostruktur von PPP-Projekten, insbesondere von den gewählten Finanzierungsformen und Sicherheitenkonzepten, beeinflusst wird.⁵²

Es ist des Weiteren zu fordern, dass die **Risikokosten als gesonderte Kostenposition** ermittelt werden und dies nicht durch einen Risikoaufschlag auf den Diskontierungszinssatz ersetzt wird. Diese Vorgehensweise hat sich nicht etabliert, da die Risiken dabei nur intransparent berücksichtigt werden können.

4.6.3 Optimale Risikoverteilung

Bereits in Phase II, im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, muss der öffentliche Projektträger seinen Überlegungen eine angestrebte Risikoverteilung zugrunde legen. In der Phase III des Beschaffungsprozesses ist die Risikoverteilung ein elementarer Bestandteil der Verhandlungen mit den Bietern. Die endverhandelte Risikoverteilung bildet die Grundlage der abschließenden Wirtschaftlich-

⁵² Vgl. Kapitel 4.7 Plausibilität des Finanzierungsmodells.

keitsuntersuchung und ist auch Grundlage der Berechnungen zum PPP-Effizienzvorteil.

Es ist darzustellen, welche Risiken beim öffentlichen Maßnahmenträger verbleiben sollen (**zurückbehaltene Risiken**) und welche Konsequenzen sich daraus ergeben. Es ist beispielsweise festzustellen, ob das Risiko der Insolvenz des PPP-Partners (und der Nachunternehmer) beim öffentlichen Auftraggeber liegt und ob in diesem Fall ein ausreichendes Sicherheitskonzept vorliegt.

Ziel sollte die **optimale** (ausgewogene) **Risikoverteilung** zwischen dem öffentlichen Projektträger und dem privaten Partner sein. D.h. der öffentliche Projektträger sollte keine Risiken zurückbehalten, die der Private effizienter wahrnehmen kann (bspw. die Risiken der Baukosten- und Bauzeitüberschreitung), da er sie direkt beeinflussen kann. Andererseits sollten keine Risiken übertragen werden, die nicht von dem Privaten beeinflusst werden können (z.B. Genehmigungsrisiken, Risiko von Gesetzesänderungen), da dieser sonst hohe Risikoaufschläge vornehmen wird, die zu einer unnötigen Kostenerhöhung führen.

4.7 Plausibilität des Finanzierungsmodells

Bezüglich der Finanzierung von PPP-Projekten haben sich die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht als mögliche Varianten etabliert. Dabei ist zu beachten, dass für diese Grundformen eine Vielzahl von Variationen besteht. Die ersten Projekterfahrungen in Deutschland haben gezeigt, dass bei geringen Projektvolumina in der Regel die Forfaitierung mit Einredeverzicht als Finanzierungsmodell in Betracht kommt, während die Projektfinanzierung grundsätzlich nur bei Projekten mit einem ausreichenden Investitionsvolumen (20 – 25 Mio. EUR) wirtschaftlich sinnvoll ist.

Im Mittelpunkt der Plausibilitätsprüfung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Kommunalaufsicht stehen zum einen die generelle Zulässigkeit der gewählten Finanzierungsstruktur

und zum anderen die Abbildung der unterschiedlichen Risikopositionen aus Sicht der öffentlichen Hand. Da sich beide Varianten bezüglich der ihnen zugrunde liegenden Risikokonzepte unterscheiden, erfolgt eine gesonderte Betrachtung darüber, inwiefern die Zulässigkeit des jeweiligen Finanzierungsmodells in Frage steht und welchen Beitrag die Finanzierung zur Absicherung des öffentlichen Auftraggebers bei einem PPP-Projekt zu leisten vermag.

In der folgenden Grafik sind zunächst die relevanten Prüfungsschemata dargestellt und anschließend werden die beiden Finanzierungsarten kurz beschrieben.

Plausibilitätsprüfung des Finanzierungsmodells

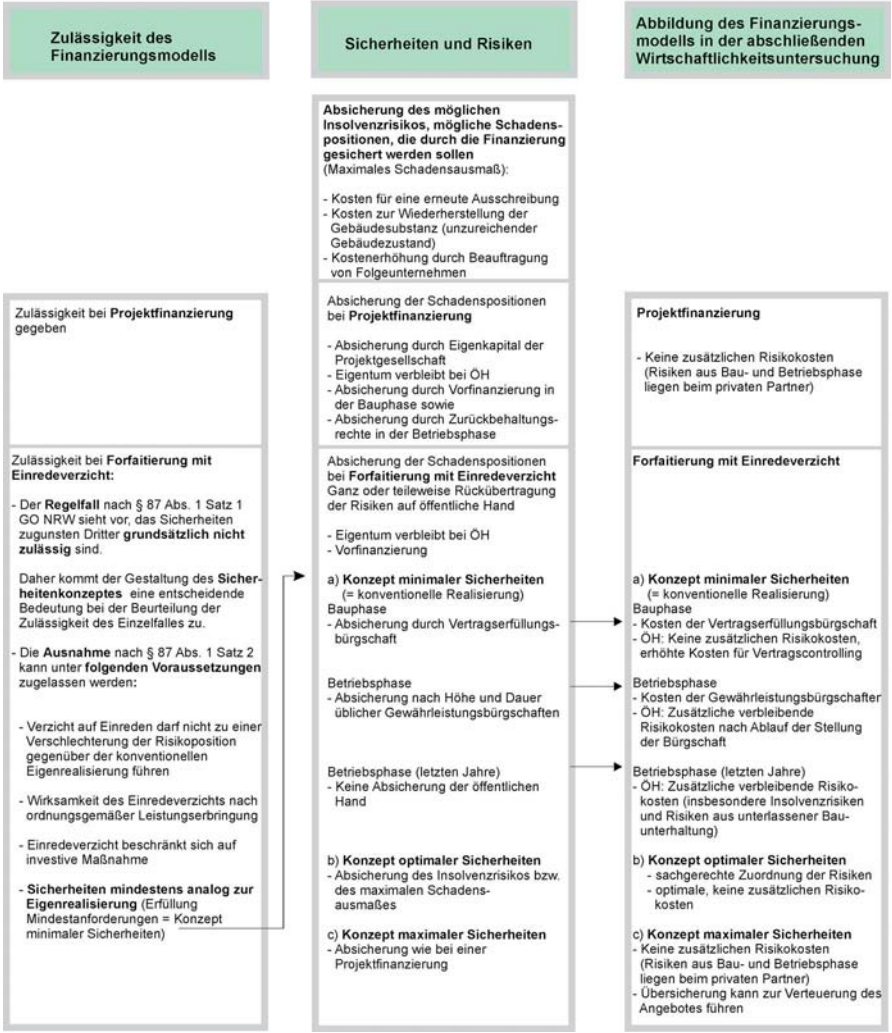


Abbildung 7: Übersicht zur Plausibilitätsprüfung des Finanzierungsmodells

4.7.1 Varianten der Finanzierung

4.7.1.1 Projektfinanzierung

Bei der Projektfinanzierung⁵³ wird bei der Finanzierungszusage durch die Bank im Wesentlichen auf die prognostizierten Zahlungsströme aus dem konkreten Projekt abgestellt. Zwar wird das Auslastungsrisiko durch die öffentliche Hand getragen und braucht daher nicht gesondert bewertet zu werden, aber es werden keine Sicherheiten gestellt, die der finanzierenden Bank einen Rückgriff auf die öffentliche Hand erlauben. Sollte der PPP-Partner seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommen, steht der öffentlichen Hand somit das Recht zu, das Nutzungsentgelt, einschließlich des investiven Anteils, zu kürzen und ihre Schadensposition mit der ausstehenden Zahlungspflicht aufzurechnen.

