

ISSAI 5220

Die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (International Standards for Supreme Audit Institutions) ISSAI werden herausgegeben von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI). Nähere Informationen unter www.issai.org

INTOSAI



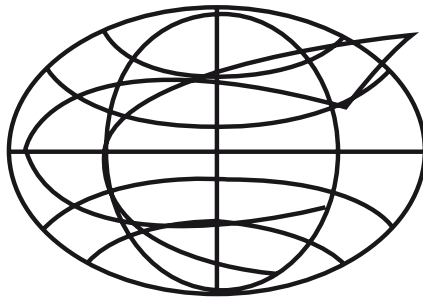
*Richtlinien für eine
Guter Brauch
bei der Prüfung
öffentlich-privater
Finanzierungen
und Konzessionen
(revidierte
Fassung)*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA
Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Vorwort

*von Sir John Bourn
Präsident des Rechnungshofes von Großbritannien
Vorsitzender der Arbeitsgruppe für die Prüfung von Privatisierungen*

Es ist nunmehr sechs Jahre her, dass die Arbeitsgruppe Richtlinien über eine Best Practice für die Prüfung öffentlich-privater Finanzierungen und Konzessionen herausgegeben hat. Seit dem Jahr 2001 ist nicht nur die Anzahl der Verträge über private Finanzierungen und Konzessionen, sondern auch die der Staaten gestiegen, die diese Verfahren anwenden. Immer mehr ORKBn sind inzwischen mit der Prüfung privater Finanzierungen befasst. Mit zunehmender Reife des Marktes für Privatfinanzierungen in vielen Ländern steigen auch die gemeinsamen Erfahrungswerte in Bezug auf die operative Phase von Privatfinanzierungsverträgen. Der Staat wird daher Vereinbarungen ausarbeiten, von denen anzunehmen ist, dass sie über die gesamte Vertragslaufzeit einen optimalen Mitteleinsatz gewährleisten.

Für ORKBn, deren Aufgabe es ist, solche Verträge zu prüfen, ist ein laufzeitbezogenes Prüfverfahren sinnvoll. Um eine optimale Wirtschaftlichkeit bescheinigen zu können, sind der Kontext des jeweiligen Projekts und die Frage zu prüfen, wie die Beschaffung erfolgte und der Ablauf gehandhabt wird. Hier kann es während der Laufzeit von Projekten Änderungen geben. Auf der Grundlage der Erfahrungen haben sich Mitglieder der Arbeitsgruppe prioritär mit der Anpassung der ursprünglichen Richtlinien befasst, die nun den Entwicklungen der jüngsten Zeit, insbesondere im Hinblick auf die Prüfung der operativen Phase von Verträgen, Rechnung tragen. Ich bin mir sicher, dass die überarbeiteten Richtlinien ORKBn in der ganzen Welt auch weiterhin bei der Prüfung von Privatfinanzierungsvereinbarungen von Nutzen sein werden.

*John Bourn
Mexico-Stadt
November 2007*

Inhalt

Einleitung	2-9
Abschnitt 1: Allgemeiner Ansatz der ORKBn	
Richtlinien 1 bis 4	10-14
Abschnitt 2: Erfassungsbereich für das Projekt	
Richtlinien 5 bis 14	15-26
Abschnitt 3: Projektmanagement	
Richtlinien 15 bis 27	27-40
Abschnitt 4: Vertrag	
Richtlinien 28 bis 30	41-44
Abschnitt 5: Der richtige Vertrag	
Richtlinien 31 bis 35	45-50
Abschnitt 6: Die operative Phase	
Richtlinien 36 bis 43	51-58
Glossar	59-62

Einleitung

Hintergrund

Infolge einer Entscheidung des XIV. INCOSAI-Kongresses in Washington 1992 wurde die Arbeitsgruppe Privatisierung von INTOSAI im Mai 1993 durch das Präsidium unter dem Vorsitz von Sir John Bourn, dem Leiter des National Audit Office Großbritanniens, offiziell ins Leben gerufen. Seit ihrer Gründung hat sich das Aufgabengebiet der Arbeitsgruppe auch immer weiter auf die verwandten Prüfungsbereiche Wirtschaftsregulierung und Öffentlich-private Partnerschaften ausgedehnt¹.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind Vertreter der ORKBn folgender 42 Staaten:

Ägypten	Frankreich	Paraguay
Albanien	Großbritannien	Peru
Antigua und Barbuda	Indien	Polen
Argentinien	Israel	Rumänien
Australien	Jemen	Russische Föderation
Bahamas	Lettland	Sambia
Bangladesch	Litauen	Saudi-Arabien
Brasilien	Marokko	Slowakei
Bulgarien	Mexiko	Slowenien
Chile	Neuseeland	Tschechische Republik
Deutschland	Norwegen	Türkei
Ecuador	Oman	Uruguay
El Salvador	Österreich	Ungarn
Estland	Papua-Neuguinea	Venezuela

In den letzten Jahren haben Staatsregierungen mit einer Reihe von Möglichkeiten zur Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem Privatsektor experimentiert, um in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen einen optimaleren Mitteleinsatz für den Steuerzahler zu erreichen. Die Vorteile liegen in der Schaffung einer Struktur, in der die

¹ Die vollständigen Richtlinien beinhalten die beste Vorgehensweise bei der Prüfung von Privatisierungen, Wirtschaftsregulierungen und öffentlich-privaten Finanzierungen. Die Richtlinien können auf der Website der Privatisation Working Group (PWG) abgerufen werden: <http://www.nao.org.uk/INTOSAI/wgap/home.htm>

Wirtschaftlichkeit durch innovative Finanzierungen des Privatsektors und Management-Fähigkeiten optimiert wird, durch Synergien, die durch die Verbindung der Konzeption, der Konstruktion und des Betriebs gebildet werden; durch Überarbeitungen; durch eine effiziente Risikoverteilung und durch einen Ansatz bei der Erbringung von Dienstleistungen.

1998 bat der XVI. INCOSAI-Kongress die Arbeitsgruppe, Richtlinien für die Prüfung eines wichtigen Beispiels für derartige öffentlich-private Partnerschaften, nämlich einen Ansatz für ein öffentlich-privates Finanz- und Konzessionswesen, zu erarbeiten. Die sich hieraus ergebenden Richtlinien wurden im Oktober 2001 bekannt gegeben und werden seither von den mit der Prüfung solcher Verträge befassten ORKBn verwendet. Während des XVIII. INCOSAI-Kongresses 2004 schloss das geänderte Aufgabengebiet der Arbeitsgruppe das Erfordernis ein, bestehende Richtlinien auf der Grundlage der Erfahrungen anzupassen. Beim Jahrestreffen der Arbeitsgruppe 2006 in London konzentrierten sich die Mitglieder auf die Überprüfung der Richtlinien für ein öffentlich-privates Finanz- und Konzessionswesen für den XIX. INCOSAI-Kongress 2007.

Der Ansatz für ein öffentlich-privates Finanz- und Konzessionswesen stellt eine Abkehr von der herkömmlichen Beschaffung von Wirtschaftsgütern dar, bei der die öffentliche Hand für den Bau oder die Entwicklung eines Wirtschaftsguts bezahlt und dann getrennte Regelungen für die künftige Instandhaltung und den Betrieb dieses Wirtschaftsguts vorsieht. Er unterscheidet sich auch von der herkömmlichen Auslagerung, bei der es lediglich um die Lieferung von Dienstleistungen geht. Stattdessen geht es bei einem Ansatz für ein öffentlich-privates Finanz- und Konzessionswesen um die Bereitstellung von Dienstleistungen an den öffentlichen Sektor durch den Privatsektor, der auch für Bau/Entwicklung und Finanzierung aller für die Lieferung der geforderten Leistungen erforderlichen Wirtschaftsgüter zuständig ist. Außerdem können die angebotenen Leistungen über die vom Privatsektor üblicherweise für den öffentlichen Sektor übernommenen Unterstützungstätigkeiten, wie die Instandhaltung von Gebäuden, hinaus auf Aufgaben erweitert werden, die früher in der Eigenverantwortung des öffentlichen Sektors lagen, wie die Einrichtung und Verwaltung von Justizvollzugsanstalten, Krankenhäusern und Schulen.

Damit ist es kennzeichnend für Verträge mit öffentlich-privater Finanzierung und Konzession, dass Kunden aus dem öffentlichen Sektor Dienstleistungen aufführen, die sie erwerben wollen, und dann durch Ausschreibungen Anbieter aus dem Privatsektor auswählen, die diese erbringen sollen. Alternativ können sie bedeuten, dass eine Konzession an einen Anbieter aus dem Privatsektor vergeben wird, der dann von der Öffentlichkeit für die von ihr genutzten Leistungen Gebühren verlangt. Manchmal wird vorausgesetzt, dass der Privatsektor zur Bereitstellung der spezifizierten Leistungen neue Sachanlagen bauen muss, etwa Gebäude. Und manchmal können bestehende Anlagen der öffentlichen Hand an den Anbieter des Privatsektors übertragen oder vermietet werden, damit er die geforderten Dienstleistungen erbringen kann.

Wie bereits erwähnt, bietet dieser neue Ansatz für die Erbringung von Dienstleistungen Aussichten auf verbesserte Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu herkömmlichen Methoden der Staatsfinanzierung. Er ist jedoch sowohl neu als auch komplizierter als die traditionellen Methoden und bringt neue Fallstricke und neue Wirtschaftlichkeitsrisiken mit sich. All dies bedeutet, dass der öffentliche Sektor, will er sich die potenziellen Vorteile des Ansatzes für öffentlich-private Finanzierung und Konzessionen sichern, neue fachliche Befähigungen benötigt.

Mit zunehmender Reife des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens steigt die Anzahl der Verträge, die in die operative Phase eingetreten sind. Aus diesem Grund konzentriert sich die Prüfung von Abschlüssen nicht mehr nur auf Themen, die bei der Beschaffung und Aushandlung von Verträgen zum Tragen kommen, sondern auch auf solche, die über die Laufzeit des Vertrages hinweg zu Tage treten. Insbesondere für die Verwaltung laufender Verträge Verantwortliche müssen erkennen, wie wichtig es ist, auf Veränderungen zu reagieren. Hierzu gehört es, Verträge so flexibel zu gestalten, dass Veränderungen in Bezug auf Technologien und mögliche Service-Leistungen berücksichtigt werden können, sowie auch dafür Sorge zu tragen, dass der öffentliche Sektor über ein fähiges und sachkundiges Team verfügt, das den Vertrag über seine gesamte Laufzeit verwaltet. Aber es besteht auch Bedarf an zweckmäßigen Governance-Strukturen. Außerdem müssen Entscheidungen über einen optimalen Mitteleinsatz einer regelmäßigen Überprüfung unterzogen werden und es muss gewährleistet sein, dass die im Zusammenhang mit dem Vertrag entstehenden Kosten ordnungsgemäß erfasst werden.

Zweck dieser Richtlinien ist es, ORKBn, die solche Vereinbarungen kontrollieren wollen, um festzustellen, ob der Staatssektor die bestmöglichen Bedingungen für den Steuerzahler erwirkt hat, einen logischen Rahmen zu geben. Die Richtlinien sollen alle potenziell bei derartigen Abschlüssen auftretenden Fragen ansprechen, obgleich nicht alle Richtlinien in jedem Fall relevant sein werden und einzelne ORKBn unter Umständen nicht die zur vollständigen Erfüllung jeder Richtlinie erforderlichen Befugnisse haben. Die Arbeitsgruppe hat explizit erklärt, dass öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen einen neuen Ansatz darstellen, der einigen Ländern und damit auch einigen ORKBn noch fremd ist. Auf der anderen Seite gibt es inzwischen auch einige Länder, die über mehrere Jahre Erfahrung mit dem Ansatz verfügen, und die Prüfmethode werden sich mit dem Heranreifen des Marktes weiterentwickelt haben. Aus diesem Grund müssen die Richtlinien länderspezifisch angewandt werden. Keines der Themen in den Richtlinien ist problemlos, alle erfordern eine wohlinformierte ORKB mit ausgewogenem Urteilsvermögen. Daher wurde jede Richtlinie in einem Format erarbeitet, das die ihr zugrunde liegende Argumentation und Erfahrung hervorheben soll. Zu diesem Behufe bestehen alle Richtlinien aus zwei Teilen:

- die Richtlinie an sich und
- die Begründung der Richtlinie.

Die Richtlinien: Zusammenfassung

Diese Richtlinien und ergänzende Leitfäden mit genaueren Angaben zur Befolgung der Richtlinien können auf der Website der Arbeitsgruppe abgerufen werden: www.nao.org.uk/intosai/wgap.

Die Richtlinien selbst sind in sechs Abschnitte aufgegliedert.

Abschnitt 1: Allgemeiner Ansatz der ORKBn

Soll die ORKB wohldurchdachte Leistungskontrollen durchführen, die zu zweckgerichteten Empfehlungen und zur Verbreitung guter Praxis führen, so muss sie ihren Aufgabenkreis bei der Untersuchung eines Vertrages zu öffentlich-privater Finanzierung und Konzession festlegen und ihre Prüfung gründlich planen. Außerdem muss sie weitreichend Zugriff auf Fachqualifikationen haben.

