

PPP im öffentlichen Hochbau

Band IV

Sammlung und systematische Auswertung der
Informationen zu PPP-Beispielen

August 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	VI
Band IV: Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP-Beispielen	1
1. Die bisherige Entwicklung von PPP-Projekten im Hochbau in der Bundesrepublik Deutschland	1
1.1 Motive der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland für öffentlich-private Partnerschaften (PPP) im Hochbau.....	2
1.1.1 Nutzung von Finanzierungs-Aspekten (Steuerindizierte Modelle bis 1999)	2
1.1.2 Haushalterische Motive	3
1.1.3 Reduzierung des Planungsaufwands.....	4
1.1.4 Risikoübertragung, Kosten- und Terminsicherheit in der Bauphase.....	4
1.1.5 Vorteile durch die Einbindung von Förderkrediten	5
1.1.6 PPP als Steuerungselement für die Verwaltungsmodernisierung	6
1.2 Der Begriff Public Private Partnership und seine Verwendung in der Praxis	6
2. Erkenntnisse aus bisher in Deutschland realisierten Projekten	7
2.1 Effizienzgewinne durch Baukosteneinsparungen.....	7
2.2 Effizienzgewinne durch Bauzeitverkürzungen.....	13
2.3 Nutzung der Innovationskraft des Marktes	13
2.4 Risikotransfer	15
2.5 PPP – ein Aufgabenfeld für den Mittelstand	16
2.6 PPP – ein Beitrag für die Verwaltungsmodernisierung.....	18
2.7 Architektonisch ansprechende Lösungen auch bei funktionalen Ausschreibungen	19
2.8 PPP-Elemente in der Betriebsphase	19
3. Überblick über PPP-Hochbau-Projekte in der Bundesrepublik und Typisierung bisher realisierter Projekte im Hochbau	22
3.1 Statistische Angaben zu PPP-Projekten.....	22
3.2 Bisher genutzte Vertrags-Formen mit PPP-Elementen in der Praxis	24
3.2.1 Zuordnung der bisher angewandten Modelle.....	24
3.2.2 Ausgewählte praxisrelevante Aspekte einzelner Modelle.....	25
3.2.3 Unterschiedliche Risikoverteilung	26
3.2.4 Erfahrungen mit Konzessionsmodellen.....	27

3.3	Bisherige Vergabeverfahren in der Bundesrepublik	28
3.3.1	Grundlagen der Ausschreibung und Arten der Vergabe	28
3.3.2	A-B-C-Ausschreibung/Parallelausschreibung	30
3.3.3	Gesamtvergabe von Planung, Bauleistung, Finanzierung	33
3.3.4	Unterschiedliche Formen der Leistungsbeschreibung	34
3.4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Genehmigungsverfahren	35
3.4.1	Vergleichsparameter	38
3.4.2	Bewertung qualitativer Faktoren.....	40
3.4.3	Risikobewertung	41
4.	Probleme, die die Anwendung von PPP-Modellen erschweren	45
4.1	Unterschiedliche Interpretation von Verwaltungsvorschriften	45
4.1.1	Erforderliche Klarstellungen im Vergaberecht.....	45
4.1.2	Einführung allgemein anerkannter Prämissen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	47
4.1.3	Haushaltsrecht.....	47
4.2	Fehlendes Anbieter-Know-how.....	47
4.3	Fehlende Bereitschaft privater Finanziers zur Risikoübernahme.....	48
5.	Überblick über Ergebnisse von PPP-Projekten im Hochbau in anderen EU-Staaten	48
5.1	Ergebnisse der LSE-Studie	49
5.1.1	Effizienzvorteile durch Risikoallokation	50
5.1.2	Bedeutung der operativen Kosten (Betriebs- und Bewirtschaftungskosten).....	50
5.1.3	Relevanz der Finanzierungskosten	51
5.1.4	Erkannte Problemfelder.....	51
5.1.5	Zusammenfassende Bewertung.....	51
5.2	NAO Studie zu den Vorteilen von PFI in der Bauphase	51
5.3	Projekt Neubau und Betrieb von Gefängnissen - Bridgend (Parc) und Fazakerley Prisons (Altcourse).....	53
5.3.1	Effizienzvorteile und Einspareffekte	53
5.3.2	Einsparpotentiale in der Bauphase	54
5.3.3	Gestaltung des Vergabeprozesses und Vorteile eines Verhandlungsverfahrens	54
5.3.4	Adjustierung der Risikoallokation	55
5.4	Projekt Sanierung Hauptgebäude des Verteidigungsministeriums (Ministry of Defence/MoD).....	55
5.4.1	Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	56
5.4.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Risikotransfer.....	56
5.4.3	Bisherige Erfahrungen aus der Realisierung	57

5.4.4	Wettbewerb im Vergabeverfahren schaffen	57
5.5	Projekt Glasgow Secondary Schools.....	58
5.5.1	Innovationskraft des privaten Partners nutzen.....	58
5.5.2	Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	58
5.5.3	Kritische Projektgrößen und Bündelung von Leistungskomponenten	59
6.	Nutzen des Lebenszyklus-Ansatzes bei Hochbauprojekten privater Auftraggeber und deren Erfahrungen	59
7.	Fazit.....	61
Literaturverzeichnis Band IV		62
1.	Rechtsprechung	62
2.	Verwaltungsvorschriften.....	62
3.	Veröffentlichungen von Gebietskörperschaften/Rechnungshöfen	63
4.	Buchbeiträge, Aufsätze, Monographien, Reden	63
5.	Veröffentlichungen in Zeitungen, Zeitschriften, Sonstiges	64
1.	Anlage Beispielprojekte in der Bundesrepublik Deutschland	66
1.1	Projekte der Bundesländer	66
1.1.1	Projekt Neubau der operativen Kliniken des Universitätsklinikums Leipzig	66
1.1.1.1	Projektziele	66
1.1.1.2	Beschaffungsprozess	66
1.1.1.3	Ausschreibungsergebnis	68
1.1.1.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	69
1.1.1.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	70
1.1.1.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	71
1.1.2	Projekt Georg-August-Universität Göttingen, Neubau für die Fakultät für Physik (1. Bauabschnitt).....	72
1.1.2.1	Projektziele	72
1.1.2.2	Beschaffungsprozess	72
1.1.2.3	Ausschreibungsergebnis	73
1.1.2.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	74
1.1.2.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	74
1.1.2.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	76
1.1.3	Projekt Neubau Finanzamt Plön.....	77
1.1.3.1	Projektziele	77

1.1.3.2	Beschaffungsprozess	77
1.1.3.3	Ausschreibungsergebnis	78
1.1.3.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	79
1.1.3.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	79
1.1.3.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	79
1.1.4	Projekt Jugendjustizvollzugsanstalt Neustrelitz	80
1.1.4.1	Projektziele	80
1.1.4.2	Beschaffungsprozess	80
1.1.4.3	Ausschreibungsergebnis	82
1.1.4.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	82
1.1.4.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	83
1.1.4.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	84
1.2	Bei Projekten von Kommunen	84
1.2.1	Projekt Kreishaus Luckenwalde	84
1.2.1.1	Projektziele	84
1.2.1.2	Beschaffungsprozess	85
1.2.1.3	Ausschreibungsergebnis	86
1.2.1.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	87
1.2.1.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	87
1.2.1.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	88
1.2.2	Projekt Sanierung ausgewählter Schulgebäude in Rostock	89
1.2.2.1	Projektziele	89
1.2.2.2	Beschaffungsprozess	90
1.2.2.3	Ausschreibungsergebnis	91
1.2.2.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	92
1.2.2.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	93
1.2.2.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	94
1.2.3	Projekt Landkreis Peine Neubau einer Integrierten Gesamtschule IGS	95
1.2.3.1	Projektziele	95
1.2.3.2	Beschaffungsprozess	95
1.2.3.3	Ausschreibungsergebnis	97
1.2.3.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	97
1.2.3.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	98
1.2.3.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	99
1.2.4	Projekt Neubau eines Gymnasiums in Salzhausen	100
1.2.4.1	Projektziele	100
1.2.4.2	Beschaffungsprozess	100
1.2.4.3	Ausschreibungsergebnis	101
1.2.4.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	102
1.2.4.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	103

1.2.4.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	103
1.2.5	Projekt Sanierung einer Schwimmsporthalle der Stadt Gera	104
1.2.5.1	Projektziele	104
1.2.5.2	Beschaffungsprozess	105
1.2.5.3	Ausschreibungsergebnis	106
1.2.5.4	Vertragstyp/Risikoverteilung	106
1.2.5.5	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	107
1.2.5.6	Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten	108
2.	Anlage Hochbauprojekte privater Auftraggeber.....	109
2.1	Projekt Neubau des Verwaltungsgebäudes der Helvetia Versicherungen.....	109
2.1.1	Projektbeschreibung.....	109
2.1.2	Beschaffungsprozess	109
2.1.3	Wirtschaftliche Ergebnisse	110
2.2	Projekt Neubau der „Frankfurter Welle“	112
2.2.1	Projektbeschreibung.....	112
2.2.2	Beschaffungsprozess	113
2.2.3	Wirtschaftliche Ergebnisse	114
2.3	Projekt Neu- und Erweiterungsbau der KfW-Verwaltung	115
2.3.1	Projektbeschreibung.....	115
2.3.2	Beschaffungsprozess	115
2.3.3	Wirtschaftliche Ergebnisse	116
3.	Anlage Internationale Fallstudien	117
3.1	Ministry of Defence Main Building	117
3.1.1	Quellenverzeichnis	131
3.2	Glasgow Secondary Schools.....	132
3.2.1	Quellenverzeichnis	142
3.3	Bridgend and Fazakerley Prisons.....	143
3.3.1	Quellenverzeichnis	159
4.	Anlage Fragebogen zu PPP - Erfahrungen	160

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Vergleich Planungsdaten - Ausschreibungsergebnisse	9
Abb. 2:	Ursachen für Preisunterschreitungen	13
Abb. 3:	Anteil mittelständischer Bauunternehmen an bisherigen PPP-Projekten.....	16
Abb. 4:	Angaben der Projektbeauftragten zu Beschwerden von KMU-Firmen.....	17
Abb. 5:	Angaben zum Einsatz von Billiglohnarbeitern	17
Abb. 6:	Angaben zur Einhaltung des Tariftreuegesetzes.....	17
Abb. 7:	Organigramm: (aktueller Stand).....	118
Abb. 8:	Organigramm: (aktueller Stand).....	133
Abb. 9:	Organigramm Bridgend.....	144
Abb. 10:	Organigramm Fazakerley	145

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Vergleich Planungsdaten und Ausschreibungsergebnisse hinsichtlich der Baukosten bei Ausschreibungen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) 1996 bis 2003	8
Tab. 2:	Vergleich Planung, Ausschreibungsergebnisse, Abrechnung von 20 Vorhaben mit alternativer Projektfinanzierung 1996-2003	10
Tab. 3:	Anzahl der PPP-Ausschreibung von Hochbaumaßnahmen in der Bundesrepublik Januar 1997 bis März 2003	23
Tab. 4:	Übersicht über die Risikoverteilungen einzelner Vertragsmodell mit PPP	27
Tab. 5:	NAO-Vergleich Terminalsicherheit PFI – konventionelle Beschaffung	52
Tab. 6:	Preisentwicklung im Verhandlungsverfahren MOD	124
Tab. 7:	Risikoallokation MOD.....	126
Tab. 8:	Übersicht Finanzierung MOD.....	128
Tab. 9:	Zusammensetzung des PSC	130
Tab. 10:	Risikoallokation Glasgow Secondary Schools.....	138
Tab. 11:	Übersicht Finanzierung Glasgow Secondary Schools.....	140
Tab. 12:	Preisentwicklung im Verhandlungsverfahren Bridgend and Fazakerley Prisons	151
Tab. 13:	Risikoallokation Bridgend and Fazakerley Prisons.....	153
Tab. 14:	Übersicht Finanzierung Bridgend and Fazakerley Prisons.....	155

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. F.	alte Fassung
AfA	Absetzungen für Abnutzung
AG	Auftraggeber/Aktiengesellschaft
AN	Auftragnehmer
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Beschl.	Beschluss
BKI	Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMF	Bundesministeriums für Finanzen
Buchst.	Buchstabe
CAFM	Computer Aided Facility Management
DIB	Deutsches Ingenieurblatt
DIFA	Deutsche Immobilien Fonds AG
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
EIB	Europäische Investitionsbank
FM	Facility Management
FörderG	Fördergesetz
gem.	gemäß
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig Holstein
GU	Generalunternehmer
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IGS	Integrierte Gesamtschule
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HLKS	Heizung Lüftung Klima Sanitär
i. S.	im Sinne
IuK	Information und Kommunikation

KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWG	Kreditwesengesetz
LSE	London School of Economics
max.	maximal
MoD	Ministry of Defence
NAO	National Audit Office
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
NPV	Net Present Value
OFD	Oberfinanzdirektion
PFI	Public Finance Initiative
PPP	Public Private Partnership
PSC	Private Sector Comparator
Rdschr.	Rundschreiben
Rn.	Randnummer
SäHO	Sächsische Haushaltsordnung
UK	United Kingdom
VK	Vergabekammer
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen

Band IV: Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP-Beispielen

1. Die bisherige Entwicklung von PPP-Projekten im Hochbau in der Bundesrepublik Deutschland

Das Deutsche Wirtschaftsinstitut prognostizierte für 2003 bei einem Gesamtbauvolumen von 244,9 Mrd. € für den Öffentlichen Bau¹ 40,3 Mrd. €. Mit einem Anteil von 16,45 %² gehört die öffentliche Hand noch immer zu den wichtigsten Auftraggebern für das Baugewerbe. Dabei betrafen 40 bis 42 % aller öffentlichen Bauaufträge den Hochbau³. Neben der konventionellen Beschaffungsart von Leistungen im Hochbau, d. h. der getrennten Vergabe von Planung, Bauleistung, Bauunterhalt, Betrieb und Finanzierung, werden in der Bundesrepublik seit mehr als 10 Jahren auch andere Formen der Projektrealisierung durch die öffentliche Hand genutzt. Schrittweise haben sich neue Realisierungsmodelle bei öffentlichen Hochbaumaßnahmen entwickelt, die Elemente einer neuen Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatwirtschaftlichen Auftragnehmer enthalten. Als Synonym für ein neues partnerschaftliches Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft hat sich in den letzten Jahren der Begriff Public-Private-Partnership (PPP) eingebürgert.

Im Folgenden soll dargestellt werden, mit welchen Zielen und Ergebnissen bisher als PPP bezeichnete Projekte in Deutschland vorbereitet und umgesetzt wurden. Dabei werden die bisher genutzten Vorteile, bewährte Vorgehensweisen, aber auch Probleme bei der Anwendung von Modellen mit PPP-Elementen zusammengefasst dargestellt. Vorab erfolgt eine kurze Darstellung von Motiven der öffentlichen Hand, PPP-Modelle im öffentlichen Hochbau einzusetzen, wie sie sich in der Praxis darstellen. Anschließend werden die Erkenntnisse aus der Analyse verschiedener Projekte mit PPP-Elementen in Deutschland zusammengefasst. Diese Verallgemeinerung beruht vor allem auf den ausführlichen Einzelanalysen der Projekte, die sich in der Anlage 1 befinden. Die entsprechenden Unterlagen wurden der VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH

¹ Ohne Bahn und Post.

² DIW Wochenbericht 45/2002, Tabelle 4.

³ DIW Wochenbericht 44/2001.

dankenswerter Weise von verschiedenen öffentlichen Auftraggebern zu Verfügung gestellt. Die Darstellung und Bewertung wurde mit den jeweiligen Auftraggebern erörtert und von diesen ausdrücklich bestätigt.

Zur Vervollständigung dieser Bestandsaufnahme wird in Abschnitt 3 auf die bisher in der Praxis zur Anwendung kommenden Vertragsformen mit PPP-Elementen, Vergabeverfahren und Methoden bisheriger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingegangen. Im Rahmen der Untersuchung aufgedeckte, grundlegende Probleme werden unter Punkt 4 zusammengefasst.

Abschließend erfolgt zum Vergleich eine Analyse ausgewählter Beispiele aus Großbritannien sowie von Projekten, die von privaten Auftraggebern durchgeführt wurden.

1.1 Motive der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik Deutschland für öffentlich-private Partnerschaften (PPP) im Hochbau

Hauptmotiv für die öffentlichen Hände nach neuen und wirtschaftlicheren Beschaffungsformen zu suchen, war und ist das Bemühen, die Kluft zwischen wachsendem Erweiterungs-, Ersatz- und Modernisierungsbedarf für öffentliche Investitionen einerseits und den geringer werdenden Ressourcen andererseits zu schließen und durch Effizienzsteigerungen die engen finanziellen Spielräume für Investitionen besser auszunutzen.

Wesentlicher Anstoß für Überlegungen, neben der öffentlichen Aufgabenerledigung durch die Verwaltung und die Finanzierung über den öffentlichen Haushalt auch alternative Formen der Realisierung und Finanzierung für Infrastrukturmaßnahmen zu nutzen, war der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik. So stellte 1991 eine Arbeitsgruppe der Bundesregierung unter Vorsitz des Bundesministeriums für Finanzen fest, dass über private Lösungen Entlastungen im administrativ-organisatorischen Bereich erzielt werden können.⁴

1.1.1 Nutzung von Finanzierungs-Aspekten (Steuerindizierte Modelle bis 1999)

Ein Motiv der öffentlichen Verwaltung, sich mit alternativen Modellen zu befassen, waren zunächst die mit Investoren- oder Leasingmodellen angebotenen Finanzierungsvorteile. Private Anbieter konnten, bedingt durch steuerliche Regelungen, für eigene Investitionen Refinanzierungskonditionen nutzen, die nominell unter den herkömmlichen Kommunalkreditkonditionen lagen. Diese aus Steuerspar- und Stundungseffekten

⁴ Siehe Kroll, Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 9. Auflage 2003, S. 162.

generierten Zinsverbilligungen wurden z. T. an den jeweiligen öffentlichen Auftraggeber weitergegeben, so dass gegenüber der Eigenfinanzierung ein deutlicher Vorteil bei den Finanzierungsbedingungen dargestellt werden konnte.

Besonders in den neuen Bundesländern haben der enorme Nachholbedarf bei öffentlichen Hochbauten und die Möglichkeit für Sonderabschreibungen nach § 3 und § 4 des Fördergebietsgesetzes zu zahlreichen Leasingprojekten geführt.

Die Tatsache, dass Zinsvorteile einer Gebietskörperschaft durch Steuerstundungen oder -ausfälle bei anderen Gebietskörperschaften „finanziert“ wurden, führte Mitte der 90er Jahre zu einer umfassenden Diskussion über die Bewertung und Berücksichtigung tatsächlicher und scheinbarer Steuerausfälle durch PPP-Modelle und zu verwaltungsrechtlichen Regelungen, die eine Doppelförderung privater Anbieter ausschließen sollten. So wurden z. B. in Sachsen Zuwendungen des Landes für öffentliche Hochbaumaßnahmen pauschal (um 10 % bzw. 5 %) gekürzt, wenn diese durch Investoren realisiert wurden, die Sonderabschreibungen nach dem FörderG in Anspruch nahmen.⁵

Seitdem 1999 die Möglichkeiten zu Sonderabschreibung weggefallen sind, spielen Finanzierungsvorteile kaum noch eine Rolle und andere Motive treten in den Vordergrund.

1.1.2 Haushalterische Motive

Angesichts des wachsenden Investitionsstaus und der Forderungen aus der Politik nach zügigen Lösungen, wurden kürzere Realisierungszeiten und Einsparungen bei Investitionskosten zu einem wichtigen Motiv der öffentlichen Verwaltungen, sich PPP-Modellen zuzuwenden.

Der Umstand, dass bei PPP-Projekten die Zahlungsverpflichtungen des Auftraggebers erst nach Abschluss der Baumaßnahmen einsetzen, erleichtert oftmals die Entscheidung für eine Investition. Mit der Investition verbundene Einsparungen in anderen Bereichen, z. B. durch Reduzierung von Betriebskosten, Wegfall von Sanierungsaufwand, frei werdende Mittel aus Entmietung, können die Haushaltsbelastung verringern und für Zins- und Tilgungszahlungen genutzt werden. Dieser Effekt, in der Privatwirtschaft häufig mit „pay-as-you-earn“ beschrieben, machte manche dringend notwendige Investition erst möglich.

⁵ Siehe KommlInvestVwV vom 18.12.1996, Rn 33.

Darüber hinaus kann nicht übersehen werden, dass Gebietskörperschaften versuchen, durch PPP-Modelle den eigenen Kreditrahmen scheinbar zu erweitern und zusätzlich Projekte auf den Weg zu bringen.

1.1.3 Reduzierung des Planungsaufwands

Während bei der konventionellen Beschaffung die Planung und die Bauerrichtung in der Regel getrennte Beschaffungsvorgänge sind, bieten PPP-Modelle die Möglichkeit, verschiedene Leistungen in einem Paket einzukaufen, so dass Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Beginn an durch einen Auftragnehmer aufeinander abgestimmt werden können.

Der bei konventionellen Hochbaumaßnahmen im Vorfeld erforderliche Planungsaufwand (Kosten und Zeit) für die öffentliche Hand ist erheblich. Bei Objekten entsprechender Größenordnung sind bereits diese Planungsleistungen europaweit zu vergeben. Auch die Durchführung von Architektenwettbewerben ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Nicht selten werden Planungen in Auftrag gegeben oder Wettbewerbe ausgelobt, ohne dass die Finanzierung des Projekts tatsächlich gesichert ist.

Um Kosten und Zeit zu sparen, sind deshalb öffentliche Verwaltungen zunehmend bemüht, den eigenen Planungsaufwand zu reduzieren. Statt ausführlicher detaillierter Leistungsverzeichnisse für zahlreiche Einzelgewerke, wird eine funktionale Leistungsbeschreibung für die Nutzung eines zu errichtenden Gebäudes erarbeitet. Dabei sollen auch Planungsrisiken auf den Auftragnehmer übertragen werden.

1.1.4 Risikoübertragung, Kosten- und Terminalsicherheit in der Bauphase

Ein immer häufiger anzutreffender Grund für die öffentliche Hand, PPP-Projekte umzusetzen, wurde die Übertragung von Risiken während der Bauzeit auf den privaten Auftragnehmer, was bei der konventionellen Vergabe für Bauleistungen nur bedingt möglich ist.

Da PPP-Modelle in der Regel mit Generalunternehmern arbeiten, wird das Schnittstellenkoordinierungsrisiko der einzelnen Gewerke vom öffentlichen Auftraggeber auf den Auftragnehmer übertragen. Oft halten die Anbieter ein eigenes, professionelles Projektmanagement vor, das die Einhaltung von Qualität und Terminen überwacht. Gleichzeitig werden so die Bauverwaltungen von Bauherrenaufgaben entlastet. Diese Entlastung der eigenen Bauverwaltung war und ist ebenfalls ein Motiv für PPP-Projekte, besonders auf Ebene der Kommunen.

Viele öffentliche Auftraggeber verbinden mit ihrer Entscheidung für PPP-Projekte die Erwartung nach höherer Kostensicherheit, die sich in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle auch erfüllt. Zum einen basieren PPP-Modelle in der Regel auf Pauschalpreisen, zum anderen fördern PPP-Verträge eine höhere Kostendisziplin der Nutzer. Terminalsicherheit verbunden mit kürzeren Bauzeiten ist ein weiteres Motiv.

1.1.5 Vorteile durch die Einbindung von Förderkrediten

Finanzierungsvorteile spielen spätestens mit dem Ende der Sonderabschreibungen und den Änderungen des Einkommensteuergesetzes 1999 nur noch in Teilbereichen eine Rolle.

Ein solcher Teilbereich ist die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen des Infrastrukturprogramms 114. Besonders bei kleineren kommunalen Projekten mit einem Auftragsvolumen von bis zu 6,7 Mio. €, für die anteilig Fördermittel zur Verfügung stehen, ist dies attraktiv.

In der Variante b (Bankendurchleitung) können Privatunternehmen 75 % der Gesamtinvestitionskosten bis maximal 5 Mio. € über die KfW zinsgünstig refinanzieren. Stehen z. B. für 25 % Gesamtinvestitionskosten Fördermittel zur Verfügung, können bei kleinen Projekten die restlichen 75 % voll durch die KfW refinanziert werden. Für Kommunen dagegen steht die Variante a (Direktvergabe) des Infrastrukturprogramms zur Verfügung. Im Unterschied zur Variante b können lediglich 50 % des Kreditbedarfs, d. h. der Gesamtinvestitionskosten abzüglich der Fördermittel und somit nur 37,5 % der Gesamtinvestitionskosten mit KfW-Mitteln refinanziert werden. Allerdings gibt es in dieser Variante keine absolute Förderhöchstgrenze. Ist die Kommune bereit, eine modifizierte Ausfallbürgschaft zu stellen, können KfW-Mittel in der Variante a auch durch Privatunternehmen genutzt werden. Dadurch ist es auch in größeren PPP-Projekten möglich, die Vorteile des KfW-Infrastrukturprogramms zu nutzen.

Seit April 2003 stehen für KfW-Kredite im Rahmen des Infrastrukturprogramms 135 „Sonderfonds Wachstumsimpulse“ für die ersten Laufzeitjahre besonders günstige Zinskonditionen zu Verfügung.

Anzumerken ist allerdings, dass derzeit bei öffentlichen Hochbauten KfW-Kredite für Leasingmodelle nicht genutzt werden können.

1.1.6 PPP als Steuerungselement für die Verwaltungsmodernisierung

Anstrengungen in der öffentlichen Verwaltung, die Arbeitsablauforganisation stärker als Arbeit im Projekt mit Projektkompetenz und -verantwortung zu organisieren, werden durch PPP-Projekte konkret unterstützt. In vielen Fällen bedeutet ein PPP-Projekt auch eine intensive Qualifizierung der Beteiligten. Daher werden PPP-Projekte immer häufiger bewusst unter dem Aspekt der Verwaltungsmodernisierung und der Erhöhung der Kostentransparenz vorbereitet und realisiert.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass PPP-Modelle in zunehmendem Maße nicht mehr nur als Finanzierungsalternative, sondern als neue Möglichkeit einer wirtschaftlichen Realisierung begriffen werden. Statt der Erweiterung von Finanzierungsmöglichkeiten steht mehr und mehr die wirtschaftliche Nutzung vorhandener Spielräume im Mittelpunkt der Überlegungen und Entscheidungen für PPP.

1.2 Der Begriff Public Private Partnership und seine Verwendung in der Praxis

Nimmt man den im Leitfaden definierten Begriff des PPP zum Maßstab, wird man rasch feststellen, dass es in Deutschland noch keine Projekte gibt, bei denen dieser PPP-Ansatz vollständig verwirklicht wurde.

In Deutschland gibt es zwar seit Beginn der 90er Jahre Beispiele für alternative Realisierungsvarianten im öffentlichen Hochbau, bei denen von der konventionellen Beschaffung abgewichen wurde und Aufgaben und Risiken – insbesondere in der Bauphase – auf Private übertragen worden waren. Da aber bei all diesen Projekten die Betriebsphase der Immobilie regelmäßig in Verantwortung der öffentlichen Hand blieb, handelt es sich um unvollständige PPP-Modelle.

Dennoch wird auch in Deutschland - und das in zunehmendem Maße - von PPP gesprochen. Unter dem Oberbegriff PPP finden sich deshalb Projekte, die das gesamte Spektrum zwischen der hoheitlichen Realisierung öffentlicher Aufgaben einerseits und der vollständigen Privatisierung öffentlicher Aufgaben andererseits abdecken. Das Ausmaß, in dem Aufgaben und Risiken durch private Auftragnehmer wahrgenommen werden sowie die Dauer und Intensität der Partnerschaft differieren stark.

Im Hochbau waren bisher stets Realisierungsformen gemeint, die einzelne Elemente von PPP aufweisen. Damit verbunden sind eine Vielzahl von Begriffen wie Kommunalleasing,

alternative Projektfinanzierung, Investorenmodelle, Konzession, die in der Praxis uneinheitlich verwendet werden und damit einen Überblick zusätzlich erschweren.

2. Erkenntnisse aus bisher in Deutschland realisierten Projekten

Die oben dargestellten Ziele, die öffentliche Verwaltungen mit alternativen Realisierungsmodellen verbinden, werden in der Regel auch erreicht. Das zeigen verschiedene empirische Untersuchungen, die für diesen Band durchgeführt wurden. Zum einen wurden ausgewählte Einzelprojekte ausführlich dokumentiert und analysiert (siehe Anlage 1). Darüber hinaus wurden Projektverantwortliche aus öffentlichen Verwaltungen schriftlich befragt und zur Verfügung stehende Daten einzelner Projekte zu Übersichten zusammengefasst. Ergänzend wurden verschiedene Quellen in der Literatur und öffentliche Statistiken hinzugezogen. Die Ergebnisse zeigen, dass Modelle mit PPP-Elementen im Hochbau zu erheblichen Effizienzgewinnen für die öffentlichen Hände im Vergleich zum konventionellen Eigenbau führen können. Die Erkenntnisse sind im folgenden Abschnitt zusammengefasst.

2.1 Effizienzgewinne durch Baukosteneinsparungen

Die überwiegende Mehrzahl der Ausschreibungen von Modellen mit PPP-Elementen ist durch Reduzierung der Baukosten im Vergleich zu den Planungsvorgaben gekennzeichnet. Bereits zu Beginn der 90er Jahre wurden in Rheinland-Pfalz die ersten Hochbaumaßnahmen der Landesbauverwaltung als Leasingmodelle realisiert. Eine Untersuchung des Landesrechnungshofes von Baden-Württemberg vom 24.05.1993 zeigte, dass über Leasing realisierte Hochbauprojekte deutlich kürzere Bauzeiten und auch geringere Investitionskosten aufwiesen.⁶ Auch Vergleiche zwischen Ausgangsdaten und Ausschreibungsergebnissen bei so genannten drittvorfinanzierten Maßnahmen im Hochschulbau aus dem Jahr 1998 zeigten, dass bei alternativen Ausschreibungen die Planungsdaten um über 35 % unterschritten wurden.⁷ Bei kommunalen Projekten sind ähnliche Ergebnisse bekannt.⁸ Eine empirische Untersuchung⁹ von 46 Projekten von

⁶ Quelle: Landesrechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierung für Hochbaumaßnahmen des Landes vom 24.05.1993.

⁷ Siehe z. B. Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für drittvorfinanzierte Hochschulbauvorhaben – Erfahrungsbericht vom 22.12.98, Anlage 1.

⁸ Siehe W. Heuschmid „Geeignete Betriebs- und Organisationsformen und Finanzierungsmöglichkeiten anhand von Praxisbeispielen“ in „Fachbuch Sparkassen und Tourismus“ Hrsg. J. Wannhoff, Deutscher Sparkassen Verlag Stuttgart, 2001, S. 312,

⁹ Projektdaten der VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH, Berlin.

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Ländern und Kommunen zeigt eine Unterschreitung der Planungsdaten von durchschnittlich 20 %. Einige der Projekte sind ausführlich in der Anlage 1 dargestellt.

Tab. 1: Vergleich Planungsdaten und Ausschreibungsergebnisse hinsichtlich der Baukosten bei Ausschreibungen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) 1996 bis 2003

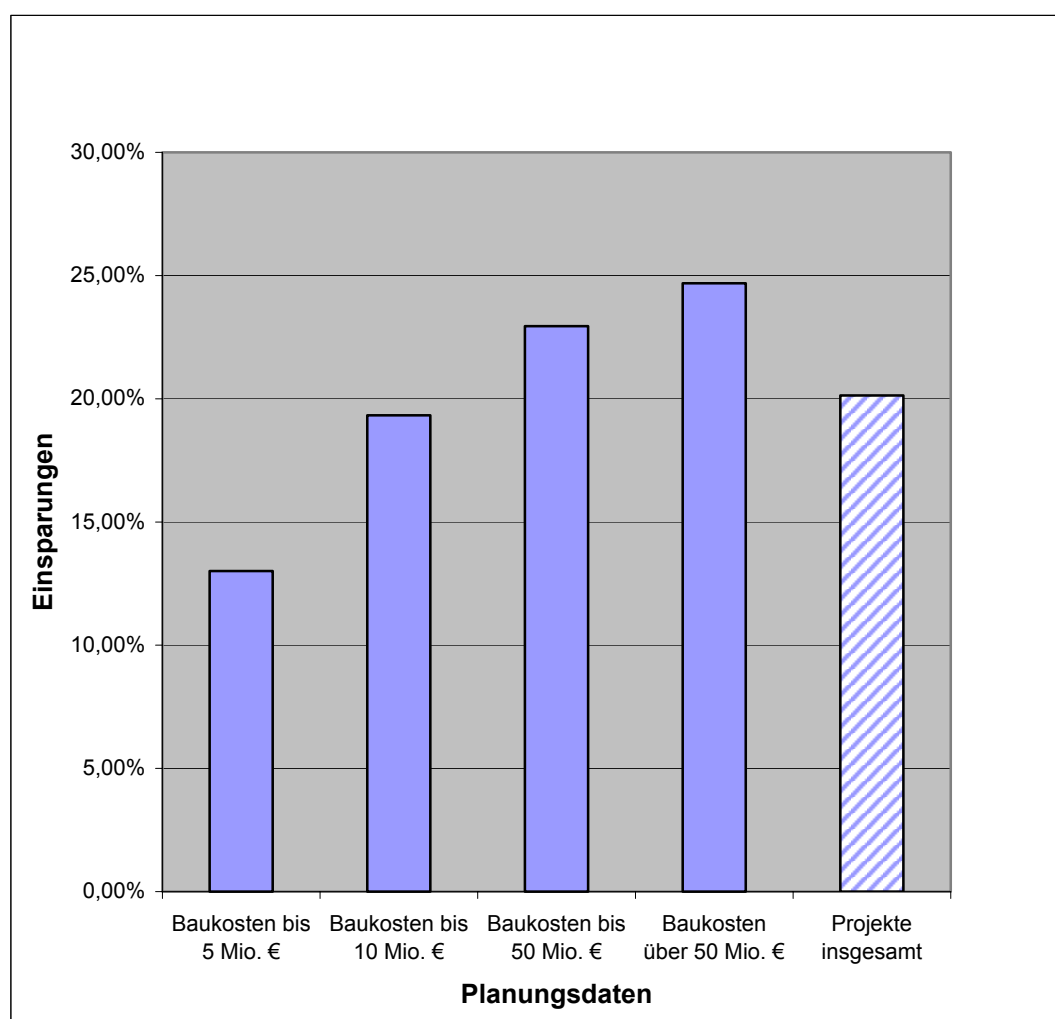
	Planung Baukosten	Ausschreibungsergebnis Baukosten	Unterschreitung
Projekt 1	1.789.522 €	1.519.419 €	15,09%
Projekt 2	2.497.763 €	2.128.090 €	14,80%
Projekt 3	3.129.051 €	2.903.199 €	7,22%
Projekt 4	3.186.371 €	2.583.708 €	18,91%
Projekt 5	3.438.438 €	3.171.595 €	7,76%
Projekt 6	3.855.387 €	3.508.428 €	9,00%
Projekt 7	4.074.022 €	4.012.208 €	1,52%
Projekt 8	4.345.981 €	3.997.101 €	8,03%
Projekt 9	4.701.285 €	3.066.061 €	34,78%
Projekt 10	5.246.120 €	5.156.370 €	1,71%
Projekt 11	5.624.211 €	4.469.274 €	20,54%
Projekt 12	5.930.986 €	3.212.328 €	45,84%
Projekt 13	6.240.957 €	5.449.144 €	12,69%
Projekt 14	6.404.851 €	6.360.186 €	0,70%
Projekt 15	6.781.953 €	4.393.734 €	35,21%
Projekt 16	7.267.710 €	6.648.130 €	8,53%
Projekt 17	7.858.161 €	7.135.000 €	9,20%
Projekt 18	8.027.283 €	5.909.879 €	26,38%
Projekt 19	8.078.412 €	5.600.317 €	30,68%
Projekt 20	8.231.799 €	5.195.323 €	36,89%
Projekt 21	8.691.962 €	7.449.523 €	14,29%
Projekt 22	9.964.220 €	9.102.246 €	8,65%
Projekt 23	10.850.000 €	6.499.225 €	40,10%
Projekt 24	10.904.322 €	7.883.709 €	27,70%
Projekt 25	11.265.057 €	10.885.746 €	3,37%
Projekt 26	13.124.863 €	10.149.144 €	22,67%
Projekt 27	14.060.527 €	13.237.245 €	5,86%
Projekt 28	14.188.350 €	7.299.866 €	48,55%
Projekt 29	15.850.048 €	11.715.741 €	26,08%
Projekt 30	16.800.000 €	11.526.419 €	31,39%
Projekt 31	17.639.570 €	14.453.181 €	18,06%
Projekt 32	17.679.937 €	11.699.651 €	33,83%
Projekt 33	20.887.484 €	13.222.785 €	36,70%
Projekt 34	24.022.819 €	21.645.578 €	9,90%
Projekt 35	25.150.448 €	18.421.578 €	26,75%
Projekt 36	25.247.593 €	20.068.194 €	20,51%
Projekt 37	25.564.594 €	23.482.234 €	8,15%
Projekt 38	28.785.733 €	21.320.871 €	25,93%
Projekt 39	31.243.513 €	29.068.033 €	6,96%
Projekt 40	37.770.819 €	33.540.893 €	11,20%
Projekt 41	42.386.097 €	36.489.543 €	13,91%
Projekt 42	44.022.231 €	25.820.240 €	41,35%

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

	Planung Baukosten	Ausschreibungsergebnis Baukosten	Unterschreitung
Projekt 43	63.911.485 €	49.805.085 €	22,07%
Projekt 44	79.250.242 €	56.458.172 €	28,76%
Projekt 45	107.371.295 €	77.122.866 €	28,17%
Projekt 46	194.290.915 €	155.944.024 €	19,74%
Summe:	1.017.634.384 €	790.731.287 €	
		Durchschnittliche Unterschreitung	20,13%

Die Zahlen dieser Projekte mit PPP-Elementen zeigen, dass bei alternativen Realisierungsmodellen – unabhängig von ihrer Größe – ein beträchtliches Einsparungspotential erschlossen wurde. Darüber hinaus wird in Abb. 1 deutlich, dass nicht nur das absolute, sondern auch das prozentuale Einsparungspotential mit dem Auftragsvolumen wächst.

Abb. 1: Vergleich Planungsdaten - Ausschreibungsergebnisse



Neben den geringeren Baukosten ist vor allem auch die Kostensicherheit von Bedeutung. Wie zahlreiche Projekte belegen, werden die in der Ausschreibung angebotenen Kosten in der Mehrzahl der Projekte eingehalten bzw. nur unwesentlich überschritten. Ein Vergleich von Planungsdaten, Angebot und Abrechnung der Baukosten nach Fertigstellung einer Reihe von Projekten zeigte, dass in der Mehrzahl der Fälle die Baukosten wie vertraglich vereinbart abgerechnet wurden bzw., dass es meist nur zu geringen Nachträgen kam.

Untersucht man aus obiger Liste Projekte, die bereits fertig realisiert und abgerechnet sind, so ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 2: Vergleich Planung, Ausschreibungsergebnisse, Abrechnung von 20 Vorhaben mit alternativer Projektfinanzierung 1996-2003

	Planungsdaten Baukosten	Ausschreibungsergebnis Baukosten in % zur Planung	Unterschreitung	Kosten wie vertraglich vereinbart	Nachträge des Auftragnehmers in % zum Ausschreibungsergebnis	Zusatzwünsche des Auftraggebers in % zum Ausschreibungsergebnis	Abrechnung Baukosten höher als Planungskosten
Projekt 1	100%	77%	23%	ja	keine	keine	nein
Projekt 2	100%	89%	11%	ja	keine	keine	nein
Projekt 3	100%	92%	8%	ja	keine	keine	nein
Projekt 4	100%	91%	9%	nein	0,22%	keine	nein
Projekt 5	100%	86%	14%	ja	keine	keine	nein
Projekt 6	100%	65%	35%	nein	2,33%	keine	nein
Projekt 7	100%	93%	7%	nein	keine	3,52%	nein
Projekt 8	100%	72%	28%	ja	keine	keine	nein
Projekt 9	100%	85%	15%	ja	keine	keine	nein
Projekt 10	100%	82%	18%	ja	keine	keine	nein
Projekt 11	100%	92%	8%	ja	keine	keine	nein
Projekt 12	100%	79%	21%	ja	keine	keine	nein
Projekt 13	100%	94%	6%	ja	keine	keine	nein
Projekt 14	100%	63%	37%	nein	keine	0,13%	nein
Projekt 15	100%	77%	23%	nein	keine	1,94%	nein
Projekt 16	100%	96%	4%	nein	keine	19,86%	um 15,84%
Projekt 17	100%	85%	15%	ja	keine	keine	nein
Projekt 18	100%	94%	6%	ja	keine	keine	nein
Projekt 19	100%	71%	29%	ja	keine	keine	nein
Projekt 20	100%	65 %	35%	nein	keine	4,00%	nein
Mittelwert		83%	17%		1,275%	5,89%	

Nur in einem Fall, und zwar bei Projekt 16, das in der Anlage 1 unter Kap. 1.2.5 im Einzelnen beschrieben ist, lagen die abgerechneten Kosten über den Planungsdaten. Nachträge waren mehrheitlich durch Änderungswünsche der Nutzer verursacht. In nur 2 Fällen kam es zu

Nachträgen durch Auftragnehmer – entweder aufgrund von Leistungen, die erbracht werden mussten, im Leistungsverzeichnis aber nicht beschrieben waren oder durch das Eintreten von Situationen, für die der Auftraggeber das Risiko übernommen hatte. Fast zwei Drittel der Projekte wurde zu den vereinbarten Kosten abgerechnet. Unter Berücksichtigung von Nachträgen liegen die abgerechneten Baukosten für Projekte noch immer durchschnittlich 10 % unter den Planungsdaten. Damit zeichnen sich diese Projekte mit PPP-Elementen in ihrer großen Mehrzahl durch eine hohe Kostensicherheit aus.

Ob Kostenvorteile und -sicherheit bei Modellen mit PPP-Elementen generell höher sind als die bei herkömmlichem Baumaßnahmen der öffentlichen Hand, ließ sich bisher nicht feststellen, da vergleichbare Übersichten von Planungsdaten, Ausschreibungsergebnissen und abgerechneten Kosten für konventionelle Hochbaumaßnahmen nicht bekannt sind. Wenn jedoch für größere Baumaßnahmen der öffentlichen Hand Kostensteigerungen von 20 % tatsächlich „nicht unüblich“ sein sollten¹⁰, bedeuten die bisher erzielten Ergebnisse von Modellen mit PPP-Elementen einen erheblichen Beitrag zur Kostendämpfung für die öffentlichen Haushalte.

Die o. g. Ergebnisse bei Projekten mit PPP-Elementen in Deutschland decken sich auch mit Einschätzungen in anderen EU-Staaten. So wird in einem Bericht des National Audit Office¹¹ festgestellt, dass bei PPP-Projekten im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung die Baukosten niedriger sind und die Kostensicherheit beträchtlich höher ist.¹² Die geringeren Baukosten bei der Errichtung von Hochbauten sind vor allem in den unterschiedlichen Strukturen der Handlungsabläufe begründet. Es ist unmittelbar einsichtig, dass der private Anbieter einen weitaus größeren Optimierungsspielraum hat, wenn er Planung und Bauleistung als einheitlichen Prozess organisieren kann. Unternehmensspezifische Kompetenzen, der Zugang zu günstigen Ressourcen und die besseren Abstimmungsmöglichkeiten der einzelnen Gewerke können bereits in die Planung einfließen.

Der Normalfall für die konventionelle Errichtung öffentlicher Hochbauten ist bisher – politisch gewollt – die separate Vergabe verschiedener Leistungen. Bei diesem Vorgehen bestehen in der Verwaltung keine wirtschaftlichen Anreizsysteme für eine ganzheitliche Betrachtung.

¹⁰ In einem Bericht des Finanzministeriums über die Kosten beim Bau der Parlaments- und Regierungsbauten in Berlin werden Kostensteigerungen von über 20 % vermerkt. Die Sprecherin des Finanzministeriums, Maria Heider wurde dazu am 3.11.2001 in der Berliner Morgenpost mit den Worten zitiert: „Wir sind darüber nicht glücklich, doch halten sich die Kostenüberschreitungen in einem nicht unüblichen Rahmen.“

¹¹ Britischer Rechnungshof.

¹² Siehe z. B. Bericht des Britischen Rechnungshofes NAO: PFI: Construction Performance; Report by the Comptroller and Auditor General; HC Session 371; 5. February 2003.

Eine wirtschaftliche Optimierung von Planung und Bau, Finanzierung und Betrieb als Gesamtprozess findet nicht statt.

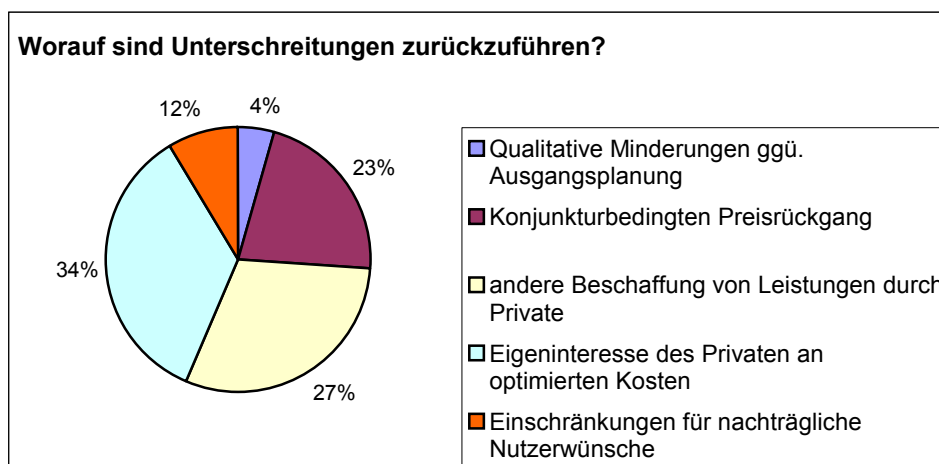
Beim konventionellen Neubau wird in der Regel zunächst ein Architektenwettbewerb durchgeführt, bei dem architektonische und städtebauliche Fragen im Vordergrund stehen. Bei Auswahl des Entwurfs sind weder Baukosten fixiert, noch sind exakte Angaben über Bauunterhalt und Betriebskosten bekannt. Der Architekt trägt mit seiner Kostenschätzung die Verantwortung dafür, dass der Bauherr über die erforderlichen Finanzmittel verfügt. Diese Kostenberechnung erfolgt außerhalb einer Wettbewerbssituation.

Die nachfolgende Einzelgewerksvergabe auf der Grundlage von Einzelausschreibungen nach VOB/A führt statt zu einer optimierten Gesamtleistung lediglich zu einer Summe von Teilleistungen. Diese Handlungsweise beinhaltet erhebliche Risiken hinsichtlich der zahlreichen Schnittstellen zwischen den Leistungen der beteiligten Unternehmen und erfordert hohen Koordinierungsaufwand durch die öffentliche Hand.

Das effiziente Handeln der öffentlichen Verwaltung wird z. T. auch dadurch behindert, dass im gesamten Bauprozess in Einzelentscheidungen immer wieder politische Gremien mit einbezogen werden müssen und die Nutzeranforderungen häufig erst während des Bauprozesses näher fixiert werden. Letzteres führt dazu, dass nicht immer die ganzheitliche Optimierung im Mittelpunkt steht. Nachträge und Kostenüberschreitungen sind die Folge. Die nachfolgenden Ergebnisse stammen aus einer schriftlichen Befragung, die bei Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die an PPP-Modellen beteiligt waren durchgeführt wurde. Der vollständige Fragebogen befindet sich in Anlage 4.

Zu den Gründen der Kosteneinsparung bzw. -sicherheit befragt, nannten die Projektbeteiligten folgende Ursachen:

Abb. 2: Ursachen für Preisunterschreitungen



Die Antworten zeigen, dass in der privatwirtschaftlichen Beschaffung und dem Eigeninteresse der Privaten an optimierten Kosten die wesentlichen Gründe für Kostenreduzierungen gesehen werden.

2.2 Effizienzgewinne durch Bauzeitverkürzungen

Die einzeln analysierten Hochbauvorhaben belegen, dass die privat realisierten Projekte in kürzerer Zeit und zu dem geplanten Zeitpunkt fertig gestellt wurden. Erfahrungen zeigen, dass im Vergleich zu Bauzeitenplanung für herkömmliche Verfahren die Projekte 6 bis 12 Monate früher übergeben werden.

Die Bauzwischenfinanzierungszinsen stellen für den Privaten einen erheblichen Kostenfaktor dar. Deshalb ist er bemüht, um sich Wettbewerbsvorteile zu erschließen, in möglichst kurzer Zeit, das Projekt fertig zu stellen. Erst nach Übergabe hat der Private einen Anspruch auf Zahlung.

Diese wirtschaftlichen Sachzwänge bestehen beim öffentlichen Auftraggeber nicht, da im öffentlichen Haushalt die Investitionskosten, Zinskosten und Betriebskosten an unterschiedlichen Stellen nachgewiesen werden, die durch verschiedene Fachbereiche zu verantworten sind.

2.3 Nutzung der Innovationskraft des Marktes

Private Anbieter sind – bedingt durch eigene wirtschaftliche Interessen – ständig bemüht, durch neue Ideen Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Diese Innovationskraft des Marktes umfasst bei PPP-Projekten im Hochbau sowohl die Gestaltung von Vertrags- und

Finanzierungsmodellen als auch bautechnische und organisatorische Lösungen. Ein Beispiel dafür ist das Nutzungsüberlassungsmodell¹³ (siehe Projekt Uni-Klinikum Leipzig, Anlage 1, Kap. 1.1.1), das von den Anbietern entwickelt wurde, um Transaktionskosten, die bei Leasing- und Mietkaufgeschäften mit Erbbaurecht anfallen, einzusparen.

