



PPP

Public Private
Partnership
zur Realisierung
öffentlicher
Baumaßnahmen
in Bayern

Kleine
mittelstandsfreundliche
PPP-Projekte

Impressum:

Herausgeber:

Der von der „Gesprächsrunde PPP“ (Federführung
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium
des Innern) und der von ihr eingesetzte Ad hoc-Arbeitskreis
„Kleine mittelstandsfreundliche PPP-Projekte“
(Geschäftsführung Bayerischer Bauindustrieverband)

Teilnehmer:

Oberste Baubehörde im Bayerischen
Staatsministerium des Innern

Bayerisches Staatsministerium für
Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Bayerischer Städtetag

Bayerischer Gemeindetag

Bayerischer Landkreistag

Verband der Bayerischen Bezirke

Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband

Genossenschaftsverband Bayern,
vertreten durch die DZ Bank

Bayerische Architektenkammer

Bayerische Ingenieurekammer Bau

GEFMA Deutscher Verband für Facility Management

Real FM Berufsverband für
Real Estate- und Facility Manager

Bayerische Baugewerbeverbände

Bayerischer Bauindustrieverband

Kontaktadresse und weitergehende Informationen:
www.ppp.bayern.de

Konzept & Gestaltung:
Franz Leander Neubauer
82547 Beuerberg

Satz & Litho:
LaySa Mediendienstleister, Augsburg

Druck: Rittel-Offset, Planegg

Erschienen im Dezember 2007

Einleitung



Public-Private-Partnership (PPP)

ist in den letzten Jahren zu einem viel diskutierten Thema sowohl auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber als auch der privaten Wirtschaft geworden. Dies lässt sich etwa an der zunehmenden Anzahl von einschlägigen Veröffentlichungen und Veranstaltungen, der wachsenden Zahl von Beratungsbüros und der dementsprechenden Vielfalt von Meinungen, Hoffnungen und Bedenken dem Thema gegenüber ablesen. Dabei wird Public-Private-Partnership oft fälschlicherweise als Wunderheilmittel für knappe öffentliche Kassen angepriesen. PPP ist aber kein Bauen ohne Geld, sondern vielmehr ein komplexes Instrument zur Realisierung von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen, das Auftraggebern und Auftragnehmern entsprechende Kompetenz abverlangt und in geeigneten Fällen zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen kann.

Kooperationen zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft sind nichts Neues beim Planen und Bauen. Die Rahmenbedingungen für PPP auf kommunaler Ebene werden in Bayern seit 1991 klar definiert und kontinuierlich verbessert. Neuestes Beispiel dafür ist der dreiteilige bayerische PPP-Leitfaden, der als Grundlage zu diesem Papier umfassende Informationen zu PPP bietet und im Internet unter www.ppp.bayern.de bereit gestellt ist.

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ist das öffentliche Bauen in Deutschland aufgrund des föderalen Systems und der kommunalen Selbstverwaltung durch eine Vielzahl mittlerer und kleiner Einzelvergaben geprägt. Gleichzeitig besteht die Bauwirtschaft neben einigen großen vor allem aus vielen mittelständischen Unternehmen. Daher ist es verständlich, wenn Mittelständler fordern, an PPP-Projekten beteiligt zu werden, und zwar nicht nur als Nachunternehmer, sondern auch als direkter Auftragnehmer des öffentlichen Auftraggebers.

Wer oder was ist Mittelstand? Dazu gibt es mehrere Definitionen verschiedener Urheber, die sich jedoch zum Teil widersprechen und daher kein präzises

allgemeingültiges Verständnis des Begriffs „Mittelstand“ ermöglichen. Wir wollen mit diesem Faltblatt den vorhandenen Definitionen nicht eine weitere hinzufügen und richten uns daher an alle, die sich dem Mittelstand zugehörig fühlen bzw. mittelstandsfreundliche Projekte auflegen möchten.

Die konsequente Anwendung des Vergaberechts ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass ein PPP-Projekt gelingt und der Mittelstand dabei eine faire Chance hat. Ergänzend dazu sind für Vergaben die Mittelstandsrichtlinien der Bayerischen Staatsregierung zu beachten, die grundsätzlich auch für PPP-Projekte gültig sind.

Die Entscheidung für oder gegen PPP muss auf beiden Seiten – Auftraggeber und Auftragnehmer – bewusst fallen, denn die Vorbereitung und Durchführung von PPP-Projekten funktionieren nicht „von heute auf morgen“. Allerdings erschließt sich mit PPP ein weites Feld für neue Ideen.

