

Anlage

zur

Stellungnahme einer Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzzentren der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zum Bericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP“

Die Kompetenzzentren haben sich für einen ersten Dialog mit den Rechnungshöfen offen aber kritisch mit dem Bericht auseinandergesetzt. Sie haben gemeinsam Fragestellungen, Vorschläge und zuweilen auch Gegenpositionen zu den Aussagen im Bericht erarbeitet. Diese Arbeitsergebnisse sind im Folgenden synoptisch dargestellt. Die Anmerkungen stellen keinesfalls eine abschließende Positionierung der Länder dar, sondern sollen vielmehr helfen, fachlich mit den Rechnungshöfen in eine offene Auseinandersetzung über ÖPP insgesamt, lebenszyklusorientierter Beschaffung insbesondere und über die Aussagen des Berichts im Detail einzutreten:

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
1	Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind der Auffassung, dass eine Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) eine wertneutrale Beschaffungsvariante zu konventionellen Bau- und Finanzierungsmodellen darstellt. Sie stellen sich damit nicht grundsätzlich gegen ÖPP-Projekte, sondern fordern den Nachweis, dass die Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der Öffentlichen Hand in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen wird. Dies leitet sich aus dem haushaltsrechtlichen Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Gelder ab.	<p>Die Vertreter der Kompetenzzentren der Länder begrüßen die Grundaussage, dass eine ÖPP aus Sicht der Rechnungshöfe eine wertneutrale Beschaffungsvariante darstellt. Daraus ergibt sich aber auch die Konsequenz, dass grundsätzlich unter allen Beschaffungsvarianten diejenige zu wählen ist, die bei objektiver Betrachtung die größte Wahrscheinlichkeit bietet, die wirtschaftlichste zu sein.</p> <p>Aus dem von den Rechnungshöfen formulierten Grundsatz des Wirtschaftlichkeitsnachweises ergibt sich nahezu zwangsläufig die Notwendigkeit für eine neutrale Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aller Beschaffungsvorhaben.</p> <p>Diese Folgerung widerspricht der Aussage der Rechnungshöfe, dass nur die Vorteilhaftigkeit von ÖPP im Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen werden muss. Es dürften kon-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
		sequenterweise an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit für ÖPP keine anderen Anforderungen geknüpft werden, als an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit konventioneller Beschaffungen. Einzelheiten hierzu sind im Weiteren an geeigneter Stelle angemerkt.
1	ÖPP-Projekte, die sich die Öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten. Bei ÖPP-Projekten treten laufende Zahlungsverpflichtungen aus Projektverträgen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.	Konsens Entspricht der Beratungspraxis der Kompetenzzentren und Task Forces. Aus diesem Grund sind ÖPP-Projekte auf kommunaler Ebene anzeige- bzw. genehmigungspflichtig. Der Gemeinderat beschließt deren Durchführung und die Rechtsaufsichtsbehörden werden eingebunden. Der abschließende Wirtschaftlichkeitsvergleich stellt die Folgekosten transparent dar.
1	Die Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projekts muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein.	Konsens Die Betrachtung aller im Lebenszyklus entstehenden Kosten eines Infrastrukturprojekts ist Teil des ÖPP-Beschaffungsansatzes. Eine ähnliche Nachweispflicht existiert bisher für konventionelle Projekte nicht. Die Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projektes muss für dessen Realisierung bei einer ganzheitlichen Betrachtung aller Phasen gegeben sein. Die Kritik an einer mangelnden Fortschreibung des PSC und die Forderung nach einem Vergleich der Wirtschaftlichkeit auch nach dem Vertragsschluss innerhalb der Betriebsphase sind durchaus berechtigt und werden von den Kompetenzzentren unterstützt. Zum Nachweis der andauernden Wirtschaftlichkeit auch unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung eines Projekts sind

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
		<p>kontinuierliche Evaluierungen notwendig. Bei ÖPP-Projekten werden diese (z. B. beim Kölner Schul-Projekt) durchgeführt. Hier gibt es bei den öffentlichen Auftraggebern tatsächlich Nachholbedarf.</p>
