



Public-Private-Partnership (PPP/ÖPP) im kommunalen Hoch- und Tiefbau

Verfahrensabläufe – Hintergründe – Kritik – Praxisbeispiele

Ergebnisse aus dem Projekt

„Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen PPP“ des Bundesfachbereichs Gemeinden der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di unterstützt durch die Abteilung Mitbestimmung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Gemeinden

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft



Public-Private-Partnership (PPP/ÖPP) im kommunalen Hoch- und Tiefbau

Verfahrensabläufe – Hintergründe – Kritik – Praxisbeispiele

Ergebnisse aus dem Projekt

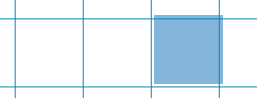
„Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen PPP“ des Bundesfachbereichs Gemeinden der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di unterstützt durch die Abteilung Mitbestimmung der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf



Gemeinden

**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**





Herausgeber:
ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Bundesverwaltung,
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin · Achim Meerkamp, Mitglied des Bundesvorstandes
Gesamtherstellung: VH-7 Medienküche GmbH, Stuttgart
W-2756-02-1008

Autoren:
Robert Kösling, Urbane Infrastruktur Berlin, Sachverständiger
Renate Sternatz, ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Was verbirgt sich hinter PPP – Public-Private-Partnership?	7
Ablauf eines PPP-Verfahrens.....	15
Handlungsbedarf von Gewerkschaften und Personalräten synchron zum PPP-Verfahren	18
Kurzüberblick über die beteiligten Kommunen im ver.di-Projekt	19
PPP – eine „Baustelle“ für Personalräte	23
Phase I – Erste Schritte: Feststellung der PPP-Eignung	32
Wer ist durch die Leistungsübertragung betroffen?	39
Vorabklärung der Leistungs- und Dienstleistungsqualitäten notwendig.....	52
Vertragsstrukturen	56
Finanzierung und Finanzierungsstruktur	59
Mehr Geld für PPP ist politisch gewollt.....	62
Forfaitierung und Einredevorzicht.....	63
Alternative Finanzierungsmöglichkeiten und deren Bewertung....	64
Zwischenfazit Phase I	69
Phase II – Der Wirtschaftlichkeitsvergleich	74
Planungs- und Baukosten.....	84
Qualitätsmängel bei PPP	87
So werden Kostenvorteile für PPP generiert.....	89
Kosten der Bauunterhaltung	92
Kosten des Betriebs/der Bewirtschaftung	98
Risikokosten.....	103
Jedes Risiko lässt sich versichern.....	105
Finanzierungskosten	112
Was prüft die Kommunalaufsicht?	115
Transaktionskosten	118
Versunkene Kosten	119
Zwischenfazit Phase II	124
Phase III – Verhandlungsverfahren und Abschluss	127
Zwischenfazit Phase III.....	134

Schlussbetrachtungen	134
Ausblick – Lernen aus PPP-Verfahren	135
Nachwirkungen	137
Wussten Sie schon? Es gibt weitere Praxisbeispiele	139
1. EuGH-Entscheidung zum Bestand vergaberechtswidriger Verträge.....	139
2. BGH-Entscheidung vom 12.12.2002 zu Schadensersatzansprüchen.....	142
3. BGH-Entscheidung vom 24.01.2006 zur Sittenwidrigkeit von PPP-Verträgen.....	145
4. Präsidenten der Rechnungshöfe und der ostdeutschen Landesrechnungshöfe warnen vor PPP	147
5. Oberster Rechnungshof Bayern – Wirtschaftlichkeit von PPP beim Staatsstraßenbau	149
6. Landesrechnungshof Bremen – Verfahrensdefizite Schulzentrum Rockwinkel.....	159
7. Landtag Baden-Württemberg – Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsvarianten im Hochbau	163
8. Landschaftsverband Rheinland – Haushalt und Wirtschaftlichkeit	164
9. Bäder – Stadt Münster	166
10. Sporthalle – Gemeinde Halstenbek.....	167
11. Herrentunnel – Stadt Lübeck.....	172
12. Schulen – Stadt Krefeld.....	173
13. Rettungsleitstelle – Landkreis Pinneberg	175
14. Konferenzzentrum – Stadt Heidelberg.....	176
15. Verwaltungsgebäude – Main-Taunus-Kreis	177
16. Kreisstraßen – Landkreis Waldeck-Frankenberg	179
17. Stadtschloss – Berlin.....	181
18. Sponsoring – Hamburg	182
Beschlüsse des ver.di-Bundeskongresses 2007 zu Public-Private-Partnership	186
Glossar	196
Anlagen	198
Personalratsskizze zur Weiterentwicklung des Bau- und Liegen- schaftsmanagements in der Landeshauptstadt Hannover	198
Struktur der Bauverwaltung	206

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

mit Hochglanzbroschüren und exklusiven Tagungen wird aufwendig für die „Zauberformel PPP“ von Baukonzernen, Beratern, Anwälten, Banken, Teilen der Wissenschaft sowie der Politik geworben. Dies passiert natürlich nicht ohne Eigennutz, das Ziel der Privaten liegt in der Erschließung neuer Märkte und Gewinne sowie in langfristig sicheren Zahlungseingängen.

Die Diskussionen und Vorhaben zu kommunalen PPP sind im vollen Gange. Die damit verbundenen Risiken und Folgen für die Kommunen, die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, die Bürger/-innen und Beschäftigten bleiben jedoch häufig unberücksichtigt.

Deshalb ist eine Kombination aus kommunalpolitischer, gewerkschaftlicher und betrieblicher Strategie notwendig, um sich erfolgreich mit engagierten Akteuren gegen PPP zu wehren.

Sobald in der kommunalen Verwaltung interne Arbeitsgruppen gebildet sind oder den Stadt- beziehungsweise Kreisräten erste Beschlussvorlagen, beispielsweise zur Prüfung von PPP für den Bau, die Sanierung und die Bewirtschaftung öffentlicher Gebäude oder der Infrastruktur vorliegen, ist die Zeit reif zum Handeln. Dies gilt für Personalräte, Gewerkschafter und kritische Kommunalpolitiker.

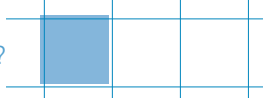
Neben Informationen und Hintergründen über Verfahrensabläufe und -fragen zu PPP gibt es in dieser Broschüre konkrete Fakten aus der kommunalen Praxis. Angereichert mit anwendungsorientierten Tipps zu konkreten Einflussmöglichkeiten für die betriebliche Interessenvertretung wurden Beispiele für gescheiterte beziehungsweise mangelhafte PPP aus Deutschland und Großbritannien aufgenommen.

An dieser Stelle wollen wir auf eine wichtige sprachliche Feinheit hinweisen: Wenn tatsächlich vertraglich PPP vereinbart wurde, wird nachfolgend von PPP-Projekten gesprochen. Handelt es sich jedoch um PPP, die sich noch im Klärungsprozess befinden oder noch nicht umgesetzt wurden, wird von PPP-Vorhaben gesprochen. Damit soll stärker verdeutlicht werden, dass der Anteil tatsächlicher PPP deut-

lich geringer ist, als es in der Öffentlichkeit dargestellt wird. Dies soll auch dazu beitragen, die örtlichen Überlegungen zu PPP kritisch zu hinterfragen und in Diskussionen die Folgen und Risiken auch anhand laufender PPP-Projekte zu belegen. Es gibt zahlreiche Argumente, die gegen PPP-Vorhaben und damit für die kommunale Eigenerstellung sprechen.

Achim Meerkamp
Mitglied des ver.di-Bundesvorstandes

Claudia Nowak
Vorsitzende des Bundesfachbereichs Gemeinden

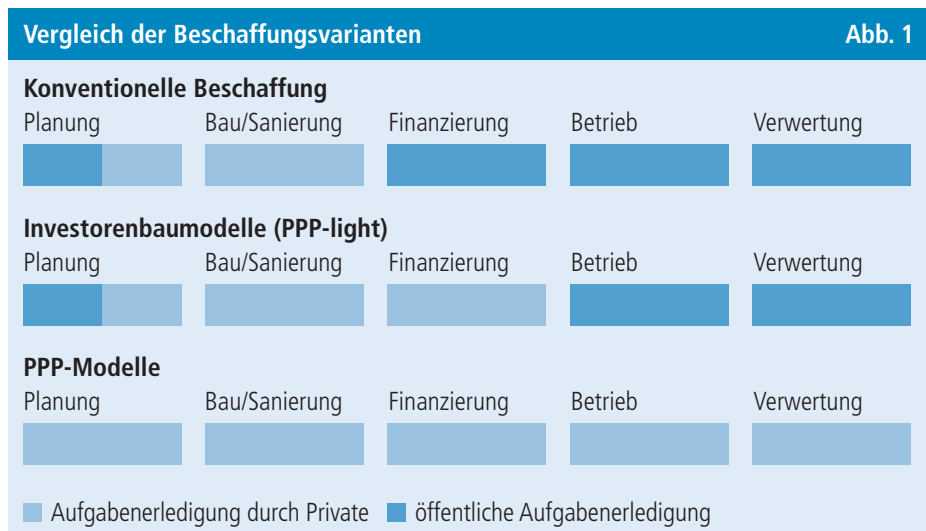


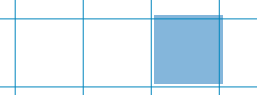
Was verbirgt sich hinter PPP – Public-Private-Partnership?

Was in Amerika in den 70er-Jahren als ein Instrument der Stadtteilentwicklung durch Selbsthilfeorganisationen begann, wird heutzutage für fast jede Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren als Begriff verwendet. Dabei ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Dienstleistern nichts Neues. Durch sinnvolle Kombinationen eigener Kompetenzen und Ressourcen mit denen des Privatsektors konnten hohe Dienstleistungsstandards und eine flächendeckende Versorgung (z. B. Stadwerke) erreicht werden.

Wieso entzündet sich nun gerade bei PPP-Vorhaben Kritik?

Aktuell werden mit Public-Private-Partnership oder kurz PPP/ÖPP (Öffentlich-Private Partnerschaften) Verfahren vor allem im Hoch- und Tiefbau beschrieben, die über die bisherige Aufgabenteilung weit hinausgehen. Neben der schon immer privaten Bauleistung (auch angereichert um einzelne Planungsschritte oder Finanzierungsangebote wie bei Investorenbaumodellen), werden von Seiten der Privatindustrie nun komplett angeboten: Planungs-, Kontroll-, Unterhaltungs-, Betriebs- und Bewirtschaftungsleistungen.

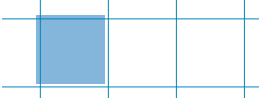




Ob Schulen in Köln, Kindertagesstätten in Halle, Sporthallen in Münster, eine Multifunktionshalle in Kassel, ein Schwimmbad in Leimen, ein Krankenhaus in Viersen, Kreisstraßen im Landkreis Lippe, Kommunalstraßen in Brandenburg a. d. Havel oder Brücken in Frankfurt a. M. – die Liste beabsichtigter und/oder bereits realisierter PPP wird täglich länger. Gleichzeitig werden immer mehr nicht realisierte PPP offenkundig. Die meisten beabsichtigten Vorhaben gelangen nicht zur Projektreife. PPP hat sich bis heute nicht bundesweit als alternative Beschaffungsvariante etabliert. Nach dem bisherigen Kenntnisstand ist dies auch nicht empfehlenswert.

Nicht nur der Kommunalbereich, sondern auch der Bund- und Länderbereich ist mit PPP-Vorhaben bei Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb, Unterhaltung und Verwertung öffentlicher Infrastruktur konfrontiert: Verwaltungsgebäude, Hochschulen, Universitätskliniken, Justizvollzugsanstalten, Bundes- und Landesstraßen, Autobahnen. Mehr noch als im Kommunalbereich ist hier aber eher von einzelnen Pilotprojekten zu sprechen.


PPP wird als Prüfstein beziehungsweise Vorstufe zur Privatisierung weiter Bereiche öffentlicher Dienstleistungserstellung (auch hoheitlicher) – durch die Ablösung in Form eines Vertragsmanagements – angewendet. Zugleich werden neue Verfahrensmaßstäbe, zum Beispiel durch versuchte Standardisierungen bei den Verfahren und Inhalten so genannter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als eine der wesentlichsten Entscheidungsgrundlagen für den Privatisierungsgrad, bundesweit etabliert. Derzeit verbleibt noch ein erheblicher Spielraum für externe, beratende Juristen und Wirtschaftsberater, der einen Vergleich zwischen PPP-Projekten erheblich erschwert. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) plante noch im November 2007 ein Evaluierungsprogramm zu PPP-Projekten insbesondere im Schulbereich. Diese Frist wurde bis zum 30. September 2008 verlängert. Noch immer ist die Suche nicht abgeschlossen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage: Wie lässt sich diese massive Mittelzuwendung des Bundes rechtfertigen? Bis zu 50 PPP-Projekträger mit entsprechenden Planungen und Vorbereitungen konnten bei Teilnahme an diesem Programm jeweils einen Zuwendungsbeitrag bis zu 20.000 Euro je Projekt erhalten. Im Gegenzug sollten sich die kommunalen Projekträger bereit erklären, die im Rahmen des Projekts „PPP-Schulstudie“ entwickelten Leitfäden bei ihren Entscheidungsverfahren zugrunde zu legen. Zudem sollten sie ihre PPP-spezifischen Projekterfahrungen und/oder Projektdaten zum Betrieb der Schulgebäude zur Verfügung zu stellen.



Teile der Politik, Verwaltung und Wirtschaft befördern aktiv eine weitreichende Teilhabe privater Unternehmen am Kerngeschäft öffentlicher Dienstleistungen. Hiervon sind ganze Politikfelder direkt betroffen. Ob Bildung, Verkehr/Mobilität, Gesundheit, Verwaltung oder Justiz, Verteidigung und Sicherheit, die verstärkte Hinwendung zu einer über weite Teile nutzerfinanzierten und gewinnorientierten Dienstleistung wird einen barrierefreien Zugang für große Teile der Bevölkerung erschweren. Über den Türöffner einer privatwirtschaftlich gemanagten und in Zukunft vermehrt finanzierten öffentlichen Infrastruktur (bei fortgesetzter Eigentumsübertragung oder zumindest umfangreicheren Nutzungsrechten Privater) wird somit der öffentliche Sektor schrittweise neu definiert. Sehr deutlich ist der Wechsel von der gemeinwohlorientierten, umlagefinanzierten Daseinsvorsorge hin zu einer nutzerfinanzierten, unsolidarischen (falls nicht durch Steuermittel kompensierten) und gewinnorientierten Bereitstellung von Infrastruktur. Was Nutzerfinanzierung bedeutet wird deutlicher, wenn man die aktuellen Diskussionen um die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch eine Verkaufsmaut für Pkw verfolgt.

Weniger bekannt ist zum Beispiel die angelaufene Teilprivatisierung im Justizvollzug. Sie umfasst heute neben Planungs- und Bauleistungen bereits ebenso gefangenennahe Bereiche wie Küchen, Werkstätten, medizinische Betreuung oder therapeutische Maßnahmen. Wie kritisch vor allem die so genannten F-Modelle bei Marktbedingungen (ohne Übernahme von Risiken der öffentlichen Hand) verlaufen, zeigen die Tunnelprojekte in Rostock und Lübeck (siehe Abschnitt „Wussten Sie schon? Es gibt weitere Praxisbeispiele ...“).

Zugleich werden über die Charakterisierung und Ausrichtung der zu erbringenden Dienstleistungen die Beschäftigungsverhältnisse erheblich verändert. Aber sämtliche Veränderungen werden sich auch auf die Bürger auswirken. Damit sind zunächst keine Aussagen zur Qualität der Dienstleistung getroffen. Vieles spricht dafür, dass ein enger begrenzter Kreis von gut verdienenden Bürgern und Einwohnern zukünftig über bessere „öffentliche“ Dienstleistungen verfügen wird als bisher. Für die Mehrzahl wird diese Politik jedoch keine Verbesserung darstellen.



Die Bundesregierung hat die Steigerung des PPP-Anteils an den Investitionen in die öffentliche Infrastruktur auf 15 % als erstes Etappenziel erklärt.¹ Dieses Ziel ist aus finanzieller Sicht aufgrund der Kostensteigerungen, die mit PPP verbunden sind, mittelfristig zwar umsetzbar. Es schränkt jedoch die finanziellen Handlungsspielräume für sonstige und weitere Aufgaben erheblich ein. Aufgrund des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs ist mehr PPP erst dann zu finanzieren, wenn ein hoher Prozentsatz der übrigen 85 % der öffentlichen Infrastruktur im Standard abgesenkt oder komplett gestrichen würde.

Die angedeuteten Entwicklungen lassen sich gut anhand offizieller Verlautbarungen zu diesem Thema verfolgen. Bis heute existiert für den Begriff PPP keine allgemein anerkannte Definition. Frühere Erklärungsansätze wie im Jahr 2003, als PPP noch charakterisiert wurde als

„[...] Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt werden und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.“²

... werden 2006 auf der Ebene der Finanzministerkonferenz begrifflich verengt und

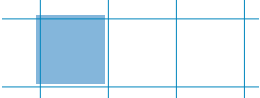
„[...] als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb, gegebenenfalls auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private“ definiert.³

Entscheidend für die ministeriellen Verfasser ist, dass die öffentliche Hand weiterhin als Auftraggeber und „Verantwortlicher“ gegenüber dem Bürger bestehen bleibt.

1 Vgl. hierzu P. Steinbrück beim Neujahrsempfang der IHK Frankfurt a. M. am 10.01.2007; W. Tiefensee in der Pressemitteilung zur Vorlage des Ergebnisberichts im Bundeskabinett am 04.04.2007. Die Steigerung der Haushaltsansätze im Jahr 2008 für den Bereich Schiene und Verkehr in Verbindung mit dem angekündigten Ausbau von PPP zeigen die angestrebte Richtung an.

2 vgl. BMVBW (2003): PPP im öffentlichen Hochbau, Band I: Leitfaden, S. 12.

3 Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006. Der Leitfaden wurde unter Federführung des Landes NRW durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ erstellt.



Infrastruktur

bezeichnet die Gesamtheit der Anlagen, Einrichtungen und Gegebenheiten, die den Wirtschaftseinheiten als Grundlage ihrer Aktivitäten vorgegeben sind. Hierzu zählen zum Beispiel: Einrichtungen des Verkehrs- und Kommunikationswesens, der Energieversorgung (technische Infrastruktur), Kindergärten, Schulen, Sportanlagen, Krankenhäuser, Altenheime (soziale Infrastruktur) als so genannte materielle Infrastruktur. Daneben unterscheidet man institutionelle Infrastruktur (Normen, Verfahrensweisen einer Volkswirtschaft) und personelle Infrastruktur (geistige, unternehmerische, handwerkliche Fähigkeiten der am Wirtschaftsprozess Beteiligten).

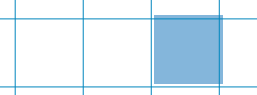
Politik kann nur auf der Grundlage der vorhandenen Infrastruktur gestaltet und betrieben werden. Zum Beispiel gehören zur Infrastruktur der Kinder- und Jugendpolitik etwa vorhandene Angebote der Schulen und Kindergärten, aber auch der Erziehungsberatung, der Kinderheime, der Familienselbsthilfe oder der Jugendfreizeiteinrichtungen.

Öffentliche Infrastruktur ist unter anderem durch den offenen und diskriminierungsfreien (Netz-)Zugang, die Ausschreibungspflicht oder das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung gekennzeichnet.

Dass bei PPP auch weiterhin Kontroll-, Einfluss- und Steuerungsfunktionen durch Politik und Verwaltungsführung optimal erhalten bleiben, wird nicht geteilt. Dies lässt sich bereits an den einzelnen Definitionsmerkmalen für aktuelle PPP ablesen:

■ Leistungsumfang/Auftraggeberrolle

PPP-Vorhaben leben von einer möglichst weit reichenden Aufgaben- und Leistungsübertragung an wenige private Dritte. Die neue Dimension dieser Privatisierungsform ergibt sich daraus, dass im Rahmen eines so genannten „Lebenszyklus-Ansatzes“ mit Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb als so genannte Vertrags-PPP eine ganze Prozesskette durch die Privaten erbracht werden soll. Jede zusätzliche Leistung gerade im Kontrollbereich, wie auch jede vertragliche Absicherung würde die angenommene Wirtschaftlichkeit des Vorhabens schmälern. Zudem besteht bei dem Leistungsverhältnis zwischen öffentlichem Auftraggeber und



der Privatwirtschaft sehr wohl eine direkte Betroffenheit für Politik und Bürger weiter, gerade im Bereich sensibler öffentlicher Infrastruktur. Die Rolle des öffentlichen Auftraggebers und möglicher Konfliktschlichtungsmuster (Vertragsbeiräte, Schlichtungsverfahren, Gerichtsverfahren mit hohen Aufwänden) bleibt völlig ungeklärt. Nach unseren Erfahrungen ist eine wirkungsvolle Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit nur über den Erhalt einer kritischen Menge an Kompetenz und Eigenleistungsanteil zu erreichen. Interessanterweise plädieren Auftragnehmer wie Architekten, Ingenieure, aber auch die Bauindustrie für den Erhalt öffentlicher Kompetenz, gerade im Hinblick auf adäquate Ansprechpartner.

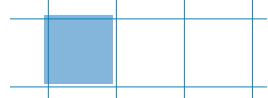
■ **Vertragsbindung**

Die langfristigen Vertragsbindungen (oftmals mit einseitigen Verlängerungsoptionen für die Privaten), die Vertragsdichte und die komplizierten Vertragsinhalte (durch spezialisierte Kanzleien verfasst) schränken Transparenz und öffentliche Kontrolle stark ein. Abnahme- und Renditegarantien erschweren eine Rücknahme der Entscheidungen erheblich oder machen sie aufgrund hoher Kompensationszahlungen in den Ausstiegsklauseln beinahe unmöglich. Bisherige Erfahrungen zeigen: Selbst sorgfältig ausgearbeitete Verträge lassen Interpretationsspielräume. Sie können zu erheblichen Meinungsdivergenzen und in der Folge zu monetären Nachteilen der öffentlichen Hand führen.

■ **Privatrechtliche Projektgesellschaften**

Nicht nur die Erfahrungen mit Vertragswerken, sondern auch mit privatrechtlichen Projektgesellschaften könnten bereits bekannte gemischtwirtschaftliche Unternehmensmodelle beispielsweise in der Ver- und Entsorgung (so genannte institutionelle PPP⁴) liefern. Die inzwischen zumeist 100-prozentig privaten Projektgesellschaften verhindern jedoch eine (mögliche) strategische, gleichberech-

4 Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, deren Anteile von öffentlichen und privaten Anteilseignern gehalten werden. Die Unterscheidung in Vertrags- und institutionelle PPP ist aufgrund der Gründung einer gemeinsamen Projektgesellschaft und des langfristigen Charakters von PPP-Projekten wenig passend.



tigte Partnerschaft⁵. Ein gemeinsamer Organisationszusammenhang mit der beidseitigen Einbringung von Ressourcen, wie noch 2003 gefordert, ist nicht gegeben. Das Leistungsspektrum der Projektgesellschaft ist in der Mehrzahl der Fälle auf eine Informations- und Beauftragungsstelle begrenzt. Sie führt somit in den seltensten Fällen umfangreichere oder erhebliche Leistungen selbst aus.

■ „Letztverantwortung“/Risikoübernahme

Aktuelle PPP-Vorhaben gehen auch über bekannte Contracting-Maßnahmen der 90er-Jahre hinaus. Der Bund bezeichnete Contracting als eine

„[...] vertraglich vereinbarte Dienstleistung zwischen dem Gebäudeeigentümer und einem spezialisierten Energiedienstleistungsunternehmen (Contractor). Dieses plant, finanziert und realisiert in einem oder mehreren Gebäuden Maßnahmen zur Energieeinsparung beziehungsweise zur Optimierung der Energieversorgung und übernimmt die Betriebsführung, Instandhaltung und laufende Optimierung der installierten Anlagen über den Vertragszeitraum (7 bis 15 Jahre).

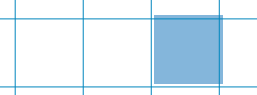
Die Refinanzierung der Aufwendungen erfolgt durch eine Beteiligung an den eingesparten Energiekosten (Energiespar-Contracting) oder durch ein Entgelt für die gelieferten Medien wie Wärme, Kälte oder Strom (Ergieliefer-Contracting).

[...] Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, dass die Energiekosten oder eine bestimmte Reduzierung der Energiekosten für einen längeren Vertragszeitraum garantiert werden, somit das Investitions- und Betriebsrisiko vollständig ausgelagert wird.“⁶

Trotz der immer wieder proklamierten Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Dienstleister werden in der Praxis PPP-Vorhaben auf Drängen der Privatindustrie/Banken für diese

5 Aufgrund der europäischen Rechtsprechung ist in den letzten Jahren der Rahmen für die „Inhouse-Vergabe“, d. h. die Vergabe von Leistungen an öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Betriebe bzw. Unternehmen ohne Ausschreibung, zunehmend enger gefasst worden. In der Folge werden gemischtwirtschaftliche Projektgesellschaften durch 100-prozentige öffentliche oder private Projektgesellschaften ersetzt, wodurch zumindest bei der privaten Lösung die genannten Problemstellungen, vor allem der Informations- und Kontrollfunktion, deutlich hervortreten.

6 Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW): Pilotprojekt Contracting für Bundesliegenschaften, Berlin, 2003.

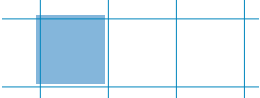


äußerst risikoarm gestaltet. Dies bezieht sich nicht nur auf die Renditesicherung, sondern zum Beispiel auch auf Ausfallbeschränkungen oder den nicht gewollten Einsatz innovativer (und damit störanfälliger) Technik. Die Beibehaltung der „Letztverantwortung“ oder besser gesagt der Ausfallverantwortung führt letztlich dazu, dass die öffentliche Hand den Hauptanteil des Risikos trägt. Dies wird nicht entsprechend gewürdigt, denn jede weitere vertragliche Absicherung würde wieder die angenommene Wirtschaftlichkeit des PPP-Vorhabens gefährden.

Letztlich geht es im Hoch- und Tiefbau um die betriebswirtschaftliche Optimierung des Wertschöpfungsprozesses des Bauwerks, wobei eigentlich direkte Auftragnehmer wie Architekten, Ingenieure oder Bauindustrie keine schwachen öffentlichen Partner wollen. Der Grad der Eigenerledigung in allen Teilleistungen, auch im Betrieb, bleibt diskussionswürdig. Eine eindeutige Trennung zwischen Kern- und auslagerungsfähigen Support- (Unterstützungs-) Leistungen ist selbst in weiten Teilen der Privatwirtschaft nicht zu finden. Wir empfehlen den betrieblichen und politischen Akteuren in diesem Fall, beratungskritischer zu agieren und selbst Prioritäten zu setzen.

Die fortgesetzte Diskussion des PPP-Begriffs zeigt eine **„neue Generation“** von PPP-Vorhaben. Nach den gesammelten Erfahrungen mit „Bau- und Betriebs-PPP“ wird wieder die Vielfalt möglicher „Partnerschaften“ stärker betont. Davon betroffen sind aktuell Leistungen aus der so genannten „Kern“-Verwaltung. Unter den Stichworten Geschäftsprozess-Outsourcing und der Bündelung von Serviceprozessen in Shared Service Centern (SCC) gelangen Verwaltungsprozesse (z. B. Personaldienstleistungen, Beschaffung, IT, Rechnungswesen, Forderungsmanagement) in das Blickfeld möglicher PPP-Arrangements. Auch hier gelten die oben genannten PPP-Kriterien. Angefangen bei einer rein politischen Standardsetzung und Absicherung bei gleichzeitiger nahezu kompletter privater Dienstleistungserstellung in einer privatrechtlichen Projektgesellschaft über einen vertraglich abgesicherten längeren Zeitraum mit einer festen Renditeerwartung bis hin zu einer geringen Risikobereitschaft.

PPP-Verfahren als Blaupause aller weiteren Privatisierungen und als Prüfstein zur Umsetzung einer privatwirtschaftlichen Dienstleistungslandschaft führen zu neuen Standardsetzungen und Standardisierungen von Verfahrensabläufen. So integrieren Wirtschaftlichkeitsprüfungen neue Elemente (wie z. B. die Risikobewertung oder Finanzierungsmodelle) und konfrontieren in der Folge die Personalvertretungen mit neuen Inhalten. Die Umsetzungsbandbreite und



-intensität lässt es eher als unwahrscheinlich erscheinen, dass diese Verfahren nach der Einführungsphase auf ihre Wirksamkeit hin untersucht und gegebenenfalls revidiert werden. Bis zu dem Zeitpunkt einer Evaluation sind jedenfalls die öffentlichen Kompetenzen und Ressourcen bereits erheblich geschwächt.

Diese von gesellschaftspolitisch und verwaltungstechnisch einflussreichen Akteuren per Gesetz⁷ und Verordnung vorangetriebene einseitige Entwicklung ist im Sinne eines funktionsfähigen, solidarischen und demokratischen Gemeinwesens nicht akzeptabel. Die Anzahl der kritischen Stimmen wird mehr und stärker. Diese Beispiele werden nachfolgend noch ausführlicher behandelt.

Ablauf eines PPP-Verfahrens

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus dem ver.di-Projekt „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen PPP“ des Fachbereichs Gemeinden in Kooperation mit der Hans-Böckler-Stiftung vor- und zur Diskussion gestellt. Als ein weiterer Baustein sollen die Erkenntnisse dazu dienen, den breiter und fundierter werdenden Widerstand gegen eine pauschal angenommene Vorteilhaftigkeit einzelner Elemente von PPP zu unterstützen. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass sich die politische Entscheidung für oder gegen ein PPP-Vorhaben nicht nur auf Wirtschaftlichkeitsüberlegungen stützen sollte. In der politischen Praxis ist das Wirtschaftlichkeitsargument jedoch als erstes durch die PPP-Kritiker zu entkräften. Teilweise direkt damit verknüpft sind weitere Kriterien, wie beispielsweise: Auswirkungen von PPP-Verfahren auf den lokalen Arbeitsmarkt, eine auskömmliche Entlohnungsstruktur und qualifizierte Beschäftigungsverhältnisse. Ökologische, bildungspolitische oder berufliche Aspekte sind inhaltlich aufzubereiten und in die politische Diskussion je nach betroffenem Bereich einzubeziehen.

7 Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz hat im Jahr 2005 relativ unbemerkt z. B. offenen Immobilienfonds über die Änderung des Investmentgesetzes die Möglichkeit eingeräumt, neben dem Erbbaurecht auch das Nießbrauchrecht und damit eine stärkere eigentümerähnliche Position zu erhalten. Diese Fonds können ihren Portfolios nun Beteiligungen an PPP-Projektgesellschaften in Höhe von bis zu 10 % in der Betreiberphase beimischen. In § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) wurde PPP als allgemein anerkannte Beschaffungsvariante aufgenommen, deren Anwendung als Variante zu prüfen ist. Die Lockerung des Veräußerungsverbots in § 63 Abs. 2 BHO ermöglicht die Grundstücksveräußerung zur langfristigen Eigennutzung des Bundes.

Der „**Reifeprozess**“ von PPP-Vorhaben zu PPP-Projekten sollte zumindest vier Phasen durchlaufen (siehe Abb. 2). Mit Abschluss jeder der ersten drei Phasen ist ein politischer Beschluss zur Fortsetzung des Verfahrens zu treffen.

Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; Leitfaden: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten ⁸		Abb. 2
Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses		Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PP-Realisierungsvarianten
	PPP-Eignungstest	
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator – PSC)	Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatruhe)	
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Veranschlagung im Haushalt und Ausschreibung
		Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung
Phase IV	Projektcontrolling	

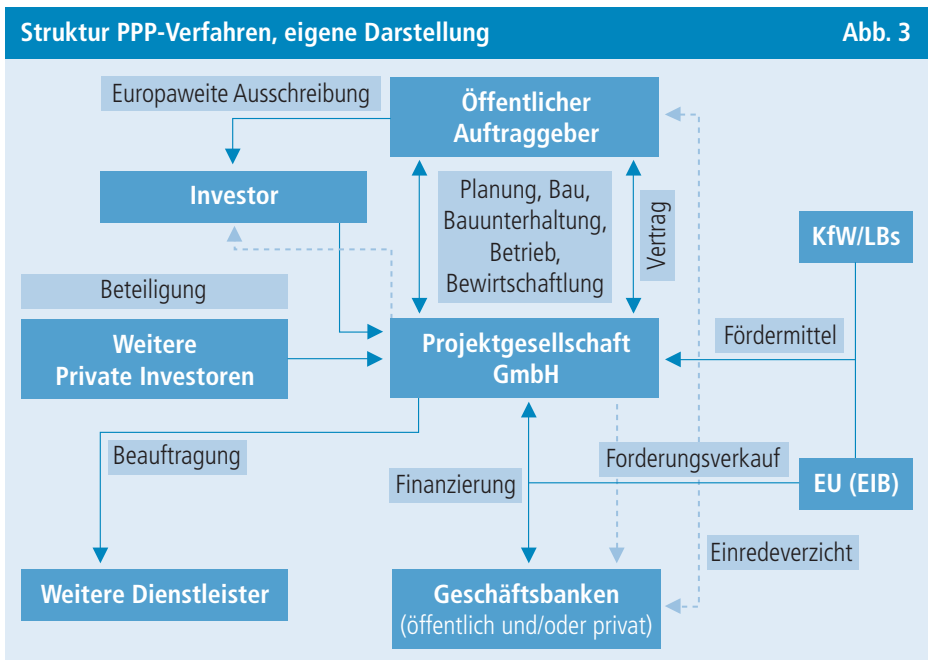
In **Phase I** ist das Vorhaben auf seine „PPP-Tauglichkeit“ zu prüfen. Zunächst wird der Bedarf der gesicherten Finanzierung und (ersten) angenommenen Wirtschaftlichkeit bei Durchführung festgestellt. Nach einem politischen Beschluss zur Fortsetzung des Verfahrens werden die Kosten der Eigenerstellung (PSC) gegen die geschätzten Kosten des PPP-Vorhabens in einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gestellt (**Phase II**).

Falls ein zweiter politischer Beschluss die durch (nahezu immer) externe Berater festgestellte angebliche Vorteilhaftigkeit der PPP-Lösung anerkennt, so würde in **Phase III** (gegebenenfalls nach einem

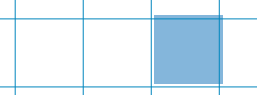
⁸ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006.

Markterkundungsverfahren beziehungsweise Teilnahmewettbewerb) ein Verhandlungsverfahren folgen. An dessen Ende wird eine abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Die Begleitung des (je nach Projektgröße) europaweit durchzuführenden Ausschreibungs- und Verhandlungsverfahrens sowie die letzte Wirtschaftlichkeitsberechnung findet ebenfalls durch externe (zumeist den bisherigen) Berater statt. Ein dritter politischer Beschluss sorgt anschließend für die endgültige Entscheidung über den Zuschlag und die Durchführung des PPP-Projekts. Daraus folgend müsste sich für die langjährige Projektlaufzeit ein entsprechendes Projektcontrolling anschließen.

Sollte sich ein öffentlicher Auftraggeber für PPP entscheiden, so gleichen sich die möglichen Modelle in der späteren Aufbau- und Ablauforganisation (vgl. Abb. 3).



Nach erfolgter Ausschreibung (aufgrund der Projektvolumen zum größten Teil europaweit) wird ein Investor (oftmals ein großer Baukonzern) ermittelt, der dann eine privatrechtliche Projektgesellschaft gründet. Eine Beteiligung öffentlicher Auftraggeber an der Projekt-



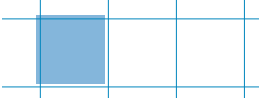
gesellschaft wird inzwischen aus vergaberechtlichen Gründen (z. B. Ausschreibungspflicht bei Folgeaufträgen) selten gewählt. Daher sind Projektgesellschaften heute in der Rechtsform einer GmbH oder einer GmbH & Co KG zumeist zu 100 % im Eigentum der privaten Dienstleister. Diese Projektgesellschaften treten in vielen Fällen als reine Ausschreibungsgesellschaft gegenüber den zu beauftragenden „Muttersgesellschaften“ oder weiteren Subunternehmern auf.

