



Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Public Private Partnerships

Verfasser: Johannes Pogoda
Lehrveranstaltung: A 501 Public Private Partnership
Dozent: Prof. Dr. Thomas Gasteyer / Steffen Amelung
Semester: Wintersemester 2014/15

Speyer, 5. Januar 2015

Gliederung

I. Einführung.....	6
II. Die vier Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	6
1. Phase 1.....	7
a. Bedarfsfeststellung.....	7
b. Skizzierung der Maßnahme.....	8
c. PPP-Eignungstest.....	8
d. Entscheidung am Ende dieser Phase.....	9
2. Phase 2.....	9
a. Bildung des Public Sector Comparator.....	9
aa. Berücksichtigung von Risiken und deren Bewertung.....	10
bb. Transaktionskosten.....	11
b. Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	12
c. Entscheidung am Ende dieser Phase.....	13
3. Phase 3.....	13
4. Exkurs zur Methodik: Kapitalwert- und Nutzwertanalyse.....	14
a. Kapitalwertanalyse.....	15
b. Nutzwertanalyse.....	17
5. Phase 4.....	18
III. Fazit.....	18

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien des Bundesverbands Public Private Partnership e. V., Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen. Ein Thesenpapier (abrufbar unter: http://www.real-estate.bwl.tu-darmstadt.de/media/bwl9/dateien/arbeitspapiere/arbeitspapier_13.pdf - letzter Abruf: 30.12.2014 14.15 Uhr) (Zitiert: *BPPP*, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen)

Berk, Jonathan / DeMarzo, Peter, Grundlagen der Finanzwirtschaft. Analyse, Entscheidung und Umsetzung (München: Pearson 2011) (Zitiert: *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft)

Bundesministerium für Finanzen, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. RdSchr. des BMF vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 20.12.2013 (abrufbar unter: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-SF-A001.pdf> - letzter Abruf: 30.12.2014 19.40 Uhr) (Zitiert: *BMF*, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen)

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Straßenentwicklung / Deutscher Sparkassen- und Giroverband, PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften (Bad Homburg: vvb. 2008) (Zitiert: *BMVBS/Deutscher Sparkassen- und Giroverband*, PPP-Handbuch)

Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bonn: 2007) (Zitiert: *Bundesrechnungshof*, Jahresbericht 2007)

Demuth, Björn / Kaiser, Daniel, Die Folgen der Zinsschranke auf PPP-Projekte nach dem neuen BMF-Schreiben vom 4.7.2008 - IV C 7 - S 2742/07/10001, BB 2008, 2497-2501

Diederichs, Claus Jürgen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, NZBau 2009, 547-552

FMK-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006 (abrufbar unter http://www.oepplattform.de/media/attachments/Leitfaden_Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen_bei_PPP_NRW_1.pdf - letzter Abruf: 12.11.2014 11.39 Uhr)

Haubner, Tobias, Die Auswirkungen des Almunia-Pakets auf Public Private Partnerships, EuZW 2013, 816-820

von Hirschhausen, Christian / Beckers, Thorsten, Transaktionskosten bei PPP-Projekten (abrufbar unter: <http://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/296557/> - letzter Abruf: 10.12.2014 16.04 Uhr)

Hüsken, Christian Bernd / Mann, Suzanne, Der Staat als "Homo Oeconomicus"? Drei Säulen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs bei Public Private Partnerships, DÖV 2005, 143-152

Jünger, Hans Christian / Koch, Markus, Standardisiertes Verfahren zur Gesamtkostenkalkulation von PPP-Projekten, IR 2009, 311-315

Kanthak, Norbert / Lenzen, Andreas, Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Modellen, in: *Meyer-Hoffmann, Bettina / Riemenschneider, Frank / Weihrauch, Oliver*

(Hrsg.), Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis (Köln, München: Carl Heymanns 2008), 317-339 (Zitiert: *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership)

Kupjetz, Jörg / Eftekharzadeh, Puya, PPP im Verkehrswesen. Entwicklung und Stand in Deutschland und Großbritannien, NZBau 2013, 142-148

Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Leitfaden für die Erstellung kommunaler Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Ein Leitfaden des Ministerium des Innern für die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Brandenburg für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 2012 (abrufbar unter <http://www.doppik-kom.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.325509.de> - letzter Abruf: 12.11.2014 11.47 Uhr) (Zitiert: *Ministerium des Innern des Landes Brandenburg*, Leitfaden für die Erstellung kommunaler Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen)

Mühlenkamp, Holger, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP). PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? (abrufbar unter <http://www.foevspeyer.de/fbpdf/dp-055.pdf> - letzter Abruf: 12.11.2014 11.40 Uhr) (Zitiert: *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships)

ders., Public Private Partnership aus Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership (Baden-Baden: Nomos 2006), 29-48 (Zitiert: *Mühlenkamp*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt)

Nathmann, Marc, Wirtschaftlichkeitsvergleich bei Public Private Partnership Projekten, 2013 (abrufbar unter: <http://www.grin.com/de/e-book/213585/wirtschaftlichkeitsvergleich-bei-public-private-partnership-projekten> - letzter Abruf: 23.12.2014 12.09 Uhr)

Pfnür, Andreas, Möglichkeiten und Grenzen der Risikoallokation zur Effizienzsteigerung von PPP-Projekten, in: *Pechlanger, Harald / von Holzschuher, Wolf / Bachinger, Monika* (Hrsg.), Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen (Wiesbaden: Gabler 2009), 27-52 (Zitiert: *Pfnür*, in: Unternehmertum und Public Private Partnership)

Roth, Frank, Die Risikoverteilung bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) aus vergaberechtlicher Sicht, NZBau 2006, 84-91

