Public Private Partnership im Hochbau.

Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten

April 2005

Finanzverwaltung NRW.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

NRW.

Public Private Partnership-Initiative NRW

Public Private Partnership im Hochbau

Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten
Public Private Partnership-Initiative

April 2005

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

Drees & Sommer
Geisenhausener Str. 17
81379 München
Tel.: 089 / 149816-0
Fax: 089 / 149816-91

Ansprechpartner:
Markus Reppenhagen
E-Mail: reppenhagen@mcn.dreso.com

Autor und Ansprechpartner:
Jörg von Ditfurth
E-Mail: ditfurth@mcn.dreso.com

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

Regine Unbehauen
Tel.: 0211 / 4972-2544
Fax: 0211 / 4972-2596
E-Mail: regine.unbehauen@fm.nrw.de

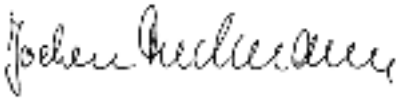
Kommentare, Kritik und weiterführende Hinweise können an die PPP-Task Force oder an den Autor gerichtet werden.

Seit der Gründung der PPP-Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen sind zehn Pilotprojekte im Bereich des öffentlichen Hochbaus gestartet. Alle hat die PPP-Task Force NRW intensiv begleitet. Von diesen Projekten haben bereits fünf kommunale Projekte das Vergabeverfahren durchlaufen und Verträge mit privaten Partnern unterzeichnet.

Zu Beginn aller Projekte müssen „Erste Schritte" erfolgen. Dabei geht es darum, herauszufinden, ob ein Vorhaben für PPP geeignet ist. Die Marktfähigkeit eines potentiellen PPP-Projektes muss vorher feststehen und es ist wichtig, einen geeigneten Projektablauf zu organisieren.

Neben der Marktfähigkeit sind die rechtliche Zulässigkeit und die Auswirkungen eines PPP-Projektes auf die öffentliche Aufgabenstellung wichtige Aspekte für die Entscheidungsträger. Ist erst einmal eine positive Entscheidung für ein mögliches PPP-Projekt getroffen, so muss die Projektorganisation aufgestellt werden. Entscheidende Fragen sind: Welche Personen und Institutionen müssen bei der eigentlichen Projektarbeit beteiligt werden? Welcher Zeitablauf ist realistisch einzuplanen? Eine weitere Frage, die von öffentlichen Entscheidern oftmals gestellt wird, ist diejenige nach der Notwendigkeit externer Berater: In welchen Stadium des PPP-Projektes sind welche Art von Beratungsleistungen erforderlich?

Um ihnen als mögliche öffentliche Projektträger die Vorbereitung und Durchführung von PPP-Projekten zu erleichtern und möglichst viele Fragen im Vorfeld eines Projektes zu beantworten, wurde dieser Leitfaden entwickelt. Anhand eines im Anhang beigefügten Projektsteckbriefes sollen die wesentlichen Projektdaten und organisatorischen Notwendigkeiten zusammengestellt werden, damit eine fundierte Projektentscheidung seitens der öffentlichen Hand erfolgen kann.



Jochen Dieckmann

Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Zielsetzung	7
2	PPP-Bedarfsermittlung	8
2.1	Identifikation potentieller Projekte	8
2.2	Priorisierung der potentiellen Projekte	9
2.3	Vorgehensweise zur Projektbündelung	11
2.4	Projektdefinition	12
2.4.1	Aufbereitung Projektrahmendaten	12
2.4.2	Beschreibung des Leistungsumfangs	14
2.4.3	Strategische Ausrichtung	15
3	Überprüfung der Marktfähigkeit eines Projekts	17
3.1	Beurteilung des Bietermarktes	17
3.1.1	Grundsätzliche Punkte zur Überprüfung des Bietermarktes	18
3.1.2	Analyse der einzelnen Bietersegmente	19
3.2	Beurteilung der rechtlichen Ausgangssituation	23
3.3	Auswirkungen auf die öffentliche Aufgabenerfüllung	24
3.3.1	Qualitätsauswirkungen	24
3.3.2	Zeitauswirkungen	24
3.3.3	Haushalts-/Kostenauswirkungen	25
3.3.4	Politische Auswirkungen	26
3.4	Verweis auf Referenzprojekte	26
3.5	Zusammenfassende Betrachtung der PPP-Eignung	27
4	Vorgehensweise/Projektorganisation	28
4.1	Entwicklung Maßnahmenplan	28
4.1.1	Bestandsaufnahme und Definition Neubau-/Sanierungsbedarf	28
4.1.2	Wirtschaftlichkeitsprognose	29
4.1.3	Markterkundungsverfahren	30
4.1.4	Leistungsbeschreibung/Outputspezifikation	30
4.1.5	Vergabeverfahren	31
4.2	Projektbeteiligte auf Seiten der öffentlichen Hand (Beispiel Kommune)	31
4.3	Einzubindende externe Berater	32
4.3.1	Zeitpunkt und Umfang der Beratungsleistungen	33
4.3.2	Auswahlprozess der Berater	36
4.3.3	Qualifikationskriterien der Berater	38
4.4	Kosten für externe Beratungsleistungen	39
4.5	Entwicklung Projektorganisation	40
4.6	Entwicklung Zeitplan	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beispiel eines Priorisierungspfades bei der Auswahl potentieller Projekte 7
Abbildung 2: Checkliste zur Bündelung von Projekten 9
Abbildung 3: Potentiale des Gebäudemanagements 11
Abbildung 4: Checkliste zur Beurteilung des Bietersegmentes „Betreiber“ 17
Abbildung 5: Darstellung und Umfang erforderlicher Beratungsleistungen 28
Abbildung 6: Muster-Zeitplan Projektverlauf 36

Verzeichnis der Anhänge 43

1 Einleitung und Zielsetzung

Der Investitionsbedarf im öffentlichen Hochbau ist erheblich. Ob Schulen, Verwaltungsgebäude oder Krankenhäuser – für viele Projekte können Partner aus der Privatwirtschaft gewonnen werden, mit denen die öffentliche Hand gemeinsam im Rahmen einer Public Private Partnership (PPP) den vorhandenen Sanierungsstau auflösen könnte.

In der Praxis gibt es weit reichende Informationsdefizite und insbesondere auf öffentlicher Ebene noch viele Fragen hinsichtlich der Initiierung und Durchführung von PPP-Projekten.

Die Ursachen für die Unsicherheit sind vielschichtig. Häufig stellen sich im Vorfeld einer Projektinvestition für die Projektverantwortlichen Fragen wie:

- Welche Investitionsvorhaben eignen sich prinzipiell für PPP-Lösungen?
- Wie hoch ist das potenzielle Projektvolumen?
- Welche Projekte sollen primär angegangen werden?
- Welche Kostenvorteile sind aus einem PPP-Projekt zu erwarten?
- Wie ist ein PPP-Projekt zu strukturieren?
- Welcher Zeitbedarf ist für ein PPP-Projekt zu veranschlagen?
- Wie stellt sich ein Auftraggeber organisatorisch in einem Projekt auf?
- Welche externen Ressourcen werden benötigt und wofür werden sie eingesetzt?
- Welche internen und externen Kosten entstehen in der Projektvorbereitungs- und Projektphase?

Gerade bei fehlender Erfahrung im Umgang mit PPP-Projekten ist die Entscheidung für die Art der Realisierung mit vielen Unsicherheiten verbunden. Die Einbindung von Beratern in dieser Vorphase der Projektinitiierung verursacht zudem Kosten.

Der Leitfaden soll daher den öffentlichen Projektverantwortlichen und Entscheidungsträgern als Hilfestellung bei der Identifizierung der richtigen Projekte und Aufbereitung der wesentlichen Entscheidungspunkte im Vorfeld einer Projektinitiierung dienen. Er ergänzt den Leitfaden „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“ der PPP-Initiative NRW, Oktober 2004.

Ziel ist es, dass anhand des Leitfadens ein Projektsteckbrief (Anhang 1) erstellt werden kann, welcher die wesentlichen Projektrahmendaten und Fragestellungen zur Durchführbarkeit einer möglichen Public Private Partnership übersichtlich für eine Projektentscheidung zusammenstellt sowie Hinweise zu der Projektorganisation und den Beratungsnotwendigkeiten gibt.

2 PPP-Bedarfsermittlung

PPP bedeutet eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung und dem Betrieb von öffentlichen Aufgaben. Kennzeichnend für PPP-Projekte ist, dass nicht mehr die öffentliche Hand, sondern ein Privater die Bereitstellungsverantwortung über die gesamte Nutzungsdauer hinweg (Lebenszyklusansatz) übernimmt.

Grundsätzlich sind PPP-Projekte in den Bereichen Sanierung und Neubau sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau umsetzbar. Im Folgenden konzentriert sich dieser Leitfaden jedoch auf den Bereich des Hochbaus. Zuerst ist es erforderlich, den akuten Bedarf für Hochbau-Vorhaben zu identifizieren und zu bewerten. Die prioritären Projekte sollten anschließend auf ihre PPP-Eignung überprüft werden.

Die Bedarfsermittlung und Auswahl gliedert sich in 4 Phasen:

1. Identifikation potenzieller Projekte – wenn bislang keine Überlegungen zu PPP bestehen (unter 2.1)
2. Priorisierung der Projekte – wenn mehrere Projekte zur Auswahl anstehen (unter 2.2)
3. Prüfung der Projektbündelung – Bündelung bzw. Zusammenfassen gleichartiger Vorhaben zur Erhöhung des Investitionsvolumens (unter 2.3)
4. Projektdefinition – Beschreibung der Projektrahmendaten und des Leistungsumfangs, um einen Projektüberblick zu erhalten (unter 2.4)

2.1 Identifikation potentieller Projekte

Aus den Projekterfahrungen mit den Pilotprojekten in NRW haben sich als maßgebliche Kriterien für eine erfolgreiche Projektauswahl und -organisation insbesondere folgende herausgestellt:

– der politische Wille, PPP-Modelle bei Vorliegen eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zu realisieren,
– eine Projektbeschreibung mit Benennung der Zielvorstellungen und umfassenden betrieblichen Komponenten,
– abgrenzbare Leistungsbereiche für den Privaten,
– die Bereitschaft zu langfristigen und lebenszyklusorientierten Verträgen, einschließlich einer sachgerechten Risikoverteilung und einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung,
– ein gewisses Investitionsvolumen.

Bei der Identifikation potentieller Projekte müssen zuerst diejenigen Hochbau-Projekte benannt werden, welche auf Seiten eines öffentlichen Vorhabensträgers ohnehin zur Realisierung ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Zu bedenken ist, dass PPP nur für solche Projekte in Betracht kommt, welche die öffentliche Hand auch in Eigenregie durchführen würde oder durchführen muss (z.B. kommunale Pflichtaufgaben). Die jährlich zu zahlenden Leistungsentgelte müssen finanzierbar, d. h. haushaltsverträglich sein.

Als nächstes müssen die Projekte mit ergänzenden Informationen hinterlegt werden, damit eine weitere Auswahl und Priorisierung erfolgen kann. In der Praxis hat es sich daher bewährt, Projektrahmendaten im Vorfeld für die einzelnen Vorhaben aufzunehmen (näheres unter Kapitel 2.4.1).

Diese Datenerhebung hilft auch, Beraterkosten in der späteren Projektphase zu reduzieren.[1)] Denn spätestens bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsprognose sind diese Angaben für die Berechnung der Kosten der Eigenrealisierung erforderlich.

2.2 Priorisierung der potentiellen Projekte

Eine Priorisierung der potentiellen PPP-Projekte ist dann erforderlich, wenn mehrere Projekte identifiziert wurden. Je nach Größe der Kommune und der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen sind Einzelprojekte zeitlich zu staffeln. In den Pilotprojekten NRWs hat sich bereits gezeigt, dass der zeitliche Aufwand auf der Seite der öffentlichen Hand enorm hoch ist und teilweise unterschätzt wurde.

Eine Priorisierung der Projekte sollte nach Dringlichkeit (politische Prioritätensetzung) und Finanzierbarkeit (z. B. Verfügbarkeit von Fördermitteln) erfolgen.

Sind bei einzelnen potentiellen PPP-Projekten bereits in diesem Stadium Projektrisiken erkennbar, die eine Realisierung verhindern könnten (z. B. Bürgerbegehren, kein Planungsrecht, etc.), so wird auch dies Einfluss auf die Rangfolge der Projekte haben. Dies gilt auch für Projekte, bei denen mit starken strukturellen Veränderungen bei den Nutzern zu rechnen ist oder bei denen im Fall eines Neubaus die Grundstücksfrage noch völlig ungeklärt ist. Hier können Projektrisiken entstehen, die sich im Verlauf eines üblichen Projektzeitplans nicht mehr fristgerecht lösen lassen und somit die Realisierbarkeit in Frage stellen oder zumindest auf einen späteren Zeitpunkt verschieben, so dass eine differenzierte Bewertung des Projektes erforderlich ist.

---

1) Mit späterer Projektphase ist hier die Grundlagenermittlung / Bestandsaufnahme gemeint. Diese ist Bestandteil des eigentlichen PPP-Beratungsprozesses.

In einer Matrix ließe sich ein Priorisierungspfad **beispielhaft** wie folgt darstellen:

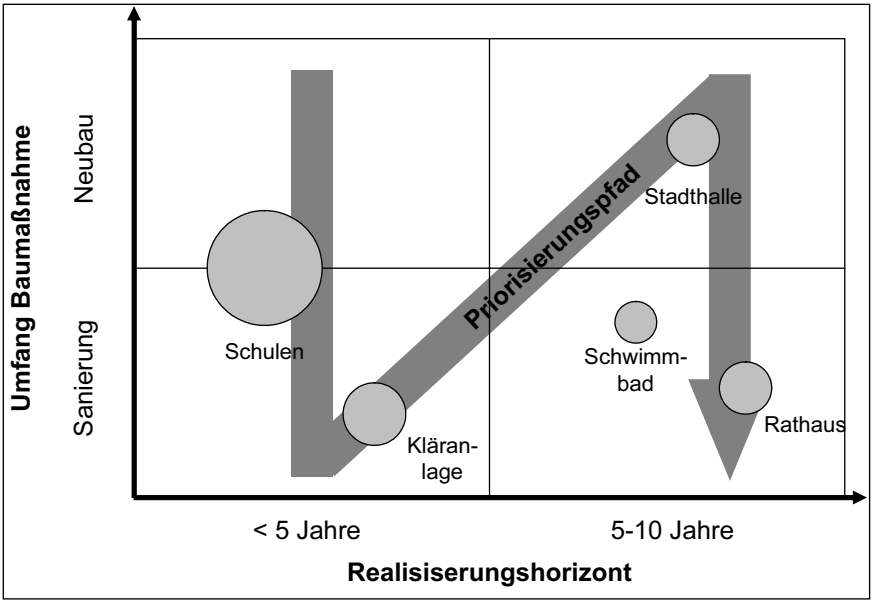


Abbildung 1: Beispiel eines Priorisierungspfades bei der Auswahl potentieller Projekte

Da Sanierungsprojekte oftmals Schadstoffbelastungen aufweisen, wird diesen häufig eine hohe Priorität einzuräumen sein. Allerdings muss bei Sanierungsvorhaben ggf. mit einem hohen Zeitaufwand für die erforderliche Bestandserhebung gerechnet werden. Daneben sollte bei Neubauvorhaben die relativ lange Phase für die Entscheidungsfindung, die Planung sowie den Bau und insbesondere für die Umsetzung der gesamten Verfahrensabläufe mit berücksichtigt werden.

Hinsichtlich eines Grenzwertes für das Projektvolumen werden unterschiedliche Meinungen vertreten. Das Projektvolumen definiert sich einerseits aus den Bau- und Sanierungskosten (=Investitionskosten) und andererseits aus den Betriebskosten über den betrachteten Bewirtschaftungszeitraum. Hinzu kommt, dass nach den bisherigen Erfahrungen bei den Pilotprojekten in NRW ein gewisser Sockelbetrag an Transaktionskosten entstanden ist, der über die Effizienzgewinne des Projektes abgefangen werden muss, ohne die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zu gefährden.[2)]

[2)] Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003, S. 10.