Handlungsbedarf von Gewerkschaften und Personalräten synchron zum PPP-Verfahren

Im Herbst 2005 hat der ver.di-Bundesfachbereichsvorstand Gemeinden beschlossen, das Projekt „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen PPP“ durchzuführen. Darin sollten mit den zuständigen Gewerkschaftssekretären/-innen und den Personalräten entsprechende Handlungsperspektiven erarbeitet und umgesetzt werden. Ziel war es, eine auf die jeweilige örtliche Situation bezogene betriebliche und gewerkschaftliche Strategie zu erarbeiten. Durch verschiedene Qualifizierungsangebote wurden Personalräten und Gewerkschaftssekretären/-innen die Inhalte und Instrumente der Mitbestimmung sowie betriebliche und kommunalpolitische Gestaltungsinstrumente zum Thema PPP und deren Eigenerstellung vermittelt. Anschließend wurde jeweils örtlich mit weiteren betrieblichen Akteuren ein konkretes Handlungskonzept erarbeitet und umgesetzt.

Das ver.di-Projekt wurde von der Abteilung Mitbestimmung der Hans-Böckler-Stiftung unterstützt und von Oktober 2005 bis März 2007 durchgeführt. Es startete mit der inhaltlichen Auseinandersetzung um ein PPP-Vorhaben an Chemnitzer Schulen sowie einem weiteren für Schulen, Turnhallen und Kindertagesstätten in Hannover. Der Projektfokus lag somit auf Verfahren im kommunalen Hoch- und Tiefbau.

Vorrangiges Auswahlkriterium für die Teilnahme an dem ver.di-Projekt war der jeweilige aktuelle Verfahrensstand. Da sich eine zunehmende Standardisierung von PPP-Verfahren abzeichnete, sollte direkt am Beginn eines Vorhabens angesetzt werden. Insofern war jeweils der politische Beschluss zur Prüfung eines PPP-Vorhabens getroffen. Aber es waren noch keine weiteren Maßnahmen zum wirtschaftlichen



Nachweis der Vorteilhaftigkeit einer der beiden Varianten, Eigen-erstellung oder PPP, veranlasst. Im Rahmen des ver.di-Projekts sollte eine punktuelle **Prozessbegleitung der Personalräte sowie des ver.di-Fachbereichs** über den gesamten Verfahrenszeitraum erfolgen. Aufgrund des knappen Ressourcen- und Zeitrahmens sowie der Dauer der PPP-Verfahren wurde diese in den Phasen I und II realisiert.

Die im Verlauf gewonnenen Erfahrungen insbesondere im Punkt Öffentlichkeitsarbeit führten zu der Erkenntnis, dass innerhalb des Projekts Schwerpunkte in einzelnen Projektabschnitten gesetzt werden mussten. Neben der Begleitung nach erfolgtem politischen Beschluss wurden zwei weitere PPP-Verfahren, das ÖÖP-Schulprojekt Hamburg Süd⁹ und ein PPP-Vorhaben bei dem Kreisstraßenprojekt des Landkreises Goslar, ausgewählt. Hier sollten Erfahrungen mit der direkten Informationsarbeit sowohl bei einem absehbaren PPP-Verfahrensende als auch noch vor dem eigentlichen politischen Beschluss zur Einleitung eines PPP-Verfahrens gesammelt werden.

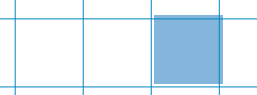
Kurzüberblick über die beteiligten Kommunen im ver.di-Projekt

Stadt Chemnitz

Der Stadtrat hatte kurz vorher eine zentrale Gebäudebewirtschaftung für alle Immobilien der Stadt beschlossen. Die Umsetzung war noch nicht erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt wurde auf Initiative des Kämmersers eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe zur Prüfung von PPP (acht Schulen – ca. 35 Mio. Euro) eingesetzt. Der Personalrat wurde an dieser Arbeitsgruppe nicht beteiligt und erhielt nur durch nachdrückliches Einfordern spärliche Informationen. Das war der Ausgangspunkt für die Beteiligung des Personalrats am ver.di-Projekt.

Daraufhin hat der Personalrat eine Arbeitsgruppe zum Thema PPP gebildet und sich mit Unterstützung von ver.di inhaltlich mit dem

9 ÖÖP = Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft. In diesem Fall sollte ein Tochterunternehmen einer stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft den Auftrag ohne vorherige Ausschreibung erhalten. ÖÖP-Vorhaben sind wie PPP-Vorhaben auf ihre Wirtschaftlichkeits- und Sozialverträglichkeit sowie auf Beschäftigungseffekte hin von Seiten der Personalvertretungen kritisch zu überprüfen. Obwohl in Hamburg mit der Beteiligung eines öffentlichen Dienstleisters eine andere Ausgangslage vorgefunden wurde, war ersichtlich, dass das Projekt der strategisch geplante Einstieg in die Privatisierung des Gebäudemanagements der Schulen sein sollte. Wegen dieses Szenarios war eine mögliche Vorteilhaftigkeit eines ÖÖP-Verfahrens nicht gegeben.



komplexen Vorhaben auseinandergesetzt. Er hat die realen betrieblichen Situationen/Zahlen recherchiert und eine gemeinsame Vorgehensweise abgestimmt. Auch nach mehrmaliger Aufforderung war die Verwaltungsspitze nicht bereit, die gleichen Unterlagen, welche das externe Beratungsunternehmen für die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs durch die Stadt erhalten hatte, zur Verfügung zu stellen. Vor diesem Hintergrund hat der Personalrat beschlossen, ein Beschlussverfahren einzuleiten. Er beauftragte einen Rechtsanwalt, um den Herausgabeanspruch rechtlich geltend zu machen. Zeitgleich fanden eine umfassende Information der Beschäftigten (PR-Zeitung, Personalversammlung) sowie die Erarbeitung einer Stellungnahme gegenüber der Verwaltungsspitze und den Stadträten/Fraktionen statt. Um das Verfahren beim Verwaltungsgericht zu beenden, gab die Verwaltungsführung dem Personalrat sämtliche Unterlagen heraus. Das Klageverfahren wurde vom Personalrat eingestellt. Der Personalrat hat seine Bewertung des Vorhabens gegenüber dem Finanzausschuss (Informationsvorlage) sowie im Verwaltungsausschuss vorgestellt. Das geplante PPP-Vorhaben wurde gestoppt.

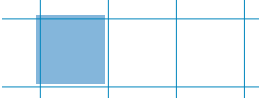
Landeshauptstadt Hannover

Die Stadt Hannover hatte bereits erste Erfahrungen mit PPP-Projekten im Bereich der Sportstätten sowie mit einem Investorenbaumodell im Schulbereich gesammelt. Im November 2005 und im April 2006 fasste der Stadtrat zwei Beschlüsse mit Prüfaufträgen an die Verwaltung. Sie sollte insgesamt elf Bau- und Sanierungsvorhaben im Schulbereich für eine PPP-Variante prüfen.

Das war der Ausgangspunkt des Gesamtpersonalrats und des örtlichen Personalrats des Fachbereichs Gebäudemanagement für eine Beteiligung am ver.di-Projekt. In der Folge wurde eine Arbeitsgruppe gegründet und mit der Aufarbeitung der aktuellen Beispiele begonnen. Projektergebnis war unter anderem die viel beachtete Publikation „PPP in Hannover – Der teure Weg zur Gebäudesanierung“. In ihr wurde auch ein Vorschlag für eine öffentliche Beschaffungsvariante erarbeitet.

Freie Hansestadt Hamburg

Senatskanzlei, Finanzbehörde und die Behörde für Bildung und Sport (BBS) hatten Ende 2004 beschlossen, die Eignung von PPP-Modellen für den Schulbau und die Bewirtschaftung der Schulen in Hamburg zu prüfen. Als Begründung für den Wechsel von der öffentlichen



Hand zu ÖPP wurden unter anderem genannt: Sanierungstau an Schulen, fehlende finanzielle Mittel, langwierige Verfahren, geteilte Verantwortung zur zeitnahen Behebung der baulichen Mängel. Für Schulen südlich der Elbe waren bereits Vorüberlegungen und Vorarbeiten zum Gebäudemanagement existent. Daher sollte laut der Drucksache 18/4630 vom Juli 2006 hier der Einstieg in ein solches Modell zum 01.01.2007 erfolgen.

Angekündigt wurden die Sanierung, Modernisierung und gegebenenfalls Erweiterung der beteiligten Schulstandorte innerhalb von fünf Jahren. Dabei wurde eine 10-prozentige Ersparnis sowie eine Rendite aus Energiesparmaßnahmen prognostiziert. Das Eigentum an den Schulgebäuden sollte bei der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) verbleiben.

In Abgrenzung zu einem „klassischen PPP“ mit einem Privatunternehmen als Partner handelte es sich hier um ein Betreibermodell. Hierbei sollte eine Tochtergesellschaft der städtischen Wohnungsbau-Gesellschaft SAGA, die GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH (GWG Gewerbe) Partnerin der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) werden.

Aufgrund des Verfahrensstandes war es das gemeinsame Ziel des Personalrats und von ver.di, die verschiedenen Aspekte von PPP aufzubereiten und kritisch in die Öffentlichkeit zu tragen, um bei zukünftig anstehenden Vorhaben besser gewappnet zu sein. In Hamburg bestand bereits eine Zusammenarbeit (Bündnis) zwischen: Einer Eltern- und Lehrerinitiative, der Elternkammer Hamburg, der Lehrerkammer Hamburg, der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, dem Deutschen Lehrerverband Hamburg, der Gesellschaft der Freunde des Hamburgischen Schulwesens und ver.di Hamburg. In zwei öffentlichen Veranstaltungen wurde dann mit Politik, Presse, Projektverantwortlichen, Beschäftigten und Bürger/-innen das PPP-Vorhaben des Senats ergebnisoffen kritisch diskutiert. Neben der Sensibilisierung der Beschäftigten der Behörde für Bildung und Sport (BBS) waren weitere Ergebnisse der Öffentlichkeitsarbeit: Eine zunehmende Begleitung der Diskussion, Argumente und Aktivitäten durch die örtliche Presse, eine öffentliche Expertenanhörung vor dem Schul- sowie dem Finanzausschuss. Die SPD als Oppositionspartei hat den Senat im Juni 2007 (DS 18/6384) aufgefordert, ein vergleichbares Projekt in Eigenregie der BBS unter Maßgabe der Vorschläge des Personalrats zu realisieren.



Landkreis Goslar

Der Landkreis hatte bereits Erfahrungen mit einem PPP-Schulprojekt. Ein weiteres Vorhaben für die Kreisstraßen war in politischen Diskussionen angedacht. Diese ersten politischen Anzeichen waren für den Personalrat der Anlass, sich an dem ver.di-Projekt zu beteiligen. Aufgrund der bereits in einem früheren PPP-Schulprojekt gesammelten Erfahrungen konnte auf dieses Wissen zurückgegriffen werden. Es erleichterte, sich mit dem angedachten Vorhaben auseinander zu setzen und weitere Aktivitäten zu planen. So wurde bereits vor dem politischen Beschluss eines Prüfauftrags durch ver.di vor Ort eine öffentliche, straßenspezifische Informationsveranstaltung durchgeführt. Bis heute hat der Kreistag keinen weiteren Vorstoß in Richtung PPP-Kreisstraßen unternommen.

In Chemnitz, Goslar und Hannover haben wir festgestellt, dass es notwendig ist, PPP-Vorhaben langfristig politisch zu bewerten und zu begleiten. Selbst nach der Verlängerung des Projektzeitraums waren die Verfahren noch nicht abgeschlossen. Zudem stiegen die Verfahrenskosten immer weiter an. Sie hatten den gering ausfallenden angenommenen Wirtschaftlichkeitsvorteil bereits zu diesem Zeitpunkt aufgezehrt.¹⁰

Für ein besseres Leseverständnis wird diese Handlungshilfe synchron zu einem PPP-Prüfungsverfahren gegliedert. Somit sind die jeweiligen Schritte, ihre Anforderungen, gefundenen Lösungen und Auswirkungen einfacher nachzuvollziehen.

10 Das PPP-Schulprojekt des Landkreises Goslar hatte schon zu Beginn den Ausstieg des kommunalen Partners Langelsheim wegen zu hoher finanzieller Belastungen zu verkraften. Es wurde jedoch auch aufgrund umfangreicher Unterstützungen seitens des Landes Niedersachsen und der PPP-Task-Force des Bundes trotz nachgewiesener Mängel weiter verfolgt und finanziell unterstützt. Als Erfolg lassen sich dieses Pilotvorhaben wie auch die vier weiteren niedersächsischen Modellprojekte (davon drei u. a. wegen fehlender Wirtschaftlichkeit nicht realisiert) nicht werten (auch wenn es die PPP-Befürworter anders sehen und die N-Bank finanzielle Unterstützung für weitere Modelle anbietet).

PPP – eine „Baustelle“ für Personalräte

Die Personalvertretungen müssen in der Praxis damit rechnen, dass versucht wird, geplante PPP-Vorhaben „durchzuziehen“, die Verletzung gesicherter Informations-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte billigend in Kauf nehmend. Nach unseren Erfahrungen unterscheiden sich PPP-Verfahren in vielen Fällen von bisherigen Auseinandersetzungen zwischen Personalvertretungen und Arbeitgebern durch eine besondere Härte.

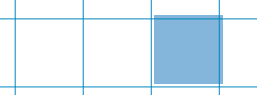
Zunächst aber müssen Personalvertretungen rechtzeitig und umfassend (§ 68 BPersVG vglb. § LPersVG's) von der Absicht der Planung und Durchführung eines PPP-Vorhabens erfahren. Hierzu ist die Dienststellenleitung rechtlich verpflichtet. Informationen und Materialien werden durch die Verwaltungsspitze oftmals nur unzureichend und/oder verspätet weitergeleitet. Teilweise müssen Informationsrechte (z. B. Übergabe des Wirtschaftlichkeitsgutachtens, Machbarkeitsstudie etc.) schriftlich und terminiert gegenüber der Dienststellenleitung eingefordert, und falls dies nicht erfolgt, gerichtlich eingeklagt werden.

Anzeichen für ein angedachtes/geplantes PPP-Vorhaben sind zum Beispiel:

- eine parteiübergreifende Arbeitsgruppe
- die Bildung einer verwaltungsinternen Arbeits- oder Projektgruppe (häufig unter Federführung der Kämmerei und der Beteiligung von Vertretern des Rechtsamtes, Schulamtes, Hochbauamtes, Schulleitern)
- Führungskräfte und Beschäftigte besuchen Fachtagungen und Kongresse zum Thema
- Informationsveranstaltungen von Beratern mit entsprechenden Vorzeigeprojekten.

Auffällig ist, dass dort, wo PPP-Verfahren bereits Fuß gefasst haben, weitere in räumlicher/regionaler Nähe folgen.

Genauer hinschauen sollten Personalvertretungen bei dem Auftauchen verschiedener **PPP-Schlüsselwörter**, beispielsweise: Sanierungsstau, Aktivierung privaten Kapitals, effizientes privates Facility-Management. Spätestens dann sind die Beschlussvorlagen des Rats

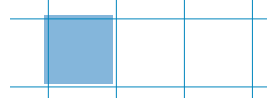


genauer beispielsweise auf die Einstellung von Haushaltsmitteln für eine externe Beratung zu sichten. Ein weiteres Indiz ist die Kontaktaufnahme mit PPP-Verantwortlichen (z. B. PPP-Task Force) auf Bundes- und Landesebene. Spätestens an dieser Stelle sollten Personalvertretungen von den Vorhaben Kenntnis haben.

Sollte also die Verwaltung ein PPP-Vorhaben prüfen, empfehlen wir, eine **themenspezifische Arbeitsgruppe des Personalrats** einzurichten. Der Vorteil liegt darin, dass entsprechend der anzustellenden Prüfverfahren (vgl. Abb. 2) flexibel und zeitnah reagiert werden kann. Somit kann vorhandene Kompetenz im Personalrat (z. B. Vertreter aus dem Baubereich) oder von interessierten/engagierten/betroffenen Beschäftigten durch eine begrenzte Erweiterung der Arbeitsgruppe gezielt genutzt werden. Damit wird auch gewährleistet, dass der Personalrat in seiner Gesamtheit arbeitsfähig für die anderen parallel laufenden betrieblichen Herausforderungen bleibt. Gleichzeitig sind in diesem Zusammenhang **Qualifizierungsbedarfe** (z. B. PPP-Verfahren, Rechte der Personalräte, Bewertung von Wirtschaftlichkeitsgutachten) sowie **Unterstützungsmöglichkeiten** (z. B. Literatur, externe Sachverständige, befristete Freistellung, ver.di) **festzustellen** und zu beschließen. Diese sind gegenüber der Dienststellenleitung schriftlich mitzuteilen.

Es bedarf einer Vielfalt an Maßnahmen und Aktivitäten, um innerbetrieblich und kommunalpolitisch Einfluss nehmen zu können. Gerade für die Informationsbeschaffung ist eine betriebliche Komponente wichtig, zum Beispiel über die zeitweise Einbindung betrieblicher Fachleute zu einzelnen Themen. Bei einer Beauftragung externer Berater durch die Verwaltung ist die Hinzuziehung eigenen externen Sachverständs für den Personalrat zumindest für die Prüfung der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsprognose empfehlenswert. Werden die Rechte des Personalrats beschnitten, so ist juristischer Sachverstand für die Durchsetzung von Information, Mitwirkung und Mitbestimmung hinzuzuziehen. Je nach örtlicher Konstellation und bisherigen Erfahrungen (z. B. mit der Herausgabe von Unterlagen) kann die gleichzeitige Beschlussfassung beider Ressourcen sinnvoll sein.

Erfahrungsgemäß ist von einer mindestens dreimonatigen Arbeitsphase bis zur Entscheidung über eine Ausschreibung auszugehen. Der lange Verfahrenszeitraum (der durch die vorgenommenen Standardisierungen oder entsprechende Vorarbeit in der Verwaltung reduziert sein kann) bedeutet nicht, dass die verwaltungsinternen und politischen Entscheidungszeiträume ebenso lang ausgestaltet



werden. **Die Vorbereitungs-, Einfluss- und Gestaltungszeiträume für Personalvertretungen und die Gewerkschaft betragen**

während der mehrmonatigen PPP-Vorbereitungszeit **häufig nur wenige Wochen**. Um Zeiträume zu verknapfen, werden Wirtschaftlichkeitsprognosen oder Beschlussvorlagen manchmal direkt nach oder vor Urlaubs- oder Feiertagsphasen in die Politik eingebracht.

Häufig müssen die **Angaben** (z. B. Leistungserstellung) der Verwaltung oder der externen Berater **auf ihre Richtigkeit überprüft werden**. Außerdem bedarf es für die politische und betriebliche Diskussion eines Nachweises des Verfahrensaufwands. Vor diesem Hintergrund ist die Arbeitsgruppe des Personalrats zumindest während des Ausschreibungsverfahrens sinnvoll. Auch eine Dokumentation wichtiger Entwicklungsschritte ab der Arbeitsaufnahme seitens des Privaten ist für spätere Diskussionen des Personalrats äußerst hilfreich.

Personalräte können bei regulärem Ablauf des PPP-Vorhabens ihre begleitende Prüfung in mehrere Zwischenschritte unterteilen. Die beiden wichtigsten Zwischenschritte befinden sich nach der Prüfung einer PPP-Eignung (Phase I) sowie nach der Vorstellung der Wirtschaftlichkeitsprognose (Phase II).

Die Auseinandersetzung mit PPP bedeutet für Personalräte eine völlig neue und komplexe Herausforderung. Die Entscheidung zur Mitarbeit in den verwaltungsinternen Arbeits- oder Projektgruppen ist vor Ort zu treffen. Dem Vorteil einer zeitnahen und teilweise umfassenderen Information steht der mögliche Nachteil der Vereinnahmung („die Personalvertretung saß doch mit am Tisch“) gegenüber. Als Mindeststandard sollte sich im Vorhinein schriftlich über den Verfahrensablauf und die Beteiligung der Personalvertretung verständigt werden. Die Mitarbeit in verwaltungsinternen Arbeits- oder Projektarbeitsgruppen entbindet die Verwaltung nicht von der Einhaltung formaler Mitbestimmungs- und Mitwirkungsverfahren sowie der umfassenden und zeitnahen Informationspflicht. **Es ist juristisch unstrittig, dass die Informationsrechte der Personalvertretung auch bei einer Vorprüfung zwingend zu erfüllen sind**. Nach unseren Erfahrungen gab es bei drei von vier Projektbeispielen erhebliche Konflikte zwischen den Personalvertretungen und der Dienststellenleitung zur Durchsetzung ihrer Informationsrechte. Sie endeten schließlich nach zähem Ringen in der Bereitstellung der notwendigen Unterlagen.

Personalräte müssen vielfältig aktiv sein:

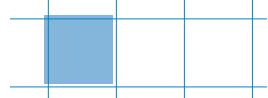
- die Spielräume der Mitbestimmungs- und Mitwirkungstatbestände nutzen
- die (Teil-)Personalversammlung nutzen oder einberufen, um die Beschäftigten über das geplante Vorhaben, die Folgen und die Aktivitäten des PR und der Gewerkschaft zu informieren
- PPP und die Folgen für die Beschäftigten, die Kommune und die Bürger im Monats- oder Vierteljahresgespräch mit der Dienststellenleitung thematisieren
- Stellungnahmen erarbeiten und breit veröffentlichen.

Die Grundlagen für Informations-, Initiativ-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte sind dem jeweiligen LPersVG¹¹ zu entnehmen und auf die entsprechenden betrieblichen Situationen anzuwenden. Die hier aufgeführten Auszüge aus der Kommentierung zum BPersVG machen deutlich, welche komplexen Informations-, Anhörungs-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsregelungen im Zusammenhang mit PPP-Vorhaben herangezogen werden können. Die umfangliche Darstellung aller Regelungen der Landespersonalvertretungsgesetze war in dieser Broschüre nicht möglich. Diese Differenzierungen sind vor Ort vorzunehmen.

Informationspflicht der Dienststellenleitung (§ 68 Abs. 2 BPersVG)

Der Dienststellenleiter ist verpflichtet, von sich aus auch ohne entsprechende Aufforderung den Personalrat **rechtzeitig und umfassend zu unterrichten** sowie ihm **die notwendigen Unterlagen vorzulegen**. Dem Grundsatz der gleichberechtigten vertrauensvollen Zusammenarbeit mit dem Dienststellenleiter entsprechend, hat der Personalrat als Kollektivorgan der Beschäftigten auch, und zwar vorrangig, Sorge dafür zu tragen, dass die gemeinsamen rechtlichen und sozialen Belange aller Beschäftigten, Beschäftigtengruppen und einzelner Beschäftigter nach Recht und Billigkeit gewahrt werden. Darunter fällt auch die Einhaltung der zu Gunsten der Beschäftigten geltenden Regelwerke. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.12.1993 besteht der Unterrichtsanspruch unabhängig von einem konkreten Beteiligungsfall. Im Regelfall werden an die Erforderlichkeit keine besonders hohen Anforderungen gestellt.

11 Altwater/Hamer/Ohnesorg/Peiseler, BPersVG-Kommentar für die Praxis, 5. überarbeitete Auflage, Bund-Verlag, 2004.



Häufig wird mit dem Argument der **Eilbedürftigkeit** einer Maßnahme operiert. Es werden vorläufige Regelungen durch die Dienststellenleitung getroffen. Hierzu gilt zu beachten: Die Zulässigkeit einer vorläufigen Regelung ist von zwei Voraussetzungen abhängig, die beide gleichzeitig erfüllt sein müssen:

1. Die beabsichtigte Maßnahme muss der Natur der Sache nach unaufschiebbar und einer vorläufigen Regelung zugänglich sein.
2. Durch eine einstweilige Regelung dürfen dabei weder rechtlich noch tatsächlich vollendete Tatsachen geschaffen werden (BVerwG v. 20.07.1984 – 6 P 16.83).

Vorläufige Regelungen dürfen somit weder dazu führen, dass die Mitbestimmung des Personalrats bei der endgültigen Maßnahme tatsächlich verhindert wird, noch dazu, dass für eine im Beteiligungsverfahren zu treffende modifizierte Regelung kein Raum mehr bleibt. In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass **Unaufschiebbarkeit** mehr ist als bloße Eilbedürftigkeit. Die Maßnahme ist nur dann unaufschiebbar, wenn die Verzögerung zur Funktionsunfähigkeit der Dienststelle führen und damit die Erfüllung wichtiger öffentlicher Aufgaben beeinträchtigen würde (BVerwG v. 14.03.1989 – 6 P 4.86).

Initiativrecht (§ 69 BPersVG)

Mit dem Initiativrecht erhält der Personalrat die Möglichkeit, Maßnahmen, die er im Interesse der Beschäftigten oder der Dienststelle für geboten hält, von sich aus zu beantragen. Hierzu sind jedoch die entsprechenden Regelungen des jeweiligen örtlich zutreffenden Landespersonalvertretungsgesetzes heranzuziehen.

Verfahren der Mitwirkung (§ 72 BPersVG)

Im Rahmen der Mitwirkung hat die **Erörterungspflicht** zwischen dem Dienststellenleiter und dem Personalrat eine besondere Bedeutung. Das Erörterungsverfahren dient folgendem Zweck: Der Dienststellenleiter begründet auf Verlangen des Personalrats eingehend seine beabsichtigte Maßnahme und er setzt sich mit den Einwänden des Personalrats, mit dem Ziel der Verständigung, ernsthaft auseinander. Sind in der Dienststelle auch **Stufenvertretungen** tätig, empfehlen wir dringend einen Informationsaustausch sowie eine Abstimmung zwischen dem örtlichen Personalrat und dem Gesamtpersonalrat. Dies sollte bereits vor dem Inkrafttreten des klassischen Mitwirkungsverfahrens geschehen.



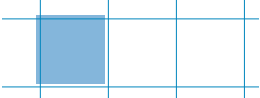


Uneingeschränkte Mitbestimmung (§ 75 BPersVG)

Im Zusammenhang mit PPP-Vorhaben gibt es verschiedene Regelungen, die zur Mitbestimmung des Personalrats verpflichten. So ist beispielsweise beim Neubau oder der Sanierung von Schulen die Mitbestimmung dann gegeben, wenn es um Hausmeisterwohnungen geht. Nach § 75 Abs. 2 Nr. 2 ist die **Zuweisung und Kündigung von Wohnungen**, über die die Dienststelle verfügt, sowie deren allgemeine Festsetzung der Nutzungsbedingungen, mitbestimmungspflichtig. Eine Beteiligung bei der Kündigung kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn die Dienststelle die Kündigung selbst beeinflussen kann, also wenn sie Eigentümer der Wohnung ist oder der Vermieter nur mit ihrer Zustimmung kündigen kann.

Nach § 75 Abs. 3 Nr. 16 unterliegt die **Gestaltung der Arbeitsplätze** ebenso der uneingeschränkten Mitbestimmung. Der Arbeitsplatz ist der Bereich, in dem der Beschäftigte seine Arbeit erbringt. Der Arbeitsplatz muss sich weder in einem Gebäude befinden, noch muss er stationär sein. Der Arbeitsplatz ist nicht nur die eng umgrenzte Stelle, an der der Beschäftigte stehend oder sitzend seine Tätigkeit verrichtet. Sondern es ist der Raum (z. B. Schulhausmeister), in dem die Arbeit erbracht wird. Die Gestaltung ist das Herstellen der Bedingungen, unter denen die konkrete Arbeitsaufgabe erledigt werden muss, der Begriff ist umfassend. Darunter fällt: die Beschaffenheit der Arbeitshilfsmittel (z. B. Maschinen, Schreibtisch, Stuhl), der Umfang, in dem solche Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden, die Abwendung von nachteiligen Einflüssen auf die Arbeitsumgebung, die Ausgestaltung des Arbeitsraums (z. B. Art der Beleuchtung, der Belüftung und der farblichen Gestaltung). Nicht nur technische, sondern auch organisatorische Regelungen (z. B. Vorschriften, die Arbeitsabläufe regeln) können Arbeitsplätze gestalten. Der Personalrat hat im Verfahren darauf hinzuwirken, dass der Arbeitgeber die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit berücksichtigt. Er ist in seinen Einwendungen aber nicht darauf beschränkt. Der Personalrat ist unabhängig davon zu beteiligen, ob er eine Belastung der betroffenen Beschäftigten geltend machen kann. **Der Personalrat hat ein hohes Maß an Verantwortung, weil die Betriebe im öffentlichen Dienst nicht der Überwachung durch die Gewerbeaufsicht unterliegen!**

Die Vorschrift bezieht sich nicht nur auf die **Umgestaltung vorhandener Arbeitsplätze**. Sie gibt dem Personalrat genauso ein Mitbestimmungsrecht bei der **Gestaltung neu zu schaffender Arbeitsplätze**, beispielsweise beim Neubau von Dienstgebäuden. Diese



Regelung dient dem Zweck, Überforderungen und Überlastungen der Beschäftigten zu verhindern. Gerade bei Neubauten sind Verstöße gegen die Anforderungen an die menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze nach Fertigstellung nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand zu beseitigen. Eine Unterscheidung zwischen Neu- und Umgestaltung würde dazu führen, dass der beim Neubau von Arbeitsplätzen nicht beteiligte Personalrat sofort nach Bezug des Baus nach § 70 Abs. 1 mit Hilfe von Initiativanträgen notwendige Änderungen verlangen und durchsetzen kann.

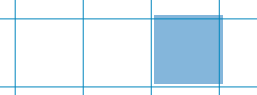
Maßnahmen zur Gestaltung des Arbeitsplatzes sind häufig Baumaßnahmen, so dass in jedem Einzelfall das Konkurrenzverhältnis zwischen dem Mitbestimmungsrecht und dem Anhörungsrecht bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (§ 78 Abs. 4) zu beachten ist.

Eingeschränkte Mitbestimmung (§ 76 BPersVG)

Die **Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden** (§ 76 Abs. 2 Nr. 7 BPersVG) bezieht sich auf organisatorische und technische Änderungen. Im Zentrum steht die Frage: Mit welchem Bearbeitungsweg, welchen Arbeitsmitteln und durch welche Beschäftigte sollen die Aufgaben erfüllt werden? Die Bewertung, ob es sich tatsächlich um die Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden handelt, ist aus Sicht der Beschäftigten vorzunehmen, die die Arbeitsmethode anzuwenden haben. So handelt es sich bei der Konzentration der Sachbearbeitung und der Einführung der betriebswirtschaftlichen Kosten- und Leistungsrechnung um die Einführung von grundlegend neuen Arbeitsmethoden. Es ist durchaus angebracht zu überdenken, ob mit der Einführung von PPP-Verfahrensschritten im kommunalen Hochbau auch grundlegend neue Arbeitsmethoden eingeführt werden.

Mitwirkung und Anhörung (§ 78 BPersVG)

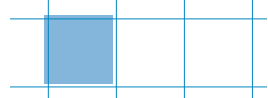
Organisatorische Maßnahmen können sich in erheblichem Maße auf die bisherigen Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten auswirken und deren Fortbestand in Frage stellen. Deshalb besteht der Zweck der Mitwirkung darin, die berechtigten Schutzinteressen der Beschäftigten vor der organisatorischen Grundentscheidung zur Geltung zu bringen.



Bei der Planung von **Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen** ist der Personalrat anzuhören. Dabei handelt es sich um alle Baumaßnahmen die nicht nur der Erhaltung der baulichen Substanz (Instandhaltung/Instandsetzung) dienen. Diensträume sind jedoch nicht nur die Räume, in denen sich die Arbeitsplätze der Beschäftigten befinden. Darunter fallen **sämtliche baulichen Einrichtungen**, die für Arbeitsplatz, Arbeitsablauf und Arbeitsumgebung von Bedeutung (z. B. Sozialräume, Flure, Aufgänge) sind. Der Personalrat ist bereits **im Planungsstadium zu beteiligen**, damit er die Planungen beeinflussen kann. Dabei ist der Personalrat bei der Aufstellung jener Planungsunterlagen zu beteiligen, die nach § 24 Bundeshaushaltsordnung (entsprechender § der LHO) erforderlich sind, um die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die jeweilige Baumaßnahme im Haushaltsplan veranschlagen zu können. Dazu zählen die Aufstellung von Plänen sowie eine Kostenermittlung. Außerdem Erläuterungen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan hervorgehen.

Häufig werden Äpfel mit Birnen verglichen. Deshalb müssen Personalvertretungen darauf dringen, dass detaillierte und aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf der Basis der gesetzlichen Vorgaben (BHO/LHO, GemHVO, GO) vor dem politischen Beschluss zur Ausschreibung durchgeführt werden. Unterstützungen erhalten sie aus den Ableitungen der Bundes- oder Landeshaushaltsordnungen. So koppelt zum Beispiel § 7 der Landeshaushaltsordnung Brandenburg die Durchführung von PPP-Vorhaben an die Einhaltung des vorgestellten Ablaufs zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Um erfolgreich handeln zu können, sind kommunalpolitische, gewerkschaftliche und betriebliche Strategien sowie ein langer Atem in der Auseinandersetzung notwendig. Die Unterstützung durch ver.di ist als Initialzündung, im „Feuerwehreinsatz“ und bei der Umsetzung/ Veröffentlichung der Ergebnisse aus der Personalratsarbeit im politischen/öffentlichen Raum sinnvoll. Durch PPP-Vorhaben entstehende Kosten sind als Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber und Personalvertretung durch die Dienststelle zu tragen. Eine gewerkschaftliche Begleitung vor allem mit der entsprechenden Öffentlichkeits- und politischen Arbeit hat einen sichtbaren positiven Unterstützungseffekt.



Empfohlene Vorgehensweise:

- Grundlegende Informationen über PPP-Verfahren einholen, gegebenenfalls einfordern
- eigene Arbeitsgruppe (AG) im Personalrat (PR) bilden
- erste Ansprechpartner im Betrieb suchen, eventuell zeitweise in die eigene AG integrieren
- Informationen zum Verfahrensstand im Hause einholen (z. B. Gründung einer verwaltungsinternen AG, Präsentationen externer Berater im Hause, Einstellung Haushaltsmittel)
- Prüfung und Entscheidung des PR, ob eine Einforderung der Teilnahme an verwaltungsinterner Arbeits- oder Projektgruppe erfolgen soll
- bei konkretisierter Absicht der Verwaltung, ein PPP-Verfahren durchzuführen, externen Sachverstand beauftragen
- Kontaktaufnahme mit ver.di vor Ort, den Fachbereich Gemeinden auf Bezirks-, Landes- und Bundesebene informieren.

Benötigte Materialien:

- bisherige Gutachten der Kommune im betroffenen Politikfeld (Schulen – Bildung, Straßen – Verkehr etc.)
- erste grundlegende Informationen über direkt und indirekt betroffene Ämter, Abteilungen, Betriebe etc.
- gegebenenfalls erste Eignungsprüfung zu dem PPP-Vorhaben (z. B. Prioritätenliste, Gebäudeliste, Gutachten etc.)
- Beschlussdrucksache des Rats/Kreistages zur Prüfung eines PPP-Vorhabens.

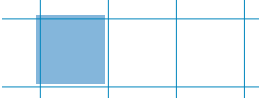
Phase I – Erste Schritte: Feststellung der PPP-Eignung

Die Phase I betrachtet die grundsätzliche Eignung der Vorhaben als PPP-Projekt. Wie auch bei jedem anderen Beschaffungsvorgang stehen die Bedarfsfeststellung sowie die Frage nach der Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit ganz zu Anfang des Verfahrens.

Phase I		Abb. 4
Phasen des Beschaffungsprozesses	Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PPP-Realisierungsvarianten
	Eignungstest	
Phase II	Durchführung des konventionellen Vergleichs- (Public Sector Comparator – PSC)	Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Bestimmung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	
Phase III	Detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	gültige Entscheidung über Ausschreibung und Vergabeverfahren
Phase IV	Projektcontrolling	Vertragsunterzeichnung

Die Personalvertretung muss sich deshalb bereits bei der Bedarfs-schätzung mit den Grundlagen des PPP-Vorhabens beschäftigen. Dies ist von enormer Bedeutung für den späteren Verlauf, denn bereits in diesem Stadium werden PPP-Vorhaben aufgegeben oder können gekippt werden.

Die Bedarfsfeststellung ist die Grundlage für den Projektumfang und -inhalt. Sie haben einen wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens.

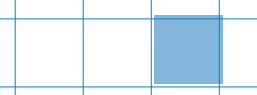


In der **Bedarfsfeststellung** werden die Ziele sowie Art und Umfang des Projekts bestimmt. Es sind konkrete Aussagen zu den benötigten Kapazitäten, zur Leistungsorientierung sowie zur Leistungsübertragung zu treffen. Diskutiert und festgelegt werden in der Bedarfsfeststellung auch mögliche Finanzierungsstrukturen sowie weitere Kriterien, wie zum Beispiel die Leistungsbeschreibung oder die Bestimmung der Option Eigenerstellung. Der Grundsatz lautet: Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden sowohl das „konventionelle Referenzprojekt“ (Eigenerstellung) als auch das „PPP-Referenzprojekt“ auf der Grundlage derselben ergebnis- und qualitätsorientierten Leistungsbeschreibung entworfen und im Phasenverlauf kontinuierlich weiterentwickelt. Als Schlusspunkt der Phase I erfolgt die Prüfung, ob für das PPP-Vorhaben ein Marktinteresse vorliegt.