3	<p>Dabei treten bei privat vorfinanzierten Maßnahmen Leistungsentgelte, die auf Basis der Kosten des Lebenszyklus kalkuliert werden, an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise. Daher sind ÖPP-Projekte während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein.</p>	<p>Konsens</p> <p>Diese Forderung ist berechtigt. Die Belastung öffentlicher Haushalte aus Beschaffungen ergibt sich allerdings bei dauerhaft wirtschaftlicher Bereitstellung faktisch unabhängig von der Beschaffungsform. Unterschiede ergeben sich lediglich hinsichtlich der Art der Verbindlichkeit, die den investiven Bestandteilen gegenüber stehen (passivierte ÖPP-Vertragsleistung bzw. Investitionskredit). Für die laufenden Bestandteile erscheint es sinnvoll, an geeigneter Stelle in den Erläuterungen zum Haushalt, zum Beispiel zu den weiter unten geforderten Übersichten, darauf hinzuweisen, dass in ähnlichem Umfang auch bei konventionellen Beschaffungen Folgebelastungen entstehen, diese allerdings mangels vertraglicher Bindung nicht in voller Höhe über Verpflichtungsermächtigungen bzw. Rückstellungen in den Haushalten darzustellen sind.</p> <p>In den vergangenen Jahren ist aufgrund mangelnder Ausgaben für die Instandhaltung ein Sanierungstau entstanden. Die Umstellung auf die Doppik wird aufgrund der Betrachtung des Ressourcenverbrauchskonzepts Aufwendungen und Werteverzehr deutlicher hervorstellen.</p>
3	<p>Angesichts der mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und dem Begleitgesetz zur zweiten Föde-</p>	<p>Diese Aussage gilt prinzipiell nur für den Bund und die Länder. Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte der Kommunen sind anzeige- und ge-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>ralismusreform eingeführten Begrenzung der Neuverschuldung für die Haushalte von Bund und Ländern besteht das Risiko, dass ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle eingesetzt werden, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der geplanten Maßnahme eine gegen das Grundgesetz bzw. entsprechendes Landesrecht verstoßende Neuverschuldung zur Folge hätte. Da künftige Haushalte bei ÖPP-Projekten durch die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Zahlung von Nutzungsentgelten in gleicher oder ähnlicher Art wie durch Zins- und Tilgungszahlungsverpflichtungen gebunden bzw. belastet werden, können derartige ÖPP-Projekte zu einer Umgehung des Neuverschuldungsverbots führen, die es unbedingt zu vermeiden gilt.</p>	<p>nehmungspflichtig und müssen insbesondere in den doppelbuchenden Haushalten – vollumfänglich und transparent ausgewiesen werden.</p> <p>Die Kompetenzzentren betonen, dass Maßnahmen nur durchgeführt werden, wenn diese für die öffentliche Hand finanziell tragbar sind. Diesbezüglich kann ein Eignungstest hilfreich sein, um eventuelle Umgehungsstrategien zu vermeiden, die z. B. aufgrund der stark einengenden Restriktionen der Schuldenbremse entwickelt werden könnten. Die Begründung für ÖPP darf nicht über die Zulässigkeit entscheiden. Kreditähnliche Rechtsgeschäfte unterliegen aber grundsätzlich wie kommunale Kredite der Anzeigepflicht bzw. der Genehmigung der Rechtsaufsicht.</p> <p>Im Zweifel ist ein Berechnungsmodell zu entwickeln, mit dem ÖPP-Projekte in Verschuldungssalden einbezogen werden können. Dabei ist zwischen den investiven und konsumtiven Bestandteilen zu unterscheiden.</p> <p>Haushaltstechnische Folgewirkungen dürfen nicht ausschlaggebend für oder gegen die Zulässigkeit von ÖPP werden.</p>
4	<p>Insofern sprechen sich die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder dafür aus, die für ÖPP-Vorhaben zu zahlenden Entgelte bei der jährlichen Ermittlung der Kreditverpflichtungen zu berücksichtigen.</p>	<p>Hierzu könnten die Kriterien zur Ermittlung der Neuverschuldung im Rahmen der Maastricht-Kriterien herangezogen werden, damit nicht eine weitere Berechnungsmethode zu etablieren wäre. Hierdurch würden auch die Tilgungen angemessen berücksichtigt. Bei allen doppelbuchenden Körperschaften ergibt sich die Problemlage ohnehin nicht.</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
4	<p>Damit konsumtive Bestandteile des Leistungsentgelts der ÖPP-Projekte die Kreditobergrenze nicht erhöhen, ist eine gesonderte Angabe der Preise für einzelne Vertragskomponenten erforderlich, die durch den öffentlichen Auftraggeber gegenüber dem privaten Anbieter bei Bedarf auch eingefordert werden muss.</p>	<p>Konsens</p> <p>Dies lässt sich vertraglich vereinbaren und wird in der Praxis bereits umgesetzt.</p>