Die Mindesthöhe des Investitionsvolumens ist projektbezogen zu betrachten und kann nicht pauschaliert werden, da für eine abschließende Beurteilung weitere Faktoren einzubeziehen sind. (Ausführlich dazu: Leitfaden „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“, Finanzministerium NRW, Oktober 2004.) Erscheint das Projektvolumen zu gering, müssen Ansätze gefunden werden, das Volumen ggf. zu erhöhen. Dies kann anhand verschiedener Möglichkeiten erfolgen:

- Bündelung von Projekten zu einem Projektportfolio (unter Kapitel 2.3): Hierbei sollte jedoch auf eine gewisse Homogenität der Projekte geachtet werden. Eine Bündelung von Sanierung und Neubau des gleichen Gebäudetyps (z.B. Schule) ist ebenso sinnvoll wie die Bündelung homogener Gebäudetypen, die eine ähnliche Funktion darstellen (z.B. Schulen und Kindergärten). Im Gegensatz dazu wäre die Bündelung von Verwaltungsgebäuden und Schwimmbädern nicht realistisch.
- Ausweitung des Betriebsanteils durch Ausweitung der projektbezogenen Dienstleistungen oder Ergänzung weiterer Dienstleistungen, die ggf. für einen Betreiber in Frage kommen (bspw. Ergänzung der Vergabe von Leistungen zur Schulspeisung um die Bewirtschaftung der Rathauskantine).

Die bisherigen kommunalen Pilotprojekte in NRW weisen ein Investitionsvolumen zwischen 11 und 30 Mio. auf. Wesentlich kleinere Investitionsvolumina lassen sich nur bei einer hohen Verfahrens- und Vertragsstandardisierung realisieren. Damit ist allerdings ein Verhandlungsverfahren ausgeschlossen, da dieses Verfahren nur angewandt werden darf, wenn die Leistung nicht eindeutig und so erschöpfend beschrieben werden kann, dass eine einwandfreie Preisermittlung zwecks Vereinbarung einer festen Vergütung möglich ist.

2.3 Vorgehensweise zur Projektbündelung

Der wesentliche Anlass für die Bündelung von Projekten ist ein zu geringes und damit für manche Bieter oft unattraktives Einzelprojektvolumen. Allerdings bietet sich bei vielen gleich gearteten Projekten, die innerhalb eines ähnlichen Zeitraumes realisiert werden sollen, eine Bündelung an. Dadurch wird auch der Aufwand für die Vergabe reduziert.

Um Projekte auf ihre Bündelungsfähigkeit hin zu überprüfen, kann die nachstehende Checkliste verwendet werden. Dabei gilt, dass die Bündelung von Pro-

[3] Vgl. Checkliste zur Bündelung von Projekten, Abbildung 2.

jekten dann kritisch hinterfragt werden sollte, sobald ein Kriterium nicht mehr zutrifft:

Checkliste zur Bündelung von Projekten	trifft zu	trifft nicht zu
Projekte sind gleicher Art (Hochbau - Neubau / Sanierung)		
Projekte haben ähnliche Funktion (z.B. Schulen und Kindergärten)		
Anforderungen an Bau und Betrieb sind ähnlich		
Interessen und Prioritäten der Projektnutzer sind ähnlich oder vereinbar		
Projektbedarf fällt in den gleichen Zeitraum		
Bedarf an Know-how für Planung, Bau und Betrieb weist ähnliche Komplexität auf		
Projektbündelung verursacht keine wesentliche Erhöhung der Vertragskomplexität		
Gebündelte Projekte sind in ihrem Gesamtvolumen im Rahmen des Haushalts finanzierbar		

Abbildung 2: Checkliste zur Bündelung von Projekten

2.4 Projektdefinition

Sind die zunächst anzugehenden Projekte ausgewählt, sollten diese in einem Steckbrief (Muster im Anhang 1) mit den Rahmendaten und dem Leistungsumfang beschrieben werden. Die Beschreibung sollte über die der reinen Baumaßnahme hinausgehen und auch die betriebliche und finanzielle Komponente (Abbildbarkeit im Haushalt) beinhalten. Des Weiteren sollten auch Angaben zu der strategischen Ausrichtung erfolgen (unter 2.4.3).

2.4.1 Aufbereitung Projektrahmendaten

Besteht ein Projekt aus mehreren Modulen/Gebäuden, so sollten diese mit ihren jeweiligen Rahmendaten für den Steckbrief (Anhang 1) aufbereitet werden.

Um eine Einschätzung des Projektes zu ermöglichen, sollten zumindest Daten zu folgenden Gebäudemerkmalen erhoben werden:[4)]

- Gebäudedaten (Baujahr/Jahr der letzten Erweiterung/Sanierung)
- Anzahl der das Gebäude nutzenden Personen und Art der Nutzung
- Bruttogeschoss- und Nutzfläche

4) Vgl. Abschnitt 2.1.

- Historische Baukosten/ggf. Wiederbeschaffungswert (wenn bekannt)
- Geschätzte Bau-/Sanierungskosten der Beschaffungsmaßnahme (Höhe und Zeitpunkt)
- Dauer der erwarteten Lebenszyklusphase (Nutzungsdauer)
- Bei Neubau: Verfügbarkeit eines Grundstücks (Baurecht)
- Durchschnittsaufwand für Instandhaltung, Bewirtschaftung (z.B. Hausmeister, Reinigung, Sicherheit, etc.) und Betrieb (Energiekosten, Strom, Wasser, etc.) der letzten Jahre (unter Einbeziehung der direkten und indirekten Personalkosten) – bei Neubau als Plankosten.

Insbesondere bei der Ermittlung der Ist-Bewirtschaftungskosten besteht bei der öffentlichen Hand oftmals das Problem, dass Gebäudedaten oft gar nicht oder unstrukturiert an verschiedenen Stellen der Verwaltung vorliegen. Für die Bewertung der Marktfähigkeit des Projektes ist ein ungefährer Schätzwert über die Bewirtschaftungs- und Betriebskosten ausreichend. Für die später zu berechnenden Kosten der Eigenrealisierung (Public Sector Comparator) ist es dringend erforderlich, die Daten – gegebenenfalls auch durch externe fachliche Unterstützung – zu erheben bzw. notfalls Benchmarks aus vergleichbaren Projekten heranzuziehen.[5)] Nachfolgende Tabelle (Abbildung 3) stellt ungefähre Richtwerte für die Höhe der Bewirtschaftungskosten unterschiedlicher Bauvorhaben dar.

Dargestellt werden in der Tabelle die Baufolgekosten (Instandhaltung und Betriebskosten, bestehend aus verbrauchsgebundenen Nebenkosten wie beispielsweise Wasser/Abwasser, Heizung/Kälte, Strom, Entsorgung und dienstleistungsgebundene Nebenkosten wie beispielsweise Reinigung, Wartung, Hauswart, etc.) und deren Anteil an den Erstellungskosten für einzelne Gebäudearten. Je höher der Anteil der Baufolgekosten ist, desto schneller übersteigen sie die Erstellungskosten und desto bedeutsamer ist der Betriebskostenanteil an den Lebenszykluskosten. Beispielsweise kann in Anlehnung an die Tabelle unterstellt werden, dass bei einem Schulgebäude die Baufolgekosten nach vier Jahren die Erstellkostenschwelle überschreiten und somit während einer unterstellten Gebäudenutzungsdauer von 30 Jahren absolut den 7,5-fachen Wert der Investitionskosten ausmachen. Diese Erkenntnis ist wesentlich, um bei einem Vergleich der konventionellen Eigenbeschaffung mit der PPP-Variante die richtigen Rückschlüsse bei den Effizienzvorteilen (Bau und Betrieb) ziehen zu können und sollte somit in die ermittelten Daten mit einfließen.

5) Vgl. Leitfaden „Bestandsbeurteilung“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Januar 2004

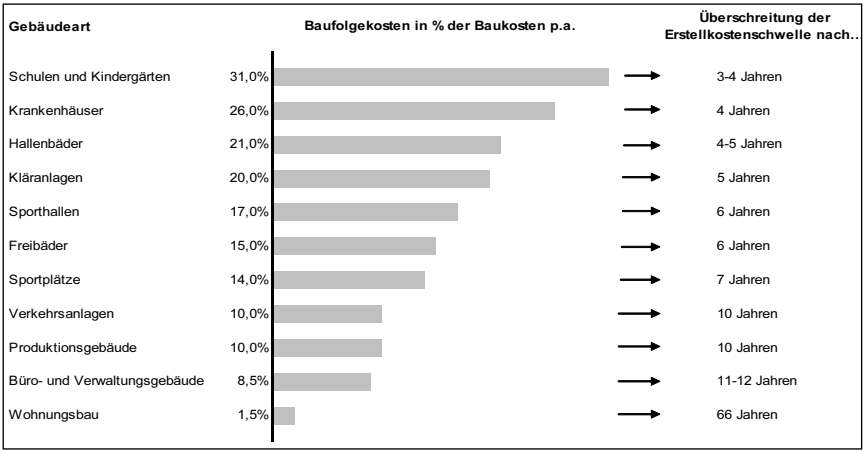


Abbildung 3: Potentiale des Gebäudemanagements[6)]

Die genannten Projektrahmendaten sollten in den Projektsteckbrief zur Vorstellung des Projektes gegenüber den öffentlichen Entscheidungsgremien mit einfließen.

2.4.2 Beschreibung des Leistungsumfangs

Abschließend ist es sinnvoll, den Leistungsumfang konkret zu beschreiben. Inhaltlich sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Projektgegenstand (z.B. Sanierung Schulgebäude/Neubau Sporthalle)
- Projektumfang (Bau/Sanierung sowie Betrieb/Bewirtschaftung)
- Finanzierung des Projektes (Darstellung der Haushaltsauswirkungen)

In diesem Zusammenhang sollte überprüft werden, ob weitere Anforderungen erfüllt sind:

- Beinhaltet das Projekt einen möglichst hohen Grad an betrieblichen Komponenten, die auf den Privaten übertragen werden können?
- Sind die Leistungsbereiche hinreichend klar abgrenzbar?

Hintergrund ist, dass sich bei PPP-Modellen durch die Bündelung von abgrenzbaren Dienstleistungen und der damit einhergehenden Reduzierung von Schnittstellen Effizienzgewinne gegenüber der konventionellen Beschaffung erzielen lassen. Daher sollte dieser Aspekt bereits bei der Projektdefinition beachtet werden.

6) Vgl. RTG/Kommunal Team – in Peter Temmhof: Erfahrungen und Perspektiven beim Aufbau des neuen Gebäudemanagements in der Stadt Meschede.

2.4.3 Strategische Ausrichtung

Zu der Vorbereitung einer Projektentscheidung sollten in einem ersten Schritt strategische Ziele in den politischen Gremien definiert werden.

Das Projekt sollte sich dann im späteren Verlauf (während der Vorbereitungs-, Ausschreibungs- und Durchführungsphase) immer wieder an diesen strategischen Vorgaben messen lassen. Je mehr Vorgaben erfüllt werden können, desto mehr Argumente sprechen für eine Projektumsetzung als PPP.

Diese Vorgaben lassen sich in verschiedene Bereiche aufteilen:

Qualitäten:

- Lieferung einer umfassenderen/höherwertigen Leistung an den Bürger
- Schnellere und kostengünstigere Leistungserbringung gegenüber dem Nutzer
- Werterhalt

Finanzierung:

- Jährliche Entlastung des kommunalen Haushalts
- Überprüfung der Generierung von Mittelzuflüssen durch den Verkauf von Substanzwerten
- Einbeziehung von Dritt- und Fördermitteln (z.B. KfW)
- Generierung von Dritteinnahmen bei Nutzern

Organisations- und Prozessziele:

- Konzentrierung des Ausschreibungsaufwandes (einheitliche Ausschreibung anstelle von Einzelausschreibungen)
- Beschleunigung des Bauprozesses (durch Interesse des privaten Partners an kurzer Bauzeit)
- Verringerung von Schnittstellen durch Leistungsintegration und Auslagerung der Koordinierungsaufgaben aus dem öffentlichen Umfeld
- Flexible Anpassung der Leistungserbringung an ständig wechselnde Anforderungen der Leistungsempfänger
- Verschlankung von Verwaltungsbereichen

Modernisierung:

- Konzentration der Verwaltung auf ihre Kernaufgaben
- Private Referenzprojekte als Kosten- und Leistungsbenchmark auf öffentlicher Ebene
- Kostentransparenz

Imageziele:

- Dokumentation des modernen und bürgernahen Staates
- Erlangung eines positiven Projektimages durch bürgernahe Leistungsgestaltung und kostenoptimale Leistungsbeschaffung und -erbringung

Diese Vorgaben stehen in keinem Wettbewerb zueinander. Im Anhang 2 sind sie in Form einer Checkliste nochmals zusammengestellt.

3 Überprüfung der Marktfähigkeit eines Projekts

Die Überprüfung der Marktfähigkeit sowie der rechtlichen Zulässigkeit des Projektes ist wesentliche Voraussetzung für die Realisierbarkeit als PPP-Modell. Ziel einer solchen Untersuchung ist es, Informationen darüber zu erhalten, unter welchen Bedingungen private Unternehmen bereit und in der Lage sind, sich an einem PPP-Projekt dieser Art und dieses Umfangs zu beteiligen und ggf. welche rechtlichen Rahmenbedingungen bestehen. In diesem Projektstadium kann nur eine generelle Marktattraktivität analysiert werden, das konkrete Projekt hingegen sollte zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen eines Markterkundungsverfahrens überprüft werden (dazu Kapitel 4.1.3).

Die Überprüfung der Marktfähigkeit sollte vorgenommen werden, bevor die grundsätzliche Frage zu entscheiden ist, ob PPP als Realisierungsmodell überhaupt verfolgt wird.

Spätestens vor der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsprognose, in welcher der Barwert der konventionellen Beschaffungsvariante rechnerisch ermittelt und dem PPP-Referenzprojekt gegenübergestellt wird, sollten die Ergebnisse der Überprüfung der Marktfähigkeit des Projektes vorliegen[7]. Diese Ergebnisse können für die Wirtschaftlichkeitsprognose von Bedeutung sein, da die Berechnung der PPP-Variante nur auf Basis eines marktfähigen Projektes erfolgen kann.

Bei der Überprüfung der Marktfähigkeit sollten auch die Auswirkungen des Projekts auf die öffentliche Hand beurteilt werden. Wurden ähnliche Aufgabenstellungen bereits als PPP realisiert, sollten diese identifiziert und als Referenzprojekte bei den weiteren Überlegungen mit herangezogen werden.

3.1 Beurteilung des Bietermarktes

Der Bietermarkt teilt sich in Abhängigkeit des später verfolgten PPP-Modells und der ausgewählten Partner in mehrere Segmente auf, die jeweils einzeln analysiert werden sollten. Die einzelnen Segmente betreffen Planung Bau und Betrieb sowie den finanziellen Anreiz des Projektes aus der Sicht des Bieters und die Risikoverteilung.

Bei der Untersuchung des Bietermarktes geht es darum, dass die öffentlichen Projektverantwortlichen die Attraktivität des Projektes anhand einzelner Beurteilungskriterien aus Bietersicht einschätzen können. Bei Unsicherheiten bezüg-

[7] Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003, S. 11

lich der Markteinschätzung können auch die PPP-Task Force NRW und Kommunen mit Erfahrung in der Vergabe von PPP-Projekten weiterhelfen.

Die Projektverantwortlichen sollten sich für die Durchführung einer solchen Marktabfrage externer Beratung oder eines öffentlichen PPP-Kompetenzzentrums bedienen.

3.1.1 Grundsätzliche Punkte zur Überprüfung des Bietermarktes

Bei der Überprüfung des Bietermarktes spielen verschiedene sowohl gruppenspezifische als auch allgemeine Faktoren eine wesentliche Rolle. Anhand weniger Prüfpunkte lässt sich bereits eine grundsätzliche Marktattraktivität des Projektes einschätzen:

- Höhe des Projektvolumens: Je höher das Volumen, desto attraktiver ist das Projekt für einen Großteil des Marktes und desto höher sind voraussichtlich auch die Synergiepotentiale.[8)]
- Höhe des Betriebsanteils: Je höher der betriebliche Anteil, desto attraktiver ist das Projekt und desto höher ist das Einsparpotential für den kommunalen Haushalt. Synergieeffekte lassen sich erst bei einer planungs-, bau- und betriebsübergreifenden Analyse und Betrachtung optimal heben. Hier hat die Privatwirtschaft ihre Stärken und somit die Kommune einen Nutzen aus einer Vergabe der Leistungen an private Partner.
- Ansätze zur Steigerung der Marktattraktivität: Kann die Kommune ein geringes Projekt- und Betriebsvolumen durch zusätzliche Maßnahmen (s. a. unter 2.2) flankieren und damit die Marktfähigkeit steigern?
- Beschreibbarkeit der Leistungen: Die Leistung muss funktional beschreibbar sein (Outputspezifikation)[9)], da sonst Missverständnisse bei Realisierung und Betrieb und daraus resultierend Leistungsstörungen entstehen können.
- Höhe der Komplexität: Sind viele Interessen betroffen und Akteure beteiligt, die nicht unter einer einheitlichen Zielsetzung zusammengefasst werden können, steigt die Projektkomplexität. Dies führt zu Schwierigkeiten im Verhandlungsverfahren und steigert die Projektrisiken. Ebenfalls treffen sehr komplexe Projekte auf einen spezialisierten und limitierten Markt.

