ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bundesverband Public Private Partnership / Arbeitskreis PPP im Management Öffentlicher Immobilien (Ed.)

Working Paper

Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs: ein Thesenpapier

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 9

Provided in Cooperation with:
Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre, Technische Universität Darmstadt

Suggested Citation: Bundesverband Public Private Partnership / Arbeitskreis PPP im Management Öffentlicher Immobilien (Ed.) (2007) : Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs: ein Thesenpapier, Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, No. 9, Technische Universität Darmstadt, Forschungscenter Betriebliche Immobilienwirtschaft, Darmstadt

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/27029

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesverband
Public Private Partnership e.V.

Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien des Bundesverbands Public Private Partnership e.V.

Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 9, März 2007

Zitierempfehlung:
Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2007): Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier. Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr.

AK Leitung und Redaktion
Andreas Pfnür, TU Darmstadt; Christian Glock, Bilfinger Berger AG

Mitglieder des Arbeitskreises

Dr. Hartmut Arlt	Lahmeyer Rhein-Main GmbH
Jörg Bünning	Deloitte Business Consulting
Regina Cablitz	Finanzministerium NRW
Hartmut Fischer	VBD Beratungsgesellschaft für Behörden
Dr. Christian Glock	Bilfinger Berger AG
Prof. Dr. Carl-A. Graubner	TU Darmstadt
Ali Gülermann	Serco Deutschland GmbH
Volkhard Gürtler	HIS GmbH
Marcus Gutenberger	Oberfinanzdirektion Koblenz
Dirk Haecker	Drees & Sommer GmbH
Elmar Halbach-Velken	BVMB
German Halcour	Lahmeyer Rhein GmbH
Jens Hansen	Deloitte Consulting GmbH
Steffen Hartmann	TU Darmstadt
Dr. Stefan Heß	KG Allgemeine Leasing GmbH & Co. KG
Antonie Henseler	PSPC GmbH
Nils Hinrichs	TU Darmstadt
Ralf-Roger Hoeppner	erha consulting group / DFPPP e.V.
Dr. Heiko Höfler	Hölters & Elsing Rechtsanwälte
Johannes Högner	Uni Regensburg
Günter Hoffmann	Task Force NRW
Johannes Huismann	SKE GmbH
Dr. Andreas Iding	Goldbeck Gebäudemanagement GmbH
Lorenz Kohlbecker	Bilfinger Berger AG
Mayk Laumann	g.e.b.b. mbH
Andreas Lenzen	KPMG
Dr. Frank Littwin	Finanzministerium NRW
Moritz Lohse	TU Darmstadt
Frank Lorkowski	Bundesministerium für Verteidigung
Dana Marke	PSPC GmbH
Achim Meier	Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Dr. Christian Meysenburg	Universität Karlsruhe (TH)
Prof. Dr. Christoph Motzko	TU Darmstadt
Axel Müller	Prof. Weiss & Partner
Dr. Hans-Georg Napp	Landesbank Hessen Thüringen
Dirk Neunzehn	BAM PPP Deutschland GmbH
Jan Opitz	Bundesamt für Wehrverwaltung
Stephan Orlich	EDS Business Sol. GmbH
Thorsten Peper	Kewog
Prof. Dr. Andreas Pfnür	TU Darmstadt
Uwe Pfründer	Universität Karlsruhe
Dr. Martin Pohl	IG BAU
Peter Praum	g.e.b.b. mbH
Sandy Reinhardt	TU Darmstadt
Andreas P. Rossteuscher	Müller & Bleher München GmbH
Tanja Sacher	Universität Karlsruhe (TH)
Christoph Schetter	DB Real Estate Spezial Invest GmbH
Henning Schöbener	Lahmeyer Rhein-Main GmbH
Julia Schultheis	Bilfinger Berger AG
Hermann Simons	Bundesministerium für Verteidigung
Simon Singer	Finanzministerium NRW
Anett Sommer	Prof. Weiss & Partner
Dr. Freia Steinmetz	HIS GmbH
Thilo Tetzlaff	Bird & Bird Rechtsanwälte
Oliver Thiessen	Universität Duisburg-Essen
Ernst Weber	KPMG
Kurt Weimer	BMVg
Benjamin Wolf	TU Darmstadt
Ulrich Zimmermann	UTAG Ingenieure GmbH

Impressum (v.i.S.d.P.):