Richtlinien

1. Zuständigkeit der ORKB
2. Erwerb der notwendigen Fachkenntnisse
3. Engagement der ORKB
4. Planung der Prüfung

Abschnitt 2: Erfassungsbereich für das Projekt

Dieser Abschnitt behandelt, wie die ORKB untersucht, wie eine Beschaffungsorganisation den Erfassungsbereich eines Abschlusses über öffentlich-private Finanzierung und Konzession bestimmte. Bei der Prüfung dieser Frage wird die ORKB einen genauen Überblick darüber haben müssen, wie die Organisation dieses Projekt vor anderen möglichen Verwendungszwecken für ihre Ressourcen wählte und welche Ziele sie dabei verfolgte. Die ORKB wird außerdem untersuchen müssen, wie die Organisation das Vorhaben so aufgebaut hat, dass es ihren Bedürfnissen entspricht und welche Rolle die Bewertung der Fähigkeiten des Privatsektors durch die Organisation bei der Gestaltung ihrer Zukunft spielte.

Richtlinien

5. Auswahl des Projekts
6. Definition der Projekterfordernisse
7. Möglichkeiten des Privatsektors
8. Bewertung potenzieller Vorteile
9. Allgemeinere politische Zielsetzungen
10. Auswahl der richtigen Partnerschaftsform
11. Innovation
12. Risikobewertung
13. Bezahlbarkeit und voraussichtliche Wirtschaftlichkeit
14. Überblick über die Geschäftsgrundlage

Abschnitt 3: Projektleitung

Dieser Abschnitt behandelt die Untersuchungen der ORKB dazu, wie die Beschaffungsorganisation das Verfahren zur Vergabe eines Vertrages über eine öffentlich-private Finanzierung und Konzession handhabte. Daher wird die ORKB prüfen müssen, ob die Organisation ein Team mit den erforderlichen Fertigkeiten und der nötigen Expertise einrichtete, das für den erfolgreichen Abschluss des Projekts verantwortlich ist, und ob sie ein ordnungsgemäßes Kostenkontrollsystem eingerichtet hat. Die ORKB wird außerdem die Planung seitens der Organisation überprüfen müssen, um zu gewährleisten, dass eine effektive Ausschreibung für die Auftragsvergabe erfolgte und dass jeder vereinbarte Abschluss einen optimalen Mitteleinsatz darstellte.

Richtlinien

15. Projektteam
16. Marktuntersuchung
17. Vertragsangelegenheiten
18. Ausschreibungsstrategie
19. Terminplanung für das Projekt
20. Staatswirtschaftlicher Komparator
21. Ausschreibungsliste
22. Leistungsbeschreibung
23. Bewahrung von Wettbewerb
24. Regelmäßige Rückschau
25. Budgets für Projektkosten
26. Ernennung von Beratern
27. Kostenwirtschaft

Abschnitt 4: Ausschreibung

In diesem Abschnitt ist behandelt, auf welche Weise die ORKB untersucht, wie eine Beschaffungsorganisation einen Partner aus dem Privatsektor auswählte und dann den endgültigen Vertrag mit ihm aushandelte. Die ORKB wird prüfen müssen, ob die Organisation alle Aspekte der eingesandten Angebote ordnungsgemäß bewertet hat, wie etwa die Risikozuteilung zwischen sich und dem Privatsektor und den angegebenen Preis, und dann denjenigen Submittenten als bevorzugten Bieter wählte, der ihr den besten Gegenwert bot.

Richtlinien

- 28. Gestaltungsvorschläge der Bieter
- 29. Bewertung der Angebote
- 30. Wahl des Bewerbers

Abschnitt 5: Der richtige Vertrag

In diesem Abschnitt geht es darum, wie die ORKB die Untersuchung der Frage angeht, wie sich eine Beschaffungsorganisation vor der Vertragsunterzeichnung Sicherheit verschafft hat, dass der Abschluss der richtige war. Anschließend muss die ORKB die zwischen der Organisation und den von ihr bevorzugten Bietern geführten Verhandlungen auf Auswirkungen überprüfen, die die im Rahmen der Verhandlungen vereinbarten Änderungen auf die Wirtschaftlichkeit des Abschlusses hatten. Die ORKB muss darauf achten, dass die Vereinbarung ihren Zielen entspricht, mit Alternativen verglichen wurde, die Erbringung der Dienstleistungen sichergestellt ist und finanzierbar ist.

Richtlinien

- 31. Änderungen in Verhandlungen mit dem erfolgreichen Bieter
- 32. Erreichen der Zielsetzungen
- 33. Bewertung von Alternativen
- 34. Sicherstellen der Leistungserbringung
- 35. Bestätigung der Finanzierbarkeit

Abschnitt 6: Die operative Phase

Dieser letzte Abschnitt beschäftigt sich mit der Untersuchung, die von der ORKB dazu angestellt wird, wie eine Beschaffungsorganisation den Vertrag nach Unterzeichnung handhabte. Daher wird die ORKB kontrollieren müssen, welche Schritte die geprüfte Stelle unternommen hat, um zu gewährleisten, dass die im Rahmen des Vertrags gelieferten Wirtschaftsgüter dem Zweck entsprachen und dass die erbrachten Dienstleistungen die Geschäftsanforderungen des öffentlichen Sektors weiterhin erfüllen. Außerdem muss sie sich vergewissern, dass der Abschluss nach wie vor wirtschaftlich ist, ordnungsgemäß Rechenschaft hierüber abgelegt wird und die entsprechenden Kontrollvorkehrungen

getroffen wurden. Die ORKB wird des Weiteren prüfen müssen, wie die geprüfte Stelle mit Veränderungen und mit der Aufteilung von Risiken zwischen sich und dem Auftragnehmer umging und wie die Stelle gegebenenfalls ihr Ausscheiden aus dem Vertrag handhabte.

Richtlinien

36. Entspricht das Wirtschaftsgut dem Zweck?
37. Übereinstimmung zwischen erbrachten Diensten und Geschäftsanforderungen
38. Gewährleistung nachhaltiger Wirtschaftlichkeit des Vertrags
39. Gewährleistung angemessener Führungs- und Beziehungsstrukturen
40. Gewährleistung eines guten Vertragsverwaltungs-Teams
41. Gewährleistung einer angemessenen Risikozuweisung
42. Angemessene Verbuchung
43. Handhabung der Vertragsfrist

Schlussfolgerung

Ist der Ansatz öffentlich-privater Finanzierungen und Konzessionen in einigen Ländern bereits stark etabliert, stellt er in anderen doch eine recht neue Entwicklung dar. Gute Praxis bei der erfolgreichen Realisierung derartiger Vorhaben hat sich bereits herausgebildet und wird dies auch weiterhin tun. Die Richtlinien sind daher als Vorschläge und Ratschläge zu sehen, die im Lichte der bisherigen Erfahrungen angeboten werden. Sie sind keine Gesetze oder Verfahrensregeln, die jede ORKB in ihrer Gesamtheit auf jede Untersuchung anwenden sollte. Ihr Zweck ist es letztlich einen Leitfaden zu geben, damit gewährleistet ist, dass eine Überprüfung derartiger Abschlüsse unter Zugrundelegung eines professionellen und geordneten Ansatzes stattfindet und nützliche Erkenntnisse für künftige Abschlüsse identifiziert werden. Nichtsdestotrotz gehen wir davon aus, dass viele der angesprochenen Themen voraussichtlich weiterhin Gültigkeit und Relevanz besitzen werden, unabhängig von der weiteren Entwicklung im Bezug auf den Ansatz für öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen.

Abschnitt 1: Allgemeiner Ansatz der ORKBn

Richtlinie 1

Zuständigkeit der ORKB

Richtlinie

Die ORKB sollte klären, welche Prüfungszuständigkeit sie im Bezug auf öffentlich-private Finanzierungsprojekte und Konzessionen innehat und bestimmen, wie sie diese erfüllen wird.

Begründung

In praktisch allen Ländern obliegt den ORKBn die Verantwortung für die Prüfung der staatlichen Behörden, die Verträge für öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen vergeben. Solche Verträge können jedoch auch von Regional- oder Kommunalverwaltungen vergeben werden. Verträge, die durch diese Stellen vergeben werden, können in das Aufgabengebiet der ORKB fallen, müssen es aber nicht. Dies richtet sich je nach Gestaltung des Prüfungswesens im betreffenden Land. In jedem Fall muss die ORKB Klarheit darüber gewinnen, wo bei der Vergabe jeglicher Verträge welche Zuständigkeit liegt und inwieweit die Prüfung des Geschäfts in den Aufgabenbereich der ORKB fällt.

Die Inanspruchnahme von Privatunternehmen zur Finanzierung und Lieferung von Wirtschaftsgütern und späteren Erbringung der hiermit verbundenen Dienstleistungen bringt es mit sich, dass ein Großteil der entsprechenden Dokumentation der Lieferung und Leistung in den Händen des Privatunternehmens liegt und nicht unbedingt der auftragvergebenden Behörde. Die ORKB muss sich deshalb darüber im Klaren sein, welche Zugriffsrechte sie im Rahmen eines öffentlich-privaten Projekts auf das Privatunternehmen hat.

Auf dem Gebiet des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens kann es von besonderer Bedeutung sein, dass derartige Aufträge vergebende staatliche Stellen in ihrer Urteilsbildung und in ihrem Ermessen aufgrund von wohlfundierten Informationen vorgehen. Die Zuständigkeiten der ORKBn sollten nicht dazu führen, dass die ORKB ihre eigene Urteilsfähigkeit durch die der geprüften Stelle ersetzt. Ganz im Gegenteil, es sollte Ziel der ORKB sein, geprüfte Stellen dazu zu ermutigen, vernünftig und klug nach eigenem Ermessen zu agieren. Dabei kann die ORKB durchaus von Erfahrungen mit der Prüfungsuntersuchung anderer Fälle profitieren, bei denen staatliche Stellen nach eigenem Ermessen handelten.

Richtlinie 2

Engagement der ORKB

Richtlinie

Die ORKB sollte die für eine autoritative Untersuchung von öffentlich-privaten Finanzierungsprojekten und Konzessionen erforderlichen internen Kernqualifikationen feststellen und sichern und sollte diese Fähigkeiten, wo nötig, durch die Unterstützung externer Sachverständiger ergänzen.

Begründung

Öffentlich-private Finanzierungsprojekte und Konzessionen bedeuten per definitionem, dass Organisationen aus dem Privatsektor eng in die Bereitstellung von staatsseitig beauftragten Dienstleistungen eingebunden werden: man geht ein Problem des öffentlichen Sektors mit Methoden des Privatsektors an. Damit sie dem Parlament und der Öffentlichkeit die erwünschten Zusicherungen über die Wirtschaftlichkeit derartiger Arrangements machen kann, wird die ORKB vermutlich eine breitere Palette an Fachkenntnissen benötigen, als sie gewöhnlich bei der Prüfung eines Projekts entwickelt wird, das sich ausschließlich im Rahmen der öffentlichen Hand bewegt.

Daher muss die ORKB nicht nur über die üblicheren allgemeinen Qualifikationen im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung, die erforderlich sind, um komplexe und mit hohen Risiken verbundene Auftragsvergaben zu prüfen, sowie spezifische Fachkenntnisse in Bezug auf das zu prüfende Wirtschaftsgut bzw. die Leistung verfügen, sondern zusätzlich unter Umständen Mitarbeiter rekrutieren oder die Dienste von Beratern in Anspruch nehmen müssen, die über fachliche Qualifikationen in den spezifischen Bereichen verfügen, in denen es um den Einsatz privater Finanzierungen geht. Vor allem Kompetenzen und Fachkenntnisse im Bereich der Projektfinanzierung sind hier wichtig, da ein erheblicher Teil öffentlich-privater Projekte auf der Grundlage von Projektfinanzierungsstrukturen aufgebaut wird.

Richtlinie 3

Engagement der ORKB

Richtlinie

Die ORKB sollte die Beschaffung einer öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession prüfen, sobald dies nach der Vergabe des Auftrags möglich ist, und sollte dann in Erwägung ziehen, das Projekt einer weiteren Prüfung zu unterziehen, wenn sich dieses in der operativen Phase befindet und der Konzessionär/Auftragnehmer die vertraglich vereinbarten Leistungen erbringt.

Begründung

Die ORKB steht bei der Prüfung von öffentlich-privaten Finanzierungen und Konzessionen vor einem Dilemma hinsichtlich des Zeitpunktes ihrer Untersuchung. Vielfach sieht das Geschäft vor, dass der Anbieter des Privatsektors über viele Jahre, selbst Jahrzehnte hinweg, Leistungen erbringt. Daher kann man im Grunde erst zu einer endgültigen Wertung der Wirtschaftlichkeitsfrage kommen, wenn der fragliche Vertrag abläuft. Dies ist jedoch zu langfristig angelegt, will man in Folgeprojekten – und schließlich auch im Lauf des untersuchten Vorhabens – aus Erfahrungen lernen und Verbesserungen umsetzen. Die Notwendigkeit eines Nachweises der Rechenschaftspflicht erfordert auch, dass solche Geschäfte eher früher als später untersucht werden. Die ORKB sollte daher öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen rechtzeitig vor Vertragsablauf prüfen.