---

8) Vgl. Leitfaden „PPP-Erste Schritte: Der PPP Eignungstest“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2004, S. 17ff.

9) Vgl. Leitfaden „Outputspezifikation“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2003

- Nachhaltigkeit des Projektes: Wie stellt sich die Markt- und Wettbewerbssituation dar? Wie könnte sich die öffentliche Nachfragestruktur entwickeln (demographische Entwicklung)? Gibt es potentielle Wettbewerbsprojekte anderer Stellen der öffentlichen Hand? Befindet sich die Branche im strukturellen Umbruch, der zu neuen Ansätzen/Ideen oder wirtschaftlichen Chancen/Risiken führen kann und langfristige Verträge grundsätzlich hindert?
- Freiräume für kreative Entwicklungsansätze: Lassen sich Ansätze erkennen, durch die ein privater Partner zusätzliche Einspareffekte generieren oder zusätzliche Leistungen dem Bürger anbieten kann?
- Verhandlungsposition: Sieht sich der Auftraggeber einem funktionsfähigen Markt mit Wettbewerb und Lösungsalternativen gegenüber, oder wird die Verhandlungsposition durch monopolistische Strukturen erschwert; welche Auswirkungen hat dies unter Umständen auf die Bürger als Nachfrager/Abnehmer?
- Komplettes Leistungsangebot: Gibt es genügend Unternehmen, die sich an Projektgesellschaften beteiligen würden und ggf. die Führung in einer Projektgesellschaft übernehmen könnten?

3.1.2 Analyse der einzelnen Bietersegmente

Nachfolgend sollen wesentliche Aspekte bei der Analyse der Bietersegmente kurz dargestellt werden.

Aufgrund des noch sehr jungen PPP-Marktes in Deutschland wird es nur wenige Unternehmen – ggf. sogar gar keine – geben, die Erfahrung hinsichtlich des gesamten Leistungsspektrums haben. Dennoch sollte der Bietermarkt insbesondere daraufhin untersucht werden, ob es Unternehmen gibt, die Erfahrung in komplexen und langfristigen Projekten sowie bei der Gründung von Projektgesellschaften und in der Einbeziehung von weiteren Partnern (Betrieb/Finanzierung) besitzen. Ziel sollte sein, festzustellen, ob es einen Bietermarkt – ggf. durch Zusammenschluss mehrerer Unternehmen zu einem Konsortium – gibt, der das umfangreiche Projekt über den gewünschten Zeitraum (Lebenszyklusansatz) bewältigen kann.

a) Planung, Bau und Betrieb

Bei der Planung und dem Bau ist aufgrund der Neuartigkeit von PPP-Projekten prinzipiell mit einem hohen Marktinteresse zur rechnen. Viele Kommunen kennen regionale und mittelständische Bauunternehmen aus eigener Marktkenntnis und können deren Interesse durchaus einschätzen. Dennoch sollten einige

Punkte bei der Beurteilung der Marktfähigkeit durch die öffentliche Hand beachtet werden:

- **Spezialisierung:** Können Elemente bei der Leistungsbeschreibung vermieden werden, die Spezialkenntnisse des Bauunternehmens/Betreibers erfordern? Denn spezielle Anforderungen reduzieren das Bieterpotential und erschweren bei Ausfall oder Rücktritt des Bieters die Ersatzbeschaffung der erforderlichen Leistungen. Sind dennoch spezielle Kenntnisse erforderlich (z. B. Betrieb eines Krankenhauses oder einer JVA), sollte dies frühzeitig nach außen kommuniziert werden, um unter fachlichen Gesichtspunkten aussichtslose Bewerbungen zu vermeiden.
- **Volumen:** Ausgehend von Planung und Bau ist es schwierig ein optimales Projektvolumen zu beziffern.[10)] Hier gilt es jedoch zu bedenken: Je größer das Projekt desto begrenzter kann evtl. die Anzahl der Unternehmen sein, die sowohl das Volumen als auch die daraus resultierenden Risiken realistisch einschätzen und später auch umsetzen können. Hier gilt es, eine Abwägung zwischen ausreichender Marktfähigkeit des Volumens aus planerischer/baulicher Sicht einerseits und betrieblicher Sicht andererseits zu treffen.[11)]
- **Aufgabenverteilung:** Welche Aufgaben soll ein Betreiber übernehmen (und welche Aufgaben bleiben in kommunaler Verantwortung)? Wie umfangreich und komplex sind die an einen Betreiber zu vergebenden Aufgaben? Ist die öffentliche Hand bereit, abgrenzbare Leistungsbereiche an den Privaten zu vergeben?

Die Leistungsfähigkeit der einzelnen Anbieter variiert mit der Aufgabenstellung und dem Auftragsvolumen meistens deutlich. So kann der einfache Gebäudebetrieb durchaus von einem kleineren Facility Management (FM)-Anbieter übernommen werden. Gilt es komplexe und volumenreiche Gebäudebewirtschaftungskonzepte zu entwickeln und später auch zu übernehmen, sowie darüber hinausgehende Dienstleistungen an den privaten Partner zu vergeben, sollte auf entsprechend leistungsfähige Unternehmen zurückgegriffen werden.

Die Beurteilung der erforderlichen Leistungsfähigkeit für den betrieblichen Anteil kann anhand nachstehender Checkliste überprüft werden:

10) Siehe dazu auch Kapitel 2.2

11) Siehe dazu auch Kapitel 2.2 und vgl. Leitfaden „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2004

Checkliste zur Beurteilung Betreibermarkt		trifft zu	trifft nicht zu
Beurteilung Leistungsfähigkeit			
	Komplexität im Betrieb ist hoch		
	Leistungsangebot wird umfassend in Anspruch genommen		
	Spezial-Know-how ist erforderlich (z.B. Betrieb von Krankenhäusern)		
	Erfahrung aus ähnlichen Projekten soll eingebracht werden		
Summe			

Entscheidung:

Summe „trifft zu" > Summe „trifft nicht zu":

Projekt erfordert großen, leistungsfähigen Betreiber und weniger einen kleinen Anbieter

Summe „trifft zu" < Summe „trifft nicht zu":

Projekt kann ebenfalls durch einen kleinen Betreiber mit eingeschränktem Leistungsspektrum durchgeführt werden

Abbildung 4: Checkliste zur Beurteilung des Bietersegmentes „Betreiber"

Oftmals stellt sich die Frage nach der örtlichen Präsenz der späteren privaten Partner. Die örtliche Nähe potentieller Anbieter ist sicherlich von Vorteil, aber hat sich bislang nicht als Hinderungsgrund gezeigt. In den bisherigen Pilotprojekten haben die Auftragnehmer eine Projektgesellschaft vor Ort gegründet und damit dem Erfordernis nach örtlicher Präsenz Rechnung getragen. Daher sollte dieser Aspekt bei der Beurteilung der einzelnen Bietersegmente zunächst keine große Rolle spielen. Legt der Auftraggeber jedoch aus anderen – möglicherweise aus politischen – Gründen Wert auf die Einbindung regionaler und/oder auch mittelständischer Unternehmen, dann könnte dies im Rahmen des Verhandlungsverfahrens deutlich gemacht und eine Liste der potentiellen Nachunternehmer abgefragt werden.

b) Finanzieller Anreiz des Projektes aus Sicht der potentiellen Bieter

Für einen potentiellen privaten Partner ist es entscheidend, dass er aus dem Projekt eine Mindestrendite erzielen kann und dass die Risiken, welche auf ihn übertragen werden sollen, überschaubar und kalkulierbar sind. Somit spielen für ihn die vertraglichen Regelungen, die sowohl Projektrisiken als auch die Gestaltung des Entgeltes für die erbrachten Leistungen wie Planung, Bau und Betrieb

definieren, eine wesentliche Rolle. Für die zu gründende Projektgesellschaft ist es entscheidend, dass der Kapitaldienst für die Finanzierung sowie zusätzlich kalkulierte Gewinn- und Risikoaufschläge aus den Cash-flows (Zahlungsströmen) an die Projektgesellschaft erbracht werden und langfristig gesichert sein müssen. Die öffentlichen Projektverantwortlichen sollten somit folgende Fragen im Vorfeld berücksichtigen:

- Ist die öffentliche Hand bereit, sich über den Lebenszyklus des Projektes langfristig an regelmäßige Entgeltzahlungen zu binden?
- Können Fördermittel in das Projekt eingebracht werden?
- Haftung der öffentlichen Hand für die Einnahmen: Ist der Auftraggeber bereit, z.B. bei einer Forfaitierung durch eine teilweise Einredeverzichtserklärung zugunsten der Bank des privaten Partners, zusätzliche Sicherheit für seine Forderungen zu geben?[12)]

Prinzipiell ist zu beachten, dass ein Privater dann zu einem Projektengagement bereit ist, wenn er gewährleistet sieht, dass:

- die Einnahmen der Projektgesellschaft ihrer Höhe nach den Schuldendienst abdecken,
- die diskontierten Cash-Flows (Zahlungsströme) der Projektgesellschaft die Anfangsinvestition übersteigen und
- seine geforderte Gewinnerzielung erreichbar erscheint.

c) Risikoverteilung

Ergänzend zur Analyse der einzelnen Bietersegmente als Leistungserbringer sollten die wesentlichen Risiken des Projektes identifiziert und dahingehend beurteilt werden, ob die öffentliche Hand oder der Bieter die Risiken übernehmen soll. In dieser Stufe der Erstellung eines Projektsteckbriefes geht es weniger um die monetäre Bewertung der Risiken (dies erfolgt im Wirtschaftlichkeitsvergleich)[13)], sondern vielmehr um die Identifizierung der wesentlichen Risiken und die grundsätzliche Überlegung, welche Risiken von einem Bieter sinnvoller Weise übernommen werden sollen und können und welche Risiken die öffentliche Hand bereit ist, weiterhin zu tragen.

---

12) Einredeverzichtserklärung bedeutet, dass die öffentliche Hand bei einer Forfaitierung der Forderungen der Projektgesellschaft an eine Bank auch dann verpflichtet ist, an die Bank das mit der Projektgesellschaft vereinbarte Entgelt zu zahlen, wenn gegenüber der Projektgesellschaft eine Zahlungsverpflichtung aufgrund von Minderungen wegen Schlechterfüllung nicht (mehr) in gleicher Höhe besteht. Der Klageweg gegenüber der Projektgesellschaft steht der Kommune offen.

13) Vgl. Leitfaden „Wirtschaflichkeitsvergleich“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003, S. 22 ff.

Bei der Risikoverteilung sollte berücksichtigt werden, dass ein Bieter das Projekt umso attraktiver und interessanter findet, je weniger Projektrisiken er zu übernehmen hat, die er selbst nicht beeinflussen kann (so z.B. Auslastungsrisiken, Risiken in der Gesetzgebung, etc.).

3.2 Beurteilung der rechtlichen Ausgangssituation

Nach der Festlegung des Handlungsfelds (z.B. Schulen, Verwaltungsgebäude, JVAs) sollten grundlegende rechtliche Aspekte beurteilt werden. Nur so können in einem späteren Projektverlauf auftretende Komplikationen und Risiken angemessen eingeschätzt und der Entscheidung zugrunde gelegt werden. Folgende Fragen sollten kurz beantwortet und im Ergebnis im Projektsteckbrief dokumentiert werden:

- Ist die Übertragung von Aufgaben an einen privaten Betreiber/Dienstleister rechtlich zulässig?
- Werden hoheitliche Aufgaben berührt? – Wenn ja, sind alternative Lösungswege, z.B. Beteiligung der öffentlichen Hand an der Projektgesellschaft (und damit Risiko- und Gewinnbeteiligung), die ausschließliche Finanzierung und der Bau des Projektes (d.h. Miete des Gebäudes ohne Vergabe von Dienstleistungen), Abgrenzung der hoheitlichen von sonstigen Serviceleistungen, etc. vorzuziehen?
- Werden sicherheitsrelevante Aspekte berührt? Wie ist damit umzugehen – kann das Projekt dennoch realisiert werden? Ist mit Know-how-Verlust zur rechnen, der für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben dringend erforderlich ist?
- Gibt es bereits jetzt externe Vertragspartner in diesem Projekt? Wenn ja: Wer sind diese Vertragspartner? Welche vertraglichen Regelungen sind mit diesen im Hinblick auf Laufzeiten und Kündigungsmodalitäten getroffen? Welche externen Verträge laufen vor Projektbeginn aus bzw. können gekündigt und neu verhandelt werden? Können externe Verträge von Privaten übernommen werden? (Diese Fragen müssen selbstverständlich nur für diejenigen Bereiche beantwortet werden, bei denen die Vergabe von Dienstleistungen an den privaten Partner beabsichtigt ist.)
- Welche Vertragsstörungen können auftreten? (z.B. fehlende Nachfrage, Unterlassung/Minderqualität von Leistungen, Unterlassung von Instandhaltungsmaßnahmen, Insolvenz, rechtliche Auflagen, etc.).[14)] Wie hoch ist die Anfäl-

[14)] Vgl. auch Projektrisiken im Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003, S. 39 f.

ligkeit des Projektes für Leistungsstörungen (standardisierte Projekte vs. Spezialprojekte)?

- Wie sieht es mit der Verträglichkeit Haushaltsrecht/Kommunalrecht aus?[15] Welche Informationspflichten bestehen gegenüber den Aufsichtsbehörden, welche Restriktionen sind zu beachten?
- Kann das Baurecht gesichert werden?

3.3 Auswirkungen auf die öffentliche Aufgabenerfüllung

Aus Sicht des Auftraggebers muss das Projekt dahingehend untersucht werden, inwieweit die Vergabe an einen privatwirtschaftlichen Partner direkte und indirekte Auswirkungen auf die öffentlicher Hand und ihre Bürger hat. Die Untersuchungsparameter lassen sich in die Bereiche Qualität, Zeit, Kosten und politische Auswirkungen unterteilen.

3.3.1 Qualitätsauswirkungen

Im Bereich Qualität zu stellende Fragen können beispielsweise sein:

- Welche Auswirkungen hat die Vergabe an einen privaten Partner auf die Qualität der Leistung aus Sicht der öffentlichen Hand und des Bürgers?
- Wie verhält es sich mit den Möglichkeiten der Einflussnahme durch den Auftraggeber und die Nutzer auf den Bau und den Betrieb (gleich bleibend/höher/geringer)?
- Welcher Leistungsumfang könnte auf den Privaten übertragen werden?
- Könnten neue Technologien, durch welche Leistungsqualität und -umfang gesteigert werden, zum Einsatz kommen?
- Sind die Maßnahmen sozialverträglich?

3.3.2 Zeitauswirkungen

Für den Bereich Zeit relevante Fragen:

- Welche Auswirkungen hat die privatwirtschaftliche Planung und Erstellung auf den Fertigstellungszeitpunkt?
- Wie ist der zeitliche Aufwand in der Vorbereitungsphase zu bewerten?

[15] Siehe dazu auch Kapitel 3.3.3 – Kosten-/Haushaltsauswirkungen

- Inwieweit ist die Ausschreibung komplexer und benötigt damit eventuell mehr Zeit zur Fertigstellung und Durchführung?

3.3.3 Haushalts-/Kostenauswirkungen

Grundsätzlich ist bei der Beurteilung der Kosten- und Haushaltsauswirkungen zu beachten, dass eine Projektdurchführung als PPP ebenso wie die konventionelle Realisierung eine Belastung des Haushaltes darstellt. Bezüglich der Haushaltsbelastung stellt sich der Unterschied zwischen konventioneller Projektrealisierung und PPP im Optimalfall ausschließlich in einer geringeren Höhe der periodischen Belastung dar.