4	<p>Nach der Maßgabe der Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit ist das gesamte finanzielle Volumen über die Vertragslaufzeit je ÖPP-Vorhaben transparent und nachvollziehbar in den Haushalten darzustellen. Zu diesem Zweck sollten in den jährlichen Haushaltsgesetzen Übersichten über ÖPP-Vorhaben aufgenommen werden. Neben der konkreten Vorhabensbezeichnung sollten diese Übersichten Angaben über die Haushaltsstellen (Kapitel/Titel), die Bezeichnung des Objektes, die Gesamtinvestitionskosten, den Finanzierungsverlauf (in Vorjahren bereits geleistete Zahlungen, in den kommenden beiden Jahren fällige Zahlungen und die künftigen Belastungen pro Jahr), die Vertragslaufzeit, den Kaufpreis bei Vertragsende sowie die Höhe der Gesamtausgaben enthalten. In den jährlichen Vermögensrechnungen ist ebenfalls über jedes ÖPP-Vorhaben in transparenter Weise Rechnung zu legen.</p>	<p>Konsens bei der Forderung nach transparenter Darstellung</p> <p>Die ÖPP-Kompetenzzentren der Länder fordern darüber hinaus, die Transparenz bei allen öffentlichen Vorhaben zu gewährleisten. Hier ist eine objektbezogene Transparenz viel weniger gewährleistet als bei ÖPP-Projekten.</p> <p>Die Umstellung auf die Doppik mit eigenen Kontenrahmen für „kreditähnliche Rechtsgeschäfte“ unterstützt die geforderte Transparenz. Insbesondere aus der produktbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung heraus, lassen sich die geäußerten Forderungen bereits heute erfüllen.</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
7	<p>Im Gegensatz zur Projektfinanzierung kommt es bei dem Finanzierungsmodell der Forfaitierung mit Einredeverzicht zu einer eindeutigen Verschiebung der Risiken in Richtung öffentlicher Hand. Diese Risikoverschiebung hat nach den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe vor allem im Wirtschaftlichkeitsvergleich bislang nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden.</p>	<p>Die Kompetenzzentren der Länder greifen den Einwand auf und wollen im Rahmen einer Fortschreibung des Leitfadens zur WU hierzu in Zukunft belastbare Berechnungsmethoden entwickeln.</p>
9	<p>Auf die Problematik der eigennutzorientierten Beratung weist auch ein vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten hin. Demnach „...können involvierte Berater an einem bestimmten Ausgang einer WU (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) interessiert sein, um z. B. etwaige Folgeaufträge erhalten zu können“.</p>	<p>Konsens</p> <p>Das Problem ist zutreffend beschrieben und systemimmanent, solange konventionelle Beschaffungen in der Regel ohne externe Beratungen fortgeführt werden. Das Risiko ist umso größer, wenn für eine Machbarkeitsstudie mit vorläufiger WU allein mit Blick auf den Angebotspreis der Zuschlag erteilt wird. Seriöse Berater werden eine derartige tendenziöse Beratung vermeiden.</p> <p>Es erscheint erwägenswert, auf Ebene des Bundes und der Länder jeweils zentrale „Plausibilisierungs-/Beratungsstellen“ zu etablieren, bei welchen dann aber zunächst Know-how aufgebaut werden müsste. Dadurch könnte gewährleistet werden, dass sich die öffentliche Hand nicht ausschließlich auf ihre Berater verlässt, sondern ein „neutrales“ Korrektiv hinzutritt. Alternativ könnte ein Kriterienkatalog zur Beurteilung der Seriosität der Berater erstellt werden.</p>
10	<p>Bei einigen geprüften Maßnahmen überstiegen die Transaktionskosten</p>	<p>Die Gesamtsumme der Transaktionskosten steht bei Vergabe weitestgehend fest. Eventuell</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>den ursprünglich geplanten Betrag erheblich, sodass - bei nur geringen Vorteilen der ÖPP-Maßnahme gegenüber der herkömmlichen Beschaffung – die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Beschaffungsvariante bereits dadurch infrage gestellt war.</p>	<p>künftige, nach Vertragsschluss anfallende Beratungskosten können geschätzt werden. Da die Transaktionskosten in vollem Umfang in die WU einfließen, kann zum Vergabezeitpunkt auch eine belastbare Aussage über die Auswirkungen der Transaktionskosten auf die Wirtschaftlichkeit getroffen werden. Eine ÖPP-Vergabe findet dabei nicht statt, wenn die Summe der Transaktionskosten insgesamt zur Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante führt.</p> <p>Für konventionelle Realisierungen findet diese Vorabbeurteilung der Folgekosten vielfach nicht statt. Die in der Verwaltung entstehenden Kosten für die Betreuung eines Projektes sind nicht transparent. Eine vergleichende Evaluierung (ex post) der tatsächlich im Lebenszyklus entstehenden Kosten für zusätzliche (unplanmäßige) Ausschreibungen und Vergaben im Vergleich zur Planung ist nicht vorhanden. Es ist davon auszugehen, dass es zumindest auch bei einigen konventionell realisierten Projekten in diesem Bereich zu Kostensteigerungen kommt.</p>