Ein guter Zeitpunkt für eine Erstuntersuchung dieser Projekte ist gegebenenfalls kurz nach Auftragsvergabe. Eine Untersuchung des Abschlusses kurz nach Vertragsunterzeichnung hat den zusätzlichen Vorteil, dass die Geschäftsbedingungen feststehen – vorher können sich die Bedingungen ständig ändern, da sie noch der Neuverhandlung unterliegen – und die ORKB hat die Möglichkeit, deutlich auszusprechen, wie gut die Vereinbarung künftige Anforderungen der Behörde erfüllen wird.

Unter bestimmten Umständen jedoch, und sofern verfassungsmäßig zulässig, kann es nötig oder wünschenswert sein, dass die ORKB das Geschäft noch vor der Auftragsvergabe prüft; etwa, wenn Bedenken hinsichtlich der Rechtschaffenheit oder erwarteten Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsverfahrens laut werden. Einige ORKBn tragen überdies die gesetzliche Verantwortung für die Prüfung der Finanzmodelle (d. h., die

Abschnitt 1: Allgemeiner Ansatz der ORKBn

staatswirtschaftlichen Komparatoren), die vor der Unterzeichnung eines Vertrags für die Rechtfertigung der Beschaffung über den öffentlich-privaten Finanzierungsweg herangezogen werden. Die Prüfung eines Geschäfts in diesem Stadium hat den Vorteil, dass von der ORKB aufgezeigte Schwächen noch vor der Unterzeichnung behoben werden können und sich damit ernstere Schwierigkeiten zu einem späteren Zeitpunkt vermeiden lassen. Dies könnte eine attraktive Option für eine ORKBn darstellen, die der Ansicht ist, dass ein bestimmtes Projekt erhebliche Wirtschaftlichkeitsrisiken beinhaltet und es daher in allen wichtigen Beschaffungs- und operativen Phasen kontrollieren möchte.

Bei der Durchführung einer Prüfung vor der Vertragsunterzeichnung wird die ORKB mit den Risiken einer so frühen Intervention umgehen müssen. Hierunter fällt beispielsweise das Risiko, dass die Untersuchung durch die ORKB negative Auswirkungen auf das Ausschreibungsverfahren selbst haben könnte, da die geprüfte Stelle möglicherweise ihre knappen Mittel von der Aushandlung des bestmöglichen Geschäfts für die öffentliche Hand umlenkt auf die Handhabung der Untersuchung durch die ORKB, oder das Risiko für die ORKB selbst, dass sie sich einem Interessenkonflikt gegenüber sehen könnte, wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Aspekt des Geschäfts Stellung nimmt, der aufgrund ihrer Ratschläge im Rahmen einer früheren Prüfung eintrat.

Die frühe Überprüfung eines Vertrags durch die ORKB, vor oder kurz nach Vergabe, hindert die ORKB nicht daran, ihn später erneut zu prüfen. Ist ein Vertrag über öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen erst einmal unterzeichnet, spielt seine fortlaufende Verwaltung bei der Gewährleistung der langfristigen Wirtschaftlichkeit des Projekts eine wichtige Rolle. Die ORKB sollte deshalb in Erwägung ziehen, öffentlich-private Finanzierungsprojekte in der operativen Phase zu beobachten. Bei der Prüfung eines solchen Vertrags in den Anfangsjahren sollte darauf geachtet werden, zu analysieren, ob der privatwirtschaftliche Auftragnehmer tatsächlich die im Vertrag beschriebenen Produkte liefert. Prüfungen, die durchgeführt werden, wenn der Vertrag schon mehrere Jahre läuft, sollten sich darauf konzentrieren, wie gut die Vertragsparteien aus dem öffentlichen und privaten Sektor in Bezug auf die Gewährleistung zusammenarbeiten, dass Änderungen an den gewünschten Lieferprodukten vorgenommen werden, um dafür Sorge zu tragen, dass diese den sich verändernden Geschäftsanforderungen der Behörde entsprechen.

Richtlinie 4

Planung der Prüfung

Richtlinie

Bei der Planung der Prüfung eines Vertrags über eine öffentlich-private Finanzierung und Konzession sollte die ORKB vorsehen, dass alle wichtigen Aspekte des Abschlusses bearbeitet werden, die gemäß den nachfolgenden Richtlinien Einfluss auf den optimalen Mitteleinsatz haben, dass die wichtigen Vertragsparteien identifiziert und wo möglich gehört werden, und dass Erkenntnisse für die Zukunft identifiziert werden.

Begründung

Ohne gute Planung riskiert die ORKB eine Prüfung, die unzureichend fokussiert ist und der es an der notwendigen Beweiskraft für einen glaubwürdigen Bericht ermangelt. Damit sie sich ein Bild von der Wirtschaftlichkeit des Geschäfts machen kann, wird die ORKB Zugang zur vergebenden Stelle der öffentlichen Hand haben müssen. Da jedoch Projekte mit öffentlich-privater Finanzierung und Konzessionen gewöhnlich neben der öffentlichen Stelle, die den Vertrag vergibt, auch viele Drittparteien umfassen, wird die ORKB auch die Ansichten dieser anderen Parteien einholen müssen, sofern sie zu soliden Schlussfolgerungen über das Geschäft gelangen will.

Ziel jeglicher Prüfung sollte es sein für die Zukunft daraus zu lernen, sodass Verträge entweder wirtschaftlicher beschafft oder bessere Abschlüsse erzielt werden, aber auch die fortlaufende Verwaltung dieser Verträge und die Leistung des/der Auftragnehmer(s) verbessert werden können. Soll die ORKB in Hinblick auf dieses Ziel wirksam sein, so sollte die Prüfungsplanung auch umfassen, wie Erkenntnisse am besten darzustellen sind, damit sie auch künftig umgesetzt werden.

Es ist wichtig, dass die Prüfung der ORKB, soweit rechtlich zulässig, alle relevanten Informationen, einschließlich potenzieller Handelsgeheimnisse oder vertraulicher Materialien, berücksichtigt. Selbst wenn solche Materialien nicht im letztendlichen Bericht der ORKB veröffentlicht werden dürfen oder sollten, könnten sie doch erhebliche Auswirkungen auf die Schlussfolgerungen der ORKB haben.

Abschnitt 2: Erfassungsbereich für das Projekt

Richtlinie 5

Auswahl des Projekts

Richtlinie

Die ORKB sollte kontrollieren, wie die geprüfte Stelle potenziellen Projekten Prioritäten zuweist und ob sie die Projekte nach dieser priorisierten Abfolge umsetzt.

Begründung

Durch öffentlich-private Finanzierung oder Konzessionierung lässt sich ein Projekt unter Umständen früher verwirklichen, als wenn es als reines Staatsvorhaben finanziert worden wäre. Dies mag zwar ein Vorteil sein, kann aber auch bedeuten, dass Projekte minderer Qualität erarbeitet werden, lediglich weil sie sich auf diese Art finanzieren lassen und dass Projekte von hoher Qualität, die nur als öffentliche Vorhaben finanziert werden können, verschoben werden. Daher ist es sinnvoll, wenn die ORKB untersucht, wie die geprüfte Stelle ihre Prioritäten unter konkurrierenden Projekten berücksichtigte.

Richtlinie 6

Definition der Projekterfordernisse

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle ihre Anforderungen von Anfang an klar dargestellt und sie als effektive Leistung beschrieben hat, und dabei auch spezifische Beschränkungen aufgeführt hat, denen der Privatsektor unterliegen wird.

Begründung

Für den erfolgreichen Ablauf aller Projekte ist es wichtig, dass eine Organisation ihre Anforderungen von Anfang an klar macht. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sie ein Projekt erhält, das ihre wahren Erfordernisse nicht erfüllt. Bei einem Eisenbahngeschäft klärte die geprüfte Stelle ihre Forderungen nach Fahrpreisermäßigungen für bestimmte Fahrgastkategorien nicht frühzeitig genug. Deswegen musste die Regierung die Regelungen mit dem Auftragnehmer nach der Auftragsvergabe aushandeln, als ihre Verhandlungsposition schwächer war.

Bei einer ordnungsgemäßen Beschaffung sollte der Ansatz öffentlich-privater Finanzierungen und Konzessionen dem Privatsektor in Bereichen wie der Erbringung von Dienstleistungen Spielraum für Innovationen geben. Der Spielraum für derartige Innovationen ist jedoch begrenzt, wenn der Kunde seine Anforderungen nicht in Form von Arbeitsleistungen spezifiziert und sich stattdessen auf Vorleistungen und den Lieferapparat konzentriert und dem Privatsektor damit bezüglich der Art und Weise der Projektdurchführung unnötig Hemmschuhe anlegt. Daher ist es wichtig, dass eine Organisation ihre Erfordernisse in Form von Lieferung und Leistung darlegt. Es können gute Gründe für das Vorhandensein spezifischer Beschränkungen vorliegen; so kann es zum Beispiel erforderlich sein, dass von der Öffentlichkeit zu entrichtende Gebühren reguliert werden, dass bestimmte Ziele im Umweltschutz erreicht werden oder dass der Privatsektor öffentliche Wirtschaftsgüter zu einem vorgegebenen Preis übernimmt. Die überprüfte Stelle sollte sich mit allen betroffenen Interessenvertretern beraten, um dazu beizutragen, dass die erforderlichen Projektspezifikationen vorliegen.

Abschnitt 2: Erfassungsbereich für das Projekt

Damit vermieden wird, dass sowohl eigene wie auch privatwirtschaftliche Ressourcen bei der Planung von Projekten vergeudet werden, die von Anfang an nicht bezahlbar waren, wird die geprüfte Stelle klare Kostengrenzen dafür festlegen müssen, was sie sich leisten kann. Darüber hinaus sollte sie identifizieren, welche Flexibilität sie benötigt, wenn der Vertrag erst einmal in Kraft getreten ist, um Änderungen an den Dienstleistungsspezifikationen vornehmen zu können und den für die Dienste gezahlten Preis neu zu bewerten, damit ein langfristig optimaler Mitteleinsatz gewährleistet ist.

Richtlinie 7

Möglichkeiten des Privatsektors

Richtlinie

Die ORKB sollte ergründen, ob die geprüfte Stelle eine Voruntersuchung der Möglichkeiten des Privatsektors zur Erfüllung der Anforderungen durchgeführt hat.

Begründung

Wenn sie die Bezeichnung der erwünschten Ergebnisse festlegt, sollte eine Organisation die Möglichkeiten des Privatsektors berücksichtigen. Dadurch sollte gewährleistet sein, dass jedes Projekt dem Markt so vorgestellt wird, dass die nachfolgende Beschaffung ordnungsgemäß vonstatten gehen kann. In einigen Fällen, beispielsweise bei Lohn- und Gehaltslistendiensten, kennt die Privatwirtschaft u. U. die vermutlich geforderten Endleistungen sehr genau und kann sie daher auch problemlos erbringen. In anderen Fällen, wie bei neuartigen Anwendungen der Informationstechnologie, braucht der Privatsektor eventuell mehr Unterstützung, um genau zu verstehen, was verlangt wird. Wo neue Märkte erschlossen werden, muss der öffentliche Sektor unter Umständen Maßnahmen ergreifen, die zu einem besseren Verständnis bei den potenziellen Bietern beitragen. Der Partner der öffentlichen Hand sollte bei jedem potenziellen Projekt sorgfältig erwägen, wie die Anforderungen am besten abgefasst werden müssen, damit sie dem Privatsektor verständlich sind.

Die ORKB sollte daher untersuchen, welche ersten Auslotungen des Marktes die geprüfte Stelle durchgeführt hat um festzustellen, wie der Privatsektor ihre Forderungen am besten verstehen kann und welche zusätzliche Unterstützung der Privatsektor benötigen würde, um zu einem klaren Verständnis zu gelangen.

Richtlinie 8

Bewertung potenzieller Vorteile

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle eine Voruntersuchung der von ihr angestrebten Vorteile angestellt hat.

Begründung

In der Frühphase muss die geprüfte Stelle eine vorläufige Untersuchung der Vorteile anstellen, die sie sich von dem Projekt zur Erbringung der betreffenden Leistung erhofft. Sie sollte des Weiteren alle potenziellen Kosten und Restriktionen in Bezug auf die Erlangung dieser Vorteile feststellen. Eine derartige Abschätzung wird es der Stelle ermöglichen, sinnvolle Kriterien für ihre spätere Auswertung eingegangener Submissionsangebote festzulegen. Die ORKB sollte deshalb prüfen, ob die geprüfte Stelle den Nutzen des Projekts verstanden hatte und den identifizierten potenziellen Nutzen als Grundlage für die Aufstellung von Bewertungskriterien für Ausschreibungen herangezogen hat; sie sollte sicherstellen, dass die geprüfte Stelle ihre Bewertungskriterien nicht erst am Ende des Beschaffungsprozesses aufgestellt hat, um den geschlossenen Vertrag zu rechtfertigen.

Richtlinie 9

Allgemeinere politische Zielsetzungen

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, inwieweit die geprüfte Stelle festgestellt hat, welche Auswirkungen allgemeinere politische Zielsetzungen auf das Projekt haben könnten.