Eine klare **Zielstellung** hilft bereits bei der Einordnung des PPP-Vorhabens. Bei den meisten derzeitigen PPP-Vorhaben liegen die Zielstellungen nicht in der Übertragung hoher Technologie- und Betriebsrisiken auf die Privaten (z. B. Protonentherapiezentrum) oder weitgehenden Entwicklungspartnerschaften (Mobilisierung von technologischer Kompetenz, privaten Managementstrukturen, Entwicklung innovativer Lösungen). Unter Nutzung vorhandener öffentlicher Kompetenzen weisen die meisten PPP-Vorhaben standardisierte und bekannte Lösungen für die einzelnen Leistungen auf. Demzufolge bleibt PPP eine Beschaffungsvariante, die sich oftmals gerade in der sozialen Infrastruktur (Schulen, Kitas), aber auch bei Verwaltungsbauten nicht rechnet.

PPP-Verfahren eignen sich aufgrund ihres hohen Finanzbedarfs nicht für eine flächendeckende Anwendung. Politische Zielstellungen, wie die Bereitstellung einer umfassenden öffentlichen Infrastruktur über PPP-Vorhaben, sind daher bis auf eine kritisch diskutierte Ausnahme in Deutschland (Landkreis Offenbach) nicht realisiert worden. Dass das Ziel einer stadtweiten guten Bildungslandschaft nicht erreicht werden kann, merkten der Gesamtpersonalrat und der örtliche Personalrat des Fachbereichs Gebäudemanagement der Stadt Hannover¹² an:

12 Stellungnahme des Gesamtpersonalrats/ÖPR 19: PPP in Hannover: Der teure Weg zur Gebäudesanierung, 23. November 2006.



„Ein PPP-Projekt dieser Größenordnung würde eine stadtweite Prioritätensetzung zum Nachteil des übrigen Bestands bedeuten und eine Zweiklassengesellschaft im Gebäudebestand herbeiführen. Das gilt insbesondere für einen ‚Zweiklassen‘-Schulbestand (saniert und unsaniert) mit erheblichen Folgen für die Stadtteilpolitik sowie für gleiche Bildungschancen. Der Wettbewerb um Schüler/-innen und Standorte wird sich weiter fremdbestimmt verschärfen. Ein positiver Wettbewerb beispielsweise über Bildungsangebote wird somit nicht befördert.“

Die **Datenlage** in vielen Kommunen ist für die komplexen Vertragsverhandlungen und langfristigen, kostenintensiven Vertragsabschlüsse nicht ausreichend detailliert. Benötigt werden unter anderem: Sanierungs- oder Neubaubedarf der einzubeziehenden Objekte und Grundstücke (z. B. Bauzustand, Nutzungsprognose), entsprechende gebäudebezogene Daten (z. B. Flächenzusammensetzung, Technikanteil, Energiedaten, Bewirtschaftungsleistungen) und, falls vorhanden, Qualitätsstandards (z. B. Qualität der erbrachten Dienstleistungen, Nutzerwünsche).

Die Zahlenbasis aus der Vermögensbewertung (im Zuge der Einführung der Doppik) wie auch die teilweise geschätzten Daten der Dienstleistungserstellung vor Ort und in der Verwaltung selbst (z. B. Stellenanteile für das Kunden- und Objektmanagement aus einem Pool heraus) sind zumeist nicht zufrieden stellend.

So sind zum Beispiel vorgenommene Teilsanierungen oder Planungsleistungen in den Gebäuden, die es aus dem PPP-Projektumfang heraus zu rechnen gilt, lückenlos zu dokumentieren. Gleiches gilt für bereits realisierte Privatisierungen (z. B. Reinigung), die im Hinblick auf die weitere Beibehaltung im Falle einer PPP-Realisierung zu überprüfen sind. PPP-Gesellschaften übernehmen gerne „komplette“ Geschäftsfelder und ziehen nicht selten ihre Konsortialpartner mit in das Geschäft hinein.¹³

Die Anforderungen aus der Datensammlung und -auswertung, gerade auch bei internen Sachverhalten, zeigen deutlich, wie notwendig ein frühzeitiges Aktivwerden und eine Informationssammlung auch auf Seiten der Personalvertretung sind.

¹³ Dabei kann es auch zu einer weiteren Beauftragung von Leistungen (z. B. neben Schulbewirtschaftung auch Schulsekretariate oder zentrale Beschaffung von Mobiliar) kommen.

Ein weiteres wesentliches Entscheidungsmerkmal ist der **Grad der Leistungsübertragung**.¹⁴ Von den PPP-Befürwortern wird eine Übertragung von mindestens 70 % des Dienstleistungsvolumens an Private angestrebt. Als Begründung für die Übertragung kompletterer Leistungsbereiche (Wertschöpfungsketten) wird immer wieder mit dem Lebenszyklusansatz argumentiert.



Mit dem so genannten ganzheitlichen **PPP-Lebenszyklusansatz** erfolgt die finanzielle Bewertung aller anfallenden Kosten für den gesamten Lebenszyklus einer öffentlichen Immobilie. Damit wird sich jedoch auf eine möglichst weit reichende Privatisierung der Planungs-, Finanzierungs-, Bau-, Betriebs- und eventuell Verwertungsleistungen orientiert. Nach Ansicht der PPP-Befürworter sollten insbesondere in der Betriebsphase möglichst viele der immobilienbezogenen Dienstleistungen aus Gründen der Optimierung und Innovation auf den privaten Partner übertragen werden. Damit wäre gewährleistet, dass auch die vorherige Bauleistung einen qualitativ höheren Standard hätte. Der Vertragszeitraum liegt zwischen 15 und 25 Jahren (in Extremfällen bis zu 40 Jahren).

Gebäude weisen jedoch einen **längeren Lebenszyklus** auf. Die genannten Zeitspannen decken sich eher mit den auftretenden Grundinstandsetzungsmaßnahmen (Leitungen, Dach, Heizung etc.). Zu diesem Thema haben sich ebenfalls die Experten aus dem Bundesfachgruppenvorstand Bau- und Liegenschaftsmanagement in ver.di¹⁵ zu Wort gemeldet:

¹⁴ NRW Task-Force: Leitfaden PPP-Eignung, Düsseldorf 2004. Auch wenn nicht mehr offiziell angewendet, bieten die Kriterien des PPP-Eignungstests aus dem Jahr 2004 einen ersten Orientierungsmaßstab.

¹⁵ „PPP im öffentlichen Hochbau“, Stellungnahme des Bundesfachgruppenvorstands Bau- und Liegenschaftsmanagement in ver.di, Dezember 2006.

„Aus baufachlicher Sicht wird der Lebenszyklus eines Gebäudes durch die wirtschaftliche Nutzungsdauer des Gebäudes und die technische Lebensdauer seiner Bauteile, die in direkter Wechselwirkung stehen, bedingt. Die Bauteile bilden die Voraussetzung für die langfristige Nutzung eines Gebäudes insgesamt. So verleiht beispielsweise das Tragwerk dem Gebäude die Standfestigkeit. Andere Bauteile, zum Beispiel die des Ausbaus, haben aufgrund der Abnutzung eine vergleichsweise kurze Lebensdauer. Sie müssen im Lebenszyklus eines Gebäudes ein- oder mehrmals ersetzt werden und sind damit in größerem Umfang Gegenstand der Instandhaltung. Der direkte Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Gebäudes und der technischen Lebensdauer der Bauteile ist darin zu sehen, dass die technische Lebensdauer der Bauteile von technischen Anlagen kürzer ist als die vieler Baukonstruktionen, insbesondere der des Tragwerks [...].

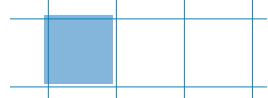
Von einem einheitlichen Lebenszyklus zu sprechen ist demnach aus baufachlicher Sicht nicht zielführend.

Die durchschnittliche wirtschaftliche Gesamtnutzungsdauer als wirtschaftliche Nutzungsdauer liegt bei ordnungsgemäßer Instandhaltung (ohne Modernisierung) bei Verwaltungs- und Bürogebäuden im Mittel zwischen 50 und 80 Jahren. Aufgrund der Typenvielfalt variieren diese Zahlen erheblich.“

Anteile der Baufolgekosten an den Baukosten und Überschreitung der Erstellkostenschwelle

Abb. 6

Gebäudeart	Baufolgekosten in % der Baukosten p. a.	Überschreitung der Erstellkostenschwelle
Krankenhäuser	26 %	nach 4 Jahren
Hallenbäder	21 %	nach 4–5 Jahren
Sporthallen	17 %	nach 5–6 Jahren
Schulen/Kindergärten	16 %	nach 5–6 Jahren
Freibäder	15 %	nach 6–7 Jahren
Verkehrsanlagen	10 %	nach 10 Jahren
Verwaltungsgebäude	8,5 %	nach 11–12 Jahren



Die Festschreibung des zu erwartenden **Gebäudezustands** nach der langen Vertragslaufzeit ist nicht nur schwierig, sondern in diesem Zusammenhang ein nicht unwesentlicher Kostenfaktor für die Wirtschaftlichkeitsberechnung (siehe Phase II).

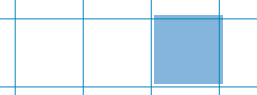
Bisher zu wenig beachtet wird die Rolle der Kreditgeber, die beiden Parteien während des Verhandlungsprozesses für das Projekt eine so genannte bankfähige Struktur empfehlen. „Im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit von PPP-Vorhaben ist in diesem Zusammenhang weniger auf einen möglichen Wiederaufbau nach Zerstörung des PPP-Objekts oder auf sonstige Eintrittsrechte der Kreditgeber zu achten, sondern auf den **Ersatz technischer Ausrüstung**.“¹⁶

Sollte während der Vertragslaufzeit die technische Ausrüstung, wie zum Beispiel die IT, Software oder Heiztechnik ausgetauscht werden, so fordert der öffentliche Auftraggeber, hierbei die neueste Technologie einzusetzen. Banken tragen jedoch nicht das Risiko unerprobter Technologien. Der Einsatz der neuen Technologie könnte eventuell den Betriebsablauf stören. Wird der Betrieb gar unterbrochen, könnte der Auftraggeber das Entgelt kürzen. Dies gefährdet wiederum die Bedienung des Schuldendienstes (falls nicht bereits alle Forderungen verkauft wurden). Im schlimmsten Fall käme es zu einer Vertragsbeendigung. Dieses Risiko kann nicht durch die Bildung von Barreserven abgefangen werden, wie es zum Beispiel für die regelmäßige Instandhaltung an Gebäuden üblich ist.

Eine Lösung ist, dass der Konzessionsnehmer nur erprobte und bewährte technische Mittel anstelle der neuesten Technologie einsetzt. Möglich wäre auch eine derartige Anpassung der Vertragslaufzeit durch die Partner, dass ein solcher Austausch erst nach Ablauf der Vertragslaufzeit erforderlich ist. Dies ist bei 20 bis 30 Jahren wohl kaum der Fall. Letztendlich sollten aus Bankensicht alle Parteien das gemeinsame Interesse verfolgen, den PPP-Vertrag so reibungslos wie möglich zu erfüllen.

Die vorläufige Abschätzung der **Maßnahmenwirtschaftlichkeit** ist eng mit der Leistungsübertragung verknüpft. Sie umfasst die Identifizierung und Beschreibung der an private Dritte übertragbaren Aufgaben. Voraussetzung ist die Ermittlung aller mit der Planung, dem Bau, der Bauunterhaltung, der Bewirtschaftung, der Nutzung, der Finanzierung und gegebenenfalls der Verwertung verbundenen Auf-

¹⁶ Heiko Nissen, Direktor ZCB Structured Finance, Transport & PPP Commerzbank Aktiengesellschaft in: PPP Newsletter, Ausgabe 8, April 2007.



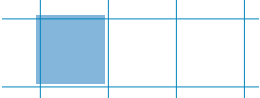
gaben und ihrer potenziellen Übertragbarkeit. Nach PPP-Logik ist ein Projekt als Maßnahme nur bei einem möglichst hohen Übertragungsgrad wirtschaftlich.

Gegen die Vorgabe einer möglichst **weit reichenden Leistungsübertragung** sprach sich beispielsweise der Gesamtpersonalrat und örtliche Personalrat des Fachbereichs Gebäudemanagement der Stadt Hannover aus:

„Eine wirtschaftlich sinnvolle Lösung im PPP muss nicht die Leistungsteile Betrieb und Unterhaltung beinhalten. Die Argumentation, dass derjenige gut baut, der danach auch für 20 bis 30 Jahre die Anlage betreut, ist nicht zwingend. Über ein gutes Vertragsmanagement und die baufachliche Absicherung der Abnahme sowie Gewährleistungsfristen (teilweise fünf Jahre) lassen sich ebenso gute Ergebnisse erzielen.

Aus unserer Sicht spricht vieles dafür, die ganzheitliche Bearbeitung innerhalb der eigenen Verwaltung vorzuhalten. Dieses ist nur über den Fachbereich Gebäudemanagement (FB GM) möglich. Für die Baufunktion müsste es umgekehrt heißen: Es sollte der bauen, ‚der darin wohnt‘. Die Berücksichtigung schulischer Interessen ist unter dem Dach der Verwaltung erheblich einfacher und schneller zu bewerkstelligen. Zudem ist der Wissensvorsprung seitens des FB GM gegenüber fremden Privatunternehmen groß.“

Diese Stellungnahme kann sich in Bezug auf die Beibehaltung des Betriebs und der Unterhaltung auf eine im nördlichen Niedersachsen verbreitete Entwicklung stützen. In einer Reihe von Beispielen wurde das Leistungsspektrum wieder hin zu „PPP-light“-Modellen verkürzt. Bei ihnen wurden lediglich Planung, Bau und Finanzierung ausgeschrieben. Dagegen blieben Betrieb, Unterhaltung sowie kaufmännisches Immobilienmanagement in öffentlicher Eigenregie. Auch diese Investorenbauprojekte sind hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit kritisch zu überprüfen, vor allem aufgrund der Mehrkosten bei der Finanzierung. Dennoch wurde hier bereits erkannt, dass sich bei einer gut aufgestellten öffentlichen Eigenerstellung die Übertragung gerade von umsatzsteuerpflichtigen Leistungen nicht rechnet. In diesem Sinne sind auch Teilleistungen im Planungsbereich sowie Bauherrenfunktionen unter einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt hinsichtlich einer kompletten Fremdvergabe zu stellen und stets kritisch zu hinterfragen.



Ein stärkeres phasenübergreifendes **Kostenbewusstsein** schon während der Entwurfsplanung und Anreize zu Kosteneinsparungen durch die Optimierung von Gebäudegestaltung, -funktion und -einrichtung infolge einer konsequenten Analyse und einer Berücksichtigung der in und um das Gebäude ablaufenden Prozesse sowie der Bedarfsentwicklung (z. B. über ein Kapazitäts- und Leerstandsmanagement) ist notwendig. Dies wird **bei der öffentlichen Eigen-erstellung** durch entsprechende Kompetenzbündelung **ebenso erreicht**.

Wer ist durch die Leistungsübertragung bei PPP betroffen?

Direkt betroffen sind zunächst die mit der öffentlichen Infrastruktur direkt befassten **kommunalen Beschäftigten**: Planer/-in, Koordinator/-in, Ingenieur/-in im Hoch- oder Tiefbau, Straßenwärter/-in, Hausmeister/-in, Reinigungsfachkraft, Fachangestellte/-r für Bäderwesen, Kantinenpersonal etc. Weniger direkt sichtbar sind die Konsequenzen für die Verwaltung insgesamt. Entweder werden weitere Dienstleistungen nach und nach in die Verfahren einbezogen (z. B. Schulsekretariate, EDV, Beschaffung) oder durch den Aufgaben-/Personalübergang entstehen Kapazitätsüberhänge bei Querschnittsbereichen wie zum Beispiel: Personal, Finanzen, Rechnungsprüfung, Organisation. Auf die aktuelle Ausweitung der PPP-Inhalte in Richtung Kernverwaltung wurde bereits verwiesen. Vereinzelt entstehende Stellen im Projekt- beziehungsweise Vertragsmanagement auf kommunaler Seite wiegen den Personalabbau bei weitem nicht auf.

Von den Konsequenzen einer verstärkten PPP-Politik sind weiterhin alle **Nutzer/-innen** der öffentlichen Infrastruktur betroffen. Zum Beispiel: Kinder, Lehrer/-innen, Erzieher/-innen, Eltern, Schul-/Kitaleitungen, Sportvereine, Autofahrer/-innen, Spediteure, Studenten/-innen, Kranke, Behinderte. Außerdem führt die Umstellung auf eine zunehmend nutzerfinanzierte Infrastruktur zu einer stärkeren finanziellen Belastung. **Durch die schleichende Einführung einer Mischung aus Steuer- und Nutzerfinanzierung ergibt sich quasi eine „Doppelbelastung“ für die Bürger/-innen.** Damit zahlen die Bürgerinnen und Bürger die PPP-spezifischen Mehrkosten. Außerdem ist festzustellen, dass die zeitliche Verfügbarkeit aufgrund höherer zu erzielender Auslastungsgrade häufig eingeschränkt wird.

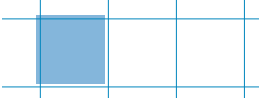
Auf die oftmals monetären **Konsequenzen** für die umfangreiche **Drittnutzung** gerade im Schul- und Turnhallenbereich verwies der Personalrat der Behörde für Bildung und Sport (BBS) in Hamburg:¹⁷

„Damit wird der Status der Drittnutzer in der bisherigen Form fortgeschrieben [...]. Die jeweilige Schulleitung entscheidet über Änderungen/Ausweitungen der ursprünglich vereinbarten Dritt-
nutzung. Die entstehenden Kosten sollte in jedem Fall der Verursacher oder der Initiator oder Auftraggeber einer neuen Nutzung tragen. Nutzungsentgelte, die über die von der GWG Gewerbe in Rechnung gestellten Kosten hinausgehen, fließen der jeweiligen Schule zu [...].

Neue Nutzungen, die im Zeitraum von 25 Jahren naturgemäß in der Überzahl anfallen, unterliegen neuen Regelungen der Vermieterrichtlinie. Die beabsichtigten zusätzlichen Dritt-
nutzungen und längeren Laufzeiten (Drs. 18/4630, Nr. 4.3) sind personaltechnisch nicht abgedeckt. Es ist mit einer massiven Erhöhung der Nutzerentgelte zu rechnen.“

Die **Konsequenzen für die lokale Wirtschaft** sind besonders umstritten. Der Eindruck verfestigt sich, dass Handwerker, Architekten, Ingenieure oder ortsansässige kleinere Baufirmen bei PPP-Ausschreibungen nicht als Erstbieter zum Zuge kommen, sondern nur als Subunternehmer mit den bekannten schlechten Konditionen. Handwerkskammern kritisieren die Aufkündigung bewährter Auftragsstrukturen und Verfahren, die für sie größtenteils zum Ausschluss von Vergaben führen. Teilweise werden Aufträge innerhalb größerer Konsortien unter der Federführung eines Branchenprimus erbracht. Nicht zufällig haben große Baukonzerne erhebliche Kompetenzen und Ressourcen im Facility-Management (z. B. Hochtief mit dem Facility-Management der Lufthansa oder der Allianz) erworben. Bei Klein- und Mittelständlern stehen nicht nur die Hürden für Bürgschaften, Eigenkapital-Einbringung, hohe Bieterkosten oder fehlende PPP-Kompetenz im Weg. Eine Rolle spielt auch ein teilweise zu beobachtender Qualitätsverfall bei den Verfahren infolge von PPP (z. B. keine Durchführung von vorgeschalteten Architekturwettbewerben, sondern Integration in den Generalunternehmer-Vertrag).

17 Stellungnahme des Personalrats der Behörde für Bildung und Sport zum ÖPP-PROJEKT HAMBURG SÜD, 27. November 2006



Als Beispiel für eine Begründung eine kurze Passage aus einem Gutachten eines externen Beraters:

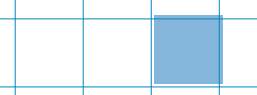
„Die Durchführung eines vorgeschalteten Architektenwettbewerbs und die Einbeziehung entsprechender Ergebnisse und daraus resultierender Vorgaben in die Leistungsbeschreibung führt im Rahmen des PPP-Beschaffungsweges zu einer Einschränkung des Gestaltungs- und Innovationsspielraums für die privaten Anbieter. Vor diesem Hintergrund ist ein von der öffentlichen Hand vor Erstellung der Leistungsbeschreibung vorgenommener Architektenwettbewerb bei PPP-Projekten kritisch zu beurteilen.“

Die Problematik der mit dem Lebenszyklus verbundenen **Langfristigkeit** der beabsichtigten Maßnahmen und den unabwägbaren Risiken bei der Bedarfsabschätzung (Entwicklungsrisiko) griff der Personalrat des Landkreises Goslar bei dem genannten Schul-PPP-Vorhaben auf:¹⁸

„Aus Sicht des Personalrats ist von einem erheblich verringerten Bedarf am Schulstandort auszugehen, da im Hinblick auf die demografische Entwicklung [...] mit einem weiteren Rückgang der Schülerinnen und Schüler infolge des weiterhin erheblichen Bevölkerungsverlustes bis 2030 am Schulstandort Langelsheim zu rechnen ist. Für eine Gesamtbeurteilung sind aus Sicht des Personalrats folgende grundsätzliche Fragen durch die Entscheidungsträger zu klären:

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Aula nur zu 20 % genutzt wird, stellt sich die Frage, ob eine solche unwirtschaftliche Raumnutzung vertretbar ist. Die Sanierungskosten der Aula sind im Vergleich zum geringen Nutzungsgrad unseres Erachtens zu hoch. Hier sollte gemeinsam mit der Stadt Langelsheim nach alternativen Nutzungsmöglichkeiten oder anderen räumlichen Alternativen (Sporthalle) gesucht werden.

¹⁸ Stellungnahme des PR des LK Goslar zu: „Landkreis Goslar – Sanierung, Modernisierung des Schulzentrums Langelsheim. Vergleichende Analyse zur Wirtschaftlichkeit einer ÖPP-Realisierung – Machbarkeitsstudie“ auf der Basis des Materials vom September 2005, da zu diesem Zeitpunkt für das PPP-Vorhaben der Kreisstraßen noch keine Daten erhoben waren.



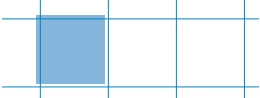
Aus Sicht des Personalsrats ist zu prüfen, ob angesichts der demografischen Entwicklung eine Sanierung der Turnhalle noch vertretbar ist. Für uns ist es mehr als fraglich, ob noch ein Bedarf für die Nutzung der Turnhalle in zumindest mittelfristiger Zeitschiene zu sehen ist. Sollte einkalkuliert werden, dass aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der Schülerzahlen neben der Aufgabe des Traktes II auch mit einem mittelfristigen Wegfall der kleinen Turnhalle zu rechnen ist?

Die Problematik des Vorhaltens des Lehrschwimmbekens ist hinreichend bekannt. Bei einem künftigen Betrieb dürfte mit Sicherheit ein erheblicher Modernisierungsaufwand bestehen. Ob dies gewollt ist, wäre zu klären, gerade im Zusammenhang mit der in Frage zu stellenden Aula-Nutzung (s. o.).

[...] Die Reduzierung des Standortes bedeutet gleichzeitig einen verringerten Bedarf an Außenflächen, womit der Überhang an Außenflächen noch größer wird. Das Fortschreiben der Freiflächen ist demnach nicht korrekt. Offen bleiben die Fragen der Zurechenbarkeit und möglichen Vermarktung (Baugebiet) dieser Flächen.“

Bereits an dieser Stelle der Bedarfsfeststellung traten erste schwerwiegende Fehlentwicklungen auf. Probleme mit der Bedarfsabschätzung zogen sich wie ein roter Faden durch die betrachteten Vorhaben. **In allen Projekten war der Bedarf überdimensioniert und folgte fast nie der bau- und immobilienfachlichen Expertenempfehlung.**

In einzelnen Projekten drängte sich der Verdacht auf, dass zur Amortisation der komplexitätsbedingten hohen **Transaktionskosten** ein notwendig großes Projektvolumen „künstlich“ erzeugt wurde.



Transaktionskosten sind in erster Linie Kosten für technische, betriebswirtschaftliche und juristische Beratungsleistungen. Sie umfassen alle Kosten zur Informationsbeschaffung und -bereitstellung.

Mit anderen Worten: Die Projekte mussten ausreichend groß sein, um die entstandenen hohen Beratungs- und Aufwandskosten insgesamt als kleinen Prozentsatz darstellen zu können und die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines PPP-Vorhabens nicht zu beeinträchtigen. Das Argument, diese Kosten als „Sowieso-Kosten“ nicht in einem Vergleich zu berücksichtigen, ist unangebracht, da der Verfahrensaufwand und somit der zumeist juristische und betriebswirtschaftliche Beratungsaufwand in PPP-Verfahren höher als in konventionellen Verfahren ist. Zumindest dieser Zusatzbedarf ist als PPP-spezifisch in der Kostenkalkulation zu berücksichtigen (falls überhaupt Beratungsbedarf bestanden hat).

Bisher ist es auch durch die erfolgten Standardisierungen nicht gelungen, diese Transaktionskosten als PPP-spezifische Kosten spürbar zu reduzieren.

Die Überdimensionierung resultierte nicht nur aus der Ansetzung nicht mehr benötigter Flächen wie in Goslar oder aus einem noch näher liegenden Grund, wie zum Beispiel einer nicht ausreichenden Datenbasis. Ein weiterer Grund für einen erhöhten Bedarf war auch die Einrechnung bereits erbrachter Leistungen in das PPP-Vorhaben. So im Fall der Stadt Chemnitz, zu dem der Personalrat wie folgt Stellung nahm:¹⁹

„Nicht nachvollziehbar ist auch die Auswahl der zur Übertragung vorgesehenen Objekte, die zum Teil schon komplett saniert sind oder bei denen die Sanierungsmaßnahmen bereits angelaufen sind (auch mit abgeschlossenen Planungen), zumal die benötigten Mittel bereits im Haushalt eingestellt sind.“

Gleiches galt für weitere bereits erbrachte Leistungen, wie beispielsweise das Energiecontracting oder erfolgreiche Energieeinsparprogramme an Schulen. So auch im ÖÖP-Vorhaben der Stadt Hamburg.

19 Stellungnahme des Personalrats zu PPP in Chemnitz, 3. März 2006.



Hier unterlag die Projektauswahl ebenfalls keiner baufachlichen, pädagogischen oder wirtschaftlichen Prioritätensetzung:

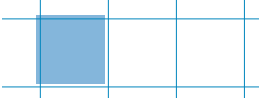
„Für die am Modell teilnehmenden Schulen wurde ein Sanierungsbedarf von rund 110 Mio. Euro gutachterlich ermittelt [...]. (Drs. 18/4630, S. 9)

Der Personalrat bezweifelt: 1. die Methode der Ermittlung, 2. die Ergebnisse insbesondere im Hinblick auf die Vorteilhaftigkeit für die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH), 3. die Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen. Dies vor allem aus vier Gründen:

Für ein ÖÖP-Verfahren mit einer solchen Dimension hätten zur Beurteilung des Sanierungsbedarfs noch weitere Grundlagen mit berücksichtigt beziehungsweise weitere Gutachten erstellt werden müssen. Die Notwendigkeit zeigt sich auch in dem aktuellen Streit zwischen der GWG-G (Tochter der städtischen Wohnungsgesellschaft SAGA) und dem Gutachter [...]. Die GWG-G wirft der beauftragten Firma vor, viel zu niedrige Kosten angesetzt zu haben. Auch hier fehlten für alle Seiten eindeutige und nachvollziehbare Kriterien.

[...] Die ‚freiwillig‘ teilnehmenden Schulen weisen nicht den höchsten Sanierungsstau im Gebiet Harburg (auf der Grundlage der erstellten Gebäudepässe) auf. Damit ist die Wirtschaftlichkeit in Frage zu stellen. Das Gymnasium (GY) Kirchdorf/Wilhelmsburg ist zum Beispiel grunderneuert. An sechs weiteren Standorten sind in den letzten drei Jahren in Vorbereitung auf das Gebäudemanagement Grunderneuerungsmaßnahmen begonnen worden. Sie sind aktuell fast abgeschlossen. (Die Sanierung erfolgte durch die oben genannte Gutachter-Firma, die nicht dem lokalen Klein- und Mittelstand zuzurechnen ist).

[...] Der Personalrat kann nicht erkennen, dass eine Sanierung aller Schulen aus baufachlicher, pädagogischer oder wirtschaftlicher Sicht innerhalb von fünf Jahren erforderlich ist (insbesondere nicht mit Hilfe von teureren ÖÖP-Lösungen). Vielmehr ist die Sanierung bedarfsorientiert und zielgenau durchzuführen.



[...] Eine baufachlich und wirtschaftlich sinnvolle Gebäudemoder-
nisierung ist nach Ansicht des Personalrats unter anderem an fol-
gende Bedingungen zu knüpfen:

- unabweisbare Bedürfnisse (z. B. defekte Dächer, Brandschutz, sanitäre Hygienestandards)
- wirtschaftliche Maßnahmen mit Hebung der Aufenthalts-
qualität in Schulen (z. B. energetische Modernisierungen)
- bauliche Umsetzung sinnvoller und notwendiger pädagogi-
scher Bedürfnisse der Schule (z. B. vermehrte Lern- und Auf-
enthaltsräume)
- weitere ökologisch oder finanziell sinnvolle Maßnahmen
(Berücksichtigung des technologischen Fortschritts z. B. in der
Anlagentechnik). Hierunter können auch entsprechend geför-
derte Demonstrationsobjekte fallen.

Die vorgenannten Bedingungen sind bei dem ÖÖP-Modell Ham-
burg Süd nicht gegeben. Insofern ist der ermittelte Bedarf in
Zweifel zu ziehen.“

Bei der Stadt Hannover spielten politische Ambitionen in die Aus-
wahl hinein, obwohl bereits erhebliche Mittel in die eigene Sanie-
rung geflossen waren:

„Wir stellen fest, dass die Ermittlung der Höhe des Finanzbedarfs
der in der Drucksache (DS) 911/ 2006 genannten PPP-Sanierungs-
maßnahmen im Schulbereich als zu pauschal und erhöht anzu-
sehen ist. Gleiches gilt für die Sanierungsmaßnahmen bei der IGS
Mühlenberg.

Die vorgelegten Schätzungen tendieren eher zu einer ‚nice to
have‘-Lösung als zu einer wirtschaftlich und baufachlich sinn-
vollen Lösung (‚need to have‘). Wesentliche Bausteine des vorge-
legten Sanierungskonzeptes sind politisch motiviert und führen
zu Mehrkosten.

[...] Der Schulbestand in der LHH wird seit mehreren Jahren mit
unterschiedlichen Maßnahmen modernisiert. Mit der Schulsanie-
rung in der LHH befasst sind die nachfolgend aufgelisteten Pro-
gramme:

- Sanierung Infrastruktur (SI) im Jahr 2000 mit dem Schwerpunkt Schönheitsreparaturen
- nachhaltige Gebäudesanierung (NG) seit 2001
- 4 Millionen Sofortprogramm Schulen (das sich im Volumen bisher mindestens verdreifacht hat)
- Programm zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen in Schulen im Rahmen von PPP (angedacht ab 2007)

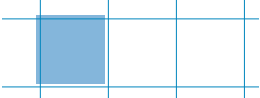
[...] Eine umfassende Bedarfsfeststellung ist nicht zufriedenstellend durchgeführt worden. Der normale Verfahrensweg: Die für das PPP-Modell vorgesehenen Schulen wurden größtenteils nicht innerhalb der Projektprüfungsgruppe (PPG), die die Schulentwicklungsplanung (SEP) mit der Schulplanung sowie allen weiteren betroffenen Fachdisziplinen der Stadtverwaltung vereint, abgestimmt. Zwei Schulen wurden per Dezernentenentscheidung in das Projekt aufgenommen.

[...] ‚nice-to-have‘-Lösungen. Die [...] Beispiele zeigen Baumaßnahmen in der Größenordnung von mindestens 7,5 Mio. Euro [...], die nicht realisiert werden müssten. Die Kostenunsicherheit für die LHH resultiert darüber hinaus aus den fehlenden Planungsmitteln für PPP in Millionenhöhe. Eine anteilige Rückerstattung über Bieter ist fragwürdig.

Höhere Kosten auf Grund eines höheren Sanierungsstandards bei PPP gegenüber der in der LHH ‚normalen‘ Sanierungspraxis sind zu erwarten. Aus unserer Sicht kann eine Absicht darin liegen, die ‚Braut hübsch zu machen‘ und somit die Gewinnerwartung privater DL zu erhöhen [...].

Es würden Sanierungsmaßnahmen bevorzugt, die aus baufachlicher Sicht nicht dem Ziel der Substanz-, sprich Werterhaltung der Gebäude nützen (siehe Zeitschiene für Sanierungsmaßnahmen). Die Initiierung eines Pilotprojekts [...] und eine danach folgende Staffelung der einzelnen Maßnahmen sind im Gesamtkontext des optimierten Gebäudemanagements in der Landeshauptstadt Hannover (LHH) nicht zielführend.

Bereits laufende Bau- und Sanierungsmaßnahmen würden konkurrenzfähig und somit ein erheblicher Mehraufwand erzeugt, da die Schnittstellenprobleme gegenüber privaten Dienstleistern in be-



reits laufenden Projekten nicht zu übersehen sind. Gleiches gilt für die unterschiedlichen Erhaltungszustände in den Schulen.

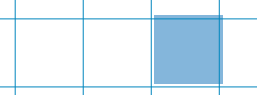
[...] Wir gehen von einer zu pauschalen und zu hohen Festlegung des Sanierungsbedarfs aus. Die Beispiele zeigen, dass in der bisherigen Vorgehensweise die politische Obergrenze von 40 Mio. im ersten Projektabschnitt (+ 20 Mio. Euro im zweiten Projektabschnitt) ausgeschöpft werden musste. Dies wird unter anderem bei der Erweiterung der Maßnahmenkataloge und des damit verbundenen Kostenrahmens deutlich. Eine solche Annahme ist als Messlatte für die HU-Bauen vor allem aus zwei Gründen als kritisch anzusehen:

Die Kostenschätzungen der öffentlichen Hand sind zu hoch angesetzt. Daher besteht die begründete Gefahr, dass bei einem zukünftigen Beschaffungsvariantenvergleich auf Grund dessen Privatunternehmen scheinbar kostengünstigere Angebote abgeben können.“

Das Argument des **notwendigen Projektvolumens** mit Ansätzen wie beispielsweise Gebäudeanzahl, Sanierungsstandards, Gesamtkosten oder Laufzeiten war insofern **nicht stichhaltig**. Damit konnte es als Argument gegen die Realisierung von PPP-Verfahren direkt verwendet werden. Generell lässt sich die durch PPP versprochene Kosten- und Planungssicherheit in langfristigen Vertragsbindungen als „gedeckelter“ Ansatz nicht einhalten. Neben der technischen Entwicklung und den Veränderungen der Nutzeransprüche haben auch pädagogische Konzepte direkte bauliche Auswirkungen, die Nachbeauftragungen unabdinglich machen. Nochmals Hannover:

„Ein weiteres Beispiel politisch bedingter Veränderungen ist die Einführung und anschließende Wiederabschaffung der Orientierungsstufen mit ihren jeweils komplexen baulichen Veränderungsfolgen. Eine langfristige Bindung hätte auch hier zu erheblichen Mehrkosten geführt.

Die Einrichtung der Orientierungsstufen in den 70er-Jahren hatte einen erheblichen Umbau- und Anbaubedarf zur Folge. Die politisch gewollte Abschaffung vor einigen Jahren erforderte wieder einen erheblichen Finanzbedarf für Rück- und Umbauten.“



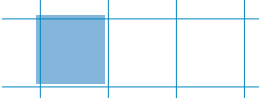
Bis Dezember 2007 hatten sich die **PPP-Projektkosten** in Hannover **seit Beginn der Diskussion um** bis zu **50 %** kontinuierlich **erhöht**. Der jetzt entstehende Mehraufwand für die „Normalisierung“ der Kostenschätzungen ist bisher noch nicht ermittelt worden. Nur zum Teil konnten Kostensteigerungen auf eine angestrebte höhere Sanierungsqualität zurückgeführt werden, die für Schulgebäude nicht immer sinnvoll schien. Noch einmal Hannover:

„Neben der Sanierung des denkmalgeschützten Altbaus soll ein zweigeschossiger Anbau mit 10 allgemeinen Unterrichtsräumen (AUR) im Passivhaus-Standard (in diesem konkreten Fall wegen besonderer Gegebenheiten wie z. B. Denkmalschutz des Altbaus kaum sinnvoll und von daher ‚nice to have‘) entstehen. Außerdem soll zum Altbau ein eingeschossiger Verbindungstrakt mit Toiletten (PPG vom 24.05.06) errichtet werden.“

Höhere Projektvolumina weisen eine höhere Marktattraktivität für die Privaten auf. Kleinere Vorhaben weisen geringere Gewinnspannen auf und sind aufgrund ihres Aufwands für größere Bauunternehmen/ Finanzinvestoren in den meisten Fällen unattraktiv. Die Feststellung, dass die ausgewählten Sanierungsprojekte aus baufachlicher Sicht nicht die dringendsten waren, kann als Fingerzeig auf weitere Auswahlkriterien verstanden werden. Ein typisches Phänomen ist in diesem Sinne auch die Hinzunahme lukrativerer Neubau- oder Erweiterungsbau- anstatt reiner Sanierungsmaßnahmen.