Damit gehen die Kapitalgeber im Gegensatz zu einem Kommunalkredit bzw. der unten erläuterten Forfaitierung mit Einredeverzicht größere Risiken ein, da nicht auf die Bonität des öffentlichen Auftraggebers, sondern vielmehr auf die Leistungsfähigkeit des PPP-Projektes abgestellt werden muss.

Für diese Risikoübernahme wird grundsätzlich eine höhere Risikomarge eingepreist als bei einem Kommunalkredit. Um das Risiko zu begrenzen, wird eine umfassende Projektprüfung unter Bewertung aller möglichen Einflussfaktoren auf den Zahlungsstrom (Due Diligence) durch die Kapitalgeber durchgeführt.

Entscheidend für die Finanzierungsbedingungen sind daher in erster Linie die Einschätzungen der Kapitalgeber über Höhe und Sicherheit

⁵³ Das im Folgenden dargestellte Finanzierungsmodell der Projektfinanzierung kann auch als Fortfaitierung ohne Einredeverzicht verstanden werden.

bzw. Nachhaltigkeit der durch das konkrete Projekt generierten Zahlungsströme (Cash Flows).

4.7.1.2 Forfaitierung mit Einredeverzicht

Die Forfaitierung **mit** Einredeverzicht lässt sich folgendermaßen veranschaulichen:

Ein PPP-Partner erbringt für die öffentliche Hand ein Leistungspaket, das von der öffentlichen Hand durch die Zahlung des Nutzungsentgeltes über die Projektlaufzeit beglichen wird. Um die Kapitalbindung auf Seiten des privaten Partners zu minimieren, verkauft dieser seine Forderungen, z.B. aus Planung und Bau, an die finanzierende Bank und erhält somit den Gegenwert direkt ausgezahlt. Mit dem Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzicht erklärt sich der öffentliche Auftraggeber bereit, den abgetretenen (forfaitierten) Zahlungsverpflichtungen auch dann nachzukommen, wenn bestimmte Projektumstände eintreten (bspw. Schlechtleistung der Projektgesellschaft), die sie ansonsten zur Minderung von Zahlungen oder zur Geltendmachung von sonstigen Gewährleistungsrechten legitimieren würden.

Somit verbleibt das bei der Projektfinanzierung beschriebene Leistungserfüllungsrisiko zumindest teilweise bei der öffentlichen Hand.

Dies hat zur Konsequenz, dass von der finanzierenden Bank relativ geringe Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung der Projektgesellschaft gestellt und günstige Kreditkonditionen eingeräumt werden können. Dem steht gegenüber, dass wichtige Risiken, wie das Kredit- und Kontrahentenrisiko, bei der öffentlichen Hand verbleiben und die Kapitalgeber keine bzw. geringe Anreize haben, eine umfassende Projektevaluation bzw. ein umfassendes Projektmonitoring durchzuführen.

Durch eine Forfaitierung mit Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzichtserklärung ist es im Gegensatz zur Projektfinanzierung möglich, auch bei einer Finanzierung durch den privaten Partner kom-

munalkreditähnliche Finanzierungsbedingungen zu erreichen (In der Regel können Konditionen, die 5 – 20 Basispunkte über Kommunalkreditkonditionen liegen erzielt werden). Dies führt im Vergleich zur Projektfinanzierung insgesamt zu einer Reduzierung des an den privaten Partner zu zahlenden Nutzungsentgeltes. Allerdings gilt es, im absoluten Vergleich, die höheren zurückbehaltenen Risiken zu bewerten und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen.⁵⁴

4.7.1.3 Vergleich der Sicherheitenstrukturen von Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredeverzicht

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergeben sich die entscheidenden Unterschiede zwischen konventioneller Kreditfinanzierung, Forfaitierung mit Einredeverzicht und Projektfinanzierung aus dem Grad der Risikoübertragung und der Höhe der Transaktionskosten.

Mit einem geeigneten Sicherheitenmodell (z.B. ausreichende Eigenkapitalausstattung, Konzern- und Bankbürgschaften, Kapitalerhaltungs- und Betriebsgarantien) könnte die Risikoposition der öffentlichen Hand bei der Finanzierung mittels **Forfaitierung mit Einredeverzicht** verbessert werden. Allerdings hätte dies wiederum höhere Transaktionskosten sowie Kosten für die Stellung von zusätzlichen Sicherheiten zur Konsequenz.

Bei einer Projektfinanzierung werden z.B. zusätzliche Kosten in Höhe von ca. 200.000 bis 500.000 EUR durch die Due Diligence der Bank zur Prüfung des Projektes und des Insolvenzrisikos der privaten Projektgesellschaft in der Angebotsphase verursacht. Die Projektfinanzierung an sich stellt ein umfassendes Sicherungsinstrument für die öf-

⁵⁴ Vgl. PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Finanzierungsleitfaden, Düsseldorf Oktober 2004, S. 63 ff. und S. 47 ff.

fentliche Hand dar. Daher sollte die Notwendigkeit der Forderung zusätzlicher Sicherheiten (z.B. Betriebsbürgschaften) im Vorfeld überprüft werden.

4.7.2 Die Zulässigkeit der gewählten Finanzierungsstruktur im PPP-Modell

Der Projektfinanzierung und der Forfaitierung mit Einreदेverzicht liegen grundsätzlich unterschiedliche Sicherungskonzepte zugrunde. Während bei einer Projektfinanzierung für die öffentliche Hand die Möglichkeit besteht, ihre eigenen Schadenspositionen mit noch ausstehenden Zahlungspflichten zu verrechnen, gibt sie gerade dieses Recht mit der Erklärung eines Einreदेverzichts auf. Aus diesem Grund ist die Erklärung des Einreदेverzichts durch den kommunalen Auftraggeber als Sicherheit zugunsten Dritter gemäß § 87 Abs. 1 GO NRW zu interpretieren. Damit ist die Zulässigkeit einer solchen Vereinbarung nur dann gegeben, wenn im PPP-Modell mindestens eine Absicherung analog zur Eigenrealisierung sichergestellt ist.

Im Fall der **Eigenrealisierung** (Sicherheit bei Kommunalkreditfinanzierung) besteht die Absicherung der öffentlichen Hand in den bei Bauvorhaben üblichen Vertragserfüllungs- sowie den anschließenden Gewährleistungsbürgschaften. Als generell zulässig wird bei Bauvorhaben die Forderung von Bürgschaften bis zu einer Höhe von 10% der Auftragssumme erachtet.

Die Sicherungseffekte bei einer Projektfinanzierung gehen deutlich über die sonst üblichen Sicherheiten bei einer konventionellen Eigenrealisierung hinaus, so dass insoweit keine rechtlichen Bedenken bestehen.