Begründung

In vielen Bereichen der Regierungsgeschäfte kann es politisch oder aufsichtsbehördlich begründete Restriktionen für die Bereitstellung einer bestimmten Leistung geben. Dementsprechend kann es erforderlich sein, einen Ausgleich zwischen diesen allgemeinen politischen Anforderungen und den sonstigen Zielen finanzieller oder qualitätsbezogener Art zu finden, die dem betreffenden Projekt eigen sind. Eine Staatsregierung kann beispielsweise den Schutz der Altersversorgungs- und Beschäftigungsansprüche der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes fordern, die im Rahmen des Abschlusses einer öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession in die Privatwirtschaft übergehen. Beschaffungsstellen müssen derartige politische Imperative feststellen und sie vollständig ergründen, sodass sie diese in ihre spezifischen Forderungen einbeziehen und dem Privatsektor deutlich übermitteln können. Bei einem Abschluss führte die verspätete Berücksichtigung der eigenen Grundsatzziele zum Schutz von Arbeitnehmerrechten seitens der geprüften Stelle dazu, dass man um eine Revidierung der Leistungsangebote ersuchen musste, da die ursprünglichen Angebote dieses Thema nicht zufriedenstellend behandelten. Die ORKB sollte daher untersuchen, wie eine geprüfte Stelle diesen politischen Zielen bei der Projektplanung Rechnung trug und welches Gewicht sie ihnen gab.

Richtlinie 10

Auswahl der richtigen Partnerschaftsform

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle verschiedene Alternativen zur Erfüllung ihrer Erfordernisse geprüft hat, wie etwa herkömmliche öffentliche Beschaffung oder Privatisierung, bevor sie sich für die Option der öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession entschied.

Begründung

Nach der Festlegung der Projektanforderungen sollte die beschaffende Behörde die geeignetste Form der Partnerschaft bzw. den Beschaffungsweg des Projekts identifizieren. Im Falle eines Straßenbauprojekts müsste die beschaffende Behörde z. B. entscheiden, ob es sich um eine mautpflichtige Straße oder ein Konzeptions-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebsprojekt handeln soll, das durch eine Schattenmaut, Verfügbarkeitszahlungen, eine Mischung aus beidem finanziert wird, oder nur ein Gestaltungs- und Bauprojekt sein soll. Die ORKB sollte also untersuchen, ob die geprüfte Stelle die mögliche Anwendung einer Reihe von alternativen Projektmechanismen nachgeprüft hat, bevor sie das Projekt auswählte, bei dem der Ansatz der öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession genutzt wird.

Richtlinie 11

Innovation

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle den Innovationsspielraum in Bereichen wie Gestaltung und Bau, Betrieb und Projektfinanzierung im Voraus erkundet hat.

Begründung

Der Ansatz öffentlich-privater Finanzierung und Konzession wird vermutlich einen besseren Mitteleinsatz mit sich bringen, wenn der Privatsektor den maximalen Spielraum zur Entwicklung innovativer Wege zur Bereitstellung der Dienstleistungen oder Ergebnisse erhält, die von der beschaffenden geprüften Stelle gefordert werden (Richtlinie 6). Zu diesem Zwecke ist es von äußerster Wichtigkeit, dass die Beschaffungsorganisation gewährleistet, dass alle von ihr auferlegten Innovationsrestriktionen gerechtfertigt sind. Die ORKB sollte daher untersuchen, ob die geprüfte Stelle eine Voruntersuchung des möglichen Innovationsspielraums durchgeführt hat, damit gewährleistet ist, dass alle von ihr in diesem Bereich festgestellten Einschränkungen gerechtfertigt waren. Diese Untersuchung wird in der Folge die Grundlage eines ordentlichen Systems zur Auswertung jeglicher von Bewerbern vorgeschlagenen derartigen Innovation bilden.

Richtlinie 12

Risikobewertung

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle im Voraus die angemessene Aufteilung der Projektrisiken auf die von dem Projekt betroffenen Parteien des öffentlichen Sektors und des Privatsektors in Erwägung gezogen hat.

Begründung

Eine angemessene Risikozuteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist ein Kernerfordernis, wenn die Methode der öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession eine bessere Wirtschaftlichkeit bieten soll als die herkömmliche Beschaffung. Vielfach kann der Privatsektor Risiken besser handhaben, die gewöhnlich der öffentliche Sektor trägt. Aus diesem Grund sollten Kosten im Zusammenhang mit solchen Risiken niedriger sein, wenn dem Privatsektor die Verantwortung für sie übertragen wird. Wenn jedoch der öffentliche Sektor ein Risiko übertragen will, mit dem der Privatsektor nicht umgehen kann, wird die Wirtschaftlichkeit insofern verringert, als der Privatsektor versucht, für die Übernahme derartiger Risiken eine Zusatzprämie zu berechnen. Der öffentliche Sektor sollte daher nicht den maximalen sondern einen optimalen Gefahrenübergang anstreben; d.h. er sollte nicht versuchen, alle Gefahren um jeden Preis zu übertragen, sondern stattdessen einzelne Risiken denen zuzuweisen, die am besten mit ihnen umgehen können.

Für bestimmte Risiken ist weiterhin der Staatssektor am besten platziert. In anderen Fällen mag es sinnvoll sein, das Risiko zu teilen, beispielsweise indem ein Risiko dem Privatsektor zugewiesen wird, die öffentliche Hand jedoch eine Art Gewährleistung bietet, sollte der Risikofall eintreten (in einem solchen Fall wird die ORKB die Gründe für die Gewährleistung und die Berechnungsgrundlage für die Summe festzustellen haben). Für die Risikozuweisung können außerdem die Vereinbarungen in Bezug auf die Übernahme öffentlicher Wirtschaftsgüter durch den Privatsektor im Rahmen des Geschäfts relevant sein. Deswegen müssen Beschaffungsorganisationen im Voraus durchdenken, ob es an dem Geschäft, das sie auf den Markt bringen wollen, Aspekte gibt, die einer optimalen Risikozuweisung im Wege stehen könnten; zum Beispiel, indem dadurch neue Risiken entstehen, welche auf den privatwirtschaftlichen Anbieter entfallen würden.

Abschnitt 2: Erfassungsbereich für das Projekt

Die Methode der Rechnungslegung für das Projekt in den Büchern der geprüften Stelle kann durchaus davon abhängen, inwieweit die Risiken auf den Privatsektor übertragen sind. Daher kann es für geprüfte Stellen ein Anreiz sein, die Risiken zu übertragen, um eine bestimmte Verbuchung sicherstellen zu können – selbst wenn ein solcher Risikotransfer einen unzulänglichen Mitteleinsatz darstellt. Deswegen ist es besonders wichtig, dass die ORKB die Angemessenheit des Gefahrenübergangs im Projekt untersucht.

Richtlinie 13

Bezahlbarkeit und voraussichtliche Wirtschaftlichkeit

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, inwieweit die geprüfte Stelle vor Beginn des Beschaffungsverfahrens erwogen hat, ob das Projekt bezahlbar und wirtschaftlich tragbar ist.

Begründung

Es ist Zeit- und Geldverschwendung, in eine Ausschreibung für ein Projekt einzusteigen, das möglicherweise sogar noch vor der Einholung von Angeboten als nicht bezahlbar oder als unwirtschaftlich hätte erachtet werden können. Obgleich die Beschaffungsorganisation den Markt bei vernünftiger Betrachtungsweise herausfordern kann, indem sie neuartige Ansätze sucht, u. a. neuartige Ansätze zum Gefahrenübergang, ist es häufig möglich, mit der entsprechenden externen Fachberatung zu prognostizieren, wann der Markt eine geplante Forderung vermutlich nicht zu einem bezahlbaren Preis erfüllen können wird. Vor dem Einstieg in eine Ausschreibung wird die Beschaffungsorganisation daher nachweisen können müssen, dass das geplante Projekt im Vergleich zu anderen Alternativen voraussichtlich wirtschaftlich sein wird, dass sie für das Projekt aufkommen kann und dass es wahrscheinlich ist, dass der Privatsektor die geforderten Leistungen erbringen kann.

Wirtschaftlichkeit bedeutet nicht einfach nur den geringst möglichen Kostenpunkt, sondern die beste Kombination von Kosten über die Projektdauer hinweg und von Qualität, die den Ansprüchen einer Organisation genügt. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung wird damit nicht nur die Bewertung der finanziellen Vorteile und Kosten umfassen, sondern auch nicht-finanzielle Faktoren.

Richtlinie 14

Überblick über die Geschäftsgrundlage

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle zur Begründung der Entscheidung für einen Beginn der Beschaffung des Projekts eine ordnungsgemäße Geschäftsgrundlage erstellt hat.

Begründung

Es ist gutes Vorgehen, die Argumente für die Durchführung von öffentlich-privaten Finanzierungen und Konzessionen zusammenzustellen, sodass die obere Geschäftsleitung einer Organisation klare Beweisgründe für eine Entscheidung zur Realisierung hat. Ohne eine derartige Geschäftsgrundlage besteht die Gefahr, dass ein Geschäft abgeschlossen wird, weil es sich anbietet und nicht so sehr, weil es abgeschlossen werden sollte. In dieser Frühphase wird eine solche Geschäftsgrundlage erst in Umrissen existieren; eine detaillierte Ausführung wird vor der Entscheidung zu einer Auftragsvergabe erstellt.

Section 3: Projektmanagement

Richtlinie 15

Projekt-Team

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle nachgeprüft hat, welche Fachkenntnisse sie zur erfolgreichen Durchführung des Projekts brauchen würde und woher sie diese bekommen könnte, zum Beispiel von Mitarbeitern im Hause oder von externen Sachverständigen, und ob die Stelle ihr Projektteam anschließend rechtzeitig zusammengestellt hat.

Begründung

Genau wie die ORKB durch die Anwendung von öffentlich-privaten Finanzierungen und Konzessionen zusätzliche fachliche Fähigkeiten einsetzen muss (Richtlinie 1), kann auch die geprüfte Stelle selbst zur Aushandlung eines solchen Vertrags besondere Fachkenntnisse erworben haben müssen. Ob die geprüfte Stelle zur rechten Zeit über die entsprechenden Fachkenntnisse verfügte, kann erhebliche Auswirkungen auf die Güte des letztendlichen Vertrags haben. Die Verfahren zur Berichterstattung und Entscheidungsfindung innerhalb eines Projektteams müssen ebenfalls geklärt sein, soll die Vertragsbeschaffung wirtschaftlich und zielgerichtet verlaufen.

Unregelmäßigkeiten innerhalb des Projektteams können eine erhebliche Gefahr für die Wirtschaftlichkeit darstellen. Die ORKB wird daher die Maßnahmen feststellen müssen, die von der geprüften Stelle ergriffen wurden, um die Unparteilichkeit und Integrität der Beschaffung zu wahren. Die Mitglieder des Projektteams können zum Beispiel angewiesen sein, die Vorschriften eines ausgegebenen Verhaltenskodex zu erfüllen.

Richtlinie 16

Marktuntersuchung

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, wie die geprüfte Stelle den Markt vor dem Eintritt in die offizielle Beschaffung sondiert hat, um festzustellen, ob es Anbieter gab, die bereit waren, sich für das Projekt zu bewerben.

Begründung

Im Rahmen der Beschaffungsplanung sollte die geprüfte Stelle den Markt für die betreffenden Leistungen untersuchen. Der Zweck dieser Untersuchung besteht darin, das Projekt in einer Weise am Markt vorzustellen, dass die gebotene Geschäftschance für potenzielle Anbieter in vollem Umfang erkennbar ist. Daher ist es nutzbringend, ein mögliches Projekt mit potenziellen Bewerbern zu besprechen, um festzustellen, welche Aspekte des Projekts ihnen attraktiv erscheinen würden und welche weniger. Dies ist besonders wichtig, wenn das Projekt neuartig ist. Bei solchen Gesprächen wird die geprüfte Stelle jedoch eventuell bestehende Rechtszwänge, die sich aus Beschaffungsaufgaben ergeben, berücksichtigen müssen.

Richtlinie 17

Vertragsangelegenheiten

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle die vertraglichen Fragen identifiziert hat, die sich möglicherweise im Verlauf der Beschaffung ergeben, und einen Vertragsentwurf erstellt hat, in dem erste Vorschläge zu jedem der Punkte dargelegt werden.

Begründung

Das Ergebnis der Beschaffung wird ein Vertrag mit dem privatwirtschaftlichen Partner sein. Daher ist es in der Planungsphase sinnvoll, zu betrachten, welche Fragen sich voraussichtlich bei der Aushandlung des Vertrags ergeben werden. Die ORKB sollte daher untersuchen, ob die geprüfte Stelle in der Anfangsphase des Projekts die Vertragsfragen, die auftreten könnten, identifiziert (beispielsweise vorzeitige Kündigung des Vertrags, Abweichungen vom Vertragspreis) und einen Vertragsentwurf erstellt hat, in dem ihre bevorzugte Position zu jedem Punkt dargelegt ist. Ziel sollte es dabei sein, so früh wie möglich einen Vertrag zu erhalten, der die Position der öffentlichen Hand angemessen wiedergibt, der aber gleichzeitig auch für die Bewerber aus dem Privatsektor und deren Kapitalgeber akzeptabel ist. Eine frühzeitige Rechtsberatung wird daher für die geprüfte Stelle grundlegend wichtig sein.