Was sich noch zeigte, war die **Abkehr von bisherigen**, teils bewährten, internen **Verfahrensstandards**. In PPP-Vorhaben wurden in verstärktem Maße Abstimmungsrunden mit anderen betroffenen Ressorts (wie z. B. Schulverwaltung oder Finanzen) nicht mehr in dem notwendigen Umfang durchgeführt. Auch hier sind Personalvertretungen als „Hüter der Verfahren“ gefordert, um auf diese politischen und fachlichen Defizite aufmerksam zu machen und eine Rücknahme zu fordern. Eine Besonderheit beispielsweise des öffentlichen Schulbaus liegt in den intensiven Aushandlungsprozessen mit den politischen Gremien und den betroffenen Nutzern während der Planungs- und Bauphase (oft mit nachträglichen Änderungswünschen). In allen Fällen wurden bewährte Verfahrensabläufe größtenteils außer Kraft gesetzt. Auch in anderen PPP-Fällen war dies zu beobachten. So zum Beispiel in Frankfurt:²⁰

²⁰ Schreiben des Revisionsamtes der Stadt Frankfurt a. M. an die Stadtkämmerei vom 18.11.2005.



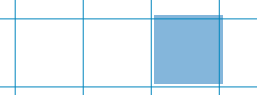
„Die Beteiligung der betroffenen Ämter, Schulen usw. fand oft nur formal, sporadisch und nicht sachgerecht (z. B. Protokollführung) statt. Es ist nicht geklärt, ob die Entscheidungsorgane der Stadt beispielsweise mit den Entwürfen für die Standards und Programme einverstanden sind. Die Angebote werden nunmehr auf Basis der teilweise nicht beschlossenen Standards ausgearbeitet.

[...] empfehlen, bei zukünftigen Projekten die Entscheidungsbefugnisse über die Art der Projektierung und Zusammenarbeit sowie über Fristen, Planungszeiten, Planungsaufwand, die Erstellung von Leistungsverzeichnissen usw. so festzulegen, dass elementare fachliche Erfordernisse eingehalten werden können. Die Vergabe von komplexen Leistungen erfordert auch eine entsprechende Qualifikation und eine angemessene Bearbeitungszeit für die Mitarbeiter des Auftraggebers. Diese unbedingt erforderliche Qualifikation kann man nicht überwiegend durch das Einschalten externer Büros ersetzen. Wir halten künftige Vergaben ohne Einhaltung dieser Voraussetzungen für nicht vertretbar.“

Das Modell der Ersetzung interner kommunaler Verfahren und Beteiligter durch externe Beratungsleistungen, verbunden mit der Entstehung von „Teil-Wissensmonopolen“ bei mehreren Projektverantwortlichen, hat bereits Schule gemacht. Die Begründung der Kosteneinsparung durch die Reduktion der Komplexität kann in diesem Fall als Scheinargument gewertet werden. Eine lediglich angenommene Effizienzsteigerung findet sich zum Beispiel in Chemnitz:

„Von den Beratern wird an mehreren Stellen im Gutachten darauf verwiesen, dass bei der Bewirtschaftung durch einen privaten Betreiber Kosteneinsparungen dadurch möglich wären, dass bestimmte Entscheidungsprozesse zukünftig schneller laufen. Genannt werden: Einredeverzichtserklärung gegenüber der finanzierenden Bank, Verzicht auf öffentliche Ausschreibung, beschleunigte Zustimmungsverfahren, Verzicht auf Architektenwettbewerbe, Einschränkung der Einflussnahme aus dem Umfeld des öffentlichen Auftraggebers usw.

All dies bedeutet nichts anderes, als dass durch entsprechende Vertragsgestaltung die Einflussnahme seitens der Verwaltung und der Politik bezüglich der übergebenen Objekte faktisch ausgehebelt wird. So werden zukünftig alle Entscheidungen ausschließ-



lich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vom Betreiber getroffen. Eine Steuerung ist dann – bei einer zu 100 % privaten Projektgesellschaft – nur noch über einen Vertragsbeirat möglich. Dieser Beirat hat aber nur eingeschränkte Kompetenzen.“

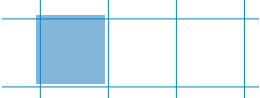
Diese neue Konstellation ist ein Grund für die schwieriger gewordene Verfahrensbeteiligung seitens der Personalräte. Bewährte Verfahrensmuster werden bewusst aufgebrochen. An ihrer Stelle müsste in der Logik der Sache die Aushandlung mit den externen Beratern beginnen. Verschärft wird diese Entwicklung noch durch die Einführung neuer Ausschreibungs- und Vergabeverfahren (später behandelt). Diese Entwicklung ist aus Sicht der Projektverantwortlichen nicht akzeptabel.

Die mit PPP verbundene Zielstellung **„Abbau des Sanierungsstaus“** war nicht nur im Hinblick auf die steigenden Projektvolumina kritisch zu sehen. In einigen Fällen drängte sich auch der Verdacht auf, dass der Investitionsstau politisch und verwaltungstechnisch bewusst herbeigeführt wurde. So in Hamburg:

„Im Mai 2004 wurde von dem damaligen Senator ein Baustopp für alle Maßnahmen im großen und kleinen Schulbau verhängt (Moratorium). Für den kleinen Schulbau wurde das Moratorium im Juli 2004 aufgehoben, für den großen Schulbau Ende März 2005. Der Baustopp führte in den folgenden Jahren zu aufwachsenden Resten. Aktuell wird versucht, diese Reste abzubauen.

Im Jahr 2004 lagen die Reste bei rund 20 Mio. Euro, als offiziell übertragbarer Rest wurde im Haushaltsplan nur eine Summe von 8,6 Mio. Euro ausgewiesen. In 2005 betragen die Reste 32 Mio. Euro, übertragen wurden davon nur 16 Mio. Euro. Für das Jahr 2006 wird, je nach Sichtweise, mit Haushaltsresten von 20 bis 25 Mio. beziehungsweise 30 Mio. Euro gerechnet. Der Staatsrat hat verkündet, dass die zu übertragenden Haushaltsreste in 2006 nicht höher als in 2005 (16 Mio. Euro) sein werden.

Für die folgenden Jahre ist ebenfalls mit erheblicher Restebildung zu rechnen. Die derzeit in Planung befindlichen Maßnahmen unterschreiten die zur Verfügung stehenden Mittel. Das Grundenerneuerungsprogramm 2005 wurde wegen der ÖPP-Planung zurückgestellt, obwohl nur drei Schulen aus Harburg dabei waren.



Das Grunderneuerungsprogramm 2006 wurde erst im Juli 2006 von der Leitung des Amtes für Verwaltung (V) freigegeben. Das Sporthallenprogramm für 2006 wurde erst im März 2006 freigegeben. Das Zubauprogramm 2006 wurde erst im Juni 2006 nach etlichen Überarbeitungen freigegeben, unter anderem mit der Vorgabe von -V-, für Schulen ein ‚Rundum-Sorglos-Paket‘ zu schnüren: Es sollten alle Maßnahmen, die in absehbarer Zeit notwendig werden (Grunderneuerung, Sanierung) aufgelistet werden. Dadurch stiegen die Ausgaben enorm und viel weniger Schulen kamen auf die Liste, da das Budget schneller erschöpft war.

Dieses Vorgehen kann dazu führen, dass sich zukünftig mehr Schulen in einem schlechten baulichen Zustand befinden. Dadurch würde die Notwendigkeit für ÖÖP/ÖPP scheinbar bestätigt. Zudem verschieben sich alle beabsichtigten weiteren Baumaßnahmen automatisch nach hinten, so dass weitere Haushaltsreste entstehen können. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass die Verzögerungen beim Mittelabfluss und damit den Baumaßnahmen den Beschäftigten der Abteilung Schulbau angelastet werden.“

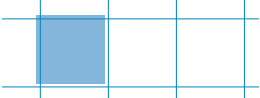
Vorabklärung der Leistungs- und Dienstleistungsqualitäten notwendig

Baufachliche und betriebliche Qualitätsstandards können PPP-Vorhaben auch scheitern lassen. So entschied sich die niedersächsische Gemeinde Isernhagen (bei Hannover) gegen PPP, da das beauftragte Beratungsunternehmen auf einen für einen PPP-Neubau überdurchschnittlichen Bau-Standard hingewiesen hatte. Er wäre im Rahmen der durch PPP favorisierten Systembauweisen abgesenkt worden. Nur auf diese Weise hätte eine angenommene Vorteilhaftigkeit im Bau realisiert werden können. Die Folgen wären unter anderem erheblich verringerte Aufenthaltsqualitäten (weniger Licht, keine Möglichkeit der Frischluftzufuhr) gewesen.

Die Zielbestimmung für die Bauausführung und den späteren Betrieb sollte nach der PPP-Auffassung über eine möglichst ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung erreicht werden.

Eine **Ergebnis- und Qualitätsorientierung in der Leistungsbeschreibung (Outputspezifikation)** soll über die bewusste Einräumung von weitreichenden Gestaltungsspielräumen (Freiheitsgrade) Möglichkeiten zur Optimierung und Innovation erschließen. Die Ergebnisorientierung ist dabei eine Voraussetzung für die Erzielung eines optimalen Risikotransfers. Die Leistungsbeschreibung hat somit die wichtige Funktion eines „Steuerungsinstruments“ für die Risikoverteilung.

Die Befürworter von PPP-Verfahren sehen in einem veränderten Beschaffungsverhalten der öffentlichen Hand eine wesentliche Erfolgsvoraussetzung für PPP. Die bisherige Inputspezifizierung, bei der öffentliche Auftraggeber die konkrete Ausgestaltung der Leistung vorgeben, soll durch eine Outputspezifizierung, bei der nur die Ziel- und Rahmenanforderungen des Projekts (sog. Outputs; z. B. Funktion, Zweck, Standards, Qualitäten) funktional ergebnisbezogen vom Auftraggeber vorgegeben werden, abgelöst werden. Theoretisch sollen ohne Leistungspositionen und Mengenangaben Qualitäten und Quantitäten der Bau- und Betriebsverfahren ausschließlich über die Art der Nutzung und die wesentlichen Funktionen beschrieben werden, welche in den Gebäuden und Außenanlagen ausgeübt werden sollen. Hierzu nochmals die Experten



aus dem Bundesfachgruppenvorstand Bau- und Liegenschaftsmanagement in ver.di:

„Output-Orientierung bezieht sich vor allem auf Bau- und Bewirtschaftungsstandards und führt zur baufachlichen Qualitätsdiskussion. Einbußen aufgrund unpräziser Vorgaben sind beispielsweise im Zuge des Verzichts auf explizite Planungsleistungen, des Baus über Systembauweisen oder über verringerte Reinigungsintervalle feststellbar. Die Diskussion beginnt bereits bei den Eigenschaften der Baustoffe, die unter anderem durch Normen und durch die Leistungsbeschreibungen der Planer bestimmt werden. Bei Nichterfüllung verkürzt sich die Lebensdauer der Gebäude erheblich.

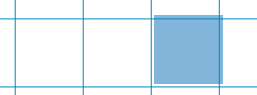
Insbesondere bei der Ausführungsplanung sind die anerkannten Regeln der Technik zu beachten, die sich aus zahlreichen Normen, Richtlinien, Bestimmungen und Fachregeln zusammensetzen. Das gleiche gilt für Mängel bei der Bauausführung. Handwerklich einwandfreie Arbeit kann aufgrund des heutzutage erhöhten Zeit- und Kostendrucks beim Bauen nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Häufig kommt es zu Schäden an Fassade, Dach und bei den erdberührten Bauteilen. Die Folge sind ein erhöhter Aufwand bei der späteren Instandhaltung und eine geminderte technische Lebensdauer der Bauteile.

In diesem Zusammenhang ist auf die eklatante Zunahme von Schadensfällen (lt. Bundesvereinigung der Prüferingenieure 2006 ein Plus in den letzten fünf Jahren von 30 %) bei Neu- und Sanierungsbauten hinzuweisen. Funktionelle Leistungsbeschreibungen bedeuten letztlich Freiheitsgrade, die aufgrund der DIN-Ordnung nur schwerlich zu vereinbaren sind.“

Die wirkliche Beschreibung mit Output-Orientierung ist nicht einfach (und bisher nicht realisiert worden), das zeigte der Personalrat der BBS in Hamburg auf:

„Die output-orientierte Leistungsbeschreibung soll einer zu starren Leistungsspezifikation, die nicht der geforderten Flexibilität im Sinne von Veränderungen im Bildungsbereich entspricht, entgegenwirken. [...] Diese müsste die aktuellen Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungsstandards berücksichtigen. Zum Beispiel:

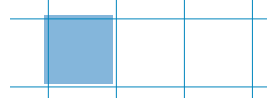
- Technische Richtlinie (TR) Schulen
- Sicherheitsstandards (Unfallschutz, Arbeitsschutz etc.)

- 
- Einhaltung des Denkmalschutzes
 - Niedrigenergiehaus-Standard für Neubauten
 - Baukultur und Baustandards für Schulen
(keine Massenproduktion für Schulen, keine Vergleichbarkeit mit Verwaltungsgebäuden)
 - Umsetzung der Vorgaben des Energiemanagements
 - hohe Servicequalität durch Schulhausmeister vor Ort.

Dem Personalrat ist keine output-orientierte Leistungsbeschreibung bekannt. Aufgrund der hohen Anforderungen und der Kürze der Zeit ist nicht mit einer optimalen Übersetzung der Standards in Leistungsbeschreibungen zu rechnen. Es ist zu befürchten, dass die bisherigen Standards aufgrund des ÖPP-/ÖÖP-Modells abgesenkt werden.“

Die bisher vorliegenden Qualitätsversprechen (Service-Level-Agreements/SLA) der Privatindustrie (zumeist über Reaktions- und Lösungszeiten bei Störfällen) sind im Sinne einer umfassenden Dienstleistungserstellung nicht ausreichend. Die Umsetzung der Leistungsanforderungen über die Spezifikation der Qualität mit der eingehenden (subjektiven) Beurteilung der tatsächlich erbrachten Leistung bis hin zur Leistungsdokumentation stellen kaum erfüllbare Ansprüche an die Vertragsgestaltung. Oftmals wird die Kontrolltätigkeit im Dienstleistungsprozess auch gleich den Privaten überlassen. Damit wird das Risiko von Informationsdefiziten über den Umfang und die Qualität der Leistungserstellung erhöht. Das bedeutet in der Regel einen erhöhten Nachbearbeitungsaufwand auf Verwaltungsseite oder eine verringerte Information der Politik und/oder der Nutzer/-innen.

Die Notwendigkeit der weiteren Entwicklung von Qualitätsmerkmalen der konventionellen öffentlichen Erstellung unter dem Blickwinkel der eigenen Leistungsdokumentation bleibt dabei bestehen. Hier existieren bereits erste gute kommunale Beispiele.



Direkt mit der Frage der Leistungsbeschreibung, -erstellung und -kontrolle verknüpft sind zwei weitere Kriterien: Vergütungsmechanismus und Leistungsanreize. Die Übertragung von Leistungen und Verantwortlichkeiten auf Private sollte mit einem vertraglich verankerten anreizorientierten Vergütungsmechanismus kombiniert werden, um die gewünschte Leistungsqualität zu erzielen.

Mit der Festschreibung leistungsorientierter Vergütungsmechanismen erhält der private Partner für die Leistungserbringung eine in der Regel qualitäts-, nutzungs- und/oder verfügbarkeitsabhängige Vergütung. Um einen finanziellen Anreiz für die Optimierung zu schaffen, können leistungsabhängige Mechanismen, wie zum Beispiel Bonus-Malus-Regelungen, genutzt werden. Das ist jedoch keine PPP-spezifische Regelung. Die Kommunen wenden dies bereits vielfältig in ihren Vertragsbeziehungen mit Privaten an.

Vorraussetzung für eine entsprechende Strukturierung der Vergütung ist die Möglichkeit zur qualitativen, quantitativen und zeitlichen Erfassung der zu erbringenden Leistung. Damit erhält die Frage nach messbaren Größen und möglichst unkomplizierten, verständlichen Vergütungsmechanismen eine hohe Priorität. Oft stehen sich auch unterschiedliche Zielsysteme der Vertragspartner konträr gegenüber. Zum Beispiel in Hamburg:

„Im Falle von Mietzahlungen an die SAGA/GWG oder spätere private Betreiber würde die angebotene Flächenoptimierung als Anreizsystem im Widerspruch zur möglichen Entlohnung (die sich nach Bruttogeschoss/Nutzflächen richtet) stehen. Die FHH würde hier die eigenen immobilienwirtschaftlichen Zielstellungen nicht verwirklicht sehen.“

Andere Anreizsysteme zur Leistungserbringung, wie etwa reine Vergütungsmechanismen, sind seitens der Privatindustrie bisher nicht erarbeitet worden. Dies wäre jedoch eine Chance für die öffentliche Dienstleistungserstellung.



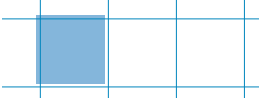
Vertragsstrukturen

Im Unterschied zu einer konventionellen Eigenerstellung zeichnen sich PPP-Vorhaben durch eine höhere Vertragslastigkeit aus. Dabei existieren innerhalb der komplexen und umfangreichen Vertragswerke juristische Grauzonen, unter anderem durch outputorientierte Leistungsbeschreibungen, die erhebliche Interpretationsräume aufweisen. Die „**offenen**“ **Verträge**, das heißt die Möglichkeit der Nachbeauftragung, verschleiern zudem oftmals die anfallenden Mehrbelastungen. Trotz zunehmender Standardisierung²¹ umfasst ein PPP-Vertragswerk mehrere Verträge. So zum Beispiel: Gesellschaftsvertrag der Projektgesellschaft mit gegebenenfalls einem Konsortialvertrag (regelt Rechte, Pflichten und Aufgabenverteilung der Gesellschafter untereinander). Darlehensvertrag zwischen der Projektgesellschaft und der finanzierenden Bank mit gegebenenfalls einem Forfaitierungsvertrag. Dienstleistungsverträge mit Service Levels und dazugehörigen Kernregelungen (Leistung und Vergütung, Auslegungsgrundsätze, Finanzierung, Sicherheiten, Vertragsanpassungen, Streitschlichtung, Mitwirkungsrechte der öffentlichen Hand, Endschaftsregelungen etc.). Darüber hinaus muss beispielsweise das Projekt- und Vertragsmanagement, Monitoring und Controlling geregelt werden.

Dass diese **Vertragsdichte** nicht immer Erfolgsgarant ist, zeigte das Beispiel des PPP-Projekts „Kreishaus Unna“. ²² Hier wurde bei einer Sanierung das Bausubstanzrisiko auf den Vermieter/privaten Bau-dienstleister übertragen. Die vertragliche Regelung lautete sinngemäß: Der Vermieter erklärt, dass ihm Zustand des Materials und der Konstruktion sowie die Bausubstanz des Mietobjekts bekannt seien und er diesen Zustand als vertragsgemäß anerkenne. Bei Auftreten von Bausubstanz-bedingten Mängeln während der Bauphase, die der Vermieter bei sorgfältiger Prüfung hätte erkennen können, trägt dieser die Mehrkosten. Sowohl der Kreis als auch der private Dienstleister hatten Gutachten anfertigen lassen. Als es dennoch zu Mehr-

21 Um eine rechtssichere Ausschreibung und Vergabe von Contracting in Bundesliegenschaften zu ermöglichen, hat die dena Muster-Ausschreibungstexte und Musterverträge entwickelt. Damit soll der Aufwand zur Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen reduziert und bundesweit einheitlich eine hohe fachliche Qualität der Ausschreibungsunterlagen erreicht werden.

22 Verträge unter anderem: PPP-Projekt- und Konsortialvertrag, Gesellschaftsvertrag der Projekt- und Betriebsgesellschaft Kreishaus Unna mbH, Pachtvertrag, Sanierungs- und Mietvertrag, Service-Bewertung sowie Bonus-Malus-Regelung, Reinigungs- und Servicevertrag, Außenanlagen-Servicevertrag, Hausmeister-Servicevertrag, Wach-Servicevertrag.



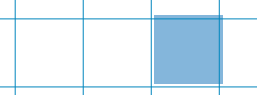
kosten durch „unvorhergesehene“ PCB-Belastung des Gebäudes kam, verwies eine Schlichtungs- und Schiedsvereinbarung im Vertrag auf eine gesonderte Schiedsgutachtenabrede. In der Folge wurde ein vom Präsidenten der IHK Dortmund zu bestellender Sachverständiger als Schlichter benannt. Im Ergebnis des gerichtsverbindlichen Schlichtungsspruchs musste der Vermieter die PCB-bedingten Mehrkosten tragen. Der Kreis sollte den durch die Sanierung entstandenen Mehrwert bezahlen. Die finanziellen Folgen für den Kreis waren beträchtlich. Sie haben die immer wieder öffentlich zitierte Vorteilhaftigkeit des PPP-Vorhabens erheblich geschmälert, wenn nicht sogar aufgebraucht.

Gesetzliche Klippen für PPP-Vorhaben liegen weiterhin im Gemeinschafts- beziehungsweise Beihilferecht, im Vergabe- und Wettbewerbsrecht sowie im Gesellschaftsrecht. Auch wenn gemischt-wirtschaftliche Unternehmensformen kaum noch gewählt werden, so sind bei allen privatrechtlichen Rechtsformen die Problembereiche der kommunalen Weisungs- und Informationsrechte zu thematisieren. Erhebliches Konfliktpotenzial zwischen Kommunalrecht und Gesellschaftsrecht existiert beispielsweise in dem Vorrang des Gesellschaftsrechts und seinen Auswirkungen. Hier sind vor allem die eingeschränkten Weisungsbefugnisse und der Umfang der Verschwiegenheitspflichten zu nennen. Kompensationen über „Vertragsbeiräte“ als Einflussgrößen auf die Geschäfts- und Informationspolitik von Projektgesellschaften haben sich häufig als „zahnloser Tiger“ erwiesen.

Wie wichtig diese Festlegungen bereits zu Beginn der PPP-Vorhaben sind, zeigen auch Ergebnisse aus Frankfurt a. M. Hier wurde nachträglich auf fehlende beziehungsweise verbesserungsbedürftige oder ungenaue, auslegungsbedürftige und sich widersprechende Festlegungen in den verschiedenen Leistungsverzeichnissen verwiesen.

Dass Einflussmöglichkeiten über gesetzliche Mindeststandards hinausgehen sollten, wurde in Hamburg thematisiert:

„Die seitens des Senats antizipierten Vorteile eines ÖÖP-/ÖPP-Modells bedeuten, dass die FHH der GWG freie Hand bei der Kontrolle über die Betriebsführung und das Management geben wird. Notwendige Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Bürgerschaft, aber auch der Eltern, Lehrer und Schüler werden über gesetzliche Mindeststandards nicht ausreichend abgedeckt.“



Vertrags- oder gesellschaftsrechtliche Regelungen werden keinen genügend großen Spielraum einräumen. Bereits heute werden wesentliche Informationen von Gesellschaften als Betriebsinterna (siehe z. B. Drs.18/3942) klassifiziert und insofern nicht veröffentlicht.

[...] Die erzeugte Komplexität führt zu Informationsasymmetrien zwischen Politik, Verwaltung und Berater, woraus wiederum spätere Vertragslücken resultieren. Eine Steuerung durch die politisch Verantwortlichen ist hier nicht möglich. Dabei wird die Einhaltung ökologischer, sozialer, gemeinwohlorientierter Standards nur durch entsprechende Regelungen im Vertragswerk zu sichern sein.“

Neben der faktischen **Monopolbildung** (als ein bestimmendes Element von PPP-Vorhaben) wurde auch der enge Zusammenhang zwischen der Einhaltung von Vertragsstandards und der Qualität städtischer Dienstleister in Frankfurt a. M. problematisiert:

„Problematisch ist, dass nach der Vergabe des Auftrags für 20 Jahre faktisch nur noch ein ‚Anbieter‘ vorhanden ist. Dessen Preisangebote für zusätzliche oder zu ändernde Leistungen oder dessen Begründungen für Preisänderungen (z. B. Nutzerprofile, die u. a. die prognostizierten Verbrauchswerte für Strom, Wasser, Heizung angeben) sind nicht mehr in den Wettbewerb oder unter echte Kontrolle gestellt. Sie müssen praktisch akzeptiert werden, weil dies mit der geplanten städtischen organisatorischen Struktur nicht überprüft werden kann: Ein städtischer Objektleiter ohne umfassende Qualifikation soll für vier Schulen den technischen, betriebswirtschaftlichen, juristischen und sonstigen Konzernressourcen gegenübergestellt werden. Es ist dabei auffällig, dass von der Objektleitung des Auftragnehmers umfassende Qualifikationen gefordert werden, ohne dass adäquate städtische Kontrollinstanzen organisiert werden. Dies wäre aber angesichts der komplizierteren Gestaltung der Strukturen gegenüber bisherigen Verhältnissen erforderlich. Die Festlegung auf einen einzigen Auftragnehmer für 20 Jahre bedeutet auch, dass sich Fehler zum Beispiel in der Leistungsbeschreibung bis zum Ende auswirken und ohne Korrekturmöglichkeit bezahlt werden müssen (z. B. über Nachträge). Und es bedeutet, dass bisherige Entscheidungsspielräume über diesen Planungszeitraum aufgegeben werden oder zusätzlich bezahlt werden müssen.“



Finanzierung und Finanzierungsstruktur

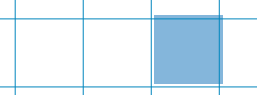
Eine Überprüfung der grundsätzlichen Finanzierbarkeit des vorgeschlagenen PPP-Vorhabens ist bereits bei der Projektdefinition vorzunehmen. In Betracht kommen eigene Haushaltsmittel, die Inanspruchnahme von Kommunalkrediten wie auch die Einwerbung von Fördermitteln oder weiterer Unterstützungsleistungen der Länder, des Bundes oder der Europäischen Union. Die Einbringung von Fremdkapital in PPP-Projekte, zum Beispiel über die beauftragten Unternehmen durch Unternehmensfinanzierung/Eigenkapitalausstattung oder aber über Geschäftsbanken in Form von Projektfinanzierungen ist noch immer unterdurchschnittlich.

Präsidenten der Rechnungshöfe warnen

Nach der Maßgabe der Landesrechnungshöfe²³ müssen die benötigten Mittel im Haushalt abgebildet werden (PPP-Projekte sind während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein). Sie sind nicht genehmigungsfähig, wenn sich die öffentliche Hand diese konventionell finanziert nicht leisten kann (PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten).

Das häufig verwendete Argument, dass PPP privates Kapital für öffentliche Aufgaben mobilisiert, ist in den meisten Fällen nicht stichhaltig. Zum einen werden die Kreditaufnahmen der Privatunternehmen nur in Vertretung getätigt und können insofern zu einer verdeckten öffentlichen Verschuldung führen. Andererseits leben PPP-Projekte von beträchtlichen Fördermittelanteilen (EU, Bund, Länder) und vergünstigten Krediten seitens öffentlicher Kreditinstitute. Damit wird deutlich, dass PPP als Privatisierungsform größtenteils öffentlich finanziert wird.

²³ Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München.

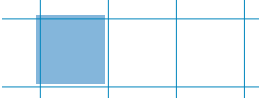


In der Folge wurde bei den Projektfällen keine PPP-Finanzierung on top, das heißt auf die Kreditlinie als zusätzliches Mittel, erreicht. PPP konkurrierte immer mit den eigentlichen Haushaltsmitteln und führte aufgrund der höheren Ansetzungen zu weniger konventionellen Realisierungen. Es fand nur eine Verschiebung innerhalb der Kreditlinie statt.

Im Extremfall resultierte daraus das Risiko der wirtschaftlichen Handlungsunfähigkeit des öffentlichen Gebäudemanagements. In Hannover wurde auf diese Problematik frühzeitig hingewiesen:

„Die Maßnahmen konkurrieren auf Grund des ‚gedeckelten‘ Wirtschaftsplans in der Mittelbindung untereinander. So müssen die Planungsmittel für die PPP-Maßnahmen bis 2007 aus den Mitteln NG vorfinanziert werden.

Die Planungskosten für PPP sollen über Mittelerrstattungen durch den jeweiligen Bieter in den Erfolgsplan des Fachbereichs Gebäudemanagement (GM) fließen. Sollte es zu einer Nicht-Umsetzung des Programms, beispielsweise aufgrund einer nicht darstellbaren Wirtschaftlichkeit kommen, würden sämtliche Planungsmittel zu Lasten der NG anfallen (derzeit ca. 1 Mio. Euro, nur um die Planungen anzuschieben). Die Projekte ließen sich aber aus den vorhandenen Finanzmitteln des GM nicht umsetzen. Die in 2007 eingestellten 2,4 Mio. Euro sind in ihrer Zweckbestimmung nicht eindeutig festgelegt. Somit entstehen Unsicherheiten über die Kostenerstattungen für Generalplaner, HU-Bau-Erarbeitung, über weitere interne Kosten oder Gutachterkosten beispielsweise für Juristen/-innen, Steuerberater/-innen oder Wirtschaftsprüfer/-innen. Das Risiko expandierender sogenannter Transaktionskosten, die aus unserer Sicht schon jetzt zu hoch sind, scheint nicht genügend berücksichtigt worden zu sein. Es ist fragwürdig, ob die Mitteleinstellung bis zum Jahr 2010 in Höhe von 5,1 Mio. Euro ausreichend kalkuliert ist. Deswegen entstehen Projektdurchführungskosten, die bei einer öffentlichen Eigenerstellung durch den Fachbereich (FB) 19 – Gebäudemanagement (GM) nicht anfallen würden. [...]



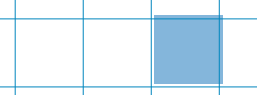
Das angestrebte Ziel der Rückerstattung der anfallenden Planungskosten durch die Bieter ist aufgrund juristischer Unklarheiten und der bereits erfolgten eigenen Planungsleistungen fragwürdig.

Zudem bedeutet ein PPP-Modell in der LHH, dass voraussichtlich keine neuen NG-Maßnahmen angeschoben und zurückgestellte Maßnahmen nicht weiter verfolgt werden können. Als Folge wird die Schullandschaft der LHH baufachlich nicht optimal betreut werden können, so dass eine finale Schulsanierung nicht realisierbar erscheint. Als Folge des Verzichts auf eine sachgemäße Bauunterhaltung (BU) in den bereits sanierten Schulen ist bereits wieder ein Werteverzehr in der Bausubstanz und damit ein Vermögensverlust erkennbar. Die daraus entstehenden Folgekosten sind nicht ermittelt und bisher noch nicht im Ansatz berücksichtigt.

Dieser unheilvolle Kreislauf lässt eine Strategie in der Verwaltungsführung und der Politik bei der Frage der Mittelzuweisung bezüglich der Schulbausanierung nicht erkennen. Trotz des berechtigten Reformbedarfs im FB 19 ist dieser für den teilweise schlechten Zustand der Gebäude und für teilweise unwirtschaftliche Teilsanierungen nicht verantwortlich zu machen.“

Die benötigten Mittel standen in diesem Fall zu Beginn der PPP-Prüfung weder im Wirtschaftsplan noch in der mittelfristigen Finanzplanung. Denkbar waren auch lokalspezifische Begründungen für eine zu geringe Mittelausstattung, die unter anderem in der Landespolitik zu suchen waren. So zum Beispiel in Hannover:

„Ein weiterer Mitspieler ist die Kommunalaufsicht. Die Kürzung der Kreditlinie zwingt die Landeshauptstadt Hannover (LHH), auf Sanierungsmaßnahmen zu verzichten oder auf ‚teurere‘ PPP-Projekte auszuweichen. Öffentliche Fördermittel beziehungsweise öffentliche Gelder werden in der LHH zur Schulbausanierung in unterschiedlichem Ausmaß bereits genutzt. Zum Beispiel: IZBB, Concerto (Energiesparmittel), Pro-Klima (von Stadt), KfW-Kredite. Maßnahmen wie beispielsweise EU-CO² haben nicht geklappt, ebenso wie die Sporthallenförderung über das Land. Hier sind bei Betrachtung der landesweiten Förderpolitik politische Präferenzen zu Ungunsten der LHH deutlich ersichtlich.



[...] PPP bietet keine wirkliche Finanzierungsalternative. Dem Pro-PPP-Argument, dass durch ein PPP-Modell für die LHH eine nachhaltige Finanzierung der Schulbausanierung möglich ist, wird entschieden widersprochen. Ein erster wesentlicher Ablehnungsgrund ist die mittel- und langfristige Haushaltsbelastung durch fixe Entgelte, die eine flexible, bedarfsorientierte Haushaltspolitik der nächsten Generationen stark einschränkt. Ein zweiter wesentlicher Grund liegt in den erheblichen Finanzierungsrisiken, ein dritter Punkt in dem Fehlen eigener privatwirtschaftlicher Initiativen bei der Finanzierung. PPP bedingt eine vorhandene öffentliche Finanzausstattung für das Projekt. Wenn diese jedoch existiert, kommt ebenso gut eine öffentliche Dienstleistungserstellung in Betracht.“

Mehr Geld für PPP ist politisch motiviert

Die Personalvertretung in Hannover forderte, dass bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit die gleichen Mittel wie für PPP-Projekte seitens der Kommunalaufsicht für die Variante „Eigenerstellung“ bereitzustellen wären.

Die finanziellen Auswirkungen des PPP-Vorhabens waren auch in Chemnitz deutlich:

„Weiterhin ist anzumerken, dass in der PPP-Variante mit Kosten für den laufenden Bauunterhalt gerechnet wird, die doppelt so hoch sind wie die bisher ausgegebenen Mittel. Wenn diese Mittel für die PPP-Objekte tatsächlich zur Verfügung gestellt werden, ist zu vermuten, dass dieses Geld dann den übrigen 90 Chemnitzer Schulen nicht mehr zur Verfügung steht.“



Gleiches galt für Hamburg:

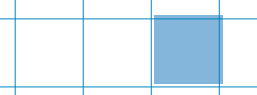
„Die Mehrkosten für ÖÖP werden vom Bauhaushalt der BBS beziehungsweise vom Haushalt der FHH abgehen oder an anderer Stelle als Streichungen auftreten. Es droht die Gefahr der Entstehung einer Zweiklassen-Schullandschaft zum Nachteil des Hamburgischen Schulwesens insgesamt und die erhebliche Belastung der Bauabteilung durch ÖPP-Projekt Durchführung (Prüfaufträge etc.). Notwendige laufende Arbeiten und die Entwicklung in der Bauabteilung werden dadurch erschwert.“

Während der Bauphase ist in der Regel eine Vor- oder Zwischenfinanzierung der Planungs- und Baukosten zu realisieren. Nach der Bauabnahme/Nutzungsübergang wird diese durch eine langfristige Finanzierung abgelöst.

Forfaitierung und Einredeverzicht

Das Finanzierungsrisiko sollte auf das Bauunternehmen oder die Projektgesellschaft abgestellt werden. Das Risiko für die Bank wird durch ein Rating des Kreditnehmers ausgedrückt: Je besser das Rating, desto günstiger die Finanzierungskosten. Um bei der Kreditaufnahme der privaten Dienstleister (teilweise aufgrund geringer Bonität) das Rating derselben zu verbessern (und damit die privaten Finanzierungskosten zu senken sowie die PPP-Variante vorteilhafter zu gestalten), werden viele PPP mit der Finanzierungsvariante „Forfaitierung mit Einredeverzichtserklärung“ vor allem während der Betreiberphase versehen.

Bei einer Forfaitierung verkauft der Auftragnehmer seine Forderungen aus zukünftigen Leistungen (zumeist Nutzungsentgelte) gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber an die Geschäftsbanken (neue Gläubiger). Gleichzeitig verzichten die öffentlichen Auftraggeber auf jegliche Einreden aus dem Vertrag mit den Projektgesellschaften, damit die privaten Auftragnehmer kommunalkreditähnliche Konditionen erhalten (Mindestaufschlag + 0,5 %).