Demgegenüber ist eine Finanzierung mittels Einreदेverzicht eingehender zu prüfen. Zum einen sollten die Sicherheiten mindestens in der Höhe der bei Eigenrealisierung üblichen Vertragserfüllungs- und Gewährleistungsbürgschaften bestehen. Zum anderen kommt der inhaltli-

chen und zeitlichen Gestaltung der Einredeverzichtserklärung eine wesentliche Bedeutung zu. Gemäß dem Grundsatz, dass die Leistungserbringung „Zug um Zug“ zu erfolgen hat, was auch bei der Eigenrealisierung gilt, sollte der Einredeverzicht im Sinne einer ausgewogenen Risikoverteilung ausschließlich über bereits fertig gestellte und vom öffentlichen Auftraggeber anerkannte Leistungen erklärt werden. Würde dieser Grundsatz nicht gewahrt, bestünde für die öffentliche Hand im Schadensfall die Gefahr, Zahlungen für nicht erhaltene Leistungen tätigen zu müssen.

Im Ergebnis kann die Projektfinanzierung somit als grundsätzlich zulässig angesehen werden. Dagegen ist bei einer Forfaitierung mit Einredeverzicht zu prüfen, ob a) die Wirksamkeit der Erklärung erst nach Fertigstellung der Bauleistung eintritt und b) ausschließlich über investive Leistungen vorgesehen ist und ob c) die Mindestanforderungen an die Höhe der Sicherheiten in Analogie zur Eigenrealisierung erfüllt sind.

4.7.3 Abbildung des Finanzierungsmodells in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Im Folgenden werden die in der Plausibilitätsprüfung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu untersuchenden Punkte inhaltlich erläutert. Dazu ist zunächst zu klären, welche Risiken durch die Finanzierung abgedeckt werden können und inwiefern sich die beiden betrachteten Varianten in diesem Punkt unterscheiden.

4.7.3.1 Beitrag der Finanzierungsstruktur zur Absicherung des öffentlichen Auftraggebers

Aus der Sicht des Auftraggebers lassen sich potenzielle Risiken, die sich aus der langfristigen Auftragsvergabe an eine privatwirtschaftliche Projektgesellschaft ergeben, in Schlecht- und in Nichtleistung unterteilen. Eine qualitative oder quantitative Schlechtleistung des

Auftragnehmers, beispielsweise eine unzureichende Reinigung, ist mit einem reduzierten Nutzen sowie eventuell mit zusätzlichen Verwaltungskosten für die öffentliche Hand verbunden. Fälle von Schlechtleistung werden in den vertraglichen Bestimmungen durch die Aufnahme von Sanktions- bzw. Anreizmechanismen berücksichtigt. So wird eine Schlechtleistung in der Regel eine Reduzierung des Entgeltes nach sich ziehen.

Dagegen bieten Sanktions- und Anreizmechanismen bei Nichtleistung infolge von Insolvenz oder Kündigung des Auftragnehmers keinen adäquaten Schutz für die öffentliche Hand, da sie einen solventen Vertragspartner voraussetzen. In diesem Fall kann die Finanzierung zusätzliche Sicherheiten beinhalten und somit einen Beitrag zur gewünschten Kostensicherheit der Maßnahme leisten.

4.7.3.2 Potenzielles Schadensmaß bei Ausfall des Auftragnehmers

Fällt bei einem Inhabermodell der private Auftragnehmer durch Insolvenz oder Kündigung aus, so sieht sich die öffentliche Hand zunächst mit der Pflicht zur Weiterführung der Maßnahme und in der Folge mit der Notwendigkeit zur erneuten Ausschreibung der Leistungen konfrontiert. Sollte darüber hinaus der tatsächliche Gebäudezustand in diesem Zeitpunkt nicht dem vertraglich Vereinbarten entsprechen, so umfasst die Weiterführung der Maßnahme – neben den laufenden Bau-, Betriebs- und Bauunterhaltungsleistungen – auch die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen, die beispielsweise durch unterlassene Bauunterhaltung verursacht wurden.

Damit können zusätzliche Kosten infolge der nachstehenden Tatbestände entstehen:

- Kosten für eine erneute Ausschreibung

- Kosten infolge eines nicht vertragsgerechten Zustands des Gebäudes zum Zeitpunkt des Ausfalls des Auftragnehmers
- Höhere Entgeltforderungen für die laufenden Bau-, Betriebs- und Bauunterhaltungsleistungen des neuen Vertragspartners.

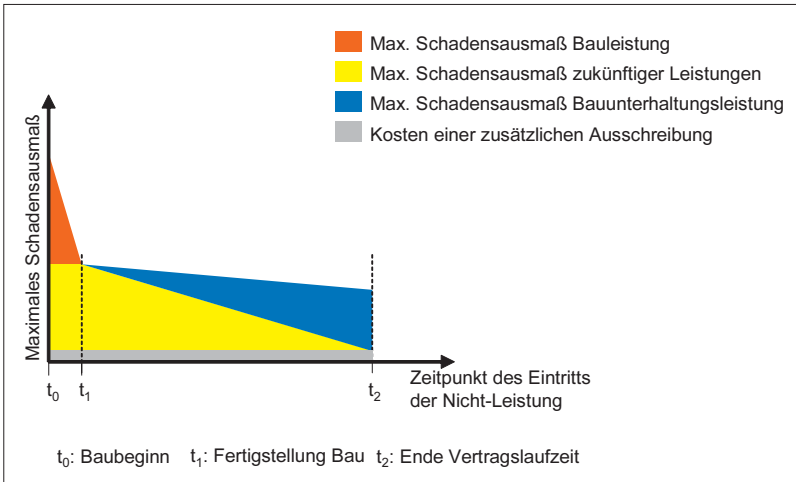


Abbildung 8: Maximales Schadensausmaß bei einer PPP-Realisierung aus Sicht der öffentlichen Hand

Die Höhe der zusätzlichen Kosten hängt maßgeblich vom Zeitpunkt des Ausfalls der Projektgesellschaft ab. Während der potenzielle monetäre Schaden aus zukünftig zu erbringenden Leistungen über den Vertragszeitraum abnimmt, wächst das Schadensausmaß für unterlassene Bauunterhaltungsleistungen über den entsprechenden Zeitraum an. Je nach Anteil der jeweiligen Leistungen kann sich über die Vertragslaufzeit ein nahezu konstantes maximales Schadensausmaß aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers ergeben. Die obige Grafik gibt einen beispielhaften Verlauf des maximalen Schadensausmaßes wieder.

4.7.3.3 Absicherung des öffentlichen Auftraggebers bei einer Projektfinanzierung

Im Rahmen von PPP-Projekten finanziert der private Auftragnehmer die anfänglichen Investitionsmaßnahmen üblicherweise größtenteils vor. Erst mit Abschluss der Maßnahmen bzw. mit Nutzungsbeginn beginnen die regelmäßigen Zahlungen der öffentlichen Hand an den Auftragnehmer für die durchgeführten Investitionen, aus denen der Auftragnehmer sowohl sein eingesetztes Eigenkapital verzinst zurückerhält als auch den Schuldendienst für das aufgenommene Fremdkapital bestreitet.