Richtlinie 18

Ausschreibungsstrategie

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle eine Ausschreibungsstrategie erarbeitet hat, in der die Anzahl der abzuhaltenden Ausschreibungsrunden, die Anzahl der Angebote, zu deren Abgabe in jeder Ausschreibungsphase aufgefordert werden soll, der Ansatz der Stelle zur Kommunikation mit Bietern und ein realistischer Zeitplan für das Ausschreibungsverfahren enthalten sind.

Begründung

Wettbewerb ist unbedingt erforderlich, soll eine Beschaffungsorganisation zu einem wirtschaftlich gangbaren Abschluss gelangen. Damit maximaler Wettbewerb gewährleistet ist, wird die Organisation die Beschaffung im Hinblick auf dieses Ziel planen müssen. Ein Kernbestandteil dieser Planung ist die Ausschreibungsstrategie, in der die Anzahl der Ausschreibungsrunden und der Bewerber in jeder Phase dargelegt ist und auch, wie die Organisation mit Bietern kommunizieren wird und welcher Zeitplan für die Ausschreibung vorgesehen ist.

Das Prinzip, das bei der Ausschreibungsstrategie herrschen sollte, ist durchgehend maximale Wettbewerbsspannung, sodass Bewerber immer das Gefühl haben, unter dem Druck zu stehen, die bestmöglichen Preisangebote machen zu müssen. Die Wettbewerbsspannung wird am größten sein, wenn Bieter im harten Wettbewerb zueinander stehen. Bieter werden jedoch kaum gewillt sein, intensiv in einen Wettbewerb einzusteigen, wenn eine Beschaffungsorganisation eine übermäßig hohe Anzahl an Firmen um Angebotsabgabe und Aufwendung der erheblichen finanziellen Mittel, die mit der Erstellung eines vollständigen Angebots einhergehen, bittet. Daher wäre es sinnvoll, wenn sich eine Organisation bei der Erarbeitung ihrer Strategie im Hinblick auf den Zeit- und Kostenaufwand einer Angebotserstellung für Bewerber sensibel zeigen und die Anzahl der Runden auf das mit einem erfolgreichen Wettbewerb zu vereinbarende Minimum beschränken würde.

Section 3: Projektmanagement

Es kann vorkommen, dass es in Bezug auf einen Auftrag erst gar nicht zu einem starken Wettbewerb kommt, zum Beispiel, wenn die erforderliche Dienstleistung mit sehr hohen technischen Anforderungen verbunden ist und es im betreffenden Sektor nur wenige Anbieter gibt. In solchen Fällen, in denen mit nur wenigen Bietern zu rechnen ist, kommt es darauf an, dass die Ausschreibungsstrategie das Wirtschaftlichkeitsrisiko ganz deutlich berücksichtigt und mindernde Maßnahmen vorgeschlagen werden, die der beschaffenden Organisation helfen, ein gutes Angebot zu bekommen.

Richtlinie 19

Terminplanung für das Projekt

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle einen glaubwürdigen Projektzeitplan erstellt hat, in dem Meilensteine festgehalten sind, an denen sich Fortschritte messen lassen konnten, sowie Zeitpunkte im Verfahren, zu denen die Stelle die weitere Durchführbarkeit des Projekts kontrollieren sollte.

Begründung

Bei der Beschaffungsplanung hätte die geprüfte Stelle den Projektzeitplan im Entwurf ihrer Geschäftsgrundlage aktualisieren sollen (Richtlinie 14), um den Terminplan der Ausschreibung in ihrer Ausschreibungsstrategie zu berücksichtigen (Richtlinie 18). Die Terminplanung für das Projekt wird umfassender sein als die für die Ausschreibung, da sie die vom Projektteam und vom Auftragnehmer vor Auftragsvergabe und Beginn der Leistungserbringung vorzunehmende Detailarbeit enthalten muss. Wo möglich sollte diese Terminplanung Meilensteine enthalten, an denen sich Fortschritte messen lassen, und verschiedene Punkte im Zeitplan festhalten, an denen die geprüfte Stelle innehalten wird, um kritisch zu prüfen, ob eine Weiterführung des Projekts nach wie vor zweckmäßig ist.

Richtlinie 20

Kosten-Nutzen-Komparator

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle die Kosten und den Nutzen der öffentlich-privaten Finanzierungsoption mit einer alternativen Beschaffungsoption verglichen hat.

Begründung

Die Entscheidung darüber, ob eine öffentlich-private Finanzierung und Konzessionen wirtschaftlich ist, wird fundierter sein, wenn die Beschaffungsorganisation Angaben über einen Kostenkomparator macht, der als Vergleichsmaßstab für Kosten und Nutzen der öffentlich-privaten Finanzierung und Konzessionen dienen kann.

Zwei typische Arten von Kostenkomparatoren sind der staatswirtschaftliche Komparator und das Sollkosten-Modell. Der staatswirtschaftliche Komparator wird in der Regel als Kalkulation der Kosten einer öffentlich finanzierten Alternative für die Lieferung und den Betrieb des Projekts modelliert; normalerweise versteht man hierunter die Kosten, die entstehen würden, wenn herkömmliche Beschaffungsmethoden angewandt würden und das resultierende Wirtschaftsgut von der beschaffenden Stelle bewirtschaftet würde. Mit einem Sollkosten-Modell ist in der Regel eine unabhängige Berechnung der zu erwartenden Kosten der Lieferung der gleichen fachlichen Lösung, wie vom Bieter vorgeschlagen, gemeint.

Zusätzlich zum Vergleich der Leistungsfähigkeit sollte von der geprüften Stelle eine Analyse des Nutzens der einzelnen Beschaffungswege angestellt werden. Diese Nutzenanalyse sollte neben dem Kostenvergleich durchgeführt werden, wenn es gilt, eine Entscheidung darüber zu treffen, ob ein öffentlich-privater Kapitalbeschaffungsweg die bestmögliche Option ist. Es ist relativ einfach, die Zahlen so zu manipulieren, dass das gewünschte Ergebnis erzielt wird. In komplexen Modellen verbergen sich häufig auch Fehler. Die ORKB wird auch die Einzelheiten dieses Vergleichs gründlich überprüfen müssen, damit festgestellt werden kann, ob die Kosten und der Nutzen der verschiedenen Beschaffungsoptionen angemessen sind.

Richtlinie 21

Ausschreibungsliste

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle eine gute Ausschreibungsliste erstellen konnte.

Begründung

Wettbewerb ist von zentraler Bedeutung, soll sich ein Abschluss mit öffentlich-privater Finanzierung und Konzession auszahlen. Eine der Hauptvoraussetzungen für einen erfolgreichen Wettbewerb ist eine gute Ausschreibungsliste von Firmen, die zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Eine solche Liste erstellt sich nicht von selbst. Eine Beschaffungsorganisation muss aktiv Interesse am geplanten Projekt erwecken, die Beschaffungsausschreibung nach dem anwendbaren Gesetz und den Auflagen bekannt machen und potenziellen Bewerbern jegliche notwendige Anleitung dazu geben, wie sie gute Angebote vorlegen können. Die Beschaffungsstelle muss eventuell auch in dem Verfahren Hand anlegen, durch das festgestellt wird, welchen Firmen das jeweilige Interesse der anderen bekannt gemacht werden sollte, sodass sie sich zu Konsortien zusammenschließen können. All dies muss sich selbstverständlich nach den entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen richten.

Nach der Anregung des Interesses am Markt wird die Beschaffungsorganisation für ihre Ausschreibungsliste Firmen auswählen, die auf den Ebenen Fachwissen, Management und Organisation gute Fähigkeiten besitzen. Ohne diese Fertigkeiten ist es unwahrscheinlich, dass eine Firma in der Lage sein wird, die geforderten Leistungen zu erbringen, sollte sie den Auftrag erhalten. Die Beschaffungsorganisation sollte jedoch auch bei der Auswahl ihrer Ausschreibungsliste versuchen, zu bewerten, inwieweit Firmen willens und in der Lage sind, ein Angebot abzugeben. Die Erfahrung zeigt, dass Firmen, die Interesse signalisieren und dann eine Angebotsaufforderung erhalten, mithin kein Angebot abgeben, wodurch sich letztendlich das Ausmaß des Wettbewerbs reduziert.

Richtlinie 22

Leistungsbeschreibung

Richtlinie

Die ORKB sollte abwägen, ob die geprüfte Stelle eine klare Leistungsbeschreibung erstellt hat.

Begründung

Eine weitere Voraussetzung eines erfolgreichen Wettbewerbs ist eine klare Beschreibung der Forderungen der Beschaffungsorganisation. Bieter können keine guten Angebote abgeben, wenn sie nicht genau wissen, was die beschaffende Behörde erwartet. Der Mangel an klarer Spezifizierung kann dazu führen, dass nur sehr wenige Angebote die Anforderungen ausreichend erfüllen, was letztendlich eine Verringerung des Wettbewerbsmaßes bedeutet. Klarheit alleine genügt jedoch nicht. Eine klare Spezifizierung kann trotzdem zu ungenügender Wirtschaftlichkeit führen, wenn sie nicht die tatsächlichen Erfordernisse der Beschaffungsorganisation zum Ausdruck bringt oder wenn sie übermäßig detailliert ist, insbesondere wenn es sich bei den Details hauptsächlich um Vorleistungen handelt, statt um die erwünschten effektiven Leistungen oder Ergebnisse. Ein Festlegen des Einsatzes oder der Methoden der Leistungserbringung wird Innovation einschränken (Richtlinie 6). Bei der Feststellung, ob eine Leistungsbeschreibung ausreichend klar ist, wird die ORKB daher erwägen müssen, ob sie die wahren Anforderungen der Organisation ansprach und ausreichend ergebnisorientiert war. Besonderes Augenmerk wird auf die als gefordert identifizierte Leistungsqualität zu lenken sein, da ja eines der Hauptziele der Konzessionierung einer Dienstleistung die Verbesserung ihrer Qualität ist.

Richtlinie 23

Bewahrung von Wettbewerb

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle durch die Erstellung einer letzten Auswahlliste den Wettbewerbsdruck bis zur Auftragsvergabe aufrecht erhalten konnte und die Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter gut geführt hat.

Begründung

Der Erhalt von Wettbewerbsdruck im Verlauf des gesamten Beschaffungsverfahrens ist grundlegend, soll ein guter und wirtschaftlicher Vertrag erzielt werden, da dieser den Submittenten die besten Angebote entlockt. Oft können sich jedoch die Vertragsbedingungen zum Nachteil der geprüften Stelle ändern, wenn sie nur noch mit einem einzigen potenziellen Anbieter verhandelt und der Wettbewerbsdruck quasi verschwunden ist. Die ORKB sollte deshalb prüfen, ob seitens der geprüften Stelle die erforderlichen Maßnahmen ergriffen wurden, um den Wettbewerbsdruck bis zum Vertragsschluss aufrechtzuerhalten.

Richtlinie 24

Regelmäßige Rückschau

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle während der Beschaffung regelmäßig überprüft hat, ob das Projekt weiterhin einen optimalen Mitteleinsatz darstellte.

Begründung

Es ist ausgesprochen wichtig, dass eine Beschaffungsorganisation den ursprünglichen Zweck eines Projekts im Verlauf detaillierter Verhandlungen nicht aus den Augen verliert, damit vermieden wird, dass ein Projekt fortgeführt wird, das nicht mehr wirtschaftlich ist und somit Verwaltungszeit vergeudet und unnötige Kosten verursacht. Aus diesem Grunde sollte eine nicht direkt mit den Verhandlungen befasste Person dafür verantwortlich sein, dass im weiteren Verhandlungsverlauf erwogen wird, ob das Ergebnis den ursprünglichen Zielsetzungen vollständig entsprechen wird. In einer Reihe von Fällen wurden externe Berater spezifisch dazu berufen, diese Überwachungsrolle zu übernehmen, in anderen Fällen hat sie eine interne Prüfungsabteilung erfüllt.

Jede wichtige Abweichung sollte der oberen Geschäftsleitung der Beschaffungsorganisation gemeldet werden, sobald sie klar feststeht (oder als höchst wahrscheinlich erscheint), und man sollte eine Entscheidung darüber anstreben, ob das Ziel geändert oder das Geschäft abgebrochen werden sollte. Die obere Geschäftsleitung sollte sich in jedem Fall über die Fortschritte wichtiger Projekte auf dem Laufenden halten.

Die ORKB sollte daher untersuchen, ob das Projektteam der geprüften Stelle nach Erstellung der Geschäftsgrundlage (Guideline 14) das Projekt regelmäßig auf dessen Wirtschaftlichkeit geprüft hat und ob die obere Geschäftsleitung der Stelle zu bestimmten Eckdaten im Verlauf der Beschaffung dahingehende Zusicherungen vom Projektteam eingeholt hat.

Richtlinie 25

Budgets für Projektkosten

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle realistische Budgets für alle Projektkosten vorgesehen und kontrolliert hat, einschließlich interner und externer Ressourcen.