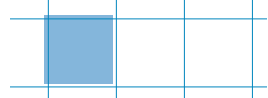
Bei einem **relativen Einredeverzicht** werden nur einzelne Forderungen gegen Generalunternehmer/Objektgesellschaft/Investor einredefrei gestellt. Geschäftsbanken erhalten für die einredefrei gestellten Forderungen ihre Raten auch dann in vollem Umfang von der öffentlichen Hand, wenn aufgrund der Nichteinhaltung von Vertragsgegenständen Vertragsstrafen gegenüber dem Auftragnehmer zur Entgeltreduzierung führen. Im besten Fall werden hierfür vorher Bürgschaften vereinbart (was aber der Mittelstandsorientierung schadet). Gleiches gilt auch für Insolvenzfälle oder für Mängel an dem Objekt (d. h. Beschädigung oder zufälliger Untergang).

Unvollständig und damit falsch ist die Feststellung in einzelnen Wirtschaftlichkeitsprognosen, dass die Abgabe der Einredeverzichtserklärung die Voraussetzung für die Einbindung zinsgünstiger Kredite des Programms „Kommunal Finanzieren“ der KfW-Förderbank sei. Im Förderprogramm steht: „Refinanziert werden auch Forfaitierungs-Modelle.“ Zudem gilt dies nur für die Bereitstellung von KfW-Mitteln an Privatunternehmen. Bei der konventionellen Eigenerstellung können kommunale Institutionen auf diese Mittel ohne Forfaitierung zurückgreifen!

Alternative Finanzierungsmöglichkeiten und deren Bewertung

Neben der Zwischenfinanzierung für die Bauphase wird bei einer Gesamtlösung (inklusive Betrieb) die Frage nach der Endfinanzierung für die Nutzungsphase ab der Baufertigstellung gestellt werden. Mögliche (und zu prüfende!) Varianten neben der Forfaitierungslösung sind die Projektfinanzierung und die Unternehmensfinanzierung.²⁴ Hierbei wird das Risiko auf die Ertragskraft des Projekts abgestellt. Projektfinanzierungen finden sich bei größeren Volumina im Bereich der Entsorgung oder des Straßenbaus. Projektfinanzierungen bieten höhere Sicherheiten für die öffentliche Hand, da von Seiten der Banken das Projekt und der Auftragnehmer nochmals in finanz-/versicherungstechnischer, technischer und rechtlicher Hinsicht analysiert werden. Zudem wird meistens noch eine Marktanalyse durchgeführt. Diese Arbeiten sowie das Projektcontrolling führen zu höheren Angebotskosten, auch „Due Diligence“-Kosten genannt. Besonderes

²⁴ Die Unternehmensfinanzierung hat kaum eine Bedeutung, obwohl sie eigentlich der Vorstellung einer privaten Finanzierung am nächsten kommt.



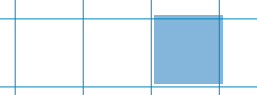
Augenmerk wird von Seiten der Banken auf die Verzahnung der Projektverträge/Schnittstellen der einzelnen Leistungen und die Sicherung durch ein Back-to-Back-Prinzip (d. h. von Projektgesellschaft übernommene Risiken müssen an den Nachunternehmer weitergegeben werden können) gelegt. Der fehlende Haftungsrückgriff auf die öffentliche Hand erhöht ebenfalls die Finanzierungskosten. Dies sind jedoch normale Marktbedingungen.

Durch die, anders als bei Forfaitierung mit Einredeverzicht, erfolgte effektive Risikoverlagerung auf die Projektgesellschaft kann hier der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung aufrechnen. Die Kreditgeber bestehen immer nachdrücklicher darauf, dass die Projektpartner sie stärker einbeziehen, wenn diese den Konzessionsvertrag strukturieren und aushandeln (siehe hierzu Phase III).

Während der Bedarfsfeststellung ist auch das Marktinteresse im Rahmen von Markterkundungsgesprächen mit unterschiedlichen Marktteilnehmern festzustellen. Ein ausreichendes privates Interesse am Markt ist erste Voraussetzung für die Erzielung guter Konditionen und angemessener Preisniveaus über den Wettbewerb. Schwieriger, aber damit nicht unwichtiger ist die Sicherung von langfristigem Wettbewerb und Preisdruck für die zu erbringenden Dienstleistungen über den folgenden Projektzeitraum. Dies kann über eine entsprechende Gestaltung der Verträge und periodische Überprüfungen der Preisniveaus am Markt während der Projektlaufzeit erzielt werden. Mangelnde Verfügbarkeit/Kapazitäten privater Bauunternehmen²⁵ oder für die Privatindustrie unlukrative Projektzuschnitte (z. B. Stadtentwicklungsprojekt in Wuppertal mit einem Bieter) können zu Abbrüchen von PPP-Vorhaben führen.

Das Marktinteresse ist ebenfalls hinsichtlich einer vorteilhaften Risikoverteilung zu bewerten. Es sollte ein optimaler Risikotransfer auf einen Privaten erfolgen (zur Ausgestaltung der Risikoverteilung siehe hierzu Phase II). Als erste Voraussetzung muss auf Seiten des Projektträgers und des Marktes entsprechende Bereitschaft und Akzeptanz zur Risikoverlagerung oder -übernahme bestehen.

25 Siehe unter anderem „Kommunen bleiben auf ihrem Geld sitzen“, Artikel in der taz vom 28.12.2006. In ihm wurde von einem Baustopp in Augsburg wegen der Überlastung des Baumarktes berichtet.



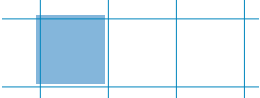
„Aus Sicht des Personalrats ist auch nicht geklärt, ob es sich bei der GWG Gewerbe (GWG-G) um den geeigneten Partner handelt. Die GWG Gewerbe ist derzeit mit der Bewirtschaftung von ca. 60 Gebäuden betraut, mit einem Betriebskostenvolumen von 10 Mio. Euro und einem Bauvolumen von 15 Mio. Euro. Eine Übernahme von 31 Schulen (und noch mehr Gebäuden) würde eine Geschäftsfelderweiterung um mindestens 50 % bedeuten. Mit einem jährlichen Etat von 7,8 Mio. Euro Baukosten und 14,5 Mio. Euro Betriebskosten (bei steigender Tendenz) wäre eine Umsatzsteigerung von mehr als 100 % verbunden. Ein weiterer Punkt ist die unmöglich erscheinende Überwachung des gesamten Unternehmensspektrums der GWG, die ja auch andere Aktivitäten entfaltet. Ein explizierter Schulbezug, wie derzeit vorhanden, wäre dann unmöglich.“

Selbst bei genügend großem Marktinteresse (mindestens drei seriöse Bieter zur Erfüllung des Kriteriums eines Wettbewerbsverfahrens) ist die Wahl des geeigneten Partners schwierig. Dies bezieht sich nicht nur auf die derzeitigen Probleme großer Bauunternehmen mit der Tarifbindung und generellen Qualität ihrer Subunternehmer. Es bezieht sich auch im Falle öffentlicher Partner auf die vorhandenen Kapazitäten, wie beispielsweise in Hamburg.

Daher war für den Personalrat der BBS in Hamburg in diesem Fall ÖÖP keine sinnvollere Alternative, wie sich auch aus weiteren Gründen zeigte:

„Für den Personalrat ist klar, dass das ‚Projekt Schulen Hamburg-Süd‘ der strategisch geplante Einstieg in die Privatisierung des Gebäudemanagements der Schulen mit all den bekannten langfristigen Risiken und Nachteilen für die Arbeitsplätze bei der BBS und die Leistungserstellung ist!

Die Vorgehensweise im ÖÖP-Projekt mit der Aufnahme von Vertragsverhandlungen ohne Ausschreibungsverfahren führt zu einer starken Position der GWG-G beziehungsweise der SAGA/GWG. Korrekturen der Leistungsbeschreibung über die Auswahl an Eigenschafts- oder Zuschlagskriterien können hier nicht mehr vorgenommen werden. [...] Wettbewerbsfern und intransparent ist aus Sicht des Personalrats auch die eingeräumte Möglichkeit, zusätz-



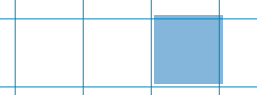
liche Auftragsvergaben an die GWG ohne Ausschreibung und Zustimmung seitens der Politik vorzunehmen. Die Schutzfunktion öffentlicher Ausschreibungen für die FHH, beispielsweise eine Aufhebung aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit, wird somit ausgehebelt. In-House-Lösungen werden zunehmend kritisch von der EU-Kommission gesehen, so dass eine Revidierung oder zumindest eine verfügte Beendigung des Auftragsverhältnisses in dieser Konstruktion innerhalb der nächsten Jahre wahrscheinlich ist. Die Folgekosten für die FHH wären dann immens.

[...] Erschwerend kommt hinzu, dass die Vorhaltung baufachlichen Sachverständes in der BBS nicht über eine einzurichtende Controllingstelle gewährleistet werden kann, die nur Elemente des Vertragsmanagements enthält. Nach den bisherigeren Vorschlägen [...] ist eine wirksame Projektsteuerung so gut wie ausgeschlossen. Die Steuerungs- und Kontrollfunktionen der BBS werden noch weiter eingeschränkt: Die GWG Gewerbe führt in professioneller Weise Datenbanken über den baulichen Zustand der Schulen und dokumentiert die durchgeführten Maßnahmen.

Die GWG kontrolliert insofern ihre eigenen Maßnahmen. Dabei ist die unterstellte Wirtschaftlichkeit – insbesondere bei der in der FHH gewählten Art von ÖÖP – kritisch zu sehen.“

Neben der Wahl des Partners bleibt ein wichtiges Kriterium für die Realisierung durch PPP die kurze Verfahrensdauer im Gegensatz zu einer konventionellen Eigenerstellung. Dass dieses Argument heute in der Gesamtbetrachtung nicht zutreffend ist, hatte bereits der Fall Hannover aufgezeigt:

„Planung und Ausschreibung für die konventionelle Erstellung waren bereits fertig gestellt, als dieses Objekt in ein PPP-Verfahren überführt wurde. Neben doppelt gebundenen Arbeitskapazitäten und dadurch verursachten Mehrkosten ist hierdurch eine erhebliche zeitliche Verzögerung eingetreten. Abgabefrist für die Angebote der Bieterverfahren ist der 15.11.2006. Bei einem konventionellen Verfahren würden wir uns bereits in der Bauphase befinden.“



In Hannover selbst wurden zwischenzeitlich mehrere Objekte nicht mehr über PPP, sondern über das stadt eigene Programm Nachhaltige Gebäudesanierung (NG) realisiert. Grund hierfür war die im Verfahrens ablauf gegenüber PPP-Vorhaben bedeutend schnellere Realisierung von Sanierungsmaßnahmen bei eigener Planung und Bauausführung.

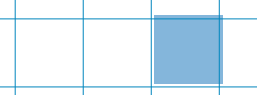
Zwischenfazit Phase I

Es empfiehlt sich ein möglichst frühzeitiges Nachvollziehen dieser schrittweisen Prüfung. Personalvertretungen müssen damit rechnen, dass bereits die „Fundamente“ nicht stimmen. Nicht nur die Bestandsdaten (z. B. Nutzflächen, Straßenzustände) sondern auch die Leistungsdaten (und die daraus abzuleitenden Leistungsverzeichnisse) sind nicht immer ausreichend.

Die **Überprüfung der Projektvolumina** ist für die Personalvertretungen aus mehreren Gründen wichtig:

- Aufgrund der Anrechnung im Haushaltsansatz (PPP-Kosten werden zumeist nicht als Plus auf den Haushaltsansatz gerechnet) verringern höhere PPP-Kosten alle übrigen Haushaltsmittel für Investitionen und Bauunterhaltung erheblich. Daraus folgt ein Ansteigen des Investitionsstaus. Dies führt zu einem höheren politischen Druck.
- Die Kostenbelastung durch PPP-Projekte führt auch zu einer generell höheren gesamtstädtischen Belastung, die einen höheren Haushaltskonsolidierungsdruck nach sich zieht. Die Folge ist ein generell höherer Druck auf die Personalkosten.
- Geringere Projektvolumina bieten einen geringeren Kalkulationspielraum für private Anbieter und fördern insofern die Kostentransparenz.
- Im stadtweiten Vergleich erhöhte Projektvolumina bei PPP-Vorhaben führen zu hohen Qualitätsunterschieden innerhalb des kommunalen Gebäudebestands und können für eine Privatisierungsdiskussion genutzt werden.

Die zu treffende politische Entscheidung über Umfang, Ziele, Zeitrahmen, benötigte Ressourcen und Qualitäten ermöglicht es den Personalvertretungen, eine ganze Reihe notwendiger Fragen (vorerst ohne die spätere Einbringung wirtschaftlicher Argumente) nur zur Bedarfsfeststellung zu formulieren. Kritischer Faktor und damit Ansatz für die richtigen Fragen ist unter anderem die Verfahrenstransparenz. Oft werden auch politische Gremien und Entscheidungswege übersprungen. Oder aber die unterschiedlichen Zielstellungen, mit Gewinnmaximierung bei den privaten Investoren einerseits, und gesamtpolitischen-, sozialen-, Nutzer- und gemeinwohlorientierten



Interessen bei den öffentlichen Auftraggebern andererseits, können nicht miteinander in Einklang gebracht werden. Auch die fehlende Haushaltsentlastung über Mehrbedarfe oder höhere Ansetzungen in PPP-Vorhaben sind politisch kritisch. Ebenso der Verlust politischer Steuerung und Verantwortung auf viele Tatbestände, die bei der Vertragsunterzeichnung nicht klar waren. Gepunktet werden kann auch mit der fehlenden Mittelstandsförderung, die erheblich auch durch die Vergabepaxis²⁶ beeinflusst wird. Durch die Systematik von PPP sind auch Defizite bei den Leistungsbeschreibungen auf Qualitätsbasis ohne verlässliche Datengrundlage, aber mit vertraglichen Spielräumen (outputorientierte Leistungsdefinition) zu thematisieren. Diese führen in der Praxis zu zeit- und ressourcenintensiven Abstimmungen, ebenso wie zu Einschränkungen in der Servicequalität. Gleiches gilt für die langen Vertragslaufzeiten, die mit dem Begriff Lebenszyklus zwar richtigerweise die Folgekosten in den Blick nehmen, jedoch aufgrund ihrer 15- bis 40-jährigen Bindungen zu unkontrollierbaren Entwicklungsrisiken führen.

Konkretisiert könnten Fragestellungen beispielsweise lauten:

- Ist der Lebenszyklusansatz in diesem Vorhaben möglich und praktikabel?
- Ist eine Leistungsübertragung in der Betriebsphase machbar und vor allem sinnvoll?
- Aus welchen Überlegungen heraus lassen sich äußerst langfristige Vertragsbindungen (und dadurch die Schaffung einer Monopolsituation) rechtfertigen?
- Findet sich in der Bedarfsfeststellung eine Überdimensionierung (Leistungen, Objekte, Maßnahmen)?
- Eignen sich die zu erbringenden Leistungen überhaupt für eine ergebnisorientierte (output-orientierte) Beschreibung, die dann in Leistungsanreize vertraglich zu übersetzen ist?
- Wie lassen sich höhere Zeitbedarfe mit der Dringlichkeit der Maßnahmen (Investitionsstau) vereinbaren?

²⁶ Die ausdrückliche Berücksichtigung von Vergütungsaspekten in Vergabeentscheidungen ist zum jetzigen Zeitpunkt rechtlich auch ohne zugrundeliegendes Landesgesetz vertretbar. Es macht durchaus Sinn, im Rahmen des Vergabeverfahrens Tariftreue als Kriterium aufzunehmen. Siehe hierzu: Gaßner, Groth, Siederer & Coll. Rechtsanwälte: Berücksichtigung von Entlohnungskriterien bei Vergabeentscheidungen. Stellungnahme im Auftrag der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, November 2006.

- Wieso werden hohe Beratungshonorare einer besseren eigenen Ausstattung vorgezogen?
- Werden Finanzierungsstrukturen neben dem Forfaitierungsmodell geprüft? Wenn nein, warum nicht?
- Lässt sich ein für einen funktionsfähigen Wettbewerb ausreichendes Marktinteresse auch im Hinblick auf eine spätere Risikoverteilung, insbesondere bei der Übernahme von Finanzierungsrisiken durch Private, bereits absehen?

Jeder mit PPP bereits konfrontierte Personalrat wird über Umfang, Komplexität und Tiefe des notwendigen Einblicks berichten können. Wichtig sind auf jeden Fall das aktive Handeln und eine Reaktion der Personalvertretung (gegebenenfalls mit externem Sachverstand). Neben der unverzüglichen Einforderung der Informationspflichten der Personalvertretung sollte die Erarbeitung einer fachlich fundierten Stellungnahme so früh als möglich angekündigt und inhaltlich bearbeitet werden. Durch die frühzeitige Einbindung von ver.di können öffentliche Informationsveranstaltungen, unter Einbeziehung der Politik, bereits in dem frühen Stadium der Bedarfsfeststellung realisiert werden.

Bei der Planung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Diensträumen ist der PR anzuhören. Das Anhörungsrecht ist nicht nur bei Bauvorhaben gegeben, die – wie etwa kleinere Umbauten – von der Dienststelle selbst im Detail geplant werden. Es gilt auch bei solchen Vorhaben, bei denen die eigentliche Bauplanung einer anderen Behörde übertragen ist. Der PR ist bereits im Planungsstadium zu beteiligen, damit er die Planung beeinflussen kann. Eine weitere Möglichkeit bietet der § 81 BPersVG den Personalräten bei der Beteiligung beim Arbeitsschutz.

Personalvertretungen können zusammen mit weiteren gesellschaftlichen Akteuren Koalitionen eingehen.



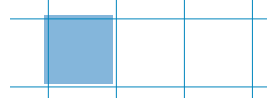
Empfohlene Vorgehensweise:

- erstmals Stellung beziehen
- Öffentlichkeit herstellen: erste Informationsveranstaltung mit Politik und Verwaltung
- betriebliche Kontakte schaffen
- gesellschaftliche Akteure und Gewerkschaften vor Ort ansprechen
- wenn bisher nicht geschehen, Kontakt mit ver.di-Ebenen suchen
- Kontakt mit Unfallkassen aufnehmen, um die Bedingungen der Arbeitsplätze in neugebauten oder sanierten öffentlichen Gebäuden stärker in den Fokus des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu rücken.

Benötigte Materialien (am Beispiel eines PPP-Vorhabens an Schulen):

- Bestands- und Leistungsdaten für Gebäude und Außenflächen
- Betriebskosten einzelner Gebäudeteile
- vorgenommene Leistungen im Bereich Hochbau (z. B. Sanierung Dach, Neuinstallation technischer Anlagen) der letzten Jahre und aktuell
- stadtweite Qualitätsstandards
- vergleichbare Projekte, die in Eigenregie erstellt wurden (bei z. B. Bauzeitüberschreitungen sind die Gründe oftmals Politik) dokumentieren
- bereits erreichte Einsparungen (z. B. Energie, Wasser, Standortmanagement)
- Schulentwicklungsplanung oder demographische Entwicklung der Kommune insgesamt
- Haushalt, insbesondere Bauunterhaltung und Schulsanierung/ Neubaumaßnahmen insgesamt.

Diese Liste ist nicht abschließend.



Hier lässt sich leicht erkennen, dass die Anforderungen an den Personalrat in der Auseinandersetzung um PPP immens sind. Deshalb empfehlen wir an dieser Stelle nochmals, bereits bei ersten Anzeichen auf ein PPP-Vorhaben eine Arbeitsgruppe des Personalrats zu bilden, die in regelmäßigen Abständen dem Gremium berichtet. Damit kann eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Thema PPP stattfinden. Die aktuelle betriebliche Situation kann in den betroffenen Bereichen recherchiert werden. Die weitere betriebliche und kommunale Vorgehensweise bei der Auseinandersetzung mit dem geplanten PPP-Vorhaben kann vorbereitet werden.

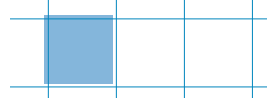


Phase II – Der Wirtschaftlichkeitsvergleich

In der Phase II werden die alternativen Realisierungsvarianten eines in seinen Grundzügen bereits definierten öffentlichen Projekts geprüft.

Der dominierende Faktor in dieser Phase und die Grundlage für die zweite politische Beschlussfassung ist der **Nachweis der Wirtschaftlichkeit für die öffentliche Eigenherstellung** (mit den jeweiligen Vergabeanteilen) oder für das PPP-Verfahren.

Phase II		Abb. 7
Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses		Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PP-Realisierungsvarianten Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung Veranschlagung im Haushalt und Ausschreibung Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung und hnung
	PPP-Eignungstest	
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator – PSC)	
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	
Phase III	bschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
Phase IV	Projektcontrolling	



Vorbedingung aus Phase I ist, dass Nutzen, Notwendigkeit, qualitative Eignung und die grundsätzliche Finanzierbarkeit des Projekts vom öffentlichen Auftraggeber geprüft und von Seiten der Politik positiv entschieden worden sind. Als eine von mehreren Beschaffungsvarianten geht es jetzt in Bezug auf PPP also allein um das „Wie“, nicht jedoch das „Ob“ der Beschaffung.²⁷

Die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Wirtschaftlichkeitsvergleichen) bei öffentlichen Investitionsmaßnahmen ergibt sich aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften für Bund²⁸, Länder und Kommunen. Sie verpflichten den öffentlichen Auftraggeber zur wirtschaftlichen Haushaltsführung und Sparsamkeit (z. B. in NRW: § 7 LHO; § 10 III GemHVO). Als Darlegungspflicht gegenüber den Rechnungshöfen und Steuerzahlern ist die Wirtschaftlichkeit eines Projekts vor der Investitionstätigkeit nachzuweisen. Einzelne Landesregelungen führen dies konkret aus. So beispielsweise die Regelung im Krediterlass NRW zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung:

„Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projekts besteht im Rahmen der Anzeige nach § 85 Abs. 4 GO für die Gemeinde die Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen, die das ÖPP-Projekt mit den Kosten einer kommunalen Eigenerstellung (Konventioneller Vergleichswert/PSC) vergleicht.“

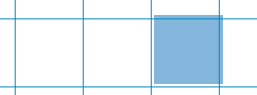
Ein weiteres Beispiel ist das Land Brandenburg, welches explizit in der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO Nr. 2.6 angefügt hat:

*„Für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten ist die Anlage „Leitfaden – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ anzuwenden.“*²⁹

27 siehe FN 6: Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006 (S. 6).

28 vgl. § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO): Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. § 7 Abs. 2 BHO: Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können.

29 vgl. Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, Erlass des Ministeriums der Finanzen – 21–H 1007.7–59-1/07– vom 14. Mai 2007.



Der Wirtschaftlichkeitsvergleich an sich wird in Prognose und Nachweis unterschieden, wobei die Wirtschaftlichkeitsprognose (oder Machbarkeitsstudie) das Kernstück der Phase II ist.

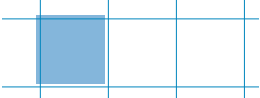
Wirtschaftlichkeitsprognose bedeutet die Gegenüberstellung der Gesamtkosten eines konventionellen Referenzprojekts der öffentlichen Hand (Public Sector Comparator: PSC) mit den Gesamtkosten eines PPP-Referenzprojekts. Gemeinsame Grundlagen des Vergleichs der Beschaffungsvarianten sind eine einheitliche Leistungsbeschreibung und ein einheitlicher Betrachtungszeitraum.

Das so genannte „**konventionelle Referenzprojekt**“ (PSC) stellt die in Eigenregie des öffentlichen Aufgabenträgers durchgeführte beste, machbare und finanzierbare Projektlösung in Bezug auf die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung dar. Der PSC dient der Abschätzung der Gesamtkosten für die Erstellung, Finanzierung, Bewirtschaftung, Instandhaltung und Verwertung (je nach vorheriger Leistungsbestimmung) eines von der öffentlichen Hand in Eigenregie erstellten/betriebenen Gebäudes. Er ist der zentrale Maßstab zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit gegenüber den PPP-Realisierungskonzepten.

Der **PSC** beruht auf Erfahrungswerten des jeweiligen öffentlichen Bau- und Immobilienmanagements aus vergleichbaren Projekten oder Leistungen. Liegen diese in der Kommune nicht vor, so sind diese in Teilen bestmöglich zu schätzen (wobei unterschiedliche Richtgrößen und somit Interpretationsspielräume existieren).

Als Mindeststandard für die Prognosen gilt daher, dass sie als Ergebnisse aus lokalen Vergleichsmöglichkeiten entstehen. Aufgrund der bislang sehr begrenzten Erfahrungen mit PPP-Lebenszyklusprojekten in Deutschland ist die empirische Datenlage zurzeit noch unzulänglich. Inwieweit entsprechende empirische Daten aus dem Ausland herangezogen werden können, wird bezweifelt und bedarf einer sorgfältigen Prüfung im Einzelfall.

Sollten in den wesentlichen Positionen keine eigenen Erfahrungswerte vorliegen, so ist bei größeren Projektvolumina aufgrund der langfristigen Vertragsbindung auf eine Prüfung solange zu verzichten, bis die Verwaltung belegbare Zahlen vorlegen kann.

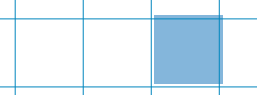


Neben den Kostenanteilen für die Dienstleistungen sind Erlöse, Steuereffekte anfallender Risikokosten sowie Finanzierungskosten monetär zu bewerten und in die Vergleichsgröße einzurechnen.

Bei der Erarbeitung eines PSC sollten auch die Optimierungsmöglichkeiten, welche die öffentliche Hand in eigener Regie über den Vertragszeitraum ausschöpfen könnte (z. B. Optimierung der Energieversorgung oder der Gebäudereinigung), berücksichtigt werden. Oft jedoch werden gehobene oder noch beabsichtigte Entwicklungspotentiale nicht genügend gewürdigt, wie das Beispiel Hamburg zeigt:

„Entgegen den Behauptungen der BBS-internen PPP-Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2005 weist der Personalrat darauf hin, dass sich die äußere Schulverwaltung mit Einstieg 1997 und vor allem ab 2000 fortlaufend reformiert und optimiert hat. Kritisch anzumerken bleibt, dass auch die positiven Effekte aus den Optionen I und II seitens der Dienststelle trotz der Forderungen des Personalrats der BBS nicht evaluiert wurden. Als positive Ergebnisse des bisherigen Reformprozesses sind nach Ansicht des Personalrats in der aktuellen Diskussion zu berücksichtigen:

- Eine klarere Verantwortungszuweisung, bessere Kommunikation und Kompetenzbündelung durch die Zusammenführung der äußeren Schulverwaltung in der BBS.
- Die Verbesserung der Bausubstanz aufgrund des gezielteren Einsatzes der vorhandenen (zu knappen) Mittel durch verbesserte Abstimmungsprozesse zwischen den Schulen und der BBS.
- Die Erzielung von Einspareffekten in erheblichem Umfang durch ein effizienteres und effektiveres Energie-, Wasser/ Abwasser- und Abfallmanagement. Das zugrunde liegende fifty-fifty-Projekt (vor allem der konsequente Einsatz seitens der Schulhausmeister in Verknüpfung mit allen Beteiligten beispielsweise über die Änderung der Steuerungstechnik oder den Einfluss auf das Nutzerverhalten) hat erhebliche Verbesserungen gebracht, so dass für die behaupteten weiteren Einsparpotentiale wenig Spielraum bleibt.
- Die Korrektur der vorhandenen Datenbasis für die Beauftragung externer Dienstleistungen (z. B. Bezugsgröße Gehwegreinigung, Winterdienst) durch die Schulhausmeister und die dadurch erzielten Einsparungen in der Vergabetätigkeit.

- 
- Die Stärkung der Eigenverantwortung und die damit einhergehende Identifikation mit dem Gebäude durch die Einführung der in der jeweiligen Schule angesiedelten Budgetverantwortung.
 - Die verbesserte Dienstleistungserstellung durch schnellere Reaktionszeiten, insbesondere auch durch den Abbau von Schnittstellen zwischen Stör- beziehungsweise Schadensmeldung durch den Schulhausmeister sowie die Beauftragung von Fachfirmen.
 - Die erfolgte Anhebung der Schulhausmeister-Qualifikation durch gezielte Fortbildung in Richtung eines nutzerorientierten Gebäudemanagements, das insbesondere durch die Qualifizierungen im technischen und kaufmännischen Gebäudemanagement erreicht wurde.
 - Die direkte und für die FHH kostengünstige (auch weil nicht gewinnorientierte) Bauüberwachung durch die Schulhausmeister, also durch Vor-Ort-Betroffene (unter anderem mit den Effekten einer höheren Sorgfalt und einem Interesse an der Funktionsfähigkeit). Die damit verbundenen Einsparungen im Verwaltungsbereich, die die Einrichtung eines zentralen Vertragscontrolling (und der damit verbundenen Kosten) als unnötig erscheinen lässt.

Und:

Die Innovationskraft der GWG im Schulbereich wird von Seiten des Personalrats als nicht gegeben angesehen. Insofern dient eine Outputspezifizierung nur der Schaffung unklarer Leistungspositionen. Schulbau und Schulbewirtschaftung sind vielmehr Sache von Profis. BBS und BSU haben hierfür die Experten/-innen innerhalb der Behörde und in den Schulen.“



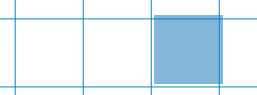
Gleiches galt auch für Chemnitz:

„Keinerlei Beachtung fanden die Aktivitäten der Stadt zur Zentralen Gebäudebewirtschaftung und die daraus erwachsenden Effizienzvorteile und Kostensenkungen. Stattdessen wurden die bisher in Eigenleistung erbrachten Tätigkeiten an Hand ‚alter‘ Ist-Zahlen bewertet und mit Risikoaufschlägen künstlich verteuert, ohne dass es dafür eine nachvollziehbare Grundlage gäbe. Die Leistungen des zukünftigen Betreibers wurden hingegen, wie dem Gutachten an mehreren Stellen zu entnehmen ist, nur geschätzt. Sie sind nicht quantifizierbar, führen jedoch im Ergebnis immer zu erheblichen Einsparungen (Zitate: S. 2 Abs. 6 „Die vorliegende Wirtschaftlichkeitsprognose schätzt...“, S. 76 Abs. 6 „Es ist ... nicht möglich ... exakt zu quantifizieren ...“, S. 82 Abs. 4 „... Gesamtkosten der betrachteten Erledigungsvarianten abgeschätzt ...“, S. 86, Abs. 1 „Grundlage der Wirtschaftlichkeitsprognose bildet die Schätzung der Betriebskosten,... etc.).“

Der PSC ist jeweils der zentrale Maßstab zur Bewertung der tatsächlich vorliegenden PPP-Angebote im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsnachweises vor der Entscheidung für ein Vergabeverfahren (Phase III). Die Prüfung der Dokumentation der Eigenleistung im PSC muss daher für die Personalvertretungen eine hohe Priorität besitzen.

Käme es im Rahmen eines Vergabeverfahrens aufgrund eines nicht erbrachten oder fehlerhaften Wirtschaftlichkeitsnachweises der PPP-Variante zur Aufhebung des Verfahrens und einer darauf folgenden Rüge durch einen Bieter, hat der PSC bei einer Beweisführung vor der Vergabekammer eine wichtige Bedeutung. Die von Beratern vorgetragene Ableitung, dass der PSC bereits zu Beginn des Verhandlungsverfahrens daher den Bietern zugänglich gemacht werden muss, wird von uns als nicht zutreffend zurückgewiesen. Eine Offenlegung der ermittelten Kosten der Eigenerstellung würde einen erheblichen Wettbewerbsvorteil für die Anbieter bedeuten. Dies würde nicht zu den erhofften Kostensenkungen durch ein Wettbewerbsverfahren führen.

Das so genannte **„PPP-Referenzprojekt“** ist in der vorausschauenden Sicht des Projektträgers die durch einen Privaten zu implementierende und finanzierende Projektlösung mit Bezug auf dieselbe Leistungsbeschreibung und den gewählten Projektzeitraum. Es ist in einer Modellrechnung zu quantifizieren und hat einen reinen Prog-



nosecharakter. Folglich ist die politische Entschlussgrundlage im Hinblick auf die PPP-Kosten schmal. Auf den PSC trifft das jedoch nicht zu, wie in Chemnitz vermerkt wurde:

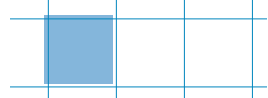
„Auffällig ist, dass alle Kosten und Risiken, die das Ergebnis der Variante Eigenerledigung ‚belasten‘, detailliert aufgeschlüsselt sind. Grundlage der PPP-Variante sind aber immer Schätzungen und Annahmen, deren Ergebnis mit großer Wahrscheinlichkeit noch unterboten werden kann.“

Während eines PPP-Vergabeverfahrens (zur Erbringung des Wirtschaftlichkeitsnachweises) wird das PPP-Referenzprojekt durch die tatsächlich vorliegenden und verbindlichen PPP-Angebote ersetzt (Phase III). Auch der PSC ist insbesondere hinsichtlich der Basiskosten und der Risikoverteilung anzupassen und zu erweitern. Die Einhaltung dieser Verfahrensschritte sollte, da hier anscheinend Defizite bestehen, von Seiten der Personalvertretung zumindest nachkontrolliert werden.

Aufgrund des Charakters als Beschaffungsvariante muss die Kostenstruktur des PPP-Referenzprojekts in der Summe Kostenvorteile gegenüber dem konventionellen Referenzprojekt aufweisen. PPP-Befürworter gehen davon aus, dass bei einer verschärften Subsidiarität oder einem ausgesprochenen politischen Willen eine Entscheidung zur Ausschreibung auch bei einer gleich guten Schätzung möglich ist.³⁰ Eine solche Öffnungsklausel in diese Richtung wird bereits im Krediterlass NRW formuliert: „Auch hier gilt der Grundsatz, dass die ÖPP-Lösung wirtschaftlich jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die Eigenerstellung.“ Diese Sicht wird nicht geteilt. Ein PPP-Vorhaben dürfte von Seiten der Kommunalaufsicht nur bei einem signifikanten, klar belegten Wirtschaftlichkeitsvorteil genehmigt werden. Dass es in Zukunft unter der Voraussetzung einer prinzipiellen PPP-Eignung zu einer „Beweislastumkehr“³¹ kommen könnte, ist nicht wünschenswert. Die öffentliche Hand müsste dann nachweisen, dass die eigene Leistungserbringung wirtschaftlicher ist.

30 Siehe hierzu die Äußerungen von Ernst & Young zu Projekten in NRW.

31 vgl. z. B. Pfnür, A.: Optimierungspotenziale im Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten, in: vhw, Heft 2/2007.



Hierbei muss jedoch die jeweils gültige Gemeindeordnung (GO) berücksichtigt werden. Trotz zahlreicher öffentlicher Kritiken wurde zum Beispiel § 107 GO NRW dahin gehend geändert, dass die Eigenleistung nur bei besserer Wirtschaftlichkeit erfolgen darf. Kritisch sei hier angemerkt, dass dieser Grundsatz elementare Marktregeln von Angebot und Nachfrage umkehrt. PPP schafft langfristig eine Monopolstruktur, die nicht den Wettbewerb fördert.

Eine Berücksichtigung qualitativer Aspekte (Kosten-Nutzen- beziehungsweise Nutzwertanalyse) oder sozialer Komponenten findet in der Phase II meistens nicht mehr statt.

Bei einer **Nutzwertanalyse** werden nicht in Geldwerten erfassbare Aspekte (z.B. städtebauliche, ökologische, baukulturelle Aspekte) mitberücksichtigt. Bei einer Kosten-Nutzen-Analyse (umfassendstes Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) werden möglichst viele positive und negative Wirkungen der Maßnahmen dargestellt.

Diese müssen in der Phase I und/oder in den politischen Prozess zum Abschluss der Phase II von Seiten der Verwaltung eingebracht oder vom Personalrat eingefordert werden.

Am Ende einer Wirtschaftlichkeitsprognose werden die Ergebnisse in der Regel einer Szenarioanalyse/Sensitivitätsanalyse unterzogen.

In der **Szenarioanalyse** werden die Auswirkungen der Veränderungen einzelner (kritischer) Einflussfaktoren (insbesondere Investitionen, Finanzierungskosten, Risikoansätze) geprüft.