11	<p>In den Prüfungen abgeschlossener ÖPP-Projekte wurde mehrfach festgestellt, dass mit dem Eignungstest bereits alle wesentlichen Entscheidungen für die Wahl der künftigen Beschaffungsvariante getroffen wurden, obwohl die Grundlagen für eine solche Entscheidung noch nicht hinreichend waren.</p>	<p>Eine ÖPP-Vergabe erfolgt erst nach der abschließenden WU, sofern diese Variante wirtschaftlicher ist. Allerdings verfolgen ÖPP und konventionelle Realisierung unterschiedliche Planungsansätze, die mit spezifischen Verfahren verbunden sind.</p> <p>Vor der Eignungsprüfung sollten deshalb grundsätzlich der Bedarf, die Finanzierbarkeit und die Maßnahmenwirtschaftlichkeit geprüft werden (s. Leitfaden WU der FMK-AG „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
		<p>Projekten“, April 2007, Abb. S. 9).</p> <p>Der Eignungstest kann nur ein nächster Schritt einer iterativen Prüffolge sein, an deren Ende die Entscheidung für eine konventionelle oder eine ÖPP-Realisierung fällt. Der Prozess sollte aus ökonomischen Gründen so ausgestaltet sein, dass der gesamte Weg bis zur ÖPP-Vergabe nur für solche Projekte begangen wird, bei denen eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für eine ÖPP-Vergabe besteht, damit vergebliche Transaktionskosten vermieden werden. Die Beratungen und unterschiedlichen Ansätze im Rahmen einer ÖPP-Vergabe bieten in der Regel auch einen hohen Erkenntniswert für eine anschließende konventionelle Vergabe.</p>
14	<p>Aus diesen Gründen sollte bei Ausschreibung der ÖPP-Variante in den Vergabeunterlagen grundsätzlich darauf hingewiesen werden, dass die Ausschreibung aufgehoben wird, falls die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf der Basis der eingegangenen ÖPP-Angebote ergibt, dass die konventionelle Beschaffungsvariante wirtschaftlicher ist.</p>	<p>Konsens</p> <p>Dieser Hinweis wird in den Vergabeunterlagen gegeben.</p>
18	<p>Während die in den abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließenden Daten der ÖPP-Variante auf konkreten Ausschreibungs- und Verhandlungsergebnissen basieren, sind dies bei der konventionellen Beschaffungsvariante überwiegend Kostenschätzungen und Erfahrungswerte abgeschlossener Projekte, die teilweise mit erheblichen Unsicherheiten</p>	<p>Siehe ausführliche Anmerkung S. 18/2 sowie S. 23/2.</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	behaftet sein können.	
18	Häufig fanden sich in den Wirtschaftlichkeitsprognosen pauschale Annahmen, die das konventionelle Bauen und Betreiben mit Mehrkosten belasteten.	Die vorläufige WU dient der grundsätzlichen Abschätzung, ob ein ÖPP-Verfahren wirtschaftliche Vorteile liefern kann. Je nach Stand des Verfahrens gilt es dabei, im Aufwand angemessene Detailtiefe anzulegen. Das dient nicht zuletzt dem Ziel, ein schlankes Verfahren mit angemessenen Transaktionskosten zu entwickeln. Einzelne Annahmen, die im Rahmen der Weiterentwicklung der WU nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand konkretisiert werden können, und genutzte Erfahrungswerte müssen sachgerecht und nachvollziehbar begründet werden. Für die ÖPP-Variante liegen zum Ende der abschließenden WU vollständig belastbare Ergebnisse vor.
19	Auch bei den Bauwerken wurden nach Ansicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs rechnerisch Kostenvorteile zugunsten der ÖPP-Variante infolge günstigerer Bauweise unterstellt, die aber keinen ÖPP-spezifischen Vorteil darstellten. Günstigere Lösungen würden auch bei konventionellen Ausschreibungen regelmäßig angeboten und beauftragt.	Eine Innovation, die durch den privaten Bieter im Verfahren generiert wurde und die in einer konventionellen Beschaffung so nicht angeboten worden wäre, ist der ÖPP-Variante in der WU zuzurechnen. Es kann nicht zugunsten der Eigenrealisierung nachträglich unterstellt werden, dass der öffentliche Auftraggeber diese Lösung auch gewählt hätte.