Begründung

Die Beschaffung einer öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession bringt für die Beschaffungsorganisation häufig eine hohe Kostenlast mit sich. Da hier die Grundsätze der Kostenkontrolle gelten, hätte die geprüfte Stelle so früh wie möglich Budgets für ihre Kosten erstellen sollen. Dies kann schwierig gewesen sein, weil die Stelle vielleicht noch keine Erfahrung mit der Beschaffung öffentlich-privater Finanzierungen und Konzessionen hatte und die damit einhergehende Arbeitslast kaum abschätzen konnte. Obgleich es jedoch schwierig sein mag, bereits zu Beginn der Beschaffung ein festes Kostenbudget festzulegen, bedeutet dies nicht, dass man kein provisorisches Budget erstellen und dieses später revidieren kann, wenn mehr über die anfallende Arbeit bekannt ist.

Budgets sollten auf einer Projektbasis festgelegt und gesteuert worden sein und sollten nicht nur den Kostenaufwand für externe Berater enthalten, sondern auch den für interne Ressourcen. Für externe Berater ist es ein gutes Vorgehen, Budgets für die Einzelaufgaben zu erstellen, die sie auszuführen haben.

Richtlinie 26

Ernennung von Beratern

Richtlinie

Die ORKB sollte nachprüfen, ob die geprüfte Stelle nach dem Wettbewerb externe Berater von hoher Qualität ernannte.

Begründung

Externe Berater von hoher Güte können für die erfolgreiche Aushandlung eines Geschäfts über öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen von wesentlicher Bedeutung sein. Am besten sichert man sich derartige Berater nach einem ordnungsgemäßen Wettbewerb, da man dann unter einer Reihe guter Firmen wählen kann. Das Prinzip eines solchen Wettbewerbs ist es, Berater zu gewinnen, die den optimalsten Mitteleinsatz bieten. Sie werden nicht unbedingt die preisgünstigsten Berater sein, obwohl das nicht heißt, dass der Wettbewerbsdruck auf die Honorare, die Berater in Rechnung stellen wollen, keine Rolle spielt. Bei der Auswahl der Berater hätte die geprüfte Stelle also nicht nur den Preis, sondern auch die vermutliche Qualität der Beratung berücksichtigen sollen. Die geprüfte Stelle sollte auch dafür Sorge tragen, dass in Bezug auf keinen der von ihr ernannten Berater Interessenkonflikte bestehen, d. h., dieser zu einem früheren Zeitpunkt für eine der bietenden Firmen im Zusammenhang mit dem Projekt tätig war oder aktuell tätig ist, oder dass im Falle eines solchen Interessenkonflikts angemessene Prozesse eingerichtet werden, mit denen Konflikte dieser Art oder auch vermutete Konflikte gehandhabt werden können. Sofern der Berater eine Arbeitsbeziehung zu einem der Bieter hat, sollte er den Auftrag entweder ablehnen oder bei der Zusammenarbeit mit den Bietern in angemessener Weise sicherstellen, dass sein für die Beschaffungsorganisation tätiges Team in jeder Hinsicht separat von den derzeit oder ehemals beschäftigten Mitarbeitern und ohne Kontakt zu diesen arbeitet.

Nach der Ernennung hätte die Leistung von Beratern überwacht werden sollen, um zu gewährleisten, dass die Qualität ihrer Ratschläge den im Angebot aufgeführten Honoraren entspricht.

Richtlinie27

Kostenwirtschaft

Richtlinie

Die ORKB sollte kontrollieren, wie die geprüfte Stelle ihre Projektkosten überwachte und handhabte, einschließlich interner und externer Ressourcen.

Begründung

Kostenkontrolle besteht nicht nur aus dem Festlegen von Budgets (Richtlinie 25) sondern auch aus der regelmäßigen Überwachung von Kosten und dem Vergleich mit den Budgets. Die geprüfte Stelle hätte daher eine derartige Überwachung für alle Kosten, einschließlich interner und externer Ressourcen, durchführen und die Budgets nur für klar definierte Zusatzaufgaben anheben sollen. Die Stelle hätte außerdem die Arbeiten, die sie von ihren Beratern als Gegenleistung für deren Honorar erwartete, klar definieren sollen. Unklare oder unvollständige Spezifikationen des von einem Berater erwarteten Arbeitsumfangs können dazu führen, dass eine zusätzliche vertragliche Vereinbarung und damit die Entrichtung zusätzlicher Honorare notwendig werden.

Im Rahmen jeder Untersuchung der Handhabung von Projektkosten sollte die ORKB prüfen, wie angemessen die von der geprüften Stelle gewählte Vergütungsgrundlage für die Berater ist. Die Stelle hätte eine Grundlage wählen sollen, die den Beratern einen Anreiz gegeben hätte, die Projektziele zu erreichen und dabei doch die eigenen Kosten zu kontrollieren. Gleichzeitig sollte die gewählte Vergütungsbasis nicht zu Interessenkonflikten oder Befangenheit in der Beratung führen, wenn die externen Sachverständigen bestellt wurden, um Ratschläge zur Sache und zur Methode der Projektdurchführung zu geben. Wenn Berater beauftragt wurden, ein erhebliches Arbeitsvolumen zu übernehmen, wird die ORKB untersuchen wollen, ob sie unter Druck gesetzt wurden, einen Rabatt auf ihre üblichen Honorarsätze anzubieten.

Section 4: Vertrag

Richtlinie 28

Gestaltungsvorschläge der Bieter

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob seitens der Bieter eine angemessene Anzahl unterschiedlicher Lösungen vorgeschlagen wurde.

Begründung

Eine der wesentlichen Möglichkeiten zur Verbesserung des Mitteleinsatzes seitens des öffentlichen Sektors durch die Nutzung von öffentlich-privater Finanzierung oder Konzessionen besteht im Erzielen von Innovationen. Es ist daher sinnvoll, wenn die ORKB bei der Untersuchung der Zweckdienlichkeit der Beschaffung prüft, inwieweit die geprüfte Stelle den Bietern eine Reihe neuartiger und innovativer Lösungen für das Problem abgewinnen konnte, das zu liefern, was die geprüfte Stelle erwartet. Wenn es keine gute Lösungspalette gibt, könnte dies ein Anzeichen dafür sein, dass die Spezifizierung der geprüften Stelle zu sehr auf Vorleistungen einging und damit den Spielraum für Innovation einschränkte. Die ORKB sollte daher untersuchen, ob Bewerber eine Vielfalt praktischer und innovativer Lösungen in den Bereichen Gestaltung des Wirtschaftsgutes, Funktionieren der Leistung, Finanzierung, Abweichungen von der Leistungsbeschreibung und der Zuweisung von Risiken zwischen den Parteien des öffentlichen und des privaten Sektors vorschlugen.

Richtlinie 29

Bewertung der Angebote

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob die geprüfte Stelle eine umfassende Bewertung der Angebote durchführte.

Begründung

Die auf den Eingang der Angebote folgende Phase ist deren Auswertung durch die geprüfte Stelle. Bei der Bewertung der Angebote gilt es, sämtliche finanziellen und nicht-finanziellen Aspekte der Vorschläge der Bieter zu berücksichtigen, die erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Geschäfts haben könnten. Die Bewertungskriterien sind daher nicht ausschließlich der Preis oder der Preis vorbehaltlich der fachlichen Einhaltung der Spezifikation der Dienste. Die geprüfte Stelle muss vielmehr auch solche Punkte wie die Höhe der Risikoübernahme potenzieller Anbieter, den Innovationsgrad und Abstimmungen zwischen Preis und Qualität berücksichtigen.

Aufgrund der Komplexität der Auswertung ist es sehr wahrscheinlich, dass eine Ausübung fundierten Ermessens erforderlich ist. Diese Urteilsbildung sollte allerdings im Rahmen eines Evaluierungs-Rahmenwerks erfolgen, das sicherstellt, dass die Auswertungsmethode mit den Projektzielen der geprüften Stelle sowie mit dem, was man den Bietern hinsichtlich der Anforderungen mitgeteilt hatte, in Einklang stand. Die geprüfte Stelle sollte dieses Rahmenwerk zum Zwecke der Effizienz bereits in einer frühen Phase der Beschaffung aufgestellt haben (Richtlinie 8).

Es kann für die geprüfte Stelle zu Beginn des Auswertungsprozesses sinnvoll sein, diese Faktoren getrennt voneinander zu bewerten, zum Beispiel, indem pragmatisch und ohne ein zu hohes Maß an Bürokratie separate Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die jeden wichtigen Aspekt der Bewertung einzeln analysieren. Hierdurch kann das Risiko vermieden werden, dass die Erstauswertung der fachlichen und qualitätsbezogenen Aspekte der Dienstleistung in unangemessener Weise durch die Kenntnis der angebotenen Preise beeinflusst wird.

Richtlinie 30

Wahl des Bewerbers

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, wie die geprüfte Stelle die Ergebnisse der finanziellen und nicht-finanziellen Evaluierung auswertet, um das Angebot auszuwählen, das den besten Gegenwert bot.

Begründung

Welches Angebot letzten Endes ausgewählt wird, wird wahrscheinlich von der jeweils von den Bietern vorgeschlagenen Abstimmung zwischen Preis und Qualität abhängen. Unter solchen Umständen müssen die Schlussfolgerungen der separaten Analysen von Aspekten der eingegangenen Angebote (Richtlinien 29) in einer übergreifenden Rangordnung zusammengeführt werden. Damit wird die Beschaffungsorganisation in der Lage sein, diese Abstimmungen explizit in ihrer endgültigen Angebotsevaluierung anzusprechen, indem sie sowohl finanzielle wie auch nicht-finanzielle Aspekte berücksichtigt und versucht die Bewerbung zu identifizieren, in der die beste Kombination dieser Aspekte geboten ist.

Falls lediglich ein Angebot eingeht, ist es unmöglich eine derartige Rangordnung zu erstellen. Dennoch ist es im Falle eines Einzelgebots eine gute Verfahrensweise, dieses anhand eines Evaluierungs-Rahmenwerks auf dessen Qualität hin zu prüfen. Die Situation wird direkt von einer Angebotsaufforderung auf Verhandlungen mit einem Einzelbieter übergegangen sein. Damit gilt Richtlinie 38.

Es ist wichtig, dass die Beschaffungsorganisation ein solides Beurteilungssystem zur Einschätzung der Angebote etabliert. Bei der Zusammenstellung einer solchen übergreifenden Rangfolge sollten Beschaffungsorganisationen es jedoch vermeiden, unkritisch irgend einem arithmetischen Gewichtungsschema zu folgen, da es höchst unwahrscheinlich ist, dass ein derartiges Evaluierungsschema den jeweiligen Wert unterschiedlicher Gebote in einem so komplexen Feld wie öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionsprojekten akkurat wiedergeben kann. Ein derartiges Ermittlungsschema sollte nicht beim Versuch, die notwendige Abstimmung zwischen Preis und Qualität anzugehen, an die Stelle der notwendigen Ausübung fundierten Ermessens treten. Organisationen sollten zu Flexibilität und Offenheit gegenüber

Section 4: Vertrag

alternativen, innovativen Vorschlägen bereit sein. Sie sollten zum Beispiel Sorge tragen, dass sie innovative Ideen von Bietern für Liefergegenstände wie Zahlungsmechanismen nicht ausschließen. Trotz dieser Vorbehalte können Ermittlungsschemen wie oben beschrieben eine nützliche Disziplin sein, indem sie dazu beitragen, dass ein Auftrag nicht einzig nach dem Kostengesichtspunkt vergeben wird, sondern an den Bieter geht, der den besten Gegenwert bietet, d. h., die Kombination von Preis, Servicequalität und Gefahrenübertragung, die den Erfordernissen am ehesten entspricht.

Da diese Abschlussequierung von Angeboten eine kritische Phase in der Beschaffung darstellt, sollte es der ORKB ein Anliegen sein, zu sehen, ob die geprüfte Stelle unter Nutzung konsequent angewandter Bewertungskriterien das beste Geschäft auswählte, das zur Verfügung stand.

Section 5: Der richtige Vertrag

Richtlinie 31

Änderungen in Verhandlungen mit dem erfolgreichen Bieter

Richtlinie

Die ORKB sollte ergründen, wie die geprüfte Stelle Änderungen an den Vertragsbedingungen während der Abschlussverhandlungen mit dem erfolgreichen Bieter auf ein Mindestmaß verringerte.

Begründung

Aufgrund der komplexen Natur von Verträgen über öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen ist es Bewerbern häufig nicht möglich, endgültige Angebote zu erstellen, die vorbehaltlos sind; dies führt häufig zu langwierigen ausschließlichen Verhandlungen mit einem bevorzugten Bieter.