Prof. Dr. Andreas Pfnür
Fachgebiet Immobilienwirtschaft und Baubetriebswirtschaftslehre
Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
Technische Universität Darmstadt
Hochschulstr. 1
60489 Darmstadt

Telefon + +49 (0)61 51 / 16 - 65 22
Telefax + +49 (0)61 51 / 16 - 44 17
E-Mail office-bwl9@bwl.tu-damrstadt.de
Homepage www.immobilien-forschung.de
ISSN Nr. 1862-2291

Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier

Motivation des Thesenpapiers

In der aktuellen Debatte zur Fortentwicklung von PPP-Konzepten für öffentliche Immobilien ist das Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchung omnipräsent. Einerseits wird das Thema in der politischen Diskussion in vielen Facetten berührt. Andererseits befinden sich mit dem Ziel der Standardisierung von PPP-Prozessen derzeit weitere neue Leitfäden in Vorbereitung beziehungsweise sind gerade fertiggestellt. Aufgrund der hohen Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat sich auch der Arbeitskreis „PPP im Management öffentlicher Immobilien“ im Bundesverband PPP e.V. intensiv mit dieser Thematik beschäftigt.

Bund, Länder und Gemeinden sind nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip des Haushaltsrechts angehalten für finanzwirksame Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Insofern sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, gerade auch bei komplexen PPP-Vorhaben, heute und in Zukunft unabdingbar.

Die Empfehlung aus dem Leitfaden zu PPP im Öffentlichen Hochbau vom August 2003 des BMVWB, den Beschaffungsvariantenvergleich in einer bestimmten Form durchzuführen, hat gerade bei kommunalen PPP-Projekten dazu geführt, die Bedeutung des Lebenszyklusansatzes bei Immobilen, die nachhaltige Gesamtkostenoptimierung, die Bepreisung von Risiken und nicht zuletzt auch die Kosten-Leistungsrechnung bewusst zu machen.

Weiterhin ist festzustellen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im öffentlichen Sektor ganz allgemein, nicht nur in Bezug auf PPPs, oftmals deutlich hinter dem Best-Practise solcher Untersuchungen in der Industrie zurück bleiben. Die Schwachpunkte sind in zwei Bereichen zu finden. Zum einen besteht Handlungsbedarf in der Optimierung der Verfahren der Wirtschaftlichkeitsanalyse. Zum anderen ist die verwendete Datenbasis zum Vergleich von konventioneller Beschaffung und Kostenschätzung des PPP-Modells in vielen Fällen nicht ausreichend fundiert. Zur Prognose der Bau- und Betriebskosten in der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC) sowie der PPP-Variante fehlt es derzeit noch an umfassenden statistisch auswertbaren Datensammlungen. Auch Verfahren zur analytischen Kostenprognose von Betriebskosten finden in der Regel keine Anwendung.

Methodisch gesehen weisen die derzeit durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor allem zwei Schwachpunkte auf.

1. Zum einen ist ein wichtiges Element von Wirtschaftlichkeitsanalysen die Bewertung der Risiken, die an den privaten Partner übertragen oder als Partnerrisiko der neuen Geschäftsbeziehung eingegangen werden. Viele PPP-Projekte werden vor allem durch einen gelungenen Risikotransfer wirtschaftlich. Das derzeit verwendete Zuschlagsverfahren zur Ermittlung der Risikokosten ist jedoch verfahrenstechnisch zweifelhaft, da hier wissenschaftlich betrachtet nicht wirklich das Risiko bewertet wird. Da bislang der öffentlichen Hand das Gedankengut des Risikomanagements systemimmanent ebenso wenig zu Eigen war wie Versicherungslösungen, fehlt derzeit meist die Erfahrung und die Sicherheit im Umgang mit derartigen Verfahren.
2. Zum anderen, und hier ist die gängige Praxis aus betriebswirtschaftlicher Sicht problematisch, werden im Wirtschaftlichkeitsvergleich weit überwiegend nur die

Kosten analysiert. Der von den Beteiligten wahrgenommene positive Effekt von PPPs hingegen liegt in der Regel vor allem auch im höheren Nutzen, den die Projekte gegenüber der Fortschreibung des Status quo stiften. Dieser Effekt bleibt in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchung regelmäßig unberücksichtigt.