Somit bieten sich zunächst Projekte als PPP an, die ohnehin bereits im Haushalt veranschlagt sind. Sind Projekte noch nicht veranschlagt, so ist zu überprüfen – ggf. gemeinsam mit der Kommunalaufsicht – inwieweit bei Realisierung der erwarteten Effizienzvorteile das Projekt zusätzlich in den Haushalt aufgenommen werden kann.

Mit der Beurteilung der Haushaltsverträglichkeit ist die Beantwortung nachstehender Fragen zur Kostenrelevanz eng verknüpft:

- Hat eine Vergabe der Betriebsleistungen Auswirkungen auf den Personalbedarf? D. h. ist die öffentliche Hand auch bereit, (ggf. anhand eines neuen Betriebskonzeptes) Personaleinsparungen zuzulassen?
- Ist zu erwarten, dass die eingesetzten Finanzmittel effizienter umgesetzt werden als bei einer herkömmlichen Lösung (Welche Auswirkungen ergeben sich auf die Höhe der investiven und konsumtiven Ausgaben)?
- Erhält die öffentliche Hand durch die Vergabe eine bessere Kostentransparenz über die Betriebs- und Bewirtschaftungskosten?
- Werden tatsächlich Kosten über den Gesamtlebenszyklus eingespart, oder werden Belastungen in die Zukunft verschoben?
- Lassen sich zusätzliche Einnahmen aus Benutzerentgelten erzielen?

Keine der zu stellenden Fragen ist als Ausschlussfrage zu bewerten. Allerdings helfen sie, sowohl Stärken und Schwächen des Projektes aus öffentlicher Sicht aufzudecken als auch häufig öffentlich thematisierte Diskussionspunkte vorwegzunehmen und zu beantworten. Die Zusammenstellung der Folgen für die öffentliche Hand im Projektsteckbrief ermöglicht den Entscheidungsträgern einen schnellen und umfassenden Überblick.[16)] Detaillierte Hintergrundinformationen können anschließend bei Bedarf noch nachgereicht werden. Soweit

16) Vgl. Anhang 1 – Muster Projektsteckbrief.

die öffentliche Hand die Fragen nicht aus eigener Kenntnis bzw. eigenen Erfahrungen beantworten kann, sollten externe Berater hinzugezogen werden.

3.3.4 Politische Auswirkungen

Zu berücksichtigen ist auch, dass bei bestimmten sensiblen Bereichen (z. B. Forensik, Justizvollzug u. a.) möglicherweise politische Gründe gegen eine Aufgabenübertragung an Private sprechen können, auch wenn rein rechtlich die Möglichkeit eines PPP-Modells besteht. Hier gilt es einzuschätzen, ob entsprechender politischer Widerstand zu erwarten und ggf. auszuräumen ist.

3.4 Verweis auf Referenzprojekte

Die Identifikation von Referenzprojekten kann bei der Beurteilung der PPP-Realisierbarkeit zusätzliche Informationen und Hinweise ergeben. Durch diese lassen sich sowohl Projektschwierigkeiten als auch best-practice-Beispiele ohne großen Aufwand identifizieren. Die Übernahme von ähnlichen, erfolgreich initiierten und durchgeführten Projekten in den Projektsteckbrief kann mögliche Bedenken auf der Entscheidungsebene auf ein rationales Maß reduzieren sowie Entscheidungshemmnisse und Ängste vor Fehlentscheidungen abbauen.

Anhand von Referenzprojekten können ebenfalls Kennziffern bei den Bau-, Betriebs- und Bewirtschaftungskosten gebildet werden. Können Daten über die Projektlaufzeit und die Projektkosten in Erfahrung gebracht werden, lassen sich weitere Parameter vorab abschätzen. Zusätzlich können aufgrund bereits realisierter Projekte mögliche Partnerunternehmen identifiziert werden, an denen sich die erwartete Marktfähigkeit des Projektes testen lässt.

Kennzahlen/Benchmarks aus Referenzprojekten ergeben lediglich einen Hinweis auf Kostenrelationen und zu erwartende Projektkosten. Oftmals lassen sich projektspezifische Besonderheiten nicht erkennen, obwohl sie bewertungstechnisch eine wesentliche Bedeutung haben. Daher können Referenzprojekte für die ersten Schritte als Rahmenangabe dienen. Im weiteren Projektverlauf ist es allerdings erforderlich, projektspezifisch die Daten und Annahmen einer ergänzenden und detaillierten Untersuchung – ggf. unter Einbeziehung externen Fach-Know-hows – zu unterziehen.

3.5 Zusammenfassende Betrachtung der PPP-Eignung

Abschließend sollten aus der vorangegangenen Analyse die wesentlichen Gesichtspunkte als Projektchancen und Diskussions-/Problemfelder im Projektsteckbrief dargestellt werden. Die Stärken und die eher noch zu diskutierenden bzw. problematischen Aspekte sollten sich nicht auf allgemeiner Ebene eines PPP-Projektes (wie beispielsweise Finanzierungsentlastung) bewegen, sondern auf die konkrete Projektsituation eingehen. Nur so lassen sich gegebenenfalls mehrere PPP-Projekte auch anhand ihrer Stärken und Schwächen abschließend bewerten und ggf. priorisieren. Diese Darstellung sollte ebenfalls in dem Projektsteckbrief erfolgen und kann stichwortartig als Projektchancen und Projektherausforderungen einander gegenübergestellt werden.

Die angesprochenen Fragestellungen können häufig durch entsprechende vertragliche Regelungen befriedigend gelöst werden und bei der Erstellung von Verträgen als Checkliste dienen.

4 Vorgehensweise/Projektorganisation

Aufsetzend auf den Erkenntnissen aus den vorherigen Schritten bei der Überprüfung der PPP-Marktfähigkeit des Projektes wird den Entscheidungsträgern abschließend eine mögliche Projektorganisation vorgestellt.

Grundlage der Projektorganisation bildet der Maßnahmenplan (unter 4.1), dem unter Berücksichtigung von intern vorhandenen Ressourcen und Know-how z. B. kommunale Mitarbeiter aus den betroffenen Ämtern zugeordnet werden. Anschließend sind Know-how- und Ressourcenlücken durch externe Berater (unter Kapitel 4.3) aufzufüllen. Bei der Projektorganisation sollte eine Einbindung der Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung in das Projekt erfolgen (unter Kapitel 4.2), so dass bestehende Vorbehalte präventiv abgebaut werden. Durch die Entwicklung eines Zeitplans (unter Kapitel 4.6) werden abschließend die Projektdauer und wichtige Meilensteine gegenüber den Entscheidungsträgern dokumentiert.

4.1 Entwicklung Maßnahmenplan

Der Maßnahmenplan beschreibt das weitere Vorgehen nach einer positiven Projektentscheidung und sollte grob skizziert entlang der wesentlichen Projektmeilensteine aufgebaut werden:

4.1.1 Bestandsaufnahme und Definition Neubau-/Sanierungsbedarf

Sofern nicht bereits durch ein separates Gutachten oder in der Vorbereitungsphase eine Bestandsaufnahme durchgeführt wurde, sollte zunächst mit der Bestandsaufnahme und der Definition des Neubau- bzw. Sanierungsbedarfs begonnen werden. Die dadurch gewonnenen Daten und Erkenntnisse werden sowohl als Ausgangsdaten für den PSC als auch für die spätere Leistungsbeschreibung benötigt. Die genauen Inhalte und das Vorgehen können dem Leitfaden Bestandsbeurteilung entnommen werden.[17)]

[17)] Vgl. Leitfaden „Bestandsbeurteilung“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Januar 2004, S. 7 ff.

4.1.2 Wirtschaftlichkeitsprognose

Die Wirtschaftlichkeitsprognose nimmt im eigentlichen Projekt vor dem Vergabeverfahren eine wesentliche Stellung ein und stellt die Basis des späteren Wirtschaftlichkeitsnachweises für die endverhandelten Angebote dar. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprognose erfolgen die Ermittlung der Gesamtkosten der konventionellen Beschaffungsvariante und des PPP-Referenzprojektes und deren anschließender Vergleich. Wird die Projektrealisierung als PPP vorteilhaft gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC) eingeschätzt, wird der Weg des PPP-Beschaffungsweges mit einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung weiter beschritten. Zeigt sich bereits bei der Wirtschaftlichkeitsprognose, dass die konventionelle Beschaffung wirtschaftlicher ist, würde das PPP-Verfahren an dieser Stelle abgebrochen.[18)]

Um die Wirtschaftlichkeitsprognose durchführen zu können, bedarf es zunächst der Definition des Ausgangskonstruktes durch die Entwicklung eines PPP-Organisations- und Finanzierungsmodells.

a) Entwicklung des PPP-Organisations- und Finanzierungsmodells

Unter Berücksichtigung der Projekteigenschaften und -ziele wird in dieser Phase ein Organisationsmodell als Projektrahmen entwickelt, das nach dem informellen Interessen- und Markterkundungsverfahren noch gegebenenfalls angepasst werden kann. Der Fokus liegt insbesondere auf den projektspezifischen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen, aber auch auf den politischen Vorgaben.

Weiterhin ist das geplante Finanzierungsmodell in seinen Grundzügen zu beschreiben. Für die meisten PPP-Projekte können zwei verschiedene Finanzierungsmodelle in Frage kommen:[19)]

- Klassische Projektfinanzierung der Projektgesellschaft durch die Einbringung von Eigenkapital und ergänzende Aufnahme von Fremdkapital (Bankdarlehen).
- Forfaitierung der Forderungen der Projektgesellschaft gegenüber dem kommunalen Partner an die zwischenfinanzierende Bank und Erklärung des Einredeverzichtes des öffentlichen Auftraggebers gegenüber dem Käufer der Forderungen.

---

18) Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003, S. 6 ff.

19) Vgl. auch „Finanzierungsleitfaden“ der PPP Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2004, S. 17 ff.

Das Organisations- und Finanzierungsmodell stellt ebenfalls die Grundlage für die Vergleichsrechnung zwischen konventioneller Beschaffungsvariante und PPP-Referenzmodell. Erfahrungen aus bereits durchgeführten Projekten können zur Modellfindung herangezogen werden.

b) Entwicklung Public Sector Comparator (PSC)

Der PSC dient zur Abschätzung der Gesamtkosten eines in Eigenregie der öffentlichen Hand finanzierten und implementierten Projektes unter Einbeziehung aller direkten und indirekten Kosten und aller relevanten und entsprechend bewerteten Risiken in Bezug auf einen definierten Leistungs- und Qualitätsstandard und Projekthorizont. Damit stellt der PSC den zentralen Maßstab zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit gegenüber alternativen PPP-Realisierungskonzepten dar. Die detaillierten Inhalte und die Vorgehensweise sind in dem Leitfaden Wirtschaftlichkeitsvergleich beschrieben.[20)]

4.1.3 Markterkundungsverfahren

Bei der konkreten Ausschreibungsvorbereitung sollte das Interesse potentieller Bieter durch ein informelles Markterkundungsverfahren, in dem die wesentlichen Parameter des Projektes potentiellen Interessenten (für die Bereiche Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung) bekannt gegeben werden, abgefragt werden, soweit nicht Erfahrungen aus gleichartigen Projekten vorliegen. Wesentlicher Bestandteil des Verfahrens ist die Beschreibung des Projektgegenstandes und die Zusammenfassung bislang bekannter und wesentlicher Rahmenparameter in einer Informationsunterlage (Informationsmemorandum). Dieses Markterkundungsverfahren kann parallel zur Vorbereitung der Ausschreibung erfolgen, so dass Korrekturen an der Leistungsbeschreibung und Projektanforderungen der potentiellen Bieter noch in die Ausschreibungsunterlagen für das formale Verfahren mit einfließen.

4.1.4 Leistungsbeschreibung/Outputspezifikation

Möglichst frühzeitig sollte auch mit der Beschreibung der Bau- und Dienstleistungen begonnen werden. Die Beschreibung sollte funktional, d.h. ergebnisorientiert erfolgen, um den Bietern Lösungs- und Umsetzungsfreiräume zu ermöglichen. Zeitlich muss die Erstellung vor dem Beginn der zweiten Stufe des Ver-

[20)] Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, November 2003

fahrens (nach dem Teilnahmewettbewerb) abgeschlossen sein. Die detaillierten Inhalte und die Vorgehensweise sind in dem Leitfaden Outputspezifikation beschrieben.[21)]

4.1.5 Vergabeverfahren

Es empfiehlt sich, das Vergabeverfahren zweistufig mit einem Teilnahmewettbewerb und anschließendem Verhandlungsverfahren durchzuführen.[22)]

Durch den Teilnahmewettbewerb erfolgt anhand formaler Kriterien und Referenzen eine erste Bieterselektion. Damit möglichst nur aussichtsreiche Bieter zielgerichtet an dem Wettbewerb teilnehmen, ist es hilfreich, die angeforderten Angaben und die Selektionskriterien klar zu beschreiben. Wesentliche Aufgabe der öffentlichen Hand ist die Entwicklung der Bewertungsmatrix, anhand derer die Bieter eindeutig priorisiert und ausgewählt werden können.

Gleiches gilt für die Bewertung der Angebote im Verhandlungsverfahren. Zusätzlich sollte den Bietern genügend Zeit für die Angebotsbearbeitung und erforderliche Rückfragerunden eingeräumt werden. Abgeschlossen wird das Verhandlungsverfahren durch ein bis drei Verhandlungsrunden, in denen der endgültige Vertragspartner mit dem optimalen Preis- bzw. Kosten-/Leistungsverhältnis ausgewählt wird. Während des Verhandlungsverfahrens wird der PSC kontinuierlich angepasst, um bei Vertragsschluss einen abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis führen zu können.

4.2 Projektbeteiligte auf Seiten der öffentlichen Hand (Beispiel Kommune)

Die einzubindenden Beteiligten (am Beispiel einer Kommune) und der Nutzervertreter ergeben sich aus der Aufgabenstellung des Projektes. Folgende Bereiche der Kommune sind in das Projekt regelmäßig eingebunden:

- Rat – trägt die politische Verantwortung und trifft die wesentlichen Projektentscheidungen;
- Kämmerei – unterstützt die Projektentwicklung mit den erforderlichen finanziellen und wirtschaftlichen Daten und schätzt die Auswirkungen auf den Haushalt ab. Eine Projektleitung seitens der Kämmerei ist denkbar und in einigen NRW-Pilotprojekten erfolgt;

21) Vgl. Leitfaden „Outputspezifikationen“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2003

22) Vgl. „Vergaberechtsleitfaden“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Mai 2003

- Bauamt – Einschätzung der erforderlichen baulichen Maßnahmen (Bestandsaufnahme), Erstellung der Leistungsbeschreibung, teilweise verantwortet das Bauamt das Projekt;
- Liegenschaftsverwaltung/Gebäudebewirtschaftung – Ermittlung der Gebäude-/Grundstücksdaten und der Ist-Bewirtschaftungskosten, Einbindung bei der Definition Soll-Bewirtschaftungskosten und FM-Leistungen;
- Rechtsreferat (sofern vorhanden) – Klärung rechtlicher Fragestellungen (Ist-Vertragsbedingungen, Vergaberecht, Arbeitsrecht, etc.).

Da PPP-Vorhaben in NRW gegenüber der Kommunalaufsicht anzeigepflichtig sind, sollte die Kommunalaufsicht frühzeitig – d.h. vor einer Vergabebekanntmachung – über das Projekt und das beabsichtigte Organisations- und Finanzierungsmodell informiert werden. In den bislang durchgeführten PPP-Pilotprojekten in NRW ist dies erfolgreich praktiziert worden. Befindet sich die Kommune hingegen in einem Haushaltssicherungskonzept kommt es faktisch zu einer Genehmigungsbedürftigkeit.

Je nach Aufgabenstellung sollten auch die Nutzer und die sie ggf. repräsentierenden Ämter (z.B. Schulamt, Verkehrsamt, Amt für Sport etc.) mit eingebunden werden.

Zusätzlich sollten die Personalvertreter frühzeitig informiert und einbezogen werden, um die Ängste betroffener Bediensteter durch einen entsprechenden Informationsfluss abzubauen. In der Praxis kann dies durch Informationsveranstaltungen über das Vorhaben und die wesentlichen Projektmeilensteine, sowie über eine Teilnahme in der Projektgruppe geschehen.