Shirvani, Foroud, Public Private Partnership und die Subsidiaritätsprüfung bei öffentlichen Unternehmensbeteiligungen, DÖV 2011, 865-873

Välilä, Timo / Dudkin, Gerti, European Investment Bank. Economic and Financial Report 2005/03. Transaction Costs in Public-Private Partnerships: A First Look at The Evidence (abrufbar unter: http://www.eib.org/attachments/efs/efr_2005_v03_en.pdf - letzter Abruf 30.12.2014 19.23 Uhr) (Zitiert: *European Investment Bank*, Economic and Financial Report 2005/03)

Weber, Martin, Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership (Baden-Baden: Nomos 2006), 139-157 (Zitiert: *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt)

ders. / Moß, Oliver / Parzych, Andreas, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Erkenntnis- und Entscheidungsprozess, in: Weber, Martin / Schäfer, Michael / Hausmann, Friedrich Ludwig / Alfen, Hans Wilhelm / Drömann, Dietrich (Hrsg.), Public private partnership (München: Beck 2006), 499-597 (Zitiert: Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership)

Ziekow, Jan, Rechtliche Fragen der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) für das Handwerk, in: Küpper, Hans-Ulrich / Semper, Lothar (Hrsg.), Chancen und Risiken von PPP: Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive, 129-241 (abrufbar unter: http://www.lfi-muenchen.de/lfi/moe_cms/main/ASSETS/bwl_pdfs/LFI_bwl_PPP.pdf - letzter Abruf: 30.12.2014 19.06 Uhr) (Zitiert: Ziekow, in: Küpper/Semper, Chancen und Risiken von PPP)

I. Einführung

Es gibt viele verschiedene öffentliche Aufgaben. Je nach Art der Aufgabe kommen mehrere Beschaffungsvarianten in Betracht. Um zu entscheiden, welche Variante für die konkrete Aufgabe herangezogen wird, ist deren Wirtschaftlichkeit maßgeblich. Public Private Partnerships (im Folgenden PPP abgekürzt) stellen eine mögliche Beschaffungsvariante und haben allgemein den Ruf, öffentliche Aufgaben effizienter zu erledigen.¹ Um zu überprüfen, ob diese These bei der konkreten öffentlichen Aufgabe zutrifft und eine PPP die wirtschaftlichste aller Beschaffungsvarianten darstellt, bedarf es der umfassenden Untersuchung aller Varianten.²

Die Pflicht, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, besteht bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes und der Länder.³ Sie ergibt sich bereits aus dem in Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG genannten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und wird einfachgesetzlich durch § 6 Abs. 2 HGrG⁴ und § 7 Abs. 2 BHO bzw. den gleichlautenden Bestimmungen der jeweiligen LHO konkretisiert.⁵ Mit der Pflicht, eine solche Untersuchung vorzunehmen, geht die Pflicht einher, diese umfassend zu dokumentieren.⁶

Die Wirklichkeit stellt sich jedoch anders dar: in fast 85 % der Fälle, in denen öffentliche Auftraggeber verpflichtet waren, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, wurde diese nicht, nicht vollständig oder nicht ordnungsgemäß durchgeführt; zu diesem Ergebnis kam der Bundesrechnungshof 2007 nach der Überprüfung von 40.000 Maßnahmen.⁷

II. Die vier Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterteilt man in vier Phasen.⁸ Ziel der ersten drei Phasen ist es, jene Beschaffungsvarianten zu identifizieren, die mangels Wirtschaftlichkeit

¹ So u. a. *Kupjetz/Eftekharzadeh*, NZBau 2013, 142 (145) mit Verweis auf *BMVBS/Deutscher Sparkassen- und Giroverband*, PPP-Handbuch, 12; vgl. *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Wehrauch, Public Private Partnership, Rn. 797 f.; *Demuth/Kaiser*, BB 2008, 2497 (2497); vgl. auch *Mühlenkamp*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 30; kritisch und m. w. N. *ders.*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 25 ff.

² Vgl. auch *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 499 f.

³ § 7 Nr. 2 VV-BHO; *BMF*, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, 3.

⁴ Das HGrG gilt gem. § 1 S. 2 HGrG sowohl für den Bund als auch für die Länder.

⁵ Vgl. *Bundesrechnungshof*, Jahresbericht 2007, 18; *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 140 ff.; ausführlicher *Ziekow*, in: *Küpper/Semper*, Chancen und Risiken von PPP, 192 ff.; umfassend zum kommunalrechtlichen Rahmen *Shirvani*, DÖV 2011, 865 (865 ff.).

⁶ *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 557; *FMK-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“*, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 31.

⁷ *Bundesrechnungshof*, Jahresbericht 2007, 18; siehe auch *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (547).

⁸ Andere Strukturierungen denkbar, siehe z. B. *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 502 oder *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (550).

nicht realisierbar sind. Mit anderen Worten soll in den ersten drei Phasen die wirtschaftlichste aller Beschaffungsvarianten herausgearbeitet werden. Idealerweise verringert sich die Zahl der noch in Betracht kommenden Beschaffungsvarianten am Ende einer jeden Phase infolge der jeweils zu treffenden Entscheidung. Insofern kann man sich die ersten drei Phasen wie drei einzelne Siebe vorstellen, deren Maschen immer kleiner werden, sodass am Ende nur noch die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante verbleibt.

