



HINWEISE ZUR DURCHFÜHRUNG VON PPP-VERFAHREN BEI HOCHBAU- VORHABEN

Anlage 1.8 der Architektenkammer Niedersachsen zur RPW 2013

I. VORBEMERKUNG:

In der öffentlichen Diskussion werden für die Realisierung von Bauvorhaben mittels Public Private Partnership (PPP) wesentliche Vorteile genannt:

- neuer Weg für die Gemeinden, um trotz der schwieriger Haushaltssituation die dringendsten Bauaufgaben angehen zu können
- Umgehung des zunehmend bürokratisierten öffentlichen Vergaberechts
- größere Effizienz beim Bauen mit privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen

Dass diese Vorteile zum Teil nur vordergründig gelten oder sogar als Nachteile angesehen werden, ist ebenso klar:

- Die langfristige Bindung an einen Investor engt die finanziellen Spielräume einer Gemeinde zu Lasten zukünftiger Generationen genauso ein wie bei klassischer Kreditfinanzierung.
- Der Aufwand der Verfahren wird womöglich zu einem Konzentrationsprozess auf wenige Anbieter führen, der letztlich Markt verzerrend wirken wird.
- Angesichts vorhandener Personalkapazitäten in öffentlichen Bauverwaltungen scheint es zweifelhaft, dass die Übertragung der Bauherrenfunktion auf private Betreiber, die diese Funktion über spätere Mietzahlungen refinanzieren müssen, zu Einsparungen führt.

Mittlerweile gibt es eine Reihe von Handreichungen für die Durchführung von PPP-Verfahren. Verwiesen sei unter anderem auf die "Task Force PPP" der Bundesregierung, zu finden unter www.ppp-bund.de, sowie die die Arbeitshilfe "Public Private Partnership in der Praxis", herausgegeben von der Bundesarchitektenkammer im Bundesanzeiger Verlag.

Es bleiben allerdings große Risiken und Probleme, die systemimmanent sind und daher nicht durch einfache Beratungsleistungen beseitigt werden können.



Problemkreis 1: Spezifizierung der ausgeschriebenen Leistung

Es ist nach wie vor völlig unklar ist, nach welchen Kriterien eine Vergabe zu erfolgen hat, rein funktionsbezogene Kriterien betreffen nur einen Teil der eigentlichen Bauleistung. Konkreter zu werden ist jedoch ohne eine vorausgegangene Planung kaum möglich.

Problemkreis 2: Feststellung der Wirtschaftlichkeit

Öffentliche Bauherren sind zur sparsamen Haushaltsführung verpflichtet und müssen daher sicherstellen, dass sie die in Frage stehenden Bauaufgaben wirtschaftlich vergeben. Da es jedoch in der Regel bei einem PPP-Verfahren nur wenige Anbieter gibt und es keine Parallelausschreibung mit einer herkömmlichen Vergabestruktur gibt, kann nicht wirklich sichergestellt werden, dass PPP für das konkrete Vorhaben günstiger als die Trennung von Planung und Ausführung ist. Ebendies impliziert jedoch erhebliche Risiken für den Auftraggeber und auch dessen Aufsichtsbehörde, die die Durchführung der entsprechenden Verfahren zulässt. So hat der BGH in einem Urteil einen Landkreis als Genehmigungsinstanz sogar zu Schadensersatz verpflichtet, da der Landesrechnungshof festgestellt hatte, dass das durchgeführte Verfahren erheblich teurer als eine herkömmliche Kreditfinanzierung war (BGH, Urteil vom 12.12.2002 – III ZR 201/01 /; DAB, Juni 2003, Recht aktuell S. 15 ff.)

Problemkreis 3: Langfristige Bindung an einen privaten Betreiber

Die Entscheidung für die Zusammenarbeit mit einem privaten Betreiber bedeutet in der Regel, dass diese eine Laufzeit von 30 Jahren oder länger hat. Das Risiko einer wirtschaftlichen Problematik beim Betreiber wird damit mittelbar auch ein Risiko für den Auftraggeber. Dieses abzuschätzen und zu bewerten ist bei der Vergabe kaum möglich.

II. MÖGLICHE VERFAHREN

PPP-Verfahren befinden sich zurzeit oft in der Erprobungsphase und werden von den meisten Auftraggebern als Pilotprojekte unter Inkaufnahme der geschilderten Probleme und Risiken durchgeführt. Der konkrete Ablauf ist in diesen Fällen durchaus nicht vorgezeichnet. Vielmehr sind alternative Ansätze möglich und werden auch praktiziert.