Mit der Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen steigt die Transparenz über die Qualität von Investitionsalternativen. Transparenz ist in diesem konkreten Fall alles andere als Selbstzweck. Vielmehr bildet sie aus Sicht aller Beteiligten der Partnerschaft, insbesondere auch der privaten Partner, eine notwendige Voraussetzung für eine effektive Projektplanung und -durchführung. Der jüngst erschienene Leitfaden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der länderoffenen Arbeitsgruppe der Finanzministerien und des Bundes ist in diesem Sinne ganz sicher ein Schritt in die richtige Richtung, er sollte allerdings um weitere standardisierte Datengrundlagen fortlaufend ergänzt werden.

Die intensive Diskussion dieses Themenkomplexes hat den Arbeitskreis „PPP im Management öffentlicher Immobilien“ im Bundesverband PPP e.V. im Jahr 2006 in vier Sitzungen beschäftigt. Der Konsens der Arbeitskreisdiskussion wird nachfolgend thesenartig zusammengefasst.

1. Die Wirtschaftlichkeitsprognose von PPP-Projekten vor der Ausschreibung sollte deutlich vereinfacht werden

Bei den ersten deutschen PPP-Projekten war eine umfassende Prüfung der Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projektes gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante im Rahmen eines Beschaffungsvariantenvergleichs vor weiteren Projektplanungen unabdingbar. Nach Vorliegen zahlreicher Erfahrungen ist es heute jedoch möglich, die Eignung eines Projektes zur Ausschreibung als PPP-Projekt anhand eines zielgerichteten, qualifizierten PPP-Eignungstests zu beurteilen, der die Form der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Beschaffungsvariantenvergleich (Leitfaden PPP im Öffentliche Hochbau) vereinfachen kann. Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprognose im Beschaffungsvariantenvergleich ist vor der Ausschreibung nicht mehr erforderlich. Dies bedeutet nicht, dass auf eine auf Erfahrungen und ersten überschlägigen Berechnungen basierende Voruntersuchung der Wirtschaftlichkeit verzichtet werden sollte, die klare, zu diesem frühen Stadium mögliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsalternativen erlaubt.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen des Eignungstests sollte heute vor allem dem Zweck der Budgetplanung der öffentlichen Hand dienen. Zum Nachweis der Vorteilhaftigkeit einer PPP-Beschaffung ist diese schlanke Variante als ausreichend anzusehen.

2. Eine „Beweislastumkehr“ erscheint sinnvoll

Dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem Subsidiaritätsprinzip folgend ist heutzutage nicht mehr nachvollziehbar, warum nicht dem britischen Beispiel folgend die öffentliche Hand nachweisen muss, dass sie die Leistungen selbst kostengünstiger erstellen kann als mittels PPP. Dies gilt umso mehr für die Aufgabenbereiche, denen in einem Eignungstest eine grundsätzliche PPP-Fähigkeit attestiert worden ist. Betriebswirtschaftliche Theorie und praktische Erfahrung zeigen mittlerweile eindrucksvoll die Effizienzvorteile von partnerschaftlichen Organisationsformen öffentlicher Aufgabenerfüllung.

Unbedingt zu vermeiden ist die Verursachung von nicht zu rechtfertigendem Verwaltungsaufwand, der aus einer intensiven Prüfungen resultieren würde. Deshalb wird vorgeschlagen die Beweislastumkehr nur bei größeren Projekten ab 25 Mio. Euro Investitionsvolumen dann einzuführen, wenn absehbar ist, dass ein PPP-Eignungstest positiv ausfallen wird.

3. Die konventionelle Beschaffungsvariante, die zum Vergleich mit einer PPP-Alternative herangezogen wird, sollte die lebenszyklusbezogene optimierte Eigenvariante sein. Diese stellt die Budgetgrenze dar und sollte den am Markt verfügbaren Beschaffungsalternativen direkt gegenübergestellt werden

In der Realität des öffentlichen Immobilienmanagements sind erhebliche Optimierungspotenziale derzeit die Regel. Diese vergleichsweise einfach zu realisierenden Effizienzsteigerungspotenziale sollten im Beschaffungsvariantenvergleich auf Seiten der konventionellen Beschaffungsvariante berücksichtigt werden. Bei der von uns

vorgeschlagenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sollte vor der PPP Ausschreibung nur die konventionelle Beschaffungsvariante als lebenszyklusorientierte und immobilienwirtschaftlich optimierte Eigenrealisierung ermittelt werden. Diese stellt eine Kostenobergrenze dar, die durch den Markt nicht überschritten werden darf. Die Wirtschaftlichkeitsprognose für die PPP- Beschaffungsvariante kann entfallen. Das Verfahren setzt die Durchführung eines qualifizierten Eignungstestes in der Phase I der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voraus (siehe These 1).