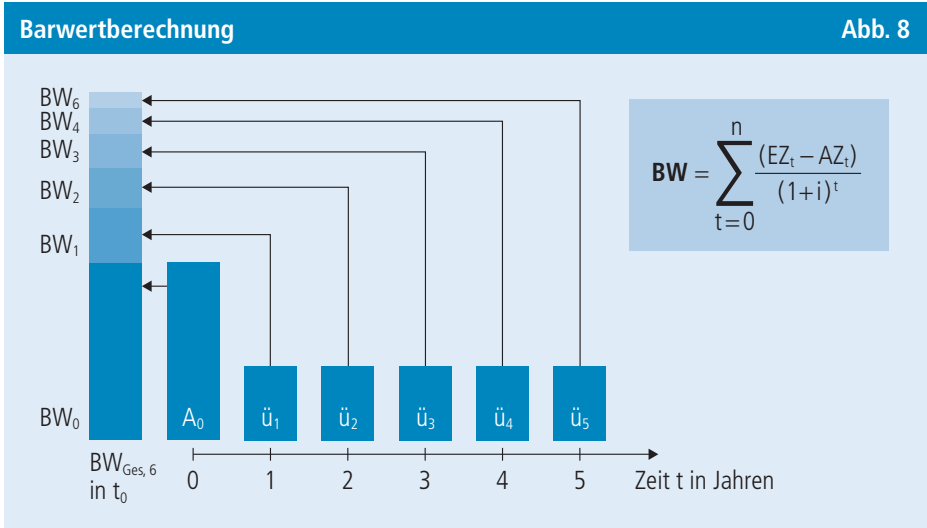
Dabei werden die Berechnungen durch die Variation einer oder mehrerer Variablen überprüft. Zu diesen gehören beispielsweise: Höhe und zeitliches Anfallen von Kosten, Annahmen zur Preisentwicklung, Risikowerte, Diskontierungszins. Größere Ergebnisschwankungen entstehen vor allem dann, wenn einzelne Variablen (wie z. B. Risikowerte) auf null gesetzt werden. Somit lassen sich die einzelnen Vorteile einer PPP leicht identifizieren und teilweise seitens der Personalvertretungen problematisieren.

Um eine Vergleichbarkeit der untersuchten Varianten über einen längeren Vertrags- (und damit Finanzierungs-)Zeitraum herstellen zu

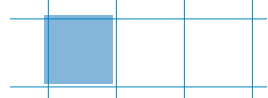
können, werden der PSC und das PPP-Referenzmodell mit der so genannten Barwertmethode (als dynamische Methode der Investitionsrechnung) berechnet.

Mit der **Barwertmethode** werden die für das PPP-Referenzprojekt prognostizierten periodischen, vom Projektträger zu entrichtenden, Leistungsentgelte und die im Rahmen des konventionellen Referenzprojekts für den Projektträger kassenwirksamen periodischen Zahlungsausgänge als jeweilige Zahlungsströme dargestellt. Sie sind über ihre Barwerte direkt vergleichbar.

Über die Wahl der Berechnungsmethoden lassen sich Effizienzvorteile erzeugen. Von besonderem Interesse sind die Zeitpunkte der Zahlungsströme (Ein- und Auszahlungen). Zahlungen heute sind mehr wert als Zahlungen gleichen Betrags zu einem späteren Zeitpunkt (Zinseszinsprinzip – s. Abb. 8).



Über die Einstellung unterschiedlicher Zahlungs- und Tilgungszeiträume kann ein erheblicher Einfluss auf die Barwerte und damit auf die Vorteilhaftigkeit einer Variante genommen werden. Um die bei beiden Alternativen anfallenden Kosten vergleichen zu können, sind die Fälligkeit der einzelnen Zahlungsverpflichtungen und der sich



daraus ergebende „Zinseszins-Effekt“ zu berücksichtigen. Bei der konventionellen Eigenerstellung könnte ein großer Teil der Gesamtkosten (z. B. Planungs-, Bau- sowie Grundstückskosten) bereits vor Nutzungsbeginn anfallen. Bei einer PPP-Variante würden sich die Zahlungen über die gesamte Vertragslaufzeit verteilen. Der sich daraus ergebende Zinsvorteil könnte in diesem Fall das PPP-Vorhaben begünstigen. Diese Vorgehensweise widerspricht jedoch dem Vergleich mit gleichen Maßstäben. Auch die öffentliche Hand könnte zu ihrer Finanzierung kapitalmarktorientierte Finanzierungsstrukturen wählen, die vergleichbar mit den privaten Finanzierungsoptionen wären.

Zudem steigt das Zinsrisiko erheblich an, vor allem bei PPP-typischen langen Kreditzeiträumen. Die meisten KfW-Förderprogramme sehen Zinsbindungen zumeist unterhalb der Kreditlaufzeit von 20 bis 30 Jahren vor. Bei den maximalen Zinsbindungen von bis zu 20 Jahren werden erhöhende Aufschläge verlangt. Aus diesem Grund gehen Beratungsunternehmen häufig von festen Zinssätzen aus. Dies wirkt sich finanziell vorteilhaft auf das PPP-Vorhaben aus.

Periodische Leistungsentgelte als monatlich oder jährlich zu entrichtender Kostensatz an das Privatunternehmen sind dann gleichbedeutend mit zu bedienenden Raten von Krediten (die im Rahmen eines kommunalen Debt-(Schulden-)Managements besser gestaltet werden können). Bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen ist die Barwertmethode mit der Ausweisung der Zahlungszeiträume und Zahlungshöhen für beide Varianten gleich zu gewichten.

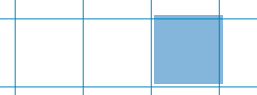
Neben dem Barwert sollte auf jeden Fall der Zeitwert ausgewiesen werden.

Über den **Zeitwert** können zusätzlich zur Barwertermittlung auch die zu den jeweiligen Zeitpunkten anfallenden ausgabenwirksamen Zahlungsflüsse (Zeitwerte) einem Vergleich unterzogen werden (haushaltsmäßige Betrachtungsweise).³²

Zeitwerte sind für die politische Diskussion notwendig, da sie insbesondere für die ersten Jahre einen fassbareren PPP-Kostensatz bieten und weniger Raum für Interpretationen lassen.

³² Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der PPP-Task-Force des Landes NRW.





Die durch die Finanzministerkonferenz beschlossenen Grundsätze zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen lassen viel Raum für Interpretation und Anwendung seitens der öffentlichen Auftraggeber und damit für die beauftragten Beratungsunternehmen.³³ Kostenvorteile bei PPP-Vorhaben sollten nach Ansicht der PPP-Befürworter durch die Risikoverteilung und sonstige Effizienzgewinne (z. B. Lebenszyklusbetrachtung, Skaleneffekte) begründet sein. Interessant in diesem Zusammenhang sind erste Erfahrungen aus den Vorläufern heutiger PPP, wie beispielsweise den Mietkauf-Modellen. In zunehmendem Maße werden inzwischen Verwaltungsgebäude vor Ablauf ihrer eigentlichen Mietdauer aus den Verträgen „freigekauft“. So sollen erlittene Verluste (z. B. aufgrund von Mieterhöhungen) gegenüber der Eigenrealisierung noch begrenzt werden.

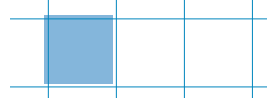
Als Kosten-Grundbestandteile gelten Planungs-, Bau- und Betriebskosten sowie die im Rahmen des Projekts entstandenen Transaktions- und Verwaltungskosten, gegebenenfalls mit Anpassungen an die über die Jahre zu erwartenden Kostensteigerungen.

Planungs- und Baukosten

Planungs- und Baukosten werden oft über pauschale Ansetzungen in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eingebracht. Die Berücksichtigung eigener Erfahrungen gewinnt hier an Bedeutung. Über eigene Leistungsanteile in den Planungsphasen lassen sich zukünftige Kosten besser vorweg abschätzen. In Hannover wiesen die Personalvertretungen darauf hin, dass es vor allem bei einer fehlenden Ausführungsplanung zwangsläufig zu ungenauen Kostenprognosen kommen würde. Damit würde sich im Vorfeld ein tatsächlicher Kostenvorteil darstellen lassen. Auf die hohe Vergabequote wurde explizit hingewiesen:

„Insbesondere der Fachbereich 19 arbeitet eng mit ortsansässigen Architekten/-innen und Ingenieuren/-innen in der Planungsphase sowie mit Baurägern und Handwerker/-innen in der Bauphase zusammen. Die Eigenerstellungsquote im Planungs- und Ausführungsbereich reicht derzeit nur knapp für den Kompetenzerhalt.“

³³ Über eine verbindliche Umsetzung dieser Empfehlungen entscheidet die jeweilige Gebietskörperschaft unter Berücksichtigung des ansonsten üblichen Verfahrens und der Zuständigkeiten.



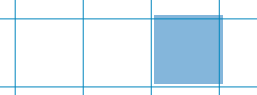
Die Berücksichtigung des Ist- und Soll-Zustands der betroffenen Verwaltungsteile/Betriebe hat nicht nur im Bereich Betrieb/Bewirtschaftung einen erheblichen Kosteneinfluss, sondern auch auf die Planungs- und Baukosten. Aufgrund pauschaler, nicht immer sachgerechter „bundesweiter“ oder „beraterabhängigen“ Vergleichsgrößen werden lokal übliche Vergabepraktiken, wie beispielsweise Vergaben großer Aufträge an Generalauftragnehmer, nicht berücksichtigt. So unter anderem in Chemnitz, wo sich die Nichtberücksichtigung in unsachgemäßen Risikoaufschlägen ausdrückte:

„In die Risikobewertung wurde unter anderem auch ein Planungsrisiko einbezogen. Dass für einen Teil der vorgesehenen Einrichtungen bereits Genehmigungsplanungen vorliegen und das Risiko gegen Null zu bewerten ist, fand jedoch keine Beachtung. Weiterhin wurde ein Bauzeitüberschreitungsrisiko in die Bewertung einbezogen, das so nicht existiert. In allen von der Stadt Chemnitz abgeschlossenen Verträgen zu Bauleistungen sind Sanktionen für den Fall von Bauzeitüberschreitungen verankert. Eine Baumaßnahme würde also durch eine Bauzeitüberschreitung nicht teurer, sondern bis zu 5 % billiger werden. Eine plausible Erklärung für das über 2 Mio. Euro geringere Risiko bei der PPP-Variante findet man in der Vorlage allerdings nicht. Wir gehen davon aus, dass auch hier ‚geschätzt‘ wurde.“

Planungs- und Baukosten sollen in PPP-Vorhaben durch kürzere Projektzeiten kosteneffizienter gestaltet werden. In Hamburg wies der Personalrat darauf hin, dass bei einer vergleichenden Bewertung die Verlängerung der Planungs- und Bauzeiten durch politisch bedingte (Nicht-)Entscheidungen der öffentlichen Eigenerstellung nicht anzulasten sei. Der Personalrat bestritt, dass die ...

„[...] Haupteinsparpotenziale im Bereich der Bauzeitverkürzung liegen [...]. Diese Zeitvorteile der GWG werden von Seiten des Personalrats bestritten. Alleine die Vorleistungen in der Behörde und die Berücksichtigung des gesamten Projektzeitraums ab 2004 (Erarbeitung von Grundlagen seit 2001 für den Bezirk Harburg) verlängern in der Gesamtrechnung die Projektzeit erheblich. Dies führt zu nicht vertretbaren Kosten. Weitere Projektausarbeitungszeiten und -kosten wie für die Ausarbeitungen der Verträge oder





die Vertragsverhandlungen sind noch nicht berücksichtigt. Auch besteht keine Gewähr zum Beispiel für eine fristgerechte Errichtung in Folge der Beauftragung der GWG.“

In Hannover konnte auf Erfahrungen des früheren Modells „PPP-Projekt IGS Kronsberg“ zurückgegriffen werden. Allein das politische Entscheidungsverfahren dauerte zwei Jahre. Bei einem weiteren aktuellen Sanierungsprojekt laufen die Vorbereitungen zur Erstellung der PPP-Verdingungsunterlagen inzwischen seit mehr als drei Jahren. Daher kamen GPR und ÖPR zu dem Schluss:

„Es existiert kein realer Zeitvorteil durch PPP. Erst recht bei Sanierungsmaßnahmen ergibt sich ein langwieriger Konzeptions-, Definitions- und Vorbereitungsbedarf. Bauen im Bestand bedingt immer erhebliche Vorleistungen seitens des FB GM. Damit werden bei einer Änderung der Konzeption weitere Bau- und Sanierungsmaßnahmen längerfristig gestoppt, um eine PPP-Vergabe vorzubereiten und durchzuführen. Daran ändert auch ein schrittweises Vorgehen wenig. Diese Zeit steht angesichts des Zustands vieler Gebäude, der Dringlichkeit der Maßnahmendurchführung und auch der Erwartungshaltung der Schulen und der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung.“

PPP-Verfahren sind der Erfahrung nach zeitintensiver und damit vor allem in der Planungs- und Ausschreibungsphase kostenintensiver als die konventionelle Erstellung (siehe optimierte Eigenerstellung mit Deadline etc.).“

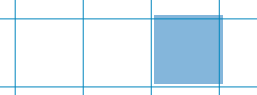
Qualitätsmängel bei PPP

Weitere Erfahrungen bei der IGS Kronsberg zeigten, dass trotz detaillierter Ausschreibung und eines umfangreichen Vertragswerks die Qualität sank. Dadurch, dass keine umfängliche Qualitätssicherung über eine eigene Bauleitung vor Ort stattgefunden hatte, wurden Mängel während der Bauphase nur bedingt erkannt und abgestellt. Die Folgen waren erhebliche Nachträge, die durch einen fehlenden Regress aufgrund der Insolvenz einzelner Bauträger verschärft wurden.

Grenzen existieren, wo die Standardabsenkung zu erheblichen Qualitätsverlusten führt, wie in Chemnitz angemahnt:

„Bei den geplanten Neubauvorhaben ist davon auszugehen, dass durch Verzicht auf Architektenwettbewerbe, durch Systembauweise, durch die ungenügende Beachtung der schulischen Notwendigkeiten hinsichtlich der Gestaltung und Ausstattung, durch Verwendung von für Schulgebäude ungeeigneten Materialien etc. Kosteneinsparungen, Effizienzgewinne und Synergieeffekte erzielt werden sollen, die in keinem Verhältnis zum daraus resultierenden Qualitätsverlust stehen. Sie gehen zu Lasten der Schüler und Lehrer. Beispiele hierfür gibt es schon.“

Ein Negativbeispiel in dieser Hinsicht ist auch die Stadt Frankfurt a. M. bei dem PPP-Projekt „Bildungszentrum Ostend“. Dort sind bei der Errichtung erhebliche Mängel und Sicherheitsgefährdungen der Nutzer/-innen billigend in Kauf genommen worden. Mit den zu kleinen Klassenräumen wurden selbst Vorschriften wie die Schulbau-richtlinie nicht eingehalten. Weitere Mängel sind: für den Brandschutz zu schmale (bzw. fehlende) Treppenhäuser, zu schmale Flure mit schneeweißem, für Schulgebäude ungeeignetem Anstrich, schuluntaugliche Ausstattung der Gebäude (wie in einem Bürokomplex), unzureichende Fluchtwege, schlechte Ausstattung von Fachkabinetten, nicht zeitgemäße Ausstattung der Sanitärbereiche (z. B. keine Wasserhähne mit Autostoppfunktion), mangelhafte Reinigung, keine Hausmeister in der Einrichtung usw.



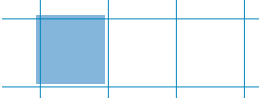
Vorhandene Standardisierungen als Qualitätsmerkmale ziehen die Sinnhaftigkeit output-orientierter Leistungsbeschreibungen in Zweifel. Die Innovationsfähigkeit privater Unternehmen im Schulbereich ist begrenzt. Eine Übertragbarkeit der Standards auf weitere Bereiche ist, so wie in Hannover, angebracht:

„Im Bereich Schulen gibt es bereits einen hohen Standardisierungsgrad (z.B. Räume und Einrichtung), der sich aufgrund der besonderen Anforderungen an Schulgebäude nur bedingt auf andere Bereiche übertragen lässt.“

Auf zwei weitere kritische Punkte, den kostenlosen Wissenstransfer und die Nichtberücksichtigung von „Vorab-Beauftragungen“, wurde in Hamburg aufmerksam gemacht:

„Die Beteiligung der GWG-G vor einer politischen Entscheidung stellt einen kostenlosen Wissenstransfer von der BBS zur GWG-G dar, der monetär zu bewerten ist. Gleichzeitig wird die GWG-G in Vorgriff auf das noch nicht von der Bürgerschaft beschlossene Projekt mit Planungs- und Baumaßnahmen an mindestens einer an diesem Projekt teilnehmenden Schule beauftragt. Die jetzt entstehenden Kosten sind ebenfalls zu berücksichtigen.“

Der immer wieder zitierte Wissensvorsprung der privaten Wirtschaft ist angesichts der Insolvenzquote und ihrer Gründe (vor allem nicht betriebswirtschaftliches Handeln) nicht nachvollziehbar. Das Fachwissen liegt oft noch auf Seiten der öffentlichen Fachverwaltungen.



Dass bei einem korrekten Beschaffungsvarianten-Vergleich von gleichen Möglichkeiten auszugehen ist, es also nicht zu einer Privilegierung von PPP-Vorhaben kommen sollte, scheint noch nicht überall umgesetzt zu werden.

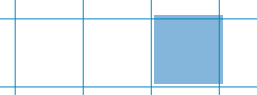
Im Jahresbericht 2006 stellte nach eingehender Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Oberste Rechnungshof (ORH) in Bayern³⁴ bei zwei PPP-Piloten fest: Im Ergebnis eines realistischen Kostenvergleichs lassen sich keine Vorteile der ÖPP-Lösung gegenüber einer herkömmlichen Verwirklichung erkennen. Kostenersparnisse entstünden, wenn ohne zeitliche Streckung gebaut werden könne. Dies wäre auch nach der konventionellen Methode möglich gewesen. Gleiches gälte für die Kostenvorteile bei der Vergabe an Generalunternehmer gegenüber einer Aufteilung in Fachlose gemäß den Mittelstandsrichtlinien.

So werden Kostenvorteile für die PPP-Variante generiert

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die bestehend hohe Vergabequote bei Planungs- und Bauleistungen aufgrund veränderter Verfahren und Anreizstrukturen bei PPP-Vorhaben kosteneffizienter gestaltet werden kann. Dazu zählen zum Beispiel:

- eine verringerte politische Einflussnahme/Mitsprache bei Planungs- und Bauprozessen
- der Verzicht auf eine lokal ausgerichtete Mittelstandsförderung
- der Verzicht auf kontrollierende Leistungsanteile des öffentlichen Bau- und Immobilienmanagements im Rahmen der Bauherrenfunktion
- der Verzicht auf Planungsanteile im öffentlichen Bau- und Immobilienmanagement, die für verwaltungsinterne Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltungen unverzichtbar und für die Konkretisierung eigener Kostenschätzungen unabdingbar sind, oder
- die Standardabsenkung über Systembauweisen.

³⁴ Verlegung der Staatsstraße 2309 bei Miltenberg mit Bau einer Mainbrücke (St 2309). Bauabschnitt 4 der Staatsstraße 2580 als Flughafentangente Ost bei Erding (FTO).



Über den letzten Punkt ließe sich im kommunalen Hochbau diskutieren, da die Anforderungen teilweise geringer sind als beispielsweise im Hochschulbereich. Dort erfordert eine interdisziplinäre Forschung multifunktionale, offenere Gebäude ohne starre Raumstrukturen, mit Sichtachsen und Kommunikationsflächen. Grenzen sind dort zu setzen, wo Standardabsenkungen zu erheblichen Qualitätsverlusten und zur Gefährdung der Sicherheit führen.

Auch multifunktionale, offene Gebäude haben mit Problemen beim Brandschutz zu kämpfen. Zusätzlich machten die Bauspezialisten für den Hochschulbau jedoch auch auf die Beschränkungen im energetischen Bauen aufmerksam:

„Aus energetischer Sicht werden die Baukörper zunehmend so geplant, dass eine passive Energiegewinnung stattfindet, auch durch eine energetisch optimierte Ausrichtung. Zudem wird zunehmend angestrebt, durch eine ‚intelligente‘ Architektur auf Technik zu verzichten, auch mit sommerlicher Nachtauskühlung der Gebäude. Jedoch ist es in der Regel nicht möglich, vorhandene Gebäude auf den Stand von Niedrigenergiehäusern zu sanieren.“³⁵

Eine politische Vorgabe, wie beispielsweise die Sanierung sämtlicher Gebäude mit dem Ziel der Erstellung von Niedrigenergie- oder Passivhausstandards, kann insofern neben der Frage der Machbarkeit baukostentechnisch einen negativen Einfluss auf die Kostenstruktur der Eigenerledigung haben. Auf den Umstand, dass auch Kostenschätzungen der Beratungsunternehmen nicht immer realistisch zu sein scheinen, machte der GPR in Hannover in einem weiteren Schreiben³⁶ aufmerksam:

„Der Abstand der Pauschal festpreise/Barwerte zwischen dem obsiegenden Angebot und den Folgeangeboten ist mit gut 20 % so groß, dass eine ordnungsgemäße Auftrags erledigung nach den Standards der Landeshauptstadt (unter anderem Tarif treugesetz, Niedersächsisches Mittelstandsförderungsgesetz) höchst unwahrscheinlich erscheint.“

35 Quelle: 39. Jahrestagung der Arbeitsgruppe Technischer Abteilungen an wissenschaftlichen Hochschulen am Forschungszentrum Jülich vom 30. Mai bis 2. Juni 2007 (AG 2).

36 GPR Hannover mit Schreiben an den Oberbürgermeister vom 13.12.2006; Hinweise zur ersten Auswertung der Finanzierungsangebote durch die Beratungsgesellschaft X vom 04.12.2006, betreffend den Neubau der „Kita Hölzjebaum“.

Im Endeffekt wurde die Baumaßnahme nach nochmaliger Prüfung seitens des Beratungsunternehmens für eine konventionelle Eigenerstellung empfohlen.

Bei allen bereits vorgebrachten Bedenken hinsichtlich der Verwendung des Begriffs Lebenszyklusbetrachtung bei PPP-Projekten ist die Berücksichtigung der späteren Nutzung bereits in der Planungs- und Bauphase positiv zu werten. Diese hat aber keinen direkten Kostensenkungseffekt auf Planungs- und Bauleistungen (eher sogar kosten erhöhend). Auch in der Gesamtsicht ist das Argument von PPP-Befürwortern, dass derjenige besser baut, der später das Gebäude betreibt, kritisch zu sehen. Dies gälte in erster Linie dann, wenn: der Bauherr auch der eigene Nutzer wäre, keine komplizierten Vertragswerke notwendig wären, es keine öffentlichen Geldgeber für Nachträge gäbe oder aber die normalen Gewährleistungsfristen von fünf Jahren entfielen. Dass dies nicht immer der Fall sein muss, zeigt das Beispiel Frankfurt a. M.³⁷:

„Die Verjährungsfrist von einem Jahr ist nach unserer Auffassung zu kurz. Es sollte geprüft werden, stattdessen die Verjährungsfristen nach BGB zu vereinbaren. Zu klären wäre auch, welche Verjährungsvorschrift auf den Bau-, Sanierungs- und Facility-Management-Vertrag (BSFM-V) zur Anwendung kommt.“

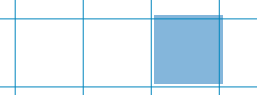
Dass oftmals gleiche Bedingungen für die öffentliche und die private Realisierung in Bezug auf eintretende Ineffizienzen bei der Abwicklung von Planungs- und Bauprojekten gelten, zeigt aktuell die Partnering-Initiative innerhalb der Bauindustrie.³⁸ Gründe für einen verstärkten „fairen“ Umgang sind unter anderem: viele unterschiedliche Schnittstellen und Akteure im Erstellungsprozess, eine hohe Konflikthanfälligkeit oder aber die Problematik konventioneller Vertragsmodelle.

Konfliktpotential und Ineffizienzen zwischen den Planungs- und Baubeteiligten entstehen, wie auch bei öffentlichen Bauvorhaben, wegen

- der fehlenden vertraglichen Eindeutigkeit,
- der Unausgewogenheit der Risikoverteilung vertraglicher Leistungsbeschreibungen oder
- der unterschiedlichen Auslegung des Bau-Solls.

³⁷ Schreiben des Revisionsamtes.

³⁸ Zum Beispiel: „GMP-Gemeinsam Miteinander Partnerschaftlich“ von Bilfinger Berger, „PreFair“ von HOCHTIEF, „teamconcept“ von STRABAG.



Auch die Verlagerung von Planungs- und Genehmigungsrisiken auf den Bauunternehmer sowie die Überschneidungen bei Planungen des Bauherrn mit Planungen des Bauunternehmers werden als kritisch eingestuft. Nicht gefeit sind die großen Baukonzerne gleichfalls vor Wiederholungen im Planungsprozess durch den späten Eintritt des Bauunternehmers in das Projekt.

Die Folgen sind Mehrkosten, Terminverzögerungen und suboptimale Projektlösungen. Daher sind aus Sicht der Bauindustrie in der Privatwirtschaft innovative Vertrags- und Abwicklungsformen nötig.

Kosten der Bauunterhaltung

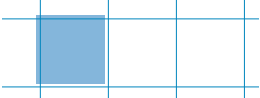
Von Schätzungen betroffen sind neben den Planungs- und Baukosten oft auch die Kosten der Bauunterhaltung. Letzteres führte unter anderem in Berlin³⁹ zu einem negativen Votum der PPP-Projektgruppe für drei bezirkliche PPP-Projekte:

„Problematisch sind weiter die angenommenen Effizienzansätze bezüglich der Planungs- und Baukosten (7 beziehungsweise 9%) und der Bauunterhaltungskosten (10%) im Falle einer PPP-Realisierung. Auch für diese Annahmen bleibt das Gutachten einen konkreten Nachweis schuldig. Die Fragwürdigkeit der Ansätze kommt insbesondere in folgendem Satz zum Ausdruck:

„Für Paket V wurde der Ansatz für die Einsparungen bei den Planungs- und Baukosten in der PPP-Variante aufgrund der aktuellen Entwicklungen (z. B. Veröffentlichungen der PPP Task Force des BMVBS) und in Abstimmung mit dem Bezirk mit 9% (statt 7%) angenommen.“

Durch solche Begründungen erscheinen die zugrunde gelegten Effizienzansätze zwangsläufig als beliebig und willkürlich. Die betreffenden Werte sind hinsichtlich ihres Zustandekommens oder etwaiger Veränderungen weder transparent noch nachvollziehbar. Wenn unbestimmte, kaum näher konkretisierte ‚Veröffentlichungen‘ oder ‚Abstimmungen‘ dazu führen können, die Effizienzvorteile von PPP bei den Planungs- und Baukosten um

³⁹ Bericht der „Projektgruppe PPP“ der SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, vorgelegt am 28. September 2007.



mehrere Prozentpunkte zu verschieben, so leidet notwendigerweise die Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft der gesamten Vergleichsrechnung.“

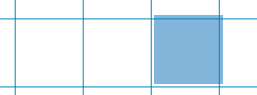
Generell weisen die Leistungsphasen nach der Planungs- und Bau-phase höhere Eigenenerledigungsquoten der öffentlichen Hand aus. Die Bauunterhaltung stellt oftmals die Schnittstelle zwischen

- dem Betrieb oder der Bewirtschaftung vor Ort in Form von Erkennung, Behebung, gegebenenfalls Beauftragung und Kontrolle sowie
- der Bauverwaltung mit Aufnahme, gegebenenfalls Beauftragung und Ausschreibung, Vertragscontrolling etc. dar.

Die Bauunterhaltung ist damit nicht der Leistungsphase Bau hinzuzurechnen.

Bei PPP-Vorhaben werden höhere Bauunterhaltungskosten als bei der öffentlichen Eigenenerledigung angesetzt. Notwendige Quoten für den Bauunterhalt sind zum Beispiel abhängig von: Bautypen, Sanierungsstand, Nutzung, finanziellen Ressourcen. Einheitliche Bauunterhaltungsquoten wie die Schätzungen der KGSt⁴⁰ aus dem Jahr 1984 sind nicht zielführend. Empfohlen wurde damals ein Richtwert für die Gebäudeunterhaltung in Höhe von 1,2 % des Gebäudeneubauwerts plus ein Zuschlagssystem von jeweils 0,1 %-Punkten für das Alter der Gebäude, dem Technikanteil in Gebäuden oder der Nutzungsart. Mit diesem Richtwert-System sollte sich der Erhaltungsaufwand an dem Wert der städtischen Gebäude orientieren.

Bereits in den Vergleichsringen Gebäudewirtschaft der KGSt zeigte sich, dass es bei den Bauunterhaltungskosten der teilnehmenden Kommunen große Unterschiede gab. Auch wenn hier die Kosten in Euro/m² BGF ausdrückt wurden, zeigen die Werte des Mittelwerts (7,64 Euro/m² BGF) mit Ausschlägen zum Minimum (4,10 Euro) und Maximum (11,09 Euro) die erhebliche Spannweite. Zu berücksichtigen ist, dass es unterschiedliche Berechnungsansätze für die ermittelte Kennzahl „Bauunterhaltungskosten je m² BGF“ der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen und der KGSt gibt. So werden im Vergleichsring Gebäudewirtschaft der KGSt die Kosten der Pflege der Außenanlagen sowie die Wartungskosten bei den Bauunterhaltungskosten nicht berücksichtigt.



Die seitens der Gemeindeprüfungsanstalt ermittelte Kennzahl „Bauunterhaltungskosten je m² BGF“ lag zwischen 4,58 Euro im Minimum und 27,26 Euro im Maximum (Mittelwert 13,12 Euro) bei kleineren Kommunen und bei Landkreisen (9) zwischen 5,64 Euro und 21,92 Euro (12,56 Euro im Mittel). In einem Prüfungsbericht⁴¹ aus dem Jahr 2007 heißt es:

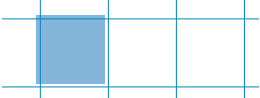
„Ein durchschnittlicher Richtwert liegt, abhängig vom Alter der Gebäude, zwischen 0,4 und 1,2 %. Als Erfahrungswert verschiedener Beratungsunternehmen und der KGSt sollten im Schnitt 0,8 % des Neubauwerts veranschlagt werden. Die Gemeinde W. bewegt sich mit dem Durchschnittswert von 0,77 % im Rahmen der Richtwerte.“

Selbst die „reiche“ Stadt Stuttgart wies 2001⁴² nur annähernd die Grundzahl, die zusätzlich Sonderprogramme beinhaltetete, aus:

„Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Bauunterhaltung der Stadt Stuttgart für ihre Gebäude insgesamt in etwa dem groben Richtwert des KGSt-Berichts 9/84 entspricht. Die Beobachtungen des Hochbauamts der letzten sechs Jahre ergeben übrigens nur geringfügige Schwankungen gegenüber dem oben genannten Wert (im Mittel ca. 1,11 % aller Beteiligten). [...] Dazu sind immer wieder Sonderprogramme aufgrund gesetzlicher Vorgaben (z. B. Verschärfung von Immissionsschutzbestimmungen) oder aufgrund von unvorhersehbaren Ereignissen (z. B. wegen Altlasten oder der Sanierung nicht genügend tragfähiger alter Decken von Schulen) zu finanzieren. Über den konkreten Bedarf führen die Ämter und Eigenbetriebe Wunsch- und Prioritätenlisten. Auf dieser Basis muss der jährlich realisierbare Sanierungsaufwand bei den Haushaltsberatungen festgelegt werden.“

41 Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (2007): Überörtliche Prüfung der Gemeinde Weilerswist von November 2006 bis Januar 2007.

42 Landeshauptstadt Stuttgart: Beantwortung zur Anfrage FDP/DVP-Gemeinderatsfraktion 11.07.2001 Sanierungsbedarf von städtischen Gebäuden. Schwankungen je Amt oder Eigenbetrieb können auftreten.




Es ist daher verständlich, wenn der Personalrat der BBS in Hamburg die Ansetzung der Bauunterhaltungskosten ab dem Zeitpunkt 0 mit 1,58 % über 25 Jahre kritisierte:

„[...] Als Bemessungsgrundlage für die dafür erforderliche werterhaltende Bauunterhaltung wird die Richtwertvorgabe der KGSt herangezogen, die 1,58 % des Wiederbeschaffungswerts beträgt. Dies entspricht auch der Richtlinie für Kostenschätzungen der Finanzbehörde. Daraus ergeben sich bei der Betrachtung eines Zeitraums von 25 Jahren Gesamtkosten von ca. 579 Mio. Euro (siehe Anlage 2, Variante 3). (Drucksache 18/4630, S. 9)

[...] Die Bemessungsgrundlage nach KGSt ist viel zu stark pauschalisiert und wird nicht einer modernen Gebäudeunterhaltung unter Berücksichtigung der verschiedenen Gebäudeinhalte und ihrer Lebensdauer gerecht. [...] Allerdings soll die GWG jedoch soviel Geld erhalten, dass sie die werterhaltende Bauunterhaltung durchführen kann. Diese Vorgaben sind für den jetzigen Schulbau nicht gegeben. Was die noch ausstehende detaillierte Vergleichsrechnung erheblich erschweren wird, ist die Verschlechterung des baulichen Zustands der nicht in ÖÖP befindlichen Schulen.“

In der Summe für die GWG-G waren Vandalismusschäden (die vorher aus Mitteln der Bauunterhaltung beglichen wurden) noch nicht berücksichtigt. Eigentlich müsste der Bedarf für Bauunterhaltung aufgrund der hohen Sanierungsqualität über den Vertragszeitraum aber sogar gesenkt werden.

Weitere Kostensteigerungen in der Vergleichsrechnung Eigenerledigung von PPP-Vorhaben werden gerne über die ungerechtfertigte Erhöhung privater Dienstleistungskosten vorgenommen. So zum Beispiel über eine unsachgemäße Festlegung der Instandhaltungszyklen (Instandhaltungsmaßnahmen direkt ab Bauabnahme oder Anstrich der Fenster und Erneuerung der Türen ab dem ersten Jahr). An dieser Stelle werden die Kosten in der Vergleichsrechnung für beide Varianten gleich angenommen. Ein als Erhaltungsaufwand mindestens benötigter Richtwert von 0,85 % vom Gebäudeneubauwert (bis zu 1,2 % je nach Gebäudetyp, Nutzung etc.) scheint realistischer. Auch ist zu beachten, dass der Erhaltungsaufwand manchmal in unterschiedlichen Haushaltspositionen abgebildet wird, wie zum Beispiel: allgemeine Bauunterhaltungsmittel, Sonderprogramme zur Erneuerung der Gebäudesubstanz (z. B. Fenstererneue-



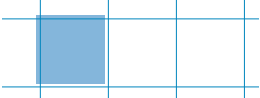
rung) oder zur Erneuerung technischer Anlagen (z. B. Heizungs-erneuerung) oder Einzelmaßnahmen zur Erneuerung von baulichen Einrichtungen.

Interessant für die zukünftige Diskussion werden Möglichkeiten aus der Einführung der Doppik in den Kommunen. Hier ist positiv zu bewerten, dass für unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen der vergangenen Jahre eine Rückstellung in der Eröffnungsbilanz berücksichtigt werden kann. Diese Rückstellung bewirkt, dass die vorhandenen Mittel für den Erhaltungsaufwand des laufenden Jahres nicht durch den aufgelaufenen Instandhaltungstau der vergangenen Jahre aufgezehrt werden.⁴³ Dies entbindet die Verantwortlichen natürlich nicht von der Notwendigkeit einer angemessenen Mittelausstattung, schafft aber ein wenig Luft beispielsweise für Nutzungs- und Bestandsoptimierungen.