1. Phase 1

In der ersten Phase wird zunächst der Bedarf festgestellt, um sodann die Maßnahme zu skizzieren.⁹ Diese beiden Arbeitsschritte mögen auf den ersten Blick banal erscheinen, doch sie legen die Grundlage für die gesamte weitere Untersuchung. Fehler, die man hier begeht, werden sich wie ein roter Faden durch die Untersuchung ziehen und sind, wenn überhaupt, nur schwer im Nachhinein zu korrigieren. Gerade bei Maßnahmen, die mittels PPP realisiert werden, werden hier bereits Weichen gestellt. So bringt ein falsch prognostizierter Bedarf die Auftragnehmer nicht selten in wirtschaftliche Bedrängnis.¹⁰

So können dann auch bereits in dieser ersten Phase PPP-Modelle aus dem Pool der möglichen Beschaffungsvarianten ausscheiden, sofern sie sich nicht eignen, um die skizzierte Maßnahme zu realisieren.

a. Bedarfsfeststellung

Ausgangspunkt ist stets die Feststellung eines Bedarfes seitens der öffentlichen Auftraggeber.¹¹ PPP-Projekte zeichnen sich meist durch ihre langen Vertragslaufzeiten aus, weshalb bei der Ermittlung des Bedarfes nicht nur der aktuelle Bedarf, sondern vielmehr auch dessen künftige Entwicklung berücksichtigt werden muss.¹² Diesen Bedarf zu prognostizieren, stellt die erste Herausforderung dar. Diese Prognose bildet die Grundlage für die weitere Untersuchung und kann bereits über den Erfolg eines etwaigen PPP-Projekts entscheiden.

Da nicht jeder Bedarf gedeckt werden kann, schließt sich an die Bedarfsfeststellung stets die Frage an, ob sich die erforderliche Maßnahme überhaupt (finanziell) realisieren ließe.¹³ Falls nicht, kann die Idee nicht weiterverfolgt werden. Wenn jedoch eine Realisierung als

⁹ Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 503.

¹⁰ So z. B. beim Warnowtunnel, nicht aber beim Herrentunnel in Lübeck, siehe Kupjetz, NZBau 2013, 142 (143).

¹¹ Anschauliches Beispiel hinsichtlich der bei einem Bauvorhaben zu beantwortenden Fragen bei Kanthak/Lenzen, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 806 f.

¹² FMK-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 14.

¹³ Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 503 f.; Kanthak/Lenzen, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 808 f.

(finanziell) möglich erachtet wird, muss im Folgenden die wirtschaftlichste Realisierungsvariante ermittelt werden.

b. Skizzierung der Maßnahme

Die nächste Herausforderung besteht darin, das Projekt und den Projektrahmen möglichst konkret zu beschreiben.¹⁴ Maßgeblich ist dabei die Frage, welche Outputs das Projekt liefern soll, und nicht die Frage, wie das Projekt konzeptioniert und realisiert werden soll.¹⁵ Letztere Frage zu beantworten, obliegt vorrangig den einzelnen Anbietern bzw. Bewerbern.

c. PPP-Eignungstest

Anhand der nun feststehenden Eckpunkte der Maßnahme kann überprüft werden, ob sich das Projekt grundsätzlich für eine Realisierung durch eines oder mehrere der PPP-Modelle eignet.¹⁶ Dies erfolgt anhand zuvor definierter Kriterien, die man in obligatorische und fakultative unterscheiden sollte. Bei Nichtvorliegen eines obligatorischen Kriteriums scheidet diese Variante aus, sofern nicht durch eine Anpassung des gewählten PPP-Modells noch die Konformität erzielt werden kann. Fakultative Kriterien sollten zumindest qualitativ gewichtet werden, ggf. kann auch eine Quantifizierung vorgenommen werden, um eine Vergleichbarkeit der verschiedenen Varianten herstellen zu können.

Die regelmäßig zu überprüfenden Kriterien können in vier Gruppen unterteilt werden.¹⁷ Es gibt allgemeine PPP-Kriterien, die die generelle Eignung des Projekts für eine PPP hinterfragen. Es geht hierbei insbesondere um Fragen der Risikoallokation zwischen den Beteiligten, das Projektvolumen, die Projektdauer und die Vergütungsmöglichkeiten. Die zweite Gruppe bilden branchenspezifische Kriterien wie z. B. die Wettbewerbssituation und die Innovationszyklen in der jeweiligen Branche sowie etwaige branchenspezifische Prognosen. Zur dritten Kategorie gehören die modellspezifischen Kriterien - jene Kriterien, deren Bewertung sich je nach gewähltem PPP-Modell verändert. Die letzte Kategorie bilden projektspezifische Kriterien wie beispielsweise bestehende rechtliche oder tatsächliche Grenzen sowie etwaige Prognosen, insbesondere demografische Prognosen.

¹⁴ Vgl. *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Wehrauch, Public Private Partnership, Rn. 810 f., 814.

¹⁵ *Jünger/Koch*, IR 2009, 311 (311); vgl. auch *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 504 f.

¹⁶ *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Wehrauch, Public Private Partnership, Rn. 816 f.; ähnlich *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 506.

¹⁷ Ausführlich zu den einzelnen Kriterien *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 506 ff.

d. Entscheidung am Ende dieser Phase

Am Ende der ersten Phase besteht eine ausreichende Entscheidungsgrundlage, um als Vergabestelle die Frage zu beantworten, ob PPP-Beschaffungsvarianten weiterverfolgt werden sollen und wenn ja, welche.¹⁸ Bereits an dieser Stelle können sämtliche PPP-Varianten aus dem Pool ausscheiden.

2. Phase 2

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient insgesamt dem Vergleich der verschiedenen Beschaffungsvarianten. Um diesen Vergleich zu erleichtern, bildet man in der zweiten Phase den sog. Public Sector Comparator. Der Wert des Public Sector Comparator resultiert letztlich aus der (vorläufigen) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und bildet zugleich die Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt.¹⁹

a. Bildung des Public Sector Comparator

Der Public Sector Comparator ergibt sich aus der Summe aller Kosten des Projekts, die der öffentlichen Hand bei konventioneller Beschaffung und Finanzierung entstünden, abzüglich etwaiger Erlöse, die die öffentliche Hand im Gegenzug erhielte.²⁰ Er bildet somit die Benchmark für die anderen Beschaffungsvarianten und ermöglicht es, die anderen Beschaffungsvarianten zu quantifizieren.