Die Innovationskraft des Marktes kommt jedoch nur dann voll zum Tragen, wenn die am Markt einzukaufenden Leistungen in einem Gesamtpaket in den Wettbewerb gestellt werden und die Ausschreibung den Anbietern genügend Spielraum für eigene Gestaltungen zur Erzielung von Effizienzgewinnen bietet.

Funktionale Ausschreibungen, in denen nur die entsprechenden Qualitätsstandards festgelegt sind, haben sich bewährt, das zeigen z.B. die im Anhang vorgestellten Schulprojekte in Peine und in Salzhausen (siehe Anlage 1, Kap. 1.2.3 und 1.2.4). Die privaten Anbieter derartiger Leistungen verfügen über umfassende Erfahrungen bei der Realisierung von Hochbauprojekten und können bei anderen Bauvorhaben gewonnene Erkenntnisse für ihren Wettbewerbsvorteil nutzen.

Je detaillierter die Vorgaben für die Baubeschreibung sind (z. B. detailliertes Leistungsverzeichnis gemäß HOAI), um so weniger kann die Innovationskraft des Marktes genutzt werden. Der Wettbewerb beschränkt sich auf den Preis, was zu ruinösen Folgen für die Bauwirtschaft führen kann.

Bei Verbindung verschiedener Leistungen in einem Paket besteht ein wirtschaftliches Interesse der privaten Anbieter an einer Gesamtlösung, bei der die verschiedenen Leistungen (Planung, Baukosten, Finanzierung, Betrieb) – im Unterschied zu herkömmlichen Verfahren – von Beginn an aufeinander abgestimmt werden. Mit dieser Realisierungsform wurden durch die Zusammenarbeit von Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen neue Wettbewerbsstrukturen am Markt geschaffen, die ebenfalls zu Effizienzgewinnen führen.

Die besten Ergebnisse wurden dort erreicht, wo die Innovationskraft des Marktes durch einen fairen und transparenten Wettbewerb genutzt wird.

Die Entwicklung zeigt, dass nach und nach immer mehr der für den Lebenszyklus einer Immobilie typischen Elemente Planen-Bauen-Finanzieren-Betreiben-Verwerten in die Überlegungen zu PPP einbezogen werden. Neue Modelle mit einem größer werdenden

¹³ Im Band Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen als Vertragsmodell 4 bzw. Inhabermodell bezeichnet.

Leistungsumfang entstehen und neue Herausforderungen führen zu neuen Überlegungen und Lösungsansätzen sowohl auf öffentlicher als auch auf privater Seite.

2.4 Risikotransfer

Die wirtschaftlichen Vorteile eines privat realisierten Projektes werden vor allem dadurch erzielt, dass die Privaten die Risiken übernehmen, die sie aufgrund ihrer Erfahrungen und ihres Know-hows besser in der Lage sind, zu steuern. Dies trifft im vollen Umfang auf die Risiken des Bauprozesses zu, was die bisher in der Bundesrepublik realisierten Projekte mit PPP-Elementen belegen. Bei diesen Projekten wurden in der Regel Pauschalpreise vereinbart. Der private Auftragnehmer übernahm Preis-, Schnittstellen- und Bonitätsrisiken. Damit war für den öffentlichen Auftraggeber eine hohe Kosten- und Terminalsicherheit gegeben.

Anzumerken ist, dass Kosten und Terminalsicherheit auch von der Art der Ausschreibung beeinflusst werden. Projekte, bei denen Bauen und Finanzierung aus einer Hand als Gesamtlösung ausgeschrieben waren, brachten diesbezügliche die besten Ergebnisse. Projekte, die im A-B-C-Verfahren mit der Kombination A+B bezuschlagt wurden, d. h. Baupartner und Finanzier wurden im Rahmen der Ausschreibung zusammengekoppelt, waren, wie das in der Anlage 1, Kap. 1.1.1 dargestellte Beispiel Uni-Klinik Leipzig zeigt, deutlich stärker mit Nachträgen belastet.¹⁴

Der Vorteil des Risikotransfers auf den privaten Auftragnehmer zeigt sich im Bauprozess insbesondere bei Leistungsstörungen oder Insolvenz des beauftragten Bauunternehmens. Ist ein privater Auftragnehmer Bauherr, kann er im Krisenfall wesentlich rascher und flexibler als die öffentliche Verwaltung reagieren, da er nicht an Formvorschriften des Vergaberechts gebunden ist. Beim Projekt IGS Peine, wurde der Bau-Generalunternehmer in der Schlussphase insolvent, die Objektgesellschaft als privater Bauherr konnte jedoch entsprechend reagieren, sicherte die Fortsetzung der Arbeiten und übergab die IGS vertragsgemäß (siehe Anlage 1, Kap. 1.2.3).

Die Projekte aus Großbritannien zeigen, dass die private Seite grundsätzlich bereit ist, Risiken auch während der Betriebsphase (z. B. Bauunterhalt, Facility Management) zu übernehmen, wobei weiterhin ein vorteilhaftes Preis-Leistungsverhältnis der PPP-Lösung erreicht wird.¹⁵

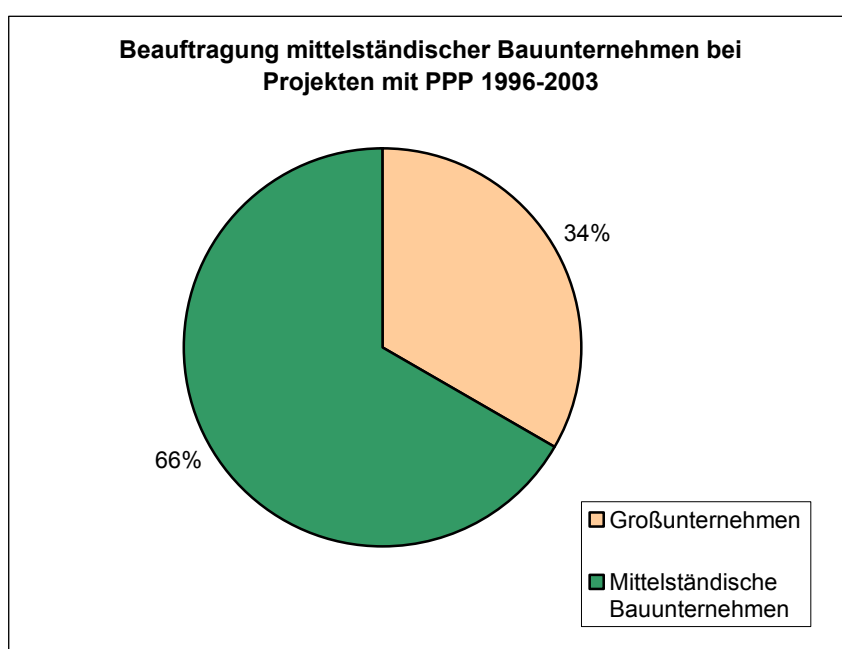
¹⁴ Siehe Kap. 3.3.2 zur Problematik bei A-B-C-Ausschreibungen.

¹⁵ Vgl. PFI: Construction Performance, NAO Report, February 2003.

2.5 PPP – ein Aufgabenfeld für den Mittelstand

Die bisher in der Bundesrepublik realisierten Projekte mit PPP-Elementen belegen, dass auch der Mittelstand in der Lage ist, derartige Projekte zu realisieren. Dies zeigt der Vergleich der bereits unter Kap. 2.1 aufgeführten 46 Projekte. Zwei dieser Projekte wurden in Einzellosen vergeben. Bei 44 Projekten wurden Generalunternehmer mit der Bauleistung beauftragt, dabei 15mal Großunternehmen und 29mal Mittelständler, die in 8 Fällen eine Arbeitsgemeinschaft bildeten.

Abb. 3 Anteil mittelständischer Bauunternehmen an bisherigen PPP-Projekten



Bei dem Anteil von rund 66 % ist der Anteil der mittelständischen Sub-Unternehmen noch nicht eingerechnet, die auch dann einen Großteil der Bauleistungen erbringen, wenn als Generalunternehmer ein Baukonzern agiert.

Die erfolgreiche Einbeziehung des Mittelstandes und der Handwerkerschaft hängt wesentlich von den mit der Ausschreibung vorgegebenen Rahmenbedingungen und den Vertragsgestaltungen ab. Die bereits erwähnte Befragung unter mehreren Dutzend öffentlichen Verwaltungen ergab, dass keine Anhaltspunkte für Preis- oder Lohndumping bei Projekten mit PPP-Elementen festgestellt wurden. Das sollen auch folgende Diagramme verdeutlichen.

Abb. 4: Angaben der Projektbeauftragten zu Beschwerden von KMU-Firmen

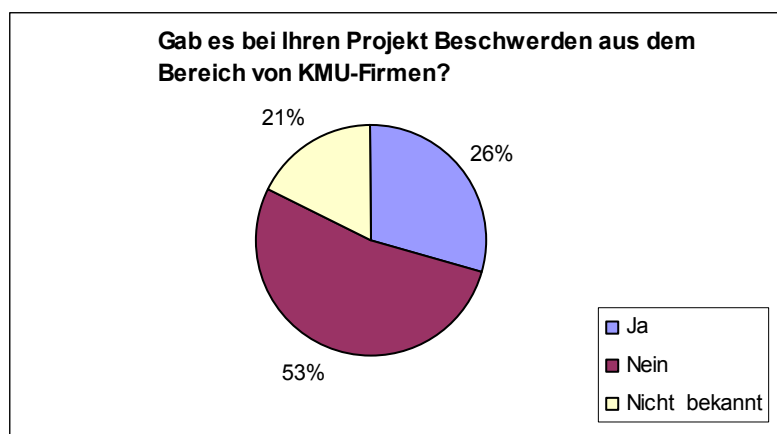


Abb. 5: Angaben zum Einsatz von Billiglohnarbeitern

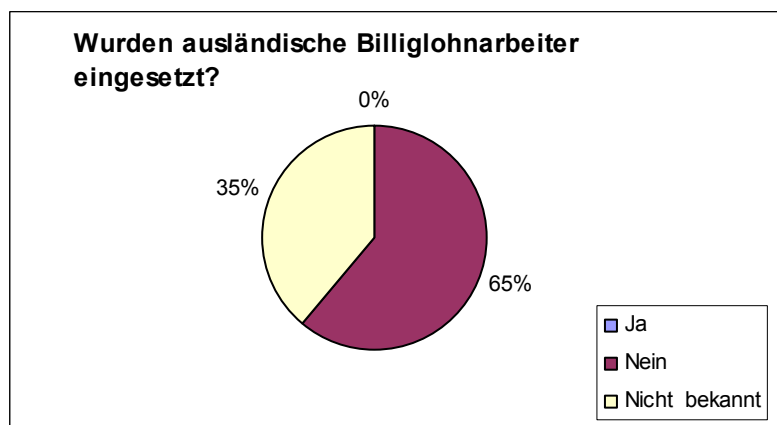
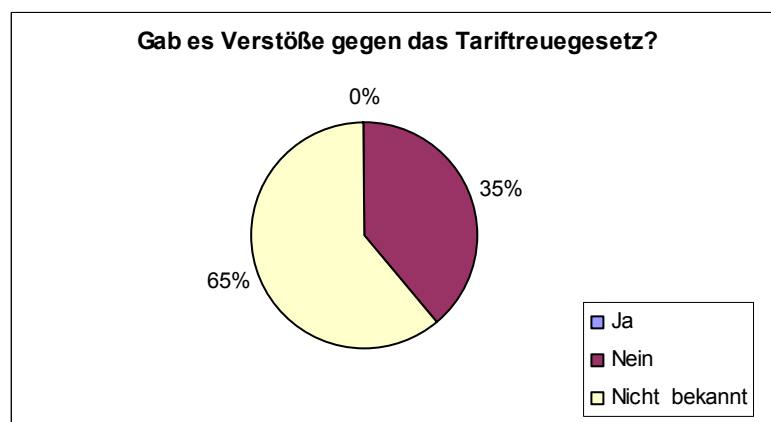


Abb. 6: Angaben zur Einhaltung des Tariftreuegesetzes



Insgesamt zeigt sich, dass der Mittelstand durchaus bereit und in der Lage ist, sich immer besser auf PPP-Modelle einzustellen. Voraussetzung für den Erfolg mittelständischer Unternehmen waren Aufbau des erforderlichen Know-hows im eigenen Unternehmen und geeignete Finanzierungspartnerschaften. Auch die teilweise Übernahme von Finanzierungsrisiken durch die öffentliche Hand während der Bauzeit¹⁶ erleichterte die Beteiligung des Mittelstandes.

Die schwache Ausstattung mit Eigenkapital und die Abhängigkeit von Fremdkapital setzen jedoch dem Mittelstand hinsichtlich der Übernahme langfristiger Risiken auch deutliche Grenzen.

2.6 PPP – ein Beitrag für die Verwaltungsmodernisierung

Die Erfahrungen besagen, dass durch die Vorbereitung und Gestaltung von PPP-Projekten die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten gefördert wird. PPP-Projekte unterstützen die ganzheitliche Betrachtung von Investitionen. Sie sind ein Beitrag zu mehr Kostentransparenz und zum Aufzeigen der wirtschaftlichen Zusammenhänge von Investitions-, Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten. PPP-Projekte tragen zu einem Know-how-Transfer aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung und innerhalb der Verwaltung bei.

PPP-Projekte werden dann zum Erfolg geführt, wenn der Begriff „Partnerschaft“ durch faires und transparentes Handeln der Beteiligten mit Leben erfüllt wird. Partnerschaften sind Geschäftsbeziehungen, die mit einer eher langfristigen Perspektive eingegangen und durch vertrauensvolles Handeln stabilisiert werden. Ausgangsbasis für eine solche langfristige und enge Kooperation ist Reziprozität. Die Erwartung eines wechselseitigen Ausgleichs über die Zeit und eines langfristig höheren Vorteils als in kurzfristigen, reinen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen ist die Triebfeder einer solchen Partnerschaft. Solche Vorteile lassen sich unter anderem durch den intensiveren Austausch von Wissen und Informationen erzielen.

Partnerschaftliches Verhalten ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn sich bei komplexen Verhältnissen nicht alle Details der Beziehung erschöpfend vertraglich vereinbaren lassen bzw. damit notwendige Flexibilität beschnitten würde.

¹⁶ Bekannt z. B. unter Bezeichnung „Mogendorfer Modell“.

2.7 Architektonisch ansprechende Lösungen auch bei funktionalen Ausschreibungen

Die untersuchten Projekte belegen, dass auch bei der Ausschreibung von alternativen Modellen mit einer funktionalen Leistungsbeschreibung bauliche Qualitäten und Anforderungen an die Baukunst gewährleistet werden können (siehe Projekt Finanzamt Plön Anlage 1, Kap. 1.1.3; Gymnasium Salzhausen, Anlage 1, Kap. 1.2.4; IGS Peine, Anlage 1, Kap. 1.2.3). Die Praxis zeigt, dass Behauptungen, PPP ginge automatisch zu Lasten der Qualität, nicht stichhaltig sind. Wesentlich für den Erfolg ist allerdings, dass aussagekräftige und detaillierte Qualitätsvorgaben den Bietern übergeben und in der Bewertung neben den quantitativen Kennzahlen qualitative Merkmale transparent und nachvollziehbar berücksichtigt werden. So können Hochbau-Projekte verwirklicht werden, die eine ansprechende architektonische Lösung, eine hohe Funktionalität des Gebäudes und ein optimales Preis-Leistungsverhältnis beinhalten.

Die öffentliche Hand muss sich jedoch bewusst sein, dass – z. B. bei Einzelbauten von herausragender Bedeutung – überdurchschnittliche Ansprüche an die Architektur hohe Baukosten und später erhöhte Betriebskosten bedeuten können. Wenn die öffentliche Hand diese Kosten akzeptiert, können Projekte dieser Kategorie durchaus auch als PPP-Projekte realisiert werden.

2.8 PPP-Elemente in der Betriebsphase

Investitionskosten stellen in vielen Fällen nur 25 bis 30 % der Gesamtkosten einer Immobilie über die gesamte Nutzungsdauer dar. Es besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Funktionalität des Bauwerkes sowie der Qualität des Bauens und den späteren Bauunterhalts-, Betriebs- und Bewirtschaftungskosten. Es liegt auf der Hand, dass bei einer Berücksichtigung der späteren Nutzungskosten bereits in der Planungsphase das wirtschaftlichste Verhältnis zwischen Errichtungs- und Betriebskosten gefunden werden muss. Ein existenzielles Interesse daran, diese wirtschaftlichste Lösung zu finden, hat derjenige, der die Gesamtkosten und -risiken einer Immobilieninvestition zu tragen hat.

Dieser Erkenntnis wird bei den PPP-Projekten in Großbritannien Rechnung getragen. Der private Auftragnehmer ist für die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb verantwortlich und trägt die daraus resultierenden Risiken über die gesamte Nutzungsdauer. Die damit verbundene Lebenszyklusbetrachtung erzwingt eine bessere Planungs- und Bauqualität und garantiert einen besseren Standard in der Betriebsphase (Bauunterhalt- und

Servicequalität).¹⁷ Ein struktureller Vorteil im Vergleich zum Eigenhandeln der öffentlichen Hand wird auch darin gesehen, dass durch die langfristigen Verträge die entsprechenden Haushaltsmittel bereit stehen. Beim Eigenhandeln wird der Bauunterhalt, der wesentlich die Betriebskosten beeinflusst, oft von den aktuellen Haushaltszwängen abhängig gemacht. PPP kann daher auch dazu dienen, Nutzungsstandards zu optimieren und realistische Größen für den Bauunterhalt zu finden und in den Haushalt einzustellen.

Auch die Privatwirtschaft in Deutschland nutzt für ihre Immobilien die Erkenntnisse der Lebenszyklusbetrachtung für Effizienzgewinne und für ein besseres Kostenmanagement (siehe Abschnitt 6 und Anlage 1, Kap. 2.1 bis 2.3).

Betrachtet man jedoch die bisher im öffentlichen Hochbau in der Bundesrepublik verwirklichten Modelle mit PPP-Elementen, stellt man schnell fest, dass sich diese Modelle entweder nur auf Finanzierungsleistungen oder auf Planungs- und Bauleistungen und deren Finanzierung beschränken.

Während sich Modelle des „Bauens und Finanzierens aus einer Hand“ am Markt fest etabliert haben, die Einbeziehung von Planungsleistungen in eine Gesamtvergabe immer mehr zunimmt, blieben bisher Bauunterhaltung, Mängelverfolgung und Betrieb der Immobilie regelmäßig bei der öffentlichen Hand. Dabei sind sich die öffentlichen Verwaltungen durchaus bewusst, dass eine stärkere Einbeziehung der Betriebsphase in die Aufgabenstellung einer Ausschreibung von PPP-Modellen nur konsequent wäre, um den wirtschaftlichen Zusammenhang zwischen Qualität des Bauens und Bewirtschaftungskosten herzustellen zu können.

Mehrfach wurde auch versucht, z. B. Bauunterhaltungsleistungen mit zu vergeben (siehe Projekt Universität Göttingen, Anlage 1, 1.1.2). Letztendlich verblieben Betrieb und die wesentlichen damit verbundenen Risiken aber immer in der Verantwortungssphäre der öffentlichen Hand. Die Ursachen dafür liegen sowohl bei den öffentlichen Auftraggebern als auch bei den privaten Auftragnehmern.

Die Gründe der öffentlichen Hand, den Betrieb nicht an Private zu übertragen, lassen sich kurz so zusammenfassen:

- Die Mittel, die der öffentlichen Hand bisher für Bauunterhalt und Betrieb zur Verfügung stehen, reichen in der Regel nicht aus, um alle eigentlich zur Substanzerhaltung der Immobilien erforderlichen Maßnahmen durchführen zu

¹⁷ Vgl. PFI: Construction Performance, NAO Report, 5th February 2003.

können. Im Ergebnis dieser seit Jahrzehnten üblichen „Mangelverwaltung“ sind wirtschaftlich kalkulierte Entgelte privater Anbieter in der Regel deutlich höher als die für Bauunterhaltungsmaßnahmen vorgesehenen Haushaltsmittel.

- Eine „Ungleichbehandlung“ verschiedener Immobilien und damit verschiedener Nutzer hinsichtlich Bauunterhalt soll vermieden werden.
- Eine Reihe mit dem Betrieb verbundener Dienstleistungen (z.B. Reinigung) sind bereits an Private ausgelagert.
- Das Liegenschafts- und Gebäudemanagement wurde und wird in vielen Gebietskörperschaften als neues Aufgabenfeld der Bauverwaltung aufgebaut.
- Die öffentliche Hand will sich nicht langfristig hinsichtlich des Betriebes binden, insbesondere dann, wenn eine langfristige gleich bleibende Nutzung der Immobilie unsicher ist, z. B. bei Schulen.
- Durch den Verbleib der Risiken bei der öffentlichen Hand in der Betriebsphase können die Bauinvestitionen mit günstigen Krediten finanziert werden.

Auch die privaten Auftragnehmer haben in der Mehrzahl in der Vergangenheit wenig Interesse an einer Übernahme von langfristigen mit Risikoübernahme verbundenen Betriebsleistungen gezeigt. Dafür sind folgende Ursachen zu nennen:

- die Übernahme langfristiger Risiken setzt eine bestimmte Eigenkapitalausstattung voraus, an der es der Mehrzahl der deutschen Unternehmen mangelt
- die Banken sind nicht bereit, langfristig Risiko behaftete Projekte zu finanzieren, ohne entsprechende Margenaufschläge realisieren zu können
- im Unterschied zu Straßenbauprojekten gibt es für öffentliche Hochbauten (fast) keine Möglichkeiten marktgerechte Betriebsentgelte von Dritten zu erzielen
- Unsicherheiten hinsichtlich künftiger Steuerrechtsänderungen und deren Auswirkungen auf die Erträge

PPP-Elemente in der Betriebsphase beschränken sich bisher auf Teilleistungen wie z. B. Wärme- oder Energiecontracting.

3. Überblick über PPP-Hochbau-Projekte¹⁸ in der Bundesrepublik und Typisierung bisher realisierter Projekte im Hochbau

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt zentrale Erkenntnisse aus der Analyse der Einzelprojekte zusammengefasst wurden, sollen in diesem Abschnitt die zur Anwendung kommenden Vertragsformen mit PPP-Elementen, Vergabeverfahren und Methoden bisheriger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dargestellt werden. Im Unterschied zu den vorangegangenen Abschnitten erfolgt die Darstellung hier im Sinne einer Bestandsaufnahme der aktuellen Praxis. Sie soll zum einen dem besseren Verständnis der dokumentierten Einzelfälle (siehe Anlage 1) dienen, zum anderen werden die dort beschriebenen Einzelaspekte und die zugehörigen Problemen zusammengefasst und in einen Gesamtzusammenhang eingeordnet.

3.1 Statistische Angaben zu PPP-Projekten

In der Bundesrepublik gibt es keine Gesamt-Statistik über bisher realisierte Projekte im Hochbau mit PPP-Elementen. Eine quantitative Erfassung von Hochbauprojekten, die nicht im herkömmlichen konventionellen Beschaffungsverfahren ausgeschrieben und realisiert wurden, ist daher nur annäherungsweise auf Grundlage der Zusammenfassung verschiedener Veröffentlichungen möglich.

So waren für den so genannten Leasingkorridor für Hochschulbauvorhaben in den Jahren 1997 bis 2002 Bauinvestitionen in Höhe von ca. 2,5 Mrd. € für ca. 40 Projekte vorgesehen.¹⁹

Insgesamt kann man für den Zeitraum der letzten 5 Jahre mit einiger Zuverlässigkeit Hochbaumaßnahmen im Wert von ca. 3 bis 4,5 Mrd. € Modellen mit PPP-Elementen zuordnen. Dies entspricht in den Jahren 1997 bis 2002 ca. 3 bis 5 % der öffentlichen Aufträge für den Hochbau.

Wenn man davon ausgeht, dass in den letzten Jahren die Mehrzahl der Projekte mit PPP-Elementen in Deutschland im Hochbau europaweit ausgeschrieben wurde, kann die Analyse im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlichten Ausschreibungen einen ersten Anhaltspunkt geben. Dazu wurde die Datenbank des Amtsblattes mit den in der

¹⁸ Diese Projekte werden im Weiteren als PPP bezeichnet, auch wenn es sich um unvollständige Modelle im Sinne einer öffentlich-privaten Partnerschaft handelt.

¹⁹ Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, Zwischenbericht „Drittvorfinanzierte Vorhaben“ der Arbeitsgruppe Abteilungsleiter vom 18.06.1998.

Tabelle 3 aufgeführten Suchbegriffen durchsucht. Für den Zeitraum von 1997 bis März 2003 ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 3: Anzahl der PPP-Ausschreibung von Hochbaumaßnahmen in der Bundesrepublik Januar 1997 bis März 2003²⁰

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Gesamt
Mietkauf	5	3	4	3	5	10	2	32
Nutzungsüberlassung	5	7	5	3	3	1	2	26
Forfaitierung	2	2	7	5	3	5		24
Investorenmodell/Miete	10	12	2	5	2	8		32
Leasing	21	27	4	2	8	13	8	83
Projektfinanzierung			4	4	4	2	5	19
Baukonzession			1		2	2		5

So genannte Betreibermodelle wurden im o. g. Zeitraum 28 mal im Wasser-, Abwasser- und Entsorgungsbereich ausgeschrieben.

Dabei stimmt die Gesamtzahl aller ausgeschrieben Modelle nicht mit der Gesamtzahl der Ausschreibungen überein, da im Rahmen einer Veröffentlichung auch mehrere Modelle ausgeschrieben werden können. Auch werden die einzelnen Bezeichnungen in der Praxis recht uneinheitlich verwendet. Trotz dieser Einschränkungen lässt sich ein Überblick über die Entwicklung der Ausschreibungen gewinnen, der mit den beobachteten Trends in der Praxis übereinstimmt. Es wird deutlich, dass die Nachfrage nach Mietlösungen, wie Leasing oder Investorenmodellen abnimmt und zunehmend mehr Mietkaufösungen nachgefragt werden. Gleichzeitig lässt sich ableiten, welche Begriffe zur Ausschreibung von PPP-Lösungen in der Praxis vorrangig gebraucht werden.

Zu den über Modelle mit PPP-Elementen realisierten Hochbauten gehören Verwaltungsgebäude, Hochschulen, Krankenhäuser, Schulen, Kindergärten, Turnhallen, Freizeit- und Sporteinrichtungen sowie Justizvollzugsanstalten. Unbekannt ist die Zahl der Projekte mit PPP-Elementen, die als Mietlösungen ohne öffentliche Ausschreibung realisiert wurden.

²⁰ Doppelnennungen möglich; Quelle: Amtsblatt der Europäischen Union, Abfrage <http://ted.publications.eu.int/static/home/de/homepage.ini?SID=Z0bB> am 02.04.03.

3.2 Bisher genutzte Vertrags-Formen mit PPP-Elementen in der Praxis

Für Hochbauvorhaben der öffentlichen Hand wurden bisher von Gebietskörperschaften im Wesentlichen Vertragskonstruktionen genutzt, die als Leasing, Mietkauf, Miete, Nutzungsüberlassung oder Forfaitierung bezeichnet wurden. Dabei kommt es in der Praxis nicht selten zu einer undifferenzierten Verwendung dieser Begriffe, ohne dass der wirtschaftliche Inhalt korrekt bezeichnet wird. Eine ausführliche Darstellung der häufig genutzten Vertragsformen und vergaberechtlicher Aspekte erfolgte in Band II.

3.2.1 Zuordnung der bisher angewandten Modelle

Ausgehend von den Erläuterungen im Band II kann man die bisher üblicherweise verwendeten Modell-Begriffe folgenden Vertragsmodellen²¹ zuordnen:

Vertragsmodell I	„Mietkauf“ (hier handelt es sich um einen unechten Mietkauf, d. h. einen Ratenkauf)
Vertragsmodell II	Leasing
Vertragsmodell III	Miete
Vertragsmodell IV	Nutzungsüberlassung
Vertragsmodell VI	Baukonzession

Im Unterschied zu den Darlegungen im Band II wurden jedoch die Vertragsmodelle I bis IV in der Praxis bisher lediglich für die Phasen Planung, Bau und Finanzierung genutzt.

Unter dem Gesichtspunkt der Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums nach der Abgabenordnung (§ 39) können alle bisher realisierten Modelle mit PPP-Elementen in zwei Gruppen eingeteilt werden:

- Vertragsformen mit zivilrechtlichem und wirtschaftlichem Eigentum beim privaten Auftragnehmer wie Miete und Leasing, Konzession
- Vertragsformen mit wirtschaftlichem Eigentum beim öffentlichen Auftraggeber, die bisher häufig als Mietkauf und Nutzungsüberlassung bezeichnet wurden

²¹ Hier wird die bisher benutzte Vertragsbezeichnung verwendet, um diese Modelle deutlich von den PPP-Modellen mit Lebenszyklusbetrachtung abzugrenzen.

Bei den Modellen der ersten Gruppe steht der Nutzungsgedanke des Investitionsobjektes im Mittelpunkt. Der private Auftragnehmer ist wirtschaftlicher und zivilrechtlicher Eigentümer des Objektes. Die öffentliche Hand hat nach Ablauf einer unkündbaren Nutzungszeit meist eine Option das Objekt zu erwerben. Die in der Praxis häufig verwandte Bezeichnung „Investorenmodell“ wird oft für Mietmodelle verwandt, gerade bei Projekten der öffentlichen Hand verbergen sich dahinter aber auch Leasingkonstruktionen.

Bei den Modellen der zweiten Gruppe steht von Vertragsbeginn an fest, dass das zivilrechtliche Eigentum am Vertragsobjekt an den Auftraggeber zurück fällt oder übergeht bzw. es findet erst gar kein Eigentumsübergang statt. Wirtschaftlicher Eigentümer ist daher immer die öffentliche Hand.

3.2.2 Ausgewählte praxisrelevante Aspekte einzelner Modelle

Alle Realisierungsformen können im Prinzip Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Betreiber- und Verwertungsleistungen enthalten. Art, Umfang und Ausgestaltung werden grundsätzlich vertraglich frei vereinbart. Ein Teil der Leistungen (z. B. Optionsrechte am Ende der Vertragslaufzeit) werden jedoch durch die Wahl des jeweiligen Realisierungsmodells determiniert. Da im Band II bereits eine ausführliche Darstellung erfolgte, sollen hier nur noch einige praxisrelevante Aspekte der einzelnen Modelle hervorgehoben werden.

In der Praxis ist festzustellen, dass Leasingmodelle im Hochbau – ganz im Unterschied zur Beschaffung von Fahrzeugen und technischem Gerät – in den letzten Jahren im Bereich der öffentlichen Hand weniger genutzt werden. Das ist u. a. darin begründet, dass sich die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für Leasing nach 1999 stark verändert haben, dass Immobilienleasing mit erheblichen Transaktionskosten (Erbbaurecht, Grund- und Grunderwerbsteuern) belastet ist und zinsgünstige Finanzierungsmittel, z. B. die Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) aus dem Infrastrukturprogramm 114 für Leasing bisher nicht zur Verfügung stehen.

Auch bei Mietkaufmodellen mit Erbaurecht fallen mit dem Grundstückserwerb verbundene Transaktionskosten an. Die Grunderwerbsteuer kann zwar vermieden werden, indem sich der öffentliche Auftraggeber an der Objektgesellschaft beteiligt. Diese Gestaltung führte aber häufig zu Problemen bei der Genehmigung, wenn die Kommunalaufsicht die Beteiligung einer Kommune an einer privaten (Ein-Objekt)-Gesellschaft als eine wirtschaftliche Tätigkeit wertete, die nicht zu den Pflichtaufgaben einer Kommune gehört.

Um die im Vergleich zur der herkömmlichen Beschaffung gegebenen Nachteile durch hohe Transaktionskosten zu vermeiden, wurde das Nutzungsüberlassungsmodell entwickelt. Einige Anbieter realisieren Hochbauprojekte auch im Rahmen eines Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrages, der in seinem wirtschaftlichen Gehalt einem Nutzungsüberlassungsvertrag entspricht.

Bei den im Band II beschriebenen Modellen ist Auftragnehmer üblicherweise eine für das Projekt genutzte oder gegründete Objektgesellschaft. Die Objektgesellschaft verpflichtet sich gegenüber der öffentlichen Hand, die Immobilie zu einem vertraglich vereinbarten Preis und festem Termin zu planen, zu sanieren oder zu errichten. Sie nimmt Bauherrenaufgaben wahr, beauftragt einen Generalunternehmer (einzelnes Bauunternehmen oder Arge) mit den Bauarbeiten und trägt (je nach Ausgestaltung des Vertragswerkes) die sich daraus ergebenden Risiken und beschafft die Finanzierung. Häufig beauftragt die Objektgesellschaft ein eigenes Projektmanagement, das die Einhaltung des vereinbarten Pauschalpreises, der Qualitäten und des Fertigstellungstermins überwachen soll.

Neben Modellen mit Objektgesellschaft wurde und wird von der Bauwirtschaft auch für Hochbaumaßnahmen der Bauvertrag mit Stundungsvereinbarung angeboten. Im Unterschied zum klassischen VOB-Vertrag stundet das Bauunternehmen dem öffentlichen Auftraggeber die fällige Werklohnforderung. Das Bauunternehmen verkauft diese Forderungen an ein Kreditinstitut. Im Rahmen dieser Forfaitierung stellt die Bank dafür Finanzierungsmittel in Höhe des Barwertes der Forderungen bereit, der in der Regel dem vereinbarten Baupreises entspricht. Bei dieser Vertragskonstruktion, die auch als Mogendorfer Modell²² bezeichnet wird, können zinsgünstige Kredite der KfW in die Finanzierung ebenso eingebunden werden wie Zuschüsse und Fördermittel. Bei diesem Verfahren ist der PPP-Gedanke am wenigsten ausgeprägt. In der Praxis wird diese Realisierungsform häufig nur als Forfaitierung bezeichnet. Auch in der unter Anlage 1 vorgenommenen Analyse der bisher realisierten Projekte wird diese Bezeichnung verwendet. Gleichwohl soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass auch die anderen Vertragsformen mit einem Forderungsverkauf (Forfaitierung) verbunden sein können (z. B. Verkauf der Leasing- oder Mietforderungen).

3.2.3 Unterschiedliche Risikoverteilung

Die grundsätzlichen Unterschiede der einzelnen Realisierungsformen werden noch einmal anhand der unterschiedlichen Risikoverteilung zwischen öffentlichem Auftraggeber und

²² Ausführliche Erläuterungen dazu in Band II unter Kap. 4.5.3.2.

privatem Auftragnehmer deutlich. In folgender Übersicht sind die wichtigsten Risiken, die für die bisherigen Modelle mit PPP-Elementen sowohl während der Bauzeit als auch in der Nutzungsphase relevant waren, dargestellt:

Tab. 4: Übersicht über die Risikoverteilungen einzelner Vertragsmodell mit PPP

Risiken	Miet-Modell	Leasing	Mietkauf/Nutzungsüberlassung	Forfaitierung
während der Bauzeit				
Bauherrenrisiko	AN*	AN*	AN*	AG
Planungsrisiko	AN	AG/AN	AG/AN	AG
Preis/ Termin	AN	AN	AN	AN
Qualität	AN	AN	AN	AN
Insolvenzrisiko des Bauunternehmens	AN	AN	AN	AG
Schnittstellenrisiko bei mehreren Auftragnehmern	AN	AN	AN	AN
während der Nutzung				
Mietsteigerungen	AG	-	-	-
Wartung/ Instandhaltung	AN	AG/AN	AG/AN	AG/AN
Betriebsrisiko	AN	AG/AN	AG/AN	AG/AN
Untergangsrisiko	AN	AN	AG	AG
Verwertungsrisiko	AN	AN	AG	AG
Zinsänderungsrisiko	-	AG	AG	AG

AN – wird vom Auftragnehmer getragen

AG – muss durch den Auftraggeber getragen werden

AG/AN – hängt von der vertraglichen Ausgestaltung ab

* auch abhängig, ob durch AG Einredeverzicht gegenüber Finanzier erklärt wird

3.2.4 Erfahrungen mit Konzessionsmodellen

Im Zusammenhang mit dem Bestreben, nicht nur Planung, Bau und Finanzierung, sondern auch den Betrieb einer Immobilie an Privatunternehmen zu vergeben, wurden – besonders im Sport- und Freizeitbereich – Hochbauprojekte auch als Konzessionen ausgeschrieben.²³ Dabei handelte es sich in der Regel um Baukonzessionen gemäß §§ 32 und 32a VOB/A.

²³ Beispiele sind der Umbau des Olympiastadions in Berlin oder des Niedersachsenstadions in Hannover.

Dabei wurde angestrebt, das wirtschaftliche Risiko, das mit den Erträgen aus der Nutzung verbunden ist, einem privaten Konzessionär zu übertragen.

In der Praxis zeigt sich jedoch, dass gerade Projekte im Sport- und Freizeitbereich für die Ausschreibung einer Baukonzession meist ungeeignet sind. Bedingt durch Vorgaben des öffentlichen Auftraggebers (z. B. sozialverträgliche Eintrittspreise) ist es privaten Anbietern oft nicht möglich, ohne öffentliche Zuschüsse und ohne die Übernahme von Risiken durch die öffentliche Hand die für die Investitionen und den Betrieb notwendigen Finanzmittel zu erhalten. Der Betrieb von Sport- und Freizeitanlagen ist mit einem erheblichen Einnahmerisiko verbunden, wofür in Deutschland kaum privates Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird.

Im Ergebnis erhielten öffentliche Auftraggeber, die Baukonzessionen ausgeschrieben hatten, keine Angebote, die ihren Erwartungen und den Anforderungen an eine Konzession tatsächlich gerecht werden. Konzessionsausschreibungen wurden z. B. 2001 von der Stadt Trier (Planung, Bau, Teilfinanzierung und Betrieb einer Großraumsporthalle)²⁴, und von der Stadt Wuppertal (Entwicklung und Sanierung des Stadtbades Johannisberg)²⁵ aufgehoben.

In anderen Fällen übernahm die öffentliche Hand Risiken des Privaten, indem sie etwa die Erstattung der Finanzierung teilweise oder vollständig sicherstellte. Das für eine Konzession typische Risikoelement für den Konzessionär fehlte, so dass es sich letztendlich bei solchen Lösungen eher um einen öffentlichen Bauauftrag als um eine Baukonzession handelte.²⁶

3.3 Bisherige Vergabeverfahren in der Bundesrepublik

So breit wie die Palette von Modellbegriffen ist, so vielfältig waren bisher auch die Verfahren, in denen komplexe Leistungen für PPP-Modelle vergeben wurden. Eine einheitliche, allgemein anerkannte Vorgehensweise im Rahmen des geltenden Vergaberechts hat sich bisher in der Bundesrepublik nicht entwickelt.

3.3.1 Grundlagen der Ausschreibung und Arten der Vergabe

In der Praxis werden für Ausschreibungen zu PPP-Modellen von Hochbaumaßnahmen sowohl VOB/A als auch VOL/A zugrunde gelegt. Eine veröffentlichte Übersicht über

²⁴ Bekanntmachung im Amtsblatt der EG 2001/S 244-167524.

²⁵ Bekanntmachung im Amtsblatt der EG 2001/S 220-151146.

²⁶ Siehe Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht vom 12.04.2000 zur Abgrenzung zwischen Bauauftrag und Baukonzession.

europaweite Ausschreibungsverfahren in den Jahren 1996 bis 2002 zeigt, dass von ca. 100 Ausschreibungen zu PPP-Modellen

– im A-B-C-Verfahren ²⁷ nach VOB/VOL	38
– im A-B-Verfahren nach VOB	11
– im C-Verfahren nach VOL	45
– im C-Verfahren nach VOB	15
– als Finanzierung nach VOF	4
– als Baukonzession nach VOB	5

erfolgten.²⁸

Da im § 1a Nr. 1, Abs. 1, Satz 3 der VOB/A Mietkauf- und Leasingverträge ausdrücklich genannt sind, überwiegen in der Literatur und Praxis die Auffassungen, die für eine Ausschreibung von Mietkauf- und Leasingverträgen auf Grundlage von VOB/A plädieren.²⁹ Es ist jedoch festzustellen, dass die Regelungen der VOB die Besonderheiten komplexer Vergaben nicht ausreichend berücksichtigen. So sind eine Reihe formaler Anforderungen der VOB mit PPP-Modellen schwer vereinbar.³⁰

Da aber auch auf die langfristige Finanzierung und die Dienstleistungen als Schwerpunkte der Gesamtleistung abgestellt werden kann, ist eine Ausschreibung nach VOL/A auch bei einer Hochbaumaßnahme durchaus nicht selten.

Bei einer Ausschreibung zu PPP-Modellen sind Angebote mit gemischten Leistungen, basierend auf qualitativ unterschiedlichen Modellen, zu vergleichen und zu bewerten. Neben der Frage nach VOL oder VOB stellt sich daher auch die nach der Art des Verfahrens.

Der Auftraggeber wird mit der Situation konfrontiert, dass in den Angeboten – insbesondere zur Finanzierung – scheinbar nebensächliche, oft aber den „Gesamtpreis“ beeinflussende Details im Gespräch geklärt und auch verhandelt werden müssen. Verhandlungen sind sowohl nach VOL/A als auch nach VOB/A im offenen und nicht offenen Verfahren jedoch unzulässig.

²⁷ A = Bauleistungen; B = Finanzierung; C = Bauen und Finanzieren aus einer Hand.

²⁸ Siehe Kroll, Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 9. Auflage 2003, S. 278.

²⁹ Vgl. Ingenstau/Korbion, Kommentar zur VOB, 14. Auflage, Düsseldorf 2001, Rn 7 zu § 1 a VOB/A.

³⁰ So wird bei Leasing und Mietkauf meist eine Objektgesellschaft Auftragnehmer. Diese erbringt in der Regel keine eigenen Bauleistungen. In § 4 Nr. 8 Abs. 1 VOB/B wird aber bestimmt: „Der Auftragnehmer hat die Leistung im eigenen Betrieb auszuführen“. Einzelheiten zu dieser Problematik sind im Band II ausführlicher dargestellt.

In der Praxis wird daher unter Verweis auf VOL/A § 3a Nr. 1 Abs. 4 Buchst. b und c bzw. auf VOB/A § 3a Nr. 4 Buchst. c eine große Anzahl der Ausschreibungen im Verhandlungsverfahren nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb durchgeführt.

3.3.2 A-B-C-Ausschreibung/Parallelausschreibung

Eine erhebliche Zahl von Projekten mit alternativer Finanzierung wurde in der Vergangenheit im so genannten A-B-C-Verfahren³¹ (A für Bauleistung, B für Finanzierung, C für Bau und Finanzierung aus einer Hand) ausgeschrieben.

Im Los A: Schlüsselfertige Erstellung des Gebäudes durch einen Generalunternehmer. Dabei kann der Bieter für Los A davon ausgehen, dass sein Auftraggeber die öffentliche Hand ist, die Bauherrenaufgaben und die damit verbundenen Risiken übernimmt. Der Bieter für Los A muss jedoch auch bereit sein, ggf. mit einem Bieter für Los B zusammenzuarbeiten und diesen als Auftraggeber zu akzeptieren.

In einigen Fällen wurde das Los A nochmals in zwei Varianten aufgeteilt. Bauunternehmen konnten unter A sowohl einzelgewerksweise anbieten als auch als Generalunternehmer. Die gewerkeweisen Bauleistungen konnten ausschließlich mit der Eigenfinanzierung des öffentlichen Auftraggebers kombiniert werden.

Im Los B: Bereitstellung der Finanzierungsmittel für Los A durch Forderungsankauf (so genanntes Los B 1) und/oder mittels anderer Finanzierungsmodelle, bei denen der Finanzier auch Bauherrenaufgaben übernehmen soll³² (Los B 2), Dem Wesen nach ist diese Ausschreibung ein Ideenwettbewerb um die wirtschaftlichste Vertragsgestaltung, wie Finanzierungseffekte am besten genutzt und Nebenkosten vermieden werden können. Die Anbieter dieser Leistungen sind Banken, Leasinggesellschaften, Immobilienkonzerne und Projektentwickler.

Im Los C: Abgabe eines Angebotes für Bauen und Finanzieren aus einer Hand. Bereits im Vorfeld der Abgabe eines Angebotes erfolgt ein Wettbewerb zur Formierung leistungsstarker Bietergemeinschaften, die in der Regel aus Bauunternehmen und Finanzdienstleistern bestehen. Diese bieten die ausgeschriebene Gesamtleistung (meist die nutzungs- und schlüsselfertige Erstellung des Investitionsobjektes) an. Es werden Bauherrenaufgaben und -

³¹ Das A-B-C-Verfahren wurde insbesondere von der Staatsbauverwaltung in Thüringen genutzt und ist daher auch als „Thüringer Modell“ bekannt.

³² In diese Finanzierungsmodelle kann eine Forfaitierung mit einbezogen werden.

risiken übernommen. Der Finanzier trägt in der Regel auch das Insolvenzrisiko seines Baupartners.

Die öffentliche Hand verband mit einer A-B-C-Ausschreibung folgende Vorteile:

- Der öffentliche Auftraggeber blieb bis zum Abschluss der Bewertung der Ausschreibungsergebnisse in seiner Entscheidung offen, welche Handlungsalternative gewählt wird. Erweisen sich die alternative Finanzierung oder das Investorenangebot ungünstiger als die Kombination bestes Bauangebot mit Eigenfinanzierung, kann die Baumaßnahme konventionell realisiert werden.
- Alle Preise der für das Projekt erforderlichen Leistungen werden in einer Ausschreibung ermittelt.
- In einer Ausschreibung findet sowohl der Wettbewerb unter den Anbietern der jeweiligen Teilleistung als auch der Wettbewerb der Alternativen statt.

Diese Überlegungen führten dazu, Hochschulbaumaßnahmen, die im Rahmen der so genannten „Drittvorfinanzierung“ finanziert werden sollten, ab 1996 im A-B-C-Verfahren auszuschreiben waren.

Bundesweit wurden zwischen 1996 und 2002 über 40 A-B-C-Ausschreibungen für Hochbaumaßnahmen europaweit ausgeschrieben, davon über 20 allein im Freistaat Thüringen.

A-B-C-Ausschreibungen sind mit einem erheblichen Aufwand sowohl bei der öffentlichen Hand als auch bei den Anbietern verbunden. Sie führten in den ersten Jahren durchaus zu den vom Auftraggeber erhofften Ergebnissen (siehe Projekte Universitätsklinikum Leipzig oder Universität Göttingen, Anlage 1, Kap. 1.1.1 und 1.1.2).

Die A-B-C-Ausschreibung wurde am Markt zu einem Zeitpunkt eingeführt, als durch die steuerlichen Rahmenbedingungen (Sonderabschreibungen, Verlustverrechnung aus unterschiedlichen Einkunftsarten, Fondsgestaltungen) im Finanzierungsbereich große Optimierungsmöglichkeiten bestanden. Die so genannten weichen Kosten der Fonds (im Wesentlichen Vertriebskosten, Verwaltungskosten, Gewinnausschüttung) unterschieden sich bei den einzelnen Anbietern erheblich, so dass mit einer separaten Abfrage (Teil B) Einsparpotentiale für die öffentlichen Auftraggeber erschlossen wurden. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, dass - bedingt durch Steuervorteile - eine unter Los B angebotene private Finanzierung für den jeweiligen öffentlichen Auftraggeber nominell günstiger war als

eine Eigenfinanzierung. Dies ist gegenwärtig nur noch in Ausnahmefällen (Einbindung zinsgünstiger Kredite, die dem öffentlichen Auftraggeber nicht zur Verfügung stehen) denkbar. Die getrennte Ausschreibung der Finanzierung (Los B) macht insofern nur Sinn, wenn man entweder diese Ausnahmeeffekte erwarten kann oder der Bieter für Los B zusätzliche Leistungen (z. B. durch die Übernahme von Bauherrenaufgaben) kostengünstig anbietet.

Es hat sich aber gezeigt, dass bei einer Kombination der Lose von A und B die Nutzung von Synergieeffekten und der Transfer von Risiken auf den Privaten nur eingeschränkt möglich sind. Ein B-Bieter, der erst im Ausschreibungsverfahren verpflichtet wird, mit einem Bieter für Los A zusammenzuarbeiten, ist kaum bereit, Risiken aus dem Bauprozess zu übernehmen. In der Praxis stellen B-Bieter ihre Finanzierungsangebote unter Hinweis auf § 18 des Kreditwesengesetzes unter den Vorbehalt der Bonitätsprüfung des A-Bieters. Bauunternehmen wiederum, die sich im Ergebnis der Ausschreibung nicht einem öffentlichen, sondern einem privaten Auftraggeber gegenübersehen, fordern von diesem zusätzliche Sicherheiten nach § 648a BGB. Die Verhandlungen zur Herstellung der Kombination aus A und B sind mit erheblichem Aufwand verbunden und stellen oftmals schon erste Nachtragsverhandlungen dar. Beide Bieter versuchen dabei oft, Risiken auf die öffentliche Hand zurück zu übertragen.

Eine der ursprünglichen Überlegungen des A-B-C-Modells war die Formel: A + B ergibt C. Die Kombination vom Bauangebot A mit einer Eigenfinanzierung, stellt rechnerisch den Vergleich zu C bzw. A plus B dar. Bei dieser Art der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden jedoch die strukturellen Unterschiede der Handlungsalternativen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung und der Übernahme von Risiken durch die Privaten nicht hinreichend berücksichtigt. So muss und kann ein Bieter auf Los C mehr Risiken übernehmen als ein Bieter B.

Noch komplizierter und aufwendiger ist ein Vergleich, wenn in Los A eine Einzelgewerksvergabe möglich ist, wie z. B. bei den Ausschreibungen für ein Lebensmitteluntersuchungsamt in Oldenburg oder für ein Finanzamt in Ludwigsburg.³³

Hier ist auch noch der qualitative Unterschied zwischen der Summe der besten Angebote für die Einzellose und dem Angebot eines Generalunternehmers zu bewerten.

³³ Siehe Deutsches Ingenieurblatt Oktober 2000, S. 34 ff.