Damit bietet das neu errichtete oder sanierte Gebäude auf dem Grundstück des Auftraggebers bereits in der Bauphase eine ausreichende Sicherheit gegen denkbare Schäden. Der Auftraggeber hat zwar den Bieter bzw. die finanzierende Bank in Höhe des durch die Bauleistung gewonnenen Wertzuwachses – im Regelfall in Höhe des noch offenen Kredites – zu entschädigen, er kann jedoch seine eigenen Schadenspositionen mit dieser Zahlungspflicht verrechnen. Der öffentliche Auftraggeber kann also zunächst alle durch die Insolvenz verursachten zusätzlichen Kosten geltend machen, bevor er weitere Zahlungen an die unter Insolvenzverwaltung stehende Gesellschaft leisten muss.

Übertragen auf das zuvor dargestellte Schadensausmaß stellt sich damit die Absicherung aus einer Projektfinanzierungsstruktur schematisch wie folgt dar.

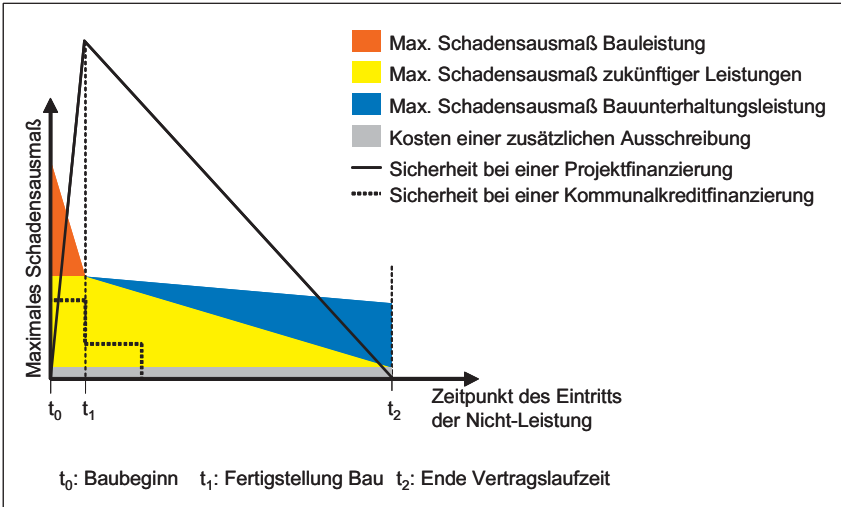


Abbildung 9: Absicherung bei einer PPP-Realisierung mit Projektfinanzierung

Die Grafik zeigt, dass durch die Projektfinanzierung über den größten Teil der Laufzeit eine ausreichende Absicherung der öffentlichen Hand erreicht wird. Lediglich zu Projektbeginn und zum Ende der Vertragslaufzeit entstehen Lücken, die durch die Stellung separater Sicherheiten gedeckt werden können.

Zusätzlich sind die Sicherheiten bei Eigenrealisierung skizziert, wie sie sich bei einer Vertragserfüllungsbürgschaft von 10 % und einer Gewährleistungsbürgschaft von 5 % der Investitionskosten im Vergleich zum maximalen Schadensausmaß in etwa ergeben würden.

4.7.3.4 Absicherung bei Forfaitierung mit Einredevorzicht

Wird der Einredevorzicht, wie gefordert, erst nach erfolgter Abnahme der Bauleistung durch den öffentlichen Auftraggeber erklärt, so entsprechen sich die Forfaitierung mit Einredevorzicht und die Projektfinanzierung bezüglich der Absicherung der öffentlichen Hand in der Bauphase. Beginnend mit der Erklärung des Einredevorzichts entfallen jedoch alle Sicherheiten aus der Vorfinanzierung, so dass das Risiko des Ausfalls der Projektgesellschaft in der Betriebsphase dem öffentlichen Auftraggeber zuzuordnen ist. Denn mit der Abgabe des Einredevorzichts geht der öffentlichen Hand die Möglichkeit, potenzielle Schadenspositionen mit Zahlungsverpflichtungen aus dem Kreditgeschäft aufzurechnen, wodurch sich die Absicherung in der Betriebsphase gegenüber der bei einer Projektfinanzierungsstruktur verschlechtert.

Soll auch in der Betriebsphase eine mit der Projektfinanzierung vergleichbare Absicherung der öffentlichen Hand erreicht werden, so sind alternative Sicherheitsinstrumente in angemessenem Umfang zu strukturieren. Ein einfach anzupassendes Instrument und eine verlässliche Absicherung bieten Bankbürgschaften, die im Gegenzug zur Einredevorzichtserklärung zu stellen sind. Die folgende Abbildung veranschaulicht, wie die Sicherheiten in der Betriebsphase bei einer Forfaitierung mit Einredevorzicht gestaltet werden können.

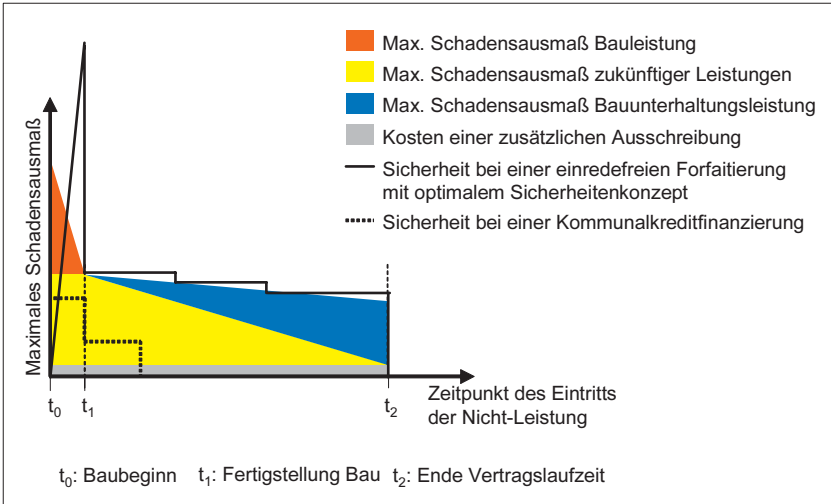


Abbildung 10: Optimale Absicherung bei einer PPP-Realisierung mit Forfaitierung mit Einredeverzicht

Eine Besonderheit der Konstruktion eines solchen Sicherheitskonzeptes besteht darin, dass es die Höhe des maximalen Schadensausmaßes nachbilden und somit flexibel im jeweiligen Projekt unter Berücksichtigung der Risikoneigung des Auftraggebers strukturiert werden kann.

Eine Bedingung für das Funktionieren dieses Sicherheitskonzeptes ist die Wahrnehmung des Vertragscontrollings durch die öffentliche Hand. In diesem Rahmen ließe sich z.B. die Einrichtung eines Bauunterhaltungskontos vereinbaren, um eine aus Sicht der öffentlichen Hand zweckgerechte Verwendung der Mittel sicherstellen zu können. Unter dieser Voraussetzung kann die Sicherheitshöhe, die sich aus dem maximalen Schadensausmaß ableiten lässt, als optimal aufgefasst werden. Darüber hinausgehende Sicherheiten sollten unter dem Aspekt der Übersicherung und daraus folgenden zusätzlichen Kosten geprüft werden.