Als Kosten können zu berücksichtigen sein: Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Betriebs-, Instandhaltungs-, Transaktions-, Verwaltungs- und Risikokosten.²¹ Demgegenüber unterscheidet man regelmäßige und einmalige Erlöse. So zählen zu den regelmäßigen Erlösen vor allem Einnahmen aus Gebühren oder Nutzungsentgelten, wohingegen der Erlös aus der Verwertung eines Objekts i. d. R. ein einmaliger Erlös sein wird.²² Zu betonen ist an dieser Stelle, dass nur solche Zahlungen Berücksichtigung finden dürfen, die zulasten oder zugunsten der öffentlichen Hand erfolgen, denn Ziel des Public Sector Comparator ist es gerade, die Zahlungsbilanz der öffentlichen Hand je nach gewählter Beschaffungsvariante zu ermitteln. Dementsprechend bleiben bei der Berechnung insbesondere jene Erlöse außer Acht, von denen ausschließlich die Privaten profitieren.

¹⁸ *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (551); *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 508 f.; vgl. auch *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 818 f.

¹⁹ *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (551).

²⁰ *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 825.

²¹ Ausführlich zu den einzelnen Kostenarten *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 512 ff.

²² Ähnlich *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 844 f.

Zwei Kostenstellen spielen bei PPP-Projekten eine herausgehobene Rolle, da sie häufig über Erfolg oder Misserfolg eines PPP-Projekts entscheiden,²³ und müssen dementsprechend auch bei der Berechnung des Public Sector Comparator besonders sorgfältig ermittelt werden: die Risiko- und die Transaktionskosten.

aa. Berücksichtigung von Risiken und deren Bewertung

PPP-Projekte zeichnen sich meist durch einen langen Projektzeitraum aus. Je weiter Schätzungen in die Zukunft reichen, desto geringer wird regelmäßig ihr Aussagegehalt, da diese Prognosen vielfältigen Einflüssen unterliegen, deren künftige Entwicklung man ebenfalls nur vermuten kann.²⁴ Diesem Aspekt muss bei der Ermittlung der Risiken und der Berechnung der Risikokosten Rechnung getragen werden. Es soll jedoch nicht der Eindruck entstehen, dass es sich hierbei nur um Risiken im eigentlichen Sinne handelt; denkbar ist auch eine positivere Entwicklung des Szenarios, insofern können Risiken auch Chancen darstellen.²⁵ Jedenfalls müssen sämtliche Annahmen und Berechnungen umfassend dokumentiert und die Risikokosten gesondert ausgewiesen werden, damit die Risikokosten für alle nachvollziehbar sind.

In der Realität können sämtliche Ist-Kosten von den Soll-Kosten divergieren, dementsprechend differenziert man regelmäßig in Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Betriebs-, Instandhaltungs-, Transaktions-, Verwaltungs-, Insolvenz-, Nachfrage- und Verwertungsrisiken.²⁶ Diese Risiken trägt nicht eine Seite pauschal, sondern deren Verteilung ist häufig Gegenstand der Verhandlungen, die sich von dem Prinzip leiten lassen sollten, dass derjenige für ein Risiko verantwortlich ist, der dies am besten bewältigen kann.²⁷

Um die einzelnen Risikokosten zu ermitteln, muss zunächst ein konkretes Risiko identifiziert und dieses sodann quantifiziert werden.²⁸ Es sollten hinsichtlich eines jeden Risikos alle Szenarien in einer Weise ausgearbeitet werden, sodass die Kosten des jeweiligen Szenarios und dessen Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet werden können. Die

²³ Vgl. *Weber/Moß/Parzych*, in: *Public private partnership*, 528.

²⁴ Vgl. *Pfnür*, in: *Unternehmertum und Public Private Partnership*, 28, 30 f., 49; vgl. auch *Weber/Moß/Parzych*, in: *Public private partnership*, 528.

²⁵ So auch *Weber/Moß/Parzych*, in: *Public private partnership*, 528 und *Pfnür*, in: *Unternehmertum und Public Private Partnership*, 28, 49.

²⁶ Anschauliches Beispiel bei *Pfnür*, in: *Unternehmertum und Public Private Partnership*, 29 f.; vgl. auch *Mühlenkamp*, *Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships*, 10 ff.

²⁷ Umfassend zur Bedeutung von Risikoallokation und -management *Pfnür*, in: *Unternehmertum und Public Private Partnership*, 28 und *Weber/Moß/Parzych*, in: *Public private partnership*, 528 ff.; zu den vergaberechtlichen Grenzen der Risikoverteilung siehe *Roth*, *NZBau* 2006, 84 (84 ff.).

²⁸ Ausführlich zu dieser Variante der Risikobewertung, aber auch zu anderen Ansätzen *Weber/Moß/Parzych*, in: *Public private partnership*, 530 ff.; siehe auch *Kanthak/Lenzen*, in: *Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch*, *Public Private Partnership*, Rn. 849 ff.