Auf eine Besonderheit eines Beratungsunternehmens machte nochmals die SPD-PPP-Projektgruppe des Berliner Abgeordnetenhauses aufmerksam. Sie sah und kritisierte den Schwerpunkt der Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante in der Bewertung des Bauunterhaltungsrisikos:

„Zentraler Ansatzpunkt ist dabei die Kalkulation der Bauunterhaltungskosten. Die Studie geht davon aus, dass die öffentliche Hand zu wenig (0,9% statt im Regelfall 1,43% des Wiederbeschaffungswerts bei Schulen, nach KGSt-Empfehlung) in die Hochbauunterhaltung investiert und dadurch einen Vermögensverzehr herbeiführt. Langfristig gesehen führe unterlassener Bauunterhalt zu Schädigungen der Gebäudesubstanz, die nur mit erhöhtem Aufwand wieder behoben werden könnten. Dieser Vermögensverzehr wird als ‚Übertragenes Risiko der Erhaltung‘ in den Barwertvergleichen monetarisiert und der Variante der Eigenrealisierung zugeschlagen. Hinsichtlich der PPP-Variante wird hingegen davon ausgegangen, dass der Private aufgrund seiner Verpflichtung zur

43 Gemäß § 36 Absatz 3 GemHVO NRW kann die Gemeinde in der Eröffnungsbilanz eine Rückstellung für unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen der vergangenen Jahre bilden. Für die Bildung der Instandhaltungsrückstellung ist Voraussetzung, dass eine unterlassene Instandhaltungsmaßnahme vorliegt, die in eine folgende Haushaltsperiode verschoben werden musste (der Verschleiß bzw. die Reparaturbedürftigkeit einer Sachanlage liegt vor und wird aufgrund fehlender Finanzmittel oder aufgrund von Terminproblemen in eine folgende Haushaltsperiode verschoben) und die Durchführung der Maßnahme für die Zukunft hinreichend konkret beabsichtigt ist (Durchführung spätestens 5 Jahre nach Bildung der Rückstellung). Wird eine geplante Maßnahme später nicht durchgeführt (zum Beispiel aus Mangel an finanzieller Liquidität), wird die Rückstellung ebenfalls aufgelöst und führt gegebenenfalls zu einer Wertminderung des betroffenen Vermögensgegenstands, was eine außerplanmäßige Abschreibung erfordert.



ständigen technischen Verfügbarkeit des Objekts die Bauunterhaltung in Höhe des festgestellten Bauunterhaltssatzes der KGSt (im Regelfall 1,43 %) anbiete. Aus diesem Ansatz ergibt sich, dass bei den Barwertvergleichen der einzelnen Objekte das ‚übertragene Risiko der Erhaltung‘ in der PPP-Realisierung regelmäßig null Euro ist. Während dieser Posten in der Eigenrealisierung regelmäßig so hoch ist, dass sich schon hieraus die Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante ergibt. Das Risiko des Wertverlusts durch unterlassenen Bauunterhalt auf Seiten der öffentlichen Hand summiert sich für alle 10 Objekte (Grundszenario) auf den Betrag von rund 13,5 Mio. Euro (Barwert).

Auf den ersten Blick ist diese Argumentation einleuchtend, da die in der Regel unzureichende Hochbauunterhaltung der öffentlichen Hand als ‚Risiko des Wertverlusts durch unterlassenen Bauunterhalt‘ monetarisiert und damit der schleichende Vermögensverzehr kenntlich gemacht wird. Die Vorteilhaftigkeit von PPP ergibt sich demnach daraus, dass den Kosten für PPP auch dieser Vermögensverzehr durch unterlassenen Bauunterhalt gegenüber gestellt wird. Problematisch ist an diesem methodischen Ansatz, dass mehr Mittel für die Bauunterhaltung über PPP mobilisiert werden, als der Haushaltsgesetzgeber hierfür bisher bereit war zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz für bauliche Unterhaltung wird damit durch ‚die Hintertür‘ eines PPP-Modells singulär für die betreffenden Schulen aufgestockt. Hiermit wird zugleich festgeschrieben, dass durch ein PPP-Projekt im Ergebnis mehr Geld aufwendet werden muss als bei Beibehaltung des Status quo. Dies setzt eine politische und fiskalische Prioritätensetzung in diesem Bereich voraus, die als solche auch politisch diskutiert und entschieden werden muss. Sie darf jedoch nicht in einem PPP-Projekt ‚versteckt‘ werden. Problematisch ist ferner, dass die – indirekte – Anhebung der Mittel für bauliche Unterhaltung für einzelne Schulen im Rahmen eines PPP-Modells auf die Empfehlungswerte der KGSt (in der Regel 1,43 % der Wiederbeschaffungswerte bei Schulen) nicht verallgemeinerbar, da in dieser Form nicht finanzierbar ist.“

Nicht berücksichtigt wurde in der Argumentation jedoch die Forderung nach einer gleichen Ansetzung der Mittel.

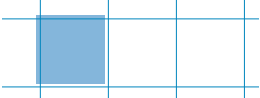
Kosten des Betriebs/der Bewirtschaftung

Neben der Bauunterhaltung sind der Betrieb und die Bewirtschaftung der Gebäude und Straßen wesentliche Aufgaben der öffentlichen Hand. Dafür sprechen viele Gründe: Reaktionszeit, Nutzer-nähe, Verwaltungswissen, aber auch wirtschaftlichere Erstellung aufgrund der mit der Gemeinwohlorientierung verbundenen Steuerbefreiung und Gewinnneutralität.

In jedem Wirtschaftlichkeitsvergleich müssten vor allem die Positionen, die direkt durch die öffentlichen Dienstleister erbracht werden, mit den Aufschlägen Wagnis und Gewinn (mindestens 5 %) sowie Mehrwertsteuer (ab 2007: 19 %) versehen werden. Jede Eigenerstellung hätte daher von Grund auf einen Wirtschaftlichkeitsvorteil von mindestens 24 %. Zusätzlich sind die schon beschriebenen Entwicklungsschritte in dem Bau- und Immobilienmanagement vor allem ab Mitte der 90er-Jahre zu berücksichtigen. Wie auch in Hannover wurden und werden in vielen Kommunen weitere Grundlagen des Gebäudemanagements (zum Beispiel: Aufschlüsselung der Kosten, Wirtschaftsplan, Flächen, Gebäudetypen, Gebäudeportfolio, Nutzerstruktur, Organisationsentwicklung, Prozessorganisation, IT-Infrastruktur etc.) stetig weiter verfeinert.

Oft endete der aufgrund der Kostenvorteile bestehende Einsparungsdruck auf die PPP-Variante in der Absenkung von Beschäftigungsstandards in der Leistungsphase Betrieb und Bewirtschaftung. So beispielsweise auch in Chemnitz:

„Weiter halten wir die nach den Vorstellungen der Berater zukünftig stark eingeschränkten Leistungen der Hausmeister für bedenklich. Wie auf den Seiten [...] des Gutachtens zu lesen ist, sollen diese zukünftig nur noch in einem ‚angemessenen Umfang, der im Rahmen des zu zahlenden Entgelts in der Ausschreibung beschrieben werden sollte, für schulbetriebsbezogene Hausmeisterleistungen‘ eingesetzt werden. Der bisher übliche und für den Schulbetrieb zwingend notwendige Einsatz der Hausmeister für alle im Objekt anfallenden Tätigkeiten, insbesondere für die, die mit dem Schulbetrieb zusammenhängen, wird in der



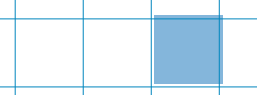
PPP-Variante nicht mehr möglich sein. Auf weitere, die Wirtschaftlichkeit des Betriebs erhöhende Leistungen der Hausmeister, wie beispielsweise die Überprüfung der technischen Anlagen oder der Eigenerledigung innerhalb der kleinen Bauunterhaltung, wird ebenfalls nicht eingegangen.“

In Hamburg musste der Personalrat aufgrund der Kostenansetzung von erheblich verminderten Bezügen für die Beschäftigten ausgehen, die dem aufgezeigten Aufgabenkatalog in keiner Weise entsprechen würden. Befürchtet wurde vor allem auch eine Absenkung der Servicequalität vor Ort, da die Interessen der obsiegenden städtischen Wohnungsbaugesellschaft, die bereits einen Immobilienbestand im Gebiet der zu übernehmenden Schulen hatte, mit den Interessen des Schulbetriebs kollidieren könnten. Interessanterweise sagte der Hamburger Senat den Beschäftigten einen anscheinend notwendigen Gehaltsausgleich zu:

„Die Weiterbeschäftigung der Hausmeister zu nahezu den gleichen Konditionen wie heute ist damit möglich. [...] Wenn zwischen dem alten (Stand 2006) und dem neuen Gehaltsniveau eine Differenz besteht, sollen Ausgleichszahlungen geleistet werden. Eine Aussage über daraus entstehende Kosten wird in einer weiteren Drucksache erfolgen.“

Die Ausgleichszahlungen seitens der Stadt wurden aber bewusst aus der Vergleichsrechnung herausgehalten, um den Anschein der Wirtschaftlichkeit der GWG-Lösung zu wahren. Dabei wären die zusätzlichen Kosten als Remanenzkosten der ÖÖP-Lösung zuzuschlagen gewesen. Problematisch ist auch die Stellung des überzuleitenden Personals, vor allem im Hinblick auf die notwendige Kontrolltätigkeit vor Ort.

In der Zwischenzeit mehren sich, wie auch bei anderen PPP-Projekten, die Anzeichen für den Einsatz von Zeitarbeitskräften in der Bewirtschaftung der übergegangenen Schulen in Hamburg. Dies führt mittelfristig zu erheblichen Qualitätseinbußen in der Bewirtschaftung. Dies gilt umso mehr, als das umfassende Leistungsspektrum der Schulhausmeister in einigen Fällen aufgesplittet wird.



Ein weiteres Problem stellte die Vermehrung von Schnittstellen dar, die aus Sicht der Personalvertretungen zu einer Verteuerung der Bewirtschaftungsstandards führen musste:

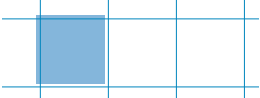
„Diese würden als Mitarbeiter der GWG-Gewerbe (GWG-G) beispielsweise Instandhaltungsmaßnahmen oder Bewirtschaftungsstandards der GWG-Gewerbe vor Ort selbst kontrollieren. Eine sachgerechte Kontrolle der Arbeiten für die FHH, auch mit der Aufnahme von Schlechtleistungen und der monetären Schadensregulierung beispielsweise über Vertragsstrafen, kann durch diese ‚Inhouse-Lösung‘ nicht erfolgen. Hierzu müsste der Schulhausmeister Beschäftigter der FHH bleiben.

Die zusätzlichen Schnittstellen führen zu verlängerten Reaktionszeiten bei Schäden etc., insbesondere bei Situationen, wo Gefahr im Verzug ist. Im Unterschied zum viel zitierten Kreis Offenbach sind die Reaktionszeiten in der FHH deutlich geringer. Aufgrund der bereits bestehenden Unterdeckung im Bereich der Hausarbeiter und Betriebshandwerker an den Schulen wird es zu einer verstärkten Fremdvergabe beispielsweise bei den Außenanlagen kommen. Die heute bereits feststellbaren Qualitätsverluste und die gleichzeitige Beeinträchtigung des Schulbetriebs durch Fremdfirmen (siehe Drs. 18/3065) sind nur ein Vorgeschmack auf die zukünftige Entwicklung.“

Auf die Erzielung von Einspareffekten in erheblichem Umfang durch ein effizienteres und effektiveres Energie-, Wasser/Abwasser- und Abfallmanagement im Rahmen des fifty-fifty-Projekts in Hamburg wurde bereits verwiesen.

Weitere Betriebs- und Bewirtschaftungsfunktionen insbesondere im Rahmen der Schulhausmeistertätigkeit wurden wie folgt detaillierter aufgeführt:⁴⁴

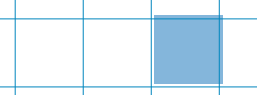
44 Vgl. hierzu auch die umfassenden Ausarbeitungen zu den Tätigkeitsprofilen für die Bereiche Schulhausmeister und Schulsekretärinnen der Bundesfachgruppe Schule in ver.di, zum Beispiel in den Publikationen „Schule im Umbruch“.



„Der Personalrat vertritt die Auffassung, dass Schulen wegen der engen Wechselwirkungen zwischen Bildungsauftrag und Unterstützungsleistungen (wie der Gebäudebewirtschaftung) als ein in sich geschlossenes System zu betrachten sind. Ungeachtet der vielen weiteren wichtigen Funktionen der Schulhausmeister kann das technische Gebäudemanagement nicht in Einzelleistungen zerlegt werden, ohne Nachteile bei der Kernaufgabe Bildung in Kauf zu nehmen. Die Priorität eines optimierten Schul- oder Bildungsbetriebs kollidiert mit den Interessen eines kommerziellen Gebäudemanagements.

Die Aufgaben der Schulhausmeister lassen sich nicht über die Kostenschemata nach den Richtlinien der Gesellschaft GEFMA abbilden. Die Leistungen umfassen im Bereich des technischen Gebäudemanagements (baufachlich, energetisch, technisch) vor allem: Energiemanagement und -effizienz, Anlagentechnik (Wartung, Betrieb, Steuerung und Regelung), Gebäudeleittechnik, bauliche Inspektion (Schadensmeldung, Erhaltung, Prioritätensetzung). Die Voraussetzungen für eine optimierte vorbeugende Instandhaltung sind somit gegeben.

Zudem sind Schulhausmeister in den Schulen für das dezentrale Nutzungsmanagement verantwortlich. Neben der generellen Gebäudesicherheit und der Objektbetreuung (Spielplätze, Außenanlagen etc.) sind hier insbesondere die Koordination von Hallenbetrieb und -bewirtschaftung (Belegungsmanagement/Mehrfachnutzung, Planung, Erhöhung Kostendeckungsgrad) sowie die außerschulische Drittnutzung (Vereine, Kinder, VHS etc.) zu nennen. Aus immobilienwirtschaftlicher Sicht tragen die Schulhausmeister durch diese dezentrale Koordinationstätigkeit entscheidend zur Flächenoptimierung (Belegung, Zeitmanagement etc.) bei. Durch die genaue Kenntnis der Schulabläufe kann eine vorbeugende ‚Störminimierung‘ (Koordination von Arbeitseinheiten, Umzügen etc.) erfolgen, die der Zielstellung einer optimalen Organisation Schulbetrieb zuarbeitet.

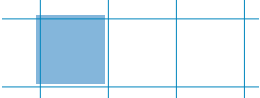


Diese Organisation ist eng verknüpft mit einer FHH-orientierten Standardsicherung, die sich auf die unterschiedlichsten Felder bezieht. Neben der Kontrolle der Drittfirmen (Handwerk, Reinigung etc.) sind insbesondere die Ein- und Aufrechterhaltung der Hygienestandards, der Funktionsfähigkeit (Außenanlagen, Winterdienst etc.) sowie von Sicherheit und Unfallschutz (Arbeitsicherheit) zu nennen. Die Beschäftigung der Schulhausmeister bei der FHH sichert die direkte Ansprache und mögliche Beschwerden seitens der Nutzer sowie die Verpflichtung einzig gegenüber den Belangen der FHH. Innerhalb des Schulbetriebs sind ebenfalls das Veranstaltungsmanagement (Prüfungen, Aufführungen, Sprechtag etc.) und die Unterstützung der Pädagogik (Motivationskonzepte, Projekte/Information, zum Beispiel Energie) wichtige Bausteine für das Konzept der selbst verantworteten Schule.

Nicht genügend berücksichtigt werden die Leistungen der Schulhausmeister in den Bereichen Administration und kaufmännisches Gebäudemanagement. Die dezentrale Beschaffung (inklusive Ausschreibung und Vergabe) insbesondere bei der kleinen Bauunterhaltung (Wertgrenze BU) ist ebenso anzuführen wie die Beschaffung von Mobiliar und Innenausstattung oder Betriebstechnik. Ohne das dezentrale Berichtswesen und die Dokumentation (Nachweise für Belegung, Energiedaten etc.), die Steuerungs beziehungsweise Koordination (Personaleinsatz, Arbeitsorganisation etc.) und die Informationsleistung (Zentraler Ansprechpartner) wäre die Entwicklung eines optimalen Schul- und Lernbetriebs und die Ermittlung der Steuerungsgrundlagen Schule nicht vorstellbar.

Übersehen werden zu häufig auch die Aufgabenbereiche Sozialkompetenz und Konfliktmanagement. Ob über die Objektidentifikation (für alle) oder die Stadtteilstfunktion (Sozialraum Schule), Schulhausmeister nehmen eine soziale Ausgleichsfunktion insbesondere auch im Hamburger Süden ein. Sie ermöglichen die Kommunikation mit schwer zugänglichen Kindern und Jugendlichen.

Diese Funktionen der Schulhausmeister für den Schulbetrieb und die daraus folgende Notwendigkeit, sie weiter bei der FHH zu beschäftigen, werden in der Diskussion absolut unterschätzt.“



In Berlin verwies die SPD-PPP-Projektgruppe auf den aktuellen Verwaltungsstand und schloss sich nicht den pauschalen Schätzungen der Gutachter an:

„Auch im Gutachten x wird eine Heizkosteneinsparung bei der Eigenrealisierung von 10 % und bei der PPP-Realisierung von 15 % angenommen, ohne dass für diese Differenz eine sachliche Begründung gegeben wird. In der Diskussion mit den Gutachtern führten diese zu dem Punkt aus, dass die öffentliche Hand keinen Sparanreiz hinsichtlich der Heizkosten habe, während der Private sehr wohl aus eigenem wirtschaftlichen Interesse an der Einsparung von Heizkosten interessiert sein müsse. Daher würde er eine entsprechende Optimierung der Gebäudetechnik vornehmen.

Auch wenn der Anreizmechanismus von PPP-Modellen hier nicht in Frage gestellt wird, scheint doch zu wenig Berücksichtigung zu finden, dass sich analoge Anreizmechanismen auch in öffentlicher Trägerschaft (Facility Management des Landes Berlin, Vermieter-Mieter-Modell) implementieren lassen. Die pauschale These, in der öffentlichen Verwaltung könnten grundsätzlich keine wirtschaftlichen und finanziellen Anreize wirksam werden, wird dem aktuellen Stand der Verwaltungsmodernisierung, bei allen bestehenden Unzulänglichkeiten, nicht gerecht.“

Risikokosten

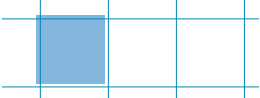
Risikokosten sind die monetär bewerteten Auswirkungen eventuell eintretender Risiken (Fertigstellungstermin, Kostensteigerung u. a. m.). Es können „übertragbare“ und „zurückbehaltene“ Risiken unterschieden werden. Die Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten wird auch Risikoallokation genannt.

Beispiele für Risiken sind:

- **Planungsrisiken**, zum Beispiel eine mangelhafte Planungsqualität. Das bedeutet, die Planung entspricht nur teilweise den Erfordernissen und muss in Teilen überarbeitet werden
- **Genehmigungsrisiken**, beispielsweise Kosten durch Auflagen oder durch Nichterteilung

- **Änderungsrisiken** durch Auftraggeber, zumeist Politiker, beispielsweise nachträgliche Änderungen durch Änderungen (werden jedoch nur selten eingestellt)
- **Baurisiken**, beispielsweise Baugrundrisiken (Kosten für Dekontamination oder notwendige zusätzliche Baumaßnahmen werden nicht oft von Privaten übernommen) oder Bauzeitverlängerung
- **Insolvenzrisiken**, zum Beispiel durch Probleme bei Baufertigstellung und Abrechnung oder Kosten durch Beeinträchtigung des Service und der Verfügbarkeit
- **Risiken aus Betrieb, Unterhaltung und Bewirtschaftung**, beispielsweise höhere Betriebskosten durch Abweichungen von Preisen und Mengen (werden zumeist von Privaten nicht übernommen)
- **Nachfragerisiken** aufgrund langer Vertragslaufzeiten (zumeist nicht von Privaten übernommen oder mit Leistungsänderungen im Vertrag kompensiert)
- **Finanzrisiken**, wie zum Beispiel unzureichendes Eigenkapital oder Zinsrisiken (Berücksichtigung des Zinsänderungsrisikos), da Zins und Tilgung auf ein vereinbartes Fertigstellungsdatum bezogen sind oder eine angemessene Verteilung des Zinsänderungsrisikos zwischen öffentlichem Auftraggeber und Privaten
- **Risiken für die Kreditgeber** aus Kündigungsmöglichkeiten des öffentlichen Auftraggebers (Nachfristen/Long Stop Date)
- **Verwertungsrisiken**, beispielsweise Restwertrisiko als Differenz zwischen dem kalkulierten und erreichten Gebäudewert nach Ende der Vertragslaufzeit.

Risikokosten wurden bereits im Rahmen des Eignungstests definiert. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind Risiken für beide Beschaffungsvarianten zu identifizieren und in ihrer Auswirkung festzulegen. Danach sind sie zu quantifizieren (Menge) und je nach Eintrittswahrscheinlichkeit in einem **Risiko-Workshop** festzulegen. An ihm nehmen in der Regel die externen Berater und Vertreter der Verwaltung teil. Die Personalvertretungen wurden bisher nie beteiligt. Ein belastbarer Risikovergleich ist wie auch bei der Unterteilung in Wirtschaftlichkeitsprognose und -nachweis erst nach der Abgabe der Angebote im Vergabeverfahren (Phase III) möglich. Doch dann wird die Ausweisung einzelner Risikoarten von Seiten der Privatindustrie oftmals abgelehnt. Zudem bleiben Risiken immer Schätzgrößen.



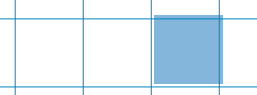
Die oft vorzufindende Variante der Ausweisung aller gewichteten Risiken ist abzulehnen. Vielmehr sind nur die übertragbaren Risiken zu bewerten und für beide Parteien auszuweisen. Die Übertragbarkeit hängt natürlich mit der Leistung des Privaten zusammen. Es können nur die Risiken bewertet werden, die direkt von dem Privaten zu verantworten sind. In den meisten Fällen wären dann zum Beispiel Planungsrisiken nicht vollständig zu bewerten, da erhebliche Anteile bei der öffentlichen Hand bereits im Anfangsstadium eines PPP-Projekts erbracht werden (zum Beispiel Bedarfsanalyse etc.). Gleiches gälte für Genehmigungs- oder Baugrundrisiken, die nur höchst selten von privater Seite übernommen werden. Aufgrund des „Rückfall-Charakters“, das heißt des Eintretens der öffentlichen Hand bei Schlechtleistung bis hin zur Insolvenz, sind auch weite Bereiche der Betriebsphase nicht risikogeeignet. Unsinnig sind auch Risikokategorien ohne direkten Objektbezug, wie zum Beispiel Krieg.

Jedes Risiko lässt sich versichern

So können Insolvenzrisiken der zu gründenden Projektgesellschaft bei Hermes versichert werden oder es lassen sich Tochtergesellschaften bei ihren „Müttern“ mit Hilfe einer Patronatserklärung absichern. Jedoch kostet jede Versicherung und belastet in erster Linie die PPP-Variante (Kostenerhöhung im Wirtschaftlichkeitsvergleich), da die meisten Leistungsanteile dort vereint werden sollen. In der Folge finden sich nur selten Rückversicherungen, die für die öffentlichen Auftraggeber wichtig werden könnten.

Die Bedeutung der Risikobewertung lässt sich unter anderem an dem Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs in Chemnitz ablesen. Dort lag ein Schwerpunkt der Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante in der Verteuerung der Eigenerledigung durch Risikozuschläge:

„[...] Der Variante Eigenerledigung sind noch weitere Risiken zuzurechnen, so dass ganz locker ein Zuschlag von über 50 % auf die tatsächlich angefallenen Kosten zusammenkommt.“



Jede Risikoschätzung lässt viel Raum für Deutungen. Oft existieren konkurrierende Kostenschätzungen, die nicht immer die Realität widerspiegeln. Auch muss die Datenlage für die Abschätzung von Risiken sehr gut sein. Auf das damit verbundene Problem durch eine Leistungsbeschreibung mit Freiheitsgraden wies man in Frankfurt⁴⁵ hin:

„Die bei PPP-Projekten als günstig bezeichnete Risikoverteilung ist faktisch kaum vorhanden. Die Schwierigkeiten liegen in den zahlreichen Details, die nicht durch allgemeine Formulierungen der Leistungsbeschreibung geregelt werden.“

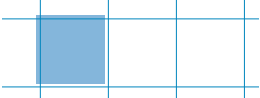
Aus Sicht des PPP-Vorhabens führt eine unangemessene Risikoverteilung entweder zur Nichtfinanzierbarkeit oder zu höheren Kosten für den öffentlichen Auftraggeber, das heißt zu einem geringeren Effizienzvorteil. Daher ist die Ausbalancierung nicht einfach. Wie bereits in den ersten Positionen finden sich auch bei Risikoabschätzungen öfters pauschale Reduzierungen zugunsten der privaten Dienstleistungserstellung. Dagegen sprach sich die PPP-Projektgruppe in Berlin aus:

„Ebenso wie für S. gehen (die Berater) auch für das Schulprojekt in T. K. von einer pauschalen Reduzierung der Risikokosten zugunsten der PPP-Variante von 20 % aus. Die Vorgehensweise, diesen Abschlag auf alle ermittelten Risiken vorzunehmen, wird hier zusätzlich dadurch fragwürdig, dass der 20-prozentige Risikoabschlag zugunsten von PPP auch beim ‚Vandalismusrisiko‘ vorgenommen wird.“

Es erscheint nicht auf den ersten Blick einsichtig, warum das Vandalismusrisiko bei einer Schule in einem PPP-Betreibermodell geringer sein sollte als bei einer Schule im Betrieb durch die öffentliche Hand. In der mündlichen Diskussion haben die Gutachter zu dieser Frage ausgeführt, dass Private andere Möglichkeiten der Bekämpfung von Vandalismusschäden hätten und diese zügiger beheben würden. Damit verringere sich das Risiko von Folgeschäden. Von anderen Gutachtern wurde allerdings dieser Erklärungsansatz ausdrücklich in Frage gestellt.

Im Ergebnis zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass pauschale Risikoabschläge zugunsten der PPP-Variante, die nicht nach den einzelnen Risiken und ihrer spezifischen Beherrschbarkeit differen-

⁴⁵ Bezug auf ein Schreiben des Revisionsamts der Stadt Frankfurt a. M. an die Stadtkämmerei vom 18.11.2005.



zieren, die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftlichkeitsvergleichen erheblich mindern. In den pauschalen Risikoabschlägen scheint der Glaubenssatz zum Ausdruck zu kommen, dass Private ‚eben besser wirtschaften‘. Jedoch ohne die einzelnen Risiken und ihre Abwendbarkeit durch private beziehungsweise öffentliche Akteure genauer zu untersuchen.“

Risikoschätzungen sind anfällig für externe Einflussnahmen. Das Verfahren der Risikobewertung selbst ist aufgrund der Vernachlässigung der Streuung der Risiken „methodisch zweifelhaft“. Gerne wird von einzelnen Beratern eine Aufsummierung aller Eintrittswahrscheinlichkeiten von Risiken vorgenommen. Gegen diese Art der „Übersicherung“ sprachen sich die Personalvertretungen in Hannover im Fall der Kita Höltjebaum aus. Sie machten eine Gegenrechnung auf:

„Die Risikokosten im Fall der Bauzeitüberschreitung mit der Ansetzung von knapp 30 % der zugrunde gelegten Basiswerte sind stark überzogen. Gleiches gilt in abgeschwächter Form für das Risiko der Baukostenerhöhung mit 10,1 %. Eine Verwendung kumulierter Werte im Fall der Risikobetrachtung ist entschieden zurückzuweisen. Denn dies würde in der Praxis bedeuten, dass alle angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeiten realisiert würden. Im Bereich der Risiken der Baukostenüberschreitung beispielsweise ergibt sich bei der Anrechnung der wahrscheinlichsten Variante (geringe Überschreitung, Wahrscheinlichkeit 35 %) eine Schadenshöhe von 68.317,43 Euro. Kalkuliert wird im Bereich ‚Risiko der Baukostenerhöhung‘ aber mit 137.318,04 Euro. Dies bedeutet, dass sich hier bei Eintritt des wahrscheinlichsten Falls für die öffentliche Hand eine Minderbelastung in Höhe von 69.000,61 Euro ergibt. Diese würde die angebliche Vorteilhaftigkeit der ÖPP-Lösung in Höhe von 20.420,65 Euro bei Weitem aufzehren und ins Gegenteil verkehren. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass die Risikokosten bei der privaten Erstellung völlig ausgeblendet wurden. Beim vermeintlich günstigsten Bieter wurde sehr wohl ausdrücklich darauf hingewiesen, dass beispielsweise nicht aufgeklärt ist, ob die Bearbeitungsgebühr der Bank und eine Konzeptionsgebühr (zusammen 30.000 Euro) im Pauschalpreis überhaupt kalkuliert sind. Resümierend lässt sich zum Bereich Risikokosten sagen, dass die vorliegende Betrachtung den Charakter einer ‚Übersicherung‘ für die Eigenerstellung hat. Dagegen bietet die private Erstellung überhaupt keinen ‚Versicherungsschutz‘.“



Auch in Hamburg hatte der Personalrat erhebliche Bedenken bei der Risikoberechnung, vor allem hinsichtlich der **Risikoverteilung**:

„Jedoch ist eine Risikoverlagerung auf einen externen privaten Partner überhaupt nicht gegeben. Alle Risiken verbleiben letztendlich bei der FHH. Außerdem wird die höhere Risikobeherrschbarkeit durch die GWG-G nicht gesehen. Eine Risikoentlastung in den wesentlichen Punkten der Planungs- und Baurisiken ist nicht feststellbar, da gleiche Ausschreibungsverfahren zur Anwendung kommen. In der Drucksache 18/4630 wird zudem auf öffentliche Risikokosten verwiesen, die bisher an keiner Stelle – wie überhaupt eine Risikomatrix nicht diskutiert wurde – ausgewiesen worden sind.“

In der Mehrzahl der Fälle wird die Risikoidentifizierung, -bewertung und -verteilung zudem als ein dynamischer Prozess verstanden, der während der Projektlaufzeit angepasst werden muss. Auch hier bestehen erhebliche Zweifel hinsichtlich der Kostensicherheit.

Letztlich darf die Risikoverteilung zu Lasten der öffentlichen Hand nicht den maßgeblichen Ausschlag zugunsten der GWG geben. Schließlich handelt es sich bei der Risikobewertung immer um eine Art Überversicherung: Alle möglichen Risiken werden in Anschlag gebracht, wovon jedoch nur ein Bruchteil überhaupt zum Zuge kommt.“

Zusätzlich wurde auch auf die Nichtbewertung und die fehlende Möglichkeit der Berechnung so genannter versteckter Risiken verwiesen, wie zum Beispiel unbemerkte Leistungsreduzierungen. Gerade im Fall des Übergangs von Kontrollfunktionen an private oder auch andere öffentliche Dienstleister ist dieses Risiko nicht zu unterschätzen. Was unter einer dynamischen Anpassung verstanden werden kann, zeigte das bereits geschilderte Beispiel Kreishaus Unna: Als trotz vorheriger Expertisen die Schadstoffbelastung zu hoch war, wurde dieses Risiko zu einem zurückbehaltenen Risiko. Die Streit-schlichtung ist bereits beschrieben. Zudem wurde das Genehmigungsrisiko als geteiltes Risiko definiert.

Hier nun zwei plakative Praxisbeispiele, wie die Risikokosten in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen gegenübergestellt werden. Die unterschiedlichen Ansätze wirken sich direkt auf die Kosten der jeweiligen Beschaffungsvariante aus. Die Risikokosten sind somit eine wesentliche Stellschraube für die Kostenentwicklungen. Dies darf bei der Kontrolle und der Bewertung nicht unberücksichtigt bleiben.

Risikokosten – Beispiel 1

Risiken der öffentlichen Hand (in der Eigenrealisierung)		Risikowerte in der OPP-Variante (bei privatwirtschaftlicher Realisierung)	
Planungskosten	12,50 %	Planungskosten	9,00 %
Baukosten	12,50 %	Baukosten	9,00 %
Betriebskosten	8,00 %	Betriebskosten	5,76 %
Bauunterhalt	12,00 %	Bauunterhalt	8,64 %

Quelle: Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich, TK

Risikokosten – Beispiel 2

Risikowerte in der Eigenrealisierung	
Planungs-/Bauphase	10,00 %
Gebäudebetriebskosten	6,00 %
Bauunterhaltung	8,50 %

Risikowerte in der PPP-Variante (bei privatwirtschaftlicher Realisierung)	
Planungs-/Bauphase gesamt	8,00 %
Gebäudebetriebskosten gesamt	4,80 %
Bauunterhaltung gesamt	6,80 %
Risikoverringerng	20,00 %

Quelle: Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung, SP

Abschließend gelangte die SPD-PPP-Projektgruppe des Berliner Abgeordnetenhauses bezüglich der angewandten Systematik zu einem nüchternen Ergebnis:

„Anzumerken ist an dieser Stelle, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach dem hier verwendeten Muster immer zur Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante gelangen müssen. Dies deshalb, weil sie zugunsten der PPP-Variante pauschale Risikoabschläge beziehungsweise Effizienzgewinne zugrunde legen, die nicht auf einer Einzelfalluntersuchung basieren, sondern aus ‚allgemeinen Erfahrungswerten‘ hergeleitet werden. Damit soll nicht bestritten werden, dass private Unternehmen aufgrund der für sie geltenden wirtschaftlichen Anreizstrukturen im Einzelfall wirtschaftlicher arbeiten als die öffentliche Hand. Für eine politische Entscheidung zugunsten von PPP bieten jedoch Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Verwendung pauschaler, nicht belegter Risikoab- und -zuschläge, Bauzeitendifferenzen und Effizienzgewinne keine hinreichende Grundlage.“

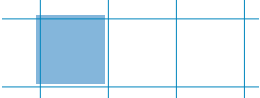
Um das Thema Risikobewertung abzurunden, ist noch ein kleiner Hinweis nützlich. Am Anfang der Diskussion um die Vorteilhaftigkeit von PPP-Vorhaben ging es auch um eine finanzielle Entlastung der öffentlichen Hand. Für die Staatskasse und damit nachgeordnet für alle öffentlichen Haushalte verfällt dieser Vorteil aufgrund mangelnder Konsequenz bei der Risikoverteilung.

Nach einer Mitteilung von Eurostat zu PPP⁴⁶ müssten Vermögenswerte, die Gegenstand einer öffentlich-privaten Partnerschaft sind, nicht als Vermögenswerte des Staates klassifiziert werden. Folglich müssen sie nicht in der Bilanz des Sektors Staat verbucht werden, wenn die Voraussetzung der Verlagerung von Risiken auf Private erfüllt sei.

Gemeint sind damit das Baurisiko und entweder das Ausfallrisiko oder das Nachfragerisiko. Da das Nachfragerisiko bei einer langfristigen Nutzungsvereinbarung ausfällt, wird der private Partner mit diesem Risiko nicht konfrontiert (bei Straßen-PPP keine Übertragung von Verkehrsmengenrisiken oder bei Schul-PPP keine Übertragung von Nutzungsrisiken, z. B. notwendig werdende Schulschließung bei geringeren Schülerzahlen).

Entscheidend ist daher das **Ausfallrisiko**, das auch im Hinblick auf die Finanzierungsstrukturen zu bewerten ist. Der Großteil aktueller

46 Quelle: Eurostat, 11. Februar 2004, Pressemitteilung STAT/04/18.



PPP-Projekte nutzt Forfaitierungs-Modelle, um günstigere Refinanzierungskosten für die Privatunternehmen und damit geringere Kostenansätze in der Variantenrechnung zu erhalten. Daher verzichtet der öffentliche Auftraggeber gegenüber den Kreditgebern auf alle Einreden bezüglich der Forderungen aus dem mit dem Privatunternehmen abgeschlossenen Vertrag. Gegenüber den Kreditinstituten können dann dort, wo ein Einredeverzicht vereinbart wurde, Sanktionsmaßnahmen (z. B. bei Schlechtleistungen) im Rahmen des Vertragsmanagements durch die Einbehaltung von Ratenzahlungen nicht durchgesetzt werden. Somit entfällt die Risikoübertragung, da trotz möglicher Schlechtleistung an die Gläubigerbanken gezahlt werden muss.

Wenn also ein Unterscheidungskriterium die Zuweisung des Baurisikos und entweder des Nachfrage- oder des Ausfallrisikos an einen der beteiligten Partner ist und diese Risiken im Wesentlichen der öffentliche Partner trägt, liegt eine **unechte PPP** vor. Nur hier ist ein „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ durchzuführen, weil nur eine kreditfinanzierte Investition erfolgt. So wie der Wirtschaftlichkeitsvergleich derzeit durchgeführt wird, handelt es sich um einen „hinkenden“ Vergleich: Eine grobe Schätzung wird mit einem Wettbewerbsergebnis verglichen, Optimierungen finden nur auf einer Seite Berücksichtigung, Risikozuweisungen werden nach intransparenten Maßstäben gewichtet. Wenn der Wirtschaftlichkeitsvergleich ergebnisoffen erfolgt, kann er auch zu Gunsten einer konventionellen Beschaffung ausgehen. In diesem Fall wäre die PPP-Ausschreibung aufzuheben.

Soweit eine bestimmte Risikoverteilung im Beschaffungsvariantenvergleich den Ausschlag zu Gunsten der PPP-Beschaffung gibt, steht diese Risikoverteilung nicht als Zuschlagskriterium mit mehr oder weniger Gewicht zur Verfügung. Sie muss als einzuhaltende Mindestbedingung postuliert werden.