Im Unterschied zur herkömmlichen Fachlosvergabe übernimmt der Generalunternehmer die Beauftragung und Koordinierung der unterschiedlichen Teilleistungen und trägt Schnittstellen-, Insolvenz- und Koordinierungsrisiken. Diese zusätzlichen Leistungen bzw. Kosten für die Risikoübernahme sind bei einem sachgerechten Vergleich zwischen einer Eigenbaumaßnahme mit herkömmlicher Fachlosvergabe und alternativer Projektfinanzierung mit einem Generalunternehmer ebenso zu berücksichtigen wie der unterschiedliche zeitliche und personelle Aufwand der öffentlichen Hand.³⁴

Die Komplexität des Verfahrens, der hohe Aufwand für die Bieter und die Unsicherheiten der Anbieter von Investorenlösungen, ob in einem A-B-C-Verfahren Vorteile des C-Angebots aus Risikoübernahmen und privatwirtschaftlichem Handeln des Bauherrn im Vergleich zu anderen Alternativen hinreichend gewertet werden, haben dazu geführt, dass die Bereitschaft von Unternehmen, sich an einem A-B-C-Verfahren zu beteiligen und Angebote für Los B und C abzugeben, in den vergangenen zwei Jahren deutlich gesunken ist.

3.3.3 Gesamtvergabe von Planung, Bauleistung, Finanzierung

Neben dem A-B-C-Verfahren wurden und werden PPP-Modelle im so genannten C-Verfahren ausgelobt. Dabei sucht der öffentliche Auftraggeber eine Gesamtlösung, die aus verschiedenartigen Leistungen (Planungs- und Bauleistungen, Finanzierung ggf. weiteren Dienstleistungen wie z. B. Betrieb) besteht. Durch den ganzheitlichen Ansatz können private Anbieter Synergieeffekte nutzen. Bei dieser Vorgehensweise findet unter den verschiedenen an der Angebotserarbeitung Beteiligten ein Wettbewerb der Ideen und Leistungen um die beste Gesamtlösung statt. Die Beteiligten (Architekten, Bauunternehmer, Finanziere, ggf. Betreiber) bringen bereits bei der Angebotserarbeitung ihr spezifisches Know-how in eine ganzheitliche Lösung ein. Sie werden dadurch in die Lage versetzt, Schnittstellen zwischen den Leistungsteilen zu definieren, Risiken einschätzen, kalkulieren und damit auch übernehmen zu können.

In der Praxis sind C-Verfahren weniger aufwendig als A-B-C-Verfahren, der Vergleich zwischen den einzelnen Angeboten ist unkomplizierter, in der Realisierung gibt es weniger Abstimmungsprobleme und eine höhere Kostensicherheit.

Allerdings ist es bei einem C-Verfahren erforderlich, eine hypothetische Alternative Eigenbau zu definieren, mit der das beste am Markt ermittelte PPP-Angebot verglichen werden kann. Wie dieses Problem in der Praxis gelöst wird, wird weiter unten beschrieben.

³⁴ Vgl. Münch, „Die GU-Vergabe“ gibt es nicht, Behördenspiegel Mai 2000, S. 14.

3.3.4 Unterschiedliche Formen der Leistungsbeschreibung

Charakteristisch für die Realisierung von Hochbaumaßnahmen durch die öffentliche Hand ist die Trennung von Planung, Bauleistung, Finanzierung und Betrieb. Darüber hinaus sind umfangreiche Bauleistungen gem. § 4 VOB/A möglichst in Lose geteilt zu vergeben, Bauleistungen verschiedener Handwerks- und Gewerbebranchen sind in der Regel nach Fachgebieten und Gewerbebranchen getrennt zu vergeben.

Typisch für PPP-Projekte ist die Vergabe unterschiedlicher Leistungen in einem Verfahren. Dabei sind die Vorgaben für die einzelnen Leistungen, besonders die Planungstiefe für die Bauleistungen, in der Praxis jedoch durchaus unterschiedlich.

Im Vorfeld der Ausschreibung entscheidet der öffentliche Auftraggeber, welche Leistungen vom Auftragnehmer erwartet werden und wie umfassend die Vorgaben für gewünschte Leistungen formuliert werden. Je umfassender die Planungsvorgaben, desto exakter kann die Leistung des Auftragnehmers bewertet werden, desto stärker wird aber auch das Optimierungspotential der Bieter eingeschränkt. So verbleiben bei einer Ausschreibung auf der Grundlage eines detaillierten Leistungsverzeichnisses (nach Phase 6 der HOAI) dem Bieter bei Einhaltung vorgegebener Qualitäten in der Regel kaum noch Möglichkeiten zur technologischen Optimierung des Bauvorhabens.

In der Praxis kommen vor allem folgende Varianten zur Anwendung:

Ausschreibungen für PPP-Lösungen wurden mit und ohne vorangegangenen Architektenwettbewerb durchgeführt. Je nach konkreter Interessenlage des Auftraggebers wurden den Verdingungsunterlagen eine Entwurfsplanung, eine Genehmigungsplanung oder Ausführungsplanungen zu Grunde gelegt.

Bei Gebäuden mit Wiederholungscharakter (Schulen, Verwaltungsbauten) erfolgten Ausschreibungen häufig auf Grundlage einer so genannten Funktionalbeschreibung, in der mit einem Raumbuch und einem Leistungsprogramm (gem. § 9 Nr. 11 VOB/A) wesentliche technische, wirtschaftliche, gestalterische und funktionsbedingte Anforderungen an das zu errichtende Gebäude formuliert und die Standards vorgegeben werden.

Architektonische Lösungen werden im Paket mit Bau- und Finanzierung ausgelobt. Das Ausschreibungsverfahren beinhaltet Elemente eines Architektenwettbewerbs. Die architektonischen und städtebaulichen Qualitäten der Entwürfe fließen in die Gesamtauswertung mit ein. Die erforderlichen Genehmigungs- und Ausführungsplanungen erstellt dann der Auftragnehmer. Obwohl bei diesem Verfahren mehrere Bieter in der Regel

für geforderte Planungsleistungen in der Angebotsphase eine Entschädigung gem. § 20 VOL/A bzw. VOB/A erhalten, ist der Kosten- und Zeitaufwands des öffentlichen Auftraggebers für die Planung geringer als bei einem herkömmlichen Verfahren. Gerade angesichts knapper Kassen, ist die Reduzierung von Projekt-Vorkosten häufig ein Motiv des öffentlichen Auftraggebers, für eine Funktionalausschreibung.

3.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Genehmigungsverfahren

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet die öffentlichen Gebietskörperschaften vor Abschluss von Verträgen, die zu langfristigen Zahlungsverpflichtungen führen, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

Die Entscheidung, ob eine Hochbaumaßnahme mittels konventioneller Beschaffung oder durch eine Alternative mit PPP-Elementen verwirklicht werden soll, kann daher nur nach einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen werden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finden in der Praxis in der Regel in Vorbereitung einer Ausschreibung für eine Hochbaumaßnahme und im Verlaufe der Ausschreibung auf Basis konkreter Angebote der Marktteilnehmer statt.

Häufig – nicht immer – werden im Vorfeld einer Entscheidung, wie eine geplante Hochbaumaßnahme ausgeschrieben und realisiert werden soll, auch Modellrechnungen für unterschiedliche PPP-Typen (Leasing, Mietkauf usw.) erstellt. Diese Berechnungen basieren auf ersten Kostenschätzungen für die geplante Investition und der Darstellung von Zins- und Tilgungsplänen für die verschiedenen Varianten. Nicht selten liefern Anbieter von PPP-Modellen derartige Vergleichsberechnungen.

Zeigen die Modellrechnungen, dass die zu erwartenden finanziellen Belastungen im Haushalt auch langfristig darstellbar sind, und lassen die Berechnungen zu den PPP-Alternativen den Schluss zu, dass diese zumindest nicht ungünstiger sind als eine herkömmliche Beschaffung, so kann damit zunächst begründet werden, eine PPP-Lösung auszuschreiben.

Diese Ausschreibungen erfolgen bisher regelmäßig unter dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit der PPP-Lösung, der in den Verdingungsunterlagen z. B. wie folgt formuliert sein kann:

„Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Ausschreibung unter Vorbehalt der erforderlichen Zustimmung der politischen Gremien für eine der Realisierungsvarianten erfolgt. [...] Voraussetzung dabei ist, dass die Summe der Barwerte aller vom Freistaat Thüringen zu leistenden Zahlungen nicht höher ist als die Summe der Barwerte der Zahlungen, die bei einem traditionell aus dem Landeshaushalt finanzierten und von der Landesbauverwaltung durchgeführten Eigenbau vom Freistaat zu leisten wären.“³⁵

Eine umfassende und auf vorab definierte Prämissen gestützte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für eine PPP-Lösung anhand der konkreten Ausschreibungsergebnisse erstellt.

Zunächst werden die Angebote untereinander verglichen. Gemäß den Vorgaben der jeweiligen Ausschreibung wird das wirtschaftlichste Angebot in Form einer Barwertberechnung ermittelt. Bei Ausschreibungen, in denen neben der Bauleistung auch der Architekten-Entwurf anzubieten ist, erfolgt dessen Bewertung in der Regel über ein Punktesystem.³⁶

Nachdem das wirtschaftlichste Angebot für eine PPP-Lösung ermittelt wurde, wird zwischen dem kreditfinanzierten Eigenbau und dem ausgewählten PPP-Modell verglichen. Dieser Vergleich beschränkt sich in der Praxis auf den Vergleich der Bau- und Finanzierungskosten über einen für alle Alternativen einheitlichen Vergleichszeitraum. Ein Vergleich von Betriebskosten wird in der Regel nicht angestellt, da diese Leistungen bisher kaum vergeben wurden.

Der Vergleich umfasst sowohl die Darstellung der Nominalwerte als auch der Barwerte. Der Nominalwertvergleich entspricht den nach der Kameralistik üblichen statischen Grundsätzen (Betrachtung der Zeitwerte). Um bei der Bewertung auch die Zeitpunkte der Zahlungen und damit die Zinseffekte berücksichtigen zu können, werden für Vergleiche über langfristige Zeiträume zusätzlich dynamische Berechnungsverfahren empfohlen.³⁷

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu PPP-Alternativen beinhalten im Wesentlichen einen Barwertvergleich aller Zahlungen des Auftraggebers im Vertragszeitraum. Teilweise wird zusätzlich zur Barwertmethode auch ein Totaler Liquiditätsvergleich (Endwertvergleich)

³⁵ Ausschreibung für das Fortbildungszentrum der Thüringer Polizei in Meiningen, Vergabenummer 017 (A-B-C)/2002.

³⁶ Siehe Kap. 3.4.2.

³⁷ Siehe RdSchr. d. BMF v. 31.8.95 IIA3-H.1005 -23/95, GMBI. S. 764.

angestellt.³⁸ Die jeweiligen Zahlungsströme werden über die Gesamtlaufzeit des Vertrages (oder bis zum Ende der ersten Zinsbindungsfrist) verglichen. Während die Barwertmethode³⁹ mittlerweile allgemein anerkannt ist und angewendet wird, gibt es in der Praxis noch immer große und im Einzelfall entscheidende Unterschiede in den Prämissen und Kenngrößen, die für den Vergleich herangezogen werden. Insbesondere von der Systematik der dem Eigenbau zugrunde gelegten Kennzahlen können die Aussagen des Vergleichs erheblich beeinflusst werden. An den analysierten Projekten (siehe Anlage 1) wird deutlich wie die Prämissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (z. B. Höhe der angenommenen Baukosten für den Eigenbau, Zahlungsstruktur für den Eigenbau der Verwaltungspraxis entsprechend oder fiktiv wie der Private, Risikobewertung) die Ergebnisse beeinflussen können.

Die Systematik des Vergleichs wird in der Praxis zunächst von der Art der Ausschreibung bestimmt. Wie unter Kap. 3.3.2 dargestellt, werden in einer A-B-C-Ausschreibung die Ausschreibungsergebnisse für Los A (bester Baupreis) und für Los B (bestes Finanzierungsangebot) zusammengefasst und dem günstigsten Angebot für Los C (bestes Angebot Bauen und Finanzieren aus einer Hand) gegenübergestellt. Als Alternative Eigenbau wird das beste Ergebnis unter Los A mit einer für das Land oder die Kommune üblichen Finanzierung (häufig als so genannter Kommunalkredit bezeichnet) gekoppelt.

Alle im Ausschreibungsverfahren erzielten Ergebnisse wie Höhe der Baukosten oder angebotene Bauzeit werden auch der Alternative Eigenbau unterstellt. Hinsichtlich der Baunebenkosten der Bauverwaltung (z. B. Kosten für das Projektmanagement u. ä.) gibt es unterschiedliche Ansätze.⁴⁰

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer C-Ausschreibung liegen eine vorab definierte kreditfinanzierte Eigenbauvariante und das jeweils günstigste Angebot für eine PPP-Lösung zu Grunde. Dies erfordert, neben feststehenden und auf einen Stichtag bezogenen Daten (z. B. Referenzzinssätze) auch bestimmte Annahmen und Prämissen zu treffen.

³⁸ Der „Totale Liquiditätsvergleich“ war in einer Beratenden Äußerung des Bundesrechnungshofes vom 24.01.1997, Az. VII 1-3129/96, S. 14 empfohlen worden.

³⁹ Als Abzinsungzinssatz für die Barwertberechnungen wurde bis in die Mitte der 90er Jahre häufig der endfällige 10-Jahres-Zins DM-Inhaberschuldverschreibungen (so genannter Handelsblatt-Index) genutzt, später ein tilgungsgewichteter Zinssatz auf Grundlage mehrerer Bankensätze aus dem Reuters-Informationssystem.

⁴⁰ Siehe Kap. 3.4.1.

3.4.1 Vergleichsparameter

Beim Vergleich verschiedener Alternativen werden bislang in der Praxis regelmäßig folgende Werte herangezogen:

- Baukosten der jeweiligen Alternative
- Kosten der Bauzwischenfinanzierung⁴¹
- Kosten für Baumanagement/+ggf. Bauherrentätigkeit
- ggf. einmalige Nebenkosten (wie Konzeptionsgebühr, Bankprämien o. ä.)
- ggf. Transaktionskosten (z. B. Grunderwerbsteuer)
- Rate pro Periode
- ggf. Verwaltungskostenpauschale
- ggf. andere Pauschalen in der Bauzeit und ab Nutzungsbeginn
- ggf. Nebenkosten während der Nutzung (z. B. Grundsteuer, Versicherungskosten, Gewerbesteuer)
- Restschuld am Ende des Vergleichszeitraums

Während die Kennzahlen für die PPP-Lösung dem jeweils wirtschaftlichsten Angebot entnommen werden können, gibt es hinsichtlich der Kennzahlen für die Alternative Eigenbau große Unterschiede.

Wesentlicher Faktor für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die Höhe der für die Alternative Eigenbau unterstellten Baukosten. Beim A-B-C-Verfahren stehen die günstigsten Baukosten für ein Generalunternehmer-Angebot nach Auswertung der A-Angebote fest. Dieser am Markt erzielte Baupreis wird auch der Alternative Eigenbau unterstellt, ebenso die Bauzeit und der Mittelabflussplan des besten A-Angebots.

Bei einem C-Verfahren werden die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzustellenden Kosten für den Eigenbau vor Abgabe der Angebote ermittelt. Die Ansätze dafür sind vielfältig (Basis Haushaltsunterlage Bau, Kostenschätzung nach Richtwerten, Kostenberechnung auf Basis einer vorgegebenen Entwurfsplanung, Vergleichskosten anhand ähnlicher

⁴¹ Dabei wird meist unterstellt, dass auch die öffentliche Hand während der Bauzeit die Baukosten mit kurzfristigen Krediten auf Euribor-Basis finanziert, die erst nach Fertigstellung der Gebäude durch einen langfristigen Kredit abgelöst werden.

Bauvorhaben, Kennwerte z. B. nach BKI⁴²). Zum Teil werden Abschläge für regionale Besonderheiten oder für konjunkturbedingte niedrige Baupreise eingerechnet.

Bei dieser Systematik wird unterstellt, dass die öffentliche Hand im herkömmlichen Verfahren die Planungsdaten der Haushaltsunterlage Bau usw. einhält und die Hochbaumaßnahme in dieser Höhe auch abgerechnet wird. Mögliche Nachträge werden nicht berücksichtigt.

Die so ermittelten Baukosten bilden die Grundlage für die Berechnung der Bauzeitinsen (hier wird meist ein linearer Mittelabfluss unterstellt) und der Baunebenkosten.

Auch zur Definition der Kosten der Verwaltung für Planung und Baumanagement gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen und Vorgehensweisen. Man ist sich im Allgemeinen einig, dass sämtliche kassenwirksamen Ausgaben für jede Realisierungsvariante in die Vergleichsrechnung einzustellen sind. Die Einigkeit endet bei der Frage, ob auch kalkulatorische Kosten der Verwaltung eine Rolle spielen sollen.⁴³ Von der Höhe dieser kalkulatorischen Kosten hängt unter Umständen aber die Vorteilhaftigkeit dieser oder jener Alternative ab.

Vertreter des Bundesrechnungshofes äußerten den Standpunkt, dass für einen einzelnen Vergabevorgang nur die Grenzkosten, nicht aber Vollkosten angesetzt werden sollten.⁴⁴

Im Entwurf einer Verwaltungsvorschrift des Thüringer Innenministeriums zu Investorenvorhaben heißt es im Leitfaden zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a.: „Eigenleistungen des Auftraggebers sind mit den Kosten anzusetzen, die für entsprechende Auftragnehmerleistungen entstehen würden (vgl. DIN 276, Kosten im Hochbau, Stand Juni 1993, Tz 3.1.9). Hierbei ist grundsätzlich von den Ansätzen der HOAI auszugehen. Hilfsweise kann der Ansatz auch pauschal mit 5 % berücksichtigt werden.“⁴⁵

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat in einer Vergleichsrechnung⁴⁶ z. B. die „Minderung am Bedarf von Projektsteuerungsleistungen“ bei den Generalunternehmerausführungen berücksichtigt.

⁴² BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern, veröffentlicht regelmäßig Kosten abgerechneter Bauwerke.

⁴³ Kroll, Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 7. Auflage 2001, S. 176.

⁴⁴ Wlassak, in: Kroll, Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 9. Auflage 2003, S. 164.

⁴⁵ Rundschreiben des Thüringer Landkreistages vom 5. März 1999, in dem dieser Entwurf (Stand 26.04.99) den Finanzdezernenten der Kommunen zur Kenntnis gebracht wurde.

⁴⁶ Rechnungshof Rheinland-Pfalz Jahresbericht 2000, Tz 26, 02.04.2001.

Aus einer Vielzahl von Fällen in der Praxis sind drei Vorgehensweisen bekannt:

- Die Baunebenkosten werden auf der Basis der Daten einer internen Kosten/Leistungsrechnung für die jeweilige Alternative ermittelt. Hierbei wird versucht, den unterschiedlichen Aufwand z. B. für Bauherrenaufgaben oder lediglich für Qualitätskontrolle als zukünftiger Nutzer zu kalkulieren. Mit der Einführung der Leistungsrechnung hat sich die Datenlage in den öffentlichen Verwaltungen deutlich verbessert.
- Baunebenkosten werden als Pauschale zu den Baukosten definiert. Die verwendeten Prozentsätze liegen dabei zwischen 1 % und 5 % der Baukosten für den Eigenbau, zwischen 0,1 % und 1,5 % bei Modellen, bei denen der Anbieter Bauherrenaufgaben wahrnimmt. In die Diskussion um diese Größen fließen die praktischen und oft sehr unterschiedlichen Erfahrungen der jeweiligen Verwaltung ein. Erfahrungen zeigen, dass es bei der Festlegung dieser Werte weniger darauf ankommt, ob eine Pauschale exakt berechnet wurde, sondern - auch für eine Nachprüfung durch Dritte – darauf, dass die Systematik nachvollziehbar ist und die Kalkulation vor Angebotsabgabe erfolgte und dokumentiert wurde.
- In einigen Fällen wurden die Baunebenkosten des jeweils günstigsten Bieters auch der Alternative Eigenbau unterstellt.

3.4.2 Bewertung qualitativer Faktoren

Neben dem Wirtschaftlichkeits-Kriterium Barwert spielen für PPP-Modelle – insbesondere bei Funktionalausschreibungen – auch nicht-monetäre Faktoren eine wichtige Rolle. Dies betrifft z. B. die Bewertung städtebaulicher und architektonischer Aspekte, der Funktionalität oder der baulichen Qualität einer angebotenen Lösung. Immer dann, wenn die Bieter nicht nur klar definierte Leistungen, sondern auch eigenständig entwickelte Lösungen anbieten, ist es erforderlich durch ein geeignetes Bewertungssystem qualitative und quantitative Unterschiede zu erfassen und zu bewerten. Hierfür sind Punktesysteme geeignet, die auch in anderen Beschaffungsverfahren angewendet werden und in Verwaltungsvorschriften beschrieben sind.⁴⁷

⁴⁷ Siehe z. B. Hinweise zur Prüfung und Wertung von Angeboten, Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 25.02.1998, Nr. II Z 5-40011-157/96.

Ein Punktesystem kann je nach Projekt unterschiedlich aufgebaut sein, muss hinreichend detailliert, aber auch für Dritte nachvollziehbar sein. Von besonderer Bedeutung ist die Gewichtung der einzelnen Kriterien, wobei sichergestellt bleiben muss, dass der Preis ein wichtiges, die Vergabeentscheidung substantiell beeinflussendes Entscheidungskriterium bleibt.⁴⁸ Die monetären Faktoren (Barwert) und die nicht-monetären Faktoren lassen sich mit verschiedenen Methoden zusammenführen:

Eine in der bisherigen Praxis verwendete Methode besteht darin, die jeweiligen Barwerte in Punkte umzurechnen und zur Punktzahl für nicht-monetäre Faktoren zu addieren, wie folgendes Beispiel zeigt.

- Qualität der Architektur und Gestaltung max. 100
- Programmerfüllung max. 100
- Funktionalität und Organisation max. 100
- Städtebauliche Einbindung max. 100
- Dauerhaftigkeitmax. max. 100
- Wartung und Betriebskosten max. 100
- Finanzierungsaspekte (Barwert) max. 400⁴⁹

Der Barwert geht hier mit 40 % in die Gesamtbewertung ein.

In einer anderen Methode wird ein Quotient aus dem Barwert aller Zahlungen während der Vertragslaufzeit und dem Punktwert für die anderen Kriterien gebildet. Dieser stellt das Preis/Leistungsverhältnis dar. Das Angebot mit dem niedrigsten Quotienten ist das wirtschaftlichste Angebot und erhält den Zuschlag.

3.4.3 Risikobewertung

Neben dem auf rein nominale Zahlungsströme abzustellenden Vergleich wird in jüngster Zeit verstärkt über die mit den unterschiedlichen Modellen verbundenen Risiken diskutiert. Allgemein wird anerkannt, dass „der Risikotransfer bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Handlungsalternativen berücksichtigt werden muss“.⁵⁰

⁴⁸ Siehe OLG Dresden, Beschl. v. 05.01.2001 - WVerG 11 u. 12/00 - NZBau 2001, S. 459.

⁴⁹ Beispiel aus den Ausschreibungsunterlagen für den Neubau einer Gesamtschule 2002.

⁵⁰ Siehe Christen/Utech, Steuerliche Effekte bei privater Hochbaufinanzierung – Eigenbau, Mietkauf, Leasing und Miete im Vergleich“, Berlin 2001, S. 34.

Einheitliche Parameter zur Bewertung von Risiken gibt es bisher in Deutschland jedoch nicht. Bereits die Frage, welche Risiken überhaupt übertragen werden und zu bewerten sind, bereitet in der Praxis erhebliche Probleme.

Wie die Übersicht unter Kap. 3.2.3 zeigt, unterscheiden sich die PPP-Modelle hinsichtlich der Möglichkeit des Risikotransfers zum einen grundsätzlich (z. B. Optionsrecht), aber auch je nach konkreter Vertragsgestaltung. Hinzu kommt das grundsätzliche Problem, dass sich der tatsächliche Wert eines Risikotransfers erst dann konkret bemessen lässt, wenn der Risikofall eingetreten ist.

Die Risikobetrachtung im Hochbau umfasst im Prinzip drei Zeitabschnitte: die Erstellung des Gebäudes („Erstellungsrisiko“), die Betriebsphase („Betriebsrisiko“) und die Verwertung („Verwertungsrisiko“).

Da die Anwendung von PPP-Modellen sich bisher fast ausschließlich auf die Leistungen Planen, Bauen und Finanzieren beschränkte, werden auch bei der Risikobetrachtung die Betriebs- und Verwertungsphase de facto ausgeblendet.

Bei der Mehrzahl der PPP-Modelle verbleibt bisher das Betriebsrisiko vollständig beim öffentlichen Auftragnehmer, so dass in der Betriebsphase keine Unterschiede zwischen den Alternativen darzustellen waren und sie deshalb nicht Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden.

Hinsichtlich der Finanzierung ab Nutzungsbeginn stellt die öffentliche Hand bei den bisher genutzten PPP-Modellen die Zahlungen an den Auftragnehmer in aller Regel einredefrei und behält somit – wie bei der Eigenfinanzierung – das Finanzierungs- und Zinsänderungsrisiko während der Betriebsphase.

Lediglich bei Leasingmodellen wurde die öffentliche Hand durch entsprechende Erklärungen des Auftragnehmers von den Folgen dieses Einredeverzichts freigestellt. Damit sollte erreicht werden, dass die Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums beim Leasinggeber erfolgen konnte. Risiken, die beim Immobilien-Leasing beim Leasinggeber aus steuerlichen Gründen verbleiben müssen (Risiko des Untergangs oder der dauerhaften Unbenutzbarkeit) werden in der Regel über Versicherungen abgedeckt, deren Kosten jedoch der Leasingnehmer trägt. Auch das Verwertungsrisiko, das nur bei Leasing und Miete relevant ist, wurde in der Praxis bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen außer Acht gelassen.

Die folgenden Betrachtungen zur Risikobewertung beschränken sich daher nur auf Risiken während der Erstellung des Investitionsvorhaben („Erstellungsrisiko“).

Zu den Erstellungsrisiken eines Bauherrn gehören üblicherweise

- das Planungsrisiko,
- Risiken aus Grund und Boden,
- das Fertigstellungsrisiko (Termin, Qualität und Preis),
- das Schnittstellenrisiko bei mehreren Auftragnehmern und
- das Insolvenzrisiko der Auftragnehmer.

Ob und wie diese Risiken, die bei der konventionellen Beschaffung in der zu bevorzugenden Einzellosvergabe alle beim öffentlichen Auftraggeber bleiben, im Rahmen einer PPP-Konstruktion auf den privaten Anbieter übertragen werden, wird bereits mit der Ausschreibung vorgegeben.

Stellt der öffentliche Auftraggeber z. B. die Planungsunterlagen dem Auftragnehmer zur Verfügung, verbleiben Risiken aus Unklarheiten oder Fehlern in der Planung beim Auftraggeber. Wenn – wie bei der Funktionalausschreibung – vom Auftragnehmer Planungen verlangt werden, übernimmt er damit auch entsprechende Risiken.

Risiken aus Grund und Boden werden regelmäßig dem Grundstückseigentümer zugerechnet. Ist der öffentliche Auftraggeber Grundstückseigentümer, verbleiben Risiken aus Grund und Boden in der Regel selbst dann bei ihm, wenn ein Auftragnehmer (z. B. Objektgesellschaft) Bauherrenaufgaben wahrnimmt.

Bei den bisher realisierten Modellen mit PPP-Elementen wurden im Wesentlichen das Fertigstellungsrisiko (Termin, Qualität und Preis) und das Schnittstellenrisiko auf den privaten Auftragnehmer übertragen.

Der Auftragnehmer hat ein Gebäude nach vereinbarten Qualitäten in einer festgelegten Frist zu liefern (Mietkauf) oder zur Nutzung zu überlassen (Leasing). Erst mit Nutzungsbeginn setzt die Zahlungsverpflichtung des Auftraggebers ein. Damit verbleibt auch das Finanzierungsrisiko während der Bauzeit beim Auftragnehmer bzw. dessen Finanzier.

Ist der Auftragnehmer eine Objektgesellschaft, trägt diese auch das Insolvenzrisiko ihrer Nachunternehmer, vor allem das der Insolvenz des Generalunternehmers. Dies ist ein erheblicher Vorteil für den Auftraggeber, zumal der private Auftragnehmer im Falle der Insolvenz oder Leistungsstörungen seiner Nachunternehmer - im Unterschied zum öffentlichen Auftraggeber - frei von Formalien des Vergaberechts ist und damit erheblich rascher und flexibler reagieren kann. Selbstverständlich wird der private Auftragnehmer

bemüht sein, seinerseits durch geeignete Maßnahmen das übernommene Risiko zu mindern, z. B. durch höhere Vertragserfüllungsbürgschaften.

Verbleibt der öffentliche Auftraggeber in der Rolle des Bauherren, z. B. bei der Stundung der Werklohnforderung durch einen Generalunternehmer (Forfaitierungsmodell) verbleibt auch das Risiko der Insolvenz des Bauunternehmens voll bei ihm. Lediglich das Schnittstellenrisiko kann der öffentliche Auftraggeber übertragen.

Die Übertragung von Risiken in der Bauphase auf den privaten Auftragnehmer wirkt sich unmittelbar auf dessen Finanzierung aus. Das höhere Risiko der finanzierenden Bank schlägt sich in höheren Zwischenfinanzierungszinsen nieder. Die teurere Zwischenfinanzierung wiederum erhöht die Gesamtinvestitionskosten.

Häufig wird daher vereinbart, durch die Abgabe von entsprechenden Erklärungen des öffentlichen Auftraggebers die Risikoverteilung während der Bauzeit zu ändern. Stellt der öffentliche Auftraggeber für die von der Bank ausgezahlten Mittel Sicherheiten, z. B. Einredeverzichtserklärung oder Bürgschaft, muss die Bank ihre Finanzierung nicht mehr ausschließlich auf die Bonität eines Bauunternehmens oder einer privaten Objektgesellschaft abstellen. Der private Auftragnehmer erhält günstigere Zwischenfinanzierungskonditionen, die die Gesamtinvestitionskosten verringern.

Diese Vorgehensweise, oft als „Mogendorfer Modell“ bezeichnet, führt allerdings auch dazu, dass das Finanzierungsrisiko zumindest teilweise auf den öffentlichen Auftraggeber zurückfällt. Sollte z. B. das Bauwerk nicht fertig gestellt werden oder unbenutzbar sein, wären die einrededefrei gestellten Beträge dennoch an die Bank zu zahlen.

Um diese Risikounterschiede zu berücksichtigen, werden in der Praxis bestimmte pauschale Risikoaufschläge in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eingeführt.

Für die Alternative Eigenbau werden als Risikoaufschlag Werte zwischen von 0,5 % bis 6 % unterstellt, für ein Forfaitierungsmodell Werte zwischen 1 % und 3 %, für Modelle mit Objektgesellschaft Risikoaufschläge zwischen 0,1 bis 1 %. In Einzelfällen wurden auch Bürgschaftskosten oder unterschiedliche Zinskonditionen als Risikomarge angesetzt.

Wie bereits bei der Diskussion um die Anrechnung von Baunebenkosten, gibt es zur Bewertung von Risiken sehr unterschiedliche Auffassungen und Erfahrungen nicht nur in den verschiedenen Verwaltungen, sondern bereits innerhalb einer Organisationseinheit. Durchschnittsangaben zu Pauschalen sind daher mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Erfahrungen zeigen aber, dass die Einbeziehung von Risikopauschalen, wenn sie nachvollziehbar sind und vor Angebotsabgabe festgelegt wurden, eine angemessene Bewertung unterschiedlicher Alternativen ermöglicht und durch die zuständigen Aufsichtsbehörden akzeptiert werden.

4. Probleme, die die Anwendung von PPP-Modellen erschweren

Obwohl alle Projekte mit PPP-Elementen – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Projektziele und Rahmenbedingungen – stets Einzellösungen darstellten, haben sich neben den in Abschnitt 2 aufgeführten Vorteilen auch einige Probleme herauskristallisiert, die offenbar allgemeiner Natur sind und die Vorbereitung und Durchführung von PPP-Modellen erschweren oder gar verhindern.

4.1 Unterschiedliche Interpretation von Verwaltungsvorschriften

Besonderheiten von PPP sind bisher von Verwaltungsvorschriften kaum berücksichtigt worden. Vorgaben, z.B. zum Begriff „Wirtschaftlichkeit“ ermöglichen unterschiedliche Interpretationen. Dieser in der Praxis beachtliche Ermessensspielraum bei der Anwendung bestehender Verwaltungsvorschriften verunsichert sowohl öffentliche Verwaltungen als auch private Anbieter und führt zu unterschiedlicher Anwendung bei den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden.

4.1.1 Erforderliche Klarstellungen im Vergaberecht

Um PPP-Projekte zu erleichtern, sollte Klarheit zu folgenden Fragen geschaffen werden:

- Kann bei PPP-Ausschreibungen im Hochbau auch eine Ausschreibung nach VOL/A erfolgen?

Weder die VOB/A noch die VOL/A werden der Komplexität von PPP-Projekten in vollem Umfang gerecht. Bereits die Frage, auf welcher Grundlage PPP-Projekte auszuschreiben sind, wird in der Praxis sehr unterschiedlich beantwortet. Das zeigen die Ausführungen unter Kap. 3.3 und die Beschreibungen deutscher PPP-Projekte in Anlage 1. Eine Anpassung von Vergabevorschriften an die speziellen Erfordernisse von PPP erscheint geboten. Neue Vorschriften sollten neue Realisierungsformen mit berücksichtigen.

- Ist für PPP-Ausschreibungen das Verhandlungsverfahren anzuwenden?

Das Verhandlungsverfahren ist zwar sowohl nach VOB/A als auch nach VOL/A zulässig, jedoch nur unter restriktiv auszulegenden Voraussetzungen. Die vorherrschende Auffassung

bei den Aufsichtsbehörden ist, dass die in der VOB/A, § 3a Nr. 4c genannten Gründe für das Verhandlungsverfahren⁵¹ bei entsprechender Vorarbeit der Verwaltung ausgeräumt werden könnten. Zusätzlich wird auf VOB/A § 4, Nr. 2 abgestellt, in dem festgelegt ist, dass umfangreiche Bauleistungen in Lose verteilt zu vergeben sind. Eine solche Vorgehensweise steht jedoch im Zielkonflikt zu den an PPP-Projekten geknüpften Erwartungen von größerer Effizienz öffentlicher Aufgabenerledigung durch innovative konzeptionelle Gesamtlösungen. Es sollte geprüft werden, ob der Umstand, dass eine PPP-Lösung ausgeschrieben wird, nicht bereits hinreichend ist, um ein Verhandlungsverfahren zu begründen.

- Ist bei PPP-Modellen die Generalübernehmervergabe generell zulässig?

Bei PPP-Projekten erhält im Regelfall eine Objekt- bzw. Projektgesellschaft den Zuschlag. Diese Projektgesellschaft führt in der Regel keine eigenen Bauleistungen aus. Die erforderlichen Bauleistungen werden normalerweise an Bauunternehmen vergeben. Die Objektgesellschaft fungiert praktisch als Generalübernehmer, anders sind Mietkauf oder Leasingkonstruktionen gar nicht realisierbar.

Nach vorherrschender Auffassung ist die Vergabe nach VOB an so genannte Generalübernehmer (Auftragnehmer, die keine eigenen Bauleistungen erbringen) untersagt. Hierbei wird auf § 4, Nr. 8 der VOB/B Bezug genommen. Diese Regelung, die ursprünglich für reine Bauleistungen eingeführt wurde, wird teilweise ohne Auseinandersetzung mit dem Charakter eines PPP-Modells auf dieses übertragen.

In einem konkreten Fall wurde die Realisierung eines PPP-Projektes trotz wirtschaftlicher Vorteile untersagt, da die vorgesehene Vergabe an eine Objektgesellschaft rechtswidrig sei. Die Wirtschaftlichkeit müsse nicht geprüft werden, da die Vorteile vor allem aus der Umgehung des Vergaberechts resultierten.

Ganzheitliche Lösungen und Risikoübernahme zu fordern, gleichzeitig aber Auftragnehmern aus formalen Gründen die Generalübernahme dieser Leistungen zu verweigern, ist ein Widerspruch, der gelöst werden muss.

⁵¹ Nicht umfassende Beschreibung der Bauleistungen aufgrund der mit dieser Leistung verbundenen Wagnisse.

4.1.2 Einführung allgemein anerkannter Prämissen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine wesentliche Frage für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht darin, wie die unterschiedlichen Handlungs- und Risikostrukturen der Alternativen, insbesondere die Bewertung der Risikoübernahme durch Private sowie die Kosten für den herkömmlichen Beschaffungsprozess, in der Vergleichsbetrachtung zu berücksichtigen sind. Da bisher PPP-Projekte vorrangig als private Finanzierung dargestellt und begründet wurden, konzentrierte man sich zu sehr auf den Vergleich der Finanzierungsbedingungen. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen (KWG) günstiger sein müssen als die der Privaten. Strittig sind jedoch andere für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wichtige Prämissen. Wenn auch jedes Projekt eigene Besonderheiten aufweist, wären bestimmte Rahmenvorgaben hilfreich und würden zu größerer Sicherheit bei der Durchführung führen.

4.1.3 Haushaltsrecht

Die Praxis zeigt, dass die immer wieder geführten Diskussionen zwischen Gebietskörperschaften und den Aufsichtsbehörden wie PPP-Geschäfte im Haushalt auszuweisen sind, kontraproduktiv sind. Klare Regelungen, wie die entsprechenden Modelle im Haushalt ausgewiesen werden, sind daher dringend erforderlich.

Eine Klärung der oben genannten Aspekte wäre nicht nur eine Erleichterung für die öffentlichen Verwaltungen, sondern würde auch ein stärkeres Nachfrageverhalten der öffentlichen Hand fördern.

Damit würden am Markt nicht nur mehr, sondern auch neue Projekte entstehen, in denen sich zeitgemäße und gegenseitig vorteilhafte Formen einer Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft entwickeln und damit auch die Schwächen auf Anbieterseite abgebaut werden könnten.

4.2 Fehlendes Anbieter-Know-how

Die bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, dass die Privatwirtschaft auf PPP-Projekte unzureichend eingestellt ist. Die Bauwirtschaft ist auf die Gewährung zusätzlicher Serviceleistungen und die Übernahme von Bauherrenrisiken und Risiken in der Betriebsphase nicht ausreichend vorbereitet. So wie mehr und mehr Bauunternehmen in der Lage sind, auch alternative Finanzierungsmodelle anzubieten, müssen sich Unternehmen

bei der Entwicklung einer entsprechenden Marktnachfrage auch stärker auf Serviceleistungen in der Betriebsphase einstellen.

4.3 Fehlende Bereitschaft privater Finanziers zur Risikoübernahme

Bisher haben die Banken in den Ausschreibungen für Modelle mit PPP-Elementen meist darauf hingearbeitet, dass die Finanzierungsrisiken durch die öffentliche Hand getragen werden und der Risikotransfer während der Nutzungsphase und möglichst auch in der Bauphase eingeschränkt wird. Als Begründung diente die mangelnde Bonität der Bauunternehmen.

Die finanzierenden Banken müssen bei der Bewertung von Risiken im Zusammenhang mit diesen Projekten neue Wege gehen. Es muss die Erkenntnis reifen, dass bei Fertigstellung des Projektes ein sicherer Cashflow durch die öffentliche Hand gewährleistet ist. Die Banken haben kein Forderungsrisiko, sondern ein Fertigstellungsrisiko (delivery risk). Allerdings muss den Banken und den privaten Anbietern zugestanden werden, die entsprechenden Risiken kaufmännisch zu kalkulieren und für die übernommenen Risiken angemessene Prämien zu erhalten.

5. Überblick über Ergebnisse von PPP-Projekten im Hochbau in anderen EU-Staaten

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass in Deutschland der Schwerpunkt von PPP-Projekten auf den Leistungsbereichen Bauen und Finanzieren und zunehmend auch Planung liegt. Um einen besseren und vollständigeren Überblick über die Leistungsfähigkeit von so genannten "vollkommenen" PPP's zu erlangen, erscheint es sinnvoll, einen Blick in die Nachbarstaaten zu werfen, die bereits z. T. langjährige Erfahrungen mit solchen Projekten besitzen.

Neben Großbritannien, die bereits seit Anfang der 90-er Jahre auf Basis der "Private Finance Initiative" (PFI) PPP-Projekte durchführen, haben sich in den letzten Jahren weitere Länder dafür entschieden, öffentliche Beschaffungsmaßnahmen mittels PPP zu realisieren. Die jeweiligen Länder, z. B. Niederlande, Irland, Spanien, Italien, Südafrika, Australien u. a. befinden sich in unterschiedlichen Phasen hinsichtlich des Implementierungsprozesses von PPP auf zentraler bzw. föderaler Ebene. In vielen Ländern wurden Pilotprojekte gestartet, die sich aber überwiegend immer noch in der Ausschreibungs- oder Verhandlungsphase befinden oder deren Bauphase noch nicht abgeschlossen ist. Aufgrund der Vertraulichkeit der projektbezogenen Informationen bieten sie sich daher nicht für eine eingehendere

Analyse im Rahmen einer Fallstudie an. Die folgenden Ausführungen basieren daher auf Erfahrungen mit PPP-Projekten in Großbritannien aus den vergangenen Jahren.

In einem ersten Schritt werden die bisherigen Erfahrungen mit PPP Projekten in Großbritannien auf Basis schon bestehender Studien und Berichten zusammenfassend dargestellt. Hierauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt drei Projekte i. S. von Fallstudien analysiert und die hieraus gewonnenen Erkenntnisse dargestellt.

Seit Beginn der 90-er Jahre bis Juli 2002 wurden rund 530 Verträge für PPP-Projekte in Großbritannien abgeschlossen, wobei sich das Volumen der PFI/PPP-Verträge für diesen Zeitraum auf ca. £ 24 Mrd. beläuft.⁵² Typischerweise ist bei einem solchen PFI Vertrag ein privater Partner, in der Regel bestehend aus einem Konsortium mehrerer Unternehmen, für Planung und Design, den Bau sowie den anschließenden Betrieb (des Gebäudes) über den gesamten vertraglichen Zeitraum ("whole life costing") zuständig. PFI Verträge sind in der Regel so ausgestaltet, dass sie auf die Leistung eines Service abstellen und nicht auf die Erstellung eines Anlagegutes ("asset").

5.1 Ergebnisse der LSE-Studie

1999 untersuchte Arthur Andersen in Zusammenarbeit mit der Enterprice London School of Economics and Political Science (LSE), ob und welche ökonomischen und sonstigen Vorteile sich durch eine private Leistungserstellung im Rahmen von PFI-Projekten ergeben ("value for money"). Mit Unterstützung der Treasury Task Force (PFI/PPP Kompetenzzentrum in Großbritannien) konnten von den bis dato 250 realisierten Projekten 29 PFI-Projekte verschiedener Bereiche unter Mitarbeit der zuständigen Projektmanager der öffentlichen Hand genauer analysiert werden. Im Ergebnis wurden sechs wesentliche (primäre) "value for money" Treiber bestimmt, die zu einem optimalen Preis-Leistungsverhältnis führen:

- Optimale Risikoallokation
- Nutzung einer Outputspezifikation (funktionale Leistungsvorgaben)
- Langfristigkeit von Verträge (Lebenszykluskosten)
- Wettbewerb auf Bieterseite
- Zahlungsmechanismus (Anreiz-/Beitragsstrukturen)
- sowie die Management Fähigkeiten des privaten Sektors.

⁵² Public Private Partnership, PWC, KPMG, (2003).

5.1.1 Effizienzvorteile durch Risikoallokation

Im Rahmen der Studie ergab der Vergleich des erwarteten Kapitalwerts der öffentlichen Beschaffung mit dem der privaten Beschaffung (PFI) eine durchschnittliche erwartete Einsparung von 17 %. Bei 17 der insgesamt 29 untersuchten Projekte konnten detailliertere Analysen dieser Einsparpotentiale durchgeführt werden. Hierbei zeigt sich, dass die Einsparungen (Barwertvorteil) insbesondere durch den Risikotransfer (Höhe der Risikokosten), d. h. durch die optimale Verteilung von Risiken zwischen öffentlichem und privatem Sektor, beeinflusst werden. Die Bewertung und der Transfer der Risikokosten stellen im Durchschnitt 60 % der erwarteten Kosteneinsparungen dar und haben somit einen erheblichen Einfluss auf den „value for money“ Wert. Dies wird bestätigt durch eine im Rahmen der Studie vorgenommene Befragung der Projektmanager, die die Risikoallokation als einen der wesentlichen Treiber des "value for money" ansehen. Auch in dem analysierten Fallbeispiel "MoD - Main Building, London" wird ersichtlich, dass bereits eine geringe Veränderung der Risikobewertung den "value for money" beeinflusst.

Für 6 Projekte konnte eine tiefere Analyse der Risikokosten erfolgen. Bei diesen Projekten wurden mindestens 50 % der Risikokosten durch Baukostenüberschreitungsrisiken bestimmt. Das bereits erwähnte Fallbeispiel "MoD - Main Building, London" unterstützt diese Aussage: die Bewertung der Risiken aus Baukostenüberschreitungen macht rund 60 % der gesamten Risikokosten aus.

5.1.2 Bedeutung der operativen Kosten (Betriebs- und Bewirtschaftungskosten)

Die Überschreitung der Kosten während der Betriebsphase (operative Kosten) scheint lt. dieser Studie nur eine geringe Bedeutung für die Risikobewertung zu haben. Arthur Andersen und LSE begründeten diese Aussage zum einen damit, dass bei konventioneller Beschaffung eine Überschreitung dieser Kosten wenig transparent sei. Zum anderen haben in der Vergangenheit bestimmte Kostenpositionen, z. B. Instandhaltungskosten, aufgrund von Haushaltsrestriktionen unter dem nachhaltig notwendigen Niveau gelegen. Im Rahmen von PPP/PFI-Verträgen kann aus den vertraglich fixierten Anreiz-/ Beitragsstrukturen ein andauernd positiver Effekt erwartet werden. Durch diese Verträge wird ein konstantes, vertraglich vereinbartes Serviceniveau geliefert. Dieser qualitative Effekt wird jedoch nicht im PSC⁵³ dargestellt, sondern ist im Rahmen einer "value for money"-Bewertung separat als qualitativer Vorteil zu berücksichtigen.

⁵³ Public Sector Comparator – eine in Großbritannien verwendete Methode für den Vergleich von konventioneller Beschaffung und PFI.

5.1.3 Relevanz der Finanzierungskosten

Eine weitere wesentliche Erkenntnis betrifft die Unterschiede zwischen den Finanzierungskosten der öffentlichen Hand und des privaten Sektors. Diese nähern sich mit der Weiterentwicklung des PFI-Marktes aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs und der größeren Erfahrungen der Anbieter in der Bewertung der Risiken zunehmend an. Wenn es dem privaten Sektor gelingt, in anderen Bereichen als den Finanzierungsleistungen Einsparungen zu erzielen, ist es unwahrscheinlich, dass der "value for money" durch den privaten Finanzierungskostennachteil nachhaltig beeinträchtigt wird. Die untersuchten Projekte zeigen, dass der private Sektor in der Lage ist, diese Einsparungspotentiale auch zu realisieren.

5.1.4 Erkannte Problemfelder

Die Analyse hat allerdings auch eine Reihe von Problemfeldern aufgezeigt, die von verschiedenen Beteiligten bei der Durchführung von PFI-Projekten angeführt werden. Hierzu gehört das Problem der Personalüberführung (siehe Fallstudie "Glasgow Secondary Schools"), hohe Angebotskosten auf Seiten der Bieter, Markteintrittsbarrieren für kleine Firmen sowie langwierige Vergabeprozesse.

5.1.5 Zusammenfassende Bewertung

Im Rahmen der hier betrachteten Studie wird die Beschaffungsvariante PFI jedoch als Erfolg betrachtet. In Großbritannien gilt dementsprechend PFI als etablierte und erfolgreiche Beschaffungsform, und zwar sowohl für kleine und große Projekte wie auch in unterschiedlichen Sektoren/Bereichen. Es wird allerdings noch sehr viel länger dauern, bis auch die Vorteile in der Betriebsphase von PFI/PPP-Modellen greifbar werden. Der langfristige "value for money" von PFI-Projekten wird davon abhängen, wie gut der private Sektor in der Lage sein wird, die ihm übertragenen Risiken auch tatsächlich zu managen und inwieweit es der öffentlichen Hand gelingen wird, die langfristigen PFI-Verträge richtig zu kontrollieren.⁵⁴

5.2 NAO Studie zu den Vorteilen von PFI in der Bauphase

In einer weiteren aktuellen Studie des National Audit Office (NAO) aus dem Februar 2003 wurde die Performance von PFI Projekten hinsichtlich der Bauphase untersucht.

⁵⁴ Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, A report by Arthur Andersen and Enterprise LSE (in Auftrag gegeben durch die Treasury Taskforce), January 2000.

Im Rahmen von PFI Projekten hat der private Partner die vollen Kosten für Bau- und Betriebsphase bei Angebotsabgabe zu kalkulieren. Spätere Kostenüberschreitungen können nicht an die öffentliche Hand als Auftraggeber weitergegeben werden.

Daneben besteht für den Privaten ein Anreiz, die Bauphase so schnell wie möglich abzuschließen, da die Zahlungen des Leistungsentgelts durch die öffentliche Hand erst mit Beginn der Serviceleistungen starten.

Des weiteren besteht ein Anreiz, qualitativ hochwertige Bauten zu erstellen, da der Private über die gesamte Vertragslaufzeit für den Betrieb und die Instandhaltung des Gebäudes entsprechend vereinbarter Standards verantwortlich sein wird und somit von hochqualitativen Baustandards, die sich in geringeren dauerhaften Kosten während der Nutzungsphase niederschlagen, selber profitiert.