Die durch die Ausschreibung eingehenden Angebote können dann der so vorher ermittelten konventionellen Beschaffungsvariante gegenübergestellt werden und wie bisher der Wirtschaftlichkeitsnachweis für oder wider der Beschaffung als PPP-Modell gemäß dem Haushaltsrecht geführt werden.

Unbedingt zu vermeiden ist der Vergleich der PPP-Variante mit einer hypothetischen konventionellen Beschaffungsvariante, die in der Praxis so nicht existent ist. Hierdurch wird die Akzeptanz des Entscheidungsprozesses verringert. Der öffentlichen Hand ist daher zu empfehlen, den derzeit für umfangreiche Beschaffungsvariantenvergleiche geleisteten Aufwand in die Konstruktion einer unter Annahme aller gebotener Vorsicht und Realitätsnähe erstellten optimierten Eigenvariante als Budgetobergrenze zu investieren.

4. Die Ausschreibungen müssen größtmöglichen Spielraum für Optimierungen im Zuge der Angebotsbearbeitung lassen

Die Beschreibung des Bedarfs durch den öffentlichen Auftraggeber hat derart zu erfolgen, dass die Formulierung effizienter Bedarfsdeckungsalternativen durch die Privatwirtschaft möglich ist. In diesem Sinne sollte auf eine funktionale, outputorientierte Ausschreibung höchster Wert gelegt werden, um eine architektonische und fachplanerische Optimierung im Rahmen der Angebotsbearbeitung zuzulassen.

Hinsichtlich der Detailtiefe einer PPP-Ausschreibung sollte nach dem Grundsatz verfahren werden: Möglichst genaue Beschreibung „Was“ die öffentliche Hand benötigt bei gleichzeitiger Offenheit „Wie“ dies zu erreichen ist. Eine unpräzise und zu offene Beschreibung des „Was“ hat Unsicherheiten im Vergabeverfahren und einen höheren Aufwand in der Angebotsbearbeitung bei allen Beteiligten zur Folge. Dies verursacht zusätzliche Kosten, welche die Effizienzvorteile der PPP-Variante reduzieren. Zu konkrete Vorgaben des „Wie“, z.B. zur Ausgestaltung der Realisierungskonzepte, nehmen dem privaten Partner hingegen Spielraum in der ganzheitlichen Optimierung der Lebenszykluskosten.

Zu enge Vorgaben bezüglich des „Wie“ verfälschen auch den Vergleich zwischen konventioneller Eigenrealisierung und der PPP-Variante, denn in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden grundsätzlich lebenszyklusoptimierte Realisierungsvarianten betrachtet.

5. Die Offenlegung aller mit einem PPP-Projekt verbundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die öffentliche Hand schafft im positiven Sinne Transparenz für den Markt

Durch die gezielte Veröffentlichung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für den Kreis von Institutionen mit nachgewiesenem berechtigtem Interesse können Erfah-

rungen mit PPP-Verfahren übertragen werden. Der Know-how-Transfer hin zu PPP-interessierten Institutionen im öffentlichen Sektor sollte über eine Sammlung und Weitergabe der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Datenbanken erfolgen.

Der Wissenstransfer in Richtung der privaten Partner verbessert deren Kalkulationsgrundlagen und erhöht damit zusätzlich die Effizienz der PPP-Beschaffung. Im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sollte die öffentliche Hand zunächst exklusiv bei ihr vorhandene Erkenntnisse zu Kostenstrukturen und Optimierungspotenzialen den privaten Bietern zu einem geeigneten Zeitpunkt im Ausschreibungsprozess zur Verfügung stellen. Die Kosten der Informationsbeschaffung im Rahmen der Angebotsbearbeitung durch die Privaten lassen sich auf diese Weise reduzieren. Darüber hinaus verfügen die Privaten in der Regel über eine bessere Informationsbasis zur Kalkulation der Risikokosten eines Projektes. Im Ergebnis werden durch den Abbau von Planungsunsicherheit bei den Privaten die Partnerrisiken der öffentlichen Hand verringert. In der Summe profitiert die öffentliche Hand von der Offenlegung der Informationen durch ein wirtschaftlicheres Angebot der Privaten.