Kosten eines Einzelrisikos entsprechen dann der Summe der Kosten aller Szenarien multipliziert mit ihren jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeiten:

$$\text{Einzelrisikokosten}_i = \sum p_{i,j} \times \text{Kosten}_{i,j}, \text{ wobei } \sum_{j=1}^J p_{i,j} = 1.^{29}$$

Die Gesamtrisikokosten ergeben sich aus der Summe aller Einzelrisikokosten:

$$\text{Gesamtrisikokosten} = \sum \text{Einzelrisikokosten}_i.$$

bb. Transaktionskosten

Die Transaktionskosten bilden den zweiten neuralgischen Kostenpunkt,³⁰ denn diese können bis zu 30 % der Gesamtkosten ausmachen.³¹ Dadurch können sie einerseits die Kosteneffizienz einer PPP-Realisierung bis auf Null reduzieren und andererseits sich als Hindernis für potenzielle Anbieter herausstellen, die aufgrund der Höhe der Transaktionskosten von einer Bewerbung gänzlich absehen.³² Ob ein PPP-Projekt überhaupt realisiert werden kann, hängt somit entscheidend von den Transaktionskosten ab.³³ Wie hoch diese absolut und relativ im Verhältnis zu den Gesamtkosten ausfallen, hängt jedoch wiederum von dem jeweiligen Projekt, insbesondere von dessen Volumen und dessen Laufzeit ab.³⁴ Die Europäische Investitionsbank schätzt, dass die Transaktionskosten im Durchschnitt ca. 10 % der Gesamtkosten ausmachen.³⁵ Andere Schätzungen gehen von einem Anteil der Transaktionskosten an den Gesamtkosten zwischen 1 % und 30 % aus.³⁶

Transaktionskosten werden allgemein als jene Kosten definiert, die einem aufgrund einer Transaktion entstehen.³⁷ Unter einer Transaktion versteht man den Austausch von Leistungen.³⁸ Transaktionskosten werden unterteilt in Anbahnungs-, Informationsbeschaffungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs- und

²⁹ Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 533 ff.

³⁰ Umfassend hierzu Mühlenkamp, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 29 ff., 45; Mühlenkamp, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 29 ff.; EIB, Economic and Financial Report 2005/03, 4 ff.

³¹ Mühlenkamp, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 29 f. m. w. N.

³² von Hirschhausen/Beckers, Transaktionskosten bei PPP-Projekten.

³³ Mühlenkamp, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 37 ff.; andere stellen dies in Frage, siehe BPPP, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen, 1 f.

³⁴ European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/03, 15 ff.; von Hirschhausen/Beckers, Transaktionskosten bei PPP-Projekten.

³⁵ European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/03, 25; von Hirschhausen/Beckers, Transaktionskosten bei PPP-Projekten.

³⁶ M. w. N. Mühlenkamp, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 26 f., 29 f.

³⁷ Vgl. <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/transaktionskosten/transaktionskosten.htm> - letzter Abruf: 2.1.2015 16.30.

³⁸ Vgl. <http://www.wirtschaftslexikon24.com/d/transaktion/transaktion.htm> - letzter Abruf: 2.1.2015 16.30.

Kontrollkosten.³⁹ Bei Vergabeverfahren im Allgemeinen zählen zu den Transaktionskosten vor allem die Kosten des Vergabeprozesses, inklusive jener Kosten für die beanspruchte technische, juristische oder wirtschaftliche Beratung.⁴⁰ In zeitlicher Hinsicht müssen dabei alle Kosten Berücksichtigung finden, die im Vorfeld der Vergabe, während der Vergabe oder während des gesamten Projektzeitraums entstehen (gesamter Lebenszyklus) - dies gilt auch für alle anderen Kostenstellen.

Die Projekte, die regelmäßig für eine Realisierung durch PPP in Betracht kommen, zeichnen sich durch ein hohes Maß an Komplexität aus. Hiermit einher geht ein gesteigener Bedarf an externer Expertise in Ermangelung ausreichender eigener Expertise. Die somit bereits eh schon höheren Transaktionskosten steigen oftmals noch weiter an, wenn das Projekt durch eine PPP realisiert wird.⁴¹ Dies kann im Wesentlichen auf drei Gründe zurückgeführt werden. Bereits der Begriff PPP macht deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen den Privaten und der öffentlichen Hand intensiver ist als bei einer gewöhnlichen Auftragsvergabe. Die zum Teil gegenläufigen Interessen der Beteiligten auszugleichen, bedeutet meist höhere Vereinbarungskosten. Nach Abschluss der Vereinbarung muss von der öffentlichen Hand fortlaufend kontrolliert werden, ob die Vereinbarung von allen Beteiligten eingehalten wird, wodurch wiederum die Kontrollkosten steigen können. Sollte ein Projekt, das in der Vergangenheit konventionell realisiert wurde, künftig mittels PPP realisiert werden, so müssen behördliche Prozesse reorganisiert werden, was Anpassungskosten verursacht.

b. Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Nachdem in einem ersten Schritt der Public Sector Comparator erarbeitet wurde, geht man im zweiten Schritt der Frage nach, welche Kosten und Erlöse die Alternativen verursachen würden. Für jede Alternative müssen wiederum die Kosten, Erlöse und Risiken des gesamten Lebenszyklusses ermittelt werden.⁴² Da Private regelmäßig keine Einblicke in ihre interne Kostenrechnung gewähren, müssen die jeweiligen Zahlen anhand von empirischen Daten, Richtwerten oder ausgehend von den Daten der konventionellen Beschaffung ermittelt werden; in Betracht kommen ebenfalls die Informationen aus früheren, vergleichbaren Projekten, Erfahrungswerte interner oder externer Experten oder

³⁹ *BPPP*, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen, 3; vgl. auch *Mühlenkamp*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 34.

⁴⁰ *BPPP*, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen, 5.

⁴¹ Vgl. *Mühlenkamp*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 37.