4.3 Einzubindende externe Berater

In den durchgeführten PPP-Pilotprojekten in NRW hat sich gezeigt, dass die Einbindung von externen Beratern sehr hilfreich und in einigen Aufgabenbereichen auch zwingend erforderlich ist.

Der Umfang einer Einbindung externer Berater richtet sich dabei nach dem Erfahrungsstand der öffentlichen Hand mit PPP-Projekten und den bereits durchgeführten Vorarbeiten. Steht der Vorhabensträger vor dem ersten PPP-Projekt, sollten frühzeitig Berater mit ihrem Fachwissen eingebunden werden. Kann bereits auf erste Erfahrungen zurückgegriffen werden, können Vorarbeiten und Teilphasen selbständig durchgeführt werden; Berater sind dann nur selektiv in einzelnen Phasen des Projektes mit einzubinden.

Alle externen Berater können die öffentliche Hand bei dem Vorhaben insbesondere durch

- ihr spezifisches Fach-Know-how,
- stringente Maßnahmen- und Zeitplanung und Projektsteuerung,
- Moderationsfunktion im Projektteam und gegenüber potentiellen Vertragspartnern unterstützen.

In den Pilotprojekten wurden die Berater bislang in folgenden 3 Phasen benötigt:

- Machbarkeitsstudie einschließlich Wirtschaftlichkeitsprognose
- Vorbereitung und Begleitung des Ausschreibungsverfahrens bis zur Vertragsunterzeichnung (inklusive Projektsteuerung)
- Vertragscontrolling

Die wesentlichen Leistungsbestandteile der jeweiligen Berater sind in einem Muster-Leistungsbild im Anhang dargestellt.[23)] Nachstehend werden den einzelnen Projektphasen die Beratungsleistungen und deren Umfang zugeordnet.

4.3.1 Zeitpunkt und Umfang der Beratungsleistungen

Abbildung 5 verdeutlicht, welche Beratungsleistungen zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang erforderlich sind.

Aufgabe	Wirtschaftlich		Technisch		Rechtlich		Projekt-steuerung
	Einbindung	Umfang	Einbindung	Umfang	Einbindung	Umfang	
1. Machbarkeitsstudie							
Zieldefinition	ja	++	ja	++	ja	+	+
Grundlagenermittlung	ja	+	ja	++	ja	+	+
Entwicklung PPP-Organisationsmodell	ja	++	ja	++	ja	++	+
2. Wirtschaftlichkeitsprognose							
Definition von Kosten, Qualitäten und Zeiten	ja	++	ja	++			+
Entwicklung / Dokumentation des PSC u. Vergleich m. PPP-Referenzprojekt	ja	++	ja	+			+
3. Vorbereitung und Begleitung der Ausschreibung							
Vorbereitung / Durchführung Teilnahmewettbewerb	ja	+	ja	+	ja	+	++
Entwicklung Vergütungsmechanismen	ja	++	ja	+			++
Entwicklung Leistungsbeschreibung	ja	+	ja	++	ja	+	++
Entwicklung Bewertungs- / Zuschlags- / Vergabekriterien	ja	++	ja	+	ja	++	++
Begleitung Verhandlungsverfahren	ja	+	ja	+	ja	++	++
Fortlaufende Anpassung PSC	ja	++	ja	+			++
Dokumentation Vergabe	ja	+			ja	+	++
4. Vertragscontrolling							
Nutzermanagement in Bauphase			ja	+			
Laufende Begleitung nach Realisierung	ja	+			ja	+	
Vermittlung / Mediation bei Unstimmigkeiten	ja	+			ja	++	
Legende: ++ hoher Beratungsbedarf; + etw as Beratungsbedarf							

Abbildung 5: Darstellung und Umfang erforderlicher Beratungsleistungen

23) Vgl. Anhang 3 – Musterleistungsbild Berater und Auswahlkriterien

Die Darstellung kann nur einen ungefähren Anhaltspunkt für die Verteilung der Aufgaben und den jeweils erforderlichen Beratungsumfang geben. Zwischen den einzelnen Beratungsleistungen können sich – auch in Abhängigkeit der gewählten Berater – einzelne Zuständigkeiten verschieben. Nachstehend werden die verschiedenen Aufgabenblöcke kurz dargestellt:

a) Machbarkeitsstudie einschließlich Wirtschaftlichkeitsprognose

Die erforderliche Unterstützung in der Phase der Machbarkeitsstudie hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit der Auftraggeber erforderliche Grundlagendaten erhoben und vorbereitet hat. Hier können wesentliche Unterschiede insbesondere bei dem technischen Beratungsaufwand entstehen:

So verringert sich der Beratungsaufwand bei der Grundlagenermittlung, wenn die öffentliche Hand bereits in einem separaten Projekt oder durch eine Kostenstudie fundierte Daten über die Bewirtschaftungskosten erhoben hat. Sind die Kosten für den Gebäudebetrieb und die Bewirtschaftung bislang nicht erhoben worden, müssen diese als Vorbereitung für den PSC ermittelt werden.[24)] Gleiches gilt auch für die Quantifizierung der Bau- oder Sanierungskosten.

b) Vorbereitung und Begleitung der Ausschreibung

Soll die rechtliche Begleitung der Ausschreibung teilweise durch den Auftraggeber selbst (z.B. durch das Rechtsamt einer Kommune) erfolgen, so ist zumindest für die Erstellung von Bewertungs-, und Vergabekriterien die ergänzende Einbindung einer wirtschaftlichen Beratung in dieser Phase empfehlenswert. Allerdings sollte die Kommune darauf achten, dass das Rechtsamt genügend praktische Erfahrung bei der Ausschreibung eines komplexen Projektes besitzt. Durch die Einschaltung von Rechtsberatern, wird einerseits das Risiko eines Formfehlers reduziert und andererseits wird die Verantwortung für eine formal richtige Ausschreibung an einen externen Dienstleister weiter gegeben. Außerdem kann die Einschaltung eines Rechtsberaters durch dessen Spezialisierung und materiell-rechtliches Fachwissen erforderlich und sinnvoll sein. In den bisherigen Pilotprojekten ist immer externe rechtliche Beratung für die Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung in Anspruch genommen worden. Der enorme Aufwand würde voraussichtlich auch die Kapazitäten der öffentlichen Hand sprengen.

---

24) Zur Ermittlung der Betriebs-, Bewirtschaftungs- und Bau-/Sanierungskosten siehe auch Leitfaden „Outputspezifikation“ der PPP-Initiative NRW, Finanzministerium NRW, Oktober 2003

c) Vertragscontrolling

Anhand der Projekterfahrungen der PPP Task-Force bietet sich eine – zumindest punktuelle – Begleitung des Projektes auch nach der Vertragsunterzeichnung an (Vertragscontrolling). Teilweise erfolgt dies bereits in den bisherigen Pilotprojekten. Dabei wurden bislang diejenigen Berater in Anspruch genommen, welche auch in den vorherigen Phasen das Projekt begleitet hatten.

So können die technischen Berater die bauliche Umsetzung analog zu der funktionalen Ausschreibung stellvertretend für den späteren Nutzer und Mieter überwachen.

Wirtschaftliche Berater können während der Betriebsphase bei finanziellen Anpassungen des Vertrages beratend und gutachterlich für beide Seiten tätig werden.

Gleiches gilt für die rechtliche Beratung, die im Fall von Leistungsstörungen als schlichtende Stelle angerufen werden kann.

Der Rückgriff auf die Berater aus den Phasen der Projektdefinition und -ausschreibung erscheint insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Projektwissens und der Einbindung in die Entscheidungsfindung zur Wahl des privaten Partners sinnvoll. Durch das Vertragscontrolling lassen sich die Vertragseinhaltung, ein positiver Umgang der Partner miteinander, eine kreative und nutzenorientierte Interpretation des PPP-Vertrages und finanzielle Anpassungen mit der Zielsetzung des langfristigen Projekterfolges gewährleisten.

d) Anmerkungen zur Projektsteuerung

Es empfiehlt sich, die Projektsteuerung an einen externen Dienstleister zu vergeben, selbst wenn es auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers bereits Erfahrungen bei der Durchführung komplexer Projekte mit mehreren und teilweise auch externen Beteiligten gibt. Der Projektsteuerer dient als zentraler Ansprechpartner für den Auftraggeber und koordiniert die Vielzahl von unterschiedlichen Beratungsleistungen. In der Praxis wurden sehr gute Erfahrungen mit einem externen Projektsteuerer gemacht. Hauptgründe dafür sind:

- Fachliche/politische Neutralität des externen Dienstleisters – auch als Vermittler zwischen einzelnen öffentlichen Projektbeteiligten
- Hohe Professionalität durch Erfahrung, geschulte Mitarbeiter und Tools (z.B. standard-isierte Maßnahmenpläne mit Budgetierungsfunktion, etc.)
- Entlastung der Mitarbeiter des Auftraggebers

- Klare Verantwortung bei Fehlleistungen, die zu Verzögerungen oder Schlechtleistung führen
- Kenntnisse über den Verfahrensablauf aus vorherigen und vergleichbaren Projekten

Entscheidet sich der Auftraggeber für eine extern erbrachte Projektsteuerung, bleibt die Frage, welcher der Berater diese Leistung am besten erbringen kann. Grundsätzlich haben auf jeden Fall die wirtschaftlichen Berater die erforderlichen Kenntnisse und Ressourcen. Aber auch technische Berater können ein Projektcontrolling übernehmen, wenn es sich beispielsweise um Unternehmen handelt, die als Kernleistung die Steuerung komplexer Bauvorhaben anbieten.

Werden die Beratungsleistungen als Konsortium ausgeschrieben (s. a. Kapitel 4.3.2. c), so kann es aber durchaus dem Beraterkonsortium überlassen werden, welcher der Konsortialpartner die Projektsteuerung anbietet.

4.3.2 Auswahlprozess der Berater

Wesentliche Fragen, die sich die öffentliche Hand bei der Ausschreibung von Beratungsleistungen zu stellen hat, sind:

- Wann und unter welchen Umständen muss die öffentliche Hand ausschreiben?
- Welche Art von Referenzen ist entscheidend?
- Was muss sonst bei der Ausschreibung beachtet werden?

a) Voraussetzungen für eine Ausschreibung

Die Ausschreibung von Beratungsleistungen durch die öffentliche Hand ist durch mehrere Gesetze und Verordnungen geregelt:

- Die Pflicht zur Ausschreibung gem. § 99 GWB
- Regelung der Vergabe öffentlicher Aufträge gem. Vergabeverordnung
- Bestimmung der Ausschreibungsgrenze und der Ausschreibungskriterien gem. VOF

Demnach müssen Dienstleistungen mit einem Auftragswert über 200.000 Euro gem. VOF ausgeschrieben werden (§ 100 GWB i. V. m. § 2 VgV). Damit ein möglichst umfassender Wettbewerb und das für die Kommune auf dem Markt bestmögliche Leistungspaket gewährleistet sind, sollten die Leistungen auch bei einer Unterschreitung des Schwellenwertes von 200.000 Euro öffentlich ausgeschrieben werden. Nur so kann garantiert werden, dass auch alle leistungsfähigen potentiellen Bewerber auf das Projekt aufmerksam werden und ihre Leis–tungen anbieten. Soll freihändig vergeben werden, so empfiehlt es sich auf

jeden Fall, mehrere Angebote (mindestens drei) einzuholen, da die Leistungsinhalte und der Preis stark divergieren können.

b) Anforderungen an die Referenzen

Durch die Vorlage von Referenzen sollen die Bewerber darlegen, welche Erfahrungen sie mit ähnlich gelagerten Fragestellungen haben. Gleichzeitig kann sich die öffentliche Hand anhand der genannten Referenzen durch Projektbescheinigungen oder Nachfragen bei Referenzpersonen über die Qualität der erbrachten Beratungsleistungen vergewissern.

Gerade bei der Ausschreibung von Beratungsleistungen für ein PPP-Projekt stellen Referenzen ein sensibles Thema dar. Im Optimalfall verfügt eine ausreichende Anzahl von Bewerbern über Projektreferenzen, die genau dem ausgeschriebenen Vorhaben entsprechen. Im Normalfall werden die Referenzen jedoch – aufgrund der geringen Anzahl von PPP-Projekten – nur einzelne Teilbereiche der ausgeschriebenen Aufgabe abdecken. Daher empfiehlt sich die Vergabe der Beratungsleistungen an ein Konsortium (unter c). Im Übrigen sollte darauf geachtet werden, dass die Berater Erfahrung mit komplexen Projekten haben.

c) Auswahl sonstiger Anforderungen

Die Erfahrungen der PPP Task-Force NRW haben gezeigt, dass es zudem ratsam ist, die Beratungsleistungen nicht losweise und einzeln zu vergeben, sondern zu fordern, dass sich Beratungskonsortien bilden, die alle geforderten Beratungsleistungen gemeinsam anbieten.

Vorteile für die Vergabe an Konsortien resultieren insbesondere aus:

- Reduzierung der Schnittstellen zwischen dem Auftraggeber und dem Konsortium als Auftragnehmer – ein Ansprechpartner für die Kommune
- Vermeidung von Schuldzuweisungen hinsichtlich Verzögerungen/Leistungsinhalten zwischen den Beratern
- Vereinfachung und Reduzierung der Schnittstellen und damit Verringerung des Abstimmungsbedarfs zwischen den einzelnen Beratern
- ggf. Erfahrung des Konsortiums aus vorherigen Aufträgen

Weitere zusätzliche, ergänzend zur VOF anzuwendende, Qualifikationskriterien sind im nachstehenden Kapitel Qualifikationskriterien der Berater aufgeführt.

4.3.3 Qualifikationskriterien der Berater

Die nachstehenden Stichpunkte sollen der öffentlichen Hand einige Anhaltspunkte für die Auswahl der jeweils geeigneten Berater geben. Die Punkte sind als Anregung für weiterführende Kriterien, neben den ohnehin in der VOF festgeschriebenen Kriterien zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit etc., anzusehen.

a) Qualifikationskriterien wirtschaftliche Beratung

Grundsätzlich bieten viele Beratungen ihre Expertise für ein solches Projekt an. Dennoch können zusätzlich zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Beraters weitere Kriterien für eine lösungsorientierte Beraterauswahl herangezogen werden:

- Know-how und Erfahrung in den Bereichen Finanzierung, Immobilien, Steuern und der Vergabe von kommunalen Aufträgen,
- Marktkenntnisse,
- Projekthistorie bei der Zusammenarbeit mit technischen und juristischen Beratern in vergleichbaren Projekten,
- Erfahrung bei der Investoren- und Betreibersuche bzw. bei der Konzeption und Durchführung von PPP-Projekten.

b) Qualifikationskriterien technische Beratung

- Know-how bei der Begleitung von Bauvorhaben, die dem beabsichtigten Vorhaben entsprechen,
- Fundiertes Kosten-Know-how, das regionale Unterschiede berücksichtigt,
- Unabhängigkeit zur Wahrnehmung der Auftraggeberinteressen,
- Erbringung der fachlichen Leistungen (planerisches Know-how in allen Fachbereichen, z.B. FM, Fassade, Brandschutz, TGA, etc.) aus einer Hand oder durch Einbindung fester Partner,
- Erfahrung in der Zusammenarbeit mit betriebswirtschaftlichen und juristischen Beratern.

c) Qualifikationskriterien rechtliche Beratung

Aufgrund der unterschiedlichsten tangierten Rechtsbereiche (z.B. Gesellschafts-, Bau-, Vergabe-, Steuer- und Arbeitsrecht), handelt es sich bei PPP-Projekten – insbesondere durch die Einbindung der Investoren- und Betreiberinteressen in die vertraglichen Regelungen – um rechtlich komplexe Konstrukte.