Die Offenlegung der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen birgt für die öffentliche Hand immer dann das Risiko eines verfälschten Wettbewerbs, wenn die Privaten gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante deutliche Vorteile realisieren können, diese aber aufgrund geringen Wettbewerbs oder stillschweigenden Agreements aller privaten Bieter nicht an die öffentliche Hand weitergeben. Angesichts der derzeit hohen Wettbewerbsintensität bei PPP-Ausschreibungen ist nicht davon auszugehen, dass momentan eine Wettbewerbsverzerrung droht. Dennoch ist dieses Risiko zukünftig sorgsam zu überwachen.

6. Die Transparenz im PPP-Prozess sollte weder einmalig noch einseitig geschaffen werden

Die Chancen und Risiken der Vertragspartner verändern sich im Zuge des PPP-Prozesses laufend. Unter den Partnern ist daher nicht nur der anfänglich prognostizierte Erfolg der Zusammenarbeit zu verteilen. Vielmehr muss in komplexen, unsicherheitsbehafteten Partnerschaften auch darüber nachgedacht werden, wie mit der Dynamik der Chancen und Risiken der Vertragsparteien umgegangen werden soll. Im Rahmen eines permanenten Performance-Controllings müssen die Erfolgsaussichten aller Partner transparent gemacht werden, um Projekt gefährdende Risiken rechtzeitig zu entschärfen. Ebenso muss für unerwartet hohe einseitig anfallende Projekterfolge ein Ausgleichsmechanismus zwischen den Partnern geschaffen werden.

Zu empfehlen ist die Einrichtung einer Bandbreitenvereinbarung für die jeweilige Projektperformance der Parteien, bei deren Unter- beziehungsweise Überschreiten ein Ausgleichsmechanismus in Kraft gesetzt wird. Opportunistischem Verhalten der Projektparteien wird damit Vorschub geleitstet und das partnerschaftliche Verhalten institutionell gestärkt.

7. Die aktuelle Begriffswelt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in immobilienwirtschaftlichen PPPs muss vereinheitlicht werden

Die Begriffswelt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ihrer Teilbereiche bedarf dringend einer Vereinheitlichung (Begriffsclearing). Beispielsweise hat der Begriff „PPP-Eignungstest“ vielfältige Bedeutungen. Durch missverständliche oder gar unsachgerechte Bezeichnung der in bisherigen PPP-Modellvorhaben zum Einsatz gekommenen Konstruktionen, wird die kritische Diskussion der Modellvarianten in der Öffentlichkeit derzeit erheblich erschwert. Die Vor- und Nachteile der jeweiligen Modellvarianten sind für Außenstehende weder erkenn- noch bewertbar, wenn ihnen aus Unkenntnis oder auch mit bewusstem Kalkül unpassende praktische Beispiele zugeordnet werden. Die Ursache ist in einer wenig standardisierten, multidimensionalen Welt an Konzeptbegriffen zu finden, die dringend einer autoritären Klärung bedarf. Eine solche Begriffsklärung von höchster Stelle schafft erst die nötigen Voraussetzungen für ein aussagekräftiges Benchmarking der Projekte untereinander.

8. Ihre wahre Wirtschaftlichkeit entfalten PPP-Projekte vor allem auch in der Nutzenstiftung. Bisherige Wirtschaftlichkeitsanalysen setzen hingegen nur bei den Kosten an

Der von den Nutzern wahrgenommene positive Effekt von PPPs liegt oftmals nicht im Bereich der Kosten, sondern im Bereich der Nutzenstiftung der PPP-Projekte. So haben empirische Studien der TU Darmstadt im Offenbacher Schulprojekt gezeigt, dass die Motivation von Schülern und Lehrern sowie die Identifikation der Nutzer mit Ihrer Schule nach der Durchführung der PPP-finanzierten Sanierungsmaßnahmen signifikant gestiegen ist. Ganz allgemein ist von einer erheblichen Steigerung der Arbeitsproduktivität durch PPP-Maßnahmen auszugehen, die allerdings meist keine Berücksichtigung in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen findet.