Insbesondere gilt es, den funktionalen, gestalterischen, städtebaulichen und ökologischen Qualitäten eines Entwurfsvorschlags einen angemessenen Stellenwert in der Vergabeentscheidung zu sichern, um zu erreichen, dass diese nicht ausschließlich nach messbaren Größen (Preis, Flächen) erfolgt. Im konventionellen Planungsprozess hat sich der Architektenwettbewerb als ein geeignetes Mittel zur Optimierung der nicht quantifizierbaren Anforderungen erwiesen.

Auch für ein PPP-Vergabeverfahren müssen deshalb Methoden entwickelt werden, wie eine vergleichbare Optimierung erreicht werden kann.



Variante 1: Vorgeschalteter Wettbewerb

Grundsätzlich ist die Durchführung eines Planungswettbewerbs eine Bauherrenleistung und kommt damit eigentlich nur dann in Betracht, wenn auch eine weitere Beauftragung eines aus einem Wettbewerb hervorgegangenen Preisträgers zugesagt werden kann. Damit müsste die Kombination eines PPP-Modells mit dem Planungswettbewerb im Prinzip ausscheiden, da hier verschiedene potenzielle Bauherren als Bieter auftreten und in dieser Phase bereits alternative Planungen vorlegen, die dann aber als Gesamtpaket beurteilt werden müssen.

Dennoch kann ein Planungswettbewerb der eigentlichen Ausschreibung nach VgV vorgeschaltet werden. Der öffentliche Bauherr tritt als Auslober auf, auch wenn er die Zusage zur weiteren Beauftragung eines Preisträgers nicht geben kann. Stattdessen wird diese durch die Zusage ersetzt, dass für die Realisierung des Projektes nur mit einem solchen Anbieter ein Vertrag über Errichtung, Finanzierung und Betrieb des Gebäudes geschlossen wird, der sein Angebot auf Grundlage einer Preisträgerarbeit erstellt hat und einem der Preisträger die weitere Bearbeitung der Aufgabe, zumindest die Leistungsphasen 2-5, §34 HOAI überträgt. Der Wettbewerb wird ganz regulär auf Grundlage der Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) durchgeführt.

Bezüglich der weiteren Verfahrensweise können zwei Wege gewählt werden:

a) Bindung an einen Preisträger:

Der Auslober entscheidet sich für einen Entwurf (gemäß RPW ist zwar in der Regel der erste Preis zu beauftragen, die Auslobung kann aber im Hinblick auf das konkrete Verfahren so modifiziert werden, dass einer der Preisträger ohne besondere Festlegung auf den ersten Preisträger ausgewählt werden kann), der den Anbietern als Grundlage für ihre Kalkulation auferlegt wird. Um auch bezüglich der im PPP-Verfahren besonders betonten Wirtschaftlichkeit des ausgewählten Entwurfs größere Klarheit zu haben, werden ein oder mehrere der Preisträger mit einer Kostenberechnung beauftragt, bevor ein Entwurf endgültig favorisiert wird.

Vorteil:

Der Bauherr erhält exakt die Planung, die sich im Wettbewerb für ihn als die funktional, gestalterisch und städtebaulich beste herausgestellt hat.

Nachteil:

Dieses Verfahren unterscheidet sich im Kern nicht mehr von einer GU-Ausschreibung. Die für PPP-Verfahren immer wieder von Investoren behaupteten Vorteile durch die frühzeitige Beteiligung der Ausführenden an der Erarbeitung der Planungen können dabei nicht gewährleistet werden. Daher haben Anbieter häufig ein Problem mit diesem Weg, der jedoch eigentlich die Stellung des Bauherrn hinsichtlich der Bestimmung der Qualitätsmaßstäbe stärkt.



b) Bindung an die Preisgruppe:

Es besteht die Möglichkeit, den Anbietern sämtliche Preisträgerarbeiten für die Ausarbeitung ihrer Angebote zur Verfügung zu stellen, sodass auf die Festlegung einer Rangfolge bei den Preisen verzichtet und nur eine Preisgruppe benannt werden muss.

Vorteil:

Für die Anbieter ergibt sich die Möglichkeit, zwischen mehreren bereits bestehenden Planungen auswählen zu können. Damit kann ein wesentlicher Optimierungsansatz des Wettbewerbs den Investoren zugutekommen, der bei direkter Zusammenarbeit mit nur einem Architekturbüro nicht gegeben ist.

Nachteil:

Die Kalkulation der Angebote wird nicht ohne Zusammenarbeit zwischen Preisträger und Investor möglich sein. Ob eine solche Konstellation funktioniert, wenn mehrere Investoren sich den gleichen Entwurf (und damit Architekten) auswählen, ist bisher nicht überprüft worden.