⁴² *FMK-Arbeitsgruppe* „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 28 ff.

die Erkenntnisse aus einer Ansprache potentieller Bieter.⁴³ Letzteres kann auch einer Verifizierung der ermittelten Daten dienen, sofern die Summe der selbst ermittelten Zahlen der Zahl entspricht, die der potentielle Bieter für diese Leistungen insgesamt in Aussicht stellt. Wichtig ist, dass die Summen der einzelnen Beschaffungsvarianten noch um die Kosten der öffentlichen Hand ergänzt und etwaige Kostenremanenzen berücksichtigt werden, um die Vergleichbarkeit aller Varianten mit dem Public Sector Comparator herzustellen.⁴⁴

Wie detailliert eine solche vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist, hängt vom jeweiligen Projekt und dessen Komplexität sowie Volumen ab.⁴⁵ Die Vergabestelle muss in ihre Untersuchung alle verfügbaren, aber auch all jene Informationen einfließen lassen, die mit vertretbarem Aufwand beschafft werden können.⁴⁶

c. Entscheidung am Ende dieser Phase

Mit den Erkenntnissen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und einem ersten Vergleich der noch verbliebenen PPP-Modelle anhand des Public Sector Comparators kann die Vergabestelle darüber befinden, ob eine Ausschreibung in einer oder mehreren PPP-Varianten erfolgen soll, oder, ob ausschließlich „konventionell“ ausgeschrieben wird.⁴⁷

3. Phase 3

In Phase 3 erfolgt die Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung sowie die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.⁴⁸ Die gesamte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verfolgt das primäre Ziel, die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu ermitteln; in dieser Phase wird dieses Ziel erreicht und dem wirtschaftlichsten Angebot wird am Ende der Phase der Zuschlag erteilt.⁴⁹

Als Vergabeverfahren wird i. d. R. aufgrund der hohen Komplexität von PPP-Projekten und der der Outputorientierung geschuldeten konzeptionellen Offenheit der Leistungserbringung das Verhandlungsverfahren gewählt.⁵⁰ Die Vergabestelle muss sich hierdurch nicht von vornherein auf ein bestimmtes PPP-Modell festlegen, sondern kann im

⁴³ Weber, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 152.

⁴⁴ Weber, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 152.

⁴⁵ Weber, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 152 f.

⁴⁶ FMK-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 28.

⁴⁷ FMK-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 20; vgl. auch Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 526.

⁴⁸ Diederichs, NZBau 2009, 547 (551).

⁴⁹ Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 542.

⁵⁰ Weber/Moß/Parzych, in: Public private partnership, 543 m. w. N.

Laufe der Verhandlungen das wirtschaftlichste PPP-Modell ermitteln, das u. U. eine Kombination aus verschiedenen PPP-Modellen darstellen kann.⁵¹

In der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden die eingegangenen Angebote miteinander verglichen und in Relation zum Public Sector Comparator gesetzt – vorausgesetzt, alle Angebote verfügen über den gleichen Leistungsumfang, die gleiche Leistungsqualität und die gleiche Risikoallokation.⁵² Häufig wird es hier kleinere Abweichungen geben, was insbesondere der konzeptionellen Offenheit geschuldet ist. Innerhalb der Verhandlungen ergeben sich häufig Modifikationen, sodass erst am Ende der Verhandlungsphase final festgestellt werden kann, welche Beschaffungsvariante die wirtschaftlichste ist. Um alle Beschaffungsvarianten miteinander vergleichen zu können, bedarf es auch der steten Aktualisierung des Public Sector Comparator.⁵³ So müssen etwaige Modifikationen der Leistungsbeschreibung oder der Risikoallokation eingearbeitet werden; unberücksichtigt bleiben müssen technische und bauliche Optimierungen sowie anderweitige Effizienzsteigerungen, die auf die Anbieter zurückgehen.⁵⁴

Stellt sich nach entsprechenden Verhandlungen und Anpassungen des Vergleichswertes ein PPP-Projekt als wirtschaftlichste Beschaffungsvariante heraus, so ist damit der PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis erbracht und dem Anbieter ist der Zuschlag zu erteilen.⁵⁵

4. Exkurs zur Methodik: Kapitalwert- und Nutzwertanalyse

Um zu entscheiden, welche Beschaffungsvariante wirtschaftlicher für die Vergabestelle ist, genügt es nicht, einfach alle Ein- und Auszahlungen des gesamten Lebenszyklusses miteinander zu verrechnen und dann die Summen zu vergleichen.⁵⁶ Vielmehr muss eine Vergleichbarkeit der Zahlungen hergestellt werden, da andernfalls der Zeitwert des Geldes unberücksichtigt bliebe.⁵⁷ Hierzu bedient man sich der Methodiken der Finanzwirtschaft (ausführlich hierzu unter a.). Es können jedoch meistens nicht alle entscheidungsrelevanten Faktoren quantifiziert werden, weshalb es hinsichtlich der qualitativen Faktoren einer Nutzwertanalyse bedarf (ausführlich hierzu unter **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden..**).⁵⁸ Für die finale Beurteilung müssen

⁵¹ *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 543; pointierter *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 147.

⁵² *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 543.

⁵³ Ausführlich hierzu *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 544.

⁵⁴ So *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 544.

⁵⁵ *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 153.

⁵⁶ Vgl. *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 145 ff.

⁵⁷ *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 72, 109 ff.; vgl. auch *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 20.