Während einer solchen Zeitspanne ist ein gewisses Maß an Schwächung der Wettbewerbsspannung beinahe unvermeidlich. Gelingt es der Beschaffungsorganisation nicht, die Zugeständnisse gegenüber dem bevorzugten Bieter sorgfältig zu kontrollieren, so ist das Risiko einer dahingehenden Änderung der Vertragsbedingungen hoch, dass sie weniger vorteilhaft für den Beschaffer sind. Im Idealfall sollte es sich bei diesen Exklusivverhandlungen ausschließlich um die Einzelheiten der Vertragsbedingungen handeln, da die Grundsatzfragen, die den Unterbau dieser Details darstellen, bereits vor der Auswahl des bevorzugten Bieters hätten abgestimmt werden sollen. Die Verschlechterung der Vertragsbedingungen für die Beschaffungsorganisation ergibt sich jedoch häufig, wenn prinzipielle Angelegenheiten zum Zeitpunkt dieser Auswahl noch immer nicht vereinbart sind. Bei einem Fahrzeugflottenprojekt begannen die Verhandlungen mit dem bevorzugten Bieter schon, bevor ein deutlich besseres Ergebnis in Bezug auf die Frage des Risikos und der Rückgabe gefunden werden konnte. Die ORKB sollte also untersuchen, wie die geprüfte Stelle diese Phase der Beschaffung handhabte, um sicherzustellen, dass die dem bevorzugten Bieter gegenüber gemachten Zugeständnisse auf ein Mindestmaß begrenzt waren.

Richtlinie 32

Erreichen der Zielsetzungen

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob das Geschäft den ursprünglichen Zielsetzungen des Projekts entspricht, oder den jüngsten Umständen, sollten sich diese Ziele im Verlauf der Beschaffung geändert haben. Im letzteren Falle sollte die ORKB die Bedeutung solcher Änderungen untersuchen.

Begründung

Eine Grundvoraussetzung für jedes Projekt ist die, dass es das erfüllen sollte, was mit ihm beabsichtigt war. Es ist jedoch möglich, dass ein Abschluss, bei dem der Auftrag vergeben ist, die Zielsetzungen der geprüften Stelle nicht erfüllt und damit keinen optimalen Mitteleinsatz bietet. Dies kann vorkommen, weil ein Projekt mit öffentlich-privater Finanzierung oder Konzession häufig hochkompliziert ist und seine Aushandlung viele Monate in Anspruch nimmt. Demzufolge besteht die Gefahr, dass die geprüfte Stelle ihre ursprünglichen Zielsetzungen aus dem Auge verloren hat. Die Ziele der geprüften Stelle können sich in diesem Zeitraum auch geändert haben. Es kann auch der Fall sein, dass die für die Zielerfüllung erforderlichen Vertragsbedingungen einfach am Markt nicht zur Verfügung standen.

Um zu vermeiden, dass ein Geschäft weiterläuft, das ihren Zielen voraussichtlich nicht entsprechen würde, hätte die obere Geschäftsleitung der geprüften Stelle in regelmäßigen Abständen im Verlauf der Beschaffung nachprüfen sollen, ob der Abschluss noch zweckmäßig war (Richtlinie 24). Es ist besonders wichtig, dass die Stelle eine solche Prüfung durchführte, bevor sie den Vertrag unterzeichnete, da die geprüfte Stelle nach diesem Zeitpunkt nicht ohne Weiteres von einem Vertrag zurücktreten kann. Die ORKB sollte daher untersuchen, ob die obere Geschäftsleitung der geprüften Stelle direkt vor Vertragsunterzeichnung den ausgehandelten Abschluss dahingehend überprüft hat, ob sichergestellt war, dass ihre Ziele damit erreicht würden, seien dies die ursprünglich festgelegten oder, sofern es zu Änderungen kam, die aktuellen. Die Untersuchung sollte außerdem alle Grundsatzänderungen, die in der nächsten Zukunft anstehen konnten, in vollem Umfang berücksichtigen. Die ORKB kann sich so anhand ihrer Überprüfung dieser Untersuchung versichern, dass der unterzeichnete Vertrag den Zielen der geprüften Stelle entsprach.

Section 5: Der richtige Vertrag

Eine geprüfte Stelle sollte sich davor hüten, ihre Ziele in einer Weise zu ändern, die potenzielle Bieter als wankelmütig ansehen könnten, da sich damit die künftigen Aussichten auf gute öffentlich-private Finanzierungen und Konzessionen für den öffentlichen Sektor verringern werden. Wenn daher eine geprüfte Stelle ihre Zielsetzungen im Verlauf der Beschaffung geändert hat, sollte die ORKB prüfen, ob sie sich angemessen darüber beraten ließ, und untersuchen, ob aus einer solchen Änderung rechtliche Probleme erwachsen könnten, etwa das Risiko von rechtlichen Einwänden seitens der Bieter.

Richtlinie 33

Bewertung von Alternativen

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle vor der Auftragsvergabe bestätigte, dass das geplante Geschäft im Vergleich zu angemessenen Alternativen den optimalen Mitteleinsatz bot.

Begründung

Um festzustellen, ob ein öffentlich-privates Finanzierungsgeschäft einen guten Gegenwert bietet, muss sich eine Beschaffungsorganisation davon überzeugen, dass es besser als die reale/n Alternative/n ist. Zu diesem Zweck wird sie in den entscheidenden Phasen der Beschaffung einen systematischen, umfassenden und gründlichen Vergleich anstellen müssen (wie in Richtlinie 14 und 20 erläutert). Eine solche abschließende Prüfung sollte vor der Vertragsunterzeichnung mit dem bevorzugten Bieter erfolgen.

Die beschaffende Behörde sollte sich vergewissern, dass der Vertrag, den sie zu unterzeichnen beabsichtigt, einen Abschluss darstellt, der ihren Projektzielen entspricht, einen für die Qualität der gelieferten Dienste und Wirtschaftsgüter guten Preis ausweist sowie die Verteilung der Risiken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor darin geregelt ist.

Richtlinie 34

Sicherstellen der Leistungserbringung

Richtlinie

Die ORKB sollte prüfen, ob die Regelungen im Vertrag zu Angelegenheiten wie Leistungsbemessung und Entlohnung von Zulieferern mit Sicherheit gewährleisten werden, dass die geforderte Leistung erbracht wird.

Begründung

Soll ein Vertrag die Erbringung geforderter Leistungen gewährleisten, so werden die Vorkehrungen für die Überwachung des Vertrags und der Leistung der Auftragnehmer von grundlegender Bedeutung sein. Die ORKB sollte daher die Zweckmäßigkeit der Vorkehrungen der geprüften Stelle kontrollieren. Die ORKB wird außerdem die Vorschriften im unterzeichneten Vertrag zu Kündigung und Übergabe, zum Zugriffsrecht der geprüften Stelle auf die Unterlagen des Auftragnehmers und das Bezahlungssystem untersuchen müssen, um zu bewerten, ob der Auftragnehmer ausreichend Anreize und die geprüfte Stelle hinlänglichen Schutz hat, damit gewährleistet ist, dass die Leistung gemäß den geforderten Normen erbracht wird. Sieht der Vertrag vor, dass Einkommensüberschüsse aus dem Betrieb des Vorhabens durch den Privatsektor auch dem öffentlichen Sektor zugute kommen, so wird die ORKB den Mechanismus zur Feststellung und zum Nachweis derartiger Überschüsse untersuchen müssen. Die ORKB sollte außerdem die Vertragsvorschriften zur Handhabung eventueller Änderungen in den Forderungen der geprüften Stelle und anderer Abweichungen vom Vertragspreis, wie Indexierung und Markttest, nachprüfen. Diese Vorschriften sollten angemessene Verfahren zur Beilegung jeglicher Differenzen über die Preisbildungs- und sonstigen Aspekte vorgesehener Änderungen beinhalten.

Richtlinie 35

Bestätigung der Finanzierbarkeit

Richtlinie

Die ORKB sollte feststellen, ob es Quellen für Kapitalmittel gibt, die zur Umsetzung des Projekts und für die laufenden Zahlungen laut Vertrag zur Verfügung stehen.

Begründung

Abschlüsse mit öffentlich-privater Finanzierung und Konzession stellen eine vertragliche Verpflichtung seitens der Beschaffungsorganisation zur Bezahlung von Leistungen dar, vorausgesetzt, diese werden erbracht. Als solche verringern diese Geschäfte die künftige Flexibilität der Organisation zur Verwaltung ihrer Kosten. Daher wäre es unverantwortlich, würde die Organisation in ein derartiges Geschäft eintreten, ohne zu bestätigen, dass sie Zugang zu den Mitteln haben würde, die zur Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen erforderlich sind. Diese Bestätigung müsste sowohl für Kapitalkosten gelten, die kurzfristig entstehen können, wie auch für dauerhafte langfristige Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Partnern aus dem Privatsektor. Außerdem sollte eine Prüfung der eventuellen Auswirkungen des Vertrags auf die Verfügbarkeit von Geldern für andere Projekte vorgenommen werden.

Section 6: Die operative Phase

Richtlinie 36

Entspricht das Wirtschaftsgut dem Zweck?

Richtlinie

Die ORKB sollte prüfen, ob die geprüfte Stelle eine Bewertung dahingehend angestellt hat, dass alle im Rahmen des Vertrags bereitzustellenden Wirtschaftsgüter einem angemessenen Qualitätsstandard entsprechen und auch weiterhin für die geschäftlichen Zwecke der geprüften Stelle geeignet sind.

Begründung

Die Bereitstellung eines Anlagegegenstands zum Zwecke der späteren Erbringung von Dienstleistungen ist wesentlicher Bestandteil der meisten Projekte öffentlich-privater Partnerschaften. Eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg solcher Projekte ist es daher, dass der Privatsektor über die gesamte Vertragsdauer ein qualitativ hochwertiges Wirtschaftsgut bereitstellt.

Im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften überträgt die staatliche Stelle dem Privatsektor die mit einer verspäteten Lieferung, der Nichteinhaltung der erforderlichen Qualitätsstandards und dem Anstieg der Erstellungskosten des Wirtschaftsguts verbundenen Risiken. Die wichtigsten Wirtschaftlichkeitsaspekte, die daher seitens der ORKB bei der Prüfung des Ergebnisses der Erstellung des Wirtschaftsguts zu berücksichtigen sind, sind daher, ob das Wirtschaftsgut pünktlich, in entsprechender Qualität und gemäß den vertraglichen Spezifikationen geliefert wurden. Falls es zu einem Anstieg der Erstellungskosten gekommen ist, die der geprüften Stelle auferlegt wurden, sollte die ORKB beurteilen, ob solche Zahlungen gerechtfertigt waren. Die geprüfte Stelle könnte so z.B. Änderungen an der Gestaltung des Wirtschaftsguts gefordert haben, aufgrund welcher der Auftragnehmer aus dem Privatsektor die Kosten erhöhen musste.

Wird die Dienstleistung bereits erbracht, d.h., ist die Straße für den Verkehr oder das Krankenhaus für die Aufnahme von Patienten geöffnet, sollte sich die ORKB vergewissern, dass die geprüfte Stelle dafür Sorge trägt, dass das Privatunternehmen das Wirtschaftsgut gemäß dem im Vertrag spezifizierten Standard bereitstellt.

Richtlinie 37

Übereinstimmung zwischen erbrachten Diensten und Geschäftsanforderungen

Richtlinie

Die ORKB sollte prüfen, ob die im Vertrag festgelegten Dienstleistungen angemessenen Qualitätsnormen und auch weiterhin den geschäftlichen Anforderungen der geprüften Stelle entsprechen.

Begründung

Ein Hauptentscheidungsmerkmal dafür, ob eine öffentlich/private Finanzierung wirtschaftlich ist, liegt darin, dass gegenüber der beschaffenden Behörde im Rahmen des Projekts Dienstleistungen erbracht werden, die deren geschäftliche Anforderungen erfüllen.

Die wesentlichen Punkte, die die ORKB zu Beginn der Erbringung der Dienste durch den Auftragnehmer aus dem privaten Sektor prüfen sollte, sind, ob die Dienstleistungen geliefert werden und die Bezahlung den vertraglichen Bestimmungen entspricht. Die ORKB muss sich daher versichern, dass die Berichterstattung über die Leistung der Dienste und die Kalkulation der Zahlungen (häufig auch als Performance Measurement System (PMS) bezeichnet) sämtliche gemäß dem Vertrag zu erbringenden Dienste und die tatsächliche Leistung des Auftragnehmers akkurat wiedergibt.

Da öffentlich/private Finanzierungen eine langfristige Bereitstellung von Diensten vorsehen können (häufig 30 Jahre und mehr), muss die geprüfte Stelle sicherstellen, dass die vertragsmäßig zu erbringenden Dienstleistungen regelmäßig geprüft werden, um feststellen zu können, ob diese auch den aktuellen Geschäftsanforderungen und eventuell ausgehandelten Änderungen entsprechen. Die ORKB sollte sich deshalb vergewissern, ob die geprüfte Stelle solche Analysen vornimmt.

Richtlinie 38

Gewährleistung nachhaltiger Wirtschaftlichkeit des Vertrags

Richtlinie

Die ORKB sollte sich vergewissern, ob die geprüfte Stelle den Fortschritt der öffentlich/privaten Finanzierung regelmäßig überprüft und ob dieser nach wie vor wirtschaftlich ist.