Vor diesem Hintergrund wollen wir Anregungen geben, um die Entwicklung und Durchführung mittelstandsfreundlicher PPP-Projekte zu unterstützen. Neben der Auftraggeberseite nimmt diese Ausarbeitung in gleicher Weise die Auftragnehmerseite in den Blick. Denn nicht nur der Auftraggeber – also die öffentliche Hand – muss sich auf den Mittelstand einstellen, sondern auch der Mittelstand muss sich auf PPP einstellen, wenn er an Ausschreibungen teilnehmen und erfolgreich sein will.

Entsprechend dem dreiteiligen bayerischen PPP-Leitfaden haben wir uns auch bei dieser Veröffentlichung auf das Wesentliche konzentriert und ausschließlich die Aspekte betrachtet, die im Zusammenhang mit mittelstandsfreundlichen Projekten eine bedeutsame Rolle spielen.

Die Herausgeber

Die Rahmenbedingungen richtig setzen – Hinweise für den Auftraggeber

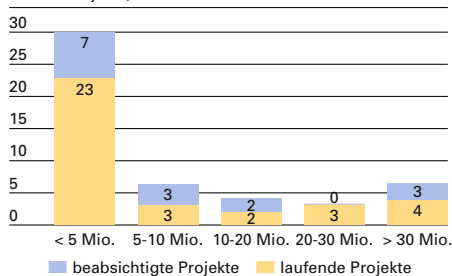
■ Projektvolumen, Finanzierungs- und Transaktionskosten

Ausgangspunkt für die Überlegung, ein PPP-Projekt mittelstandsfreundlich auszurichten, kann das Projektvolumen sein. Das Projektvolumen umfasst die Investitions- und Betriebskosten sowie ggf. Finanzierungs- und Verwertungskosten. Nach einer Umfrage, deren Ergebnis im Internet unter www.ppp.bayern.de eingesehen werden kann, liegen ca. 60 % der PPP-Projekte in Bayern unter 10 Mio. Euro. Dies ist jedoch nicht als Obergrenze für mittelstandsfreundliche Projekte zu sehen, da die Ausgestaltung der Projekte und die Möglichkeiten mittelständischer Unternehmen sehr unterschiedlich sein können.

Der Auftraggeber kann erwägen, ob die Endfinanzierung Bestandteil des PPP-Leistungspakets wird, nämlich dann, wenn das Projekt konventionell über den kommunalen Haushalt finanziert werden kann. Durch den Wegfall der privaten Finanzierung erhöht sich ggf. die Wirtschaftlichkeit eines Projekts. Außerdem kommt den Transaktionskosten bei kleinen Projekten besondere Bedeutung zu, weil sie hier normalerweise im Verhältnis zum Projektvolumen höher sind als bei großen Projekten. Der Auftraggeber sollte sie daher so genau wie möglich ermitteln und möglichst niedrig halten

Gesamtvolumen für alle Lebenszyklusphasen, echte Projekte

Anzahl Projekte, in Mio. Euro



Definition: Als „echte Projekte“ werden von der Obersten Baubehörde (OBB) alle Projekte bezeichnet, die mindestens 3 Lebenszyklusphasen, darunter die Betriebsphase, beinhalten.

Quelle: Umfrage der OBB zu kommunalen PPP-Projekten in Bayern, Januar 2007

■ Informationsmemorandum

Ein Informationsmemorandum, aus dem der Umfang der zu erbringenden Planungs-, Bau-, Bauunterhalts- und Betriebsleistungen zu entnehmen ist, hilft vor allem Mittelständlern, die Projektanforderungen mit angemessenem Aufwand abzuschätzen und zu entscheiden, ob sie an der Ausschreibung teilnehmen.

Das Informationsmemorandum sollte ergänzend zur Bekanntmachung bereit gestellt werden.

■ Bietergemeinschaften

Der Auftraggeber kann ausdrücklich die Bildung von Bietergemeinschaften anregen.

■ Bewertung der Bewerbungen und Angebote

Grundsätzlich ist das Bewertungssystem projektbezogen zu entwickeln. Für kleine Projekte können andere Kriterien maßgeblich sein als für große; ebenso kann sich die Gewichtung unterscheiden. Weiterhin sollten nur die Anforderungen gestellt werden, die zur Erfüllung der geforderten Leistung tatsächlich nötig sind.