⁵⁸ *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 145.

die Ergebnisse beider Analysen miteinander kombiniert werden.⁵⁹ Idealerweise kommen beide Analysen zu dem Ergebnis, dass eine Beschaffungsvariante unter quantitativen wie qualitativen Gesichtspunkten zu favorisieren ist; sollte dies nicht der Fall sein, bedarf es weiterer Analysen und ggf. einer Kombination beider Analysen.⁶⁰

a. Kapitalwertanalyse

Private würden eine Investition nur realisieren, sofern diese einen positiven Kapitalwert aufweist, und unter mehreren positiven Varianten stets jene auswählen, die den höchsten positiven Kapitalwert aufweist.⁶¹ Die öffentliche Hand verfügt nicht immer über Ermessen bzgl. der Frage, ob sie eine Aufgabe (trotz negativen Kapitalwerts) wahrnehmen möchte, in diesen Fällen sollte die Variante mit dem geringsten negativen Kapitalwert verwirklicht werden.⁶² Der Kapitalwert einer Investition ergibt sich dabei aus der Summe der Barwerte aller mit der Investition verbundenen Einzahlungen abzüglich der Summe der Barwerte aller mit der Investition verbundenen Auszahlungen:

$$\text{Kapitalwert}_{\text{Investition}} = \sum \text{Barwerte}_{\text{Einzahlungen}} - \sum \text{Barwerte}_{\text{Auszahlungen}} \quad .^{63}$$

Bei der Berechnung des Kapitalwertes einer Investition können nur jene Zahlungen berücksichtigt werden, die zum gleichen Zeitpunkt vorgenommen werden.⁶⁴ Um künftige Zahlungen berücksichtigen zu können, müssen diese diskontiert werden, um den Zeitwert des Geldes und Zins- sowie Zinseszinsseffekte Rechnung zu tragen.⁶⁵ Der Barwert einer einmaligen künftigen Ein- oder Auszahlung berechnet sich dementsprechend wie folgt:

$$\text{Barwert}_{\text{Ein-/Auszahlung}} = \frac{C}{(1+r)^n} \quad .^{66}$$

Bei PPP-Projekten gibt es häufig Zahlungen, die über den gesamten Lebenszyklus regelmäßig vorgenommen werden (z. B. Mieten, Pacht). Dabei handelt es sich um sog. Annuitäten. Diese werden allgemein definiert als Cashflows, die in regelmäßigen

⁵⁹ *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 544; vgl. auch *Kanthak/Lenzen*, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrauch, Public Private Partnership, Rn. 883.

⁶⁰ Ausführlicher hierzu und m. w. N. *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 150.

⁶¹ *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 77; vgl. auch *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 20 f.

⁶² *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 20 f.

⁶³ Vgl. *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 76.

⁶⁴ *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 112.

⁶⁵ Vgl. *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 151; vgl. auch *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 112, 115.

⁶⁶ Vgl. *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 116; die Variablen folgen der Systematik von *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 108.

Abständen auftreten und nach einer festgelegten Anzahl von Zahlungen enden.⁶⁷ Den Barwert einer Annuität kann man folgendermaßen bestimmen:

$$\text{Barwert}_{\text{Annuität}} = C \times \frac{1}{r} \left(1 - \frac{1}{(1+r)^N} \right). \quad 68$$

Um Wachstumsraten wie beispielsweise die Inflationsrate berücksichtigen zu können, muss die Formel um den Wachstumsfaktor g erweitert werden, wodurch sich folgende Formel für die Berechnung einer geometrisch wachsenden Annuität ergibt:

$$\text{Barwert}_{\substack{\text{geometrisch} \\ \text{wachsende} \\ \text{Annuität}}} = C \times \frac{1}{r-g} \left(1 - \left(\frac{1+g}{1+r} \right)^N \right). \quad 69$$

Die höchste Genauigkeit bei der Berechnung des Kapitalwertes erreicht man, indem man für jede einzelne Zahlung den Barwert gesondert berechnet und hierbei für jede einzelne Zahlung den jeweiligen Diskontierungssatz und die jeweilige Wachstums-/ Inflationsrate gesondert wählt. In der Praxis wird für die Bestimmung des jeweiligen Diskontierungssatzes häufig die Zinsstrukturkurve einer quasi risikofreien, meist zehnjährigen Kapitalanlage herangezogen.⁷⁰ Im Allgemeinen sollte jedoch eine solche Kapitalanlage als Referenz für den Diskontierungssatz gewählt werden, die dem Projekt in Dauer, Umfang und Risiken gleicht. Unabhängig hiervon berechnet sich der Barwert einer Zahlungsreihe folgendermaßen:

$$\text{Barwert}_{\text{Zahlungsreihe}} = \frac{C}{(1+r)} + \frac{C \times (1+g)}{(1+r)^2} + \frac{C \times (1+g)^2}{(1+r)^3} + \dots + \frac{C \times (1+g)^{N-1}}{(1+r)^N} = \sum_{n=1}^N \frac{C \times (1+g)^{n-1}}{(1+r)^n}. \quad 71$$

Dass die Berechnung unabhängig vom gewählten Diskontierungssatz und gewählter Wachstums-/ Inflationsrate gleichbleibt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese einen maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis haben.⁷² Beide sind daher stets gesondert auszuweisen⁷³ und sollten Sensitivitäts- und Szenarioanalysen unterzogen werden, um die Validität des Ergebnisses verifizieren zu können.

Sensitivitätsanalysen führt man durch, um zu ermitteln, welchen Einfluss ein einzelner Parameter auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat; so kann man herausarbeiten, welche das Resultat maßgeblich beeinflussen und in gewissem Maße

⁶⁷ Berk/DeMarzo, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 127.

⁶⁸ Berk/DeMarzo, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 128.

⁶⁹ Berk/DeMarzo, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 135.

⁷⁰ Kanthak/Lenzen, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrach, Public Private Partnership, Rn. 875.

⁷¹ Berk/DeMarzo, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 132.

⁷² Mit anschaulichem Beispiel *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 21 ff.