20	Aus Sicht des Landesrechnungshofs war unbestritten, dass eine Sanierung als Gesamtmaßnahme in einem Bauabschnitt wirtschaftlicher ist gegenüber der Durchführung mehrerer Einzelvorhaben. Dies sei aber für alle Beschaffungsvarianten gleichermaßen zutreffend und kein spezifischer ÖPP-Vorteil. Bei entsprechenden finanziel-	Wenn eine Maßnahme aufgrund mangelnder liquider Mittel im Haushalt nur im Rahmen einer ÖPP als Gesamtmaßnahme darzustellen ist, so ist der ÖPP-Maßnahme dieser Kostenvorteil zuzurechnen. Die sich daraus ergebenden Finanzierungskosten werden dabei der ÖPP-Variante zugeschlagen. Wenn bei der konventionellen Realisierung

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>len Rahmenbedingungen wäre auch bei einer konventionellen Beschaffung eine Abwicklung der Sanierungsmaßnahmen im Gesamten möglich und damit kostengünstiger gewesen.</p>	<p><u>nicht</u> in einem Bauabschnitt saniert werden würde, so muss dies bei der WU auch Berücksichtigung finden.</p> <p>Entscheidend ist nicht, was konventionell theoretisch möglich wäre, sondern was der Realität entspricht. So lautet auch der Grundtenor der Stellungnahme der Rechnungshöfe.</p>
22	<p>Einheitliche Rahmenbedingungen sowie Planungsgrundlagen für beide Varianten sind daher wesentliche Voraussetzung für einen belastbaren Wirtschaftlichkeitsvergleich. [...] Durch pauschale Annahmen, beispielsweise durch Zu- und Abschläge auf die Gesamtkosten der konventionellen Beschaffungsvariante, können am Ende der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine belastbaren Ergebnisse stehen.</p>	<p>Der ÖPP-Projektansatz bildet die gesamten, im Lebenszyklus einer Infrastruktureinrichtung entstehenden Kosten ab. Für die ÖPP-Realisierung werden dabei verbindliche Entgelte für bis zu 30 Jahre ausgewiesen. Eine ähnliche Betrachtung findet bei konventionellen Realisierungen zumeist nicht statt. Insbesondere die Betriebs- und Risikokosten werden dabei vorab nicht bzw. nicht vollumfänglich ermittelt und transparent ausgewiesen. Gerade diese Kosten können deshalb für den Vergleichswert der konventionellen Realisierung (PSC) nur aufgrund von projektspezifischen Annahmen und bisherigen Erfahrungswerten dargestellt werden. Siehe auch Anmerkungen zu S. 23/1 und 2.</p>
22	<p>Die qualitativen und quantitativen Projektanforderungen/Rahmenbedingungen müssen von Projektbeginn an transparent für beide Varianten definiert sowie dokumentiert werden.</p>	<p>Vollumfängliche Zustimmung.</p>
23	<p>Ergeben sich im Rahmen der Ausschreibung wirtschaftlichere Lösungsansätze gegenüber der Projektausgangslage, sind diese auch bei der konventionellen Beschaffungsvariante</p>	<p>Gerade durch die lebenszyklusorientierte Projektplanung können spezifische Effizienzvorteile generiert werden, die bei einer konventionellen Planung nicht berücksichtigt worden wären. Diese Vorteile müssen dem ÖPP-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>durch Fortschreiben der Vergleichsrechnung zu berücksichtigen.</p>	<p>Beschaffungsansatz zugerechnet werden. Innovationen, die voraussichtlich auch bei einer konventionellen Eigenrealisierung entwickelt worden wären, müssen bei der Fortschreibung berücksichtigt werden.</p>
23	<p>Kostenschätzungen der konventionellen Beschaffungsvariante anhand von Kostenkennwerten abgeschlossener Projekte können mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sein. Konkrete Ausschreibungsergebnisse für beide Varianten bieten eine weitaus verlässlichere Vergleichsgrundlage. Nach den Untersuchungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg können ABC-Ausschreibungen wirtschaftliche Ergebnisse ermöglichen. Der Lebenszyklusgedanke wird dabei nach Ansicht dieses Rechnungshofes nicht ausgeschlossen, denn auch Teile des Betriebs wie Bauunterhalt und Wartung können bei diesen Verfahren ausgeschrieben werden. Voraussetzung dafür ist, dass beide Varianten im Haushaltsplan ergebnisoffen veranschlagt werden.</p>	<p>In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass ÖPP und die konventionelle Realisierung zwei alternative Beschaffungsansätze sind. Beide verfolgen grundsätzlich verschiedene Planungsansätze. Eine Forderung nach ABC-Ausschreibungen bei ÖPP-Verfahren führt dabei zu einer Belastung dieser Beschaffungsvariante. Die für die Planung und Ausschreibung entstehenden Kosten müssten in der WU – als spezifische Transaktionskosten – zu Lasten der ÖPP-Variante gerechnet werden, wenn diese bei konventioneller Realisierung nicht anfallen. Hinzu kommt, dass ABC-Ausschreibungen zwar Lebenszyklusgedanken beinhalten, doch die Effizienzvorteile der ganzheitlichen Planung in einem ÖPP-Verfahren nicht vollumfänglich realisiert werden können, da die Betriebsleistungen nicht berücksichtigt werden.</p> <p>Insbesondere bei Projekten mit einem kleinen und mittleren Investitionsvolumen, die die Mehrheit der ÖPP-Projekte darstellen, führen die zusätzlichen Kosten und Effizienzeinbußen die spezifischen Vorteile des ÖPP-Beschaffungsansatzes ad absurdum. Die einseitige Forderung, bei ÖPP-Verfahren ABC-Ausschreibungen durchzuführen, ist deshalb nicht sachgerecht. Um belastbare Vergleiche zu ermöglichen, müssten ABC-Ausschreibungen auch bei allen konventionell realisierten</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
		Varianten zur Pflicht werden.