9. Die Berechnungsgrundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und insbesondere die Bewertung der Risiken sind oftmals nicht ausreichend abgesichert

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist eine umfassende Kostenschätzung für die Leistungen Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben erforderlich. Die derzeit vorhandenen Datengrundlagen zur Kostenschätzung sind jedoch besonders hinsichtlich der Betriebskosten und der Risikokosten nicht ausreichend abgesichert und standardisiert. Folge ist eine sehr große Variation der Ergebnisse.

Die aktuelle Situation erfordert daher Verbesserungen in folgenden Punkten:

- Schaffung einheitlicher Berechnungsgrundlagen für Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten
- Verbesserung der Prognose der Risikokosten mittels statistischer oder modellhafter Evaluation

- Definition von ausreichend abgesicherten Informationen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Identifikation von Forschungsbedarf für die unsicheren Bereiche

10. Die Beschreibung der Ist- und Sollzustände von Bauteilen und Anlagen muss verbessert werden

Bei Neubauten kann hinsichtlich der eindeutigen Beschreibung der geforderten Leistungen auf einen langjährigen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden. Ergänzend zur konventionellen Beschaffung ist bei PPP-Projekten zusätzlich der geforderte Sollzustand von Bauteilen und Anlagen nach meist 20-30-jähriger Betriebszeit konkret und rechtssicher zu definieren.

Sanierungsprojekte erfordern darüber hinaus die Definition der Ist-Zustände von bestehenden Bauteilen und Anlagen, die vom privaten Partner übernommen, für viele Jahre betrieben und nach Vertragsende zu einem definierten Sollzustand übergeben werden müssen.

Insbesondere bezüglich der Beschreibung dieser Ist- aber auch der Sollzustände besteht derzeit meist Interpretationsspielraum bei gleichzeitig hoher Kostenrelevanz. Vor diesem Hintergrund sind einheitliche, standardisierte Beschreibungsmethoden zu entwickeln und künftigen Ausschreibungen zugrunde zu legen. Die Ist- und Soll-Zustandsbeschreibungen müssen dabei einerseits so offen sein, dass sie ausreichend Spielraum zur Optimierung der Lebenszykluskosten lassen und andererseits so konkret sein, dass sich die Vorgaben in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, den Ausschreibungsunterlagen und den Angeboten sicher abbilden lassen. Die alleinige und eindeutige Vorgabe von Lebensdauern und Austauschzyklen von Bauteilen und Anlagen ist hier nicht zielführend, da so keine qualitative Optimierung der Produkte möglich ist.

11. Zur Qualifizierung der Risikodiskussion müssen sich die öffentlichen Auftraggeber zur Verbesserung ihrer Datengrundlagen verpflichten

Erfolgsentscheidend für ein PPP-Projekt ist die optimale Verteilung der Risiken auf die Projektpartner entsprechend der Risikomanagementkompetenz. Aktuell stehen jedoch bezüglich der wirtschaftlichen Bewertung von Risiken nur vereinzelt fundierte Datengrundlagen (z.B. zur Eintrittswahrscheinlichkeit, Auswirkung und statistischen Verteilung von Risiken) zur Verfügung. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl der aktuell vorhandenen Risiken und damit die Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten unterschätzt werden. Für eine gesicherte Risikodiskussion ist die Datengrundlage auf Seiten der öffentlichen Hand zu verbessern. Hierzu trägt auch die Offenlegung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei (siehe These 5).

12. Grundlegende Methodik der Risikobewertung weist Optimierungspotenziale auf

Derzeit erfolgt die Kalkulation der Risiken in Form eines Zuschlagverfahrens. Dieses Verfahren ist methodisch zweifelhaft und führt nicht selten zu realitätsfernen Ergebnissen. Insbesondere unterstellt dieses Verfahren die lineare Bewertung der Risiken

durch den Entscheidungsträger. Im konkreten Fall der Baukosten bei PPPs würde dies beispielsweise bedeuten, dass ein mit 5-prozentiger Wahrscheinlichkeit eintretender Kostennachteil von 10 Millionen Euro ebenso bewertet wird wie ein mit 95%iger Sicherheit eintretender Kostennachteil von 526.000 Euro. Gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte die öffentliche Hand betragsmäßig hohe Risiken überproportional scheuen, insbesondere dann, wenn diese bei Eintreten die Haushaltsstabilität existenziell bedrohen können. Mit Hilfe simulativer und analytischer Verfahren der Risikoanalyse kann die situationsspezifische Risikoeinstellung der öffentlichen Hand realitätsnah berücksichtigt werden. Für die Anwendung dieser Verfahren der Risikoanalyse ist eine verbesserte Datengrundlage erforderlich (siehe These 11).