Zur Auswahl der Bewerber sollte das Bewertungssystem so justiert sein, dass eine Übererfüllung von Anforderungen, z.B. bei Umsatz und Mitarbeiterzahlen, nicht belohnt wird.

■ Fristen

Eine großzügige Bemessung der Bewerbungs- und Angebotsbearbeitungsfristen kommt vor allem Mittelständlern entgegen.

■ Angebotskosten

Viele Mittelständler können an PPP-Ausschreibungen nur dann teilnehmen, wenn die Kosten zur Erstellung des Angebots niedrig sind. Daher kann der Auftraggeber in geeigneten Fällen erwägen, ob er Gutachten, Planungsleistungen, einen baurechtlichen Vorbescheid etc. vor der Ausschreibung erstellt und den Vergütungsunterlagen beifügt. Dies findet

seine Grenze dort, wo der Gestaltungsspielraum der Bieter zu stark eingeschränkt würde. Der Auftraggeber muss deshalb beide Aspekte projektbezogen gegeneinander abwägen.

■ Ausstiegsklausel

Kleine und mittlere Unternehmen werden zur Bewältigung von PPP-Projekten oftmals eine Kooperation mit anderen Unternehmen eingehen müssen. Gleichzeitig hat der Mittelstand häufig den Wunsch, sich nicht über die gesamte Projektlaufzeit vertraglich binden zu müssen. Den am Projekt beteiligten Unternehmen kann in geeigneten Fällen die Möglichkeit eröffnet werden, einzelne Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft aus der gesamtschuldnerischen Haftung zu entlassen. Der Auftraggeber sollte seine Zustimmung dazu unter den Vorbehalt stellen, dass die Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit der dann Haftenden nachgewiesen wird.

■ Sonderzahlung

Mittelständler verfügen im Vergleich zu großen Firmen häufig über geringere Kreditrahmen. Daher kann der Auftraggeber in Erwägung ziehen, eine Vergütungsregelung mit einer nach der Abnahme zu leistenden Sonderzahlung für die Bauinvestitionskosten zu wählen. Dies führt gegenüber einem Finanzierungsmodell mit gleichbleibend hohen Raten für Bau und Betrieb zur Verringerung der Endfinanzierungskosten und kann es einem Mittelständler erleichtern, die Finanzierung anzubieten.

■ Besicherung

Überzogene Forderungen des Auftraggebers nach Besicherung führen bei jedem PPP-Projekt zu unnötigen Mehrkosten für den Auftraggeber und den Auftragnehmer. Für Mittelständler liegt darin allerdings eine besondere Erschwernis, da ihr Kredit- bzw. Avalrahmen in der Regel geringer ist. Deshalb sollte der Auftraggeber besonders darauf achten, dass sein Besicherungskonzept angemessen ist.

Das Unternehmen richtig aufstellen – Hinweise für Bieter/Auftragnehmer



In der Bau- oder Facility-Dienstleistungsbranche tätige mittelständische Unternehmen haben sich zunächst mit der Frage auseinander zu setzen, ob PPP-Projekte überhaupt ein Betätigungsfeld für sie sein könnten. Die Unternehmen dürfen bei der Beantwortung dieser Frage nicht außer Betracht lassen, dass der von den öffentlichen Auftraggebern, aber auch von der Privatwirtschaft bei Immobilien zunehmend verfolgte Lebenszyklusansatz immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Um sich diesen Herausforderungen stellen zu können, sollten sich auch mittelständische Unternehmen mit den Voraussetzungen der PPP-Projektbearbeitung intensiver auseinander setzen. Die Vorbereitung und Bearbeitung von PPP-Projekten funktioniert nicht „nebenbei“ und nicht „über Nacht“. Die Unternehmensstrukturen müssen vielmehr sukzessive angepasst werden.

■ Partnerschaften und Netzwerke bilden

Da bei einem PPP-Projekt von der Auftragnehmerseite neben der Bauleistung weitgehend auch Planungs-, Finanzierungs- und Betriebsleistungen zu erbringen sind, ist in der Regel ein einzelnes mittelständisches Unternehmen nicht in der Lage, sämtliche vorgenannten Leistungen selbst zu erbringen. Daher stellt sich zunächst die Frage, in welcher Art und Weise Unternehmen Kooperationen bilden können. Soweit die Suche nach geeigneten Partnern erfolgreich gewesen ist, muss die notwendige Vernetzung mit Partnerunternehmen, Nachunternehmern, Beratern und Finanzierungspartnern aufgebaut werden.