24	<p>Bauprojekte können zu einer höheren baulichen Ausnutzung von Grundstücken infolge geänderten Planungsrechts oder wirtschaftlicherer Planung führen. In Einzelfällen wie z. B. beim Neubau des Justizzentrums Heidelberg [...] wurden solche Synergieeffekte ausschließlich der ÖPP-Variante im Wirtschaftlichkeitsvergleich zugerechnet. Dies stellt jedoch keinen ÖPP-spezifischen Vorteil dar und müsste daher auch bei der konventionellen Beschaffungsvariante berücksichtigt werden.</p>	<p>Das gilt nur dann, wenn die konventionelle Variante auch hinreichend Raum für eine entsprechende Innovation gelassen hätte. Das ist bei konventioneller Realisierung eher nicht der Fall.</p>
24	<p>Unterschiedliche Annahmen bei der Finanzierung können zu erheblichen Kostenvorteilen bei der ÖPP-Variante führen. Bislang wurde in Berechnungen häufig unterstellt, dass infolge andauernder Nettoneuverschuldung aufgenommene Darlehen der Öffentlichen Hand ausschließlich endfällig getilgt werden. Bei der ÖPP-Variante wurde hingegen in den Berechnungen eine annuitätische Tilgung unterstellt. Im Vergleich beider Finanzierungsformen ergab sich dabei rechnerisch ein erheblicher Vorteil bei den Finanzierungskosten der ÖPP-Variante (bis zu 20 %). Dies entspricht jedoch nicht der Haushaltsrealität. In beiden Fällen ist von gleichen Finanzierungsmodellen (z. B. annuitätische oder endfällige Tilgung) auszugehen.</p>	<p>Realistisch wäre die Annahme, bei ÖPP-Projekten eine vertragskonforme Tilgung, bei konventioneller Realisierung hingegen keine Tilgung anzunehmen. Dies ist zumindest für den Bund und die Länder (mit wenigen Ausnahmen) anzunehmen. Hier werden Kredite bisher stets prolongiert und nicht getilgt. Die entstehenden Folgekosten sind bislang nicht Bestandteil von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die von den Rechnungshöfen gewählte Annahme begünstigt hier die konventionelle Variante.</p> <p>Für die Kommunen sind pauschale Urteile kaum zu treffen, da durchaus Kommunen zu beobachten sind, die ihre Kreditvolumina netto tilgen.</p> <p>Der Blick auf die Statistik zeigt, dass endfällige Schuldscheindarlehen ein typisches Finanzierungsinstrument der öffentlichen Hand darstel-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
		<p>len. Anleihen sind grundsätzlich endfällig. Eine annuitätische Tilgung ist eher die Ausnahme. Diesem Kritikpunkt der Rechnungshöfe kann daher mit Blick auf die objektive Beschaffungsrealität nicht gefolgt werden.</p>
25	<p>Nach den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe stellt der Lebenszyklusansatz aber keinen ÖPP-spezifischen Vorteil dar, weil auch bei öffentlichen Baumaßnahmen generell durch entsprechende Planungen auf einen wirtschaftlichen Betrieb zu achten ist.</p>	<p>Rein rechtlich betrachtet, muss natürlich auch bei der konventionellen Realisierung auf einen wirtschaftlichen Betrieb geachtet werden. Tatsächlich findet dieses aber in der Regel nicht statt bzw. wird mit dem Einholen von Vergleichsangeboten verwechselt. Die prognostische Veranschlagung von Betriebsleistungen über die mittelfristige Finanzplanung hinaus findet in aller Regel keine Anwendung. Instandhaltungsmaßnahmen werden, wie aus der Finanzstatistik erkennbar, oftmals nicht nach dem wirtschaftlichen Bedarf sondern nach Kassenlage durchgeführt. Die Kompetenzzentren fordern daher, den Lebenszyklusansatz bei allen öffentlichen Projekten anzuwenden.</p>