Das National Audit Office sprach mit Praktikern im PFI-Markt und anderen Experten, die bestätigten, dass dieser Anreizmechanismus auch tatsächlich in der Praxis funktioniert.⁵⁵

Zahlenmäßig konnte dies wie folgt belegt werden:

Tab. 5: NAO-Vergleich Terminalsicherheit PFI – konventionelle Beschaffung

Bauprojekte, bei denen ...	Umfrage der UK Regierung (1999) bei konventionellen Projekten	2002 - NAO Census (PFI-Erfahrungen)
der Preis höher war als bei Vertragsabschluss vereinbart	73 %	22 % ⁽¹⁾
die Betriebsbereitschaft später als vereinbart, vorlag	70 %	24 % ⁽²⁾

(1) Keine der Preiserhöhungen basierte auf Änderungen, die allein durch das private Konsortium veranlasst wurden.

(2) Bei nur 8 % der untersuchten PFI-Projekte war die zeitliche Überziehung größer als 2 Monate.

Diese Ergebnisse zeigen, dass PFI Projekte einen sehr positiven Effekt auf die Kriterien Kostensicherheit und Terminalsicherheit haben, wobei anzumerken ist, dass aus einer aktualisierten Umfrage bezüglich der konventionellen Beschaffungsform inzwischen auch bessere Ergebnisse zu erwarten wären, da der Wettbewerb zwischen den Beschaffungsformen und die Nutzung des PFI-Know-Hows auch im öffentlichen Sektor zu Effizienzgewinnen führt.

⁵⁵ PFI: Construction Performance, NAO Report, February 2003.

Die Ergebnisse der beiden Studien lassen sich mit unterschiedlichen Schwerpunkten auch in den nun folgenden Analysen der Fallstudien wieder finden. Zur Auswertung wurden Untersuchungen des National Audit Office (NAO) herangezogen. Im Folgenden soll vorwiegend auf die Besonderheiten und konkrete Schlussfolgerungen aus den jeweiligen Projekten eingegangen werden.

Die drei ausgewählten Fallstudien betrachten unterschiedliche Sektoren (Gefängnisse, Schulen, Verwaltungsgebäude) und stammen aus unterschiedlichen Phasen des Entwicklungsprozesses von PFI Projekten in Großbritannien (frühe Phase (1995) sowie spätere Phase (2000)), um auch Veränderungsprozesse bei der Durchführung von PPP Projekten im Zeitablauf aufzeigen zu können.

5.3 Projekt Neubau und Betrieb von Gefängnissen - Bridgend (Parc) und Fazakerley Prisons (Altcourse)

Bei "Bridgend (Parc) und Fazakerley Prisons (Altcourse)"⁵⁶ handelt es sich um den Neubau von zwei Gefängnissen. Der Vertrag beinhaltet Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb der Gefängnisse. Die Betreiberverträge laufen über einen Zeitraum von 25 Jahren und die Objekte werden am Ende der Laufzeit an die öffentliche Hand übertragen. Die privaten Auftragnehmer sind sowohl für die Hauptleistung (Betreuung der Gefangenen) als auch für die Nebenleistungen wie z. B. Catering, Ausbildung der Häftlinge und medizinische Versorgung vor Ort verantwortlich. Zum Zeitpunkt des Beschaffungsprozesses herrschte ein anhaltender und ansteigender Bedarf nach verfügbaren Gefängnisplätzen. Durch den Bau der beiden Gefängnisse konnten 1.400 neue Gefängnisplätze geschaffen werden.

Die Bridgend und Fazakerley Gefängnisse gehörten zu den Pilotprojekten für PFI-Projekte in Großbritannien, so dass eine Reihe von wertvollen Erfahrungen für weitere PFI/PPP Projekte gesammelt werden konnten.

5.3.1 Effizienzvorteile und Einspareffekte

Bei Durchführung der Projekte auf Basis eines PPP-Modells beträgt der Kapitalwert (NPV) des Leistungsentgeltes für Bridgend £ 266 Mio. und für Fazakerley £ 247 Mio. Bei einer öffentlichen Bereitstellung beträgt der Kapitalwert für Bridgend £ 319 Mio. und für Fazakerley £ 248 Mio. Daraus ergeben sich für beide Gefängnisse insgesamt geschätzte Vorteile von £

⁵⁶ Die ursprünglichen Projektnamen waren "Bridgend" and "Fazakerley". Inzwischen wurden sie in "Parc" bzw. "Altcourse" umbenannt, werden aber meistens als "Bridgend and Fazakerley Gefängnisse" erwähnt.

54 Mio., davon £ 53 Mio. bei Bridgend und £ 1 Mio. bei Fazakerley. Der geringe absolute Wirtschaftlichkeitsvorteil bei Fazakerley erklärt sich ausschließlich durch marktpolitische Überlegungen. So stammte das beste Angebot für beide Projekte von dem „Securicor Costain“-Konsortium. Um einen Markt und damit einen gesunden Wettbewerb bezüglich zukünftiger PFI-Beschaffungsprojekte sicherzustellen und auch um ein Benchmarking zu ermöglichen, entschied sich der HM Prison Service, im Projekt Fazakerley den Zuschlag an den zweitbesten Bieter Group4/Tarmac zu erteilen. Hierdurch sollte auch eine Diversifizierung des Entwicklungsrisikos erfolgen. Dieses Risiko besteht darin, dass die Anwendung eines ungetesteten Prototypdesign durch einen einzelnen Anbieter den Betrieb an beiden Gefängnisstandorten nachteilig beeinflussen kann. Es war somit eine bewusste Entscheidung des HM Prison Service, die beiden Aufträge nicht an denselben günstigsten Einzelanbieter zu vergeben, obwohl dies zu zusätzlichen Kosten in Höhe von £ 19 Mio. führte.

5.3.2 Einsparpotentiale in der Bauphase

Die erwartete Planungsdauer und Bauzeit - 40 Monate bei Bridgend und 41 Monate bei Fazakerley - war bedeutend kürzer veranschlagt (um 45 %) als bei Gefängnissen, die bisher durch die öffentliche Hand konventionell erbaut wurden. Als Grund für die Bauzeitverkürzung wird die Verknüpfung von Planungs- und Bauphase genannt.

Die erwartete Zeitersparnis von 45 % bei der Planungs- und Bauphase konnte bei der Realisierung sogar noch unterschritten werden. Bei Bridgend ergab sich eine Ersparnis von 50 % (36 Monate Planungs- und Bauphase) und bei Fazakerley ergab sich eine Ersparnis von 56 % (33 Monate Planungs- und Bauphase) gegenüber dem PSC.

Die PFI-Lösung durch den günstigsten Bieter ermöglichte einige innovative Planungslösungen sowie Betriebsmethoden, die in den Prozess eingebracht und implementiert wurden und dann auch bei Folgeprojekten für die Beschaffung von Gefängnissen eingingen.

5.3.3 Gestaltung des Vergabeprozesses und Vorteile eines Verhandlungsverfahrens

In Übereinstimmung mit der Vergabeankündigung im europäischen Amtsblatt fand die ursprüngliche Ausschreibung im Rahmen eines nicht offenen Verfahrens im Sinne der EU-Beschaffungsprozessbestimmungen statt. Die Entscheidung, das nicht offene Verfahren zu nutzen, war nach damaligem Verständnis die beste Lösung. Jedoch war keiner der zur

Ausschreibung eingeladenen Bieter in der Lage, alle Bedingungen des HM Prison Service als öffentliche Vergabestelle für dieses Projekt zu erfüllen. Damit entsprach kein Angebot den Ausschreibungsbedingungen, da keiner der Bieter die geforderten Mindestanforderungen erfüllen konnte.

Aufgrund dieser Bedenken revidierte der HM Prison Service seine Leistungsanforderungen in Bezug auf Risikoallokation sowie Design- und Betriebsfragen, berief Treffen mit den Bietern ein und startete eine zweite Ausschreibung, diesmal nach dem Verhandlungsverfahren. Dieser Prozess verzögerte die endgültige Vertragsunterzeichnung um vier Monate.

5.3.4 Adjustierung der Risikoallokation

Zu Beginn der Ausschreibung gab es den Ansatz, einen Teil des Belegungsrisikos an den privaten Partner weiterzugeben. Dieses stellte sich jedoch als nicht akzeptabel für den privaten Partner heraus, da die Anzahl und Verteilung der Gefangenen auf die jeweiligen Gefängnisse vollständig in den Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand fallen. Unter diesen Umständen ist der private Partner nicht in der Lage, das Belegungsrisiko zu übernehmen, da es ansonsten zu Verzerrungen des Anreizsystems beim HM Prison Service bezüglich der Gefangenenbelegung kommen könnte.

Die nunmehr getroffene Risikoverteilung ist Ergebnis des Verhandlungsprozesses im Rahmen der Ausschreibung. Daher sollte die Frage einer möglichen Risikoverteilung ein wesentlicher Bestandteil der Leistungsbeschreibung sein, um die Dauer des Verhandlungsverfahrens zu optimieren.

Der HM Prison Service betrachtet das Fazakerley PFI-Projekt als erfolgreich, da das Gefängnis acht Monate vor dem geplanten Termin "voll betriebsbereit" war und von der Projektgesellschaft erfolgreich geführt wird.

5.4 Projekt Sanierung Hauptgebäude des Verteidigungsministeriums (Ministry of Defence/MoD)

Bei dem Projekt handelt es sich um die Renovierung, Modernisierung und Zusammenlegung mehrerer Verwaltungsgebäude des britischen Verteidigungsministeriums (MoD) in der zentralen Innenstadt Londons. Der Vertrag beinhaltet das Planen, Bauen (in diesem Fall "Renovieren"), Finanzieren und Betreiben des Gebäudes (Gesamtlaufzeit 30 Jahre). Nach Vertragsende findet keine Verwertung oder Rückübereignung des Gebäudes durch den privaten Partner statt, da das Verteidigungsministerium während der Vertragslaufzeit

Eigentümer des Gebäudes bleibt. Die Renovierung des Gebäudes verfolgte hauptsächlich drei Ziele: Zum ersten sollte der bauliche Zustand des über 60 Jahre alten Gebäudes verbessert werden, denn es war technisch schwierig und nur mit hohen Kosten zu unterhalten. Zweitens sollte die Einrichtung der Büros modernisiert werden. Diese wirkte modernen Arbeitsmethoden und guter Betriebsmoral entgegen. Drittens sollte im Rahmen der Umsetzung eine Kapazitätsanpassung erfolgen, um die Anzahl der Mitarbeiter im Verteidigungsministerium von 6020 auf 4300 zu reduzieren, wobei die Belegschaft im Hauptgebäude von 2800 auf 3300 Arbeitskräfte aufgestockt werden soll.

5.4.1 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde mit Hilfe eines PSC wie er in den Richtlinien des britischen Finanzministeriums beschrieben ist, durchgeführt. Im Rahmen einer konventionellen Vergabe hatte das Verteidigungsministerium zuvor die ihm entstehenden Kosten über die Lebensdauer des Projektes mit £ 690 Mio. bis £ 807 Mio. errechnet. Zur Ermittlung dieser Kosten wurde sowohl auf Vergangenheitswerte als auch auf Einschätzungen von Experten zurückgegriffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten nicht mit absoluter Genauigkeit angegeben werden konnten, da z. B. in der Vergangenheit Kostenüberschreitungen in unterschiedlichen Größenordnungen auftraten und somit die entsprechenden Risikokosten und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten schwer zu schätzen waren. Hinzu kam, dass in diesem Fall relativ wenig verfügbare Daten speziell für Sanierungen zur Verfügung standen und dies zusätzlich die Verlässlichkeit der Berechnung des PSC beeinflusste. Daher entschied sich das Verteidigungsministerium den PSC im Rahmen einer sog. Monte Carlo-Simulation, bei der der Wert möglicher Ergebnisse und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten berechnet werden, zu bestimmen. Der sich aus der Simulation ergebende Mittelwert lag bei £ 746,2 Mio. Der Kapitalwert des zwischen Modus plc. (dem Vertragspartner) und dem Verteidigungsministerium letztendlich vereinbarten Leistungsentgeltes betrug £ 746,1 Mio. (bezogen auf das Jahr des Vertragsschlusses 2000).

5.4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Risikotransfer

Trotz des vordergründig nur geringen monetären Unterschiedes zwischen den beiden Beschaffungsvarianten, war insbesondere der Risikotransfer ausschlaggebend dafür, dass sich das Verteidigungsministerium für die Lösung im Rahmen einer PPP entschied.

Zum Risikotransfer zählen insbesondere die Kosteneinsparungen, die das Verteidigungsministerium durch die pünktliche Fertigstellung des Gebäudes zu den vertraglich fest vereinbarten Kosten erzielen möchte. Bis zur Einführung von PPP-Modellen

waren besonders Beschaffungsmaßnahmen mit großem Volumen beim Verteidigungsministerium häufig durch sehr hohe Zeit- und Kostenüberschreitungen gekennzeichnet.

5.4.3 Bisherige Erfahrungen aus der Realisierung

Das Verteidigungsministerium ist bislang (Renovierung wird erst Ende 2004 abgeschlossen sein) mit der Durchführung des privaten Anbieters sehr zufrieden. Der komplette Auszug der Mitarbeiter aus dem Hauptgebäude erfolgte im August 2001 und damit drei Monate früher als geplant. Somit begannen auch die Bauarbeiten am Hauptgebäude pünktlich. Durch die Übernahme des Bauunternehmens Kvaerner durch Skanska kam es jedoch zu Zeitverzögerungen bei der Bauausführung, dennoch konnte der wichtige Meilenstein "Pünktlicher Umzug" gehalten bzw. vorgezogen werden.

Testweise wurden während des Umzuges im Juni 2001 bereits die Organisation und die Auswirkungen auf die Arbeitsmethoden durch die neue Gestaltung der Arbeitsräume simuliert. Die Ergebnisse dieser Versuche waren für das Verteidigungsministerium sehr ermutigend. Insgesamt lebte sich die Testbelegschaft schnell ein und war der Meinung, dass die neue Umgebung ihre Zwecke erfüllt, insbesondere hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- Eine Steigerung der formellen und informellen Kommunikation untereinander mit einer damit verbundenen Steigerung des Verständnisses füreinander sowohl innerhalb als auch außerhalb der Teams
- Einverständnis mit der Funktionalität und Nützlichkeit der neuen Einrichtung
- Ein generell positiver Eindruck von der neuen Arbeitsumgebung

5.4.4 Wettbewerb im Vergabeverfahren schaffen

Im Zuge des Beschaffungsverfahrens wurde der Wettbewerb unter den Bietern lange aufrechterhalten und ermöglichte somit, dass die Ergebnisse im Verlauf des Verfahrens immer weiter optimiert bzw. verbessert werden konnten.

Außerdem wurde ersichtlich, dass einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für einen erfolgreichen Risikotransfer und für wettbewerbsfähige Angebote die Bereitstellung einer ausreichend genauen Datenbasis für die Kalkulation der Bieter ist.

5.5 Projekt Glasgow Secondary Schools

Das Projekt "Glasgow Secondary Schools" umfasst die Instandsetzung, Renovierung, Neubau und den Betrieb von 29 weiterführenden Schulen und einer Grundschule in Glasgow. Der Vertrag beinhaltet das Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben der Schulgebäude (30-Jahre Vertragslaufzeit) und die Bereitstellung und den Betrieb der Informations- und Kommunikationstechnik-Infrastruktur (10-Jahre Vertragslaufzeit) für diese Schulen. Dem Auftragnehmer war es freigestellt, bestehende Schulen zu renovieren oder neue Schulgebäude zu bauen.

In der Stadt Glasgow waren die Schulen in einem schlechten Zustand, die Schülerzahlen gingen aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung zurück und die Schüler schnitten in den landesweiten Prüfungen in Schottland am schlechtesten ab. Außerdem blieben die Schüler dem Unterricht im Vergleich am häufigsten fern. Der Investitionsstau wurde auf mehr als £ 100 Mio. geschätzt. Diese Investitionen durchzuführen, hätte bei konventioneller Beschaffung fast 15 Jahre gedauert. Die Gelder für die Instandsetzung hätten außerdem in der Ausbildung der Schüler gefehlt. Aufgrund der Überkapazität der Schulen (46.000 Plätze für 29.000 Schüler) entschloss sich die Stadt Glasgow, eine Konzentration ihrer Schulstandorte vorzunehmen und deren Anzahl von 38 auf 30 zu verringern. Dieses Projekt ist das Größte im Sektor Schulen, welches bislang im Rahmen von PFI umgesetzt worden ist.

5.5.1 Innovationskraft des privaten Partners nutzen

Innovationen wurden dadurch ermöglicht, dass sich die öffentliche Hand konsequent auf ihre Bedürfnisse konzentrierte. Abweichend von der ursprünglichen Planung der Stadt, entschloss sich der private Partner aufgrund seiner Kalkulation der relevanten Projektkosten (Lebenszyklusbetrachtung) dazu, 12 Schulen neu zu bauen und 18 zu modernisieren. Der private Partner konnte somit seine gesamte Expertise bereits in der Planungsphase mit einbringen und Lösungsansätze entwickeln, welche den Bedürfnissen der Stadtverwaltung Rechnung trugen und die Lebenszykluskosten minimierten. Außerdem wurden durch das Bündeln der Schulen zu einem Gesamtpaket Kosteneinsparungen ermöglicht.

5.5.2 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das Glasgow City Council befolgte die Richtlinien des britischen Finanzministeriums (HM Treasury Guidance) in der Ermittlung des so genannten „value for money“ und stellte mit Hilfe des PSC fest, dass die Ersparnisse bei privater Realisierung bei 6 % bezogen auf den

Kapitalwert (NPV) des Leistungsentgeltes lagen. Die Würdigung der qualitativen Aspekte bei der Ermittlung des Kapitalwertes stellte sich bei diesem Projekt als besondere Herausforderung heraus.

5.5.3 Kritische Projektgrößen und Bündelung von Leistungskomponenten

Hinsichtlich der Transaktionskosten und der Handhabbarkeit eines Projektes wurde erkennbar, dass eine Begrenzung im Hinblick auf Komplexität und Größe derartiger Projekte existiert. Das Glasgower Schulprojekt lag nahe an dieser oberen Grenze.

Zudem lässt sich feststellen, dass bei PPP-Projekten durchaus ergänzende Ansätze mit Blick auf das zu erbringenden Leistungsspektrum erfolgreich realisiert werden können. Insofern sollte fallbezogen geprüft werden, ob auch weitergehende Leistungskomponenten im Rahmen eines PPP-Projektes gebündelt werden können (z. B. Informations- und Kommunikationstechnik).

Es zeigte sich auch, dass einzelne Risikobereiche sehr detailliert und spezifisch betrachtet werden müssen. So wurde das Risiko "Vandalismus während der Schulzeit" nicht von privater Seite getragen, da ihr im Gegensatz zur öffentlichen Hand keine Macht über die Schüler zusteht. Jedoch kann der private Partner sehr wohl die Verantwortung für Vandalismusschäden durch Dritte außerhalb des direkten Unterrichts tragen, da er auf diese Einfluss nehmen kann.

In der Anlage 3 sind die analysierten Projekte aus Großbritannien detailliert beschrieben.

6. Nutzen des Lebenszyklus-Ansatzes bei Hochbauprojekten privater Auftraggeber und deren Erfahrungen

Die Projektbeispiele aus Großbritannien haben Ansätze gezeigt, wie Leistungen aus der Betriebsphase im Rahmen von PPP-Projekten ebenfalls an private Partner übertragen werden können. Dabei wird die wirtschaftliche Optimierung der Projekte über den gesamten Lebenszyklus erreicht. Dieser Lebenszyklus-Ansatz findet auch bei Investitionen privater Auftraggeber in der Bundesrepublik Anwendung. Zum Vergleich und zur Ableitung von Schlussfolgerungen für den öffentlichen Hochbau, werden in der Anlage 2 drei Projekte aus der Privatwirtschaft dargestellt.

Die Projekte zeigen, dass durch den Einsatz innovativer Technologien und Konzepte die Betriebskosten von Hochbauten erheblich gesenkt werden können. Es wird deutlich, dass sich trotz sehr hoher Qualitätsanforderungen und höherer Erstellungspreise Effizienzgewinne

bereits in der Planungsphase einschätzen lassen. Da sich bei den vorliegenden Projekten die Planungsangaben in der Umsetzung bestätigt haben bzw. in einzelnen Bereichen unterboten wurden, kann mit hohen Gebäuderenditen während des gesamten Lebenszyklus gerechnet werden.

Im Kern geht es darum, die Wirtschaftlichkeit nicht nur hinsichtlich der Erstellung von Hochbauten, sondern in Hinblick auf den gesamten Lebenszyklus zu optimieren. Da die Betriebskosten einen großen Teil der Gesamtprojektkosten betragen, greift die Betrachtung von Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten allein zu kurz. Es gilt ein wirtschaftlich ausbalanciertes Verhältnis von Erstellungs- und Nutzungskosten zu finden. Bei den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den Projekten, die in der Anlage 3 dargestellt wurden, wurden alle projektbezogenen Kosten berücksichtigt. Dazu zählen Abrisskosten, Grundstückskosten, Planungskosten, Baukosten, Baunebenkosten, Kosten für externe Unterbringung während Bauphase, Außenanlagen, Einrichtung /Ausstattung, Finanzierungskosten, Betriebskosten, Bauunterhaltungskosten, Personalkosten, Versicherungen, Verwertungskosten, Kosten für die Erbringung zusätzlicher, nicht gebäudewirtschaftlicher Leistungen (Catering, Boten-/Fahrdienste, Objektsicherung, etc.) und Risikokosten.

Wesentlich für den Erfolg ist dabei die Zusammenarbeit aller Projektbeteiligten während der Planung und Ausführung. Hinsichtlich der Optimierung der Betriebskosten hat es sich bewährt, Facility Manager von Beginn an in den Planungsprozess einzubeziehen. Ihre praxis- und interdisziplinär orientierte Mitarbeit macht es möglich, wirtschaftliche Gebäudekonzepte zu planen. Die daraus abgeleiteten Formulierungen von Standards und Kennzahlen haben eine wichtige Orientierungsfunktion während der Umsetzung und ermöglichen das Controlling nach der Fertigstellung. Durch die Verwendung eines elektronischen Werkzeuges (CAFM) ab Beginn der Planung können diese Standards nicht nur gesetzt werden. Im Hinblick auf die Betriebsphase können Gebäudedaten (Kennzahlen), anders als sonst üblich, sofort nach Bauübergabe dem Facility Management Bereich aktuell und transparent zur Verfügung stehen. Weitere operative und strategische Betriebsoptimierungen werden so von Anfang an möglich.

7. Fazit

Die öffentliche Hand in Deutschland verfügt im Hochbau über inzwischen langjährige Erfahrungen mit alternativen Realisierungsformen, bei denen Elemente von Public-Private-Partnership genutzt werden. Zahlreiche Praxisbeispiele belegen, dass bei guter Vorbereitung, Schaffung eines fairen Wettbewerbs durch geeignete Ausschreibungsverfahren Hochbauprojekte unter Ausnutzung der Vorteile privater PPP-Modelle in guter Qualität und mit hoher Kostensicherheit verwirklicht werden konnten. Je nach Interessenlage der öffentlichen Hand kamen verschiedene Modelle zur Anwendung, wobei bisher der so genannte Lebenszyklus-Ansatz nicht umgesetzt wurde.

Die in anderen Ländern und in der Privatwirtschaft erreichten Vorteile durch die Übertragung der Verantwortung für Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb an einen privaten Partner sind Anlass, diese „vollkommenen“ PPP-Modelle in Deutschland zu prüfen und auch hier zu entwickeln.

Darüber hinaus erscheint es durchaus sinnvoll Projekte, die für „vollkommene“ PPP-Modelle nicht geeignet sind, im Rahmen bereits bisher genutzter Modelle mit PPP-Elementen zu realisieren.

Um PPP weiterzuentwickeln, müssen sich sowohl die öffentlichen Verwaltungen als auch die privaten Anbieter noch stärker als Teile einer Partnerschaft begreifen und – im durch das öffentliche Beschaffungswesen vorgegebenen Rahmen – als Partner denken und handeln.

Literaturverzeichnis Band IV

1. Rechtsprechung

OLG Dresden: Beschluss vom 05.01.2001, WVerG 11 U/12/00 - NZBau 2001, S. 459

OLG Jena: Beschluss vom 16.01.2001, Az. 3 U/655/00

2. Verwaltungsvorschriften

Bayerischen Staatsministerien des Innern, der Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen: Hinweise zur Prüfung und Wertung von Angeboten, gemeinsame Bekanntmachung vom 25.02.1998, Nr. II Z 5-40011-157/96

Bundesministeriums für Finanzen: Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Rundschreiben vom 31.08.1995, Az. IIA3-H.1005-23/95, GMBL

Bundesrechnungshof: Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 BHO zur verwaltungsinternen Umsetzung der Bestimmungen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) zur Mitfinanzierungsfähigkeit von Ausgaben für Investorenbauten vom 24.01.1997, Az. VII 1-3129/96

Innenministerium des Landes Mecklenburg Vorpommern: Hinweise zur Planung und Organisation kommunaler Einrichtungen unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes von Privatkapital, Bekanntmachung vom 28.06.1993, Az. II 360

Innenministerium des Landes Mecklenburg Vorpommern: Kreditähnliche Rechtsgeschäfte gemäß § 49 (1) Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg Vorpommern – Langfristige Mietverträge, Erlass vom 05.01.1998, Az. II 320

Landesrechnungshof Baden-Württemberg: Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO über die Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierung für Hochbaumaßnahmen des Landes vom 24.05.1993

Niedersächsisches Innenministerium: Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen, Runderlass vom 8.11.1993, Az. 34.2-10245/1

28. Rahmenplan für den Hochschulbau nach dem Hochschulbauförderungsgesetz 1999 – 2002, Alternative Finanzierungsformen (Wirtschaftlichkeitsvergleich), Anhang Ziffer 8.3, Beschluss vom 04.07.1996, Ziff. II.8

Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren: Gemeinsame Verwaltungsvorschrift zur kommunal- und haushaltsrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (KomInvest VwV) vom 18.12.1996, Az. 32b-S 2170-26/36-74657 (SMF), 23-2252.60/3 (SMI)

Thüringer Innenministerium: Bekanntmachung über das Kreditwesen der Gemeinden und Landkreise vom 29.06.95

3. Veröffentlichungen von Gebietskörperschaften/Rechnungshöfen

- Arthur Andersen and Enterprise London School of Economics (LSE): Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Report January 2000
- Finanzministerium Thüringen: Alternative Finanzierung, Tätigkeitsberichte Staatshochbau 1998 – 2001, <http://www.thueringen.de/de/tfm/staatshochbau/index.html>
- National Audit Office (NAO): PFI: Construction Performance, Report 5 February 2003
- Niedersächsisches Finanzministerium, Krajewski, Gunther : Public Private Partnership (Kernpunkte und Spielregeln) vom 15.10.2002
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 2000, vom 02.04.2001, Tz. 26
- Sächsischer Landesrechnungshof: Trinkwasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Bereich des Zweckverbandes Beilrode-Arzberg, Gutachten an den Sächsischen Landtag gemäß § 88 Abs. 2 i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SÄHO vom 06.06.2000
- Thüringer Landkreistag: Entwurf einer Verwaltungsvorschrift des Thüringer Innenministeriums zu Investitionsvorhaben im Kommunalen Bereich, Rundschreiben vom 5. März 1999

4. Buchbeiträge, Aufsätze, Monographien, Reden

- Christen, Jörg/Utech, Hans: Steuerliche Effekte bei privater Hochbaufinanzierung – Eigenbau, Mietkauf, Leasing und Miete im Vergleich, Ernst & Sohn, Berlin 2001
- Gemba, Wolfgang: Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente bei der Projektabwicklung großer kommunaler Bauvorhaben, Vortrag vom 09.09.2002 Landkreis Peine
- Heuschmid, W.: Geeignete Betriebs- und Organisationsformen und Finanzierungsmöglichkeiten anhand von Praxisbeispielen, in: Wannhoff, J. (Hrsg.): Fachbuch Sparkassen und Tourismus, Deutscher Sparkassen Verlag, Stuttgart, 2001, S. 312
- Ingenstau, Heinz/Korbion, Hermann: Kommentar zur VOB, 14. Auflage, Werner Verlag, Düsseldorf 2001
- Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 7. Auflage, Lea Soft, Lichtenfels 2001,
- Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 9. Auflage, Lea Soft, Lichtenfels 2003,
- Private (Vor-) Finanzierung öffentlicher Baumaßnahmen, ein praxisorientierter Leitfaden, Hrsg. Bundesverband der Mittelständischen Bauindustrie BVMB, Bonn 1999
- Trautvetter, Andreas: Haushalt 2000: Sparsamkeit und Perspektive, Einbringungsrede zum Haushalt 2000 vor dem Thüringer Landtag vom 18. November 1999
- Wlassak, Peter: Leasing im Haushaltsrecht des Bundes, in: Michael Kroll (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 9. Auflage, Lea Soft, Lichtenfels 2003, S. 162 – 167

5. Veröffentlichungen in Zeitungen, Zeitschriften, Sonstiges

- Bartholmai, Bernd: Entwicklung der Bauwirtschaft 2001 und 2002: Nach starkem Produktionseinbruch leichte Erholung in Sicht, Wochenbericht des DIW 44/2001
- Bartholmai, Bernd: Bauwirtschaft: Statt Stabilisierung erneut kräftiger Einbruch zu erwarten, Wochenbericht 45/02 des DIW
- BKI Baukosteninformationszentrum Deutscher Architektenkammern: regelmäßig veröffentlichte Kosten abgerechneter Bauwerke
- Christen, Jörg: Effizienzsteigerung durch Wettbewerb, Handelsblatt Beilage Leasing vom 17.04.1997, S. 8
- Deutsches Ingenieurblatt: Zwei Schulen zwei Preise, Juni 2000, S. 42 – 43
- Drey, F.: Welcher Kalkulationszinssatz - Fragen zur alternativen Projektfinanzierung, Behördenspiegel, März 2000, S. 5
- Fischer, Hartmut: gekauftes Know-how, der gemeinderat Januar 2001, S. 14 - 16
- Fischer, Hartmut/ Schubert Thomas: Schritte zur Vorbereitung komplexer Ausschreibungen bei der privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen, Finanzwirtschaft Oktober 2002, S. 262 – 268
- Fischer, Lars: Lohnende Alternativen, der gemeinderat, Dezember 2002, S. 18 - 19
- Fuchs, Wilderich: Universitätsklinikum Jena – Beispiel eines erfolgreichen Public-Private-Partnership-Modells, Das Krankenhaus April 2001, S 304 - 306
- Fuchs, Wilderich/ Mittler, Gernot: Bauen Private wirklich günstiger?, MarktPlan (Handelsblattbeilage), Februar 2001
- Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH): Auswertung des Projekts Neubau Finanzamt Plön, Schreiben vom 08.04.2003
- Gumbrecht, Christian: Förderzentrum wird geleast, Kommunalpolitische Blätter der CDU/CSU Deutschland, November 1998, S. 64 - 65
- Haag, Horst/ Stenzel, Hans-Günter/ Edinger, Michael: Finanzierung von Freizeitbädern, Kommunalwirtschaft Sonderausgabe 2001, S. 78 – 80
- Heinemann, Albert: Privatwirtschaftliche Finanzierung und Errichtung öffentlicher Hochbauten – ein Irrweg?, Kommunalwirtschaft Februar 2000, S. 68 - 69
- Hellmuth, Thomas: Alternative Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Kommunalwirtschaft, August 1999, S. 450 - 454
- Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS): Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für drittvo-finanzierte Hochschulbauvorhaben, Erfahrungsbericht (durch BMBF mit Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bundesländer beauftragt) vom 11.09.1998
- Kafsack, Hendrik: Baukonzerne unterhalten Schulen und Gefängnisse, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.09.2000
- Kappen, Engelbert: Risikoverlagerung als Kostenvorteil – Schulbau mit Public Private Partnership, Behördenspiegel Juli 2000,
- Kirchhof, Ullrich: Feste Grundlage, der gemeinderat Juni 2000, S. 30 – 32
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht vom 12.04.2000

- Lampe, Jürgen/Paland, Ralf: der Markt für Krankenhausfinanzierungen im Umbruch-Gesundheitsmanagement im Zeichen Europas, Kommunalwirtschaft Sonderausgabe 2001, S. 34 - 39
- Lingemann, Thomas: U.S. Lease als Mittel der Finanzierungsoptimierung, Kommunalwirtschaft Sonderausgabe 2001, S. 86 - 90
- Maier, Wolfgang: Die Nagelprobe brachte den Beweis – Gewerkeweise Fachlosvergabe sind allen anderen Ausschreibungen überlegen, Deutsches Ingenieurblatt Oktober 2000, S. 34 – 36
- Materialien des 7. VBD-Seminar 2001 in Berlin: Privat realisierte Investitionen der öffentlichen Hand – Erfahrungen und neue Ansätze für Bau, Finanzierung und Betrieb, 22.11.2001
- Münch, Norbert: Die GU-Vergabe gibt es nicht, Behördenspiegel Mai 2000
- Nagel, Ralf (Interview mit Behördenspiegel): Partnerschaften gut überlegen – Wann können „Öffentlich“ und „Privat“ miteinander?, Behördenspiegel Juli 2000
- Noll, Michael: Haushaltsmäßige und haushaltsrechtliche Aspekte der alternativen und innovativen Finanzierung von Investitionen der öffentlichen Hand, in Finanzwirtschaft Oktober 2000, S 221 – 226
- Nimczyk, Manfred: Erfahrungen bei der Vorbereitung einer kommunalen Sonderfinanzierung, Finanzwirtschaft Mai 1997, S. 104 - 107
- Parlamentarierbrief (Hrsg.: Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V. u. a.): Neue Formen der Realisierung öffentlicher Hochbauten, September 2000
- Parlasca, Peter: Private Finanzierung öffentlicher Bauinvestitionen – Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden, BBauBl Heft März 2000, S. 10 – 16
- Reffken, Hermann: „Alternative“ Vergaben – Wunsch und Wirklichkeit, Niedersächsisches Verwaltungsblatt August 2002, S. 206 – 211
- Schubert, Thomas: Vorbereitung von Projekten mit kommunaler Sonderfinanzierung – Erfahrungen aus der Praxis, Kommunalwirtschaft August 1996, S. 416 – 419
- Schubert, Thomas: Umfassende Vorbereitung und neutrales Ausschreibungsmanagement - Voraussetzung für den Erfolg von Sonderfinanzierungsprojekten, Kommunalwirtschaft, August 1997, S. 422 – 424
- Schwarting, Gunnar: Leasing als Sonderform kommunaler Investitionsfinanzierung Teil I, Finanzwirtschaft November 2000, S. 252 – 257; Teil II Finanzwirtschaft Dezember 2000, S. 275 - 279
- Stenzel, Hans-Günter: Neue Wege zur Finanzierung und Konzeption kommunaler Freizeiteinrichtungen, Kommunalwirtschaft August 1999, S. 446 - 449
- Stenzel, Hans-Günter: Leasingfinanzierung von Versorgungsnetzen, Kommunal Direkt November 2001, S. 75

1. Anlage Beispielprojekte in der Bundesrepublik Deutschland

Im Folgenden werden ausgewählte Beispielprojekte dargestellt, um die bisherige Entwicklung von PPP-Modellen in Deutschland zu veranschaulichen. Die einzelnen Projekte wurden exemplarisch ausgewählt, um typische Problemstellungen zu verdeutlichen.

Die einzelnen, ausführlichen Projektbeschreibungen sind in die Punkte Projektziele, Beschaffungsprozess, Ausschreibungsergebnis, Vertragstyp/Risikoverteilung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Einschätzungen/Erfahrungen/Besonderheiten untergliedert.

Die untersuchten Projekte belegen, dass alternativ realisierte Projekte im Hochbau zu erheblichen Effizienzgewinnen für die Gebietskörperschaften im Vergleich zum konventionellen Eigenbau führen können, wobei die bisherigen Vergleichsbetrachtungen nur Teile des Lebenszyklus der Immobilien umfassen.

1.1 Projekte der Bundesländer

1.1.1 Projekt Neubau der operativen Kliniken des Universitätsklinikums Leipzig

1.1.1.1 Projektziele

Aufgabenstellung war, die operativen Kliniken des Universitätsklinikums an einem Standort zusammenzufassen, um einen erheblichen Fortschritt im Versorgungsumfang und in der Versorgungsqualität des Klinikums der Universität Leipzig zu erreichen. Wesentlich für diese Entscheidung war auch eine sich verändernde Situation auf dem Krankenhausmarkt. Durch den Neubau sollen wesentliche Einsparungen beim Betrieb der Kliniken ermöglicht werden.

Das Sächsische Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst (SMWK) beantragte die Aufnahme des Neubaus der Operativen Kliniken als drittvorfinanziertes Vorhaben in den 28. Rahmenplan für den Hochschulbau 1999 – 2002. Vom Bund wurde das Vorhaben in die Kategorie I eingeordnet und für eine Drittvorfinanzierung reserviert.

1.1.1.2 Beschaffungsprozess

Auf Veranlassung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen wurde zum Finanzierungskonzept eine zeitweilige Arbeitsgruppe gebildet. Ein externes Beratungsunternehmen entwickelte ein neues betriebswirtschaftliches Konzept zur Organisation der Arbeitsabläufe. Auf dieser Grundlage wurde die Erarbeitung einer Planung

in Auftrag gegeben. Da es sich bei dem Neubau der Operativen Kliniken um ein Pilotprojekt für die Drittvorfinanzierung von Hochschulbaumaßnahmen im Freistaat Sachsen handelte und mit dem in Kraft treten des Vergaberechtsänderungsgesetzes bzw. der Neufassung des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen zum 1.1.1999 neue Rahmenbedingungen zu beachten waren, wurde die Frage des geeigneten Vergabeverfahrens ausführlich in der Projektgruppe diskutiert.

Zur Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung sowie für das Erarbeiten der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde ein externes Beratungsunternehmen vertraglich verpflichtet. Nach eingehenden Diskussionen in der Projektgruppe wurde entschieden, den Neubau der Operativen Kliniken europaweit im so genannten A-B-C-Verfahren⁵⁷ nach VOB/VOL im Offenen Verfahren auszuschreiben. Dabei wurden die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Zweckmäßigkeit alternativer Ausschreibungen⁵⁸ berücksichtigt.

Die Ausschreibung erfolgte auf der Grundlage der Entwurfsplanung für das Gebäude mit einem detaillierten Raumbuch und Teilen der Ausführungsplanung. Für die Bieter war damit kaum Raum gegeben für eigene Optimierungen in der Planung. Die Baugenehmigung hatte der Auftragnehmer zu beantragen. Am 20.11.1998 erfolgte die Absendung der Bekanntmachung der Ausschreibung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Für den Teil A wurde durch das Staatshochbauamt eine standardmäßige Generalunternehmerausschreibung auf der Grundlage der VOB/A durchgeführt. Die Verdingungsunterlagen wurden von 37 Unternehmen angefordert. Zum Eröffnungstag der Angebote am 23.02.1999 lagen fristgemäß vor:

Teil A (nur Bau) 10 Hauptangebote, 78 Nebenangebote und Sondervorschläge

Teil B (nur Finanzierung) 10 Hauptangebote, 6 Nebenangebote

Teil C (Bau und Finanzierung) 5 Hauptangebote, 6 Nebenangebote zur Finanzierung sowie eine allgemein abgefasste Offerte zur privatwirtschaftlichen Betreuung der Kliniken durch einen großen Klinikbetreiber.

⁵⁷ Siehe Erläuterungen zu A-B-C-Verfahren unter Kap. 3.3.2.

⁵⁸ Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 BHO zur verwaltungsinternen Umsetzung der Bestimmungen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hochschulbauförderungsgesetzes (HBFG) zur Mitfinanzierungsfähigkeit von Ausgaben für Investorenbauten, 24.1.1997, Az VII 1-3129/96.

Von den insgesamt 15 Bietern im Teil B und Teil C wurden folgende Finanzierungsmodelle (einschließlich Nebenangebote) offeriert:

- 16-mal Forfaitierung
- 10-mal Nutzungsüberlassungsmodell
- 2-mal Mietkauf mit Erbbaurechtsvertrag

Es erfolgten ausführliche Bietergespräche. Das Vergabeverfahren wurde verzögert, da ein privater Betreiber von Kliniken in der Bundesrepublik das erarbeitete Betriebskonzept kritisierte, den Betrieb der Klinik außerhalb des Ausschreibungsverfahrens anbot und die Aufhebung der Ausschreibung forderte.

Nach sorgfältiger Abwägung und Auswertung der Angebote für die Teile A, B und C als auch einem ausführlichen Vergleich der Alternativen wurde als wirtschaftlichste Handlungsweise die Kombination des besten Bauangebotes (Teil A) mit dem besten Finanzierungsangebot (Teil B) festgestellt. Der Zuschlag wurde im Dezember 1999 erteilt.

1.1.1.3 Ausschreibungsergebnis

Das wirtschaftlichste Bauangebot in Teil A wurde durch eine Arbeitsgemeinschaft abgegeben. Diese Bietergemeinschaft hatte sich als einzige nur an der Ausschreibung für Teil A, nicht aber mit einem Investor an der Ausschreibung in Teil C beteiligt.

Der Generalunternehmer-Pauschalpreis war 150.839.215 DM (77.122.866 €). Die ungeprüfte Kostenberechnung des Architekturbüros betrug 215 Mio. DM (110 Mio. €). Im Teil B war das günstigste Finanzierungsangebot ein Nutzungsüberlassungsmodell. Ein Wettbewerbsvorteil bestand vor allem darin, dass der Anbieter die Idee hatte, zinsbegünstigte Kredite aus dem kommunalen Infrastrukturprogramm einzubinden. Diese Kreditmittel erhalten die Bundesländer nicht. Privatwirtschaftliche Unternehmen, die Investitionen mit kommunaler Bedeutung realisieren, können diese beantragen. Der Bieter hatte argumentiert, dass das Universitätsklinikum für die Stadt Leipzig von herausragender Bedeutung ist.

Durch die Nutzung der KfW-Kredite in Höhe von 50 % der Gesamtinvestitionskosten ergab sich ein Mischzinssatz von 3,65 % p. a. Der Nominalzinssatz, zu dem sich das Land refinanziert, betrug zu diesem Zeitpunkt 4,02 % p. a.

Nach der Feststellung der wirtschaftlichsten Handlungsalternative bestand die Aufgabe, die entsprechenden Verträge zwischen den Bietern abzuschließen. Dabei kam es erneut zu beträchtlichen Verzögerungen, da die Bau-ARGE als Generalübernehmer nicht bereit war,

den von der Finanzierungsgesellschaft vorgelegten Generalübernehmer-Vertrag zu unterschreiben. Das Hauptargument war, dass das Angebot für die Bauleistungen auf der Grundlage der VOB-Ausschreibung für Teil A mit den einheitlichen Vertragsmustern (EVM/Vergabehandbuch) kalkuliert worden war. Die Arge kritisierte, dass der von dem privaten Finanzier vorgelegte Vertrag es nicht ermögliche, Nachträge, die sich bereits abzeichneten, und bestimmte Kosten, die im Normalfall den Bauherren treffen, an den Auftraggeber weiterzugeben. Ein weiteres Argument der Bauunternehmen war, dass im offenen Verfahren keine Verhandlungen zur Vertragsanpassung möglich sind. Im Interesse einer zeitgerechten Realisierung der Investition wurde der Pauschalpreis neu kalkuliert (153 Mio. DM / 78,3 Mio. €). Durch diese Veränderung verschob sich die Rangfolge in der Auswertung der Ausschreibungsergebnisse nicht.

Die Finanzierungsgesellschaft verhielt sich in diesem Prozess mit dem Argument passiv, dass das Bauunternehmen vom Auftraggeber ausgewählt worden sei und sie daher keinerlei Haftung für die Bauleistungen übernehmen könne.

An dieser Stelle wird deutlich, wie problematisch die A-B-C-Ausschreibungen sind, da damit die wirtschaftlichen positiven Effekte der ganzheitlichen Betrachtung des Investitionsvorhabens nicht genutzt werden können. Das Projekt macht offensichtlich, wie problematisch im A-B-C-Verfahren der wirtschaftliche Vergleich zwischen den Handlungsalternativen ist.

1.1.1.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Der Vertragstyp ist ein Nutzungsrechtsvertrag.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Die Baurisiken verblieben aufgrund der erst im Ergebnis der Ausschreibung erfolgten Zusammenführung von Bauunternehmen und Finanzier (Objektgesellschaft) im Wesentlichen beim Auftraggeber. Die Vertragsgrundlage für die Bauleistungen war durch den Beschaffungsprozess derart gestaltet, dass der öffentliche Auftraggeber mehr Sicherheiten hinsichtlich der Termin- und Preisgarantie hat. Die Vertragserfüllungsbürgschaft des Generalunternehmers beträgt 10 % des Pauschalpreises. Der Finanzier übernahm die kaufmännische Verwaltung und die Kostenkontrolle für die refinanzierende Bank. Er übernahm alle steuerlichen Risiken aus der gewählten Vertragskonstruktion auf der Grundlage der zur Vertragsunterzeichnung geltenden Gesetzgebung.

Die Gewährleistungsansprüche des Auftragnehmers an den Generalübernehmer wurden an den Auftraggeber abgetreten. Nach Übergabe des Investitionsvorhabens trägt der öffentliche Auftraggeber alle Risiken wie sie ihn auch beim Eigenbau treffen. Er hat sich für den Bauprozess eines Dienstleisters bedient.

Die im Rahmen der so genannten Drittvorfinanzierung des HBFVG vorgegebene Regelungen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verlangten, dass die private Finanzierung nicht schlechter ist als die der Bundesländer. Deswegen wurde eine Einredeverzichtserklärung sowohl für die Bauzwischenfinanzierung als auch für die Endfinanzierung abgegeben. Daher trägt der Auftraggeber das Finanzierungsrisiko.

Die Einbindung der KfW-Kredite aus dem Programmteil A des kommunalen Infrastrukturprogramms erfordert die Abgabe einer modifizierten Ausfallbürgschaft des öffentlichen Auftraggebers. Dieser Umstand führte zu längeren Diskussionen, ob dieses in Übereinstimmung mit dem EU-Beihilfen-Recht steht. Da der Begünstigte dieser Bürgschaft der Öffentliche Auftraggeber selbst ist und keine Beeinflussung des innereuropäischen Wettbewerbs erfolgt, wurde entschieden, diese modifizierte Ausfallbürgschaft abzugeben.

1.1.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nach Angebotsauswertung für die Anmeldung zur Ko-Finanzierung beim Bund vorgenommen.

Für den Vergleich mit der Alternative Eigenbau wurden die Vorgaben der Arbeitsgruppe Drittvorfinanzierung berücksichtigt. Die angewandten Methoden folgen dem Erfahrungsbericht der vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) mit der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bundesländer beauftragten HIS GmbH.⁵⁹

Als Vergleichsmaßstab für den Eigenbau wurde das beste Angebot aus Teil A genutzt, das auch nach den Vergabekriterien der Ausschreibung den Zuschlag erhalten sollte. Als Finanzierungszinssatz für den Eigenbau und Diskontierungszinssatz wurde ein tilgungsgewichteter Zinssatz genutzt. Dieser Zinssatz (4,02 % p. a.) entspricht der Landesfinanzierung. Die Zahlungen während der Bauzeit wurden mit dem 1-Monats-Libor aufgezinnt. Damit entsprechen die Gesamtinvestitionskosten auch dem Barwert.

⁵⁹ Siehe Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für drittvorfinanzierte Hochschulbauvorhaben – Erfahrungsbericht vom 11.09.98.

Bei der Alternative Eigenbau wurden die kalkulatorischen Kosten für das erforderliche Baumanagement des Auftraggebers mit berücksichtigt. Zu der Problematik, wie hoch diese Kosten anzusetzen sind, gibt es unterschiedliche Auffassungen. In dieser Vergleichsrechnung werden die Baumanagementkosten des besten Anbieters in Teil C in Höhe von 1.624.000 DM (830.338 €) unterstellt, was in etwa einem Honorar für einen Projektsteuerer entspricht. Die Bauverwaltung hätte für dieses Vorhaben zusätzlich einen externen Projektsteuerer beauftragt.

Bei der Vergleichsrechnung ergab sich ein Barwertvorteil von 365.744 DM (187.002 €).

1.1.1.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Der Freistaat Sachsen betrachtete dieses Vorhaben als Pilotprojekt zu Erprobung von privaten Finanzierungsmodellen.

In der Auswertung des Vorhabens wurde besonders der beträchtliche Unterschied der ungeprüften Baukosten und der Angebotskosten hervorgehoben.

Als wesentliches positives Element wurde herausgestellt, dass über die Ratenzahlung in den 20 Jahren die Schulden komplett zurückgeführt werden. Die Investition wäre im Normalfall beim Eigenbau über die Aufnahme von neuen Krediten finanziert worden. Bei diesen Krediten werden nur Zinsen gezahlt.

Das Bauvorhaben ist noch nicht abgeschlossen. In der Zwischenzeit hat sich das Universitätsklinikum als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigenständigen Kompetenzen formiert. Es zeichnet sich aber ab, dass der vereinbarte Pauschalfestpreis überschritten wird. Diese Nachträge ergeben sich vor allem daraus, dass das Betriebskonzept fortgeschrieben wird und dem gegenwärtigen Fortschritt, insbesondere in der Medizintechnik, angepasst wird. Dies ist ein wichtiger Hinweis darauf, wie wesentlich die wirtschaftliche Verbindung von Investition und dem späteren Betrieb ist.

1.1.2 Projekt Georg-August-Universität Göttingen, Neubau für die Fakultät für Physik (1. Bauabschnitt)

1.1.2.1 Projektziele

Das Land Niedersachsen plante zur Verbesserung der wissenschaftlichen Arbeitsbedingungen der in Göttingen verteilten Institute der Physikalischen Fakultät der Universität einen Neubau mit einer Hauptnutzfläche von 15.000 m² und einem Bruttorauminhalt von ca. 130.000 m³. Als 1. Bauabschnitt waren neben gemeinsamen Einrichtungen für die gesamte Fakultät Hörsäle, Seminarräume, Werkstätten sowie Laborräume für die Theoretische Physik die Tieftemperaturphysik, die Kern- und Atomphysik, die Halbleiterphysik und die Materialphysik zu errichten.