Daher sollten einige ergänzende Qualifikationen des Rechtsberaters gefordert werden:

- Know-how in allen involvierten Rechtsgebieten (Vergabe-, Bau-, Immobilien-, Gesellschafts-, Steuer- und Arbeitsrecht),
- Rückgriff auf ein internationales Netzwerk bei Einbeziehung internationaler Vertragspartner,
- Erfahrung in ähnlich gearteten Projekten ermöglicht Rückgriff auf Musterverträge, die angepasst werden können,
- Erfahrung in der Zusammenarbeit mit betriebswirtschaftlichen und technischen Beratern.

d) Qualifikationskriterien Projektsteuerung:

Die Projektsteuerung kann grundsätzlich aus jedem der eingebundenen Beraterbereiche erbracht werden. Einen separaten Beratungsauftrag an einen weiteren Berater zu vergeben, ist nicht empfehlenswert. Kriterien für die Auswahl des Projektsteuerers:

- Erfahrung und Durchsetzungsfähigkeit des Projektleiters,
- Erfahrung und Verfügbarkeit von Tools zur Erstellung und Nachhalten von Zeitplänen, Verantwortlichkeiten und Budgets,
- Erfahrung bei der Betreuung des Prozesses von PPP-Vorhaben bzw. zumindest bei der Begleitung öffentlicher Vergabeverfahren, insbesondere hinsichtlich der Vor- und Aufbereitung und Dokumentation von wesentlichen Projektschritten.

4.4 Kosten für externe Beratungsleistungen

Die internen und externen Kosten für ein Projekt variieren stark und sind in erster Linie von folgenden Einflussfaktoren abhängig:

- Komplexität und Individualität des Vorhabens und damit Rückgriff auf Referenzdaten und Musterregelungen
- Klarheit des Projektzieles – z.B. Wirtschaftlichkeit vs. Architektur/Repräsentanz
- Laufzeit der Projektphase
- Umfang extern zu erbringender Beratungsleistungen (welche Aufgaben können und werden durch die öffentliche Hand selber erledigt?)
- Verfügbarkeit von Ist-Bewirtschaftungskosten

- Abstimmungsbedarf zwischen den öffentlichen Beteiligten
- Marktreaktionen/Anpassungsbedarf

Bei den bislang durch die PPP Task-Force NRW begleiteten Projekten hat sich eine sehr breite Spanne der externen Beratungskosten gezeigt.

Mit einer zunehmenden Anzahl von PPP-Projekten ist zum einen davon auszugehen, dass die Leistungen für einzelne Projekte und deren Kosten vergleichbarer werden und zum anderen auch in zuvor durchgeführten Projekten gemachte Erfahrungen der Beratungsunternehmen in zukünftige Projekte mit einfließen und dadurch die Beratungskosten reduziert werden.

In der Zwischenzeit erhält die öffentliche Hand hinsichtlich der Beratungskosten zusätzliche Sicherheit durch das Einholen mehrerer Angebote, bei denen durch eine vorgegebene Definition einzelner Leistungsbestandteile eine möglichst hohe Vergeichbarkeit erzielt wird. Außerdem steht auch die PPP-Task Force NRW zur Mithilfe bereit, z. B. durch Vergleich der Angebote mit den Beratungskosten bei den bisherigen Pilotprojekten.

4.5 Entwicklung Projektorganisation

Die Projektorganisation sollte insbesondere die Entscheidungsstrukturen der öffentlichen Hand und die Projektstruktur berücksichtigen. Somit bietet sich als Standardorganisation eine dreigliedrige Projektorganisation bestehend aus einem Projektteam, einem Projektleiter und einem Lenkungsausschuss an.

Projektteam

Bei der Zusammenstellung des Projektteams sollte darauf geachtet werden, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem nicht zu großen Team und der Einbindung aller betroffenen Fachvertreter und Interessengruppen erfolgt. Wird ein Team zu groß, besteht die Gefahr, dass Abstimmungsrunden die operative Arbeit lähmen. In solch einem Fall sollten Bereiche, die primär informell eingebunden werden müssen, in einem separaten Informationskreis zusammengefasst werden, der regelmäßig durch das Projektteam informiert wird.

Funktion:

- Operative Bearbeitung der Einzelthemen in Teilprojekten
- Vorbereitung und Information für den Lenkungsausschuss

Besetzung:

- Mitarbeiter aus den relevanten Fachbereichen der öffentlichen Hand
- Mitarbeiter/Vertreter des Nutzers
- Mitarbeiter der jeweilig für das Thema eingebundenen Berater

Projektleiter

Funktion:

- Regelmäßiges Projektreporting gegenüber dem Lenkungsausschuss und Abstimmung der nächsten Schritte
- Operative Projektsteuerung
- Verantwortung für Termine und Inhalte
- Koordination der Teilprojekte und Gewährleistung des Informationsaustausches

Besetzung:

- Projektleiter der öffentlichen Hand (möglichst leitende Funktion innerhalb der Verwaltung)

Lenkungsausschuss

Funktion:

- Vorgabe der Projektziele
- Zusammenführung der Entscheidungs- und Projektleitungsebene
- Meilenstein-Entscheidungen
- Diskussion der Projektergebnisse
- Vorbereitung der jeweiligen Ratsvorlagen (Kommune) bzw. Kabinettvorlage (Land/Bund)

Besetzung:

Der Lenkungsausschuss sollte sowohl Vertreter aus der Politik (möglichst alle Fraktionen bzw. alle betroffenen Ressorts bei Landesprojekten) als auch aus den Fachbereichen beinhalten. Zusätzlich sollte der Projektleiter das Projektteam vertreten.

4.6 Entwicklung Zeitplan

Unter Berücksichtigung der unter 4.1 genannten Meilensteine und der Einplanung interner und externer Personalressourcen sollte ein erster Vorschlag für den groben Projektzeitplan entlang der Projektmeilensteine erarbeitet werden.

In Abhängigkeit der Projektkomplexität, der Vorarbeiten und der Entscheidungswilligkeit können die angenommenen Zeiten sowohl kürzer als auch länger ausfallen. Die Angaben für das formelle zweistufige Ausschreibungsverfahren berücksichtigen unter anderem auch die Mindestfristen gemäß VOB/A.[25)] Einige der erforderlichen Aufgaben können zudem parallel oder zeitlich überlappend durchgeführt werden, so dass die Gesamtprojektdauer evtl. geringer als die Summe der Laufzeiten der einzelnen Meilensteine ist. Nachstehend sollen die einzelnen Projektmeilensteine mit groben Zeitwerten hinterlegt werden. Diese stellen eine ungefähre Durchschnittsgröße aus durchgeführten Projekten dar.

- Vorbereitung der Ausschreibung (insbesondere Grundlagenermittlung/ Bestandsaufnahme, PSC/ Wirtschaftlichkeitsprognose, Interessen- und Markterkundungsverfahren, Leistungsbeschreibung/Outputspezifikation — 5-9 Monate
- Vergabeverfahren – Teilnahmewettbewerb — 2 Monate
- Vergabeverfahren – Verhandlungsverfahren (bis einschließlich Vertragsunterzeichnung) — 7-10 Monate

Insgesamt summieren sich die einzelnen Meilensteine auf eine gesamte Projektdauer von einem bis anderthalb Jahre auf, wie der nachstehende Zeitplan verdeutlicht.

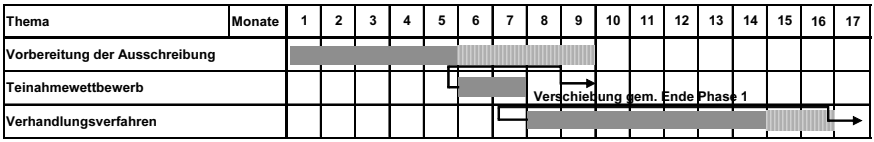


Abbildung 6: Muster-Zeitplan Projektverlauf

25) Vgl. Anhang 4 – Mindestfristen bei Anwendung der VOB/A für ein Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb.

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1: Muster Projektsteckbrief 44
Anhang 2: Strategische Ausrichtung/Ziele einer PPP (Checkliste) . .50
Anhang 3: Musterleistungsbild Berater und Auswahlkriterien 51
Anhang 4: Mindestfristen bei Anwendung der VOB/A für ein Verhandlungsverfahren nach Vergabebekanntmachung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb 61

Anhang 1: Muster Projektsteckbrief

MUSTER

Projektsteckbrief Projekt _____

Bearbeitet durch: Hr. Mayer

1) Beschreibung des Projektes

Ausgangssituation:

Die Stadt X ist Trägerin von insgesamt 15 allgemeinbildenden Schulen und Schulkomplexen.

Aufgrund schlechter Bausubstanz und gleichzeitig geringer Bauunterhaltung in den vergangenen Jahren hat sich ein erheblicher Sanierungsrückstau gebildet. Weiterhin besteht Investitionsbedarf für Anbauten und Erweiterungen, um zukünftigen Unterrichtsanforderungen gerecht zu werden. In 5 Objekten wurden PCB-Belastungen oberhalb der zulässigen Grenzwerte festgestellt.

Zur Sicherung der Unterrichtsdurchführung und –qualität sowie der Abwendung einer Gesundheitsgefährdung von Schülern und Lehrkräften ist dringender Investitionsbedarf gegeben.

Der Investitionsbedarf würde ca. 70% des für den Hochbau veranschlagten Haushaltes in den nächsten 3 Jahren beanspruchen.

Projektgegenstand:

Das Projekt könnte folgende Leistungen umfassen:

- die Sanierung der insgesamt 22 Schulgebäude
- Neubau einer Grundschule
- Neubau von einer 4-Feld-Sporthalle bei einem Gymnasium und den Erweiterungsbau einer Realschule
- Instandhaltung und technischer Betrieb der Schulgebäude
- Übertragung von Hausmeister-, Sekretariats- und Reinigungsarbeiten
- Finanzierung der Maßnahmen durch die Projektgesellschaft und Überlassung der Gebäude inklusive der optionalen Dienstleistungen an die Stadt gegen ein Nutzungsentgelt.

Projektziel:

Wahrung der Unterrichtsqualität durch Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen.

Durchführung dringend erforderlicher Bau- und Sanierungsarbeiten bei Optimierung der Bau- und Betriebskosten und gleichzeitiger Entlastung der angespannten Haushaltslage unter Einbeziehung privatwirtschaftlichen Know-Hows.

2) Projektrahmendaten

Name der Schule	Gebäudedaten				Finanzdaten		Projektvolumen	
	Baujahr	Schüler	BGF [qm]	NF [qm]	historische Baukosten [€]	Instandhaltung / Bertrieb der letzten 3 Jahre [€]	Bau-/ Sanierungskosten [€]	Betrieb über 30 Jahre [€]
Grundschule A	Neu	210	1.958	1.462	keine	keine	2.300.000	16.100.000
Gymnasium B	1969	621	4.529	3.297	905.800	3.170.300	2.490.950	17.436.650
Realschule C	1980	475	3.679	2.419	2.575.300	2.575.300	2.023.450	14.164.150
:	:	:	:	:	:	:	:	:
:	:	:	:	:	:	:	:	:
Grundschule M	1958	241	3.548	1.864	709.600	2.483.600	1.951.400	13.659.800
Summe		5.200	39.250	28.300	42.450.000	27.475.000	21.587.500	151.112.500

Die Schulentwicklungsplanung erfordert den Neubau von 210 Schulplätzen in der Grundschule A sowie den Bau einer neuen Sporthalle im Schulzentrum im Stadtteil XY. Zusätzliche Bedarfsspitzen in den Jahren 2012 bis 2015 können durch den Bau von Provisorien abgefangen werden.

MUSTER

Projektsteckbrief Projekt _____

Bearbeitet durch: Hr. Mayer

3) Beurteilung PPP-Realisierbarkeit

Die Beurteilung der PPP-Realisierbarkeit erfolgt aus den Blickwinkeln Markt, Recht und Kommune. Unterstützend zur Bewertung werden Erkenntnisse aus ähnlichen durchgeführten oder sich in der Realisierung befindender Projekte herangezogen.

a) Beurteilung des Bietermarktes:

Eine Beurteilung des Bietermarktes ist erforderlich, um vorab zu klären, inwieweit für das angebotene Projekt ein Marktinteresse vorhanden ist.

Als Bieter kommen Bauunternehmen und Unternehmen aus dem Bereich der Gebäudebewirtschaftung sowie Banken und andere Wirtschaftsunternehmen in Frage.

Grundsätzlich ist das Investitionsvolumen mit insgesamt XY Mio. Euro für den Markt interessant.

Planung / Bau:
Wegen der Neuartigkeit von PPP-Projekten ist mit großem Interesse potentieller Anbieter zu rechnen. Für Bauunternehmen sind die Risiken aus der PCB-Belastung besonders schwer einzuordnen. Im Bereich Gebäudetechnik sind neue Ansätze zu erwarten, die insbesondere die Betriebskosten langfristig absenken und die Umwelt weniger belasten als die bestehende Technik.

Betrieb:
Für die Bewirtschaftung der Schulen kann mit Bewerbungen der größeren nationalen und internationalen Betreibergesellschaften gerechnet werden. Allerdings ist für eine wirtschaftlich sinnvolle Vergabe besonders wichtig, in welchem Umfang der Betrieb vergeben wird. Je umfassender, desto höher sind die durch den Betreiber realisierbaren Synergiepotenziale und desto höher ist auch das Gesamtinteresse an dem Projekt. Risiken bestehen aus Betreibersicht insbesondere bei der ungenauen Planbarkeit der zukünftigen Auslastung der Schulen (demographische Entwicklung / Abitur nach 12 Jahren etc.). Hier müssen Garantien abgegeben werden oder über eine Zusammenlegung mehrerer Schulen im weiteren Projektablauf untersucht werden.

b) Beurteilung rechtliche Fragen:

Rechtlich ist das Projekt als verhältnismäßig unproblematisch einzustufen. Durch die Einbringung der Schulgebäude und der FM-Leistungen in eine Projektgesellschaft wird die hoheitliche Aufgabe der Schulausbildung nicht berührt.
Gleichfalls ist durch die Vergabe des Projektes nicht mit Know-how-Verlust zu rechnen.
Im Innenverhältnis stellt die Stadt weiterhin als Mieter der Schulgebäude diese zum Unterricht zur Verfügung. Der Unterricht und die Lehrer unterstehen weiterhin der Schulaufsicht des Landes.
Die Verträglichkeit mit dem Kommunalrecht, insbesondere mit der Gemeindeordnung, dürfte gegeben sein und wird im Projektverlauf überprüft werden.
Baurecht auf den erforderlichen Grundstücken ist durch den Stadtrat zu schaffen – mit Einsprüchen ist nicht zu rechnen, bzw. wären bei kommunaler Realisierung ebenfalls gegeben.
Sollten Leistungsstörungen zwischen öffentlichem und privaten Partnern auftreten, sind diese vertraglich geregelt. Wegen der hohen Vergleichbarkeit des Projektes mit anderen Projekten, welche sich bereits in der Realisierung befinden, kann hier auf Musterregelungen zurückgegriffen werden und es ist mit keinen Komplikationen zu rechnen.

MUSTER

Projektsteckbrief Projekt _____

Bearbeitet durch: Hr. Mayer

c) Beurteilung der Folgen für die Kommune:

Durch ein PPP- Projekt	sinkt	bleibt gleich	steigt
Leistungsumfang für Schüler / Lehrer		x	
Einfluss der Schüler / Lehrer		x	
Abhängigkeit von städtischen Betrieben	x		
Qualität der Leistung			x
Personalbedarf der Stadt	x		
Einfluss der Stadt auf die Planung	x		
Einfluss der Stadt auf den Betrieb		x	
Vorbereitungsaufwand für die Planung			x
Lebenszykluskosten	x		
Einsatz neuer Technologien			x
Bauzeit	x		
Vorbereitungszeit für die Ausschreibung			x
Komplexität der Ausschreibung			x
Effizienz der eingesetzten Mittel			x
Kostentransparenz			x

d) Referenzprojekte aus anderen Gemeinden:

	in Planung	im Bau	gescheitert
Schulen im LK Offenbach Ost	☐	☒	☐
Schulen Monheim	☐	☒	☐
Schulen Meschede	☒	☐	☐
Schulen Rhein-Erftkreis	☐	☒	☐

Weitere Angaben zu den Referenzprojekten (Projektlaufzeit / Betreibermodell / Partner):

.....

e) Zusammenfassende Betrachtung der PPP-Eignung:

Projektchancen

- Projektvolumen noch überschaubar
- Projektkomplexität gering da Standardfall
- Kurzfr. Haushaltsentlastung durch Vermarktungsfähigkeit der Substanz
- Einbeziehung von Drittmitteln möglich
- Verringerung des empfundenen Risikos durch Projektbeispiele aus anderen Kommunen

Projektherausforderungen

- PCB-Belastung stellt unkalkulierbares Risiko dar, das partnerschaftlich verhandelt werden muss
- Lückenhafte Befürwortung innerhalb der Kommune durch einzelne Fachreferate
- Öffentlichkeit könnte wegen bevorstehenden Kommunalwahlen in den nächsten 12 Monaten unsachgemäß instrumentalisiert werden

5) Darstellung weitere Vorgehensweise / Projektorganisation

a) Maßnahmenplanung

Für das weitere Projektvorgehen und als Grundlage für die Entwicklung der Projektorganisation sowie von Zeitplänen und Hinterlegung mit Verantwortlichkeiten sind zunächst folgende Projektschritte identifiziert und mit einzelnen Aufgaben hinterlegt worden (die Aufzählung gibt wesentliche und nicht alle Einzelschritte wieder):

Vollständige Bestandsaufnahme:

Ergänzung noch fehlender Daten zu Bau-, Betriebs- und Bewirtschaftungskosten – gegebenenfalls unter Verwendung von Referenzdaten ähnlicher Gebäude oder durch Hochrechnungen.