26	<p>Durch die Vertragsbindung werden der Betrieb sowie die Dienstleistungen über einen Zeitraum bis zu 30 Jahre dem Markt und damit dem Wettbewerb entzogen. Die direkte Auftragsvergabe des öffentlichen Auftraggebers an meist mittelständische Firmen fällt damit weg.</p>	<p>Gerade für derartige Leistungen werden in der Regel ortsansässige, mittelständische Nachunternehmer eingebunden. Die Gefahr der Innovationshemmung ist zwar gegeben, doch eine 30-jährige Vertragsbindung bedeutet nicht, dass die Leistungen in dieser Zeit dem Wettbewerb entzogen sind und nicht neu vergeben werden können.</p>
26	<p>Die Rechnungshöfe empfehlen, die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Hilfe von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen zu überprüfen und insbesondere Risikokosten gesondert auszuweisen und bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ge-</p>	<p>Konsens</p> <p>Sensitivitäts- und Szenarioanalysen werden i.d.R. auch schon durchgeführt. Ebenso wird vielfach bereits in die Prüfung einbezogen, ob eine ÖPP-Realisierung auch ohne die Risikokosten die wirtschaftlichere Variante ist.</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>trennte Berechnungen mit und ohne Risikozuschläge durchzuführen, um einen sogenannten „bereinigten“ Wirtschaftlichkeitsvergleich vorlegen zu können. Stellt sich die ÖPP-Variante auch ohne Risikokosten als die wirtschaftlichere Variante heraus, erhöht dies die Aussagekraft und die Belastbarkeit des Ergebnisses erheblich.</p>	
28	<p>Die Eigenerledigung muss eine gleichwertige Beschaffungsvariante zu den privaten Wettbewerbsergebnissen darstellen, die den als notwendig erachteten Bedarf dann deckt, wenn eine ÖPP-Realisierung scheitert.</p>	<p>Konsens</p> <p>Ist bei der abschließenden WU die Eigenrealisierung die wirtschaftlichste Variante, dann muss diese realisiert werden. Die Kosten der Eigenrealisierung müssen sich dann aber am PSC messen lassen. Insofern sollten auch bei konventionell geplanten Projekten Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchgeführt werden.</p>
28	<p>Für eine spätere Erfolgskontrolle werden belastbare Daten der konventionellen Beschaffungsvariante benötigt, um einen ggf. vorhandenen Wirtschaftlichkeitsvorteil der ÖPP-Variante auch belegen zu können.</p>	<p>Sofern eine ÖPP-Realisierung erfolgt, wurde in der abschließenden WU die Vorteilhaftigkeit dieser Variante bereits belegt. Bei der Erfolgskontrolle gilt es, die ermittelten WU-Ergebnisse in der praktischen Umsetzung zu kontrollieren und ggf. für weitere Projekte zu evaluieren. Sofern die getroffenen Annahmen eingehalten werden, ist die Wirtschaftlichkeit von ÖPP belegt. Es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb und wie in diesem Fall belastbare Daten für den PSC ermittelt werden sollen, wenn diese Variante überhaupt nicht zur Durchführung kommt, zumal im Verfahren keine Vergleichsangebote eingeholt werden.</p>
28	<p>Wenn sich das Land die Aufhebung der Ausschreibung bei Überschreiten der absoluten Kostenhöhe der kon-</p>	<p>Es reicht aus, den Bietern eine entsprechende Obergrenze anzugeben, Berechnungsgrundlagen für den PSC sollten dabei nicht veröffent-</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	<p>ventionellen Beschaffungsvariante vorbehalten möchte, muss es ggf. den Bietern den PSC als Kriterium für ein maximales Ausgabevolumen mitteilen.</p>	<p>licht werden, da sich für den öffentlichen Auftraggeber dadurch Nachteile im Bieterwettbewerb ergeben.</p> <p>Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, dass sich der PSC in den weiteren Verhandlungen ebenfalls noch verändern kann.</p>