Ziel war es, das Projekt als drittvorfinanziertes Vorhaben im Rahmen des Hochschulbauförderungsgesetzes anzumelden.⁶⁰ Drittvorfinanzierte Maßnahmen der Länder wurden außerhalb der üblichen Ko-Finanzierung des Bundes zusätzlich gefördert. Da der zur Verfügung stehende Fördertopf (oft als „Leasing-Korridor“ bezeichnet) begrenzt war, sollte die Beantragung der Mitfinanzierung so rasch als möglich erfolgen können.

1.1.2.2 Beschaffungsprozess

Das Projekt wurde von einer Projektgruppe der Bauabteilung der OFD Hannover vorbereitet. In der Projektgruppe, die auch andere Ausschreibungen des Landes Niedersachsen mit alternativer Finanzierung betreute, arbeiteten Vertreter der zuständigen Ministerien, der betreffenden Staatshochbauämter sowie der jeweiligen Nutzer der zu errichtenden Gebäude mit.

Für das Projekt Georg-August-Universität Göttingen, Neubau für die Fakultät für Physik (1. Bauabschnitt) wurde die Ausschreibung nach dem A-B-C-Verfahren⁶¹ durchgeführt.

Von den Bietern wurden im Rahmen der Angebotserarbeitung auch Vorschläge für Fassadengestaltung und alternative Lösungen für die Gebäudekonstruktion erwartet. Für

⁶⁰ Der Planungsausschuss Hochschulbau hatte am 1. Juli 1997 beschlossen, durch Dritte vorfinanzierte Vorhaben in die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau zusätzlich in den Rahmenplan aufzunehmen. Für drittvorfinanzierte Vorhaben wurden vom Bund zusätzlich 2,5 Mrd. DM in Aussicht gestellt.

⁶¹ Siehe Erläuterungen zu A-B-C-Verfahren unter Kap. 3.3.2.

diese Planungsaufwendungen erhielten alle Bieter für Los A und C eine einmalige Entschädigung von je 50.000 DM (25.565 €).

Außerdem waren von den Bietern auch Leistungen für Bauunterhaltung, Wartung sowie die Instandhaltung an Dach und Fach für die Dauer von 20 Jahren anzubieten.

Als Ausschreibungsverfahren wurde nach Abstimmung mit dem Wirtschaftsministerium am 31.08.1999 ein Verhandlungsverfahren nach europaweitem Teilnahmewettbewerb ausgelobt.

Für die Abgabe von Angeboten für die Lose A, B bzw. C bewarben sich am 14.09.1999 insgesamt 27 Unternehmen. Für jedes Los wurden von der Projektgruppe je 7 Bewerber für das Verhandlungsverfahren ausgewählt und am 17.09.1999 zur Angebotsabgabe aufgefordert.

Für Los B und für Los C wurden zur Finanzierung 27 Angebote/Nebenangebote eingereicht: 12 Angebote Forfaitierung, 1 Angebot Mietkauf, 14 Angebote Nutzungsüberlassungsmodell. Das Verfahren wurde in drei Verhandlungsrunden durchgeführt.

Nach einer ersten Auswertung wurden mit den Bietern im Dezember 1999 Gespräche zur Erläuterung ihrer Bau- und Finanzierungsangebote geführt. Nachdem der Umfang der Bauleistungen, die zahlreichen Nebenangebote und dazu die Besonderheiten der unterschiedlichen Finanzierungsmodelle erörtert und geprüft worden waren, wurde zunächst mit 5 später mit 3 Bietern das Verhandlungsverfahren fortgesetzt.

Nach sorgfältiger Auswertung der Angebote für die Lose A, B und C als auch einem ausführlichen Vergleich der Alternativen wurde unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Kostenbestandteile und Risiken, im Februar 2000 das beste Angebot für Los C der DKI als das insgesamt wirtschaftlichste ermittelt.

Nach Bestätigung der Mitfinanzierung des Vorhabens durch den Bund konnten die umfangreichen Vertragsverhandlungen im Juli 2000 abgeschlossen werden. Im Oktober 2000 erfolgte die Grundsteinlegung.

1.1.2.3 Ausschreibungsergebnis

Dem wirtschaftlichsten C-Angebot lag ein Baupreis von 86,8 Mio. DM (44,38 Mio. €) der Firma DYWIDAG zugrunde, dieses Bauangebot war auch das wirtschaftlichste Angebot für Los A und unter Berücksichtigung der Baunebenkosten und der Risiken während der Bauzeit

– berechnet nach den Vorgaben des Bundes – nicht unwirtschaftlicher als die Alternative Los A mit Eigenfinanzierung des Landes.

1.1.2.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Das angebotene und abgeschlossene Vertragswerk besteht aus einem Nutzungsrechtsvertrag und einem Nutzungsüberlassungsvertrag. Der Auftraggeber (Land Niedersachsen) räumt dem Auftragnehmer (Objektgesellschaft) gegen Entgelt das Recht ein, auf seinem Grundstück das Universitätsgebäude zu errichten. Der Auftragnehmer beauftragt Planer und Generalunternehmer und verpflichtet sich gegenüber dem Auftraggeber, das Universitätsgebäude in der angebotenen Qualität und zum vertraglich vereinbarten Termin errichten zu lassen und anschließend dem Auftraggeber zur entgeltlichen Nutzung zu überlassen. Der Auftraggeber bleibt Eigentümer des Grundstücks.

Über ein Nutzungsentgelt erstattet der Landkreis der Objektgesellschaft deren Aufwendungen für Planung, Bau und Finanzierung über 20 Jahre. Die Betriebsvorrichtungen werden über 10 Jahre finanziert.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Die Zwischenfinanzierung blieb im Risiko der Bank. Während der Nutzungsdauer verbleiben die Risiken aus Mängelbeseitigung, Unterhaltung und Betrieb ebenso wie das Risiko des Untergangs und der dauerhaften Nichtbenutzbarkeit des Gebäudes beim Auftraggeber.

1.1.2.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Gemäß den Vorgaben des Planungsausschusses für den Hochschulbau wurden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung „die Kosten der öffentlichen Hand für eine dem Drittvorfinanzierungsangebot entsprechende Finanzierungsstruktur, d. h. Zinssätze mit identischen Laufzeiten und Anpassungszeitpunkten bzw. Änderungsrisiken“⁶² ermittelt und damit laufzeitgleiche Kalkulationszinssätze zugrunde gelegt.

Alle im Ausschreibungsverfahren erzielten Vorteile wie die Verringerung der Baukosten von ursprünglich 117 Mio. DM / 59,82 Mio. € auf 86,86 Mio. DM / 44,41 Mio. €

⁶² Siehe Prüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für drittvorfinanzierte Hochschulbauvorhaben – Erfahrungsbericht vom 11.09.98.

(Baukostenreduzierung um 25,7 %) oder die Verkürzung der Bauzeit auf 31 Monate wurden auch für die Alternative Eigenbau unterstellt.

Der Eigenfinanzierung wurden tilgungsgewichtete Zinssätze ohne Aufschlag zugrunde gelegt. Diese Zinssätze waren nach einer Methode ermittelt worden, wie sie im 28. Rahmenplan für den Hochschulbau nach dem HBFVG 1999 – 2002 (Anhang „Drittvorfinanzierung“ Ziffer 8.3) dargestellt ist. Der Zinssatz für die Endfinanzierung der Immobilie betrug zum Stichtag der abschließenden Wirtschaftlichkeitsprüfung 5,829 % p. a. Die interne Verzinsung des Nutzungsüberlassungsmodells (einschließlich Verwaltungskostenpauschale, Kosten für die Objektgesellschaft) lag bei 5,945 % p. a.

Das Investoren-Angebot Los C (Bauen und Finanzieren) enthält sowohl Kosten für das Baumanagement als auch einen nicht einzeln ausgewiesenen Risikozuschlag für die Bauherrentätigkeit.

Die Kosten für das Baumanagement beim Eigenbau wurden mit 1,8 Mio. DM (0,92 Mio. €), d. h. mit 2,2 % des Pauschalpreises angesetzt. Um den qualitativen Unterschied zwischen Eigenbau und alternativer Finanzierung hinsichtlich eines Bauherrenrisikos bei Konkurs des GU während der Bauphase zu berücksichtigen, wurden beim Eigenbau kalkulatorische Kosten für dieses Risiko in Höhe von 0,5 % der Baukosten eingestellt.

Da im Unterschied zu herkömmlichen Verfahren, bei Ausschreibungsbeginn keine Baugenehmigung vorlag (das Zustimmungsverfahren entsprechend § 82 NBauO war bei der Bezirksregierung Braunschweig erfolgt), war diese bei einer alternativen Finanzierung vom Investor noch einzuholen und zu bezahlen. Im besten Angebot C waren dafür 881.600 DM (450.755 €) kalkuliert worden. Beim Eigenbau erfolgt die baurechtliche Genehmigung in einem für das Land gebührenfreien Zustimmungsverfahren der Landesbauverwaltung. Nach ausführlicher Diskussion wurden für den Aufwand dieses Zustimmungsverfahrens der Landesbauverwaltung kalkulatorische Kosten von 220.000 DM (112.484 €) zu Lasten des Eigenbaus eingestellt.

Unter den o. g. Prämissen, fiel die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sehr knapp aus. Die nach dem Verfahren der Wirtschaftlichkeitsprüfung ermittelten Barwerte betragen für die herkömmliche Beschaffung 101.984.542 DM (52.143.868 €) für das gewählte Nutzungsüberlassungsmodell 101.902.332 DM (52.101.835 €). Damit war die so genannte Drittvorfinanzierung günstiger.

Auf Anregung des Niedersächsischen Finanzministeriums wurden zusätzliche Vergleichsrechnungen angestellt. Diese Vergleichsrechnungen berücksichtigen die in der

Praxis existierenden generellen Unterschiede zwischen der Zahlungsweise des Landes (endfällige Darlehensfinanzierung ab Baubeginn, über die Laufzeit wird in der Regel nicht getilgt) und eines Investors (Bauzwischenfinanzierung, annuitätische Zahlungen, die Raten enthalten in der Regel einen Tilgungsanteil). Die Abzinsung erfolgt mit Periodenbezogenen Diskontsätzen. Die Details dieser Vergleichsmethodik wurden vom Niedersächsischen Finanzministerium vorgegeben und mehrfach präzisiert, wobei die Änderungen in der Methodik auch zu Veränderungen in der Vorteilhaftigkeit der Alternativen führten. Nach dieser Methode war die Alternative Eigenbau mit Eigenfinanzierung des Landes geringfügig kostengünstiger. Für die Anmeldung zur Drittvorfinanzierung war die Methode des Bundes maßgebend.

1.1.2.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Am 31. März 2003 wurde der Neubau der Fakultät für Physik fristgerecht übergeben. Die hohen technischen Anforderungen an die Gebäude konnten erfüllt werden. Die vertraglich vereinbarten Kosten, die gegenüber der ursprünglichen Planung um 25 % verringert werden konnten, wurden eingehalten.⁶³

Das Vergabeverfahren war außerordentlich komplex. Dies betraf sowohl die baulichen Anforderungen (Labore mit extremen Anforderungen an die Schwingungsfreiheit) als auch Vorgaben hinsichtlich des Naturschutzes.⁶⁴

Auf die Vergabe von Bauunterhaltsleistungen wurde verzichtet. Die erheblichen Unterschiede bei den angebotenen Gesamtkosten für 15 Jahre (zwischen 9,2 Mio. DM / 4,7 Mio. € und 137,4 Mio. DM / 70,25 Mio. €) ergaben sich durch eine Vielzahl von Abgrenzungsproblemen, die mit den besonderen Anforderungen an das Gebäude durch den künftigen Nutzer (Anlagen für physikalische Grundlagenforschung) verbunden waren. Außerdem lagen die Angebotskosten deutlich über den Kosten, die den Universitäten des Landes für den Bauunterhalt vergleichbarer Objekte zur Verfügung stehen. Es wurde daher entschieden, Umfang und Qualität des Bauunterhalts nach Zuschlagserteilung und Klärung des erforderlichen Leistungsumfangs nochmals mit dem Nutzer zu erörtern und ggf. separat zu vergeben. Von der Universität wurde entschieden, den Bauunterhalt in eigener Regie und damit in üblicher Praxis durchzuführen.

⁶³ Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur vom 31.03.2003.

⁶⁴ In einem städtebaulichen Vertrag hatte sich das Land verpflichtet, Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz der im Baugebiet lebenden Feldhamster durchzuführen.

Größeren Diskussionsbedarf gab es im Vergabeverfahren zu den Kosten und Risiken der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten. Es wurde deutlich, dass eine Kombination eines Bauunternehmens (Los A) mit einem Finanzier (Los B) eine andere Risikostruktur aufweist, als ein C-Angebot, bei dem sich die jeweiligen Leistungserbringer vor Angebotsabgabe zusammengefunden haben. Im Vergleich mit einem anderen fast zeitgleich im A-B-C-Verfahren ausgelobten Projekt, wird von Auftraggeber eingeschätzt, dass die Realisierung eines C-Angebots einfacher und günstiger ist als die der Kombination A und B.

1.1.3 Projekt Neubau Finanzamt Plön

1.1.3.1 Projektziele

Das Land Schleswig-Holstein benötigte für das Finanzamt Plön kurzfristig ein neues Dienstgebäude, da der bisherige Dienstsitz im Rahmen einer Unternehmensansiedlung mit veräußert werden sollte. Deswegen beschloss der Landtag, die benötigten Büroräume (3.960 m²) für das Finanzamt durch einen Investor erstellen zu lassen und langfristig anzumieten. Es wurde ein Kostenrahmen vorgegeben, der sich an den ortsüblichen Mieten orientierte.

1.1.3.2 Beschaffungsprozess

In Vorbereitung des Investitionsvorhabens wurde eine Projektgruppe gebildet.

Die Ausschreibung erfolgte auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung mit Festlegung der Qualitätsstandards. Der Investor war verpflichtet, das für das Neubauvorhaben vorgesehene Grundstück von der Landesentwicklungsgesellschaft zu einem vorgegebenen Kaufpreis zu erwerben (Konversionsfläche, Teil ehemaliges Kasernengelände).

Das Ausschreibungsverfahren erfolgte in einem Verhandlungsverfahren nach einem europaweiten Teilnahmewettbewerb auf der Grundlage der VOL/A. Die VOL/A wurde als Verfahrensgrundlage gewählt, da Vertragsgrundlage ein 20-jähriger Mietvertrag mit zweimaliger Verlängerungsoption für den Auftraggeber (insgesamt 30 Jahre) sein sollte. Der Auftraggeber nahm keinen Einfluss auf die bauliche Gestaltung. Die Planungen lagen in alleiniger Verantwortung der Anbieter. Es wurde eine Ausschreibung nach VOL/A gewählt, weil der Auftraggeber als Schwerpunkt der Leistung die Dienstleistung "Zurverfügungstellen von Büroräumen" ansah.

23 Unternehmen beteiligten sich am Teilnahmewettbewerb. Davon wurden 10 Unternehmen aufgrund der im Bekanntmachungstext genannten Kriterien ausgewählt, ein konkretes Angebot abzugeben.

Die Bieter waren aufgefordert, auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung Projektentwürfe für das Gebäude zu unterbreiten und einen verbindlichen Mietpreis für die Nutzung des Gebäudes zu benennen. Für die notwendigen Planungen für die Erarbeitung des Angebotes erhielten die Bieter eine Entschädigung.

Zur Angebotsabgabe lagen von sechs Bietern Angebote gemäß den Verdingungsunterlagen vor.

Die eingegangenen Angebote zeigten, dass die Bieter entweder nicht bereit waren, die Investition über einen 20-jährigen Mietvertrag mit dem steuerlich erforderlichen Restwert von mehr als 40 % der Gesamtinvestitionskosten zu tätigen, oder die Übernahme dieses Restwerttrisikos zu einer erheblichen Verteuerung der Mieten führt.

Bei den Bietern, die sowohl eine Mietlösung als auch Mietkaufvarianten kalkuliert hatten, zeigte sich, dass die Jahresmiete bei einem unbesicherten Restwert um 36.500 € bis 70.350 € jährlich höher war. Damit hätte das Land über die Laufzeit 730.000 € bis 1,4 Mio. € mehr an Miete zu zahlen.

Die Möglichkeit der sinnvollen Nachnutzung eines Bürogebäudes in dieser Größe am Standort Plön wurde durch die Bieter als nicht gegeben eingeschätzt. Die refinanzierenden Banken waren nicht bereit, dieses Restwertrisiko zu tragen.

Die Mieten lagen über dem vom Landtag vorgegebenen Finanzrahmen. Um die vorgegebene Verfahrensweise der Investitionsrealisierung nicht zu gefährden, wurden in den Verhandlungen mit den Bietern Vertragsgestaltungen akzeptiert, in denen nach Ablauf der Mietzeit eine Kaufpflicht durch das Land bzw. einen zu benennenden Dritten besteht (Mietkauf).

1.1.3.3 Ausschreibungsergebnis

Den Zuschlag bekam ein mittelständisches Bauunternehmen (Rochlitzer & Rübener GmbH, Markranstädt bei Leipzig), das dieses Vorhaben über eine eigene Objektgesellschaft realisiert. Der vereinbarte Pauschalpreis betrug 4.059.557 € (ohne Grunderwerb).

Der vereinbarte Mietpreis auf Grundlage der Gesamtinvestitionskosten und der Fremdfinanzierungskosten beträgt 6,25 €/m².

1.1.3.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Der Vertrag zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer enthält mietvertragsähnliche Regelungen. Da aber nach 30 Jahren das Eigentum automatisch an den Auftraggeber übertragen wird, ist das Vertragswerk als Mietkauf einzugruppiert.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Das Planungsrisiko trug ebenfalls der Auftragnehmer. Er hatte sich im Vorfeld den Architekten ausgewählt. Die gesamten Planungen wurden im Auftrag des Auftragnehmers realisiert.

Auch das Finanzierungsrisiko wurde durch den Auftragnehmer bzw. die refinanzierende Bank getragen.

Das Modell beruhte nicht auf einem Erbbaurechtsvertrag, sondern auf einem Grundstückskauf durch den Auftragnehmer. Das Grundstück soll erst nach Ablauf der Gesamtmietzeit an den Auftraggeber übertragen werden.

Eine Einredeverzichtserklärung erfolgte erst für die Mietphase. Diese Regelung hatte bei diesem Projekt eine besondere Brisanz, da im Falle der Insolvenz des Generalunternehmers, der faktisch mit dem Auftragnehmer (Objektgesellschaft) identisch ist, das Grundstück nicht an den Auftraggeber zurückfallen würde. Das Bauunternehmen musste der refinanzierenden Bank zusätzliche Sicherheiten übertragen.

1.1.3.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nicht erstellt. Die Vergleichsmarke war die vom Landtag beschlossene Höchstgrenze für die Jahresmiete, die aus einer Marktanalyse ortsüblicher Vergleichsmieten abgeleitet worden war.

1.1.3.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Das Projekt wurde in der vertraglich fixierten Zeit in nur 9 Monaten Bauzeit übergeben. Der vereinbarte Pauschalpreis wurde um 60.000 € aufgrund von Zusatzwünschen des Nutzers überschritten. Die Erwartungen in die Qualität und Funktionalität des Gebäudes wurden erfüllt. Alle beteiligten Seiten des öffentlichen Auftraggebers sind mit dem Projekt außerordentlich zufrieden. Es werden dabei insbesondere der kurze Zeitraum der Projektrealisierung und die Funktionalität des Gebäudes hervorgehoben.

Das Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) schätzt ein, „dass zwar die mit diesem Projekt verbundene Erwartung, öffentliche Bauvorhaben durch private Dritte kostengünstiger und effizienter realisieren zu lassen, eingetroffen sind, insbesondere hinsichtlich des guten wirtschaftlichen Ergebnisses. Aber über die im Wettbewerb angebotene Vertragslösung sind letztlich nur das Risiko der Baudurchführung, sowie die Aufgaben der Optimierung der Planung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten auf den privaten Anbieter übertragen worden. Nach Auffassung der GMSH wäre aber gerade ein über die Errichtungsphase hinausgehendes Angebot der privaten Seite interessant. Ziel wäre die Einbeziehung des privaten Anbieters und eine weitergehende Risikoübernahme auch für die Betriebs- und ggf. Verwertungsphase des Objektes. Da wesentliche Vorteile der privatwirtschaftlichen Baudurchführung auch daraus resultieren, einzelne vergaberechtliche Vorschriften nicht anwenden zu müssen, wird auch erst ein konzeptionell über die planungs- und Bauphase hinausgehendes Modell sich von der hier ansetzenden Kritik befreien und breitere Akzeptanz erreichen.“⁶⁵

1.1.4 Projekt Jugendjustizvollzugsanstalt Neustrelitz

1.1.4.1 Projektziele

Im Land Mecklenburg-Vorpommern bestand dringender Bedarf für mehr Jugendhaftplätze. Diesem Bedarf musste schnell und kostengünstig nachgekommen werden. Daher wurde bei der Investitionsplanung beschlossen, dieses Projekt über ein Investorenmodell (Mietmodell) zu realisieren. Es wurde dabei aufgrund von Erfahrungen mit anderen Projekten davon ausgegangen, dass das Investitionsvorhaben schneller als im Eigenbau realisiert werden kann und Effizienzgewinne bei den Baukosten erzielt werden können. Ein weiteres, aber untergeordnetes Motiv für diese Handlungsweise war, dass der Haushalt des Landes erst nach Nutzungsbeginn mit Zahlungen belastet werden sollte.

1.1.4.2 Beschaffungsprozess

In Vorbereitung des Investitionsvorhabens wurde eine Projektgruppe gebildet, die durch einen Projektsteuerer geleitet wurde und in der alle mit dem Vorhaben befassten Verwaltungseinheiten, einschließlich der Nutzer (Justizministerium) mitarbeiteten. In der Projektgruppe arbeitete ein externer Berater mit, der auf die Strukturierung des Realisierungsmodells und des Beschaffungsprozesses Einfluss nahm.

⁶⁵ Schreiben der GMSH vom 8.04.03.

Das Ausschreibungsverfahren erfolgte in einem Verhandlungsverfahren nach einem europaweiten Teilnahmewettbewerb auf der Grundlage der VOL/A. Die VOL/A wurde als Verfahrensgrundlage gewählt, da ein Mietkauf ausgeschrieben wurde. Die Festlegungen der VOB/B, die nach § 10, Nr. 1, Ziffer 2 zwingend Vertragsbestandteil werden, passen nicht auf mietvertragsähnliche Regelungen. Außerdem stellt die Finanzdienstleistung einen wesentlichen Bestandteil der Vergabe dar. Gemäß VOL/A § 3a, Nr. 1, Ziffer 4c ist das Verhandlungsverfahren zulässig, wenn Finanzdienstleistungen ausgeschrieben werden.

Es wurde eine Justizvollzugsanstalt mit 250 Haftplätzen und 9.830 m² Hauptnutzfläche ausgeschrieben. Die Leistungsvorgaben erfolgten auf der Grundlage der Genehmigungsplanung mit einem detaillierten Raumbuch. Leitdetails wurden zur Haus- und Sicherheitstechnik vorgegeben, da durch die entsprechenden Vorgaben die Betriebskosten optimiert werden sollten. Die Bieter waren weiterhin aufgefordert worden, Pauschalen für den Unterhalt von Dach und Fach, sowie für Instandhaltung und Wartung der technischen Anlagen abzugeben. Ob die Beauftragung dieser Leistungen vorgenommen wird, sollte im Zuge des Verhandlungsverfahrens entschieden werden.

Die Vorinformation erfolgte im europäischen Amtsblatt am 07.07.1998. Die Veröffentlichung des Bekanntmachungstextes für das Ausschreibungsverfahren erfolgte am 21.08.1998. Am europaweiten öffentlichen Teilnahmewettbewerb beteiligten sich 23 deutsche Bieter. 16 Bietergemeinschaften wurden aufgefordert ein konkretes Angebot abzugeben. Für den Teilnahmewettbewerb wurden relativ großzügige Maßstäbe angesetzt, um möglichst vielen Bewerbern die Abgabe eines konkreten Angebotes zu ermöglichen und um den Wettbewerb im Verhandlungsverfahren auf möglichst breiter Grundlage zu führen.

Zum Abgabetermin am 11.11.1998 lagen von 16 Bietern 26 Angebote (inklusive Nebenangebote) vor. Sechs Angebote waren Forfaitierungsmodelle (Vertragsgrundlage Generalübernehmer-Vertrag mit Bauunternehmen und Stundungsvereinbarung), die restlichen Angebote basierten auf Mietkaufkonstruktionen auf Grundlage eines Erbbaurechtes oder einer Nutzungsüberlassung.

Sechs Bietergemeinschaften wurden zu den Verhandlungsrunden eingeladen. In diesen Verhandlungen wurden insbesondere bautechnische Nebenangebote und Optimierungen beraten, die vom Auftraggeber festgelegten Risikostrukturen vertraglich festgeschrieben und Details der Finanzierung verhandelt. Der Auftraggeber legte großen Wert auf Kostensicherheit über 20 Jahre. Deswegen stand in diesen Gesprächen die Einbindung von Zinssicherungsinstrumenten im Mittelpunkt.

1.1.4.3 Ausschreibungsergebnis

Beim Vergleich der Angebote wurden die Steuereffekte (Grunderwerbssteuer, Grundsteuer) mit berücksichtigt.

Den Zuschlag bekam eine Objektgesellschaft einer Leasinggesellschaft. Der von dieser Objektgesellschaft beauftragte Generalübernehmer war ein mittelständisches Bauunternehmen aus der Region.

Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens waren die Baukosten im Vergleich zur Kostenberechnung des Architekten auf der Grundlage der Genehmigungsplanung mit Teilen der Ausführungsplanung nach DIN 276, die im Haushalt eingestellt war, um 8,4 % niedriger.

1.1.4.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Das Vertragswerk besteht aus einem Nutzungsrechtsvertrag für das Grundstück und einem so genannten Immobilien-Mietvertrag. Diese Vertragskonstruktion setzte sich später am Markt unter den Namen Nutzungsüberlassung durch. Der Bieter hatte den Vorteil, dass er als einziger diesen Vertragstyp anbot. Bei seine Mitbewerbern schlugen vor allem die bei Mietkaufmodellen anfallenden Nebenkosten (Transaktionskosten, Grundsteuer, Grunderwerbssteuer) negativ zu buche.

Der Bieter hatte weiterhin als echten Wettbewerbsvorteil, dass es ihm durch Recherche und entsprechende Gestaltung gelungen war, zinsbegünstigte Kredite der Deutschen Ausgleichsbank einzubinden. Es ist hier festzustellen, dass durch die Wettbewerbssituation die Kreativität und Innovationskraft des Marktes genutzt wird, um wirtschaftlichere Lösungen zu finden.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalübernehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Die Planungsrisiken (Fertigstellung der Ausführungsplanung) wurden vom Auftragnehmer übernommen.

Die Gewährleistungsansprüche des Auftragnehmers an den Generalübernehmer wurden an den Auftraggeber abgetreten. Nach Übergabe des Investitionsvorhabens trägt der öffentliche Auftraggeber alle Risiken wie sie ihn auch beim Eigenbau treffen. Er hat sich für den Bauprozess eines Dienstleisters bedient, der die mit dem Bau verbundenen Risiken übernommen hat.

Der Auftragnehmer übernahm alle mit dem Modell verbundenen steuerlichen Risiken auf der Grundlage der zur Vertragsunterzeichnung geltenden Gesetzgebung. Das Modell war zu diesem Zeitpunkt hinsichtlich der Umsatzsteuerproblematik umstritten (Anfall der Umsatzsteuer auf die Ratenzahlung). Das Risiko einer eventuellen Nachbelastung der Raten mit Umsatzsteuer infolge einer Betriebsprüfung wurde ausdrücklich vom Auftragnehmer übernommen.

Die Vergabe der Bauunterhalts- und Wartungsleistungen erfolgte nicht. Im Zuge der Vertragsverhandlungen hatte sich herausgestellt, dass kein Anbieter bereit war, dieses über Pauschalen *verbindlich* trotz angebotener Anpassungsklauseln anzubieten.

Es wurde von Seiten der Bieter angestrebt, diese Leistungen gegen Nachweis abzurechnen.

Das Finanzierungsrisiko trägt der Auftraggeber. Die vom Auftraggeber für die Vertragsrealisierung gesetzte Bedingung war, dass die privaten Finanzierungsbedingungen nicht schlechter sind als die des Landes. Deswegen wurde eine Einredeverzichtserklärung sowohl für die Bauzwischenfinanzierung als auch für die Endfinanzierung abgegeben. Allerdings erfolgte durch die Objektgesellschaft eine Freistellungserklärung für die Folgen der Einredeverzichtserklärung, so dass Ansprüche gegen den Auftragnehmer geltend gemacht werden können. Diese Freistellungserklärung wurde durch eine selbstschuldnerische Bürgschaft eines Unternehmens aus dem Konzernverbund des Auftragnehmers besichert. Damit wurde das Finanzierungsrisiko des Auftraggebers während der Bauzeit eingeschränkt.

1.1.4.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde im Rahmen der Angebotsauswertung und des Abschlusses der Vertragverhandlungen mit dem besten Bieter im Rahmen der Information des Landtages erstellt.

Als Vergleichsmaßstab für den Eigenbau wurde die Kostenberechnung auf Grundlage der Genehmigungsplanung für die Haushaltsunterlage Bau genutzt. Es wurden für den Eigenbau die gleichen Zahlungsstrukturen (inklusive Bauzwischenfinanzierung) und die gleichen Zinssätze wie bei der Investorenlösung unterstellt, da durch die Einredeverzichtserklärung die Finanzierung auf die Bonität des Landes abgestellt war. Es wurde auch unterstellt, dass das Land selbst auch zinsbegünstigte Kredite von der Deutschen Ausgleichsbank erhält, obwohl oftmals keine projektbezogenen Finanzierungen im Haushalt genutzt werden.

Nachträgliche Recherchen hatten ergeben, dass auch das Land Kreditmittel aus dem Förderprogramm erhalten hätte.

Der Vergleich erfolgte mit der Barwertmethode. In die Vergleichsrechnungen ist keine Bewertung der unterschiedlichen Risikostrukturen und der Bauzeitverkürzung eingegangen. Als Diskontierungszinssatz wurde der im Handelsblatt veröffentlichte Zinssatz für DM-Inhaberschuldverschreibungen (zehnjährige Laufzeit) genutzt. Der Zinsvorteil der DtA gegenüber dem Zinsniveau für Kreditaufnahmen des Landes betrug 0,29 %-Punkte.

Bei diesem Modell fällt auf die Bauzwischenfinanzierungszinsen zusätzlich Umsatzsteuer an; dies ist ein Nachteil der privaten Lösung.

Insgesamt ergab die Vergleichsrechnung einen Barwertvorteil für das Nutzungsüberlassungs-Modell von 6,76 %.

1.1.4.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Das Projekt wurde in der vertraglich fixierten Zeit zu den vereinbarten Kosten übergeben. Die Erwartungen in die Qualität und Funktionalität des Gebäudes wurden erfüllt.

Ein wesentliches Motiv für die Nutzung dieser Realisierungsvariante war die Entlastung der Verwaltung sowie die Eilbedürftigkeit. Die Erwartung an die kurze Realisierungszeit (18 Monate) und die damit verbundenen Kosteneinsparungen haben sich bestätigt.

1.2 Bei Projekten von Kommunen

Während auf der Ebene der Bundesländer mehrheitlich HBMG-Projekte als PPP-Lösungen ausgeschrieben wurden, war die Palette der kommunalen Projekte deutlich breiter (Verwaltungsgebäude, Schulen, Sport- und Freizeiteinrichtungen). Kommunale Projekte mit PPP sind deutlich zahlreicher, häufig auch erheblich kleiner als die der Länder.

1.2.1 Projekt Kreishaus Luckenwalde

1.2.1.1 Projektziele

Die Verwaltung des Landkreises Teltow-Fläming war, bedingt durch die Entstehung aus drei Altkreisen, auf ca. 20 Gebäude an verschiedenen Standorten im Landkreis verteilt. Die räumliche Trennung der Verwaltungseinheiten verursachte eine erhebliche, wachsende finanzielle Mehrbelastung für den Verwaltungshaushalt des Kreises durch Kosten für Bauunterhaltung, Mieten, Personal- und Kommunikationsaufwand.

Aufgrund dieser Situation beschloss der Kreistag im Februar 1994 den Neubau eines Verwaltungsgebäudes und beauftragte die Kreisverwaltung, eine wirtschaftliche Gesamtlösung für diese Investition zu erarbeiten. Ziel war es, trotz hoher Anforderungen an Funktionalität und Ausstattung des neuen Kreishauses möglichst günstige Baukosten, optimale Finanzierungsbedingungen und eine kurze Bauzeit zu erreichen. Gleichzeitig wurde nach einer Lösung gesucht, die es ermöglichte Zins- und Tilgungszahlungen für den Neubau erst mit Nutzungsbeginn zahlen zu müssen. Eine gleichzeitige Belastung aus Mieten und Kosten für über 20 Dienstgebäude und aus dem Kapitaldienst für einen Neubau hätten den Haushaltsrahmen überschritten.

1.2.1.2 Beschaffungsprozess

Zunächst erfolgten umfangreiche Voruntersuchungen zur künftigen Arbeitsorganisation der Kreisverwaltung, danach wurde in einem Architektenwettbewerb der Entwurf des Architektenbüros Schmitz Aachen GmbH als Vorgabe für das künftige Kreishaus ermittelt.

Gemäß Kreistagsbeschluss vom 05. Mai 1997 wurde zur Vergabe der privatwirtschaftlichen Finanzierung des Neubaus des Kreishauses mit anschließender langfristiger Nutzungsüberlassung an den Landkreis Teltow-Fläming nach einem öffentlichem Teilnahmewettbewerb ein Verhandlungsverfahren gemäß Dienstleistungsrichtlinie 92/50/EWG⁶⁶ durchgeführt.

Grundlage dieser Ausschreibung war eine Genehmigungsplanung mit Teilen der Ausführungsplanung sowie Vorgaben zur gewünschten Finanzierung. Die zu erbringenden Bauleistungen umfassten die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes mit ca. 27.300 m² Bruttogrundfläche, ca. 12.830 m² Nutzfläche, ohne Lager- und Archivflächen, mit einem Bruttorauminhalt von ca. 93.600 m³. Außerdem war ein Parkhaus mit 316 Parkplätzen zu errichten. In einer Kostenberechnung nach DIN 276 wurden im Januar 1997 Baukosten in Höhe von 73.873.300 DM (37.770.818 €) ermittelt.

Am europaweiten öffentlichen Teilnahmewettbewerb beteiligten sich 15 deutsche Unternehmen. Unter den Bewerbern waren 8 Leasinggesellschaften, 5 Bauunternehmen und 3 Immobilien-Entwicklungsgesellschaften.

⁶⁶ Die Regelungen der EWG-Dienstleistungsrichtlinie wurden erst ab 01.11.1997 in die VOL/A aufgenommen.

Alle der fünf ausgewählten Bieter gaben am 02. Oktober 1997 fristgemäß ihre Angebote ab. Drei Bieter reichten mehrere Angebote ein. Nebenangebote gab es sowohl zur Finanzierung als auch zu baulichen Lösungen.

Alle Angebote beruhten auf Leasingmodellen mit oder ohne Bankbeteiligung. Angebote mit einer Leasingfondsfinanzierung boten die günstigsten Zinskonditionen, da die bis zum 31.12.1998 bestehenden Vorteile des § 4 des Fördergebietsgesetzes (20 % Sonder-AfA für Neubauten im Beitrittsgebiet) in die Kalkulation der Refinanzierung einfließen.

Unter Nutzung des Wettbewerbs konnte der Landkreis Teltow-Fläming in mehreren Verhandlungsrunden mit fünf, drei und letztendlich mit den beiden besten Bietern eine Optimierung der Angebote erreichen. Die Arbeitsgruppe der Kreisverwaltung, die vom Landrat geleitet wurde, wurde sowohl vom Architektenbüro, das die Ausführungsplanung erarbeitet hatte, als auch von einem externen Berater unterstützt.

In den Bietergespräche wurden u. a. Zinsanpassungsklauseln, mögliche Risiken aus Steuergesetz-Änderungen, Vermeidung von Transaktionskosten (Grunderwerbsteuer), Aufbau der Objektgesellschaft, steuerliche Trennung von Mobilien- und Immobilienanteil, Struktur der Refinanzierung hinterfragt. Bei allen angebotenen Finanzierungsmodellen wurden dem Landkreis weitgehende Mitspracherechte bei der Bauüberwachung und der Bindung des Fremdkapitals eingeräumt.

Der Bauunterhalt und der Betrieb des Verwaltungsgebäudes verblieben beim Landkreis, die Gewährleistungsansprüche des Auftragnehmers wurden an den Landkreis abgetreten.

1.2.1.3 Ausschreibungsergebnis

Nach sorgfältiger Prüfung aller für eine PPP-Lösung relevanter Faktoren wie Baukosten, Finanzierungskosten, Nebenkosten, Risiken der besonderen Finanzierungsart, Kompetenz des Baumanagements der Leasinggesellschaft erhielt am 07.01.1998 das optimierte Angebot der CommerzLeasing und Immobilien GmbH den Zuschlag. Vertragspartner wurde eine Objektgesellschaft, die als Generalunternehmer die Fa. Dyckerhoff & Widmann AG beauftragte.

Eine wichtige Forderung des Landkreises war die Einbeziehung von Unternehmen aus der Region. Die Objektgesellschaft verpflichtete sich vertraglich, mindestens 70 % der Bauleistungen in der Region (Brandenburg-Berlin) zu vergeben.

Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens wurden Baukosten von 65.600.285 DM (33.540.893 €) erzielt. Sie waren damit im Vergleich zur Kostenberechnung um 11,2 % niedriger.

Die Vorkosten des Landkreises, insbesondere die Kosten für die Planungsleistungen, wurden mit in die Gesamtinvestitionskosten aufgenommen, so dass diese insgesamt einschließlich aller Nebenkosten 72.103.450 DM (36.875.901 €) betragen.

Die anfänglichen Zins- und Tilgungsraten in Höhe von jährlich 3.533.069 DM (1.806.429 €) standen Einsparungen aus Entmietung, Aufgabe von anderen Verwaltungsstandorten in Höhe von ca. 3,6 Mio. DM (1,84 Mio. €) p. a. gegenüber.

Durch die kürzere Bauzeit (17 Monate statt ursprünglich geplanter 36) konnten im Vergleich zum Eigenbau aus Entmietung Einsparungen in Höhe von 300.000 DM (153.388 €) monatlich generiert werden.

1.2.1.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Das Vertragswerk besteht aus einem Immobilien-Leasingvertrag, einem Erbbaurechtsvertrag, einem Ankaufsrechtsvertrag und einem Gesellschaftsvertrag aufgrund der Beteiligung des Leasingnehmers an der Objektgesellschaft. Der Immobilien-Leasingvertrag wurde über 22 Jahre abgeschlossen, die Raten steigen in den ersten 15 Jahren alle 3 Jahre. Das Erbbaurecht wurde über 60 Jahre vereinbart. Nach 15 und 22 Jahren kann der Landkreis eine Kaufoption wahrnehmen.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Der Auftragnehmer trägt das Risiko des Untergangs und der dauerhaften Nichtbenutzbarkeit des Gebäudes, ebenso das Verwertungsrisiko. Während der Nutzungsdauer verbleiben die Risiken aus Gewährleistung, Unterhaltung und Betrieb beim Auftraggeber, ebenso das Risiko von Mehrkosten aus künftigen Gesetzesänderungen, insbesondere durch die Einführung neuer Steuern.

1.2.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde nach Angebotsauswertung und Abschluss der Vertragverhandlungen mit dem besten Bieter im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erstellt. Die Daten des Leasingvertragswerkes wurden mit der konventionellen Beschaffung (Alternative „Eigenbau“) verglichen. Dieser Vergleichsalternative lagen die vor

Ausschreibungsbeginn ermittelten Baukosten und ein von der Kreisverwaltung zum Stichtag der Ausschreibung ermittelter Kommunalkreditzinssatz zugrunde. Weiterhin wurde die gleiche Bauzeit und die gleichen Zahlungsströme wie bei der privaten Alternative angenommen. Die Kosten der eigenen Bauverwaltung für den Eigenbau wurden pauschal mit 3 % der Baukosten angesetzt. Eine Bewertung von Bauherrenrisiken erfolgte nicht.

Die vom Leasinggeber zu übernehmenden Risiken während der Nutzung wurden ebenfalls nicht bewertet, da die Kosten für eine All-Risk-Versicherung des Leasing-Gebers der Leasingnehmer zu tragen hatte. Steuereffekte bei anderen Gebietskörperschaften wurden nicht berücksichtigt.

Maßstab für die Genehmigung war der damals geltende Runderlass III Nr. 211/1994 des Ministers des Innern des Landes Brandenburg vom 17.02.1994, in dem festgelegt war, dass die Genehmigung nur erteilt werden sollte, wenn die Gemeinde „mindestens gleich günstig fährt wie bei der herkömmlichen Kreditfinanzierung und gegenüber allen mit der besonderen Finanzierungsart verbundene Risiken voll abgesichert ist“.

Im Vergleich mit dem zum Stichtag der Ausschreibung ermittelten Kommunalkredit in Höhe von 5,69 % lag die interne Verzinsung des Leasingmodells bei 4,90 % p. a.

Auch unter Berücksichtigung der Transaktionskosten (ca. 0,9 Mio. DM / 0,46 Mio. € für Notar- und Gerichtskosten, Erbbaurecht, Platzierungsgarantiegebühr) war der Barwert der Leasingzahlungen über die Laufzeit von 22 Jahren mit 69.889.156 DM (79.761.533 €) ca. 15 % günstiger als der der Alternative Eigenbau.

Dies wurde auch dadurch erreicht, dass sich der Landkreis Teltow-Fläming an der Objektgesellschaft als Kommanditist beteiligte und so keine Kosten für Grunderwerbsteuer in Höhe von ca. 2,5 Mio. DM (1,28 Mio. €) anfielen.

1.2.1.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Der Abschluss des Immobilien-Leasingvertrages war mit einer umfangreichen Diskussion über für den Landkreis unbekannteste steuerliche Fragen verbunden.

Der Bieter hatte ein steuerindiziertes Modell (Modell mit atypischer Beteiligung, 25 % Anlegerkapital, 75 % Fremdkapital) entwickelt, das zwar monetäre Vorteile für den Auftraggeber bot, aber auch Risiken hinsichtlich zukünftiger steuerlicher Bewertungen enthielt. Im Ergebnis z. T. komplizierter Vertragsverhandlungen verblieb das Risiko der Grunderwerbsteuer beim Leasinggeber. Das Risiko der Platzierung des Eigenkapitals lag

zwar auch beim Leasinggeber, wurde aber durch eine Platzierungsgarantie abgesichert, deren Gebühr der Leasingnehmer trug.

Die Beteiligung des Landkreises an einer privaten Gesellschaft war ein wesentlicher Punkt im notwendigen Genehmigungsverfahren, da die Aufsichtsbehörde nicht nur den Leasingvertrag als kreditähnliches Rechtsgeschäft und das Erbbaurecht, sondern auch die Beteiligung an der Objektgesellschaft zu genehmigen hatte. Erst nach längerer Diskussion mit der Aufsichtsbehörde wurde auch die Beteiligung des Landkreises an der Objektgesellschaft genehmigt.

Während der Bauzeit verstand sich die Objektgesellschaft mehr als Finanzier, weniger als Bauherr. Probleme während der Bauzeit wurden überwiegend direkt zwischen Landkreis und Generalunternehmer geklärt.

Der architektonisch ansprechende Neubau der Kreisverwaltung wurde zu den vertraglich vereinbarten Kosten von Ende März 1998 bis Oktober 1999 nach 18 Monaten Bauzeit (1 Monat länger als angeboten) realisiert. Der Landkreis nutzte die vertraglichen Regelungen und begann erst dann mit Leasingzahlungen, nachdem das Gebäude frei von wesentlichen Mängeln übergeben wurde.

Die Erwartungen in die Qualität und Funktionalität des Gebäudes wurden erfüllt. Die geplanten Baukosten wurden eingehalten. Die Zielstellung des Landkreises wurde erfüllt.

1.2.2 Projekt Sanierung ausgewählter Schulgebäude in Rostock

1.2.2.1 Projektziele

Die Hansestadt Rostock ist Träger von ca. 90 Schulen verschiedener Schularten. Eine umfassende Bausubstanzanalyse im Jahr 1998 ergab für diese Schulen einen notwendigen Sanierungsbedarf von 399,3 Mio. DM (ca. 204 Mio. €).

In Anbetracht des enormen Umfangs dieses Investitionsstaus beauftragte die Bürgerschaft im November 1998 mit Beschluss Nr. 1712/63/1998 den Oberbürgermeister, die Sanierung mittels alternativer Projektfinanzierung prüfen und ausschreiben zu lassen.

Um die ausgewählten Schulen so zügig wie möglich sanieren zu können, wurde entschieden, die Bau- und Finanzierungsleistungen als Paketlösung für 13 Gebäude an 8 Schulstandorten in einem Ausschreibungsverfahren „Sanieren und Finanzieren aus einer Hand“ zu vergeben.

Ziel war es, durch eine Zusammenfassung der Bauleistungen sowohl eine Reduzierung der Baukosten, Terminalsicherheit im Bauablauf als auch günstige Finanzierungsbedingungen zu erreichen. Gleichzeitig wurde mit der Ausschreibung die Erwartung verbunden, dass die einheimischen Handwerksbetriebe kurzfristig zusätzliches Auftragsvolumen erhielten.

Mit dem o. g. Beschluss der Bürgerschaft wurde angesichts der angespannten Haushaltssituation auch der Rahmen der mit diesem Investitionsvorhaben verbundenen maximalen jährlichen Belastung für die Hansestadt Rostock auf 3 Mio. DM (1,53 Mio. €) festgelegt.

1.2.2.2 Beschaffungsprozess

In Vorbereitung des europaweiten Ausschreibungsverfahrens fanden Konsultationen mit der Kommunalaufsicht des Ministeriums des Innern des Landes Mecklenburg-Vorpommern statt. Im Ergebnis dieser Gespräche wurde die Grundlage (VOL/A) als auch die Art des Verfahrens (Offenes Verfahren) festgelegt.

Um das Vergabeverfahren vorbereiten und durchführen zu können, wurde in der Stadtverwaltung eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Schulverwaltungsamtes gebildet. Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Schulverwaltungsamtes, des Bauamts, des Amtes für Controlling, Finanzen und Steuern, des Rechnungsprüfungsamtes und des Rechtsamtes. Als Externe arbeiteten ein Architektenbüro und ein Beratungsunternehmen mit.

Das europaweite Ausschreibungsverfahren wurde mit der Veröffentlichung der Bekanntmachung am 31. März 1999 eingeleitet. Grundlage der Ausschreibung waren ausführliche Voruntersuchungen und Planungen für die bauartgleichen Schulgebäude der 5-Mp-Bauweise. In einer Kostenberechnung nach DIN 276 waren vom Bauamt die erforderlichen Sanierungskosten für die insgesamt 13 Schulgebäude mit 34,5 Mio. DM (17,64 Mio. €) ermittelt worden.

Am 19. Mai 1999 wurden von 10 Bietern bzw. Bietergemeinschaften 32 Angebote und Nebenangebote fristgemäß eingereicht. Die Mehrzahl dieser Angebote beruhte auf Forfaitierungsmodellen bzw. Mietkaufmodellen. Die zahlreichen Nebenangebote resultierten vor allem aus unterschiedlichen Refinanzierungsbedingungen. Die Bieter nutzten in ihren Angeboten Förderkredite des Infrastrukturprogramms Nr. 114 Variante Direktkredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und Mittel der europäischen Investitionsbank (EIB).

KfW-Mittel in der Variante Bankdurchleitung konnten von den Bietern nicht verwendet werden, da sich erst während des Verfahrens die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme änderten.⁶⁷

Über den Verlauf des Ausschreibungsverfahrens wurde regelmäßig in den Fachausschüssen informiert. Die Endergebnisse der Ausschreibung wurden am 01.07.1999 in der Vergabekommission, dem Schul- und Sportausschuss, dem Finanzausschuss und dem Bau- und Planungsausschuss der Bürgerschaft vorgestellt und beraten.

Die Bürgerschaft der Hansestadt Rostock beschloss auf Empfehlung der Ausschüsse am 14.07.1999, der MOLIGO Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekte Schulsanierungen Rostock KG, die mit einer Bau-Arge aus zwei mittelständischen Firmen IHB Rostock/Heilit+Woerner zusammenarbeitete, den Zuschlag zu erteilen.

Mit Schreiben vom 15.07.1999 teilte die Hansestadt Rostock allen nicht berücksichtigten Bietern die beabsichtigte Zuschlagserteilung mit. Am 19.07.1999 beantragte eine Bietergemeinschaft, auf deren Angebote kein Zuschlag erteilt worden war, bei der 1. Vergabekammer beim Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Nachprüfung der Vergabeentscheidung gem. § 107 GWB. Am 21.09.1999 entschied die Vergabekammer (Az. 1 VK 11/99) die Beschwerde zurückzuweisen. In der Begründung dieses Beschlusses bestätigte die Vergabekammer sowohl die Korrektheit des Verfahrens als auch die Vergabeentscheidung selbst.

1.2.2.3 Ausschreibungsergebnis

Das wirtschaftlichste Angebot der gewählten alternativen Projektfinanzierung basierte auf Baukosten von 28.267.965 DM (14.453.037 €). Diese lagen - bei Gewährleistung von Funktionalität und Standards - im Vergleich zu den durch das Bauamt geplanten Kosten für die ausgewählten Schulen um 6.232.035 DM (3.186.389 €) niedriger. Das entsprach einer Baukosteneinsparung von 18,06 %.

Diese Baukostenoptimierung wurde insbesondere deshalb erreicht, weil typengleiche Objekte gleichzeitig saniert werden konnten, so dass sich für die Anbieter Einsparungen sowohl in der Ablauforganisation als auch im Einkauf von Materialien und Leistungen ergaben.