In jedem Fall wechselt der Architekt im Laufe des Verfahrens nach Variante 1 a) oder b) zur Seite der Ausführenden. Da dieser jedoch gleichzeitig als Bauherr mit dann langjähriger Bindung an das Objekt fungiert, vertritt er auch im Gegensatz zu üblichen Schlüsselfertiganbietern analoge Interessen wie der eigentliche Auftraggeber. Die Trennung zwischen Planung und Ausführung ist zwar aufgehoben, der Kern dieses Gedankens (nämlich Schutz des Bauherrn vor "gewerblichen" Planungen) ist aber auch nicht mehr erforderlich. Gewinn für die Architekten ist, dass die Auftragsvergabe auf nachvollziehbarem und fairem Wege zustande kommt.

Als Argument gegen diesen Weg wird immer wieder angeführt, dass hierbei die kommunalen Auslober zunächst die Kosten des Wettbewerbs zu tragen haben. Dies kann jedoch vermieden werden, indem dem späteren Betreiber auferlegt wird, die Kosten des Planungswettbewerbs zu übernehmen. Dass diese Kosten dann später in die Mietzahlungen wieder einkalkuliert werden, ist selbstverständlich, andererseits werden Verfahrenskosten auch bei jeder anderen Variante von PPP-Verfahren auf den Auftraggeber umgelegt werden.

Variante 2: Wettbewerb nach Investorenwahl

Die Auslobung erhält die Verpflichtung des Investors, nach Erteilung des Zuschlags einen Architektenwettbewerb auszuloben.

In der ersten Stufe ist folglich ein Angebot zu erstellen, das ausschließlich finanzielle und organisatorische Komponenten enthält, z.B. wesentlich durch die Attraktivität eines Betriebskonzepts geprägt ist. Da wesentliche Parameter der Wirtschaftlichkeit normalerweise durch die zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht vorliegende architektonische Bauwerksplanung bestimmt werden, kann dieses Verfahren nur dann funktionieren, wenn die Planung in weiten Teilen fixiert ist, also eher technischer Natur ist, wenn es sich um eine Sanierung o.ä. handelt. Die im Wettbewerb zu erbringende Leistung darf daher nur geringe Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes haben, damit das Verfahren funktionieren kann.



Variante 3: Einstufiges Verfahren

Das einstufige Verfahren stellt im Prinzip das "klassische" PPP-Verfahren dar. In der Auslobung werden alle gewünschten Angebotsbestandteile (z.B. Planung, Ausführung, Finanzierung, Betrieb) gemeinsam ausgeschrieben. Das Gesamtpaket ist zu beurteilen, hierfür sind jedoch verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen und Beurteilungsschritte zu definieren.

Raumbuch:

Den Anbietern ist ein sehr ausführliches Raumbuch mit präziser Beschreibung der Quantitäten und Qualitäten zur Verfügung zu stellen, damit vergleichbare Angebote erstellt werden. Für die Erarbeitung dieses Raumbuchs ist eine kompetente Bauverwaltung oder die Beauftragung externer Fachkompetenz (Architekturbüro) erforderlich.

Systematisiertes Bewertungsverfahren:

Die gestalterische, funktionale, städtebauliche, betriebsspezifische und ökonomische Beurteilung ist vorab bezüglich ihrer Gewichtung in Form einer Punktbewertung festzulegen und in der Auslobung bekannt zu machen. Hierfür wird eine Gewichtung nach folgendem Schema vorgeschlagen:

Teil A: Planung

- Qualität von Architektur und Gestaltung
- Programmerfüllung
- städtebauliche Einbindung
- Funktionalität und Raumorganisation

Teil B: Wirtschaftlichkeit

- Wirtschaftlichkeit der Konstruktion (hinsichtlich Unterhalt)
- Lebenszykluskosten
- Finanzierungskosten
- Nutzungsentgelt
- Verwertbarkeit

Die einzelnen Bewertungskriterien sind projektspezifisch weiter zu differenzieren. Bei Aufgaben wie beispielsweise Sanierungen oder in Fällen, in denen bestimmte Teile wie etwa der Betrieb nicht ausgeschrieben werden, sind die dann unter Umständen irrelevanten Bewertungskriterien (wie z.B. städtebauliche Einbindung) zu streichen, so dass sich eine mehr oder weniger starke Verschiebung der Kriterien ergeben kann.

Teil B kann nicht-anonym geprüft und gewertet werden. Das Ergebnis kann in absoluten Kosten oder in einer Punktbewertung ausgedrückt werden. Einzelne wirtschaftliche Faktoren sind monetär zu bewerten, andere nicht. Monetär zu bewerten ist immer das Nutzungsentgelt. Bei Punktbewertung erhält das beste Angebot in dieser Kategorie die volle Punktzahl, je nach prozentualem Nachteil der anderen Bieter wird ein Abschlag vorgenommen. Auch Finanzierungskosten lassen sich entsprechend bewerten. Sicher nicht



kardinal bewerten lassen sich die Wirtschaftlichkeit der Konstruktionen und die Verwertbarkeit. Ob die Lebenszykluskosten einer genauen Kalkulation zugänglich sind, muss projektspezifisch entschieden werden.