28	<p>Häufig werden von öffentlichen Bauherren hohe Kosten als Grund für den Verzicht auf eine detailliertere Planung angeführt. In Relation zu den Gesamtkosten eines Vorhabens ist der Verzicht auf eine detaillierte Planung nicht zu rechtfertigen. Wirtschaftliches Verwaltungshandeln setzt eine angemessene Detaillierung und Optimierung des konventionellen Vergleichswertes mit Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen voraus. Dies gilt insbesondere für Pilotvorhaben der noch jungen ÖPP-Beschaffungsvariante.</p>	<p>Neben der ÖPP-Planung gleichzeitig eine detaillierte konventionelle Planung (bis mind. Leistungsstufe 3) durchzuführen, ist nicht wirtschaftlich und belastet die WU des ÖPP-Ansatzes. Da bei konventionellen Projekten keine ÖPP-Planung und Prüfung stattfinden muss, wären die zusätzlich entstehenden Kosten – als spezifische Transaktionskosten – zu Lasten der ÖPP-Variante zu sehen. Zudem liegt am Ende des iterativen Verfahrens für das anvisierte Projekt eine detaillierte ÖPP-Planung vor, die bei einer wirtschaftlicheren konventionellen Realisierung, bei entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen, ggf. für diese genutzt werden kann.</p>
31	<p>Die Aufhebung einer ÖPP-Ausschreibung ist auch nach dem Leitfaden bei fehlender Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Projektes vorgesehen. Allerdings dürfte in der Praxis die Aufhebung einer ÖPP-Ausschreibung die Ausnahme bleiben. In vielen Fällen scheut die öffentliche Hand den Zeitverzug und die zusätzlichen Kosten, die eine nunmehr neue, konventionelle Planung, Ausschreibung und Vergabe der Leistungen ab dem Zeitpunkt der Aufhebung des ÖPP-Vergabeverfahrens mit sich bringen</p>	<p>In der Vergangenheit ist es bereits nach Abschluss der abschließenden WU zu Aufhebungen von ÖPP-Ausschreibungen zugunsten einer konventionellen Vergabe gekommen. Die Aufhebungsentscheidung steht nicht im Ermessen der Vergabestelle, sondern ist insbesondere an die Wirtschaftlichkeit geknüpft. Gewisse zeitliche Verzögerungen und zusätzliche Kosten können dabei auftreten. Eine vollständige konventionelle Planung ist aber nicht notwendig, da ggf. ein Anknüpfen an die erstellte Planung und die erarbeiteten Konzepte möglich ist. Die konventionelle Realisierung muss sich dabei wie das ÖPP-Projekt an der vorgelegten</p>

Seite	Originaltext	Anmerkung/Fragestellung
	würde.	WU messen lassen.
33	<p>Das Hauptproblem der Risikobewertung sind die zur Verfügung stehenden Daten, deren Qualität für eine sachgerechte Analyse oft nicht ausreichend ist.</p>	<p>Konsens</p> <p>Diese Kritik ist zutreffend und die ÖPP-Kompetenzzentren und Task Forces arbeiten daran dies zu verbessern. Das Defizit besteht aber ebenso bei konventionellen Projektrealisierungen, vor allem deshalb, weil hier bisher kaum umfängliche Risikobewertungen vorgenommen wurden. Erst mit dem ÖPP-Beschaffungsansatz wurde diese Betrachtung aufgenommen. Sie sollte auf alle Projektrealisierungen ausgeweitet werden.</p>
42	<p>Darüber hinaus empfehlen die Rechnungshöfe der öffentlichen Hand, bei Forfaitierung mit Einredeverzicht eine Due-Diligence-Prüfung durchzuführen und ein begleitendes Projektcontrolling sicherzustellen, vergleichbar mit dem Verfahren der Banken bei Projektfinanzierungen.</p> <p>Unabhängig davon ist bei der Finanzierungsform der Forfaitierung mit Einredeverzicht ein Sicherheitskonzept zu erstellen, das u. a. die Beibringung von Fertigstellungsgarantien sowie eine vom Projekt abhängige Ausstattung der Projektgesellschaft mit Eigenkapital fordert.</p>	<p>Es ist sachlich durch nichts begründet, im Rahmen einer Forfaitierung eine Due Diligence durchzuführen. Der Vorschlag würde wiederum die ÖPP-Variante unangemessen benachteiligen, weil der Finanzierungsvorteil der Forfaitierung durch zusätzliche Kosten aufgehoben werden würde.</p> <p>Die Forderung nach einem begleitenden Projektcontrolling ist zutreffend.</p> <p>Sicherheitskonzepte bei Forfaitierungen werden seit langem in jedem Vorhaben erstellt.</p>