Diese Vernetzung der einzelnen und zum Teil sehr unterschiedlichen Leistungsbereiche macht es erforderlich, im eigenen Unternehmen Verständnis und Kenntnisse aus den vernetzten Leistungsbereichen aufzubauen. Hierbei kommt es insbesondere darauf an, im Rahmen der Eignungsprüfung die für das PPP-Vorhaben erforderlichen Referenzen der einzelnen Projektpartner zusammen zu führen.

Beim Nachweis von Referenzen ist bei PPP-Projekten darauf zu achten, dass Referenzen für alle Teilbereiche des PPP-Vorhabens, d.h. insbesondere Planung, Bau, Bauunterhalt, Betrieb und – sofern im Teilnahmewettbewerb bereits verlangt – auch Referenzen des Finanzierungsinstituts, vorgelegt werden. Der Nachweis der Referenzen kann durch Referenzlisten in tabellarischer Form oder auch durch die Beilegung von Projektblättern erfolgen. Häufig wird in den Vergabebekanntmachungen angegeben, dass Referenzen von Projekten aus jüngerer Vergangenheit (z.B. nicht älter als fünf Jahre) beizubringen sind.

■ Unternehmensinterne Organisation an PPP ausrichten

Die Beteiligung an PPP-Projekten mit ihrem Langfristcharakter und Orientierung am Lebenszyklusansatz setzt das Vorhandensein bzw. die Aneignung zahlreicher Unternehmenskompetenzen voraus. So muss im Unternehmen Klarheit darüber bestehen, welche Kompetenzen, z.B. im rechtlichen oder steuerlichen Bereich, beim internen Rechnungswesen oder beim Controlling, firmenintern vorhanden sind bzw. aufgebaut oder extern eingekauft werden müssen.

■ Kompetenzen aneignen

■ Planungsleistungen

Grundsätzlich sind die Fähigkeiten des Planungspartners vor dem Hintergrund der spezifischen Aufgabe und des Angebotsschwerpunkts zu sehen. Maßgeblich sollten dabei seine Erfahrungen im relevanten Bereich sein. Dabei wird vom architektonischen und technischen Planen im Rahmen einer PPP-Realisierung verlangt, dass eine attraktive Architektur und städtebauliche Gestaltung mit einem wirtschaftlichen Bauunterhalt und Betrieb der zu erstellenden oder zu sanierenden Immobilie kombiniert werden können.

■ Bauleistungen

Der Baupartner ist in der Regel der Verantwortliche für die Bestimmung und Einhaltung der kalkulierten Baukosten. In der PPP-Praxis hat sich auf Seiten der Bieter bewährt, für die Projektbearbeitung eine Minimierung der Schnittstellen herbeizuführen, was sich durch die Bildung eines Bauteams, bestehend aus Planungs- und Baupartner, erreichen lässt. Um dem Baupartner Kalkulations-sicherheit zu geben, ist seitens des architektonischen wie auch technischen Planungspartners eine ausreichende Planungstiefe zu erbringen. Neben dem Baupartner ist bereits der Betriebspartner in die Planungsphase einzubeziehen, um so gemeinsam nach Möglichkeiten der Optimierung der Lebenszykluskosten zu suchen. Einer der Partner sollte daher über Erfahrungen mit der Steuerung von mehreren Projektpartnern verfügen und ausreichend Ressourcen für das jeweilige Projekt bereit stellen.

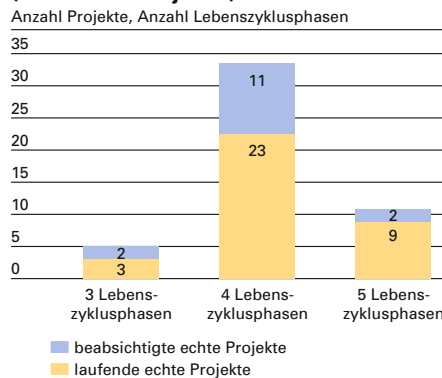
■ Betriebsleistungen

Im Rahmen des Bewerber-/Bieter-konsortiums hat der Betriebspartner das Know-how für den späteren Betrieb des zu errichtenden oder zu sanierenden Bauwerks bereit zu stellen. Zudem soll er, dem PPP-Lebenszyklusansatz folgend, bereits in der Planungsphase bei der Optimierung der Lebenszykluskosten mitwirken. Neben den unverzichtbaren Kenntnissen im Bereich des Bauunterhalts und Gebäudebetriebs sollte der Betriebspartner auch über gewisse Kenntnisse im Bereich Planung, Bau bzw. Sanierung verfügen.