Entsprechend den Erläuterungen bezüglich der Prüfung der generellen Zulässigkeit der Finanzierungsstrukturen ergeben sich die Mindestanforderungen an die Stellung von Bürgschaften aus dem Vergleich mit der Eigenrealisierung. Somit entsteht für die Forfaitierung mit Einredeverzicht eine zulässige und sinnvolle Bandbreite für die Höhe der zu ergänzenden Sicherheiten. Dieses Spektrum entspricht der in der Grafik durch die Linie „Sicherheit bei einredefreier Forfaitierung“ und die Linie „Sicherheit bei Kommunalkreditfinanzierung“ begrenzten Fläche.

4.7.3.5 Zusammenstellung der Sicherungsinstrumente für die Finanzierungsalternativen

Unter der Annahme, dass es nur zu einer erneuten Beauftragung kommt, wenn die Entgeltforderungen des potenziellen Vertragspartners geringer als die Kosten der Eigenrealisierung sind, sind die maximalen Schadenshöhen sowie mögliche Besicherungen in der folgenden Tabelle zusammengestellt.

Tatbestand für Mehrkosten infolge Insolvenz	Zeitpunkt der Insolvenz	Schadenshöhe	Sicherheiten bei Projektfinanzierung	Sicherheiten bei einredefreier Forfaitierung	Sicherheiten bei Eigenrealisierung (Kommunalkredit)
Erneute Ausschreibung	Bauphase	Kosten der Ausschreibung	Vertragsrückstellungenbürgschaft 5-10% der Gesamtobjektkosten	Sicherheiten bei einredefreier Forfaitierung	Vertragsrückstellungenbürgschaft i.H.v. 10% der Auftragssumme ⁵⁵
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Vorfinanzierung der Baumaßnahmen durch den Privaten		
Erneute Ausschreibung	Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Zurückbehaltungsrecht	Bürgschaft	
Unzureichender Gebäudezustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Zurückbehaltungsrecht	Bauunterhaltungskonto ⁵⁷	Gewährleistungsbürgschaft i.H.v. 5% der Auftragssumme ⁵⁶
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Zurückbehaltungsrecht	Bürgschaft	

⁵⁵ Eine Sicherheit von 10% der Auftragssumme für die Vertragsrückführung und 5% für die Gewährleistung dürften dem Üblichen entsprechen. Vgl. Passarge/Warner im „Freiberger Handbuch zum Baurecht“, 2001, S. 338. (Freiberger Handbuch zum Baurecht (2001), D. Jacob / G. Ring / R. Wolf, Bonn: Dt. Anwaltverlag; Berlin: Ernst, 2001).

⁵⁶ Nach § 17 (4) VOB/B sollen Bürgschaften nicht zeitlich begrenzt, sondern gemäß § 17 (8) VOB/B nach Ablauf der Verjährungsfrist für die Gewährleistung zurückgegeben werden.

⁵⁷ Mit dem Einrichten und Führen eines Bauunterhaltungskontos soll die zweckgerichtete Verwendung der für die bauliche Unterhaltung vereinbarten Entgelte sichergestellt werden. Möglich ist es beispielsweise, einen festen Prozentsatz der vereinbarten Entgelte dem Auftragnehmer direkt auszahlungen, während der verbleibende Teil auf ein Treuhänderkonto fließt und von dort nur gegen Verwendungsnachweise zur Auszahlung gelangt.

Tatbestand für Mehrkosten infolge Insolvenz	Zeitpunkt der Insolvenz	Schadenshöhe	Sicherheiten bei Projektfinanzierung	Sicherheiten bei einredefreier Forfaitierung	Sicherheiten bei Eigenrealisierung (Kommunalkredit)
Erneute Ausschreibung	Letzten Jahre der Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt	Bürgschaft / Mieteinbehalt	
Unzureichender Gebäudenzustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt	Bauunterhaltungskonto / Mieteinbehalt	
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt	Bürgschaft / Mieteinbehalt	

Tabelle 10: Mögliche Schadenshöhen und Besicherungen

4.7.3.6 **Abbildung der Finanzierungsstruktur in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Während bei einer Projektfinanzierung, solange das potenzielle Schadensausmaß in den letzten Jahren der Vertragslaufzeit adäquat abgesichert ist, von einer umfänglichen Übertragung des Insolvenz- bzw. Ausfallrisikos auf die Projektgesellschaft ausgegangen werden kann und somit keine zusätzlichen Risikokosten bei der öffentlichen Hand zu berechnen sind, ist die Übertragung dieses Risikos bei einer Finanzierungsstruktur mit Einredeverzicht von der Höhe der geforderten Sicherheiten abhängig. Aus diesem Grund ist es bei der Konzeption der Finanzierungsstruktur für ein PPP-Vorhaben notwendig, neben den direkten Finanzierungskosten in Form von Zinsen, Transaktions- und Sicherungskosten auch die eventuell bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiken zu bewerten.

Aus der Gegenüberstellung der unterschiedlichen Finanzierungsvarianten (Projektfinanzierung <> Einredeverzicht; Kommunalkredit <> Einredeverzicht) ergibt sich für den Fall der einredefreien Forfaitierung eine Bandbreite für die Höhe der zu fordernden Sicherheiten. Wird eine Absicherung entsprechend der Minimalvorgaben gefordert, so ist zu unterstellen, dass das Ausfallrisiko der Projektgesellschaft zu wesentlichen Teilen von der öffentlichen Hand zu tragen ist. Somit sind in den Ansätzen für das bei der öffentlichen Hand verbleibende Bauunterhaltungs- und Betriebskostenrisiko auch die potenziellen Schadenspositionen bei Ausfall der Projektgesellschaft zu berücksichtigen.⁵⁸ Wird demgegenüber im Fall der einredefreien Forfaitierung vertraglich eine Besicherung der öffentlichen Hand - in Anlehnung an das maximale Schadensausmaß - verlangt, so werden die aus der Insolvenz des Auftragnehmers resultierenden Risiken wie bei einer Projektfinanzierung auf die Projektgesellschaft übertragen. Eine Berücksichtigung in den verbleibenden Risiken ist somit nicht erforderlich.

⁵⁸ Bezüglich der Risikoansätze vgl. Kapitel 4.6.

Eine Hilfestellung zur Prüfung, ob das Risiko aus Insolvenz der Projektgesellschaft ausreichend abgesichert ist, oder ob im speziellen Fall zusätzliche Risikokosten bei der öffentlichen Hand in Ansatz zu bringen sind, kann die in Kapitel 4.7.3.5 dargestellte Tabelle im Sinne einer Checkliste leisten. So kann auf Basis dieser Tabelle eine phasenbezogene Prüfung erfolgen.

4.7.4 Plausibilitätsprüfung der Sicherheitenstrukturen in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Kern der Plausibilitätsprüfung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist zum einen die Prüfung der Zulässigkeit des Finanzierungsmodells. Zwar ist bei einer Projektfinanzierung generell von der Zulässigkeit auszugehen, bei einer Forfaitierung mit Einredeverzicht ist jedoch mindestens eine minimale Absicherung der öffentlichen Hand gemäß den oben beschriebenen Maßstäben sicherzustellen.