Wirtschaftlichkeitsprognose:

a) Entwicklung PPP-Organisations- und Finanzierungsmodell

Unter Berücksichtigung der im Steckbrief ausgeführten Projektchancen / - herausforderungen und Erfahrungswerte aus anderen Projekten, wird in dieser Phase das Organisationsmodell entwickelt. Fokus liegt dabei auf der Aufgabendefinition des privaten Partners und der Entscheidung bezüglich der Art und Weise der Finanzierung des Projektes.

b) Entwicklung Public Sector Comparator

Ermittlung der Kosten für Planung, Errichtung / Sanierung, Finanzierung, Betrieb, Unterhaltung, u.a.; ggf. Ermittlung der Einnahmen durch Drittnutzung und Verwertungserlöse; Bewertung der ausgelagerten und zurückbehaltenen Risiken; Ermittlung der Transaktions- und Verwaltungskosten.

c) Vergleich der konventionellen Herstellung (PSC) mit einem prognostizierten PPP-Modell (PPP-Referenzprojekt).

Markterkundungsverfahren

Um den Markt auf das Projekt aufmerksam zu machen und gleichzeitig vor dem formellen Verfahren erste Marktresonanz zu erhalten und ggf. Korrekturmaßnahmen durchzuführen, sollte ein Interessen- und Markterkundungsverfahren durchgeführt werden. Dazu ist ein Informationsmemorandum zu erstellen; potentielle Bieter sind zu identifizieren; Unterlagen zu versenden.

Leistungsbeschreibung / Outputspezifikation

Qualitative und outputorientierte Beschreibung der geforderten Bauleistungen (Raumbedarfsprogramm), ggf. anhand von Referenzgebäuden, und den erforderlichen Dienstleistungen, unter Einbeziehung der Ergebnisse aus dem Markterkundungsverfahren.

Teilnahmewettbewerb

Erstellung Bewertungskriterien und Auswertungsbögen; Fertigstellung und Versand der formalen Vergabebekanntmachung und Unterlagen für den Teilnahmewettbewerb; Auswertung der eingegangenen Bewerbungen; Auswahl der leistungsfähigsten Bieter.

Verhandlungsverfahren

Fertigstellung der Leistungsbeschreibungen und Vertragsmuster; Festlegung der Bewertungsmatrix vor Versand Vergabeunterlagen; Beantwortung von Rückfragen; Auswertung der eingegangenen Angebote; Begleitung der Verhandlungen (Vorbereitung / Durchführung / Nachbereitung); Vertragsunterzeichnung.

b) Einzubindende Bereiche der Stadt / Nutzer

Bereich	Aufgabe
Rat	Politische Verantwortung für das Projekt und Koordination wesentlicher Richtungsentscheidungen
Stadtkämmerei	Beschaffung relevanter finanzieller und wirtschaftlicher Daten, Abschätzen der Projektergebnisse auf den Haushalt
Baureferat	Einschätzung der baulich erforderlichen Maßnahmen / Qualität, Verantwortung technischer Ausschreibung
Liegenschaftsverwaltung / Gebäudebewirtschaftung	Beschaffung relevanter Gebäude- und Grundstücksdaten sowie Ermittlung Ist- und Sollbewirtschaftungskosten
Schulamt / Vertreter der Schulen	Ermittlung Anforderungen an die Funktionalität / Prozeßeinbindung als Nutzer
Rechtsabteilung	Klärung erster rechtlicher Fragestellungen Ausschreibung / Arbeitsrecht / bestehende Verträge

Während der Rat die politische Entscheidungseinheit darstellt, wird die Projektvorbereitung durch die einzelnen beteiligten Fachbereiche operativ verantwortet. Zur Koordination der einzelnen Aufgaben wird ein Projektleiter aus einem der primär involvierten Ämter wie Bauamt oder Stadtkämmerei bestimmt. Gleichzeitig sollte die Kommunalaufsicht wegen der Anzeigepflicht von PPP-Vorhaben frühzeitig in das Projekt mit eingebunden werden.

c) Einzubindende externe Kräfte

Die in der Maßnahmenplanung identifizierten Aufgaben können nicht ausschließlich durch eigene Mitarbeiter abgedeckt werden. Externe Kräfte müssen unterstützend als wirtschaftliche, technische und rechtliche Know-how-Träger in das Projekt eingebunden werden. Im Einzelnen sollten die Aufgaben wie folgt aufgeteilt werden:

Wirtschaftliche Beratung durch Unternehmensberatung:

Wirtschaftlichkeitsvergleich (Wirtschaftlichkeitsprognose und späterer Wirtschaftlichkeitsnachweis) der konventionellen Beschaffungsvariante ggü. privatwirtschaftlicher Realisierung. Entwicklung eines marktfähigen Organisationsmodells und der erforderlichen Betriebsprozesse und Begleitung der Ausschreibung. Bewertung der eingehenden Angebote hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit für den Auftraggeber. Begleitung der Vertragsverhandlungen.

Technische Beratung durch ein Ingenieurbüro:

Entwicklung der baulichen und betriebstechnischen Verdingungsunterlagen. Bewertung der eingehenden Angebote hinsichtlich der Umsetzung technischer Anforderungen, qualitativer Ausführung und der baulichen Umsetzung.

Juristische Beratung durch Rechtsanwaltskanzlei:

Die rechtliche Begleitung des Projektes kann insbesondere bei der vergaberechtlichen Einschätzung und bei der Gestaltung gesellschaftsrechtlicher Verträge nur durch einen externen Berater (in Ergänzung intern vorhandener Kapazitäten) mit den Schwerpunkten Bau-, Vergabe- und Gesellschaftsrecht erbracht werden.

Gesamtprojektkoordination:

Mit der Koordination des Gesamtprojektes und insbesondere der Beratungsleistungen sollte einer der einzubindenden wirtschaftlichen, technischen oder juristischen Berater beauftragt werden.

Nach einer Entscheidung zugunsten des Projektes sollte umgehend mit der Ausschreibung der erforderlichen Beratungsleistungen begonnen werden. Die Ausschreibung von Leistungen zum Vertragscontrolling in der Herstellungs- und Betriebsphase ist optional zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmen.

d) Projektorganisation

Vorzuschlagen ist eine dreistufige Projektorganisation bestehend aus Lenkungsausschuss, Projektleitung und operativem Projektteam zur Bearbeitung der einzelnen relevanten Fragestellungen.

Das Projektteam sollte mit Vertretern der einzelnen relevanten Fachbereiche (Kämmerei, Schul-, Bau- und Rechtsamt) sowie mit Vertretern der Schule als Vertreter der Nutzer besetzt sein und mit den Beratern ein gemischtes Arbeitsteam bilden.

Die Projektleitung sollte mit einem Vertreter der Stadtkämmerei besetzt sein. Als Projektleiter wird Herr XY, Leiter der Stadtkämmerei, vorgeschlagen.

Dem Lenkungsausschuss sollten sowohl Vertreter der im Stadtrat vertretenen Fraktionen als auch der Stadtkämmerer, Entscheidungsträger des Bau- und Schulamtes und der Schulrektor angehören. Vorsitzender des Lenkungsausschusses sollte Herr Bürgermeister Dr. XY sein.

e) Zeitplan

Der veranschlagte Zeitaufwand ergibt sich bei stringenter Projektdurchführung unter Beachtung der formal geforderten Mindestfristen für eine Ausschreibung in Anlehnung an die VOB/A. Die Bestandsaufnahme ist bereits unter der fachlichen Anleitung der Beratung D durchgeführt worden.

Demnach wäre das Projekt in ungefähr einem Jahr mit der Vertragsunterzeichnung abgeschlossen. Der detaillierte Zeitplan liegt als Anlage 1 bei.

Anlage 1:

Monat / Aufgaben	Mai	Juni	Juli	August	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.	Febr.	März	April	Mai
1. Wirtschaftlichkeitsprognose													
2. Interessen- / Markterkundungsverfahren													
3. Leistungsbeschreibung / Outputspezifizierung													
4. Teilnahmewettbewerb													
5. Angebotsbearbeitung / Rückfragerunde													
6. Bewertung der Angebote													
7. Verhandlungen													

f) Kostenschätzung externe / interne Unterstützung

Die Kostenschätzung für die externe Projektunterstützung ohne Beurkundungs- und Genehmigungsgebühren beläuft sich auf rund 220.000 Euro. Die intern zu veranschlagenden Kosten betragen rund 4 Mannjahre = 190.000 Euro.

Die Gesamtkosten würden sich somit auf 410.000 Euro addieren.

Anhang 2: Stragetische Ausrichtung/Ziele einer PPP (Checkliste)

Strategische Vorgaben des PPP-Projektes	trift zu	trift nicht zu
Finanzierungsziele		
Einmalige oder dauerhafte Entlastung des kommunalen Haushalts		
Anschubfinanzierung durch öffentliche Mittel		
Erzielung von Einnahmen aus Drittnutzung		
Mittelzufluss durch Veräußerung der Substanzwerte		
Qualitätsziele		
Lieferung einer umfassenderen / höherwertigen Leistung an den Bürger		
Einbringen von innovativen Lösungsansätzen bei Bau und Bewirtschaftung		
Einbringen von spezifischem Know-How der Privatwirtschaft		
Organisations- und Prozessziele		
Konzentrierung des Ausschreibungsaufwandes (einheitliche Ausschreibung anstelle von Einzelausschreibungen)		
Beschleunigung des Bauprozesses (durch Interesse des privaten Partners an kurzer Bauzeit)		
Verringerung von Schnittstellen durch Leistungsintegration und Auslagerung der Koordinaiton aus der Kommune		
Flexible Anpassung der Leistungserbringung auf ständig wechselnde Anforderungen der Leistungsempfänger		
Optimierung Personaleinsatz (z.B. Umplanung von Personalstellen)		
Modernisierung:		
Konzentration der Verwaltung auf ihre Kernaufgaben		
Private Referenzprojekte als Kosten- und Leistungsbenchmark auf öffentlicher Ebene		
Kostentransparenz		
Imageziele		
Dokumentation des modernen und bürgernahen Staates		
Positives Projektimage durch bürgernahe, bedarfsgerechte Leistungsgestaltung und kostenoptimale Leistungserbringung		

Anhang 3: Musterleistungsbild Berater und Auswahlkriterien

A Leistungsbild

Die Leistungsbilder können in die Bereiche:

- wirtschaftliche Beratung
- technische Beratung
- rechtliche Beratung
- und Projektleitung/-steuerung

unterteilt werden.

Die Leistungsstufen in einem typischen PPP-Projekt unterteilen sich wie folgt:

- Grundlagenermittlung / Bestandsaufnahme
- Wirtschaftlichkeitsvergleich durch Entwicklung eines PPP-Organisations- und Finanzierungsmodells, Erstellung PSC und Vergleich mit einem PPP-Referenzprojekt (Wirtschaftlichkeitsprognose) sowie Anpassung des PSCs während des gesamten Verfahrens und Wirtschaftlichkeitsnachweis nach endverhandelten Angeboten
- Markterkundungs- und Interessenbekundungsverfahren
- Erstellung und Begleitung der Ausschreibung
- Vertragsverhandlungen

1. Wirtschaftliche Beratung

1.1 Grundlagenermittlung/Bestandsaufnahme

- Klärung Rahmenbedingungen, z.B.: Ziele der Kommune
- Ermittlung funktionaler Mindestanforderungen (Flexibilität bezüglich Raumnutzungen, Teilnutzungen/Gesamtnutzung, Nutzungseinschränkungen, etc.)
- Unterstützung bei der Ermittlung und Zusammenstellung betriebswirtschaftlicher Rahmendaten (aktuelle Bewirtschaftungskosten, Finanzierungskonditionen Kommune / Privatwirtschaft)

1.2 Wirtschaftlichkeitsprognose

a) Entwicklung PPP-Organisations- und Finanzierungsmodell

- Entwicklung, Analyse und Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle auf wirtschaftliche Auswirkungen
- Chancen-/Risikobetrachtung alternativer Organisations- und Finanzierungsmodelle aus wirtschaftlicher Sicht
- Eruierung der Marktfähigkeit der einzelnen Modelle
- Identifikation / Benennung potentieller Partner
- Aufzeigen der Vorteilhaftigkeit einzelner Organisationsmodelle, Vorgabe der weiteren Schritte und der erforderlichen Meilensteine und Entscheidungspunkte

b) Wirtschaftlichkeitsprognose/Vergleich PSC und PPP-Referenzprojekt

- Definition der wesentlichen Rahmenparameter und Prämissen
- Ermittlung/Zusammenstellen der Basiskosten (Investitions-/Sanierungskosten, Organisationskosten, Verwaltungskosten, Finanzierungskosten und Nutzungskosten) gemeinsam mit den technischen Beratern
- Bewertung von Risiken
- Entwicklung/Anpassung/Fortführung des PSCs zur Vornahme von Szenariovergleichen der unterschiedlichen Investitionsalternativen unter den Annahmen Fremdvergabe und Eigenerstellung
- Ableiten von Chancen und Risiken der einzelnen Szenarien unter Berücksichtigung der Alternativen Eigenerstellung/Fremdvergabe
- Identifikation und Priorisierung der unter Kosten-/Nutzenaspekten sinnvollsten Investitionsalternativen

1.3 Markterkundungsverfahren

- Zusammenstellen von Informationen, die das Projekt mit seinen Zielen und seinen marktlichen, wettbewerblichen und rechtlichen Rahmenbedingungen beschreiben
- Erstellung Informationsmemorandum, Broschüre/Exposé unter Einbindung der Projektgruppe

- Aktive Markterkundung und Ansprache von potentiellen Bietern
- Auswertung und Bewertung der Markterkundungen und Ableitung der Marktanforderungen an die Ausschreibung (Konzept, wirtschaftliche Rahmenbedingungen Interessenten, etc.)
- Erstellung einer Entscheidungsvorlage für die Projektgruppe und Entscheidungsgremien zur Gestaltung und Ausschreibung des Projektes

1.4 Erstellung und Begleitung Ausschreibung

- Erstellung detailliertes Leistungsverzeichnis (finanzielle, betriebswirtschaftliche Aspekte) inklusive Anlagen unter Einbindung der Projektgruppe
- Entwicklung und Erstellung

  a) der Bewertungsmatrix für den Teilnahmewettbewerb,

  b) der Zuschlagskriterien für die späteren Angebote,

  c) sowie der weiteren Anforderungen aus der Ausschreibung (Konzept, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, etc.)

  für den wirtschaftlichen Bereich
- Auswertung und Bewertung der Teilnahmeanträge entsprechend der definierten wirtschaftlichen Bewertungskriterien und Anforderungen aus der Ausschreibung
- Auswertung und Bewertung der Angebote entsprechend der definierten wirtschaftlichen Bewertungskriterien und Anforderungen aus der Ausschreibung
- Erstellung Vorprüfungsbericht für Projektgruppe und Entscheidungsgremien

1.5 Vertragsverhandlung

- Aufzeigen von wirtschaftlichen Knackpunkten bei den Angeboten und von Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Verhandlungsgespräche
- Ermittlung von Preissensitivitäten für einzelne Verhandlungsbestandteile

- Fortschreiben / Dokumentation des PSCs
- Wirtschaftlichkeitsnachweis der endverhandelten Angebote

2. Technische Beratung

2.1 Grundlagenermittlung/Bestandsaufnahme

- Falls erforderlich: Erstellung eines Sanierungsgutachtens (bauphysikalische Untersuchungen und Bewertungen, Inspektion haustechnischer Anlagen und Leitungen, etc.)
- Beschreibung des Gebäudezustands anhand Sanierungsgutachten und Entwicklung Sanierungskonzept
- Ermittlung von Ausstattungsstandards, haustechnischen Anforderungen usw. der ausschreibenden Stelle / Nutzers (Mindestanforderungen)