⁶⁷ Die KfW-Finanzierung der Alternative Bankdurchleitung wurde an die Voraussetzung geknüpft, dass der private Investor die zu finanzierenden Objekte nicht nur errichtet/saniert, sondern auch betreibt. Dies war z. B. im Abwasserbereich durchaus möglich, nicht aber bei Schulbaumaßnahmen. Am 04.08.1999 wurde diese Regelung von der KfW aufgehoben.

Die anfängliche maximale jährliche Belastung blieb mit 2.602.442 DM (1.330.607 €) unter der Vorgabe für die Haushaltsbelastung der Hansestadt. Zinsgünstige KfW-Kredite konnten in die Finanzierung einbezogen werden.

1.2.2.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Das angebotene und abgeschlossene Vertragswerk besteht aus einem Nutzungsrechtsvertrag und einem so genannten Immobilienmietvertrag. Bei diesem Modell räumt der Auftraggeber (Hansestadt Rostock) dem Auftragnehmer (Objektgesellschaft) kostenlos das Recht ein, die Schulgrundstücke zu nutzen, d. h. die darauf stehenden Gebäude zu sanieren. Der Auftragnehmer beauftragt eine Bau-Arge als Generalunternehmer und verpflichtet sich gegenüber dem Auftraggeber, die Schulgebäude zu einem vertraglich vereinbarten Termin sanieren zu lassen und anschließend dem Auftraggeber zur entgeltlichen Nutzung zu überlassen. Der Auftraggeber wahrte sich Mitwirkungsrechte bei der Sanierung der Schulen. So wurde das Baucontrolling nicht nur durch das Projektmanagement der Objektgesellschaft, sondern auch durch Vertreter der Hansestadt Rostock übernommen.

Die Objektgesellschaft refinanziert sich zu 50 % aus zinsgünstigen KfW-Mitteln und zu 50 % durch Verkauf der Forderungen an ein Kreditinstitut. Nach Abschluss der Bauarbeiten erstattet die Hansestadt der Objektgesellschaft deren Aufwendungen für die Sanierung und für das Baumanagement über 20 Jahre in Form einer so genannten Miete. Mit Beendigung des „Mietvertrages“ erlischt automatisch auch der Nutzungsrechtsvertrag. Der Auftraggeber bleibt Eigentümer der Grundstücke.

Bei diesem Finanzierungsmodell liegt das wirtschaftliche Eigentum ausschließlich bei der Hansestadt Rostock. Die Objektgesellschaft finanziert sich voll aus dem Verkauf der Mietkaufraten an die Bank bzw. aus den KfW-Darlehen.

Eine modifizierte Ausfallbürgschaft der Hansestadt Rostock gegenüber der KfW und eine Einredeverzichtserklärung gegenüber der refinanzierenden Bank waren Voraussetzung dafür, dass kommunalkreditähnliche Konditionen erzielt wurden.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Während der Nutzungsdauer verbleiben die Risiken aus Mängelbeseitigung, Unterhaltung und Betrieb ebenso wie das

Risiko des Untergangs und der dauerhaften Nichtbenutzbarkeit des Gebäudes beim Auftraggeber.

1.2.2.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Zuschlagserteilung. Gemäß der damals geltenden Bekanntmachung des Innenministers des Landes Mecklenburg Vorpommern II 360 vom 28.06.1993 sollte die erforderliche Einzelgenehmigung nur erteilt werden, wenn die Hansestadt „durch die besondere Finanzierungsart wirtschaftlich insgesamt mindestens ebenso günstig fährt wie bei der herkömmlichen Kreditfinanzierung“.

Für den Eigenbau wurden die zum Stichtag der Ausschreibung (03.05.1999) ermittelten Daten für Kommunalkreditkonditionen und die Baukostenschätzung nach DIN 276 sowie ein Kommunalkreditzins mit 10-jähriger Laufzeit von 4,05 % p. a., für das Nutzungsüberlassungsmodell die vertraglich vereinbarten Baukosten, Finanzierungskosten und Nebenkosten zugrunde gelegt.

Die Prämissen Laufzeit 20 Jahre, Restschuld 0 €, Bauzeit 10 Monate, Zwischenfinanzierung, Kosten für Baumanagement, Nutzung von 50 % KfW-Darlehen waren sowohl für die Alternative Eigenbau als auch für das Nutzungsüberlassungsmodell gleich.

Bedingt durch das o. g. Nachprüfungsverfahren, verlängerte sich die Zeit zwischen Angebotsabgabe und Zuschlagserteilung um über 2 Monate. In dieser Zeit stiegen die Zinsen am Kapitalmarkt deutlich, z. B. der vergleichbare KfW-Zinssatz von 2,95 % auf 3,95 %, was für beide Alternativen höhere Belastungen für die Hansestadt Rostock bedeutete.

Deshalb wurden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Kommunalaufsicht sowohl Vergleiche mit Zinskonditionen zum Stichtag der Ausschreibung als auch zu einem zeitnahen Stichtag (12.10.1999) erarbeitet.

Im Vergleich mit dem zum letztgenannten Stichtag für die Eigenfinanzierung ermittelten Zinssatz von 4,7523 % p. a. lag die interne Verzinsung des Nutzungsüberlassungs-modells (einschließlich Verwaltungskostenpauschale, Kosten für die Objektgesellschaft) bei 5,1653 % p. a.

Dieser Finanzierungsnachteil wurde durch die geringeren Gesamtinvestitionskosten überkompensiert. So lag der Barwert der Entgeltzahlungen für das

Nutzungsüberlassungsmodell über die Laufzeit von 20 Jahren mit 28.335.507 DM (14.487.717 €) ca. 12 % günstiger als der der Alternative Eigenbau.

Eine Bewertung von Bauherrenrisiken oder möglicher Unterschiede in der Bauzeit erfolgte nicht. Während der späteren Nutzung war die Hansestadt nicht schlechter gestellt als bei einer herkömmlichen Beschaffung.

Ende Oktober 1999 erteilte daher die Kommunalaufsicht ihre Genehmigung für das Vertragswerk.

1.2.2.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Die Zielstellung der Hansestadt Rostock, über das gewählte Verfahren eine kostengünstige und zeitnahe Lösung für ausgewählte Schulsanierungsmaßnahmen zu erhalten, wurde erreicht. Die nach Abschluss der Sanierungsmaßnahmen abgerechneten Baukosten entsprachen denen des Angebots.

Die bei laufendem Schulbetrieb durchzuführenden Arbeiten waren auch deshalb so erfolgreich, weil es eine enge Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ämtern, den Schulen und dem Projektmanagement des Auftragnehmers gab.

Die Bündelung von mehreren kleineren Einzelobjekten zu einer Paketlösung, bei der Effizienzvorteile im Bauablauf genutzt werden können, hat sich bewährt.

Der Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock schätzte ein, dass das Paket von 13 sanierten Schulgebäuden in einer Bauzeit von weniger als 8 Monaten „in vorzüglicher Qualität und mit besten Nutzungseigenschaften zur Verfügung gestellt“ wurde.⁶⁸

Auch die Zielstellung der Hansestadt Rostock, das Auftragsvolumen für kleine und mittlere Unternehmen in der Region zu erhöhen, wurde erfüllt.⁶⁹

⁶⁸ Schreiben des Oberbürgermeisters vom 26.09.2000 an Projektbeteiligte.

⁶⁹ Die Bauarge und 18 Fachunternehmen aus Rostock und der Region veröffentlichten am 01.09.2000 in der Ostseezeitung eine gemeinsame Anzeige zum erfolgreichen Abschluss des Sanierungsprogramms.

1.2.3 Projekt Landkreis Peine Neubau einer Integrierten Gesamtschule IGS

1.2.3.1 Projektziele

Der Kreistag des Landkreises Peine beschloss am 22.09.1999 gemeinsam mit der Stadt Peine eine 6-zügige Integrierte Gesamtschule (IGS) in Vöhrum für ca. 1000 Schüler zu errichten. Vom Landkreis wurden folgende Projektziele formuliert:

- angespannte kommunale Haushalts-Situation durch kreative, innovative Finanzierungsmöglichkeiten und effizientere Bauabwicklung zu konsolidieren,
- Darstellung der Modernisierungsfähigkeit und Problemlösungskompetenz von öffentlicher Bauverwaltung,
- Nutzung der wirtschaftlichsten Lösung beim Bau und der Finanzierung von Bauvorhaben.⁷⁰

1.2.3.2 Beschaffungsprozess

In Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens hatte der Landkreis Konsultationen mit der Kommunalaufsicht in der Bezirksregierung Braunschweig geführt. In deren Verlauf wurden sowohl die Grundlagen (VOB/A) als auch die Art des Verfahrens (Nicht Offenes Verfahren) festgelegt. Am 15.10.1999 wurde eine entsprechende Vorinformation veröffentlicht.

In Vorbereitung der Ausschreibung hatten in den Verwaltungen und politischen Gremien des Landkreises und der Stadt Peine ausführliche Diskussionen und Voruntersuchungen zu den bautechnischen, funktionalen und pädagogisch-konzeptionellen Anforderungen an das zu errichtende Schulgebäude stattgefunden. In einer Kostenberechnung nach DIN 276 vom 22.06.1999 waren vom Hochbauamt der Stadt Peine die erforderlichen Baukosten mit 38,2 Mio. DM / 19,53 Mio. € (ohne Ausstattung) für die Schule und 8,1 Mio. DM (4,14 Mio. €) für die Sporthalle ermittelt worden.

Der Landkreis übernahm die Projektleitung und entschied sich, nicht nur die Bau- und Finanzierungsleistungen auszuschreiben, sondern auch die architektonische Lösung mit in

⁷⁰ Zitiert aus: „Einsatz neuer Finanzierungsinstrumente bei der Projektabwicklung großer kommunaler Bauvorhaben“, Vortrag vom 09.09.2002 von Wolfgang Gemba, Leitender Baudirektor, Landkreis Peine.

den Wettbewerb zu stellen. Grundlage für die Angebotserarbeitung waren eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm sowie Vorgaben zur Finanzierung.

Zur Durchführung des Vergabeverfahrens wurden unter der Leitung des Landkreises Peine sowohl eine interkommunale Bewertungsgruppe als auch eine Jury, die jeweils aus Vertretern der zuständigen Fachbereiche bzw. Ämter des Landkreises und der Stadt Peine bestanden, gebildet, die regelmäßig in den Fachausschüssen des Kreistages bzw. des Rates der Stadt informiert. Die Steuerung des Gesamtprojektes wurde vom „Institut für Baubetrieb und Bauwirtschaft der TU Braunschweig“ unterstützt.

Das europaweite Ausschreibungsverfahren wurde am 21.12.1999 mit der Bekanntmachung des öffentlichen Teilnahmewettbewerbs eingeleitet.

Durch die Bewertungsgruppe des Landkreises und der Stadt Peine wurden unter 43 Bewerbern 8 Teilnehmer ausgewählt, die zur Abgabe der Angebote aufgefordert wurden.

Am 11. April 2000 wurden von 7 Bietern bzw. Bietergemeinschaften 7 Hauptangebote und insgesamt 10 Nebenangebote zur Finanzierung fristgemäß eingereicht. Die Baukosten lagen bei 2 Angeboten unter 26,5 Mio. DM (13,6 Mio. €), bei 4 Angeboten unter 31,5 Mio. DM (16,1 Mio. €) und bei einem Angebot bei 38,5 Mio. DM (19,7 Mio. €).

Von den ausgewerteten insgesamt 17 Angeboten waren 7 Leasingangebote, 2 Angebote Forfaitierung (so genanntes Mogendorfer Modell), 6 Angebote Mietkauf mit Erbbaurecht und 2 Angebote mit Nutzungsüberlassungsmodellen.

Alle Bieter unterstellten bei ihren Angeboten, dass die Forderungen aus den Leasing- bzw. Mietkaufverträgen während des Nutzungszeitraums einredefrei verkauft werden. Zwei Bieter bezogen in ihre Kalkulation die Möglichkeiten des Infrastrukturprogramms Nr. 114 der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Variante a ein.

Die wirtschaftliche Auswertung der Angebote erfolgte zum einen hinsichtlich der Barwerte der sich aus Baukosten, Finanzierungskosten und Nebenkosten ergebenden Zahlungsverpflichtungen für den Auftraggeber über die Laufzeit von 20 Jahren. Diese Auswertung wurde von einem externen Beratungsunternehmen vorgenommen.

Parallel dazu wurden die Angebote verwaltungsseitig hinsichtlich Qualität, Ökologie, Wirtschaftlichkeit der Entwurfsgestaltung, Ästhetik, Funktionalität und Konstruktion geprüft. Die Bewertung der Architekten-Entwürfe erfolgte durch die Bewertungsgruppe und die Jury,

die jeweils aus Vertretern der zuständigen Fachbereiche bzw. Ämter des Landkreises und der Stadt Peine bestanden. Der bewertenden Jury waren weder Entwurfsverfasser noch die Angebotspreise bekannt. Die Auswertung der Barwerte der zu leistenden Zahlungen ging mit 2/3, die Bewertung des architektonischen Entwurfs mit 1/3 in ein einheitliches Punktesystem ein.

Nach sorgfältiger umfangreicher Prüfung aller Aspekte der vorliegenden Angebote schlug die Bewertungsgruppe vor, dem Mietkauf-Angebot der CommerzLeasing und Immobilien Vertrieb GmbH, Geschäftsstelle Hamburg, den Zuschlag zu erteilen. Am 25. Mai 2000 bestätigten der Kreistag und der Rat der Stadt Peine die Entscheidung und das Vertragswerk.

1.2.3.3 Ausschreibungsergebnis

Das wirtschaftlichste Angebot der gewählten alternativen Projektfinanzierung basierte auf Baukosten von 25.861.520 DM (13.222.785 €). Diese lagen im Vergleich zu den geplanten Kosten für die IGS um 14.990.849 DM (7.664.699 €) niedriger. Das entsprach einer Baukosteneinsparung von 36,7 %. Dabei basierte das wirtschaftlichste Angebot auf dem Architektenentwurf, der von der Jury als der Beste bewertetet worden war.

1.2.3.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Das angebotene und abgeschlossene Vertragswerk besteht aus einem Nutzungsrechtsvertrag und einem so genannten Immobilienmietvertrag.

Bei diesem Modell räumt der Auftraggeber (Landkreis Peine) dem Auftragnehmer (Objektgesellschaft) das Recht ein, auf dem Grundstück des Landkreises die IGS errichten zu lassen. Der Auftragnehmer seinerseits beauftragt Architekt und Ingenieure sowie den Generalunternehmer und verpflichtet sich gegenüber dem Auftraggeber, das Schulgebäude in der angebotenen Qualität und zum vertraglich vereinbarten Termin errichten zu lassen und anschließend dem Auftraggeber für die vereinbarte Zeit zur entgeltlichen Nutzung zu überlassen. Der Auftraggeber bleibt Eigentümer des Grundstücks.

Die Objektgesellschaft nutzte für die Refinanzierung zinsgünstige Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank. Für die KfW-Mittel war durch den Landkreis eine modifizierte Ausfallbürgschaft zu stellen. Gleichzeitig werden durch Testate in der Bauzeit Kommunalkreditkonditionen (Aufschlag zum Euribor 0,1 % p. a.) für die Zwischenfinanzierung ermöglicht.

Über einen Immobilien-Mietvertrag über 20 Jahre erstattet der Landkreis der Objektgesellschaft deren Aufwendungen für Planung, Bau und Finanzierung.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Während der Nutzungsdauer verbleiben die Risiken aus Mängelbeseitigung, Unterhaltung und Betrieb ebenso wie das Risiko des Untergangs und der dauerhaften Nichtbenutzbarkeit des Gebäudes beim Auftraggeber.

1.2.3.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach Zuschlagserteilung. Die ausgewählte alternative Projektfinanzierung stellt ein Rechtsgeschäft dar, das einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleich kommt und war daher gem. Runderlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 08.11.1993 genehmigungspflichtig. Die Einzelgenehmigung soll nur erteilt werden, wenn sich „nachweislich finanz-wirtschaftliche Vorteile und in der Regel Vorteile für die Aufgabenerfüllung ergeben“. Außerdem muss sich die Gemeinde „gegenüber den mit besonderen Finanzierungsarten verbundenen Risiken absichern“.

Die Systematik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde vorab mit der Bezirksregierung Braunschweig abgestimmt.

Für den Eigenbau wurden die zum Stichtag der Ausschreibung (27.03.2000) ermittelten Daten für Kommunalkreditkonditionen und Kommunalkreditzins mit 10-jähriger Laufzeit von 5,58 % p. a., die Baukostenschätzung nach DIN 276 sowie Kosten für die Bauverwaltung in Höhe von 1 % der Baukosten zugrunde gelegt. Für das Nutzungsüberlassungsmodell wurden die vertraglich vereinbarten Baukosten, Kosten für das Baumanagement der Objektgesellschaft, Finanzierungskosten und Nebenkosten (z. B. Konzeptionsgebühr) herangezogen.

Die Prämissen, Sonderzahlung von 25 % der Gesamtinvestitionskosten, Laufzeit 20 Jahre, Restschuld 20 % der Gesamtinvestitionskosten, Bauzeit 10 Monate, Nutzung eines KfW-Darlehens für 50 % des Kreditbedarfs waren sowohl für die Alternative Eigenbau als auch für das Nutzungsüberlassungsmodell gleich. Referenzzinssatz war ein tilgungsgewichteter Zinssatz der aus mehreren Bankensätzen ermittelt worden war.

Im Vergleich mit dem unter Berücksichtigung der KfW-Mittel für die Eigenfinanzierung ermittelten Misch-Zinssatz von 5,335 % p. a. lag die interne Verzinsung des Nutzungsüberlassungsmodells (einschließlich Verwaltungskostenpauschale, Kosten für die Objektgesellschaft) bei 5,6172% p. a.

Dieser Finanzierungsnachteil wurde durch die deutlich geringeren Gesamtinvestitionskosten überkompensiert. So lag der Barwert der Entgeltzahlungen für das Nutzungsüberlassungsmodell über die Laufzeit von 20 Jahren mit 19.890.945 DM (10.170.078 €) ca. 34,9 % günstiger als der der Alternative Eigenbau.

Die Übernahme von Risiken während der Bauzeit durch die Objektgesellschaft wurde nicht bewertet, zumal der Auftraggeber durch die Abgabe von Einredeverzichtserklärungen bereits während der Bauzeit ein Teilrisiko (Finanzierungsrisiko) wieder übernahm.

Anfang Juni 2000 erteilte daher die Kommunalaufsicht ihre Genehmigung für das Vertragswerk.

1.2.3.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Die Ausschreibung wurde gemeinsam vom Landkreis und von der Stadt Peine vorbereitet. Die Stadt Peine beteiligte sich mit 25 % an den Gesamtkosten in Form einer Sonderzahlung. Das europaweite Ausschreibungsverfahren konnte trotz des erhöhten Abstimmungsaufwandes zwischen zwei Gebietskörperschaften in 7 Monaten durchgeführt werden. Voraussetzung dafür war die straff organisierte Arbeit eines Projektteams unter Federführung des Landkreises.

Das Bauvorhaben wurde in seiner Schlussphase durch die Insolvenz des Bau-Generalunternehmers erschwert. Die Objektgesellschaft als privater Bauherr konnte jedoch entsprechend reagieren, sicherte mit Liquidität der hinter ihr stehenden Muttergesellschaft (Commerzbank-Leasing) die Fortsetzung der Arbeiten durch die Bezahlung von Nachunternehmern und übergab die IGS vertragsgemäß.

Die IGS in Vöhrum wurde nach einer Planungs- und Bauzeit von 14 Monaten am 06. August 2001 schlüsselfertig übergeben. Die abgerechneten Baukosten betragen 26.163.704 DM (13.377.289 €) und lagen damit 1,17 % über den vertraglich vereinbarten Baukosten.

Die Mehrkosten ergaben sich aus Nachträgen, die u. a. durch ein nachträglich auftraggeberseitig veranlassenes geändertes Nutzerkonzept für die Cafeteria verursacht waren.

Nach Einschätzung des Landkreises und der Stadt Peine wurde die Zielstellung der Ausschreibung voll erfüllt, die dringend benötigte IGS wurde in kurzer Zeit und guter Qualität zur Verfügung gestellt. Das Vertragsmodell, bei dem das Insolvenzrisiko des Bauunternehmens beim Auftragnehmer lag, hat sich in der Praxis bewährt, Leistungsstörungen im Bauprozess wurden durch den privaten Auftragnehmer aufgefangen.

Erfolgsfaktoren des Projektes waren nach Auffassung des Landkreises:

- Bündelung der Planungs-, Bau- und Finanzierungsaufgaben zu allen Phasen des Projektes durch weitestgehende Einbindung und Aktivierung von externen privatwirtschaftlichem Know-how; Priorität: Kosten als dominierende Optimierungs-Zielgröße des gesamten Prozesses
- Konzentration der Management- und Entscheidungsprozeduren im kommunalern Bereich auf die strategischen Kernaufgaben, sowohl im administrativen als auch politischen Bereich; dadurch organisatorisch und administrative Entlastung und Effizienzgewinn
- Einsatz moderner und alternativer Finanzierungsmittel

1.2.4 Projekt Neubau eines Gymnasiums in Salzhausen

1.2.4.1 Projektziele

Aufgrund der wachsenden Schülerzahlen im Landkreis Harburg (südlich von Hamburg) bestand die Notwendigkeit, diesem Bedarf schnell und kostengünstig nachzukommen. Der Landkreis hatte aufgrund guter Erfahrungen den Neubau des Gymnasiums Salzhausen über ein privates Finanzierungsmodell beschlossen. Damit war vor allem die Erwartung verbunden, erhebliche Einsparungen im Baubereich zu erzielen und zinsgünstige Kredite zu nutzen, die private Investoren in einem größerem Umfang erhalten als der öffentliche Auftraggeber selbst.

1.2.4.2 Beschaffungsprozess

Das Vergabeverfahren wurde im Vorfeld mit der zuständigen Bezirksregierung Lüneburg abgestimmt. Die Bezirksregierung bestand darauf, dass für die Ausschreibung das für Bauleistungen vorgeschriebene offene Verfahren nach VOB/A angewendet wird.

Die Bieter waren aufgefordert, auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung Projektentwürfe für den Neubau des Gymnasiums Salzhausen einzureichen, die zu einem

Pauschal festpreis errichtet und finanziert werden. Der öffentliche Auftraggeber erwartete ein umfassendes Dienstleistungsangebot von den Bietern für die Errichtung des Gymnasiums.

Den Bietern war es überlassen, die funktionale Leistungsbeschreibung planerisch und gestalterisch umzusetzen. Ziel dieser Vorgehensweise seitens des öffentlichen Auftraggebers war es, die Kreativität des Marktes für die gestalterische und bauliche Realisierung des Gymnasiums Salzhausen zu nutzen, um auf diesem Wege Kosteneinsparpotentiale für den Neubau des Gymnasiums zu generieren.

Die Bewertung der Funktionalität und Wirtschaftlichkeit der Entwürfe, sowie der Qualität der städteplanerischen und architektonischen Gestaltung erfolgten über ein Punktesystem, das in Relation zum Barwert der Investition gesetzt wurde.

Die Vorinformation erfolgte im europäischen Amtsblatt am 10.01.2001. Die Veröffentlichung des Bekanntmachungstextes für das Ausschreibungsverfahren erfolgte am 08.03.2001. Die Bewerber wurden aufgefordert, Bietergemeinschaften aus Finanzier, Bauunternehmen und Architekturbüro zu bilden.

23 Unternehmen hatten die Verdingungsunterlagen angefordert. 11 Unternehmen unterbreiteten zum Submissionstermin Angebote.

Von den Bietern wurden im Einzelnen folgende Finanzierungsmodelle angeboten:

- 14 Angebote Nutzungsüberlassungsmodell
- 5 Angebote Mietkauf mit Erbbaurecht
- 2 Angebote Forfaitierung

Mit den zwei nach den Zuschlagskriterien besten Bietern wurden Aufklärungsgespräche geführt. Anschließend erfolgte die Vergabeentscheidung. Details der Verträge wurden erst nach der Vergabeentscheidung verhandelt.

1.2.4.3 Ausschreibungsergebnis

Den Zuschlag bekam eine Objektgesellschaft der Deutschen Immobilien Leasing GmbH. Das von der Objektgesellschaft beauftragte Bauunternehmen als Generalübernehmer war die mittelständische Carl Schütt Baugeschäft GmbH & Co.

Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens wurden Baukosten von 13.840.060 DM (7.076.310 €) erzielt. Die Kostenberechnung der Bauverwaltung des Landkreises aufgrund eigener Erfahrungen mit derartigen Bauvorhaben, die im Haushalt eingestellt war, betrug

21.200.000 DM (10.839.387 €). Die Einsparung in den Baukosten betrug demnach 34,7 %. Das Angebot stellte das preisgünstigste Angebot dar.

Bei der von einer Arbeitsgruppe vorgenommenen Punktwertung befand sich das Angebot des o. g. Bieters auf den dritten Platz. Bei dem als Vergabekriterium definierten Quotienten aus der Punktwertung und dem Barwert für das Preis-Leistungsverhältnis war dieses Angebot das wirtschaftlichste für den Auftraggeber. Dieser Bieter hatte das wirtschaftlich günstigste Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit, Funktionalität und Architektur gefunden.

1.2.4.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Die Realisierung der Investition erfolgte über ein so genanntes Nutzungsüberlassungsmodell. Bei diesem Modell räumt der Auftraggeber dem Auftragnehmer kostenlos das Recht ein, das Grundstück des Landkreises zu nutzen und darauf das Gymnasium errichten zu lassen. Der Auftragnehmer beauftragt Planer und Generalunternehmer und verpflichtet sich gegenüber dem Auftraggeber, das Schulgebäude in der angebotenen Qualität und zum vertraglich vereinbarten Termin errichten zu lassen und anschließend dem Auftraggeber zur entgeltlichen Nutzung zu überlassen. Der Auftraggeber bleibt Eigentümer des Grundstücks. Bei dieser Modellkonstruktion wird die Werklohnforderung für alle Leistungen im Zusammenhang mit der Errichtung des Bauwerkes in eine Darlehensforderung gewandelt.

Für die Refinanzierung werden durch die Objektgesellschaft zinsgünstige Kredite des kommunalen Infrastrukturprogramms der KfW, Programmteil B (Bankendurchleitung) genutzt.

Die Zwischenfinanzierung erfolgte im Risiko des Anbieters. Für die Zwischenfinanzierung wurde vom Auftraggeber keine Einredeverzichtserklärung abgegeben. Der Aufschlag zum für die Zwischenfinanzierung gewählten Referenzzinssatz (1-Monats-Euribor) betrug dadurch 0,6 % p. a. (bei Finanzierung im kommunalen Obligo kein Aufschlag).

Mit dieser Vertragskonstruktion liegen die Risiken für die Baurealisierung komplett beim Auftragnehmer. Für den Auftraggeber entsteht erst eine Zahlungspflicht nach der vertragsgerechten Übergabe des Investitionsobjektes.

Die Gewährleistungsansprüche des Auftragnehmers an den Generalübernehmer wurden an den Auftraggeber abgetreten. Nach Übergabe des Investitionsvorhabens trägt der öffentliche Auftraggeber alle Risiken wie sie ihn auch beim Eigenbau treffen.

Der Auftraggeber gab erst mit Beginn der Endfinanzierung eine Einredeverzichtserklärung ab, so dass in der Endfinanzierungsphase Kommunalkreditkonditionen hergestellt werden konnten.

1.2.4.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Es wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowohl vor Ausschreibungsbeginn als auch nach Zuschlagserteilung erstellt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld diente dazu, von der Bezirksregierung die Genehmigung zur Abweichung vom Regelverfahren (offenes Verfahren nach VOB/A, Einzelgewerksvergabe) zu erhalten. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beruhte im Wesentlichen darauf, dass signifikante Vorteile in der Bauzeit und in den Baukosten zu erreichen sind. Es wurde ebenfalls der Finanzierungsvorteil durch die Nutzung der KfW-Programme durch den Privaten dargestellt. Die Vergleichsrechnung erfolgte mit der Barwertmethode.

Die Methodik für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Zuschlagserteilung wurde mit der Bezirksregierung abgestimmt. Für die Vergleichsrechnung wurden die Vertragsdaten (Baukosten, Kosten für das Baumanagement der Objektgesellschaft, Finanzierungskosten und Nebenkosten) des ausgewählten Bieters mit einer Eigenbauvariante verglichen.

Als Vergleichsmaßstab für den Eigenbau wurde die Baukostenberechnung des Landkreises nach DIN 276 minus 25 % herangezogen. Für die Berechnung der Bauzeitzinsen für den Eigenbau wurde der Zinssatz für Kommunalkredite genutzt.

In diese Berechnungen wurde ein Aufschlag von 2 % für die Übernahme von Bauherrenrisiken und Bauherrenaufgaben eingestellt.

Als Diskontierungszinssatz wurde ein tilgungsgewichteter Zinssatz auf der Grundlage verschiedener Bankenseiten im Reuters-Wirtschaftsinformationssystem genutzt. Dieser Zinssatz wurde auch als Referenzzinssatz für die Finanzierungsangebote genutzt.

Bei der Vergleichsrechnung ergab sich ein Barwertvorteil von 18 % (3.023.472 DM / 1.545.877 €).

Die Genehmigung der Kommunalaufsicht erfolgte Ende Juni 2001.

1.2.4.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Das Gymnasium wurde im Juli 2002 zum Schuljahresbeginn übergeben. Die Bauzeit betrug nur 10 Monate. Die Erwartungen in die Qualität des Gebäudes wurden erfüllt.

Die Verwaltung schätzt ein, dass mit der konventionellen Beschaffungsform (Architektenwettbewerb, Einzelgewerksvergabe) die erzielten Ergebnisse nicht zu erreichen gewesen wären. Der Landkreis wäre nicht in der Lage gewesen, in dieser kurzen Zeit das Gymnasium für den Unterricht zur Verfügung zu stellen.

Wesentlich für den Erfolg war, dass bei der funktionalen Leistungsbeschreibung wichtige Qualitäten (Materialvorgaben etc.) und Kenndaten, die Einfluss auf die späteren Betriebskosten und den Bauunterhalt haben, vorgegeben waren.

Der Landkreis schätzt ein, dass diese private Realisierungsform ein wichtiger Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung ist. Die Projektvorbereitung und -realisierung erforderte die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Verwaltungseinheiten in einer neuen Qualität.

1.2.5 Projekt Sanierung einer Schwimmsporthalle der Stadt Gera

1.2.5.1 Projektziele

Die Stadt Gera stand vor der Aufgabe, die Sanierung der Schwimmsporthalle in der Küchengartenallee (jetzt Hofwiesenbad) vorzunehmen. Der schlechte Zustand der Schwimmhalle belastet den Haushalt der Stadt durch unverhältnismäßig hohe Betriebskosten und ständig vorzunehmenden Instandsetzungs- und Reparaturmaßnahmen, die für die Aufrechterhaltung eines regulären Betriebs der Schwimmsporthalle erforderlich sind.

Gera ist Landesleistungszentrum für Kunstspringen, so dass die sport-politische Notwendigkeit bestand, die entsprechenden Trainings- und Wettkampfbedingungen zu gewähren, um den Status als Landesleistungszentrum zu erhalten. Dazu gehörte auch, ein modernes Sportbad (50m-Bahn, Sprungbecken) zu schaffen, in dem internationale Wettkämpfe stattfinden können.

Das Projekt wurde durch das Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit mit bis zu 50 % der Baukosten bezuschusst.

Durch die positiven Erfahrungen der Stadt Gera bei der Sanierung zweier Schulen mit einem privaten Finanzierungsmodell zog die Stadt in ihre Überlegungen neben der Möglichkeit des herkömmlichen kreditfinanzierten Eigenbaus auch die Nutzung einer privaten Finanzierungsform ein.

1.2.5.2 Beschaffungsprozess

Das Vergabeverfahren wurde mit der zuständigen Kommunalaufsicht und dem Fördermittelgeber (Thüringer Ministerium für Soziales und Gesundheit) abgestimmt, da die Fördermittelvergabe an ein offenes VOB/A-Verfahren (gewerkeweise Vergabe) gekoppelt war. Gleichzeitig ermöglichen die entsprechenden Anwendungsvorschriften in Thüringen den Kommunen, die Fördermittel an einen privaten Investor weiterzugeben, wenn die daraus entstehenden wirtschaftlichen Vorteile vollständig zur Reduzierung der finanziellen Belastung der Kommunen genutzt werden und nachgewiesen ist, dass die private Realisierungsform wirtschaftlicher als ein Eigenbau mit Kommunalkredit ist.

Es wurde vorgeschlagen, dass die Vergabe auf Grundlage der VOL/A im offenen Verfahren erfolgt, da ein Mietkauf ausgeschrieben werden sollte, die Finanzdienstleistung einen wesentlichen Teil darstellte und die Leistungsbeschreibung nur funktionell erfolgte. Die Aufsichtsbehörden folgten dieser Auffassung. Wesentlich für die Aufsichtsbehörden war, dass der private Auftragnehmer für die Gesamtleistung in einer europaweiten Ausschreibung gefunden wird.

Die Bieter waren aufgefordert, auf der Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung die Sanierung und den Umbau der Schwimmhalle vorzunehmen. Die Planungsleistungen lagen im Verantwortungsbereich des privaten Auftragnehmers.

Die Veröffentlichung des Bekanntmachungstextes für das Ausschreibungsverfahren erfolgte am 09.03.1999. An der Ausschreibung beteiligten sich 6 Anbieter. Von diesen Anbietern wurden zum Submissionstermin am 09.05.1999 12 Hauptangebote und 2 Nebenangebote abgegeben. Davon waren:

- 11 Angebote Mietkauf
- 1 Angebot Mietmodell mit Andienungsrecht
- 2 Angebote Nutzungsüberlassungsmodelle

Der Zuschlag erfolgte im Juli 1999 an eine Objektgesellschaft der LHI Leasing GmbH. Der Generalunternehmer war die Dyckerhoff & Widmann AG.

Die Details des Mietkaufvertrages wurden bis November 1999 verhandelt. Im März 2000 erfolgte die Genehmigung des Vertragswerkes durch die Kommunalaufsicht.

1.2.5.3 Ausschreibungsergebnis

Im Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens wurden Baukosten von 17.723.649 DM (9.061.958 €) erzielt. Die Kostenberechnung der Stadt betrug 18.465.517 DM (9.441.269 €). Die Einsparung in den Baukosten betrug 4,02 %.

Im Zuge der weiteren Projektentwicklung wurde in dem Schwimmbad Ergänzungen (Saunalandschaft, Freizeit- und Nichtschwimmerbereich) vorgenommen, um während der Betriebsphase die Einnahmesituation zu verbessern. Daraus ergaben sich Erhöhungen in den Baukosten von 1, 8 Mio. €.

1.2.5.4 Vertragstyp/Risikoverteilung

Für die Realisierung der Investition wurde eine Mietkaufkonstruktion gestaltet. Die Stadt Gera gewährt einer Objektgesellschaft der LHI Leasing GmbH ein Erbbaurecht. Die Objektgesellschaft führt auf eigene Rechnung die Sanierungsmaßnahmen durch. Anschließend vermietet die Objektgesellschaft die Schwimmsporthalle an einen Betrieb gewerblicher Art der Stadt Gera. Nach Ablauf des zwanzigjährigen Mietvertrages und Zahlung eines Restwertes von 20 % der Gesamtinvestitionskosten läuft das Erbbaurecht ab und die Schwimmsporthalle geht wieder in das zivilrechtliche Eigentum der Stadt über.

Da in allen Vergleichsrechnungen die Steuereffekte (Umsatzsteuer, Grunderwerbsteuer, Grundsteuer) berücksichtigt wurden, beteiligte sich die Stadt Gera an der Objektgesellschaft als Kommanditist, um den Anfall von Grunderwerbsteuer zu vermeiden. Diese Gestaltung führte zu erheblichen Diskussionen mit der Kommunalaufsicht, da dieses als wirtschaftliche Betätigung der Stadt betrachtet wurde. Für die Genehmigung dieser Beteiligung sind verschiedene Referate der Aufsichtsbehörde zuständig. Letztendlich wurde die Genehmigung aufgrund der wirtschaftlichen Vorteile für die Stadt erteilt.

Für die Refinanzierung wurden durch die Objektgesellschaft zinsgünstige Kredite des kommunalen Infrastrukturprogramms der KfW, Programmteil B (Bankendurchleitung) genutzt. Da die Bemessungsgrenze für die Darlehenshöhe in diesem Programmteil die Gesamtinvestitionskosten (75 % der Gesamtinvestitionskosten, in der Regel maximal 5 Mio. €) sind und ca. 50 % Fördermittel gewährt wurden, konnte fast der gesamte Fremdfinanzierungsbedarf über KfW-Kredite dargestellt werden. Bei einer Realisierung durch die Stadt selbst hätte diese nur 50 % des Fremdfinanzierungsbedarfs von der KfW erhalten. Das wären in diesem Fall nur 3,5 Mio. €.

Für die Zwischenfinanzierung wurde eine Einredeverzichtserklärung abgegeben, um Kommunalkreditkonditionen darstellen zu können. Die Kommunalaufsicht hatte als Bedingung für die Genehmigung gestellt, dass die Finanzierungsbedingungen nicht schlechter als bei einer Eigenrealisierung sein dürfen.

Die Risikoverteilung wurde wie folgt geregelt: Während der Bauzeit trug der Auftragnehmer Bauherrenrisiken, Preis- und Terminrisiken und das Risiko der Insolvenz des Generalunternehmers, ebenso das Schnittstellenrisiko. Während der Nutzungsdauer verbleiben die Risiken aus Gewährleistung, Unterhaltung und Betrieb beim Auftraggeber. Nach Übergabe des Investitionsvorhabens trägt der öffentliche Auftraggeber alle Risiken wie sie ihn auch beim Eigenbau treffen.

1.2.5.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Zuschlagserteilung war sowohl für die haushaltsrechtliche Genehmigung durch die Kommunalaufsicht als auch für die Gewährung der Fördermittel erforderlich.

Bei dem Vergleich wurde der Eigenbau im Generalunternehmerverfahren mit der ausgewählten privaten Realisierungsvariante verglichen. Dabei wurde als Vergleichsmaßstab für den Eigenbau der in der Ausschreibung erzielte Pauschalpreis zugrunde gelegt. Die zur Verfügung stehende Fördermittelsumme war mit der beim Mietkauf identisch.

Es wurden beim Eigenbau die gleichen Zahlungsstrukturen (Bauzwischenfinanzierung, identischer Restwert 20 %) angenommen.

Die zusätzlich anfallende Grundsteuer wurde im Vergleich nicht berücksichtigt, da die Stadt Empfänger dieser Steuer ist.

Um die qualitativen Unterschiede hinsichtlich der Dienstleistung, die der Auftragnehmer bei der Sanierung der Schwimmhalle anbietet, auch rechnerisch berücksichtigen zu können, wurde beim Eigenbau ein Personalaufwand von 1 % der Gesamtinvestitionskosten in die Berechnung eingestellt. Beim Mietkauf wurden nur 20 % dieser Kosten zum Ansatz gebracht. Als Diskontierungszinssatz für die Barwertberechnung wurde der Zinssatz für Kommunalkreditkonditionen genutzt.

Bei der Vergleichsrechnung ergab sich ein Zinsvorteil von 0,201 %-Punkte p. a. zugunsten der privaten Realisierungsvariante, da dem privaten Auftragnehmer ein höherer Anteil an

KfW-Krediten zur Verfügung stand. Der Barwertvorteil betrug 153.186 DM / 78.323 € (ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Risikostrukturen und Unterschiede in den Baukosten und Bauzeiten). Die Effekte, die durch eine schnellere Öffnung der Einrichtung und den damit verbundenen Einnahmen erreicht werden, sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht dargestellt worden, da dieses für den Genehmigungsprozess nicht erforderlich war.

1.2.5.6 Einschätzung/Erfahrungen/Besonderheiten

Die Schwimmsporthalle wurde zu den vertraglich vereinbarten Kosten und Termin übergeben. Die Verwaltung schätzt ein, dass mit der konventionellen Beschaffungsform (Architektenwettbewerb, Einzelgewerksvergabe) die erzielten Ergebnisse nicht zu erreichen gewesen wären.

Wesentlich für den Erfolg war, dass die Fördermittel für eine private Realisierungsvariante genutzt werden konnten, da im Vorfeld dargestellt werden konnte, dass die alternative Projektfinanzierung Finanzierungsvorteile ermöglicht. Bei der Vergabe von Fördermitteln werden im Freistaat Thüringen private Realisierungsformen gleichberechtigt behandelt, wenn damit Wirtschaftlichkeitsvorteile zu erzielen sind.

2. Anlage Hochbauprojekte privater Auftraggeber

2.1 Projekt Neubau des Verwaltungsgebäudes der Helvetia Versicherungen

2.1.1 Projektbeschreibung

Mit dem Neubau des Verwaltungsgebäudes als Direktion für Deutschland wurde das Ziel verfolgt, das bestehende Büroraumproblem zu lösen. Die Mitarbeiter der Helvetia Versicherungen, Direktion für Deutschland und der Helvetia schweizerischen Lebensversicherungs AG verteilten sich auf vier Standorte im Stadtgebiet Frankfurt. Dies führte zu Einschränkungen in der Organisation und zu Behinderung der Unternehmensentwicklung. Deshalb wurde im Jahre 1998 die Entscheidung getroffen, am Standort Weißadlergasse ein Geschäftshaus zu bauen, das – neben neun Wohnungen, zwei Gewerbeeinheiten und einer Tiefgarage mit 32 Stellplätzen – auf 3800 m² Bürofläche (BGF 6157 m²) Raum für 200 Mitarbeiter bietet. Im Juli 2000 wurde das neue Gebäude bezogen. Investiert wurden hierfür 27 Mio. DM (13,8 Mio. €). Wesentlich für die Durchführung war das mit Hilfe externer Berater erstellte Nutzungskonzept, das nicht nur mehr Raum, sondern deutlich höhere Qualitätsstandards erforderte. Gesucht waren innovative Lösungen, um den Ansprüchen an niedrigen Energieverbrauch in der Betriebsphase und einfacher, zuverlässiger und komfortabler Bedienung bei gleichzeitig angemessenen Investitionskosten gerecht zu werden.

2.1.2 Beschaffungsprozess

Für die Umsetzung des Rohbaues wurde die Baufirma Holzmann AG verpflichtet. Die Gewerke Heizung/Lüftung/Klima/Sanitär (HLKS), Elektro und Gebäudeleittechnik (GLT) wurden einzeln vergeben. Die Finanzierung ist durch 100 % Eigenmittel erfolgt. Das Vergabeverfahren hat sich an der VOB und der Einzelvergabe orientiert. Die Dauer des Verfahrens vom Projektbeginn bis zur Bekanntmachung betrug 16 Monate.

Bereits in der **Planungsphase** waren Facility Manager als externe Berater auf Bauherren/Architektur/Technik-Seite von Beginn an anwesend, um hinsichtlich notwendiger Anforderungen für den späteren Betrieb zu beraten (Integrales Bauen). Sie waren mitverantwortlich für die geforderten und gesetzten Standards, die auch dem Architekten entsprechende Rahmenbedingungen für die spätere Betriebsphase (Lebenszyklusbetrachtung) vorgaben. Vor Baubeginn wurde sich für ein Computer-Aided-Facility-Management-System (CAFM) entschieden, das sowohl während der kompletten

Bauphase als auch in der späteren Nutzungsphase transparente und aktuelle Gebäudedaten zur Verfügung stellt, um das FM-Controlling effizient zu gestalten.

Das Gebäudekonzept wurde in einem Team u. a. mit folgenden Zielvorgaben der Helvetia erstellt:

- Optimale Wärmedämmung der Gebäudehülle
- Einfache und energieeffiziente Haustechnik
- Komfortable Raumlufzustände in allen Jahreszeiten
- Kostengünstige Gesamtlösung

Die danach realisierte einfache, energieeffiziente Haustechnik besteht aus einem neuartigen Heiz- und Kühlsystem, das in den Betondecken integriert ist, einer Hygienelüftung in Verbindung mit einer manuellen Fensterlüftung sowie optimierten elektrischen Energieverbrauchern. Das diesem Konzept zugrunde liegende System der thermoaktiven Bauteilkühlung bedeutete Neuland zu begehen. Es wurde deshalb als Pilot- und Demonstrationsobjekt von der PreussenElektra in Kooperation mit der Mainova AG und der Stadt Frankfurt am Main im Rahmen des „Frankfurter Förderprogramm Energie“ gefördert.

Mit dem Einzug in das neu erstellte Gebäude wurden die an dem Planungs- und Bauprozess bereits beteiligten internen Mitarbeiter in die Facility-Management-Abteilung „Dienste“ integriert. Auf Basis der durch das CAFM-System vorliegenden aktuellen und vernetzten Kennwerte und Gebäudedaten konnte unmittelbar nach dem Einzug mit der Betriebsoptimierung im strategischen und operativen Bereich begonnen werden.

2.1.3 Wirtschaftliche Ergebnisse

Das installierte System der Wärme- und Kälteerzeugung (thermoaktive Betondecke) ist hinsichtlich der Leistung sehr effizient bei gleichzeitig hohem Komfort. Der Heizenergieverbrauch liegt mit ca. 23,1 kWh/m²a um ca. 60 % unterhalb des damals gültigen Grenzwertes der Wärmeschutzverordnung (WSVO) und unterhalb des Niedrigenergiehausstandards von 30kWh/m²a. Dies entspricht einem Verbrauch von 2,3 l Heizöl pro m² Bürofläche und Jahr.

Auch hinsichtlich elektrischer Energie und Licht, sah das erstellte Energiekonzept umfangreiche Energieeinsparungen vor, die durch die während der Planung gesetzten Standards konsequent umgesetzt werden konnten. Im Bereich Elektro wurden sämtliche Geräte vor dem Einbau auf Energieverbrauch getestet und mit gleichwertigen

Produktalternativen verglichen. Dies bezog sich auf Leuchten, Motoren, Aufzugsanlagen, und H/L/S/ K/-Anlagen, aber auch auf Personalcomputer, Drucker und Bildschirme. Mit einem elektrischen Energieverbrauch der Haustechnik von 15,1 kWh/m²a (51.602 kWh/a) wurden die Werte der Ausführungsplanung mit 15,5 kWh/m²a leicht unterschritten. Im direkten Vergleich zum Altbau mit 44,7 kWh/m²a wird nur noch ca. ein Drittel (33,8 %) der Elektrizität der Haustechnik benötigt.

Die Beleuchtung konnte nach vorgegebenen Standards optimal und mit hohem qualitativen Anspruch sowie niedrigen Energiewerten umgesetzt werden. Der Energieverbrauch beträgt für Büroflächen 8 Watt/m² und für Flurflächen 5 Watt/m². Dies entspricht einer Energieeinsparung von ca. 60 % zu herkömmlichen Beleuchtungssystemen (Rasterleuchten).

Der Grund für den geringen Bedarf an elektrischer Energie liegt im Wesentlichen an der energetisch optimierten Beleuchtungsleistung und dem konsequenten Einsatz von energiesparenden Apparaten wie Flachbildschirme. Auch der interdisziplinäre Einsatz des Beratungsteams (u. a. zum Facility Management) trug zu diesen Ergebnissen bei.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde ein Kostenvergleich vorgenommen. Dabei wurden die Investitionskosten zum Neubau und der Planung der thermoaktiven Betondecke mit einem mit konventioneller Technik ausgestatteten Gebäude verglichen. Die Basis der Vergleichsrechnung waren die Investitionskosten für Bürogeschosse und anteilige Kosten gemäß Kostenberechnung nach DIN 276 für den Neubau. Als Investitionskostenvergleichsobjekt wurde das bestehende Bürogebäude der Helvetia in der Schillerstraße in Frankfurt am Main mit 3.180 m² Nutzfläche herangezogen, das herkömmlich ohne Anwendung des Lebenszyklus-Ansatzes realisiert wurde.

Hierzu wurden die gesamten technische Bereiche dieses Gebäudes und die entsprechenden Anlagen durch einen externen Spezialisten analysiert. Als Ergebnis für die technischen Anlagen der Wärme- und Kälteversorgung und die Raumluftechnik ergaben sich Nutzungskosten von ca. 1.660 DM/m² (849 €/m²) Nutzfläche pro Jahr.

Bezogen auf die Nutzfläche der Büros in der Schillerstrasse ergibt sich ein Betrag von 5.278.900 DM (2.699.059 €) pro Jahr (3.180m² x 1.660 DM / 849 €).

Dem gegenüber stehen die folgenden höheren Investitionskosten des Neubaus:

Gesamte Kosten Haustechnik Bürogeschosse	1.266.000 DM (647.296 €)
--	--------------------------

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Mehrkosten Fassade	1.435.000 DM (733.704 €)
Mehrkosten Elektrotechnik	189.000 DM (96.634 €)
Mehrkosten Gesamtkonzept (Planer etc.)	<u>200.000 DM (102.258 €)</u>
Summe	3.090.000 DM (1.579.892 €)

Bei einer Reduzierung der Nutzungskosten um ca. 60 % pro Jahr (3.090.000 DM / 1.579.892 €) haben sich diese Mehrkosten bereits im ersten Jahr rentiert.

Ein weiterer Vergleich zeigt auf, dass die Nutzflächenbezogenen technischen Daten beim Thermokernsystem wesentlich niedriger sein werden, als bei einer konventionellen Anlage.