■ Finanzierungsleistungen

Unabhängig von der Wahl des Finanzierungsinstruments, das durch die PPP-Ausschreibung vorgegeben wird,

Anzahl der vergebenen Lebenszyklusphasen pro Projekt (nur echte Projekte)



Definition: Als „echte Projekte“ werden von der OBB alle Projekte bezeichnet, die mindestens 3 Lebenszyklusphasen, darunter die Betriebsphase, beinhalten.

Quelle: Umfrage der OBB zu kommunalen PPP-Projekten in Bayern, Januar 2007

benötigt die Bewerber-/Bietergemeinschaft in der Regel einen Finanzierungspartner. Je nach Gestaltung der Ausschreibung ist dieser bereits im Teilnahmewettbewerb, spätestens jedoch bei der Angebotsabgabe zu benennen. Sofern Planungs-, Bau- und Betriebspartner nicht von einer Finanzierung des Projekts ausschließlich durch Eigenmittel ausgehen, wird die Finanzierung regelmäßig durch ein Kreditinstitut erfolgen. Neben der Möglichkeit, der Bewerber-/Bietergemeinschaft eine günstige Finanzierung anbieten zu können, muss der Finanzierungspartner in der Lage sein, die für die Angebotsabgabe notwendigen Erklärungen rechtzeitig zu beschaffen und die benötigte Finanzierung sicherzustellen. Von zentraler Bedeutung ist für das angesprochene Kreditinstitut daher die Information, welche Finanzierungsstruktur der PPP-Ausschreibung zu Grunde liegt, z.B. ob seitens des Auftraggebers eine Forfaitierung mit/ohne Einredeverzicht in Aussicht gestellt oder ob eine Projektfinanzierung gewählt wird. Letztere Finanzierungsform dürfte jedoch gerade für kleinere PPP-Projekte wegen der unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten kaum in Betracht kommen.

■ Lebenszykluskalkulation

Grundvoraussetzung für die Angebotsabgabe ist die Fähigkeit, alle anfallenden Kosten auf der Zeitachse in einer Lebenszykluskalkulation zu überprüfen. Auf Basis der sich immer weiter entwickelnden Planungen müssen die Bau-, Bauunterhalts- und Betriebskosten nachkalkuliert und in das endgültige Angebot überführt werden. Zusammen mit dem finanzierenden Kreditinstitut muss ein gemeinsames Finanzierungsmodell erstellt werden, das ebenfalls Grundlage für die Kalkulation ist. Zins- und Finanzierungskosten müssen – abhängig vom jeweiligen Einzelfall – für einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren kalkuliert werden.

■ Finanzielle Voraussetzungen für PPP-Projekte schaffen

Sollte tatsächlich bei einem kleineren PPP-Vorhaben eine Projektfinanzierung in Betracht kommen, muss das mittelständische Unternehmen bzw. die mittelständische Bewerber-/Bietergemeinschaft in der Lage sein, langfristig einen bestimmten Anteil von Eigenkapital oder Eigenkapitalmischformen in das Projekt einzubringen.

Kommen jedoch – was bei kleineren PPP-Projekten der Regelfall sein dürfte – eine Forfaitierung mit/ohne Einredeverzicht oder ähnliche Finanzierungsformen zur Anwendung, muss der PPP-Partner in der Lage sein, langfristig Bürgschaften zu stellen. Auf jeden Fall muss die gewählte Besicherungsstruktur über die gesamte Vertragslaufzeit gewährleistet sein. Ferner muss der PPP-Partner in der Lage sein, die anfallenden Planungs-, Bau- bzw. Sanierungskosten in der Regel vorzufinanzieren. Darüber hinaus verursacht die Beteiligung an PPP-Vergabeverfahren erheblich höhere Angebots- und Transaktionskosten als bei konventioneller Angebotsbearbeitung.