⁷³ Kanthak/Lenzen, in: Meyer-Hoffmann/Riemenschneider/Weihrach, Public Private Partnership, Rn. 876.

auch wie verschiedene Parameter miteinander interagieren.⁷⁴ Bleibt das Untersuchungsergebnis nahezu konstant trotz starker Veränderung eines Parameters, ist das Ergebnis diesbzgl. wenig sensitiv – demgegenüber besteht eine hohe Sensitivität, wenn sich das Ergebnis ebenfalls stark verändert, sobald sich der Parameter verändert.⁷⁵

Da Sensitivitätsanalysen die Interdependenzen der einzelnen Parameter nur bedingt erfassen, ist es geboten, zusätzlich Szenarioanalysen durchzuführen.⁷⁶ Hierbei werden ausgehend von der im Rahmen der Sensitivitätsanalyse ermittelten maßgeblichen Parameter verschiedene⁷⁷ Szenarien durchgespielt; die Ergebnisse der einzelnen Szenarien ergeben eine Bandbreite – desto kleiner diese ist, desto besser, denn das bedeutet, dass das Ergebnis unabhängig von der Entwicklung einzelner oder mehrerer Parameter nahezu konstant bleibt und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in hohem Maße belastbar ist.⁷⁸

Bei PPP-Projekten sollten neben den beiden eben genannten Parametern insbesondere folgende Parameter stets analysiert werden: Bau-, Betriebs-, Instandhaltungs-, Transaktions- und Risikokosten mit ihren jeweiligen Schadenshöhen und Eintrittswahrscheinlichkeiten, Nutzungsdauer, etwaige Erlöse und verbleibende Restwerte sowie die Zahlungszeitpunkte.⁷⁹

b. Nutzwertanalyse

Nutzwertanalysen geben Aufschluss über die Ausprägung und Wechselwirkungen qualitativer Kriterien.⁸⁰ Um die einzelnen Kriterien aber auch die verschiedenen Beschaffungsvarianten untereinander vergleichen zu können, werden die Kriterien quantifiziert, indem diese zunächst definiert und dann untereinander gewichtet werden.⁸¹ Da es sich meist um sehr allgemeine Kriterien wie z. B. Umweltfreundlichkeit oder Sozialverträglichkeit handelt, ist es angeraten, diese Oberkriterien mithilfe von Unterkriterien zu verfeinern und/oder Punkteskalen für die Bewertung des jeweiligen Kriteriums auszuarbeiten.⁸² Dies hilft nicht nur der Vergabestelle bei der Bewertung der einzelnen Kriterien, sondern hilft auch den einzelnen Anbietern, ihre Bewertung nachzuvollziehen.

⁷⁴ *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 148.

⁷⁵ Vgl. *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 240 ff. – mit einem typischen Anwendungsfall aus der Privatwirtschaft für eine solche Analyse, die Break-Even-Analyse.

⁷⁶ *Berk/DeMarzo*, Grundlagen der Finanzwirtschaft, 243.

⁷⁷ Zumindest drei Szenarien sollten durchgespielt werden: der base case, der best case und der worst case.

⁷⁸ Vgl. *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 148.

⁷⁹ Vgl. *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (551); *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 148 f.

⁸⁰ Vgl. *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 544; *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (551).

⁸¹ Sehr anschaulich und mit Beispielkriterien *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 551 f.

⁸² Abstraktes Beispiel bei *Weber*, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, 149.

5. Phase 4

Am Ende der Phase 3 wurde einem Anbieter der Zuschlag erteilt. Damit endet jedoch noch nicht die Arbeit für die Vergabestelle. Um das Projekt zu einem Erfolg werden zu lassen, bedarf es eines umfassenden Projektcontrollings (Phase 4).⁸³ Während der gesamten Vertragslaufzeit und darüber hinaus muss das Projekt überwacht werden, um sicherzustellen, dass einerseits die mit dem Projekt verfolgten Ziele vollständig, zumindest aber in dem größtmöglichen Maße erreicht werden, und, dass andererseits der Vertrag eingehalten wird und die vertraglich zugesicherten Leistungen erbracht werden.⁸⁴ Darüber hinaus können ggf. gegen Ende der Vertragslaufzeit Verhandlungen über die Endschaftsregelungen erforderlich werden, je nach ursprünglicher Vertragsgestaltung.

III. Fazit

Seit der Kritik des Bundesrechnungshofs wurde aller Orten viel Papier produziert,⁸⁵ um den Vergabestellen die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen näher zu bringen und um ihnen zu erklären, wie man diese ordnungsgemäß durchführt. Ob diese Maßnahmen von Erfolg gekrönt waren, darf in Anbetracht der hohen Komplexität des Themas bezweifelt werden.⁸⁶ Die Vergabestellen verfügen oftmals nicht über ausreichend eigene Expertise und werden vermutlich nur bei größeren Projekten, die regelmäßig sich für eine PPP eignen dürften, den Rat Externer hinzuziehen. Insofern ergibt sich ein zweigeteiltes Bild: hinsichtlich der allgemeinen Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dürften weiterhin Vollzugsdefizite in nicht unbeträchtlichem Ausmaß bestehen, während bei PPP geeigneten Projekten eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Regel sein wird.⁸⁷

⁸³ Interessante Ausführungen zum status quo des Projektcontrollings bei PPP *BPPP*, Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen, 11.

⁸⁴ Umfassend hierzu *Weber/Moß/Parzych*, in: Public private partnership, 558 ff.

⁸⁵ Exemplarisch seien genannt: *BMF*, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; *Ministerium des Innern des Landes Brandenburg*, Leitfaden für die Erstellung kommunaler Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; *FMK-Arbeitsgruppe* „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ und *BMVBS/Deutscher Sparkassen- und Giroverband*, PPP-Handbuch.

⁸⁶ Kritisch ebenfalls *Diederichs*, NZBau 2009, 547 (552).

⁸⁷ A. A. *Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships, 25 ff.