	Thermokern	Konventionell (Schillerstr.)
Heizleistung W/m ²	32	120
Kälteleistung W/m ²	14	83
Luftmenge m ³ h/m ²	4,6	13,8

2.2 Projekt Neubau der „Frankfurter Welle“

2.2.1 Projektbeschreibung

Mit dem Neubau der „Frankfurter Welle“ durch die DIFA (Deutsche Immobilien Fonds AG) wurde ein modernes, funktionales hochwertiges Mischkonzept realisiert. Die Gebäudeeinheit besteht aus sechs Gebäuden und bietet Büroflächen, Ladenflächen, Restaurants und Wohnungen im Zentrum der Stadt Frankfurt am Main. Die Frankfurter Welle wurde mit dem Anspruch gebaut, Lebensraum und Arbeitswelt optimal und zukunftsorientiert miteinander zu verknüpfen. Ziel war es modernste Technologien wie: Sorptionstechnik, Sonnenkollektoren, Photovoltaik, Regenwassernutzung und Europäische Installationsbus-Technik einzusetzen, die während der Betriebsphase die Betriebskosten transparent machen und somit senken helfen. Das erstellte Nutzungskonzept zielte nicht nur auf mehr Lebensgefühl, sondern auf deutlich mehr Qualität. Speziell hinsichtlich der Gebäudetechnik waren innovative Lösungen gefordert, um einen niedrigen Energieverbrauch in der Betriebsphase bei komfortabler Bedienung zu ermöglichen.

Die Gebäude wurden auf einer Grundstücksfläche von 24.500m² erstellt. Im Monat Mai 1998 war die erste Bauphase beendet und die ersten Etagen bezogen. Investiert wurden hierfür 700.000 €.

2.2.2 Beschaffungsprozess

Für die Umsetzung des Rohbaus wurde die Baufirma Bilfinger Berger verpflichtet. Die Gewerke HLKS wurden von Firma GA-tec, Elektro von TK- HiServ und GLT von Honeywell durchgeführt. Die Finanzierung ist durch 100 % Eigenmittel der DIFA erfolgt.

Auch bei diesem Projekt wurden Facility Manager als externe Berater während der Planung einbezogen, um notwendige Standards auch hinsichtlich der Service Level für die spätere Betreiberphase festzulegen. Auch hier kam ein CAFM-System zum Einsatz, für dessen Verwendung sich bereits vor Baubeginn entschieden wurde.

Das technische Gebäudekonzept wurde im Team u. a. mit folgenden Zielvorgaben der DIFA erstellt:

- Optimale Wärmedämmung der Gebäudehülle
- Energieeffiziente Haustechnik
- Komfortable Raumluftzustände zu allen Jahreszeiten
- Niedrige Nebenkosten für Nutzer/Mieter

Zur Verdeutlichung, woraus der dauerhafte wirtschaftliche Vorteil während der Betriebsphase resultiert, sollen die zu Einsatz gekommenen innovativen Technologien schlagwortartig erläutert werden:

- Sorptionstechnik als FCKW-freie Kälteerzeugung
- Erzeugung von Kälte durch zur Verfügung stehende Fernwärme
- Deutliche Senkung der Stromkosten
- Sonnenkollektoren
- Nutzung zur Brauchwassererwärmung der Wohnungen
- Reduzierung der Energiekosten für die Wohnungsbenutzer
- Photovoltaik
- Nutzung der Sonnenenergie für elektrische Energie mit Solarzellen

- Senkung der Energiekosten
- Regenwassernutzung
- Speicherung in Zisternen Nutzung zur Bewässerung der Grünanlagen
- Reduzierung der Wasserkosten

Das dem Klimakzept/Energiekonzept zugrunde liegende System der Sorptionstechnik bedeutete Neuland zu begehen. Die Sorptionstechnik (engl: Desiccant Cooling System = DCS) ist ein System, das zur Luftkühlung die Verdunstung von Wasser ausnutzt. Deshalb wird unter Punkt 2.2.3 (wirtschaftliche Ergebnisse) näher und exemplarisch hierauf eingegangen.

Auch bei diesem Projekt wurden die an dem Planungs- und Bauprozess beteiligten internen Mitarbeiter nach der Fertigstellung in die Facility Management Abteilung integriert. Das bereits während der Planungs- und Bauphase genutzte CAFM-System ermöglichte Betriebsoptimierungen von Beginn an.

2.2.3 Wirtschaftliche Ergebnisse

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Sorptionstechnik, die in diesem Projekt eingesetzt wurde, fand in der Planungsphase statt. Da diese Technik nach Meinung von Experten gegenwärtig noch mit höheren Investitionskosten verbunden ist als eine konventionelle Luftkühlung, war eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung notwendig. Einig war man sich in der Einschätzung der geringeren Betriebskosten in der Nutzungsphase. Da es sich um eine völlig FCKW-freie Kälteerzeugung handelt, wird dem ökologischen Aspekt zusätzlich Rechnung getragen. Die Ermittlung der Investitionskosten ergab, dass diese nicht höher sind.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Kosten	Konventionell	Sorptionstechnik	%
Investition DM	1.428.000	1.307.000	8,4
Verbrauchsgebundene DM/a	159.000	96.800	39,2
Aufwand/ Wartung DM/a	27.000	27.000	+./ 0
Baunutzung DM/a	301.000	228.000	24,2

2.3 Projekt Neu- und Erweiterungsbau der KfW-Verwaltung

2.3.1 Projektbeschreibung

Mit dem Neubau der Verwaltungserweiterung wurde primär das Ziel verfolgt, das bestehende Büroraumproblem zu lösen. Gleichzeitig sollte erfolgreich versucht werden, alle Belange des ökologischen Bauens und die Nachhaltigkeit der verwendeten Ressourcen zu berücksichtigen. Die KfW fördert eine Reihe von Maßnahmen zur Ressourcenschonung, zur Energieeffizienz und zum Umweltschutz. Daher war es selbstverständlich, dass auf eben diesen Feldern mit dem neuen Gebäude Maßstäbe gesetzt werden.

Eine Vielzahl von innovativen Lösungen machte es möglich, die anspruchsvollen energetischen Vorgaben zu erfüllen. Es war eine für das Planungsteam gestellte Herausforderung, für den gesamten Lebenszyklus eine dauerhafte Energieeffizienz zu erreichen. Gleichzeitig sollten alle Räumlichkeiten den heutigen Anforderungen an Transparenz, Kommunikation sowie Flexibilität entsprechen. Im Jahre 2001 wurde die Entscheidung getroffen, am Standort Palmengartenstraße eine Erweiterung zu bauen, die neben 13 Wohnungen und einer Tiefgarage mit 100 Kfz-Stellplätzen Platz für 300 Büroarbeitsplätze bietet. Ende 2002 wurde das neue Gebäude bezogen. Die Finanzierung ist durch 100 % Eigenmittel erfolgt.

2.3.2 Beschaffungsprozess

Für die Umsetzung des anspruchsvollen Gebäudes wurde die Wayss & Freitag AG als Generalunternehmer verpflichtet. Das Planungsteam wurde koordiniert durch den Generalplaner RKW Architektur + Städtebau GmbH. Das Ökologische Konzept entwarf die Ingenieurpartnerschaft ip5. Die Firma Weber Baumanagement wurde mit der Projektsteuerung beauftragt. Das Vergabeverfahren erfolgte auf der Grundlage der VOB/A im Nicht Offenen Verfahren. Die Dauer des Verfahrens vom Projektbeginn bis zur Bekanntmachung waren 18 Monate, von der Bekanntmachung bis zur Zuschlagserteilung waren es 6 Monate.

Basis für die Durchführung war das erstellte Nutzerkonzept, das mit Hilfe externer Berater aus dem Bereich des Facility Managements erstellt wurde. Im Vordergrund stand ein niedriger Energieverbrauch in der Betriebsphase. Gleichzeitig sollten die Erfordernisse von mehr Raum und höhere Qualität erfüllt werden. Das davon abgeleitete Gebäudekonzept wurde im Planungsteam u. a. mit folgenden Zielvorgaben der KfW erstellt:

- Einsatz von aktiver Kühlung nicht mehr erforderlich
- Energieeinsparung durch optimierte Fassade
- Wärme aus Sonne und Biomasse
- Intelligente Regeltechnik (Klima, Licht, Wasser)

Mit dem Einzug in das neu erstellte Gebäude übernahm die KfW das strategische Facility Management als Controlling-Maßnahme selbst. Das operative Facility Management wurde der Honeywell Facility Management übertragen. Durch die bereits im Computer Aided Facility Management (CAFM) System vorliegenden aktuellen und vernetzten Kennwerte der Gebäudedaten aus der Bauphase konnte unmittelbar nach dem Einzug mit der Betriebsoptimierung im strategischen und operativen Bereich begonnen werden.

2.3.3 Wirtschaftliche Ergebnisse

Die von der KfW geforderten hohen Maßstäbe konnten eingehalten werden. Der spezifische Primärenergiebedarf beträgt rund 100 Kilowattstunden pro m² p. a. und wurde gegenüber dem herkömmlichen Büroneubauten um 70 % reduziert. Der Wasserverbrauch pro Person und Tag konnte durch eine Kombination aus fortschrittlicher Spar- und Wiederverwendungstechnologie gegenüber dem früheren, durchschnittlichen Bedarf der KfW um über 80 % reduziert werden. Auch beim künstlichen Licht konnte durch eine Tageslichtsteuerung der Strombedarf um mehr als 50 % reduziert werden.

Dezidierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen liegen vor. Weiterhin liegt ein Vergleich der kompletten energierelevanten CO²-Emissionen und der Investitionskosten im Bereich Bauphysik/TGA gegenüber einer „konventionellen“ Planung vor.

Die Gründe für die Wirtschaftlichkeit des Gebäudes liegen schwerpunktmäßig bei den Kosteneinsparungen in den Bereichen Baukosten, Bauzeiten und Betriebskosten. Im Detail sind die moderate Dimensionierung der TGA, die natürliche statt mechanische Lüftung, die Verringerung der aktiven Kühlung durch Nachtauskühlung, die optimierte Regelung und verbesserte Dämmung sowie die extrem Wassersparenden Technologien für die verringerten Betriebskosten verantwortlich.

3. Anlage Internationale Fallstudien

3.1 Ministry of Defence Main Building

Projektbezeichnung:

Ministry of Defence (MOD) Main Building in London

Renovierung, Modernisierung und Zusammenlegung mehrerer Verwaltungsgebäude des britischen Verteidigungsministeriums

Projektstandort:

Das Hauptgebäude des Verteidigungsministeriums befindet sich in der zentralen Innenstadt Londons.

Projektsektor:

Verwaltungsgebäude, Verteidigungsministerium

Projekttyp:

Aufgesetzt wird auf eine klassische DBFO-Struktur. Die Bauleistung umfasst zu einem großen Teil die Sanierung der Gebäude. Da kein Eigentumstransfer an den privaten Auftragnehmer erfolgt, findet keine Rückübertragung statt.

Öffentlicher Auftraggeber:

The Ministry of Defence (MOD) (Britisches Verteidigungsministerium)

Private Auftragnehmer:

Projektgesellschaft: Modus plc.

Betreiber: Der Betrieb des Gebäudes wird durch Amey Whitehall wahrgenommen.

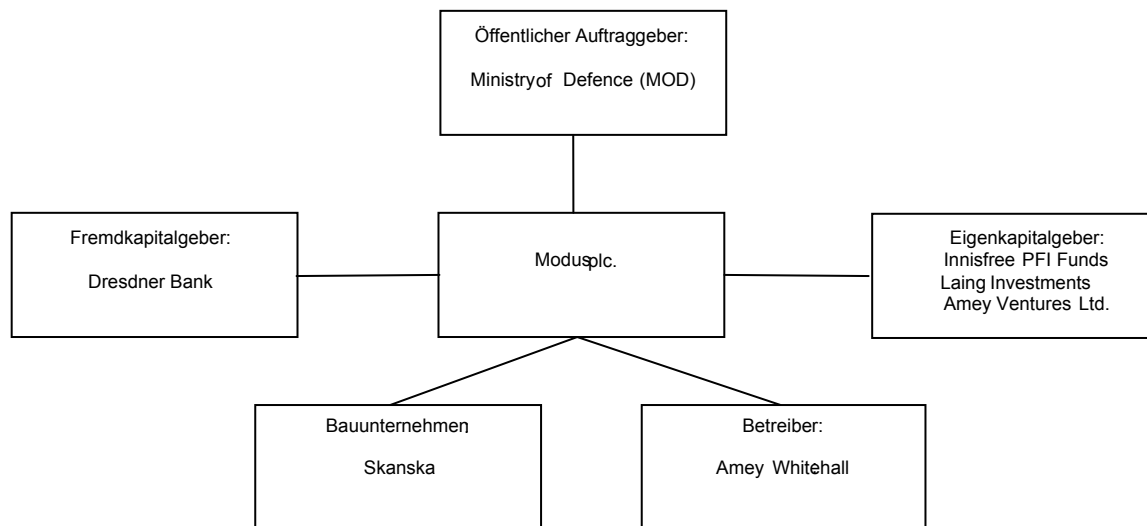
Bauunternehmen: Der Umbau des Gebäudes erfolgt durch die Kvaerner Construction (mittlerweile übernommen durch Skanska Construction)

Eigenkapitalgeber: Innisfree PFI Funds mit 40,1 %, Laing Investments mit 40,0 % und Amey Ventures Ltd. mit 19,9 % (aktueller Stand). Die ursprünglichen Eigentümer Hyder Investments Ltd. und Macquarie Infrastructure Projects Ltd. haben ihre jeweiligen Anteile verkauft.

Fremdkapitalgeber: Die Finanzierung erfolgte über den Bankenmarkt. Dresdner Bank und andere.

Projektstruktur:

Abb. 7: Organigramm: (aktueller Stand)



Projektbeschreibung:

Im Rahmen des Projektes sollen ein Großteil der Beschäftigten aus den Nebengebäuden des Verteidigungsministeriums in das Hauptgebäude verlegt werden. Nach der Renovierung werden nur das Main Building und das Old War Office vom Verteidigungsministerium genutzt. Während des Renovierungsprozesses kann das Hauptgebäude nicht genutzt werden. Die Mitarbeiter müssen daher auf die anderen Regierungsgebäude verteilt werden. Insgesamt sind fünf Gebäude von dem Renovierungs- und Umzugsprozess betroffen. Das Verteidigungsministerium muss jedoch jederzeit dienstbereit sein. Daraus resultieren besondere Anforderungen an das Umzugsmanagement, das vom privaten Partner geleistet werden muss. Im Anschluss ist er auch für den Betrieb der renovierten Gebäude zuständig.

Die Planungs- und Bauphase umfasst die Projektplanung, die Vorbereitung der Umzugsgebäude, die Renovierung des Hauptgebäudes und das Umzugsmanagement.

Das Gebäudemanagement beinhaltet u. a. die Verantwortung für die Wartung und Instandhaltung der Gebäudeteile sowie die Bereitstellung des vorher definierten Arbeitsumfeldes mit den Komponenten Büroausstattung, Informationstechnologie, Sicherheitssysteme, etc..

Zusätzliche Dienstleistungen, für welche der private Partner zuständig ist, sind Catering, Archivierung der Dokumente, der Betrieb der Rezeption u. a.

Sollte sich das Ministerium während der Laufzeit dazu entschließen, ganze Stockwerke des Gebäudes nicht mehr zu nutzen, kann der private Partner die dann leerstehenden Räume an Dritte vermieten. Allerdings hat sich das Verteidigungsministerium bezüglich der Entscheidung über einen Drittnutzer ein Vetorecht gesichert.

Zeitlich gesehen besteht das Projekt aus drei Phasen: In der ersten Phase betreibt Modus plc. das Hauptgebäude und bereitet währenddessen das Old War Office und andere Gebäude im Zentrum Londons für den Umzug der Mitarbeiter aus dem Hauptgebäude des Verteidigungsministeriums vor. In der zweiten, der Umzugsphase, sind die Mitarbeiter in den anderen Unterkünften untergebracht, unterdessen modernisiert Modus plc. das Hauptgebäude und das Old War Office. Während der sich anschließenden dritten Phase wird Modus plc. über einen Zeitraum von ca. 25 Jahren für die Bereitstellung von Dienstleistungen und die Wartung und Erhaltung des modernisierten Hauptgebäudes und des Old War Office verantwortlich sein.

Projektziele:

Die Renovierung des Gebäudes verfolgt hauptsächlich drei Ziele: Zum ersten soll der bauliche Zustand des über 60 Jahre alten Gebäudes verbessert werden. Es war technisch schwierig und mit hohen Kosten zu unterhalten, außerdem entsprach die Ausstattung nicht mehr den Bestimmungen zum Brandschutz. Zweitens sollte die Einrichtung der Büros modernisiert werden. Diese wirkte modernen Arbeitsmethoden und guter Betriebsmoral entgegen. Drittens sollte im Rahmen der Umsetzung eine Kapazitätsanpassung erfolgen, da die Anzahl der Mitarbeiter im Verteidigungsministerium von 6020 auf 4300 reduziert wird. Hierbei soll die Belegschaft im Hauptgebäude von 2800 auf 3300 Arbeitskräfte vergrößert werden. Die verbleibenden 1000 Mitarbeiter werden im Old War Office untergebracht.

Vertragslaufzeit: 30 Jahre (inkl. der Bauzeit von ca. 4 Jahren)

Auftragsvolumen: Der Kapitalwert des Leistungsentgeltes für den Umzug, die baulichen Maßnahmen und den Betrieb beträgt £ 746,1 Mio. bezogen auf das Jahr 2000. Das gesamte Projekt wird mit einem Volumen von ca. £ 1,65 Mrd. über die 30-jährige Laufzeit angegeben.

Vergütungsmechanismus:

Wesentliche Bestimmungsgröße des Zahlungsmechanismus ist die Verfügbarkeit des Gebäudes. Da das Verteidigungsministerium im Rahmen seiner Fähigkeit auf politische und militärische Krisen reagieren zu können, rund um die Uhr besetzt sein muss, bedurfte es einer dieser Situation angepassten Definition des Zustands der Verfügbarkeit des Gebäudes. Hierbei ist das Verteidigungsministerium zu einem Abzug von bis zu 90 % der jährlichen Entgeltzahlungen für die gemäß Vertrag nicht verfügbaren Gebäudeteile berechtigt. Für den Fall, dass der Kernbereich des Verteidigungsministeriums, das Defence Crisis Managementcenter, nicht verfügbar sein sollte, kann der Abzug sogar über 90 % hinausgehen.

Vereinbart ist ein jährliches Entgelt in Höhe von £ 55 Mio. für die Leistungen, die Modus plc. erbringt. Entspricht die Unterbringung in bestimmten Bereichen nicht dem vertraglich vereinbarten Standard, so ist das Verteidigungsministerium vertraglich nicht zu Zahlungen für diese Bereiche verpflichtet, auch wenn das Ministerium sich dafür entscheiden sollte, die Räume trotzdem zu nutzen. Falls die Bereiche, in denen die Unterbringung nicht den vereinbarten Standards entspricht, zusammen 90 % der Gebäudefläche ausmachen, ist das Verteidigungsministerium dazu berechtigt, an Modus plc. kein Entgelt zu zahlen.

Während der Bauzeit von etwa vier Jahren muss das Verteidigungsministerium nur ein reduziertes Leistungsentgelt bezahlen. Wenn das Hauptgebäude nicht bis zum 30. November 2004 durch das Verteidigungsministerium bezogen werden kann, hat Modus plc. Abzüge von seinem Entgelt in Höhe von £ 1 Mio. für jeden Monat, in dem das Gebäude nicht bezugsbereit ist, zu akzeptieren. Die zusätzlichen Kosten der Unterbringung der Belegschaft des Ministeriums wird Modus plc. ebenfalls übernehmen müssen.

Bezüglich der Wartung und Instandhaltung der Gebäude ist Modus plc. dafür verantwortlich, dass das Hauptgebäude und das Old War Office ordnungsgemäß instandgehalten werden und bei Vertragsende auch in ordentlichem Zustand an das Verteidigungsministerium zurückgegeben werden. Um die vertraglich verpflichteten Leistungen abzusichern, wird Modus plc. dem Verteidigungsministerium eine Art Gewährleistungsgarantie („performance bond“) in Höhe der zu erwartenden Reparaturkosten geben.

Anreiz-/Beitragssystem:

Zwischen dem Verteidigungsministerium und Modus plc. wurde ein Punktesystem zur Bewertung der erbrachten Leistung vereinbart. Dieses System basiert auf mehreren Prüfungen für jeden Dienstleistungsbereich, die nach gemeinsam festgelegten Prozeduren ablaufen und im Auftrag des Verteidigungsministeriums durchgeführt werden. Für das Nichtbestehen einer Prüfung erhält Modus plc. einen (Straf-)Punkt, für das Bestehen werden keine Punkte vergeben. Bei der Überschreitung eines bestimmten Schwellenwertes wird das Entgelt für die entsprechende Leistung reduziert. Dazu bedient man sich des Punktesystems, bei dem jeder Punkt einem Abzug von £ 300 entspricht. Die Bewertung und ein möglicher Abzug vom Leistungsentgelt erfolgt auf monatlicher Basis.

Da die maximal erreichbare Anzahl an Punkten von Dienstleistung zu Dienstleistung unterschiedlich ist, ergeben sich unterschiedliche Gewichtungen der Leistungen in Punkten und, bewertet mit £ 300 pro Punkt, in Geldeinheiten.

Monitoring:

Nach Fertigstellung und vor Inbetriebnahme des Gebäudes hat Modus plc. die Verpflichtung zu demonstrieren, dass das Gebäude die Outputspezifikationen erfüllt. Das Verteidigungsministerium wird ein aus externen Beratern bestehendes Monitoring-Team beschäftigen, das die Leistung von Modus plc. bewertet. Das Monitoring der Gebäudedienstleistungen erfolgt für jede Leistung in einer unterschiedlichen Frequenz und ermittelt den Servicegrad sowie sich daraus ergebende Abzüge.

Da es sehr wahrscheinlich ist, dass sich die Anforderungen des Ministeriums an die Unterbringung der Mitarbeiter ändern werden, ist Modus plc. dazu verpflichtet, jährlich eine Revision durchzuführen, ob die Fläche des Gebäudes effektiv und ökonomisch effizient genutzt wird. Die wirtschaftliche Nutzung der Fläche wird dadurch sichergestellt, dass das Ministerium Leistungskennzahlen (beispielsweise die jährlichen Kosten pro Arbeitsplatz) ermittelt und diese mit denen der Privatwirtschaft vergleicht.

Des Weiteren ist Modus plc. vom Verteidigungsministerium aufgefordert, die im Vertrag festgelegten Kosten für die Bereitstellung der unterschiedlichen Gebäudedienstleistungen zu überprüfen. Dazu wird Modus plc. mit Hilfe geeigneter Benchmarks oder über einen Markttest die Konkurrenzfähigkeit seiner Kosten nachweisen, zum ersten Mal nach 10 Jahren und anschließend alle fünf Jahre.

Der Vertrag beinhaltet auch eine Revision des "Value for Money" (VfM), welcher das erste Mal nach 15 Jahren der Vertragslaufzeit durchgeführt wird und dann jährlich stattfindet. Dieses Instrument soll zusammen mit der offenzulegenden Buchhaltung der Modus plc. sicherstellen, dass außergewöhnlich hohe Profite zwischen den beiden Partnern je zur Hälfte geteilt werden. Außergewöhnlich hohe Profite werden von Modus plc. erreicht, sobald die erwartete reale Nachsteuer-Projektrendite (hier 7,05 %) um mehr als 130 % überschritten wird.

Es lässt sich hieran erkennen, dass durch den Einsatz geeigneter Monitoring-Instrumente auch langfristige PPP-Verträge hinsichtlich komplexer Themen wie „Langfristige Bedarfsänderungen“, „Berücksichtigung von Kostentrends“ sowie „Profitmaximierung zu Lasten der öffentlichen Hand“ kontrolliert und gemanagt werden können.

Vertragsauflösung/Ausstiegsklauseln:

Kann das Verteidigungsministerium das Hauptgebäude nicht bis spätestens zum 31. Mai 2006 beziehen, so ist es berechtigt, den Vertrag mit der Modus plc. zu beenden. Wird die Verspätung jedoch durch bestimmte, vorher definierte Ereignisse verursacht, die außerhalb der Kontrolle des Privaten liegen, kann dieses Datum nach hinten verschoben werden. Weiterhin kann das Verteidigungsministerium bei anhaltend schlechter Vertragserfüllung durch Modus plc. oder einen der Subunternehmer den Vertrag beenden bzw. einen anderen Subunternehmer als Ersatz verlangen. Als Maßstab für diese Entscheidung sind definierte Leistungsniveaus für unterschiedliche Zeiträume (sechs Monate, ein Jahr und drei Jahre) im Voraus bestimmt.

Rückübereignung:

Das Verteidigungsministerium bleibt während der gesamten Vertragslaufzeit Eigentümer der Grundstücke und Gebäude („Freehold“). Der Private mietet vom Ministerium die Infrastruktur für die Laufzeit des Projektes („Headlease“) und vermietet diese anschließend an das Ministerium zurück („Sublease“). Dritte Parteien dürfen die Gebäude nicht ohne Zustimmung des Ministeriums benutzen. Wenn die Leistung den Outputspezifikationen gemäß erfüllt wird, ist das Verteidigungsministerium zur Erfüllung der 30-jährigen Vertragslaufzeit verpflichtet. Die Finanzierung wird über die Zahlung der Leistungsentgelte, nicht über Eigentumsrechte besichert.

Beschaffungsprozess:

Art des Beschaffungsprozesses:

Da das Projekt aufgrund der Tatsache, dass es sich um ein Gebäude der nationalen Sicherheit handelt, von den Ausschreibungsrichtlinien der Europäischen Union (EU) befreit war, konnte das Verteidigungsministerium die Ausschreibung auf Firmen beschränken, die ihren Sitz in Großbritannien hatten. Es wurden jedoch auch Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne zugelassen.

Das Verteidigungsministerium führte im Zuge eines Verhandlungsverfahrens eine Funktionalausschreibung mit Outputspezifikationen durch, welche Ideen und innovative Ansätze der Bieter zuließ und berücksichtigte. Im Verlauf des weiteren Ausschreibungsprozesses entwickelten sich immer detailliertere Outputspezifikationen.

Dadurch wurde den Bietern die Gelegenheit gegeben, Innovationen sinnvoll zu nutzen und auf diese Weise den erwarteten sog. "Value for Money" (VfM) des Projektes zu maximieren.

Anzahl der Bieter und Wettbewerb:

Auf die Ankündigung des Vorhabens erhielt das Verteidigungsministerium 47 Antworten, von denen es 33 zur Vorqualifikation auswählte. Diese Vorqualifikation fand mit Hilfe eines den Bietern zugesandten vorläufigen Informations-Memorandums statt, auf welches acht Konsortien antworteten. Sechs davon wurden vom Verteidigungsministerium auf einer Longlist eingeladen, ihre Vorschläge für das Interessenbekundungsverfahren einzureichen. Von diesen sechs entschied das Verteidigungsministerium, die Konsortien Modus, Modem und Mapeley zu Verhandlungen einzuladen („invitation to negotiate“). Mapeley beschloss in dieser Phase, aus dem Bietprozess auszusteigen. Im Allgemeinen wird der Bietprozess mit dem Best and Final Offer beendet. Der Zuschlag wird auf der Grundlage dieses letzten Angebots der verbleibenden Bieter vergeben. In diesem Fall führte das Verteidigungsministerium jedoch eine weitere Stufe in den Bietprozess ein und forderte Modus und Modem zur Überarbeitung und Bestätigung ihrer Angebote auf. Diese Aufrechterhaltung des Wettbewerbs zwischen den Bietern über das Best and Final Offer hinaus führte zu einer weiteren Reduzierung der Angebotspreise. Nachfolgend ist die Preisentwicklung der Angebote von Modus und Modem im Verlauf des Bietprozesses dargestellt.

Tab. 6: Preisentwicklung im Verhandlungsverfahren MOD

Phase des Bietprozesses	Modus in £ Mio.	Modem in £ Mio.	Differenz in £ Mio.	PSC
Angebote der Privaten (Invitation to Negotiate)	659	903	244	-----
Best and Final Offer	662	763	101	681
Überarbeitung und Bestätigung	647	689	42	672
Vertragsabschluss	746,1	-----	-----	746, 2

Die angegebenen Preise entsprechen dem Kapitalwert im Jahr 2000.

PSC: Vertragsabschluss - Best Case £ 690 Mio.; Worst Case £ 807 Mio.; - Mittelwert £ 746,2 Mio.

Aufgrund des geringeren Preises, des besseren Risikotransfers und der höheren Übereinstimmung mit den Outputspezifikationen, entschied sich das Verteidigungsministerium für das Angebot von Modus plc.

Projekt-Zeitplan:

- Juni 1995: Das Verteidigungsministerium beschließt, die Möglichkeit einer Renovierung des Hauptgebäudes unter PFI zu erwägen (erste Marktuntersuchungen)

- Dezember 1996: Das Verteidigungsministerium erhält 47 Antworten auf die Bekanntmachung des Projektes (advertisement for interest)

- Jan.-Okt. 1997: 33 Unternehmen werden zur Vorqualifikation aufgefordert; 8 Unternehmen antworten und 6 Bieter davon werden zum Interessenbekanntmachungsverfahren eingeladen

- November 1997: 3 Bieter werden zur Abgabe eines Angebotes bzgl. der Ausschreibung (ITT) aufgerufen, Modus und Modem nehmen teil, Mapeley steigt aus

Dezember 1998:	Abgabe des Best and Final Offer der beiden Bieter Modus und Modem
Januar 1999:	Das Verteidigungsministerium benennt Modus als Preferred Bidder, da dessen Angebot um £ 42 Mio. günstiger ist und darüber hinaus die Anforderungen besser erfüllt.
Mai 2000:	Vertrags- und Darlehensunterzeichnung von Verteidigungsministerium und Modus plc.
August 2000:	Vorbereitung der Umzugsgebäude und Beginn der Dienstleistungen der Startphase
August 2001:	Der Umzug der Belegschaft in andere Gebäude ist vollendet, so dass die Bauarbeiten beginnen können.
November 2004:	Vertraglich vereinbarter Rückumzugstermin ins Main Building und Old War Office
Mai 2030:	Vertragsende

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde mit Hilfe eines PSC durchgeführt, wie er in den Richtlinien des HM Treasury beschrieben ist. Für die öffentliche Beschaffungsvariante wurde ein Kapitalwert von £ 746,2 Mio. festgelegt. Der Kapitalwert des zwischen Modus plc. und dem Verteidigungsministerium vereinbarten privaten Beschaffungsvariante beträgt £ 746,1 Mio. und unterscheidet sich hiermit nur geringfügig von der öffentlichen Beschaffungsvariante.

Der Unterschied, zwischen dem überarbeiteten Best and final Offer von £ 647 Mio. und den £ 746,1 Mio. bei Vertragsabschluss für die private Beschaffungsvariante, resultierte aus den Ergebnissen eines neuen Gebäudegutachtens (ca. £ 37 Mio.) sowie neuen Finanzierungsanforderungen und Bewegungen auf dem Finanzmarkt (ca. £ 60 Mio.) aufgrund der Verzögerung des Beschaffungsprozesses.

Im Rahmen einer konventionellen Vergabe hatte das Verteidigungsministerium zuvor die ihm entstehenden Kosten über die Lebensdauer des Projektes auf £ 690 Mio. bis £ 807 Mio. geschätzt. Diese Verteilung war im Rahmen einer Monte Carlo-Simulation des Verteidigungsministeriums ermittelt worden, bei welcher die Wahrscheinlichkeiten und der

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Wert der möglichen Ergebnisse geschätzt und zu einer Verteilung zusammengefasst werden. Der sich aus der Simulation ergebende Mittelwert lag bei £ 746,2 Mio.

Trotz des letztlich geringen monetären Unterschieds der beiden unterschiedlichen Beschaffungsvarianten entschied sich das Verteidigungsministerium für die Lösung im Rahmen einer PPP, da es hierdurch Vorteile in Bezug auf Qualität und Zuverlässigkeit erwartete. Als Beispiel sei hier die pünktliche Fertigstellung des Gebäudes zu den vertraglich fest vereinbarten Kosten genannt. Diese relative Sicherheit in Bezug auf Termin und Kosten wurde durch eine entsprechende Konstruktion des Zahlungsmechanismus (s. o.) erreicht, der bewirkt, dass Zeit- und Kosten-überschreitungen beim Bauen zu Lasten des Privaten gehen.

Risikoallokation:

17 % aller im PSC berücksichtigten Kosten sind Risikokosten. Diese lassen sich gliedern in:

Tab. 7: Risikoallokation MOD

Risiko	<i>Öffentlicher Sektor trägt das Risiko</i>	<i>Privater Sektor trägt das Risiko</i>
Strategische Risiken		
Ab-/ Zunahme der Belegschaft	✓	
Risiko der Gebäudeauslastung (durch die Möglichkeit der Rückgabe ganzer, nicht genutzter Etagen durch das Verteidigungsministerium an Modus mit Reduzierung des Nutzungsentgeltes)	✓	✓
Konzeptions- und Ausführungsrisiken		
Änderungen in den Anforderungen an die Gebäude (kapazitatív, qualitativ)	✓	
Baukosten		✓
Bauzeit (über Abschlagszahlungsbeginn sowie das Malussystem)		✓
Gebäudequalität		✓
Inbetriebnahme		✓
Umzug		✓
verborgene Mängel		✓
Asbestrisiko in den von Modus plc. untersuchten Bereichen		✓

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Betrieb		
Änderungen in den Anforderungen (operational)	✓	
Entwicklung der Kosten		✓
Kosten des gelieferten Service		✓
Wartung		✓
Änderung in den Betriebsmethoden		✓
Den Output- und Leistungsspezifikationen nachzukommen		✓

Informationstechnologie		
Änderungen in den Anforderungen an die IT-Ausstattung	✓	
IT-System-Risiko (Software und Netzwerk)	✓	
IT-Bereitstellung (Hardware)		✓
Finanzierungs- und allgemeine Risiken		
Inflationsrisiko	✓	
Restwert der Gebäude	✓	
Verwertungsrisiko für das Gebäude North-umberland House (teilweise gedeckt durch staatliche Garantie)	✓	✓

Die National Audit Office (NAO) erachtet die Risikoallokation, die im Rahmen des Projektes vorgenommen wurde, für angemessen und den besten sog. "Value for Money" (VfM) liefernd.

Finanzierung:

Die Gesamtfinanzierung des Projektes beträgt rund £ 552 Mio. Der sog. Financial Close fand im Mai 2000 statt und war zu diesem Zeitpunkt das größte Finanzierungsvolumen unter einem PFI Vertrag.

Tab. 8: Übersicht Finanzierung MOD

Kapital	Betrag (GBP Tsd.)	Laufzeit	Marge -Bauzeit	Marge ³⁾ -Betrieb	Zins
Eigenkapital	100	N/A	N/A	N/A	1)
Nachrangiges Kapital	53.000	29	N/A	N/A	1)
Kredit - Tranche 1	298.700	25	LIBOR +120 bp	LIBOR +100 bp	7,61% - 7,86% ²⁾
Kredit - Tranche 2	200.000	27	LIBOR +120 bp	LIBOR +100 bp	7,61% - 8,11% ²⁾
GESAMT	551.800				

- 1) Die erwartete Rendite betrug zusammengefasst für Eigenkapital und nachrangiges Kapital 17.63 % (real).
- 2) Die Zinssätze erhöhen sich während der Kreditlaufzeit.
- 3) Die Marge während der Betriebsphase erhöht sich entsprechend des Erreichens bzw. Nicht-Ereichens bestimmter Finanzkennziffern.

Beteiligte Banken:

Lead Arranger: Dresdner Bank AG

Arrangers: Bank of Scotland, Credit Agricole Indosuez, Halifax plc

Lead Managers: Dresdner Bank AG, Bank of Scotland, Credit Agricole Indosuez, Halifax plc., Abbey National plc., Bank of Ireland, Dexia, Lloyds TSB Group plc., Nationwide Building Society, Bankgesellschaft Berlin, Credit Lyonnais SA, Dai-ichi Kangyo Bank Ltd., DePfa Bank Europe, DG Bank Deutsche Genossenschaftsbank, Landsbank Hessen-Thüringen (HELABA), Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG (HypoVereinsbank), NIB Capital Bank NV, Sumitomo Bank Ltd., Norddeutsche Landesbank Girozentrale

Fördermittel:

Es wurden keine Fördermittel eingebunden.

Lessons Learned:

Eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren für einen erfolgreichen Risikotransfer und für wettbewerbsfähige Angebote ist die Bereitstellung einer ausreichend genauen Datenbasis für die Kalkulation der Bieter. So war ein umfangreicher und vollständiger Risikotransfer für die Renovierung durch den privaten Partner nur dadurch zu realisieren, nachdem dieser selbst eine umfangreiche Untersuchung der Bausubstanz durchführen konnte.

Im Zuge des Beschaffungsverfahrens wurde der Wettbewerb unter den Bietern lange aufrechterhalten und ermöglichte somit, dass die Ergebnisse im Verlauf des Verfahrens immer weiter optimiert bzw. verbessert werden konnten.

Bei diesem Projekt wurde ersichtlich, welchen erheblichen Effekt die Verzögerung der Verhandlungen unter anderem auf die Finanzierungskosten haben kann. Durch Zinssteigerungen, gestiegene Finanzierungsanforderungen und andere Bewegungen an den Kapitalmärkten war der Angebotspreis um £ 60 Mio. gestiegen.

Allgemeine Einschätzung des Auftraggebers:

Das Verteidigungsministerium ist bislang (Renovierung wird erst Ende 2004 abgeschlossen sein) mit der Durchführung des privaten Anbieters sehr zufrieden. Der komplette Auszug der Mitarbeiter aus dem Hauptgebäude erfolgte im August 2001 und damit drei Monate früher als geplant. Somit begannen auch die Bauarbeiten am Hauptgebäude pünktlich. Andererseits gab es bereits einige Schwierigkeiten. Durch die Übernahme des Bauunternehmens Kvaerner durch Skanska kam es zu einer Zeitverzögerung in der Bauausführung. Da der Zustand des Hauptgebäudes schlechter war als erwartet, konnten die ursprünglich günstigeren Zinsbedingungen nicht gehalten werden und die Finanzierungskosten wurden höher als geplant.

Testweise wurden während des Umzuges im Juni 2001 bereits die Organisation und die Auswirkungen auf die Arbeitsmethoden durch die neue Gestaltung der Arbeitsräume simuliert. Die Ergebnisse dieser Versuche waren für das Verteidigungsministerium sehr ermutigend. Insgesamt lebte sich die Testbelegschaft schnell ein und war der Meinung, dass die neue Umgebung ihre Zwecke erfüllt, insbesondere hinsichtlich der folgenden Aspekte:

- Eine Steigerung der formellen und informellen Kommunikation untereinander mit einer damit verbundenen Steigerung des Verständnisses füreinander sowohl innerhalb als auch außerhalb der Teams
- Zufriedenheit der Mitarbeiter, die aus Einzelbüros in Großraumbüros verlegt wurden. Sie bevorzugten die offenere Arbeitsumgebung
- Einverständnis mit der Funktionalität und Nützlichkeit der neuen Einrichtung
- Ein generell positiver Eindruck von der neuen Arbeitsumgebung

Ergänzung:

Tab. 9: Zusammensetzung des PSC

Kapitalwert (in £ Mio. bezogen auf das Jahr 2000)	Basiskosten	Risikokosten	Risikokosten in % der Basiskosten
Diskontierungszinssatz 6%			
Investitionskosten	208,6	61,5	29,5
Kosten für Ersatzbeschaffungen	101,7	15,7	16,0
Betriebskosten	202,4	8,0	4,0
Mietkosten	133,1	0,0	
Restwert	-12,8	0,2	
Gesetzesänderung	0,0	4,6	
Verborgene Mängel	0,0	2,9	
Verluste aus Feuerschäden etc.	0,0	4,2	
Inflationsentwicklung abweichend vom Base Case	0,0	5,8	
Vorzeitige Vertragsbeendigung	10,3	0,0	
Gesamt	643,3	102,9	17,2
Gesamt (PSC)	746,2		

Die Kosten für den PSC setzen sich aus den Basiskosten und aus den Kosten für das Risiko zusammen. Zur Ermittlung dieser Kosten greift der PSC sowohl auf Vergangenheitswerte als auch auf Einschätzungen von Experten zurück. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten der konventionellen Beschaffung nicht mit absoluter Genauigkeit angegeben werden können, da z. B. historische Kostenüberschreitungen in unterschiedlichen Größenordnungen auftraten und somit die entsprechenden Risikokosten und die Eintrittswahrscheinlichkeiten schwer zu schätzen sind. Hinzu kommt, dass in diesem Fall relativ wenig verfügbare Daten speziell für Sanierungen zur Verfügung standen und dies zusätzlich die Verlässlichkeit der Berechnung des PSC beeinflusste.

3.1.1 Quellenverzeichnis

Dealogic (200x): Ministry of Defence Main Building

National Audit Office (2002): Ministry of Defence: Redevelopment of MOD Main Building

PricewaterhouseCoopers (2000): Ministry of Defence Main Building, Redevelopment PFI Project: Case Study

PricewaterhouseCoopers (2002): PwC's Capabilities in PPPs Worldwide December 2002

3.2 Glasgow Secondary Schools

Projektbezeichnung:

Glasgow Secondary Schools in Glasgow, UK

Das Projekt umfasst Instandsetzung/Renovierung/Neubau und Betrieb von 29 weiterführenden Schulen und einer Grundschule in Glasgow sowie die Bereitstellung der Informations- und Kommunikations (IuK)-ausstattung für diese Schulen. Dem Auftragnehmer war es freigestellt, bestehende Schulen zu renovieren oder neue Schulgebäude zu errichten.

Projektstandort:

Die Schulen befinden sich alle im Stadtgebiet Glasgows.

Projektsektor:

Schulgebäude, einschließlich IuK-Technologie

Projekttyp:

Der Vertrag beinhaltet das Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben der Schulgebäude und die Bereitstellung und den Betrieb der IuK-Infrastruktur für diese Schulen.

Öffentlicher Auftraggeber:

Glasgow City Council

Private Auftragnehmer:

Projektgesellschaft: 3ED Glasgow Ltd.

Betreiber: Amey

Bauunternehmen: Miller Group

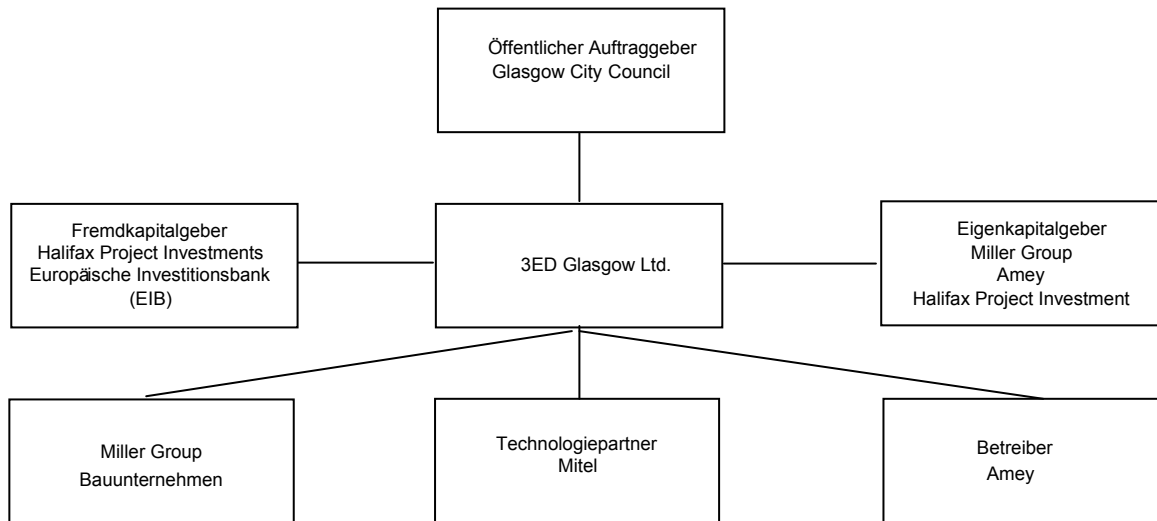
Technologiepartner: Für den Bereich der IuK-Technologie ist der Partner Mittel verantwortlich.

Eigenkapitalgeber: Miller Group (25,5 %), Amey (25,5 %) und Halifax Project Investment (49,0 %)

Fremdkapitalgeber: Die Finanzierung erfolgte über den Bankenmarkt. Halifax plc. fungierte als mandated arranger. Nach zwei Jahren wird die Europäische Investitionsbank (EIB) einen Teil der Finanzierung übernehmen.

Projektstruktur:

Abb. 8: Organigramm: (aktueller Stand)



Projektbeschreibung:

In der Stadt Glasgow waren die Schulen in einem schlechten Zustand, die Schülerzahlen gingen aufgrund der Altersstruktur der Bevölkerung zurück und die Schüler schnitten in den landesweiten Prüfungen in Schottland am schlechtesten ab. Außerdem blieben die Schüler dem Unterricht im Vergleich am häufigsten fern. Der Investitionsstau wurde auf mehr als £ 100 Mio. geschätzt. Diese Investitionen durchzuführen, hätte bei konventioneller Beschaffung fast 15 Jahre gedauert. Die Gelder für die Instandsetzung hätten außerdem in der Ausbildung der Schüler gefehlt. Aufgrund der Überkapazität der Schulen (46.000 Plätze für 29.000 Schüler) entschloss sich die Stadt Glasgow, eine Konzentration ihrer Schulstandorte vorzunehmen und deren Anzahl von 38 auf 29 zu verringern. Bei den verbleibenden Schulen handelte es sich somit insgesamt um 29 weiterführende Schulen sowie eine Grundschule. Da die Investitionen in neue Schulen in diesem Ausmaß von der öffentlichen Hand allein nicht zu tragen gewesen wären, aber dringend nötig waren, beschloss Glasgow privates Kapital im Rahmen der PFI zu erschließen. Dieses Projekt ist das Größte im Sektor Schulen, welches bislang unter der PFI umgesetzt worden ist.

Mit Vertragsschluss ging die Verantwortlichkeit für die Gebäudedienstleistungen auf den privaten Partner (3ED) über. 3ED übernahm außerdem die Verpflichtung, zeitnah 50 % der

benötigten IuK-Hardware zu installieren und die Investitionen in Neubau und Renovierung der Gebäude vorzunehmen.

Abweichend von der ursprünglichen Planung der Stadt, entschloss sich der private Partner aufgrund seiner Kalkulation der relevanten Projektkosten (Lebenszyklusbetrachtung) dazu, 12 Schulen neu zu bauen und 18 zu modernisieren.

Projektziele:

- Standards der Schulgebäude verbessern
- Fehlzeiten der Schüler verringern
- Schüler auf das Informationszeitalter besser vorbereiten können, d. h. Computer Hard- und Software für Schulungszwecke anschaffen
- Moral, Einstellung und Leistungsbereitschaft der Lehrer verbessern
- einen Beitrag zur Standortverbesserung Glasgows leisten

Vertragslaufzeit:

Der Gesamtauftrag besteht aus zwei Komponenten, die eine unterschiedliche Laufzeit haben: 30 Jahre für den Betrieb der Schulen und 10 Jahre für die IuK-Infrastruktur. Grund für die verkürzte Laufzeit des Vertrages im Bereich der IuK-Technologie sind die sektorenspezifischen Besonderheiten, welche keine Verbesserung der erzielbaren Ergebnisse im Rahmen längerer Vertragslaufzeiten erwarten lassen.

Auftragsvolumen:

Der private Partner hat £ 225 Mio. Bauinvestitionen und £ 15 Mio. Investitionen in IuK-Technologie zu tragen. Das Gesamtvolumen des Projektes (incl. Gebäudedienstleistungen und Finanzierung) liegt bei ca. £ 1,2 Milliarden.

Zahlungsmechanismus:

Insgesamt muss das Glasgow City Council ab Fertigstellung der Schulen ein jährliches Entgelt in Höhe von £ 40,5 Mio. an den privaten Partner bezahlen.

Benchmark:

Die Leistungserfüllung des privaten Partners wird anhand vertraglich vereinbarter Service-Levels gemessen, welche allgemeine Standards sowie Reaktionszeiten für die Korrekturbedarfe definieren. Da der Gesamtvertrag aus den beiden Einzelleistungen, der

Bereitstellung von Gebäuden und der Bereitstellung der IuK-Technologie besteht, sind für beide Teile eigene Anforderungsprofile definiert. Werden die vertraglich festgelegten Standards nicht erreicht, fallen entsprechende Abzüge an bzw. wird das Leistungsentgelt gekürzt.

Die Güte der Unterbringung in den Schulen hängt ab von der Verfügbarkeit von Klassenräumen und Einrichtungen der Schule, von der Anzahl der angebotenen Plätze für Schüler und der Erfüllung der Anforderungen an die Unterbringung in den Schulen (qualitativ).

Die Qualität des IuK-Systems hängt unter anderem vom Verhältnis der Nutzer zu den angebotenen Arbeitsplätzen, von der vollen Leistungsbereitschaft der Systeme und vom Umfang eventueller Störungen ab. Die höchste Priorität und damit den höchsten Einfluss auf die Bewertung der Leistungserbringung hat hierbei die Frage, ob ein Fehler oder Ausfall stadtwweit auftritt. Die niedrigste Auswirkung auf die Qualitätsbewertung haben Fehler auf der Desktop- oder Peripherieebene. Die Priorität ist verbunden mit der Anzahl der von einem Ausfall betroffener Nutzer.

Anreiz-/Beitragssystem:

Da der private Partner die Verantwortung für die beiden sehr verschiedenen Bereiche IuK-Technologie und Schulgebäude trägt, mussten auch für beide eigene Anreizsysteme entwickelt werden:

Gebäude:

Abzüge fallen an, wenn die Bauzeiten nicht eingehalten werden. Ist ein Gebäude nicht verfügbar, so braucht die Stadt Glasgow keine Zahlung leisten. Werden die erforderlichen Standards für die Verfügbarkeit nicht eingehalten, das Gebäude aber trotzdem genutzt, so muss für diese Nutzung des Gebäudes nur die Hälfte des ursprünglichen Entgeltes bezahlt werden. Der maximale Abzug bei schlechtem Betrieb liegt bei 30 %.

IuK-Systeme:

Das volle Entgelt für die IuK-Systeme wird bezahlt, wenn die Systeme bei allen Schulen einen festgesetzten Mindeststandard erreichen. Die Leistung wird über alle Schulen anhand vorher festgelegter Service-Level gemessen. Dauert die Errichtung der Systeme nach Übergang des Auftrages auf den privaten Partner zu lange, werden Abzüge vorgenommen.