2.2 Wirtschaftlichkeitsprognose

a) Entwicklung PPP-Organisationsmodell

- Entwicklung und Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle hinsichtlich technischer Auswirkungen

b) Wirtschaftlichkeitsprognose/Vergleich PSC und PPP-Referenzprojekt

- Bereitstellen der erforderlichen technischen Kenndaten (Investitions-/ Sanierungsvolumen, Bewirtschaftungskosten Ist und Soll)

2.3 Markterkundungsverfahren

- Erarbeitung und Prüfung der Inhalte der Bieterinformationsschrift auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hinsichtlich der technischen Rahmenbedingungen
- Ansprechpartner für technische Details
- Auswertung und Bewertung der Markterkundungen (und Ableitung der Teilnehmeranforderungen an die Ausschreibung) bzgl. technischer Rahmenbedingungen

2.4 Erstellung und Begleitung Ausschreibung

- Entwicklung einer funktionalen Leistungsbeschreibung (Outputspezifikation)
- Beschreibung des Gebäudezustands und Hinweise auf Gebäudebesonderheiten
- Raum- und Funktionsprogramm, Berechnungsvorschriften in Abstimmung mit der öffentlichen Hand
- Beschreibung von Ausstattungsstandards, haustechnischen Anforderungen usw. des Nutzers (Mindestanforderungen)
- Definition von Service-Levels
- Identifizierung und Benennung von Referenzgebäuden und -ausführungen
- Ermittelung der erforderlichen Informationen und Anlagen, Erstellen bzw. Sammeln / Besorgen oder Aufbereiten der erforderlichen Dokumente, wie zum Beispiel Umgebungsfotos, Lageplan, Bebauungsplan, Grundstücksausnutzung
- Aussagen zu Baugrund/Kampfmitteln/Bodendenkmälern
- Entwicklung und Erstellung

  a) der Bewertungsmatrix für den Teilnahmewettbewerb,

  b) der Zuschlagskriterien für die späteren Angebote,

  c) sowie der weiteren Anforderungen aus der Ausschreibung

  in technischer Hinsicht
- Auswertung und Bewertung der Teilnahmeanträge entsprechend der definierten technischen Bewertungskriterien und Anforderungen aus der Ausschreibung
- Auswertung und Bewertung der Angebote entsprechend der definierten technischen Bewertungskriterien und Anforderungen aus der Ausschreibung

2.5 Vertragsverhandlung

- Aufzeigen von technischen Knackpunkten der Angebote und von Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Verhandlungsgespräche

3. Rechtliche Beratung

3.1 Grundlagenermittlung/Bestandsaufnahme

- Ermittlung der bestehenden rechtlichen Verpflichtungen des öffentlichen Auftraggebers im Innenverhältnis und nach außen (Gesellschaftsrechtliche Verpflichtungen, Arbeitsverträge, etc.)
- Aufzeigen rechtlicher Risiken und Entwicklung von Lösungsalternativen

3.2 Wirtschaftlichkeitsprognose

a) Entwicklung PPP-Organisations- und Finanzierungsmodell

- Entwicklung, Analyse und Bewertung unterschiedlicher Organisations- und Finanzierungsmodelle hinsichtlich vergabe-, gesellschafts- und steuerrechtlicher Auswirkungen
- Vorschlag eines primär zu verfolgenden Organisations- und Finanzierungsmodells
- Beratung des öffentlichen Auftraggebers hinsichtlich vergaberechtlicher Alternativen

b) Wirtschaftlichkeitsprognose/Vergleich PSC und PPP-Referenzprojekt

- Rechtliche und steuerliche Prüfung der wirtschaftlichen Eckpunkte hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit
- Steuerrechtliche Einschätzung der Wirtschaftlichkeitsprognose

3.3 Markterkundungsverfahren

- Vergaberechtskonforme Ausgestaltung des Verfahrens
- Prüfung der Bieterinformationsschrift auf haftungsrechtliche Aspekte, etwa Prospekthaftung

- Prüfung der Inhalte der Informationsunterlage auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit, auf der Grundlage der rechtlichen Rahmenbedingungen
- Ansprechpartner für rechtliche Details
- Auswertung und Bewertung der Markterkundungen und Berücksichtigung der Marktanforderungen in der Ausschreibung (rechtliche Rahmenbedingungen) und ggf. Anpassung des Organisationsmodells

3.4 Erstellung und Begleitung Ausschreibung

- Vergaberechtskonforme Ausgestaltung und Begleitung des gesamten Ausschreibungsprozesses
- Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Organisationsmodells
- Entwicklung und Formulierung von Musterverträgen
- Entwicklung von rechtlichen Auswahlkriterien
- Rechtliche Auswertung und Bewertung der Angebote hinsichtlich der vorgeschlagenen Organisationsmodelle und entsprechend der definierten rechtlichen Bewertungskriterien und Anforderungen aus der Ausschreibung

3.5 Vertragsverhandlung

- Aufzeigen von rechtlichen Knackpunkten der Angebote
- Erarbeitung und Erörterung ggf. in Betracht kommender vertraglicher Alternativen im Dialog zwischen öffentlicher Hand und Interessenten
- Beratung des öffentlichen Auftraggebers im Zusammenhang mit dem formalen Fortgang der Bietergespräche, insbesondere unter Berücksichtigung von vergaberechtlichen Fragestellungen
- Erstellung der konkreten vertraglichen und sonstigen Unterlagen für die Durchführung der Vertragsverhandlungen
- Verhandlung der vertraglichen und sonstigen Dokumente mit den Bietern bis zur Vertragsunterzeichnung

4. Projektleitung/Projektsteuerung

4.1 Aufgaben in jeder Projektphase

- Koordination des Projektteams und eventueller Unterarbeitsgruppen
- Aufbereitung, Zusammenfassung und Dokumentation der einzelnen Phasenergebnisse
- Maßnahmen-, Zeit- und Personaleinsatzcontrolling
- Aufbereitung wesentlicher Ergebnisse für den Lenkungsausschuss und die weiteren Entscheidungsgremien
- Kommunikation von Entscheidungen und Prüfaufträgen des Lenkungsausschusses (und der weiteren Entscheidungsgremien) an die Projektbeteiligten
- Anfertigung von Statusberichten
- Vermittlung bei Abstimmungsbedarf

4.2 Phasenbezogene Aufgaben

- Verfassen, Abstimmung und Versand des Informationsmemorandums
- Gewährleistung der vergaberechtlichen Bekanntmachungsfristen
- Zusammenführen und finale Abstimmung der gesamten Vergabeunterlagen
- Versand der erforderlichen Vergabeunterlagen
- Sammlung und Aufbereitung der Bieter-Fragen unter Einbindung des Projektteams sowie Vorbereitung der Antworten für die zum Rückfragekolloquium eingereichten Fragen
- Durchführung eines Rückfragekolloquiums unter Beteiligung des Projektteams inklusive Vorbereitung, Protokoll-Dokumentation und Nachbereitung
- Treuhänderische Entgegennahme der eingereichten Angebote
- Mitwirkung in der Bewertungskommission (Teilnahmewettbewerb und Verhandlungsverfahren)

- Vorbereitung, Begleitung, Nachbereitung und Dokumentation der Bietergespräche

B. Auswahlverfahren und Bewertungskriterien

Beratungsleistungen werden im Allgemeinen nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen – VOF – vergeben.

Im Zusammenhang mit PPP-Verfahren lassen sich zwei Gruppen von Beratungsaufträgen unterscheiden:

a) Beauftragung von Teilleistungen, die lediglich einzelne Verfahrensabschnitte oder einzelne Module bei einem Vorhaben betreffen

b) Beauftragung einer Gesamtleistung, die nahezu das gesamte Leistungsspektrum erfordert und die Beratung bezüglich komplexer Bau-/Sanierungs- und Betreiberkonzepte beinhaltet

Fallen Beratungsaufträge unter a), ist bei Unterschreitung der einschlägigen Schwellenwerte eine schnelle und unkomplizierte Vergabe zu bevorzugen. Dazu sollten in der Regel bis zu 5 potentielle Anbieter mit ihrem Leistungsspektrum und ihren Erfahrungen in der konkreten Aufgabenstellung angefragt werden. Damit sind ein ausreichender Wettbewerb der Anbieter untereinander und eine Vergabe an den wirtschaftlich günstigsten Anbieter gewährleistet. In der Regel werden Anbieter angefragt, die der Kommune aus vorherigen Projekten oder Angeboten bekannt sind, oder solche, die Referenzprojekte beraten haben.

Anders gelagert ist die Vergabe von Beratungsverträgen, die unter b) fallen. Hier bietet sich eine – ggf. europaweite – Ausschreibung gem. VOF an. Diese sollte zweistufig durch einen Teilnahmewettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren gem. § 10 Abs. 1 VOF erfolgen. Die fachliche Eignung sollte insbesondere durch vergleichbare Projekte in den einzelnen Teilbereichen dokumentiert werden. Die Anforderungen sollten in Ergänzung zu den Vorschriften aus §§ 11, 12 und 13 VOF möglichst standardisiert erhoben werden, um unnötig hohen Arbeitsaufwand auf der Anbieterseite zu vermeiden.

Ergänzend zu diesen Anforderungen sollte die Bildung eines Konsortiums zumindest für die Teilbereiche wirtschaftliche, technische Beratung und Projektleitung/Projektsteuerung angestrebt werden.

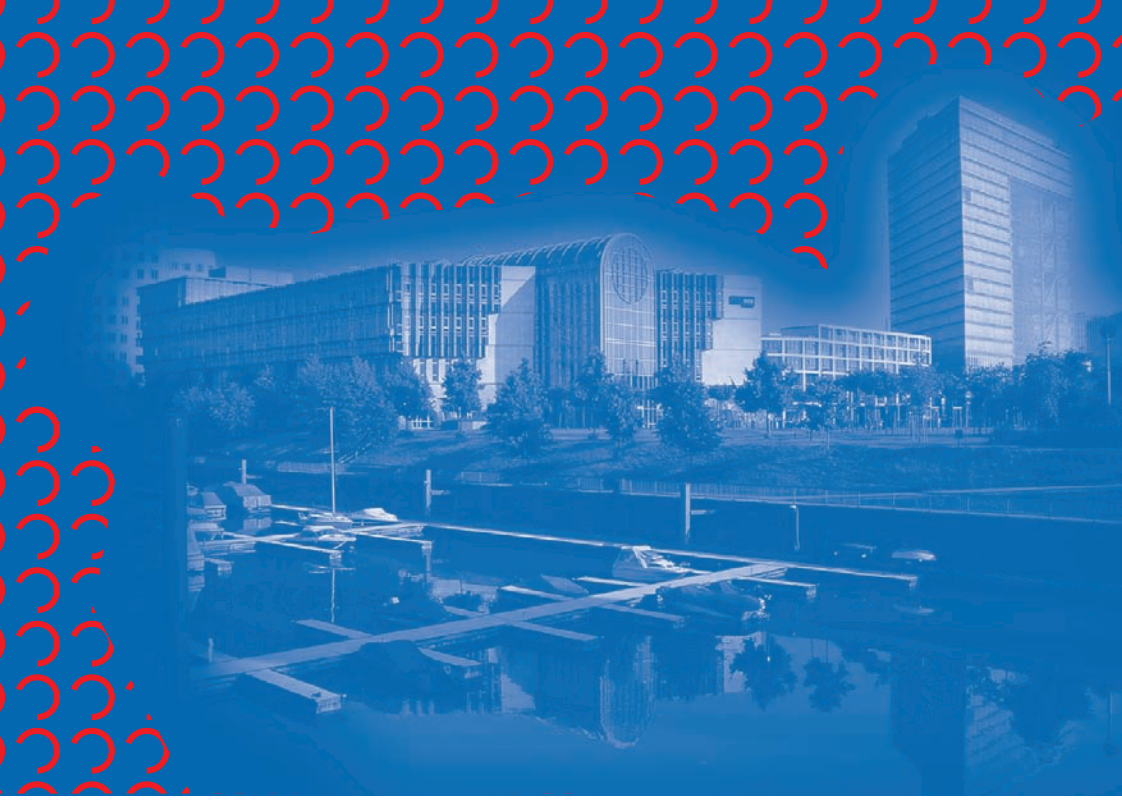
Auf Basis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und fachlichen Eignung erfolgt die Auswahl von mindestens drei und höchstens sechs Bewerbern, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Die geringe Zahl von ausgewählten Bewerbern erhöht die subjektiv empfundenen Chancen eines Bewerbers und lässt ihn somit auch eher die mit einer Angebotsabgabe verbundenen Kosten akzeptieren. Vorbereitend bietet es sich an, die geforderte Leistung in einem

groben Leistungsbild zu beschreiben, um somit eine Vergleichbarkeit der Angebote zu gewährleisten. Die Auswahl zwischen den Angeboten könnte anhand der folgenden Kriterien erfolgen:

- Wirtschaftlich günstigstes Angebot unter Berücksichtigung der Vergütungsstruktur
- Leistungsinhalt und Beratungskonzept (Schlüssigkeit des Konzepts, Vermeidung von Schnittstellen, etc.)
- Preisrisiko – d.h. Preisgestaltung bei Abbruch des Projektes, Möglichkeit modularer Beauftragung, erfolgsabhängige Preiskomponenten
- Berücksichtigung und Eingehen auf die individuellen Anforderungen der ausschreibenden Stelle
- Anbieterressourcen (Zusammensetzung des Beraterteams (z.B. Teamfähigkeit); auftretende Fragestellungen innerhalb des Unternehmens (oder Netzwerkes) müssen schnell und kompetent lösbar sein, etc.)

Anhang 4: Mindestfristen bei Anwendung der VOB/A für ein Verhandlungsverfahren nach Vergabebekanntmachung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb

Nr.	Verfahrensschritte	Grundlage VOB/A	Fristen	mind. Frist in Tagen	sinnv. Frist in Tagen
1	Absendung der Bekanntmachung der Vorinformation	§ 17 a Nr. 1	So bald wie möglich	0	0
2	Bekanntmachung der Vorinformation			0	0
3	Absendung der Vergabe-Bekanntmachung	§ 17 a Nr. 2 Abs. 4	12 Tage Vorlauf	0	21
4	Vergabebekanntmachung nach 12 Werktagen	§ 17 a Nr. 2 Abs. 4		0	0
5	Ende der Bewerbungsfrist für den Teilnahmewettbewerb	§ 18 a Nr. 2 Abs. 1	nach mind. 37 Kalendertagen, besser mehr, da sich die Arbeitsgemeinschaft bilden muss	37	50
6	Zeitraum für die Entscheidung des Teilnahmewettbewerbes zur Auswahl der Bieter	keine zeitliche Vorgabe in der VOB	nach max. 21 Kalendertagen, eher kürzer (Reserve zur Klärung evtl. juristischer Fragen)	21	21
7	Absage an die nicht zur Verhandlung zugelassenen Bewerber	keine rechtliche Verpflichtung nach VgV zu diesem Zeitpunkt	14 Kalendertage entsprechend § 13 VgV; Absage ist zu empfehlen, damit bei Aufnahme der Verhandlungen mit übrigen Bewerbern Klarheit über Vergabebeschwerden besteht	14	14
8	Angebotsfrist ab Versendung der Verdingungsunterlagen	§ 18a Nr. 2 Abs. 2 sinngemäß	nach mind. 40 Kalendertagen, besser mehr, da den Bietern entsprechend der Projektkomplexität genügend Zeit für die Angebotsbearbeitung gegeben werden muss	40	120
9	Zeitraum für die Verhandlungen (keine Zuschlagsfrist)	§ 19 Nr. 4 in geeigneten Fällen	max. 30 Kalendertage als Regelfrist sind hier zu knapp, mindestens 90 Tage Angebotsfrist	30	90
10	Abage an die nicht berücksichtigten Bieter und Info an vorgesehenen Bieter	§ 13 VgV	14 Werktage	14	14
11	Auftragserteilung und Bekanntmachung der Auftragserteilung	§ 28a		0	0
12	Reserve für Unvorhergesehenes			0	40
Gesamtanzahl der Tage				**142**	**316**



www.ppp.nrw.de

Finanzministerium
des Landes
Nordrhein-Westfalen

NRW.