Bei der Frage der Berücksichtigung und angemessenen Gewichtung der architektonischen Kriterien in Teil A zeigt sich, ob ein PPP-Verfahren Architekten zur Teilnahme empfohlen werden kann. Dies ist der Fall, wenn die nachfolgenden Kriterien erfüllt sind. Wenn dem Landeswettbewerbsausschuss der Architektenkammer Unterlagen des Verfahrens zur Verfügung gestellt werden, aus denen die entsprechenden Informationen hervorgehen, wird durch eine Registrierung bei der Architektenkammer eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen.

Kriterien für die Empfehlung:

- Die Bewertung von Teil A und B erfolgt in zwei voneinander unabhängigen Stufen, die Angebote werden daher als Gesamtpaket in zwei unabhängig verschlossenen Umschlägen / Rollen mittels Kennziffer anonymisiert eingereicht. Im Umschlag zum Teil B sind alle erforderlichen Angaben zum Bieter enthalten. Im Teil A ist ein verschlossener Umschlag mit einer Verfassererklärung enthalten.
- Die Beurteilung von Teil A erfolgt durch ein fachlich ausgewogen und kompetent besetztes Gremium (Aufgaben und Besetzung gemäß RPW 2013, § 6).
- Das Auswahlgremium nimmt eine schriftliche Bewertung aller eingereichten Arbeiten anhand der in der Bekanntmachung genannten Kriterien vor. Anschließend wird das schriftliche Votum in eine Punktbewertung umgesetzt. Der Rahmen für die Punktbewertung ist ebenfalls vorab festgelegt. Dieser kann z.B. einer differenzierten Notenbewertung entsprechen (Maximalpunktzahl 15 = Note 1+), wobei bestimmte Kriterien nach Schwerpunktsetzung des Auftraggebers gewichtet werden können (z.B. Qualität der Verkehrsflächen vierfach o.ä.). Durch die Addition der Punkte ergibt sich eine differenzierte Rangfolge der eingereichten Arbeiten. Ergeben sich gleichrangige Ergebnisse, können diese nebeneinander stehen bleiben. Eine Wiederaufnahme der inhaltlichen Diskussion darf nach Verteilung der Punktzahlen nicht mehr erfolgen und bleibt ggf. einer Präsentation vorbehalten (s.u.).
- Die Bewertung von Teil A erfolgt anonym. Das heißt, dass weder Vorprüfung noch Auswahlgremium Kenntnis der Urheberschaft der Arbeiten haben. Nach Festlegung der Punktbewertung wird die Anonymität aufgehoben. Anschließend kann bei Bedarf eine Präsentation der Arbeiten durch die Verfasser erfolgen, infolge derer die Punktbewertung durch das Auswahlgremium einmalig modifiziert werden kann. Die Abweichung darf nicht mehr als 3% der zuvor vergebenen Punkte betragen.
- Über die Jurysitzung und ggf. die Präsentation wird eine Niederschrift gefertigt, die den beteiligten Architekten übersandt wird.
- Aus dem endgültigen Ergebnis der Bewertung von Teil A und Teil B wird der einfache Quotient gebildet, eine stärkere Gewichtung zugunsten der Architektur ist möglich, sollte aber das Verhältnis 6:4 nicht übersteigen. Das Ergebnis dieser Wertung ist Grundlage für das nachfolgende Verhandlungsverfahren.

Überarbeitung der Angebote:

Grundsätzlich sollte das Verfahren einstufig erfolgen, so dass die in Teil A und B ermittelten Punktergebnisse die Rangfolge als Grundlage für ein Verhandlungsverfahren ergeben. Im Grundsatz widerspricht es



dem Gebot der Fairness, Angebote dieses Komplexitätsgrades erst einer umfangreichen und aufgrund des Punktesystems auch eindeutigen Bewertung zu unterziehen und dann sämtliche Teilnehmer noch einmal zu einer Überarbeitung aufzufordern. Dieses kann nur dann sinnvoll erscheinen, wenn sich aus der Erstbeurteilung verbesserungsfähige Arbeiten mit nahezu gleicher Gesamtbewertung ergeben. Eine solche Überarbeitung erfolgt dann nicht-anonym.

Honorierung:

Sofern die Architekten durch die Bieter im Rahmen eines Architektenvertrages beauftragt werden, sind die Leistungen grundsätzlich gemäß HOAI zu honorieren. Sind die Grundsätze eines Wettbewerbs innerhalb eines einstufigen PPP-Verfahrens eingehalten, kann auch eine Wettbewerbssumme nach Systematik der RPW an die Architekten ausgeschüttet werden.

M/Rt

Stand 2006, überarbeitet 08/2025