Die Zahlungsströme für die beiden Teile sind unabhängig voneinander. Die Qualität der Unterbringung beeinflusst also nicht die Entgeltzahlung für die IuK-Systeme und vice versa.

Monitoring:

Der Betreiber Amey hat ein Computersystem installiert, welches die Gebäudedaten permanent abrufen und zu einer Zentrale weiterleitet. Die für die Glasgower Schulen zuständigen Beschäftigten von Amey, aber auch das Glasgow City Council als Auftraggeber können diese Daten jederzeit einsehen. Sie geben Auskunft darüber, welche Arbeiten wann und wo gemacht werden müssen und ob und wann sie erledigt wurden. Zudem kann jede Schule ihre spezifischen Daten einsehen, um ein Monitoring der Leistungserstellung zu ermöglichen. Es existiert ein gemeinsames System für den Auftraggeber, den Betreiber und dessen Subunternehmer. Dieses Prüfsystem ermöglicht dem Auftraggeber eine effektive Kontrolle bei geringen zusätzlichen Kosten der Kontrollen.

Das Monitoring durch das City Council erfolgt durch ein erfahrenes und extra für diese Aufgabe zusammengestelltes internes Team. Ursprünglich war daran gedacht worden, diese Aufgabe zusätzlich zu deren „normaler Beschäftigung“ von Angestellten der Stadt Glasgow ausführen zu lassen. Es wurde jedoch mit Blick auf das Anforderungsprofil der Aufgabe sowie der zusätzlichen Arbeitsbelastung der Angestellten hiervon abgesehen.

Vertragsauflösung/Ausstiegsklauseln:

Das Glasgow City Council kann den Vertrag beenden, wenn der private Partner seinen Pflichten dauerhaft nicht gewissenhaft nachkommt, d. h. wenn Schulen nicht verfügbar sind oder wenn der Betrieb von schlechter Qualität ist. Während der Bauphase war die Stadt Glasgow zum Ausstieg berechtigt, sofern der private Partner die Arbeiten auf der Baustelle für mindestens 30 Tage zusammenhängend oder mindestens 90 Tage eines Jahres unterbrach. In der Betriebsphase muss eine Warnmitteilung an den privaten Partner ergehen, bevor ihm oder einem seiner Erfüllungsgehilfen wegen schlechter Leistung gekündigt werden kann. Weitere sofortige Kündigungsgründe sind die Insolvenz des privaten Partners sowie Force Majeure Ereignisse, welche die Leistungserstellung für mehr als sechs Monate unmöglich machen. Außerdem zieht ein Bestechungsversuch die sofortige Kündigung des Vertrages durch die öffentliche Seite nach sich. Generell kann die Stadt Glasgow das Vertragsverhältnis beenden, indem dieses dem privaten Partner sechs Monate im Voraus angezeigt wird und er eine vereinbarte Kompensationszahlung erhält.

Rückübereignung:

Bezüglich einer Rückübereignung liegen keine Daten vor.

Beschaffungsprozess:

Art des Beschaffungsprozesses:

Die Leistungsbeschreibung erfolgte funktional. Über die Outputspezifikationen der extra für dieses Projekt gegründeten SPG wurden die Anforderungen ermittelt. Die Teilbaugenehmigungen für die Gebäude waren durch die öffentliche Hand beantragt und einzuholen. Die entsprechenden Gesamtbaugenehmigungen nach der Ausführungsplanung hatte der privaten Partner einzuholen.

Innovationen wurden dadurch ermöglicht, dass sich die öffentliche Hand konsequent auf ihre Bedürfnisse konzentrierte. Die Spezifikationen des Auftraggebers waren bei Ausschreibung bekannt. Der private Partner konnte somit seine gesamte Expertise bereits in der Planungsphase mit einbringen und Lösungsansätze entwickeln, welche den Bedürfnissen der Stadtverwaltung Rechnung trugen und die Lebenszykluskosten minimierten.

Projektzeitplan:

Februar 1998:	Beschluss über die Rationalisierung der Schullandschaft, Machbarkeitsstudie (<i>feasibility study</i>) für die Finanzierung
Juni 1998:	Festlegung der Rahmenbedingungen des Projektes (Outline Business Case (OBC))
August 1998:	8 Bieter bekunden Interesse an der Ausschreibung
November 1998:	Veröffentlichung der Ausschreibung (Invitation To Negotiate – ITN)
Juni 1999:	Die Bieter benennen ihr niedrigstes endgültiges Angebot (Best and Final Offer – BAFO)
Oktober 1999:	Benennung des bevorzugten Bieters, dann weitere Verhandlungen
Juni 2000:	Vertrags- und Darlehensunterzeichnung mit 3ED Glasgow Ltd.
Juli 2000:	Finanzierung steht (Financial Close)
August 2000:	Einführung der IuK-Technologie
August 2000:	Übergang des Auftrages

Mai 2001: Baubeginn

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

Das Glasgow City Council befolgte die Richtlinien des britischen Finanzministeriums (HM Treasury Guidance) in der Ermittlung des *Value for Money* (VfM) und stellte mit Hilfe des *Public Sector Comparator* (PSC) fest, dass die Ersparnisse bei privater Realisierung bei 6 % bezogen auf den Kapitalwert des Leistungsentgeltes (NPV) lagen. Die absoluten Zahlen betragen £ 460 Mio. für den PSC und £ 434 Mio. für das Angebot des privaten Bieters.

Vorteile wurden dadurch erzielt, dass dem privaten Partner ein großer Spielraum dahingehend eingeräumt wurde, wie er das ihm an die Hand gegebene (Schul-)Portfolio gestaltet bzw. bewirtschaftet. Der Private war auf diese Weise flexibel in der Frage, Schulen zu erneuern oder komplett neu zu bauen. Außerdem wurden durch das Bündeln der Schulen zu einem Gesamtpaket Kosteneinsparungen ermöglicht, da durch die Zusammenlegung von Prozessen *economies of scale* erzielt werden konnten.

Eventuelle Gewinne aus einer möglichen Refinanzierung der abgeschlossenen Kreditverträge kommen ab einer bestimmten Schwelle dem öffentlichen und dem privaten Partner je zur Hälfte zugute.

Risikoallokation:

Tab. 10: Risikoallokation Glasgow Secondary Schools

Risiko	Öffentlicher Sektor trägt das Risiko	Privater Sektor trägt das Risiko
Strategische Risiken		
Ausübung der Ausbildung	✓	
Ab-/ Zuwanderungen von Schülern	✓	
Verlust an Belegschaft	✓	
Zukünftige Schließungen von Schulen (wenn nötig)	✓	
Konzeptions- und Ausführungsrisiken		
Änderungen in den Anforderungen an die Schulgebäude (kapazitativ)	✓	
Verfügbarkeit und Planung neuer Grundstücke		✓
Baukosten		✓
Bauzeit		✓

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Gebäudequalität		✓
Inbetriebnahme		✓
Transfer		✓
Änderung in Entwurf und Konstruktion		✓
Verborgene Mängel		✓
Planungsrisiken		✓
Betrieb		
Änderungen in den Anforderungen (operational)	✓	
Entwicklung der Kosten		✓
Kosten des gelieferten Service		✓
Wartung		✓
Änderung in den Betriebsmethoden		✓
Output- und Leistungsspezifikationen nachkommen		✓
Schulnutzung		
Kapazität der Schulen	✓	
Vandalismus durch Schüler	✓	
Risiko aus der Nutzung außerhalb der Schulzeiten		✓
Sicherheit		✓
Vandalismus durch Dritte		✓
IuK-Technologie		
Änderungen in den Anforderungen an die IuK-Ausstattung	✓	
Nicht funktionierende Infrastruktur		✓
Systemfehler		✓
Reinvestitionskosten		✓
Veraltete Ausstattungen		✓
Finanzierungs- und Gesetzesrisiken		
Inflationsrisiko	✓	
Änderungen in der Schulgesetzgebung	✓	
Restwert der Gebäude	✓	
Entwicklung des Zinsniveaus		✓
Allgemeine Gesetzgebung (daraus result. Kosten werden bis zu einer Höhe von £ 4,5 Mio.vom Privaten getragen)	✓	✓

Finanzierung:

Tab. 11: Übersicht Finanzierung Glasgow Secondary Schools

Kapital	Betrag (GBP Tsd.)	Laufzeit (Jahre)	Marge -Bauzeit	Marge -Betrieb	Zins
Eigenkapital	30,8 Mio	N/A	N/A	N/A	N/A
Kredit	277,25 Mio.	27	LIBOR +105 bp	LIBOR +75-95 bp	N/A
GESAMT	308,05				

Ca. 40 % (£ 105 Mio.) des Darlehen der Halifax werden nach zwei Jahren (der vorraussichtlichen Bauzeit) durch ein Darlehen der Europäischen Investment Bank (EIB) abgelöst.

Fördermittel:

Das Glasgow City Council erhielt £ 14,7 Mio. p. a. von der Scottish Executive. Das ist der gleiche Betrag, den die Stadt Glasgow ansonsten im Rahmen des *Grant Aided Expenditure* (GAE) Kapitals erhalten hätte. Die durch die EIB ausgereichten Kreditfazilitäten in Höhe von ca. £ 105 Mio. sind gekennzeichnet durch eine Verzinsung unterhalb der Marktkonditionen.

Lessons learned:

- Eine Kernbotschaft des Projektes ist, dass durch die erlaubte Flexibilität ein großer Vorteil erreicht werden konnte: Der private Partner 3ED betrachtet das Portfolio der bereitzustellenden Leistungen und deren Kosten über den gesamten Lebenszyklus und beschloss daraufhin, zwölf Schulen neu zu bauen und nicht nur die zwei ursprünglich von der Stadt Glasgow angedachten. Das ermöglichte nicht nur einen besseren Value for Money aus Sicht der Stadt Glasgow, sondern eröffnete auch Spielräume auf der politischen Ebene.
- Eine wichtige Erkenntnis aus diesem Projekt ist weiterhin, dass mit Blick auf die Transaktionskosten und die Handhabbarkeit eines Projektes, tendenziell auch eine Begrenzung im Hinblick auf die Komplexität und Größe derartiger Projekte existiert. Das Glasgower Schulprojekt lag nahe an dieser oberen Grenze.
- Zudem lässt sich feststellen, dass bei PPP-Projekten durchaus auch weitere Ansätze mit Blick auf das zu erbringende Leistungsspektrum erfolgreich realisiert werden können. Insofern sollte fallbezogen geprüft werden, ob auch „artfremde“ Leistungs-

komponenten im Rahmen eines PPP-Projektes gebündelt werden können. Im Beispiel von Glasgow geschah dies durch die Verknüpfung von hochbaulichen Infrastruktur- und IuK-Leistungsbestandteilen.

- Seit Betriebsbeginn gibt es immer wieder kleinere Probleme, obwohl die Leistung, welche die Schulen erhalten, besser ist, als sie bei nicht privat realisierten Projekten wäre. Diese Probleme betreffen insbesondere den Bereich des von der öffentlichen Hand zum Betreiber gewechselten Personals. Es sollte also im Rahmen der Planung eines PPP-Projektes und auch in der anschließenden Umsetzung untersucht werden, inwieweit durch PPP-Strukturen neue Problemfelder entstehen können.
- Klassischerweise kann der private Partner das Risiko "Vandalismus während der Schulzeit" nicht tragen, da ihm im Gegensatz zur öffentlichen Hand keine Macht über die Schüler zusteht. Jedoch kann der private Partner sehr wohl die Verantwortung für Vandalismusschäden durch Dritte tragen, da er auf diese Einfluss nehmen kann.

Allgemeine Einschätzung des Auftraggebers:

Auftraggeber und Auftragnehmer stimmten beide darin überein, dass im Verlauf des Projektes ein großes Maß an Vertrauen zwischen den Partnern erreicht worden ist. Dies wurde auch durch die Zusammensetzung des Projektteams für den Neubau erreicht, in welchem ein höhergestelltes Mitglied des Schuldezernates der Stadt den Vorsitz innehatte. So wurde sichergestellt, dass letztlich alle Entscheidungen unter der Kontrolle des öffentlichen Partners blieben und seine Anforderungen erfüllt werden konnten.

3.2.1 Quellenverzeichnis

- BBC (2001): BBC News Online: UK: Scotland: „Compensation call over school closure“, 20.08.01
- Dealogic (200x): Full Profile: Glasgow Secondary Schools
- Howcroft, A. J. (2003): E-Mail-Befragung Adrian J. Howcroft, PricewaterhouseCoopers, United Kingdom am 04.04.2003
- Scottish Parliament (2002): Finance Committee, 5th Report 2002, Report on Public Private Partnerships, Volume 1: Report
- Scottish Executive (2000): Glasgow: DC role in PPP initiative, Scottish Awards for Quality in Planning 2000
- Commendation for development control, 9. Glasgow: Secondary Education: Development Control Role in the Public Private Partnership Initiative, nominated in 2000 by Glasgow City Council
- Service Works Ltd. (1999-2002): Case Study – Glasgow Schools PFI
- Stewart, B. (2001): PPP – ein Modell für NRW? Präsentation von Brian Stewart, Project Manager in der Partnership & Investment Unit Glasgows, im Rahmen des Internationalen Symposiums „Public Private Partnership“ des nordrhein-westfälischen Finanzministeriums am 26.10.2001

3.3 Bridgend and Fazakerley Prisons

Projektbezeichnung:

Bridgend (Parc) und Fazakerley Prisons (Altcourse)⁷¹

Bau von zwei neuen Gefängnissen

Bridgend and Fazakerley sind zwei unabhängige Projekte, die aber aufgrund ihres parallelen Verlaufes und gleichzeitiger Beschaffung als eine Fallstudie betrachtet und dargestellt werden (ebenso wie im Gutachten des National Audit Office).

Projektstandort:

Bridgend befindet sich in South Wales, United Kingdom.

Fazakerley befindet sich in Liverpool, United Kingdom.

Projektsektor:

Gefängnisse

Projekttyp:

Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb, wobei die Betreiberverträge über einen Zeitraum von 25 Jahren laufen und die Objekte am Ende der Laufzeit an die öffentliche Hand übertragen werden. (PFI-)Konzession.

Öffentliche Auftraggeber:

HM Prison Service ("Prison Service" (HMPS), Dienststelle der Zentralregierung)

Private Auftragnehmer:

Bridgend

Projektgesellschaft: Bridgend Custodial Services Ltd.

Betreiber: Securicor Custodial Services Ltd

⁷¹ Die ursprünglichen Projektnamen waren "Bridgend" and "Fazakerley". Inzwischen wurden sie in "Parc" bzw. "Altcourse" umbenannt, werden aber meistens als "Bridgend and Fazakerley Gefängnisse" erwähnt.

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Bauunternehmer (Construction & Design): Costain Group plc, (Skanska International Building AB), John Seifert Architects, WS Atkins Ltd.

Eigenkapitalgeber: Securicor Custodial Services Ltd. (40 %), Costain Group plc (20 %), Skanska International Building AB (20 %), WS Atkins Ltd. (10 %), John Seifert Architects (10 %)

Fremdkapitalgeber: NatWest Markets, Lloyds Bank plc und andere

Fazakerley

Projektgesellschaft: Fazakerley Prison Services Ltd. (FPSL)

Betreiber: Group 4 Securities NV

Bauunternehmer (Construction & Design): Carillion plc (übernahm Tarmac Construction Ltd.)

Eigenkapitalgeber: Group 4 Securities NV (50 %), Carillion plc (übernahm Tarmac Construction Ltd.) (50 %)

Fremdkapitalgeber: Bank of America International Ltd., ABN AMRO Bank NV (London) und andere

Projektstruktur:

Abb. 9: Organigramm Bridgend

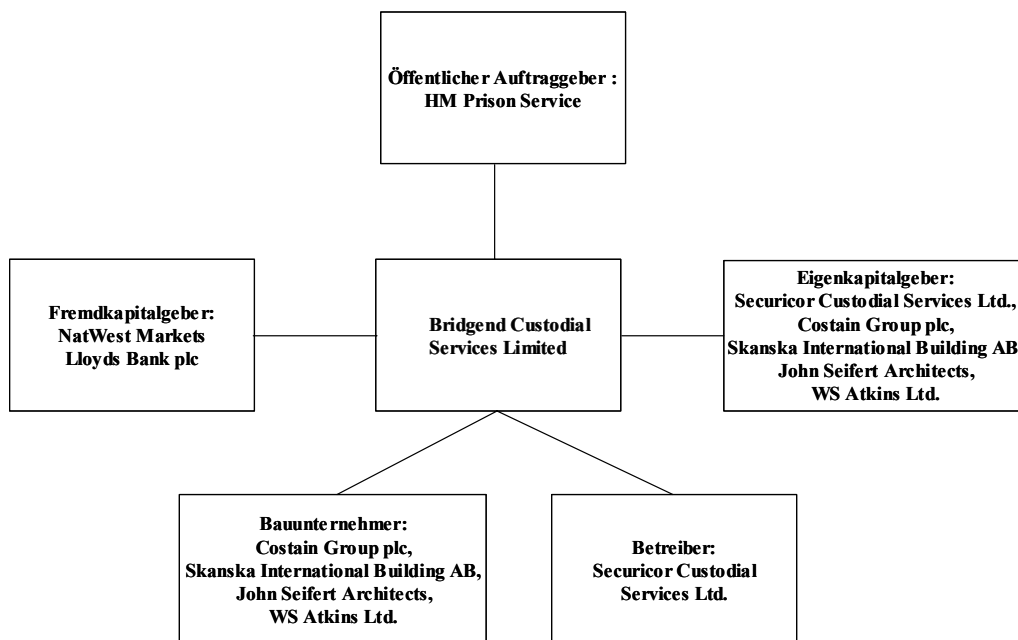
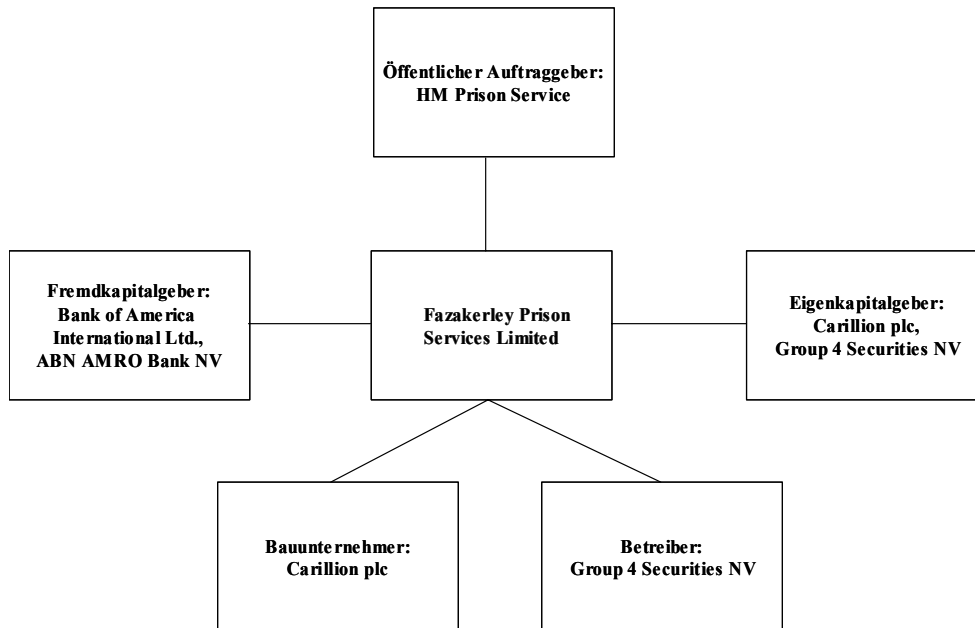


Abb. 10: Organigramm Fazakerley



Projektbeschreibung:

Die privaten Auftragnehmer sind sowohl für die Hauptleistung (Betreuung der Gefangenen) als auch für die Nebenleistungen, wie z. B. Catering, Ausbildung der Häftlinge und medizinische Versorgung vor Ort, verantwortlich. In beiden Gefängnissen werden größtenteils Gefangene aufgenommen, für die zwar einerseits nicht die höchste Sicherheitsstufe nötig ist, aber andererseits die Fluchtgefahr minimiert werden muss (sog. Kategorie B).

Projektziele

Zum Zeitpunkt des Beschaffungsprozesses herrschte eine anhaltende und ansteigende Nachfrage nach verfügbaren Gefängnisplätzen. Durch den Neubau der beiden Gefängnisse sind 1.400 neue Gefängnisplätze geschaffen worden, die vor dem Hintergrund steigender Gefangenzahlen dazu dienen sollten, zusätzliche Kapazität für die Gefangenenunterbringung zu erschließen.

Die öffentliche Hand, HM Prison Service, definierte keine formellen Ziele für die beiden betrachteten PFI-Projekte, identifizierte jedoch die folgenden Absichten:

- Die Anforderungen an neue Gefängnisplätze sollten mit den Leitfäden für den Betrieb von Gefängnissen konsistent sein.

- Auswahl der besten verfügbaren Lösungskonzepte bezüglich der Planung, des Baus, des Betriebs und der Finanzierung (Wirtschaftlichkeit).
- Die Projekte sollten im Vergleich zu traditionellen Beschaffungsmethoden nachweisbare Vorteile erbringen sowie einen Risikotransfer ermöglichen.
- Es bestand die Absicht die Verträge bis zum 31. März 1995 zu vereinbaren.

Vertragslaufzeit

Beide Projekte wurden innerhalb von drei Jahren erbaut und werden über einen Zeitraum von 25 Jahren durch die privaten Auftragnehmer betrieben.

Auftragsvolumen

Bridgend:

Kategorie B Gefängnis mit 800 Gefängnisplätzen - weist bezüglich der Bauleistung einen Wert von £ 74 Milio. auf. Der Barwert des Leistungsentgeltes über die gesamte Projektlaufzeit beträgt £ 266 Milio.

Fazakerley:

Kategorie B Gefängnis mit 600 Gefängnisplätzen - weist bezüglich der Bauleistung einen Wert von £ 88 Milio. auf. Der Barwert des Leistungsentgeltes über die gesamte Projektlaufzeit beträgt £ 247 Milio.

Die Anzahl der verfügbaren Gefängnisplätze konnte mittlerweile - auf 900 bei Bridgend und 850 bei Fazakerley - erhöht werden.

Vergütungsmechanismus

Bis zum Zeitpunkt der Eröffnung und Betriebsbereitschaft der beiden Gefängnisse fallen keinerlei Zahlungen an. Das zu zahlende Leistungsentgelt basiert größtenteils auf der "Verfügbarkeit" der Gefängnisplätze. Ist ein Gefängnisplatz "verfügbar", ist der Prison Service dazu verpflichtet – unabhängig, ob der Platz belegt ist oder nicht – ein Tagesentgelt, welches auf monatlicher Basis gezahlt wird, an die privaten Auftragnehmer zu zahlen. Die vorgeschriebene Verfügbarkeit eines Gefängnisplatzes ist durch bestimmte Voraussetzungen definiert, die vertraglich festgelegt sind. Ein Gefängnisplatz ist nicht nur eine Zelle, sondern beinhaltet eine Reihe von vorgeschriebenen Funktionen (z. B. adäquate

Anzahl von Wärtern und anderem Personal, angemessene medizinische Versorgung, Verpflegung).

Benchmark

Der Preis pro Gefängnisplatz ist unter Bezug auf einen Ausgangswert festgesetzt worden, der im Zeitablauf über verschiedene Indices angepasst wird. Die Komponenten des zu zahlenden Preises werden ohne Rücksicht auf Abzüge indexiert. Dieser zu zahlende Preis pro Gefängnisplatz wurde unter Betrachtung konkurrierender Angebote festgelegt und als wirtschaftlichste und kostengünstigste Variante für den Prison Service eingestuft. Der Lohnanteil innerhalb der Betriebskosten (ca. 60 %) wird mit dem RPI (Retail Price Index) plus 2 % indexiert, der Rest der Betriebskosten nur mit dem RPI.

Die Auftragnehmer können bestimmte andere Erhöhungen des Leistungsentgeltes (bezüglich spezieller Betriebs- oder Unterhaltungskosten des Gefängnisses) fordern, die sich aus Faktoren ergeben, die außerhalb ihres Verantwortungsbereiches liegen.

Anreiz-/Beitragssystem

Folgende Tatbestände können Gründe für eine Minderung des Tagessatzes pro Gefängnisplatz sein:

1) Falls die Anzahl der Doppelbelegungen (d. h. zwei Gefangene teilen sich eine Gefängniszelle) einen zulässigen Schwellenwert für mehr als zwei Tage übersteigt, wird der zu zahlende Tagessatz pro Gefängnisplatz um bis zu 5 % gemindert. Dieser Schwellenwert ermöglicht dem Konsortium eine ordnungsgemäße Wartung der Zellen durchzuführen, während gleichzeitig sicherheitsgefährdende Überbelegungen vermieden werden können.

2) Werden bestimmte Qualitätsstandards nicht erfüllt, wird der Tagessatz pro Gefängnisplatz ebenfalls bis zu 5 % gemindert. Die Performance wird anhand eines Punktbewertungssystems evaluiert. Bevor es überhaupt zu Tagessatzkürzungen kommt, muss die Gesamtpunktzahl ein bestimmtes Level überschreiten, welches quartalsweise betrachtet wird.

Monitoring

Die Performance wird anhand einer Auswahl von Indikatoren evaluiert, die sich auf die effiziente Verwaltung und den effizienten Betrieb der Gefängnisse beziehen (z. B. Fluchtversuche, Bereitstellung von Aktivitäten für Gefangene außerhalb ihrer Zelle, etc.). In

jedem der Gefängnisse wird durch einen Prison Service Controller die Einhaltung eben dieser Performanceauflagen überprüft und überwacht.

Vertragsauflösung/Ausstiegsklauseln

Falls es zu gravierenden Verstößen des privaten Betreibers bezüglich seiner Verpflichtungen kommt oder dieser insolvent wird, ist der Prison Service ermächtigt, den Vertrag zu beenden. Sind ausstehende Verbindlichkeiten vorhanden, haben die Fremdkapitalgeber des Konsortiums das Recht durch eine direkte Übereinkunft mit dem Prison Service einen alternativen Betreiber zu bestimmen. Machen die Fremdkapitalgeber des Konsortiums keinen Gebrauch von ihrem Recht, hat der Prison Service das Eingriffs-/ Verfügungsrecht das Gefängnis selber zu einem Preis von "Kosten plus 5 %" zu betreiben. Sie können aber auch den Vertrag kündigen und bezahlen dann den geringeren Betrag der ausstehenden Verbindlichkeiten oder den Kapitalwert des Leistungsentgeltes über die verbleibende Vertragslaufzeit. Ferner hat der Prison Service das Recht, den Vertrag freiwillig nach fünf Jahren zu beenden, in dem er dem Konsortium die ausstehenden Verbindlichkeiten und einen fairen Marktwert für das Eigenkapital bezahlt. Obwohl der Prison Service im Zuge des Vertrages viele Vollmachten und viele Rechte inne hat, liegt der Schwerpunkt eher auf der Erneuerung oder Ersetzung eines Elementes des Vertrages, als auf der Beendigung des Gesamtvertrages.

Rückübereignung

Beide Gefängnisse werden nach 25 Jahren Betriebsphase durch die private Hand an die öffentliche Hand übereignet.

Innovative, seltene oder bemerkenswerte Charakteristika:

Das von der Bridgend Custodial Services Ltd. unterbreitete Angebot basierte auf einem Design, das wesentlich raumsparender war als das ihrer Mitbewerber (und ebenfalls als der traditionelle Beschaffungsprozess des Prison Service). Das Design, welches bei Bridgend übernommen wurde, reduzierte eindeutig die Kosten und wurde später bei weiteren Gefängnisneubauten eingesetzt.

Der Prison Service hatte die beiden Verträge an unterschiedliche Bieter vergeben, da es als problematisch angesehen wurde, zwei so bedeutende Projekte an nur einen Bieter zu vergeben. Diese Entscheidung berücksichtigt das potentielle Risiko, dass, wenn ein einzelner Auftragnehmer in einem neuen Markt ein ungetestetes Prototypdesign anwendet, möglicherweise der Betrieb an beiden Gefängnisstandorten nachteilig beeinflusst werden

könnte. Der Prison Service verfolgte mit diesem Ansatz auch die Absicht, eine Konzentration des Marktes auf nur einen Anbieter zu vermeiden, um einen gesunden Wettbewerb bezüglich zukünftiger PFI Beschaffungsprojekte sicherzustellen. Durch die Einbindung von zwei verschiedenen Auftragnehmern erhoffte sich der Prison Service positive Effekte auf den sich entwickelnden Markt, u. a. eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit zukünftiger PFI Gefängnisprojekte, z. B. die Entwicklung einer neuen Bautechnik zur Errichtung von zusätzlichen Gebäudetrakten bei bestehenden Gefängnissen. Es war somit eine bewusste Entscheidung des Prison Service, die beiden Aufträge nicht an denselben günstigsten Einzelanbieter zu vergeben, obwohl dies zu zusätzlichen Kosten in Höhe von £ 19 Milio. führte.

Da sich im November 1999 die Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten bezüglich Kreditfinanzierungen aus der Sicht der Projektgesellschaft verbessert hatten, wurde die Finanzierungsstruktur des Fazakerley Gefängnisses optimiert und neu gestaltet. Dies beinhaltete:

- Eine Verlängerung der Kreditlaufzeit des Kredites der Projektgesellschaft
- Eine Minderung der Kreditmarge für diesen Kredit
- Die Vereinbarung eines festen Zinssatzes über die gesamte Kreditlaufzeit
- Vorzeitige Rückzahlung des nachrangigen Kredites an die Anteilseigner

Beschaffungsprozess:

Art des Beschaffungsprozesses

Der Beschaffungsprozess wurde von einem externen Projektmanager gesteuert, der am Anfang des Prozesses beauftragt wurde. Der Projektmanager arbeitete zusammen mit einem Team bestehend aus Prison Service Mitarbeitern und wurde unterstützt von HM Treasury Solicitors, einem juristischem Berater sowie einem Financial Adviser. Ein Mitglied des „Private Finance Panel Executive“, dem Vorläufer der HM Treasury Taskforce, agierte als unabhängiger Betrachter gegenüber dem Bewertungsausschuss und nahm damit eine kritische und wichtige Rolle als Vermittler zwischen der öffentlichen und privaten Hand während der Vertragsverhandlungen ein.

Die Angebote, die dem Prison Service vorlagen, wurden anhand der Kriterien Lieferbarkeit, Preis, Qualität und Innovation ausgewertet. Eine Gewichtung der Bewertung fand sowohl hinsichtlich Qualität als auch Innovation wie folgt statt: Aufrechterhaltung der Ordnung,

Kontrolle, Disziplin und Bereitstellung einer sicheren Einrichtung (20 %), Betreuung der Gefangenen (20 %), Bereitstellung ordnungsgemäßer Bedingungen, die den Bedürfnissen der Gefangenen entsprechen (15 %), Bereitstellung adäquater Management Systeme (15 %) Bereitstellung eines effektiven Systems zur Behandlung von Verstößen der Gefangenen (12 %), Hilfestellung bei der Vorbereitung auf den Wiedereingliederungsprozess der Gefangenen (12 %) und Sensibilität bezüglich der lokalen Umgebung (6 %). Diese Kriterien wurden bereits bei der Ausschreibung bekannt gegeben, um sicherzustellen, dass sich die Bieter bewusst sind anhand welcher Auswertungskriterien ihre Angebote von der HMPS evaluiert würden.

In Übereinstimmung mit der Ankündigung im „Official Journal of the European Community“ (OJEC) fand die ursprüngliche Ausschreibung im Rahmen eines nicht offenen Verfahren im Sinne der EU-Beschaffungsprozessbestimmungen statt. Die Entscheidung das nicht offene Verfahren zu nutzen, war nach damaligem Verständnis die beste Lösung. Jedoch war keine der zur Ausschreibung eingeladenen Bieter in der Lage, alle Bedingungen des HM Prison Service zu erfüllen, so dass keines der Angebote konform war, da keiner der Bieter die geforderten Mindestanforderungen realisieren konnte. Aufgrund dieser Bedenken revidierte der HM Prison Service seine Outputspezifikationen in Bezug auf Risikoallokation sowie Design- und Betriebsfragen, berief Treffen mit den Bietern ein und startete eine zweite Ausschreibung diesmal nach dem Verhandlungsverfahren. Dieser Prozess verzögerte die endgültige Vertragsunterzeichnung um vier Monate.

Es bleibt festzuhalten, dass mögliche bzw. wahrscheinliche Reaktionen von Bietern auf die Bedingungen, Risikoallokation etc., die in der Ausschreibung definiert werden, bereits während des Entstehungsprozesses der Ausschreibung sorgfältig analysiert werden sollten.

Anzahl der Bieter und Wettbewerb

Es wurden Projektinformationen an 60 in Frage kommende Bieter versendet.

10 interessierte Parteien antworteten auf diese Projektinformationen.

6 Bieter - erste Ausschreibung

5 Bieter - revidierte Ausschreibung

Tab. 12: Preisentwicklung im Verhandlungsverfahren Bridgend and Fazakerley Prisons

Phase des Bietprozesses Bridgend	Securicor Costain Konsortium in £ Mio.	Group 4/ Tarmac in £ Mio.	Premier Prison Services in £ Mio.
Best and Final Offer	254	286	367
Vertragsabschluss	266		

Phase des Bietprozesses Fazakerley	Securicor Costain Konsortium in £ Mio.	Group 4/ Tarmac in £ Mio.	Premier Prison Services in £ Mio.
Best and Final Offer	221	252	272
Vertragsabschluss		247	

Projekt-Zeitplan:

- Beginn des Projektentwicklungsprozesses ("Kontakt" zu Bietern) September 1993
- Vergabeankündigung im europäischen Amtsblatt (OJEC) November 1993
- Veröffentlichung der Ausschreibung (ITT: Invitation to tender) Juli 1994
- Einreichung der Angebote November 1994
- Die eingegangenen Angebote waren nicht konform mit der Ausschreibung: Um konforme Angebote zu erhalten, wechselte der Prison Service vom nicht offenen Verfahren zum Verhandlungsverfahren im Zuge des Beschaffungsprozess Dezember 1994
- Prison Service trifft sich mit den Bietern, um Themen wie Risikoallokation, Konzeption und Betrieb neu zu besprechen Januar 1995
- Erneute Veröffentlichung der Ausschreibung (revised ITT) Februar 1995
- Einreichung d. Angebote auf d. geänderte Ausschreibung März 1995
- Auswahl d. bevorzugten Bieters (preferred bidder) Mai 1995
- Vertrags- u. Darlehensunterzeichnung Fazakerley Dezember 1995
- Vertrags- und Darlehensunterzeichnung Bridgend Januar 1996
- Volle Betriebsbereitschaft Bridgend (tatsächlich) November 1997

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

- Volle Betriebsbereitschaft Bridgend (geplant) März 1998
- Volle Betriebsbereitschaft Fazakerley (tatsächlich) Dezember 1997
- Volle Betriebsbereitschaft Fazakerley (geplant) August 1998

Der gesamte Beschaffungsprozess erstreckte sich über einen Zeitraum von 25 Monaten, gemessen vom Zeitpunkt der Vergabekündigung im europäischen Amtsblatt (OJEC Bekanntgabe) bis zum Abschluss der Vertragsverhandlungen mit den Banken.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

Gemäß NAO Report und anderen Quellen identifizierte der Prison Service die folgenden Vorteile der abgeschlossenen PFI Verträge im Vergleich zu einem teilweise oder vollständig durch die öffentliche Hand beschafften Projekte:

- Die erwartete Planungsdauer und Bauzeit - 40 Monate bei Bridgend und 41 Monate bei Fazakerley - ist bedeutend kürzer als bei Gefängnissen, die bisher durch die öffentliche Hand erbaut wurden. Bridgend und Fazakerley könnten daher um 45 % schneller geöffnet werden als der Durchschnitt einer Auswahl von konventionell erbauten Gefängnissen. Als Grund für die Bauzeitverkürzung wird die Verknüpfung von Planungs- und Bauphase genannt sowie das Fehlen von zusätzlichen Abnahmetermen, bevor das Gefängnis betriebsbereit war.
- Bei Durchführung der Projekte durch die private Hand beträgt der NPV für Bridgend £ 266 Mio. und für Fazakerley £ 247 Mio. Bei einer öffentlichen Bereitstellung beträgt der NPV für Bridgend £ 319 Mio. und für Fazakerley £ 248 Mio. Daraus ergeben sich für beide Gefängnisse insgesamt geschätzte Einsparungen von £ 54 Mio., davon £ 53 Mio. bei Bridgend. und £ 1 Mio. bei Fazakerley. Bei Fazakerley konnte aufgrund von marktpolitischen Überlegungen bezüglich der Vergabe an zwei verschiedene Bieter nur eine geringere Ersparnis erzielt werden, da der Auftrag nur an den zweitgünstigsten vergeben werden konnte. Somit konnte der Kapitalwert (NPV) des Leistungsentgeltes über die Vertragslaufzeit im Vergleich zu einer risikoadjustierten öffentlichen Beschaffung (PSC), um mehr als 10 % reduziert werden.
- Es konnten einige der wichtigsten Risiken im Bau- und Betriebsbereich auf den privaten Sektor übertragen werden. Die vorgeschlagene Risikoallokation maximierte den Anreiz, dem Beteiligten ein Risiko zuzuordnen, der es am effizientesten kontrollieren kann.

- Die PFI-Lösung ermöglichte einige innovative Planungslösungen sowie Betriebsmethoden, die in den Prozess eingebracht und implementiert wurden.

Risikoallokation:

Das Belegungsrisiko (Volumenrisiko) liegt bei der öffentlichen Hand. Sobald die Zahl der zugewiesenen Gefangenen oberhalb der vertraglich vereinbarten Grenze liegt, erhält der private Betreiber eine Ausgleichszahlung. Diese soll die zusätzlich entstehenden Kosten durch die Überbelegung abdecken und war ein Ergebnis der Verhandlungen während des Ausschreibungsprozesses.

Grundsätzlich sind sicherlich Gründe denkbar, die dafür sprechen, einen Teil des Volumenrisikos bei PFI Verträgen an den privaten Partner zu transferieren. So gab es zu Beginn der Ausschreibung den Ansatz, einen Teil des Belegungsrisikos an den privaten Partner weiterzugeben. Dieses stellte sich jedoch als nicht akzeptabel für den privaten Partner heraus, da die Anzahl und Verteilung der Gefangenen auf die jeweiligen Gefängnisse vollständig in den Verantwortungsbereich der öffentlichen Hand fallen. Unter diesen Umständen ist der private Partner nicht in der Lage das Belegungsrisiko zu übernehmen, da es ansonsten zu Verzerrungen des Anreizsystems beim Prison Service bezüglich der Gefangenenbelegung kommen könnte. Außerdem könnten niedrigere Betriebskosten auf Seiten des privaten Betreibers in Verbindung mit einer steigenden Nachfrage nach Gefängnisplätzen das Belegungsrisiko verwässern.

Tab. 13: Risikoallokation Bridgend and Fazakerley Prisons

Risiko	Öffentlicher Sektor trägt das Risiko	Privater Sektor trägt das Risiko
Konzeption- und Ausführungsrisiken		
Bauzeit		✓
Bereitstellung entspricht nicht den festgelegten Spezifikationen des Projekts		✓
Kosten der Unterbringung von Gefangenen bei verspäteter Fertigstellung	✓	✓
Baukosten		✓
Die Bauart des Gefängnisses erzeugt Schwierigkeiten für den Betrieb oder der Betrieb erfordert eine andere Ausgestaltung		✓
Beachtung der Planungsbedingungen		✓
Betrieb		

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Entwicklung der Kosten	✓	✓
Betreiber kann vereinbarte Leistung nicht erbringen		✓
Obwohl kein Fehler des Betreibers vorliegt, beendet der Prison Service den Vertrag	✓	
Interventionen sind aufgrund des Verlustes der Kontrolle über das Gefängnis notwendig	✓	✓
Wiederherstellung des Gefängnisses bei Beschädigungen		✓
Wartung		✓
Weniger Gefängnisplätze verfügbar als vertraglich vereinbart		✓
Verbesserungen machen die bestehende Technologie obsolet		✓
Volumen		
Weniger Gefangene als verfügbare Plätze	✓	
Mehr Plätze werden benötigt aufgrund der ansteigenden Gefängnisbelegung	✓	
Mix der Gefangenen innerhalb der Kategorien oder Wechsel der Kategorien selbst	✓	✓
Gesetzgebung/Auflagen		
Veränderungen des Gefängnisrechts erhöhen die Kosten	✓	
Veränderungen von Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen erhöhen Kosten	✓	✓
Andere Bestimmungen erhöhen Kosten	✓	✓
Versicherung gegen Schäden	✓	✓
Versicherung gegen Schäden durch Dritte		✓
Finanzierungsrisiken		
Zinssatzänderungen		✓
Inflationsrisiko	✓	✓
Steueränderungen	✓	✓
Restwert	✓	

Finanzierung:

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Aufbau der Finanzierungsstruktur der beiden Projekte (Finanzierungstyp, Betrag, Zinssatz, Laufzeit).

Tab. 14: Übersicht Finanzierung Bridgend and Fazakerley Prisons

Finanzierungstyp	Betrag in £ Mio.	Zinssatz/Marge	Laufzeit ab Financial Close
Bridgend			
Basiskredit	72,0	9.6235% - Bauphase 9.4730% - erste 5 Jahre Betrieb 9.5735% - restliche Laufzeit zu den genannten Zinssätzen liegen keine Angaben über die Margen vor	15.11.2013
Standby-Kredit	5,0	1.65% über LIBOR - Bauphase 1.50% über LIBOR - erste 5 Jahre Betrieb 1.60% über LIBOR - restliche Laufzeit	15.11.2013
Banken		NatWest Markets, Lloyds Bank plc (Konsortialführer) Royal Bank of Scotland plc, Credit Agricole, MeesPierson Group, De Nationale Investeringsbank NV, Bayerische Vereinsbank AG, Credit Lyonnais, Westdeutsche Landesbank	
Eigenkapital/ Nachrangige Verbindlichkeiten	15,6	Die erwartete Eigenkapitalrendite nach Steuern (real) beträgt 19.4% p. a.	
Fazakerley			
Basiskredit	92,5	£ 82.6 Milio. 9.0945% Bauphase 9.5945% bis zum 15. Dezember 2005 zu den genannten Zinssätzen liegen keine Angaben über die Margen vor 1.50% (var.) über LIBOR für die restliche Laufzeit £ 9.9 Milio.	15.12.2015

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

		1.00% über LIBOR - Bauphase 1.50% über LIBOR - restliche Laufzeit	
Betriebsmittelkredit	3,0	1.50% über LIBOR	15.12.2015
Banken		ABN AMRO Bank NV, Bank of America International Ltd. (Konsortialführer) Bayerische Landesbank, Credit National, Kredietbank NV, Royal Bank of Scotland plc	
Eigenkapital/ Nachrangige Verbindlichkeiten	8,1	Die erwartete Eigenkapitalrendite nach Steuern (real) beträgt 12,8% p. a.	

Fördermittel:

Es wurden keine Fördermittel eingebunden.

Lessons learned:

Im Beschaffungsprozess für Betriebsleistungen für die Gefängnisse Bridgend and Fazakerley konnten einige wichtige Kernbotschaften identifiziert werden:

- Die erwartete Zeitersparnis von 45 % bei der Planungs- und Bauphase konnte bei der Realisierung sogar noch unterschritten werden. Bei Bridgend ergab sich eine Ersparnis von 50 % (36 Monate Planungs- und Bauphase) und bei Fazakerley ergab sich eine Ersparnis von 56 % (33 Monate Planungs- und Bauphase) gegenüber dem PSC.
- Bereits während des Entstehungsprozesses der Ausschreibung sollten mögliche bzw. wahrscheinliche Reaktionen von Bietern auf die Bedingungen, Risikoallokation etc., die in der Ausschreibung definiert werden, sorgfältig analysiert werden.
- Die Vorteilhaftigkeit des Verhandlungsverfahrens im Gegensatz zum nicht offenen Verfahren für PFI-Verträge unter EU-Beschaffungsrichtlinien wurde deutlich. Ersteres ermöglicht es privaten Bietern und der öffentlichen Hand, die Angebote der Bieter im Rahmen von Diskussionen zu entwickeln und zu verfeinern.
- Die Identifizierung von nicht übertragbaren Risiken sollte so früh wie möglich erfolgen, um ein erfolgreiches Projekt zu ermöglichen. Hierzu sind frühzeitige Diskussionen mit den Beteiligten (vor allem den Fremdkapitalgebern) sowie der Einbezug von Financial Advisern wichtig (Bsp. Belegungsrisiko).

- Die Erkenntnis, dass einige öffentliche Beschaffungsregeln in ihrer bisherigen standardisierten Form nicht für PFI-Projekte anwendbar sind. Die Regeln können jedoch so modifiziert werden, dass die Position der öffentlichen Hand weiterhin geschützt bleibt, wobei gleichzeitig die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Finanzierbarkeit des Projektes am Banken- und Kapitalmarkt berücksichtigt werden.
- Die umfangreichen Implikationen und Anforderungen an die Projekt- bzw. Finanzierungsstruktur bedingen eine möglichst frühe Einbindung und Anhörung von Fremdkapitalgebern.
- Der Prison Service betrachtet das Fazakerley PFI-Projekt als erfolgreich, da das Gefängnis acht Monate vor dem geplanten Termin "voll betriebsbereit" war und trotz Zahlungsminderungen bezüglich einiger vertraglich vereinbarter Leistungen von der Projektgesellschaft (FPSL) erfolgreich geführt wird.
- Im Falle der Vertragsauflösung sind praktikable Bestimmungen in den PFI-Beschaffungsverträgen zwingend notwendig, um Kontinuität und Qualität des Service zu gewährleisten.

Projektbewertung:

Der Private Finance Panel Executive betrachtete, neben den geschätzten Einsparungen, folgende Faktoren als Beweis für einen erfolgreichen Vertragsabschluss:

- Der Prison Service hat im Vergleich zur traditionellen Beschaffungsmethode Gefängnisplätze effizient beschafft.
- Es wurden innovative Lösungen in das Projekt eingearbeitet, die bisherige Gefängnisse nicht bieten.
- Der zu erwartende Zeitpunkt der Fertigstellung der Gefängnisse und der Betriebsbeginn werden als hervorragend beurteilt.
- Die Vergabe der beiden Aufträge an zwei verschiedene private Auftragnehmer und damit der Verzicht auf mögliche Ersparnisse wurde von der öffentlichen Hand aus strategischen Gründen getätigt.

Sonstige Themen:

Die Kosten für den Einsatz von Beratern betragen in Relation zum Gesamtprojektvolumen 0,3 % und spiegeln den notwendigen Arbeitsaufwand im Zuge neuer und komplexer Verfahren des Beschaffungsprozesses wider.

3.3.1 Quellenverzeichnis

- OGC (2003): PFI Material,
URL: www.ogc.gov.uk/pfi/series_other/library/dcmf/dcmf_01.htm, 2003-03-13
- UNISON (2003): Refinancing - Profiteering from Public Services, URL:
http://www.unison.org.uk/pfi/doc_view.asp?did=254, 2003-04-04
- National Audit Office Press Notice (2003): The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, URL: <http://www.nao.gov.uk/pn/9798253.htm>, 2003-04-04
- Innisfree (2003): Investing in UK and European PFI Infrastructure Projects, URL:
www.innisfree.co.uk/projects.html, 2003-04-04
- UNISON (2003): How the Big Five accountancy firms influence and profit from privatization policy, <http://www.unison.org.uk/acrobat/B362.pdf>, 2003-04-04
- NAO report (1997): Report by the Comptroller and Auditor General "The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons", ordered by the House of Commons to be printed 28 October 1997
- NAO report (2000): Report by the Comptroller and Auditor General "The refinancing of the Fazakerley PFI prison contract", ordered by the House of Commons to be printed 26 June 2000

Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

4. Anlage Fragebogen zu PPP - Erfahrungen

Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, Band IV – Best-practice-Beispiele	Projekt:
Fragebogen-Aktion zu Erfahrungen mit PPP-Projekten	

Die Bauministerkonferenz der Länder hat bei der Freigabe der Kofinanzierungsmittel für den Gutachter-Auftrag die Auflage erteilt, dass Belange des Mittelstands in besonderer Weise berücksichtigt werden sollen. Vor diesem Hintergrund wären wir für die Beantwortung folgender Fragen dankbar:

Frage	Antworten - bitte ankreuzen				Bemerkungen
	Ja	Nein	Nicht bekannt	Im Gegenteil, es gab positive Reaktionen	
1. Gab es bei Ihrem Projekt Beschwerden aus dem Bereich von KMU-Firmen ?					
2. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass Subunternehmen v. Generalunternehmer /GÜ unfair behandelt wurden ?					
3. Wurden ausländische Billiglohnarbeiter eingesetzt ?				-----	
4. Gab es Verstöße gegen das Tariftreuegesetz ?				-----	
5. Gab es bei Ihrem Projekt Beschwerden aus dem Bereich der Architekten ?					
	Ja	Nein	Teilweise	Bemerkungen	
6. Sind die Unterschreitungen der Baukosten gegenüber den Planungsdaten zurückzuführen auf:					
6.1. Qualitative Minderungen ggü. Ausgangsplanung					
6.2. Konjunkturbedingten Preisrückgang					
6.3. andere Vergabe von Leistungen durch Private					
6.4. Eigeninteresse des Privaten an optimierten Kosten					
6.5. Einschränkungen für nachträgliche Nutzerwünsche					
7. Wie erklären Sie sich die Unterschreitungen der Bauzeiten gegenüber den Planungsdaten einer herkömmlichen Beschaffung?					
7.1. Besseres Schnittstellenmanagement beim Privaten					
7.2. gesicherter Mittelabfluss während der Bauzeit, da keine Verzögerungen, z. B. durch Haushalts-Restriktionen					
7.3. anderes Vergabeverfahren					
7.4. Eigeninteresse des Privaten an optimierter Bauzeit					