Zum anderen geht es um die Feststellung, ob der konventionellen Eigenrealisierung und der privatwirtschaftlichen Realisierung in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die gleichen Annahmen bezüglich des Leistungs- und des Risikoumfangs zugrunde liegen. In diesem Rahmen wird bezüglich der Finanzierung das Hauptaugenmerk der Kommunalaufsicht auf der Sicherstellung sinnvoller Annahmen für die Eigenrealisierung und die wirtschaftliche Strukturierung der Sicherheiten im PPP-Modell zu legen sein.

Prüfungspunkte bei einer Forfaitierung mit Einredevorzicht

- Prüfung der Zulässigkeit des Finanzierungsmodells
 - Einhaltung der minimalen Absicherung der öffentlichen Hand
Aufgrund der möglichen Einstufung der Einredevorzichtserklärung als Sicherheit zugunsten Dritter ist eine Mindestabsicherung analog zu den Vertragserfüllungs- und Gewährleistungsbürgschaften bei Eigenrealisierung notwendig.
 - Umfang und Zeitpunkt der Erklärung des Einredevorzichts
Aufgrund der Aufgabe des Zurückbehaltungsrechts von Zahlungen sollte sich der Einredevorzicht ausschließlich auf die Bauleistungen erstrecken und erst nach Fertigstellung der Bauleistungen erfolgen.
- Plausibilitätsprüfung der Abbildung der Finanzierungsstruktur in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
 - Angemessenheit der vom Auftragnehmer geforderten Sicherheiten während der Bauphase
Grundsätzlich besteht bei einer Forfaitierung mit Einredevorzicht der gleiche Absicherungseffekt aus Vorfinanzierung wie bei einer Projektfinanzierung. Aus diesem Grund erscheint zu Projektbeginn die Forderung einer Vertragserfüllungsbürgschaft i.H.v. 5-10% der geschätzten Investitionssumme über die Bauphase ausreichend.
 - Angemessenheit der vom Auftragnehmer geforderten Sicherheiten während der Betriebsphase bei Forfaitierung mit Einredevorzicht und Sicherheitenkonzept (optimale Absicherung)
Entscheidet sich die öffentliche Hand für ein Sicherheitenkonzept, so können zur Prüfung der Angemessenheit der Höhe der Sicherheiten Vereinbarungen aus den Pilotprojekten herangezogen werden. Dort wurden Bürgschaften i.H.v. 5 bis 15 % der geschätzten Investitionskosten über die gesamte Betriebsphase und damit auch für das Vertragsende gefordert. Die Höhe dieser Sicherheiten hängt im Wesentlichen von der Projektlaufzeit und der geschätzten Vorteilhaftigkeit des PPP-Modells ab.

- Berücksichtigung von bei der öffentlichen Hand verbleibenden Risiken während der Betriebsphase bei Forfaitierung mit Einredeverzicht ohne Sicherheitenkonzept (minimale Absicherung)

Werden keine über die minimale Absicherung hinausgehenden Sicherheiten gefordert, so sind die potenziellen Schadenspositionen bei Ausfall der Projektgesellschaft bei den Betriebs- (Kosten einer erneuten Ausschreibung) und den Bauunterhaltungskostenrisiken (nicht vertragsgemäßer Zustand) in Ansatz zu bringen. Inwiefern Kostenvorteile aus PPP abgesichert werden sollen, ist vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit projektspezifisch festzulegen.

- Führung eines Bauunterhaltungskontos

Zur Prüfung der zweckgerechten Verwendung der Bauunterhaltungsmittel sollte die Einrichtung eines Bauunterhaltungskontos oder eines ähnlichen Instrumentes vereinbart sein.

Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei einredefreier Forfaitierung

Tatbestand für Mehrkosten infolge Insolvenz	Zeitpunkt der Insolvenz	Schadenshöhe	Mögliche Sicherungsinstrumente	Im Projekt geforderte Sicherheiten	Ansatz zusätzlicher Risikokosten
Erneute Ausschreibung	Bauphase	Kosten der Ausschreibung	Vertragserfüllungsbürgschaft		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Vorfinanzierung		
Erneute Ausschreibung	Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Bürgschaft		
Unzureichender Gebäudezustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Bauunterhaltungskonto		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Bürgschaft		
Erneute Ausschreibung	Letzten Jahre der Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Bürgschaft / Mieteinbehalt		
Unzureichender Gebäudezustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Bauunterhaltungskonto / Mieteinbehalt		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Bürgschaft / Mieteinbehalt		

Tabelle 11: Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei einredefreier Forfaitierung

Prüfungspunkte bei einer Projektfinanzierungsstruktur

- Prüfung der Zulässigkeit des Finanzierungsmodells
 - Entfällt
- Plausibilitätsprüfung der Annahmen in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
 - Forderung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer während der Bauphase

Grundsätzlich besteht bei einer Projektfinanzierung nur kurze Zeit nach Vertragsbeginn und in den letzten Jahren der Betriebsphase (je nach Vertragslaufzeit) eine Lücke bei der Deckung potenzieller Risiken. Aus diesem Grund erscheint zu Projektbeginn die Forderung einer Vertragserfüllungsbürgschaft i.H.v. 5-10 % der geschätzten Investitionssumme über die Bauphase ausreichend.
 - Forderung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer während der Betriebsphase

Vor den letzten Jahren der Betriebsphase besteht kein Bedarf an zusätzlichen Sicherheiten aus der Finanzierung.
 - Forderung angemessener Sicherheiten vom Auftragnehmer zum Ende der Betriebsphase

Das Vertragsende kann durch einen Mieteinbehalt in den letzten Jahren der Laufzeit besichert werden, wobei dieser Einbehalt auch durch eine Bankbürgschaft abgelöst werden können sollte. Als Anhaltspunkt für die Festsetzung der Höhe des Einbehalts wurden in bereits in der Umsetzung befindlichen Projekten Sicherheiten in Höhe von ein bis zwei Jahresmieten gefordert.

Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei Projektfinanzierung					
Tatbestand für Mehrkosten infolge Insolvenz	Zeitpunkt der Insolvenz	Schadenshöhe	Mögliche Sicherungsinstrumente	Im Projekt geforderte Sicherheiten	Ansatz zusätzlicher Risikokosten
Erneute Ausschreibung	Bauphase	Kosten der Ausschreibung	Vertragserfüllungsbürgschaft		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Vorfinanzierung		
Erneute Ausschreibung	Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Zurückbehaltungsrecht		
Unzureichender Gebäudezustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Zurückbehaltungsrecht		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Zurückbehaltungsrecht		
Erneute Ausschreibung	Letzten Jahre der Betriebsphase	Kosten der Ausschreibung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt		
Unzureichender Gebäudezustand		Kosten für Instandsetzung aufgrund unterlassener Bauunterhaltung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt		
Höhere Entgeltforderungen		Mehrkosten bis zur Höhe der Eigenrealisierung	Zurückbehaltungsrecht / Mieteinbehalt		

Tabelle 12: Checkliste zur Prüfung der Plausibilität der Sicherheitenstruktur bei Projektfinanzierung

Prüfungspunkte unabhängig von der gewählten Finanzierungsform

- Plausibler, maßnahmenspezifischer Ansatz von Eigen- und Fremdkapital bei Eigenrealisierung
Üblicherweise werden kommunale Investitionen über die Aufnahme von Krediten finanziert. Sollte ein Eigenkapitaleinsatz in der Berechnung des konventionellen Vergleichswertes (PSC) angenommen sein, so ist dieser zum einen der Herkunft und zum anderen der Höhe nach auf Plausibilität zu prüfen.
- Plausibilität der Zinskonditionen bei Eigenrealisierung
Da Kommunen als konkursfest und Kommunalkredite damit als quasi risikolos angesehen werden, sollte die Höhe des bei der Berechnung des konventionellen Vergleichswertes unterstellten Zinssatzes ungefähr in der Höhe der Zinsen für Bundesanleihen mit vergleichbarer Laufzeit liegen.
- Verwendung eines einheitlichen Stichtags bei der Festlegung der Zinskonditionen für die Eigenrealisierung und für das bevorzugte PPP-Angebot
Um die Vergleichbarkeit von Eigenrealisierung und PPP-Angebot sicherzustellen, sollte die Festlegung der Zinskonditionen sowohl für die Ermittlung des konventionellen Vergleichswertes als auch für den Vergleichswert des privatwirtschaftlichen Angebotes zu dem gleichen Stichtag erfolgen.
- Korrekte Berücksichtigung zur Verfügung stehender Fördermittel
Die Höhe der Förderbeträge, die in das Projekt eingebunden werden sollen, kann zwischen konventioneller und privatwirtschaftlicher Realisierung aufgrund von Fördervorschriften differieren. Aus diesem Grund sollten der Umfang der Fördermittel und deren Auszahlungsstruktur durch die Kommune projekt- und variantenspezifisch dargestellt werden (Vorlage eines Fördermittelbescheides?). Darauf aufbauend kann die Berücksichtigung der Fördermittel in der Barwertberechnung geprüft werden. Grundsätzlich sollten die Fördermittel zum Zeitpunkt ihrer Bereitstellung die Höhe des zu finanzierenden Betrags reduzieren.

5 Anhang

5.1 Übersicht zu den PPP-Vertragsmodellen

Überblick Kommunalhaushaltsrecht⁵⁹

	PPP-Erwerbermodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell	PPP-Gesellschaftsmodell
Investition nach Gemeindehaushaltsrecht	Ja, in Bezug auf das Entgelt für den Erwerb	Nein, es sei denn, das Entgelt für die Ausübung einer besonders vereinbarten Kaufoption	Ja, in Bezug auf das Entgelt für Planung und Bau	Nein, ausnahmsweise das Entgelt für die Herstellung neuen Anlagevermögens	Unter Umständen bei Zuschüssen durch die Gemeinde	Ja, hinsichtlich der Ausgaben für die Beteiligung
Kreditaufnahme nach Gemeindehaushaltsrecht	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich	Ja	Ja	Ja	Ja, wenn von erheblicher finanzieller Bedeutung	Ja, es sei denn, es besteht eine ausschließliche Drittmittelfinanzierung	Ja

⁵⁹ In Anlehnung an Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“, Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, Band II Teil 1 Seite 41, Berlin 2003

	PPP-Erwerbermodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell	PPP-Gesellschaftsmodell
Anzeigepflicht Nach § 66 Abs. 4 GO NRW Nach § 87 Abs. 2 und 3 GO NRW	Ja, als kreditähnliches Geschäft Einzelfall abhängig	Ja, als kreditähnliches Geschäft wenn Laufzeit die nahezu gesamte übliche Nutzungszeit umfasst Einzelfall abhängig	Ja, als kreditähnliches Geschäft Einzelfall abhängig	Ja, als kreditähnliches Geschäft (bei kurzen Laufzeiten ggf. laufende Verwaltung) Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig (Ausnahmen u.U. bei Zuschüssen durch Gemeinde)	Ja Einzelfall abhängig, auch unter Beachtung von § 115 GO NRW
Genehmigungspflicht Nach § 87 Abs. 1 GO NRW	Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig	Einzelfall abhängig
Zulässigkeitsvoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> Wahrung geordneter Haushaltswirtschaft Sicherstellung dauernder Leistungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung Restriktionen für ggf. vorzunehmende Grundstücksveräußerung im Vorfeld (wg. Vorbehalts kommunaler Aufgabenbindung) Zusätzlich vereinbarte Bürgschaften, Gewähr- und ähnliche Verträge i.d.R. gesondert genehmigungs- oder anzeigepflichtig 			<ul style="list-style-type: none"> Grds. der Erforderlichkeit der Kosten Billigkeitskontrolle bei privatrechtl. Entgelten 	<ul style="list-style-type: none"> Entgeltgestaltung: Gebührenrechtl. Grds. Grds. der Erforderlichkeit der Kosten Billigkeitskontrolle bei privatrechtl. Entgelten 	<ul style="list-style-type: none"> Unter anderem: Erfüllung öff. Zweck vertraglich gesichert Angemessener Einfluss in Kontrollorgan Haftungsbegrenzung

	PPP-Erwerbermodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell	PPP-Gesellschaftsmodell
Veranschlagung im kameralen Haushaltsplan	Trennung der Entgelte <ul style="list-style-type: none"> Herstellungsaufwand: Vermögenshaushalt Erhaltung-, Betriebs- und Finanzierungskosten: Verwaltungshaushalt 	Grds. Verwaltungs-haushalt* (in Bezug auf das Entgelt für die Ausübung einer ggf. bestehenden Kaufopti-on am Ende der Ver-tragslaufzeit: Vermö-genshaushalt)	Trennung der Entgelte <ul style="list-style-type: none"> Herstellungsaufwand: Vermögenshaushalt Erhaltung-, Betriebs- und Finanzierungskosten: Verwaltungshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> Entgelte und Gebühren im Verwaltungshaushalt 	<ul style="list-style-type: none"> Ausgaben für die Beteiligung im Vermögenshaushalt Gewinne aus der Gesellschaft als Ein-nahmen im Verwal-tungshaushalt 	
	Darlegung aktueller Belastungen und Belastungen künftiger Jahre <ul style="list-style-type: none"> Im Vorbericht zum Haushaltsplan Ggf. in der Schuldenübersicht und Vermögensrechnung zum Haushaltsplan In der fünfjährigen Finanzplanung Ggf. in der Forderungsübersicht Im Wege der Verpflichtungsermächtigung (nur bezogen auf Investitionen, s.o.) 					