Begründung

Die geprüfte Stelle sollte den Fortschritt des Projekts aus zweierlei Gründen regelmäßig beobachten: Erstens, um festzustellen, ob der Vertrag weiterhin einen optimalen Mitteleinsatz gewährleistet und zweitens, ob der öffentlich/private Finanzierungsweg tatsächlich bessere Ergebnisse zeitigt als andere Beschaffungswege. Was den ersteren Grund und die diesbezüglichen Nachforschungen angeht, sollte sich die ORKB davon überzeugen, dass die Bezahlbarkeit des Geschäfts weiterhin gewährleistet ist, dass die Interessenvertreter mit dem Projektfortschritt zufrieden sind, dass die gewünschten Resultate erzielt werden und dass, im Falle, dass die Leistung von minderer Qualität ist, eine angemessene Beurteilung der Fortsetzung des Vertrags erfolgt ist. Die Einschätzung, ob der öffentlich/private Finanzierungsweg bessere Ergebnisse als die Alternativen liefert, sollte seitens der geprüften Stelle vorgenommen werden, um eine Grundlage für die Feststellung zu schaffen, welche Beschaffungs- und Lieferwege am besten sind.

Richtlinie 39

Gewährleistung angemessener Führungs- und Beziehungsstrukturen

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle über die entsprechenden Führungsstrukturen für das Projekt verfügt und gute Beziehungen zu dem/den Auftragnehmer(n) unterhält.

Begründung

Führungsstrukturen sind für die Verantwortlichkeit der beteiligten Parteien entscheidend und haben daher große Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Geschäfts. Gute Beziehungen zwischen den Beteiligten werden sicherlich allen Parteien helfen, ihre Ziele zu erreichen.

Richtlinie 40

Gewährleistung eines guten Vertragsverwaltungs-Teams

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle über ein fähiges und fachkundiges Team zur Verwaltung des öffentlich-privaten Finanzierungsvertrags verfügt.

Begründung

Ganz gleich, wie hoch die potenzielle Wirtschaftlichkeit einer öffentlich-privaten Finanzierung bei Vertragsabschluss ist – wird der Vertrag nachher schlecht gehandhabt, kann dies zu höheren Kosten, einer Verschwendung von Ressourcen, verminderter Leistung und möglicherweise Kritik seitens der Interessenvertreter führen. Die ORKB sollte sich daher vergewissern, dass von der geprüften Stelle ein Team aufgestellt wurde, das über ausreichende Ressourcen und das notwendige Know-how zur intelligenten Vertragsverwaltung verfügte. Die geprüfte Stelle sollte wissen, welches Team der Privatsektor stellt und sich auf dessen Zuständigkeiten abstimmen. Das von der geprüften Stelle zusammengestellte Team muss den Vertrag und seinen Kontext kennen, das Geschäft und seine Zielsetzungen verstehen, sowie sehr gute Verhandlungsfertigkeiten besitzen.

Die geprüfte Stelle hätte die Fachkenntnis dieses Teams über die Vertragsdauer hinweg aufrecht erhalten und seine Leistung in der Vertragshandhabung regelmäßig prüfen, sowie die vom Vertrag gebotene Wirtschaftlichkeit in regelmäßigen Abständen neu bewerten sollen. Die ORKB sollte nach Hinweisen darauf suchen, dass die geprüfte Stelle infolge der aus solchen Rückschauen gewonnenen Erkenntnisse, sofern möglich, Verbesserungen bei existenten und späteren Verträgen anstrebte.

Verwirrung über die Zuständigkeitsverhältnisse kann ebenfalls zur ineffektiven Handhabung eines Vertrags führen. Die ORKB sollte daher kontrollieren, ob die Rollen und Verantwortungsbereiche für das Management des Vertrags und die zu befolgenden Verfahrensregeln klar definiert wurden. Die korrekte Anwendung von Verfahren und die Einhaltung vereinbarter Zuständigkeiten alleine garantieren noch keine Wirtschaftlichkeit. Die Erfüllung der vertraglichen Erfordernisse hängt auch von den beteiligten Einzelpersonen ab. Die Handhabung der Beziehung zwischen der geprüften Stelle und dem Auftragnehmer wird ebenfalls von der ORKB untersucht werden müssen.

Richtlinie 41

Gewährleistung einer angemessenen Risikozuweisung

Richtlinie

Die ORKB sollte prüfen, ob die Zuweisung von Risiken zwischen der öffentlichen und privaten Partei über den gesamten Projektverlauf optimal bleibt.

Begründung

Wenn es darum geht, bei einem öffentlich-privaten Finanzierungsprojekt einen optimalen Mitteleinsatz zu gewährleisten, ist es ganz entscheidend, ein spezifisches Risiko der Partei zuzuweisen, die am besten befähigt ist, mit diesen umzugehen. Über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts hinweg müssen Risiken deshalb sachgemäß zugewiesen und erfolgreich gehandhabt werden. Die ORKB sollte aus diesem Grund nachprüfen, dass die Risikozuweisung weiterhin optimal ist und dass die geprüfte Stelle ordnungsgemäß mit den von ihr übernommenen Risiken umgeht.

Richtlinie 42

Angemessene Verbuchung

Richtlinie

Die ORKB sollte die Verbuchung des im Rahmen der öffentlich-privaten Finanzierung gelieferten Wirtschaftsguts prüfen und untersuchen, ob diese den jeweils aktuellen Rechnungslegungsbestimmungen und -empfehlungen entsprechen.

Begründung

Ist das Projekt in die operative Phase eingetreten, kann der tatsächliche Gefahrenübergang von dem bei der Ausarbeitung des Projekts ursprünglich avisierten abweichen. Effektive Veränderungen bei der Gefahrenübertragung können Einfluss auf die Beurteilung dessen haben, wie das jeweilige Wirtschaftsgut in den Büchern der geprüften Stelle ausgewiesen wird. Die ORKB sollte sich daher, wo erforderlich, vergewissern, dass die externen Revisoren der geprüften Stelle (sofern dies nicht die ORKB selbst ist) die mit dem Wirtschaftsgut verbundenen Risiken und Gegenleistungen erneut überprüft haben, nachdem die operative Phase eingetreten ist, und mit der entsprechenden Verbuchung einverstanden sind.

Gleichermaßen sollte sich die ORKB dort, wo sich die Rechnungslegungsbestimmungen und -leitlinien für nach öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen entwickelte Projekte geändert haben, davon überzeugen, dass die geprüfte Stelle ihre Verbuchung entsprechend angepasst hat.

Richtlinie 43

Handhabung der Vertragsfrist

Richtlinie

Die ORKB sollte untersuchen, ob die geprüfte Stelle ihren Ausstieg aus dem Vertrag bei Ablauf der Vertragsfrist zielgerichtet geplant und verwaltet hat.

Begründung

Die letzte Gefährdung der Wirtschaftlichkeit ergibt sich bei Ablauf der Vertragsfrist, wenn sich unzulängliche Verwaltung negativ auf die Wirtschaftlichkeit aller nachfolgenden Vorkehrungen für die Lieferung von Dienstleistungen auswirken kann, welche die geprüfte Stelle eingeht. Daher ist es wichtig, dass die geprüfte Stelle gegen Vertragsende eine angemessene Planung vorsieht, sodass sie fundierte Entscheidungen über die Alternativen treffen kann, die ihr offen stehen, und dann den Austritt ordnungsgemäß vollziehen kann.

Die ORKB sollte demzufolge eine Beurteilung dahingehend anstellen, ob sich die geprüfte Stelle darüber informiert hat, wie die Leistungen nach Ablauf des Vertrags erbracht werden, welche Risiken sich aufgrund des Übergangs der Leistungserbringung ergeben können und welche Pläne sie für die Handhabung dieser Gefahren aufgestellt hat.

Glossar

Fachausdruck	Definition
Ausschreibungsstrategie	Detaillierter Plan, in dem spezifiziert ist, wie das Ausschreibungsverfahren durchzuführen ist, um das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Die Strategie umfasst die Anzahl der Runden und der einzubeziehenden Bieter sowie einen Zeitplan und die Planung der bestmöglichen Kommunikation mit den Bietern.
Ausschreibungsverfahren	Verfahren der Bewerbung, des späteren Erhalts und der Auswertung von (Submissions-) Angeboten von verschiedenen Unternehmen des Privatsektors in Bezug auf die im Rahmen des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionsgeschäfts zu erbringenden Dienste zum Zwecke der Erzielung der höchstmöglichen Wirtschaftlichkeit.
Bevorzugter Bieter	Bieter, der von der Beschaffungsorganisation als diejenige Partei ausgewählt wird, mit der sie, vorbehaltlich des Abschlusses der Verhandlungen und der rechtlichen Vereinbarungen, einen Vertrag eingehen möchte. In den späteren Phasen des Ausschreibungsverfahrens wird die Beschaffungsorganisation zumeist ausschließlich mit dem bevorzugten Bieter verhandeln.
Evaluierungs-Rahmenwerk	Reihe festgelegter Kriterien, die die Ziele des Projekts abdecken und dazu dienen, bei der Auswertung der später im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens eingehenden Angebote Einheitlichkeit zu gewährleisten.
Finanzmodell	Analyseinstrumente (z. B. Arbeitsblätter), die das finanzielle Ergebnis bestimmter Schätzkosten, Erträge, fester Belastungen und Kapitalkosten für die Lieferung einer Dienstleistung auf Zeit darstellen.

Führungsstrukturen	Das eingerichtete Überwachungssystem, das die Geschäftsführung in die Lage versetzen soll, die Kontrolle über das Projekt zu wahren (einschließlich der Zuweisung von Management-Verantwortlichkeiten und der Prozesse und Systeme für die Berichterstattung an die Geschäftsführung).
Gefahrenübergang	Der Gefahrenübergang, den gewöhnlich der Kunde gegenüber dem Dienstleister trägt.
Geschäftsgrundlage	Dokument, das eine konkrete Projektierung sowie deren positive und negative Aspekte erläutert und ein überzeugendes Argument dahingehend enthält, wie und warum das Projekt umgesetzt werden sollte.
Herkömmliche Beschaffung	Ein Vertrag, nach dem der Kunde einfach den Vertragsnehmer für die Bereitstellung eines Wirtschaftsguts bezahlt, während die Arbeiten zur Entwicklung dieses Wirtschaftsgutes fortlaufen. Solche Wirtschaftsgüter werden bei Fertigstellung voll bezahlt. Die Wartung dieser Wirtschaftsgüter fällt unter separate Verträge, wobei ihr Betrieb weiter der öffentlichen Hand obliegt.
Interessenkonflikt	Situation, in der eine Person oder Organisation in einer Doppelfunktion agiert, in der gegenläufige Ziele oder Interessen vorliegen. Der Begriff kann sich auch auf die Möglichkeit einer Person beziehen, ihre Position und Autorität zum persönlichen Vorteil zu missbrauchen.
Interessenvertreter	Alle Personen, Gruppen, Körperschaften und Organisationen, die an der geplanten öffentlich-privaten Finanzierung und Konzession beteiligt oder von dieser betroffen sind und daher ein Interesse an deren Erfolg haben.

Lieferung und Leistung	Bezeichnung der Methoden der Lieferung einer Dienstleistung vor Auftragsvergabe. Nach Auftragsvergabe die vereinbarte Leistungsbeschreibung.
Leistungsmessungssystem	Verfahren, mit dem die beschaffende Behörde auswertet, wie gut der Privatsektor seine vertraglichen Pflichten erfüllt, indem die Leistung mit den für alle relevanten Aspekte des Vertrags vorgegebenen Maßstäben verglichen wird.
Betriebsfähige Phase	Zeitraum nach der Unterzeichnung des Vertrags, in dem der privatwirtschaftliche Betreiber Waren/Dienstleistungen gemäß Vertrag liefert, d. h., die Vertragslaufzeit.
Risikostufe	Eine Beurteilung der Bedeutung der durch eine Vertragspartei zu übernehmenden Risiken. Verbindet die Auswirkung der Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens eines bestimmten Risikos mit der Auswirkung besagten Risikos.
Risikozuweisung	Die Vereinbarung der Parteien auf eine öffentlich-private Finanzierung oder Konzession, in der definiert wird, welche Parteien oder Partei dafür verantwortlich sind/ist, die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens eines bestimmten unerwünschten Ereignisses so gering wie möglich zu halten, die Auswirkungen dieses Ereignisses abzumildern und die finanziellen oder sonstigen Konsequenzen dieses Ereignisses zu tragen.
Sollkostenmodell	Unabhängige Berechnung der zu erwartenden Kosten der Bereitstellung der gleichen fachlichen Lösung, wie sie vom Bieter vorgeschlagen wurde.

Staatwirtschaftlicher Komparator	Eine Erhebung der Projektkosten bei Anwendung herkömmlicher Beschaffungsmethoden. Man nutzt sie, um festzustellen, ob eine Privatfinanzierung einen besseren Mitteleinsatz bietet als eine herkömmliche Beschaffung.
Vertragsänderung	Im ursprünglichen Vertrag als Klausel geregelte Vereinbarung zwischen allen Parteien eines Vertrags, bestimmte, ursprünglich im Vertrag festgelegte Bedingungen zu ändern.
Wirtschaftlichkeit, optimaler Mitteleinsatz	Erreichen der Kombination von Kosten über die Projektdauer und Qualität, die bezahlbar ist und den Ansprüchen einer Organisation optimal entspricht.
Wettbewerbsspannung	Situation, in der Wettbewerber gezwungen sind, ihre Waren-/Dienstleistungs-/Submissionsangebote für die Beschaffungsorganisation so attraktiv wie möglich zu gestalten, um ihre Position nicht an Mitbewerber zu verlieren, welche zu einem für den Beschaffenden vorteilhafteren Geschäft führt.