13. Die Einführung von standardisierten Risikogruppen und -klassen ist unumgänglich

Die Risikoidentifikation und -bewertung mit einer anschließenden optimalen Aufteilung der Risiken auf die Partner ist ein Kernstück jedes PPP-Projektes und auch des Wirtschaftlichkeitsvergleiches. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, die vorgesehene Risikoverteilung in den PPP-Verträgen eindeutig aufzunehmen.

Derzeit besteht jedoch erheblicher Interpretations- und Auslegungsspielraum bei der rechtlichen Bewertung von PPP-Verträgen und der in den Verträgen vorgenommenen Risikoverteilung – zum einen aufgrund fehlender Erfahrung bei der Vertragsgestaltung und zum anderen aufgrund von fehlenden Präzedenzfällen der Gerichte. Die interpretierbaren bzw. auslegungsfähigen PPP-Verträge führen zu einer uneinheitlichen wirtschaftlichen Bewertung der Risiken auf öffentlicher und privater Seite. Für die Vergabe von PPP-Projekten bedeutet dies eine große Unsicherheit für alle Beteiligten, da Angebote nicht immer vergleichbar sind und erhebliche Transaktionskosten insbesondere bei der rechtlichen Projektbetreuung entstehen.

Es sollten daher in Expertenrunden Risikogruppen und -klassen identifiziert werden, die in Musterverträgen mit Formulierungsvorschlägen für einzelne Risiken transparent dargestellt werden können und sowohl im Wirtschaftlichkeitsvergleich als auch im Angebot der Bieter einfache Berücksichtigung finden können.

14. Eine allgemeingültige Definition von „nicht kalkulierbaren“ Risiken ist dringend erforderlich

Aktuelle PPP-Projekte beinhalten häufig die Übertragung von Risiken, die weder von der öffentlichen Hand noch vom privaten Partner kalkuliert werden können. Da solche „nicht kalkulierbaren“ Risiken keine fundierte Berücksichtigung im Wirtschaftlichkeitsvergleich finden können, muss eine Übertragung auf den privaten Partner ausgeschlossen werden.

In Fachausschüssen sollten daher „nicht kalkulierbare“ und damit auch vergaberechtlich nicht übertragbare Risiken definiert und in standardisierten Verträgen berücksichtigt werden. Sobald der Projektbestand ausreichend groß ist, besteht zukünftig die Möglichkeit solche Risiken zu versichern oder, wie beispielsweise in Großbritannien gängige Praxis, in sehr großen Portfolien institutioneller Investoren herauszudiversifizieren.

Bisher in dieser Reihe erschienen

Alexander Herrmann (2005): Analyse der Anfangsrenditen in Frankfurt, Paris, London & New York. Ein Beitrag zur Vergleichbarkeit von Immobilienrenditen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr.1.

Alexander Bräscher (2005): Real Estate Private Equity (REPE) im Spannungsfeld von Entwickler, Kreditinstitut und Private-Equity-Gesellschaft. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr.2.

Nadine Hainbuch (2006): Status Quo und Perspektiven immobilienwirtschaftlicher PPPs. PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland aus Sicht des privaten Investors. Ergebnisse einer empirischen Analyse. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 3.

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V.(2006): Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 4.

Sebastian Kühlmann (2006): Systematik und Abgrenzung von PPP-Modellen und Begriffen. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 5.

Dirk Krupper (2006): Target Costing für die Projektentwicklung von Immobilien als Instrument im Building Performance Evaluation Framework. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 6.

Moritz Lohse (2006): Die wirtschaftliche Situation deutscher Wohnungsunternehmen - eine empirische Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 7.

Andreas Pfnür, Patricia Egres, Klaus Hirt (2007): Ganzheitliche Wirtschaftlichkeitsanalyse bei PPP Projekten dargestellt am Beispiel des Schulprojekts im Kreis Offenbach. Ergebnisbericht zur empirischen Untersuchung. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen forschung und Praxis, Band Nr. 8.

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V.(2007): Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen forschung und Praxis, Band Nr. 9.