■ Förderkredite einbinden

Ergänzend oder alternativ kommt die Einbindung entsprechender Förderkredite z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frage (z.B. KfW-Infrastrukturprogramm 148 Kommunal investieren – für Privatunternehmen im Rahmen von Forfaitierungsmodellen Refinanzierung von 100 Prozent der Gesamtinvestitionskosten bis zu einem Höchstbetrag von 10 Mio. Euro). Diese Überlegung ist besonders für kleine und mittelstandsgerechte Projekte wichtig, da der Förderkredit hier im Verhältnis zum Investitionsvolumen einen höheren Anteil einnimmt.

■ Risikomanagement betreiben

Grundsätzlich sollte, wie bei allen Aufträgen, bei einem PPP-Konzept eine auftragsbezogene bzw. projektbezogene Risikoanalyse durchgeführt werden, die die gesamte Planungs-, Bau- und Betriebsphase umfasst. Soweit das Unternehmen über ein Risikomanagementsystem verfügt, müssen hier alle PPP-Projektphasen in dem notwendigen Umfang integriert werden. Gerade für mittelständische PPP-Partner ist von besonderer Bedeutung, die aus einem PPP-Projekt resultierenden Risiken zu minimieren.

In diesem Zusammenhang kann die Einbindung von PPP-spezifischen Versicherungskonzepten (z.B. eine kombinierte Baufertigstellungs- und Baugewährleistungsversicherung und/oder eine Betreiberhaftungsversicherung) in Betracht gezogen werden.

■ PPP-Erfahrungen sammeln

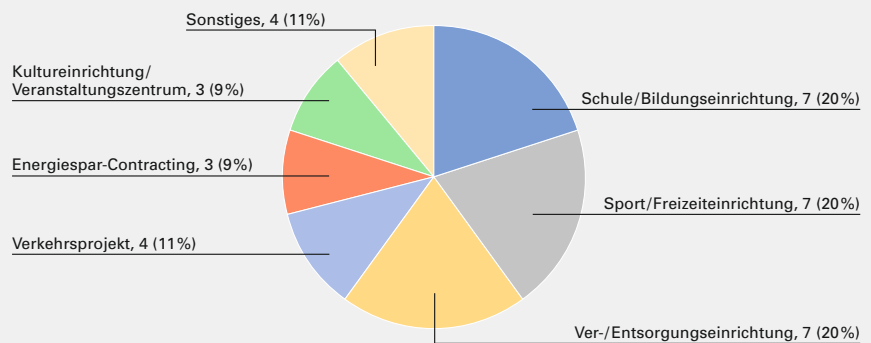
Da PPP-Projekte grundsätzlich wesentlich komplexer gestaltet sind als Aufträge bei einer konventionellen Projektrealisierung, sollten zunächst mit kleineren PPP-Projekten Erfahrungen gesammelt werden. Gerade aus Sicht mittelständischer Unternehmen könnte hier zusätzlich eine Beschränkung auf bestimmte Segmente (z.B. Schulen, Verwaltungsgebäude) erfolgen. Empfehlenswert könnte auch eine regionale Begrenzung für die Beteiligung an PPP-Vergaben sein, um bei der Projektrealisierung nicht zu weit vom Firmensitz entfernt zu sein. Da sich der Marktanteil von PPP-Vorhaben regional sehr unterschiedlich entwickelt, ist zunächst eine Marktbeobachtung und -erkundung sinnvoll, bevor größere Investitionen im Unternehmen getätigt werden.

Marktsegmente für kleine mittelstandsfreundliche PPP-Projekte

Für eine Vielzahl öffentlicher Infrastruktureinrichtungen kann eine Realisierung als PPP-Projekt erwogen werden. Im Hochbau kommen z.B. Verwaltungsgebäude, Schulen, Kindergärten, Freizeit- bzw. Kultureinrichtungen oder Energiecontracting-Maßnahmen in Frage. Im Tiefbau können z.B. Straßen, Brücken, Wertstoffhöfe, Trinkwasserleitungen, Kanalnetze oder Kläranlagen in Betracht gezogen werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass für alle möglichen Projekte die Eignung im Einzelfall geprüft werden muss. Als Instrument dafür kommt z.B. der Projekteignungstest aus dem bayerischen PPP-Leitfaden Teil 1 in Frage.



Verteilung Projektarten: laufende, echte Projekte



Definition: Als „echte Projekte“ werden von der OBB alle Projekte bezeichnet, die mindestens 3 Lebenszyklusphasen, darunter die Betriebsphase, beinhalten.

Quelle: Umfrage der OBB zu kommunalen PPP-Projekten in Bayern, Januar 2007