Überblick zu vertragsrechtlichen Grundlagen ⁶⁰

Grundlagen	PPP-Erwerbermodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell
Vertragsobjekt	Neubau (ggf. Sanierungsobjekt) (Bauliche Anlagen)	Neubau (ggf. Sanierungsobjekt) (Bauliche Anlagen)	Neubau/ Sanierungsobjekt (Bauliche Anlagen)	Einbau/ Optimierung (Technische Anlagen (-teile))	Neubau (ggf. Sanierungsobjekt) (Bauliche Anlagen)
Laufzeit i.d.R.	20-30 Jahre	20-30 Jahre	20-30 Jahre (ggf. kürzer)	5-15 Jahre	15-30 Jahre

⁶⁰ In Anlehnung an Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“, Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, Band II Teil 1 Seite 20-22., Berlin 2003

	PPP-Erwerbermodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell
Kündbarkeit	Nein (evtl. Teilkündbarkeit einzelner Betreiberleistungen)	Nein (evtl. Teilkündbarkeit einzelner Betreiberleistungen)	Nein (evtl. Teilkündbarkeit einzelner Betreiberleistungen)	Nein	Nein (vgl. PPP-Erwerbermodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
Planung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
(Ein-) Bau	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finanzierung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Eigentum am Vertragsobjekt während Vertragslaufzeit	AN	AN	AG	AG	AN/VAG
Betrieb/ Facility Management	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Verwertung des Vertragsobjektes, hier: Eigentumsübergang auf den AG nach Vertragslaufzeit	Ja	Nein (Ja, bei Ausübung einer Kaufoption)	Ja (bereits durch Einbau bzw. Verbindung mit Grundstück des AG)	Ja (bereits durch Einbau bzw. Verbindung mit Grundstück des AG)	Ja/Nein (vgl. PPP-Erwerbermodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
Entgelt zur Deckung von sämtlichen Investitionskosten	Ja (Abzahlung)	Nein (Miete)	Ja (Vergütung)	Ja (allerdings durch eingesparte Energiekosten, evtl. AG)	Ja (allerdings durch Nutzerentgelte; evtl. Anschulfinanzierung/ Abschlusszahlung des AG)
Entgelt zur Deckung von Betriebskosten, Risikozuschlag, Gewinnmarge	Ja	Ja	Ja	Ja (allerdings durch eingesparte Energiekosten)	Ja (allerdings durch Nutzerentgelte und -gebühren)
Aufgabenbereiche des AN					
Aufgabenbereiche des AG					

	PPP-Erwerbmodell	PPP-Vermietungsmodell	PPP-Inhabermodell	PPP-Contractingmodell	PPP-Konzessionsmodell
	Zusatzentgelt für Eigentumsverwerb	Nein (i.d.R.)	Nein (i.d.R.)	Nein (i.d.R.)	Ja/Nein (vgl. PPP-Erwerbmodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
Eigentum	Grundstück	AN (oder AG)	AG	AG	AN/AG (vgl. PPP-Erwerbmodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
	Bauliche/technische Anlagen (-teile) während der Vertragslaufzeit	AN (falls AG Grundstückseigentümer: AN als Erbbauberechtigter o.ä.)	AN (falls AG Grundstückseigentümer: AN als Erbbauberechtigter o.ä.)	AG	AN/AG (vgl. PPP-Erwerbmodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
PPP-typische Risikoverteilung	Bauliche/technische Anlagen (-teile) nach der Vertragslaufzeit	AG	AN (AG bei Ausübung Kaufoption)	AG	AN/AG (vgl. PPP-Erwerbmodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)
	Planungsrisiko	AN	AN	AN	AN
	Baurisiko	AN	AN	AN	AN
	Finanzierungsrisiko	AN/AG	AN/AG	AN/AG	AN/AG
	Sach- und Preisgefahr	AG (i.d.R.)	AN (i.d.R.)	AG (i.d.R.)	AG (i.d.R.)
Verwertungsrisiko	AG	AN (AG bei Ausübung einer Kaufoption)	AG	AG	AN/AG (vgl. PPP-Erwerbmodell, PPP-Vermietungsmodell und PPP-Inhabermodell)

5.2 Literaturverzeichnis

Alfen, Daube; Der Wirtschaftlichkeitsvergleich, in: PPP im öffentliche Hochbau, Hrsg.: Littwin, Schöne, Stuttgart 2006

Bolsenkötter, Heinz: Maßnahmen zur Risikofrüherkennung, ihre Prüfung und Risikoberichterstattung, in HdJ, Abt. VI / 9 (2001)

Budäus, Dietrich (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt - Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden 2006

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Lenkungsausschuss "PPP im öffentlichen Hochbau", Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, Berlin 2003

Bundesministerium der Finanzen: „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“; 31. August 1995 - II A 3 - H 1005 - 23/95

Deutsches Institut für Normung e.V.: „DIN 276 – Kosten im Hochbau“; Berlin Juni 1993

Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Public Private Partnership Projekte, Eine aktuelle Bestandaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin September 2005

Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg): Public Private Partnership: Formen - Risiken - Chancen, Referate eines Symposiums, Berlin 2004

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: „Landeshaushaltsordnung (LHO)“; 2. Juli 2002

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: „Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV zur LHO)“; 30. September 2003 (SMBl.NRW.631)

GEFMA Deutscher Verband für Facility Management e.V.: „GEFMA 200 - Kostenrechnung im Facility Management: Nutzungskosten von Gebäuden und Diensten“; Bonn Dezember 1996

Grob, Investitionsrechnung mit vollständigen Finanzplänen, München 1989.

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: „Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)“; 14. Juli 1994 (SGV.NRW.2020)

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: „Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG. NRW.)“; 12. November 1999 (SGV.NRW.2010)

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Runderlass „Kreditwirtschaft der Gemeinden (GV)“; 23. Juni 1989 (SMBl.NRW.652)

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden (GV)“; 09. Oktober 2006 (-34-48.05.01/01-)

J. Klimant: „Funktionen, Probleme und Arbeitsweise der Kommunalaufsicht“; Kiel, Februar 1992

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: „Bericht Nr. 9/1984: Hochbauerhaltung – Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung“; Köln, 27. Juli 1984

Kruschwitz, Investitionsrechnung, 8., neu bearb. Aufl., München Wien 2000.

U. Lübking/ K. Vogelsang/ I.M. Ulbrich: „Die Kommunalaufsicht – Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation“; Berlin, München, Regensburg, April 1998

H. Mäding/ R. Voigt: „Kommunal финанzen im Umbruch“; 1998

o.A.: „Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung“; 12. Februar 1990

o.A.: „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder“; 19. August 1969 (BGBl.I. S.)

o.A.: „Bundeshaushaltsordnung“; 19. August 1969 (BGBl.I. S.)

PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest, Düsseldorf Oktober 2004

PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte in NRW, Düsseldorf Februar 2005

PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Finanzierungsleitfaden, Düsseldorf Oktober 2004

PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Public Private Partnership im Hochbau. Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement, Düsseldorf April 2007

PPP-Initiative NRW (Hrsg.): Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf April 2007

Schulte, Immobilienökonomie, Band I Betriebswirtschaftliche Grundlagen, 2.Aufl., München Wien 2000.SPD-Bundestagsfraktion: „Öffentlich Private Partnerschaften – Ein Wegweiser für Kommunen“; Berlin März 2004

Statistisches Bundesamt: „Fachserie 17/ Reihe 7 Verbraucherpreisindizes für Deutschland“; Wiesbaden April 2004

www.ppp.nrw.de



Finanzministerium
des Landes
Nordrhein-Westfalen