Experten mahnen aktuell nun an, dass die aufgezeigten Probleme vermieden werden können. Hierzu müssten die konventionelle Beschaffung und die Beschaffung im Rahmen einer PPP parallel ausgeschrieben werden. Nur dann sei gewährleistet, dass sich tatsächlich im Wettbewerb die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante durchsetze.⁴⁷ Diesem Ansatz kann sich unter Einhaltung der vorgenannten Bedingungen (vor allem Gleichberechtigung) angeschlossen werden.

⁴⁷ vgl. RA Dr. Stefan Hertwig, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und für Bau- und Architektenrecht, Köln, auf dem 8. Düsseldorfer Vergaberechtstag am 1. Juni 2007.

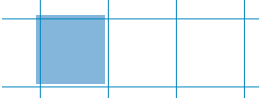
Finanzierungskosten

PPP-Vorhaben müssen höhere Finanzierungskosten gegenüber der konventionellen Eigenerstellung ausgleichen. Auf die Möglichkeit der Vorteilmahme über die unterschiedliche Berechnung der Beschaffung nach Liquiditätslage entgegen der zeitnahen Implementierung wurde bereits im Rahmen der Barwertdiskussion hingewiesen. Auch die Möglichkeiten der Forfaitierungs-Modelle wurden bereits erläutert. Hinzu kommt, dass einzelne Förderprogramme nur für die öffentliche Hand bestimmt sind. Daher kann es zu paradoxen Situationen kommen, wenn zum Beispiel die (falsche) Begründung für ein PPP-Vorhaben (Finanzknappheit) gleichzeitig mit der Bereitschaft der öffentlichen Auftraggeber zu der Einwerbung von Fördermitteln zur Bereitstellung der Finanzierung für den Privaten einhergeht.

Im Fall der Finanzierung wird von Beraterseite wieder gerne von (fast) gleichen Bedingungen für die konventionelle Eigenerstellung und für das PPP-Vorhaben ausgegangen. Dass dies so nicht stimmen muss, zeigte der Fall Chemnitz:

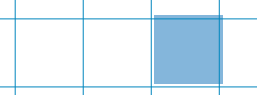
„Hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Projekte gehen die Berater von einer 100-prozentigen Fremdfinanzierung – auch bei Eigen erledigung – aus. Dies entspricht jedoch nicht der Realität. Wie allgemein bekannt ist, werden insbesondere Schulbau- und Sanierungsmaßnahmen durch den Freistaat Sachsen gefördert. Sie werden mit Zuschüssen von bis zu 75 % unterstützt. Somit ist durch die Stadt nur die verbleibende Differenz zu 100 % zu finanzieren. Die dafür notwendigen Mittel sind im Übrigen bereits in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellt. Sie werden nicht ausschließlich durch Kredite finanziert.“

Die Einbindung und damit Berücksichtigung von steuerfinanzierten Haushaltsmitteln in der Finanzplanung wurde in keinem der Fälle berücksichtigt. Andererseits werden Finanzierungskosten gerne über die einseitige Ausweisung eines noch **politisch nicht beschlossenen Finanzierungsmodells** unrechtmäßig gekürzt. Auch hier legte der Personalrat in Chemnitz Protest ein:



„Das vorgeschlagene Modell der Forfaitierung, also die Erklärung eines Einredeverzichts gegenüber der finanzierenden Bank, stellt sich in der Praxis als faktischer Verzicht auf Gewährleistung heraus. Zwar stehen der Stadt gegenüber dem Betreiber (Vertragspartner) alle rechtlichen Möglichkeiten offen. Sie kann jedoch im Endeffekt nicht auf Sanktionsmechanismen zurückgreifen, die sonst jedem einfachen Mieter zur Verfügung stehen, wie zum Beispiel das Zurückhalten der Vergütung für die Betreuung im Falle von Schlecht- oder Minderleistung. Da der Betreiber seine Forderungen an die Bank verkauft hat, tritt nämlich diese gegenüber der Stadt als Gläubiger auf und nicht der Vertragspartner. Um ihr Risiko zu minimieren, lässt sich die Bank allerdings im Vorfeld von der Stadt eine Garantieerklärung hinsichtlich der zu leistenden Zahlungen unterschreiben, den sogenannten Einredeverzicht.

Gleiches würde im Falle einer Insolvenz der Bertreibergesellschaft gelten. Die Stadt zahlt also weiterhin die Vergütung für die Betreuung der Objekte an die Bank. Sie hat aber keinen Vertragspartner mehr, der die vereinbarte Gegenleistung erbringt. Möglich wird dies auch, weil die Bertreibergesellschaft als rechtlich selbstständiges Konstrukt für das jeweilige PPP-Projekt gebildet wird. Somit ist ein Durchgriff auf das Mutterunternehmen nicht gegeben, solange auf eine Patronatserklärung verzichtet wird. Weiterhin ist zu erwähnen, dass das Modell der Forfaitierung steuerliche Verluste für die Stadt bringen kann. Denn nach Aussage von Steuerexperten kann auf diese Weise unter Umständen die Zahlung von Gewerbesteuer umgangen werden.“



Die **Einbindung von Fördermitteln** nur im Falle der Realisierung des PPP-Vorhabens mochte den Personalvertretungen in Hannover im Fall der Kita Höltjebaum nicht einleuchten:

„Die Einbindung von Fördermitteln aus dem Fonds proKlima zugunsten einer privaten Erstellung entspricht nicht dem Ziel der Aktivierung privaten Kapitals. Die Verwendung dieser Mittel erscheint umso unsinniger, als der enercity-Fonds proKlima finanziell von den Stadtwerken Hannover AG und den Städten Hannover, Laatzen, Langenhagen, Seelze, Hemmingen und Ronnenberg getragen wird. Bei den kommunalen Partnern des Fonds rangiert die Landeshauptstadt an erster Stelle.

Der Vernachlässigung des Zinsänderungsrisikos bei der Barwertberechnung mit dem Argument der gleichen Betroffenheit aller Hauptangebote wird nicht gefolgt. Der Grund: Finanzierungsbestandteile und Finanzierungszeiträume als ausschlaggebende Faktoren variieren. Aufgrund der günstigeren Refinanzierung seitens der öffentlichen Hand werden hier mögliche Vorteile ausgeblendet.

[...] Die Finanzierungskosten in den Angeboten sind trotz Anwendung der Forfaitierung mit Einredevorzicht (nicht in der Zwischenfinanzierung) als zu niedrig angesetzt zu beurteilen. In der Regel wird ein Aufschlag von 0,5% angenommen. Im umgekehrten Fall werden die Refinanzierungskosten der öffentlichen Hand zu hoch angesetzt. Insbesondere im Hinblick auf die Nutzung weiterer Fördermöglichkeiten ab 01.01.2007. Die unsachgemäße Kostenverteilung generiert nicht nachvollziehbare Kostenvorteile seitens des privaten Anbieters.“

Gleichfalls zu prüfende Bausteine im Finanzierungskonzept sind: Entkoppelung von Finanzierungszeiträumen über eine Zwischenfinanzierung für die Bauzeit und eine längerfristige Finanzierung für die Betriebszeit, Wahl des Diskontierungszinssatzes, Berücksichtigung der Preisentwicklung, Wahl von Preisindizes aufgrund späterer Realisierungszeiträume.

Was prüft die Kommunalaufsicht?

Weshalb sich Personalvertretungen so umfassend mit PPP auseinandersetzen sollten, zeigt auch ein Blick auf die eigentlichen Prüfinstanzen. Je nach Landesrecht sind PPP-Vorhaben als kreditähnliches Rechtsgeschäft der Kommunalaufsicht genehmigungspflichtig beziehungsweise anzuzeigen.⁴⁸ Zudem muss die Prüfung der Plausibilität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die Kommunalaufsicht erfolgen. Während der Phasen I und II, also vor der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, werden nur Informationsgespräche mit der Kommunalaufsicht und keine rechtsverbindliche Prüfung durchgeführt. Erst nach der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt die Plausibilitätsprüfung derselben. Inhalt sind dann neben der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch das Finanzierungsmodell sowie Auszüge aus dem Vertragswerk zur Prüfung der Risikoverteilung.

Die Kriterien der Kommunalaufsicht bieten auch Personalvertretungen einen weiteren Argumentationshintergrund. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens lässt sich dies gut veranschaulichen:

Zunächst muss der Grundsatz der **Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** (§ 75 Abs.1 GO NRW) eingehalten werden, so dass das PPP-Vorhaben einen Effizienzvorteil erzielen müsste. Ansonsten bestände, wie bereits angemerkt, bei einem Gleichstand zwischen den Beschaffungsvarianten ein ausgesprochener politischer Wille zur Durchsetzung. Dieser ist politisch zu problematisieren.

Das zweite Prüfungskriterium wäre die **Haushaltsverträglichkeit** der Gesamtfinanzierung mit besonderer Prüfung bei Gemeinden in der Haushaltssicherung (§ 86 GO NRW). Sollte die Kommune das Projekt nicht finanzieren können, so bestände die Möglichkeit der Unwirksamkeit geschlossener Verträge. Somit müssten die Zuwendungsfähigkeit und die Fachplanung vorhanden sein und die Kosten des Projekts korrekt im Haushalt veranschlagt werden. Auch wenn das PPP-Vorhaben nicht direkt den gesamten Haushalt gefährdet, sind zumindest die möglichen finanziellen Auswirkungen auf direkt betroffene Dienstleister auszuweisen. In Hannover wiesen die Personalvertretungen direkt darauf hin:

⁴⁸ Im Unterschied zu NRW besteht in Hessen keine Anzeigepflicht, sondern nur eine Genehmigungspflicht für kreditähnliche Rechtsgeschäfte.

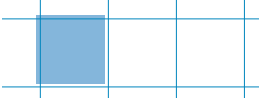
„PPP führt zu einer **Handlungsunfähigkeit** des FB 19. In 8 Jahren können bei Weiterführung des PPP-Gedankens nur noch ca. 13 Mio. Euro in sämtliche Gebäude des GM investiert werden. Dies bedeutet nicht nur den Wegfall des NG-Sanierungsprogramms für Schulen und Kitas. Ebenso bedeutet es: Neben den dauerhaft benötigten, sowieso derzeit nicht auskömmlichen Budgets für Sicherheitsmaßnahmen für den gesamten Gebäudebestand, für alle Maßnahmen (z.B. Sanierung Schrägaufzug, Umstrukturierungen), bleibt nur noch eine freie Decke von ca. 5 Mio. Euro.“

Auch das **Finanzierungsmodell** (§ 87 GO NRW) **Forfaitierung** unterliegt der Bedingung, dass die Einredeverzichtserklärung erst nach der Baufertigstellung wirksam wird. Und sie ist ausschließlich für investive Leistungen (Bauleistung) vorgesehen. Zudem muss ein angemessenes Sicherheitskonzept vorliegen (mindestens wie bei der konventionellen Eigenerstellung). Hierzu zählen zum Beispiel: Vertragserfüllungs- und Gewährleistungsbürgschaft, Einrichtung eines gemeinschaftlichen Instandhaltungskontos oder eine gleichwertige Sicherung. Die Auswahl des Finanzierungsmodells ist zu begründen. Im Finanzierungskonzept sind alle Fördermittel zu berücksichtigen.

Neben der Diskussion um die Einordnung der Forfaitierung als unzulässige Beihilfe im Hinblick auf europäisches Wettbewerbs- und Vergaberecht gibt es einen weiteren Ansatzpunkt: § 87 Abs.1 Satz 2 GO NW⁴⁹ böte mit der grundsätzlichen Absage an Sicherheiten zugunsten Dritter eine Argumentationshilfe gegen die einseitige Ausrichtung der Finanzierungsstruktur im Wirtschaftlichkeitsvergleich. Ausnahmen wären nur dann gestattet, wenn sich die Risikoposition der öffentlichen Hand gegenüber der Eigenlösung nicht verschlechtern würde. Dies ist diskussionswürdig.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird auf folgende Punkte geachtet: Vollständigkeit und Plausibilität der Kosten und Erlöse des PSC, Angaben zum Entgelt des bevorzugten PPP-Angebots, gleiche Leistungsbeschreibung und gleiche Laufzeiten von PSC/PPP-Angeboten, Berücksichtigung von steuerlichen Auswirkungen. Als möglicher Ansatzpunkt wäre noch die Anforderung der

49 (1) Die Gemeinde darf keine Sicherheiten zugunsten Dritter bestellen. Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.



lückenlosen rechnerischen Herleitung der Ergebnisse anhand des mitgelieferten Datenmaterials wichtig. Außerdem wäre die Durchführung einer Sensitivitäts- und Szenario-Analyse zur Prüfung der Robustheit wichtig. Die abgegebene Projektdokumentation muss vollständig und aktuell sein.

Selbst die Prüfkriterien zur Risikobetrachtung könnten einigen PPP-Vorhaben gefährlich werden. Neben einer vollständigen Risikoidentifizierung sind eine sachgerechte und nachvollziehbare Risikobewertung sowie eine klar erkennbare Risikoverteilung gefordert. Es darf zu keiner Verschlechterung der Risikoposition der Kommune durch PPP kommen.

Dass Prüfungen auch politischem Willen unterliegen können ist bekannt. Ebenso bekannt ist, dass sich auch Berater teilweise recht überheblich darüber hinwegsetzen. Dennoch ist insbesondere die Rolle der Prüfungsinstanzen politisch zu thematisieren. Die aufgezeigten Kriterien eignen sich auch gut für gerichtliche Auseinandersetzungen. Angebrachte Zweifel an der **Rechtssicherheit** des Beschaffungsprozesses sind weder in der Politik noch in der Verwaltungsspitze gerne gesehen.

Selbst Landesrechnungshöfe zeigen unterschiedliche Profile und kommen zu unterschiedlichen Aussagen. Kritisch anzumerken bleiben Fälle, in denen sich Prüfinstanzen zur Evaluation solcher Berater bedienen, die selbst in diesen Geschäftsfeldern tätig sind.

Generelle Freibriefe stimmen, auch unter Berücksichtigung der Autonomie lokaler Gebietskörperschaften, bedenklich. Hier in einer Aussage der Landesregierung Hessen:

„Eine Untersuchung des tatsächlichen Ablaufs von PPP-Projekten durch die Kommunalaufsichtsbehörden im Allgemeinen erfolgt nicht. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung hat die Kommune in eigener Verantwortung durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die von ihr übernommenen Pflichten zeit- und sachgerecht erfüllt werden, damit es zu keinen von ihr zu vertretenden Vertragsstörungen kommt.“⁵⁰

Weitere Kosten, die zumeist zulasten des PPP-Vorhabens gehen und daher nicht immer in den Vergleichsrechnungen entsprechend gewürdigt werden, sind unter anderem die Transaktionskosten.

50 vgl. Hessischer Landtag: Drucksache 16/7743 vom 04.09.2007: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD betreffend Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) in Hessen Drucksache 16/7088.

Transaktionskosten

Bereits bei der Bedarfsfeststellung ist auf die Höhe der Transaktionskosten zu achten. In dem Wirtschaftlichkeitsvergleich sind zunächst die Beratungskosten über die gesamte Vorbereitungszeit eines PPP-Vorhabens abzuschätzen. Dies schließt nicht nur die Kosten für die Prüfung einer Machbarkeit inklusive der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit ein. Dazu gehören auch die Begleitung bei der Ausschreibung und die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. In diese Kategorie fallen ebenfalls alle Gutachten für: Brandschutz, Denkmalpflege, Statik, Sanierungsbedarf etc. Es fallen zusätzliche, oft getrennt berechnete juristische Kosten für Beratungsleistungen während des Verhandlungsverfahrens und für die Formulierung der Verträge an. Alle diese Kosten sind als PPP-Kosten in die Vergleichsrechnung mit aufzunehmen. Und zwar dann, wenn sie PPP-spezifisch, also über das normale Maß im Falle der konventionellen Eigenerledigung (auch in diesem Fall könnten Beratungs- und Gutachterkosten anfallen) hinausgehen. Allein aufgrund des umfangreicheren und stärker vertragsfixierten Verfahrens hat jedes PPP-Vorhaben höhere Beratungs- und damit Transaktionskosten als ein konventionelles Referenzprojekt.

Zu diesen Transaktionskosten können auch Verfahrenskosten gezählt werden, die explizit mit der Anwendung eines Verhandlungsverfahrens anfallen, zum Beispiel: Markterkundungskosten, höhere Kosten für Entschädigungszahlungen unterlegener Bieter etc.

Auch die eigenen Verwaltungskosten, soweit PPP-spezifisch, sind anzusetzen. Die Nichtansetzung als Defizit bemängelte zum Beispiel der Personalrat in Hamburg:

„Auch die entstandenen und noch entstehenden Kosten der Projektvorbereitung und Projektdurchführung außerhalb der Projektgruppe werden nicht erfasst. Zu den erheblichen Transaktionskosten für externe Beratung sind Kosten der eigenen Leistung für das ÖPP-IÖP-Verfahren wie für Personalabteilung, Bauabteilung etc. der Kostenseite der GWG zuzurechnen. Auch die Kostenverlagerungen für weitere Prüfaufträge wie zum Beispiel Abwasser sind als Vorleistungen für die GWG auszuweisen.“

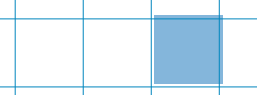
Versunkene Kosten

Unter die Kategorie „versunkene Kosten“ (sunk costs, das heißt auch irreversible Kosten) fallen oft auch:

- Verzinsung notwendiger **Rücklagen** bei PPP-Projektgesellschaften
- zu hoch angesetzte **Preissteigerungsraten** oder andere Indizes, wie zum Beispiel eine Eskalation der Personalkosten
- Nichtberücksichtigung der Reduzierung politischer und gesellschaftlicher **Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeit** als Kostenfaktor
- Nichtberücksichtigung von möglicherweise anfallenden **Remanenzkosten**, das heißt Kosten des bei der Verwaltung verbleibenden und nicht anders einsetzbaren Personals
- Nichtberücksichtigung des **Gewinns** der PPP-Projektgesellschaft (Ausweisung zumindest in der Wirtschaftlichkeitsprognose zur Abschätzung des realen Leistungsentgelts notwendig – erst in der Ausschreibung als Betriebsgeheimnis zu werten)
- **Steuerliche Aspekte**, wie zum Beispiel die Ausweisung der Mehrwertsteuer in der Gegenüberstellung zu Leistungen der Verwaltung oder weiteren anfallenden Steuerarten wie etwa der Ertragssteuer
- Möglichkeit des Abschlusses unzulässiger **Koppelgeschäfte**, auch in Form möglicher späterer Geschäftsbesorgungsverträge, zum Beispiel bei Beschaffung von Mobiliar, EDV, etc.
- zusätzliche **Verwaltungskosten** durch die Verwaltungskosten des Projektträgers, das heißt: Vor allem Steuerungskosten entstehen bei beiden Varianten in unterschiedlichem Umfang.

Zu den Verwaltungskosten äußerten sich unter anderem Hamburg und Chemnitz:

„Eine zusätzliche Controllingstelle löst diese Problematik nicht auf und ist in dem heutigen System unnötig. Die hier entstehenden Mehrkosten auf öffentlicher Seite sind allein auf die Einführung des ÖÖP-Verfahrens zurückzuführen und damit der Variante GWG zuzurechnen.“



„Gänzlich unerwähnt bleiben die Kosten für den zweifelsfrei auch in der Betreibergesellschaft auftretenden Verwaltungsaufwand. Die Variante Eigenerledigung wird hingegen neben den tatsächlich angefallenen Kosten mit einem Zuschlag von 20 % für allgemeinen Verwaltungsaufwand belastet. Ganz davon abgesehen, dass dieser Zuschlag viel zu hoch angesetzt ist, würde er zumindest alle bei der Eigenerledigungsvariante zu tragenden Risiken abdecken. Dies sehen die Berater allerdings ganz anders [...].“

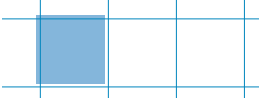
Auch die Frage der optimierten **Beschaffung** geht zumindest bei größeren zu verwaltenden Projektvolumina oft zugunsten der öffentlichen Seite aus. So auch in Hamburg:

„Beschaffungsvorteile (z. B. für Reinigungsarbeiten, Energielieferungen oder das Abfallmanagement) sind aufgrund der Größenvorteile eher bei der BBS als bei der GWG anzusiedeln.“

Von einer lokal ausgerichteten Beschaffung seitens der öffentlichen Auftraggeber haben in der Vergangenheit insbesondere im Bereich Betrieb/Bewirtschaftung Klein- und Mittelunternehmen vor Ort profitiert. Eine mittelstandsfreundliche Losbildung würde nach der Logik von PPP-Vorhaben gegen die angenommenen Mengenrabatte beziehungsweise Skaleneffekte stehen.

Die **Mittelstandsförderung** ist, auch bei schon bestehenden Fremdvergaben, im Rahmen eines PPP-Vorhabens unter Kostengesichtspunkten innerhalb des Wirtschaftlichkeitsvergleichs nicht nur als politisches Kriterium bei der Bedarfsfeststellung kritisch zu beurteilen. Das zeigt das Beispiel Chemnitz:

„Im Hinblick auf die ortsansässigen Firmen wird PPP als eine Form der Mittelstandsförderung dargestellt. Wir vertreten jedoch die Auffassung, dass die kleinen und mittelständischen Betriebe bestenfalls als Subunternehmer beauftragt werden. Sie geraten unter einen existenzbedrohenden Preisdruck durch die Betreiberfirma, da keine öffentliche Ausschreibung der Leistungen mehr erfolgt. Selbst bei bereits privatisierten Leistungen wie der Reinigung der Schulen sollen noch erhebliche Einsparmöglichkeiten



bestehen. Zitat S. 107: ‚Gleiches gilt für die Kosten der Reinigungsleistung und der Entsorgung. Auch hier kann der private Partner durch den Einsatz von erweiterten Steuerungs- und Kontrolltools Effizienzgewinne realisieren.‘ Mit anderen Worten: Entweder die Leistungen werden eingeschränkt oder die Preise für die Leistungen werden abgesenkt.“

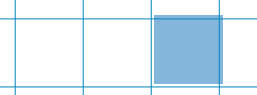
Dass die Subunternehmer-Rolle auch in Hamburg problematisch ist, zeigen zum Beispiel die Anfragen bezüglich der Tariftreue bei Reinigungskräften (siehe Drucksachen 18/4387 und 18/4347). Gleiches gilt aber auch im Baugewerbe. Hier müssen sich selbst große Baukonzerne wie Hochtief oder Bilfinger Berger mit dem Vorwurf der Lohnwucherei bei Subunternehmern innerhalb des Angebots-Konsortiums auseinander setzen.

Auf die vielseitige **Auftraggeberfunktion** verwies der Personalrat:

„Die BBS und BSU mit ihren vielen verschiedenen Auftragnehmern (z. B.: Projektleiter, Architekten, Ingenieure der Haustechnik, Statiker, Akustiker, Gartenarchitekten oder Bodengutachter) pflegen eine bewährte und vertrauensvolle Kooperation und Partnerschaft mit kleinen und mittleren Unternehmen der FHH.“

In Hannover machten die Personalvertretungen auf den Zusammenhang zwischen europaweiten Ausschreibungen und Hürden für kleine und mittlere Unternehmen aufmerksam:

„Aufgrund der angedachten Volumina (GY Bismarckschule mit 9 Mio. Euro, bzw. Losgröße von 4 x 10 Mio. Euro) ist ein europaweiter Teilnahmewettbewerb vorgeschrieben. Damit verbunden sind hohe Bewerbungskosten für die Bieter, die bei einer Nichtberücksichtigung ein erhebliches finanzielles Risiko für die Klein- und Mittelbetriebe der Region bedeuten. Auch sind die erheblichen Bürgschaften, die im Falle der Auftragserteilung zu hinterlegen sind, eine kaum zu überbrückende Hürde für diese Unternehmen.“



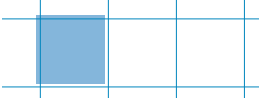
Das Beispiel Köln mit dem missglückten Handwerker-Los bei den Schulbau-PPP im Hinblick auf die Beauftragung des lokalen Handwerks ist hier nur ein weiteres Beispiel. Unpräzise Vorgaben der Stadt und eine dürftige Beschreibung des Bauzustands der beiden Schulen verursachten den am Wettbewerb beteiligten mittelständischen Unternehmen auch hier hohe Kosten bei der Angebotserstellung. Die **starke Gewichtung des Preises gegenüber der Qualität** führte letztendlich dazu, dass der Auftrag an ein Unternehmen in Wolfenbüttel vergeben wurde.⁵¹

Eine weitere Hürde stellen die geforderten langfristigen **Bürgschaften** dar. Bei einer konventionellen Ausschreibung gemäß § 14 VOB/A sollten Sicherheiten für die Erfüllung aus dem Vertrag 5 % der Auftragssumme nicht überschreiten. Dagegen finden sich bei PPP-Vorhaben öfters Vertragserfüllungsbürgschaften von 10 % und mehr. Auch die Alternative über eine angemessene Eigenkapitalausstattung ist für viele kleinere Unternehmen nicht realisierbar.

Wo noch vorhanden, sollten Personalvertretungen mit Blick auf qualifizierte Beschäftigung auch auf die Einhaltung der **Mittelstandsförderungsgesetze** bestehen. Neben diesem Fakt machten die Hamburger Personalräte auch die übergreifenden Wirkungen eines PPP-Vorhabens deutlich:

„Die GWG Gewerbe wird als öffentliche Auftraggeberin im Sinne des § 98 Ziffer 2 GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) agieren. Die GWG Gewerbe ist an die Vorgaben des Beschaffungsrechts (GWB, VOL, VOB, VOF) und des Hamburgischen Vergabegesetzes gebunden.“

51 Dr. O. Weltrich, stv. Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer, kritisiert das Vorgehen der Stadt Köln: „Von den 100 Millionen hat die Stadt also schon ein Auftragsvolumen von 70 Millionen Euro für die nächsten 25 Jahre aus der Region abgezogen. Eine solche Vorgehensweise führt zu einer langfristigen Belastung der Kölner Wirtschaftsstruktur. Die Stadt, für die ein Haushaltssicherungskonzept gilt und der nur sehr begrenzte finanzielle Möglichkeiten zur Förderung des Mittelstands zur Verfügung stehen, handelt damit nicht verantwortlich. Ohne Aufträge können die Handwerksbetriebe weder die dringend benötigten Arbeits- noch Ausbildungsplätze verstärkt zur Verfügung stellen.“



Zunächst ist davon auszugehen, dass durch die Ausschreibungstätigkeit der GWG weitere Aufgabenbereiche und damit Stellenanteile in der BBS und der BSU wegfallen (Grünbereich, Bauunterhaltung etc.). Von dieser Neuordnung wären auch weitere städtische Dienstleister (z. B. Entsorgung, Gehwegreinigung) direkt betroffen. Insofern wären weitere Arbeitsverhältnisse in der FHH gefährdet.

Aus Sicht des Personalrats wäre es unsinnig, wenn diese Stellenanteile wieder im Vertragscontrolling oder kaufmännischen Gebäudemanagement auftauchen würden. Die veranschlagten Kosten in diesen Bereichen sind bereits höher als in der Variante Eigenerstellung.

Keine Einsparungen sollten über den Status der SAGA/GWG als privatrechtliches Unternehmen in der Beauftragung weiterer Unternehmen realisiert werden können. Die vorgegebenen Kosteneinsparungen insbesondere im Bau- und Bewirtschaftungsbereich sind daher anzuzweifeln.“

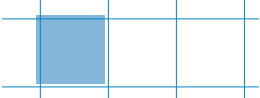
Zwischenfazit Phase II

Personalvertretungen sind in PPP-Vorhaben neben ihren alltäglichen Aufgaben stark gefordert. Einerseits agieren sie in der ungewohnten Rolle als Hüter von Verfahrens- und Qualitätsstandards gerade auch innerhalb der Verwaltung. Andererseits müssen in der zweiten Phase **betriebswirtschaftliche, bau- und immobilienfachliche Fragen** hinsichtlich der Auswirkungen auf die Beschäftigten und die öffentliche Verwaltung beziehungsweise Betriebe allgemein beurteilt werden. Hierzu ist in Teilen die Einholung externen Sachverständs dringend geboten.

Eine weitere bisher nicht überall direkt wahrgenommene Rolle ist das intensivere Zusammenspiel mit den Gewerkschaften und die Abstimmung mit weiteren gesellschaftlichen Akteuren. Personalvertretungen stehen in den Auseinandersetzungen weit vorne. Sie sind innerhalb der Verwaltung oft die letzte Grenze, da die bisherigen Institutionen, die Verwaltungshandeln auf ihre Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen hätten, nicht immer auf die neuen Anforderungen eingestellt sind. Für kurzfristige Koalitionen bieten sich viele Möglichkeiten an: Handwerks- und Architektenkammern, Baugewerbe (Klein- und Mittelstand), Rechnungshöfe.

Die dritte Herausforderung ist die bewusst herbeigeführte **Intransparenz im Verfahren**. Alle Personalvertretungen hatten mit einer Blockadehaltung zu kämpfen. So mahnten die Personalvertretungen in Hannover mehrmals an, dass der Gedanke der Partnerschaft eine Transparenz in allen Verfahrensschritten bedinge. Erst auf massives und wiederholtes Drängen wurde dem immer wieder mit Verzögerungen entsprochen. Ähnliches gab es auch in Chemnitz zu berichten:

„Alle diese Aktivitäten erfolgten ohne jegliche Personalratsbeteiligung. Es wurde deutlich, dass die Verwaltung beabsichtigte, sich nicht auf ein reines Finanzierungs-PPP zu beschränken. Sie bezog auch die Bewirtschaftung der betroffenen Objekte sowie die Ausgliederung des entsprechenden Personals ein. Dennoch erfolgte keine Beteiligung des Personalrats. Vielmehr wurde wieder einmal argumentiert: Es handele sich nur um vorbereitende Maßnahmen, die Information oder Beteiligung des Personalrats würde einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern.“



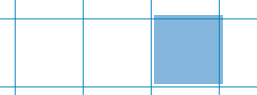
Auch in Hamburg wurden Unterlagen so lange wie möglich nicht öffentlich gemacht. Obwohl in Hamburg die Qualität der Drucksachen mit ihren Anlagen überdurchschnittlich ist, können keine ausreichenden Antworten geliefert werden:

„Diese Drucksache ist auch deshalb bedeutsam, weil sie die einzige aussagekräftige schriftliche Information darstellt, die dem Personalrat zu diesem Thema zur Verfügung steht. Die Dienststelle hat dem Personalrat trotz ständiger Nachfragen andere schriftliche Informationen vorenthalten. Eine weitere Verzögerung wie die Antwort auf die Frage nach der Vorlage konkreter Wirtschaftlichkeitsrechnungen wird so begründet: ‚Der Senat wird hierüber nach Aushandlung der Verträge entscheiden‘ (Drucksache 18/4828). Dies widerspricht demokratischen Anforderungen und ist zudem aus wirtschaftlicher Sicht höchst bedenklich. Wenn ein Anbieter sein Angebot in einem Verhandlungsverfahren auf die Vorgaben (und vorgelegten Zahlen) der BBS ausrichtet, kann auf diese Weise keine Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden.“

Die Bedenken, dass ein zu genauer Blick auf die Berechnungen Unebenheiten und gesetzte Schwerpunkte offen legt und damit angreifbar macht, ist nicht unbegründet.

Sollte ein PPP-Vorhaben Vorteile gegenüber einer konventionellen Eigenerstellung aufweisen, so sollten im Rahmen des **Wirtschaftlichkeitsvergleichs** seitens der Personalvertretungen folgende Ansetzungen geprüft werden:

- Konzept- und Verfahrenskosten
- Planungs- und Baunebenkosten
- Baukosten
- Kosten des Bauunterhalts, der Wertermittlung bei Wiederbeschaffung
- Betriebskosten
- Bewirtschaftungskosten
- Verwaltungskosten (eigene und der Projektgesellschaft)
- Remanenzkosten
- Finanzierungskosten, Kosten von Finanzierungsstruktur und Indexierung
- Transaktionskosten

- 
- Risikokosten
 - Anpassungsklauseln, Indexierungen etc.

Wichtig für die politische Diskussion sind die Gewichtung der einzelnen PPP-Vorteile und ihre jeweilige Begründung. In einem zweiten Schritt sind exemplarisch Alternativen und ihre Vorteile im Rahmen der konventionellen Eigenerstellung aufzuzeigen.

Empfohlene Vorgehensweise:

- Erarbeitung eines oder mehrerer lokaler Investitionsbeispiele aus Verwaltung beziehungsweise Betrieb
- Erarbeitung einer oder mehrerer Stellungnahmen, gegebenenfalls mit Unterstützung externen Sachverständs
- bei vorgefundener Blockadehaltung die Einschaltung juristischen Sachverständs
- betriebliche Information
- Veröffentlichung kritischer Punkte ohne Kostenangaben im laufenden Verfahren
- mit ver.di abgestimmtes Verfahren: gestuftes öffentliches Verfahren über Beschäftigteninformationen, sachgerechte Informationsveranstaltungen für Politik und Verwaltung, gegebenenfalls politisches Hintergrundgespräch mit Fraktionsspitzen und Beratern, öffentliche Informationsveranstaltungen.

Benötigte Materialien:

- Datengrundlagen zu Planungs-, Bau-, Betriebs- bzw. Bewirtschaftungskosten möglichst vergleichbarer früherer Objekte
- Gutachten zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Machbarkeitsstudie
- politische Beschlussvorlage.

Diese Liste ist nicht abschließend.

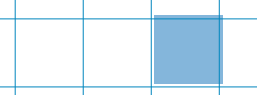
Phase III – Verhandlungsverfahren und Abschluss

Die Phase III beginnt erst nach einem zweiten positiven politischen Votum für die Weiterverfolgung eines PPP-Vorhabens.

Die meist europaweite Ausschreibung PPP-Vorhabens unterscheidet sich von bisherigen Verfahren. Es besteht die Möglichkeit, über Verhandlungsverfahren oder den wettbewerblichen Dialog⁵² zu einem Ausschreibungsergebnis zu gelangen. In keinem der Projektfälle wurde die Phase III begleitet: im Landkreis Goslar, in Chemnitz und Hamburg kamen keine Verhandlungsverfahren zustande, in Hannover wurde erst nach Beendigung des Projekts eine Schule in einem Verhandlungsverfahren behandelt. Dennoch sind vielleicht einige Anmerkungen für die Argumentation hilfreich:

Phase III		Abb. 9
Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses		Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PP-Realisierungsvarianten
	PPP-Eignungstest	
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator – PSC)	Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung
Phase IV	Projektcontrolling	

⁵² Rechtsgrundlagen: Gemeinschaftsrecht: Art. 29 VKR, nationales Recht: § 101 Abs. 1,5 GWB, § 6a VgV.



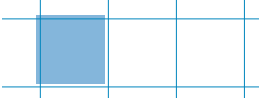
Bereits im Grundsatz bestehen Zweifel. Verhandlungsverfahren sind nur dann zulässig, *„wenn im Ausnahmefall die Leistung nach Art und Umfang oder wegen der damit verbundenen Wagnisse nicht eindeutig und so erschöpfend beschrieben werden kann, dass eine einwandfreie Preisermittlung zwecks Vereinbarung einer festen Vergütung möglich ist.“*

Für das Verfahren des wettbewerblichen Dialogs wären nach der reinen Lehre demnach folgende Voraussetzungen nötig:

- Der Auftraggeber ist objektiv nicht in der Lage, die für ihn beste Lösung zu identifizieren
- Es liegt eine „besondere Komplexität“ vor (§ 6a Abs. 1 Nr. 1,2 VgV)
- Gemeinsam mit dem Unternehmer soll im Wege des Dialogs ein Lösungsweg gefunden werden, also eine „gemeinsame“ Auftragsbestimmung
- Im Gegensatz zu allen anderen Verfahrensarten wird gemeinsam das Leistungsverzeichnis erarbeitet
- Es sind unterschiedliche Lösungen möglich
- Auf die mit dem jeweiligen Unternehmer gefundene Lösung soll das Angebot eingereicht werden. Dieses kann ergänzt (§ 6a V,4 VgV) und erläutert werden (6a VI,2 VgV9)
- Es kann zwischen Dialog- und Angebotsphase unterschieden werden.

„Objektiv nicht in der Lage“ heißt, dass der öffentliche Auftraggeber nicht zur Angabe der technischen Mittel und rechtlichen beziehungsweise finanziellen Konditionen in der Lage ist. Es bedeutet außerdem, dass ein offenes oder nicht offenes Verfahren nicht durchgeführt werden kann. Maßgeblich hierfür sind: eine fehlende Kapazität, die Unverhältnismäßigkeit der Vorgabe einer erschöpfenden Leistungsbeschreibung, die Nachvollziehbarkeit des Unvermögens des öffentlichen Auftraggebers für Dritte, das Unvermögen zur Ermittlung der wirtschaftlichen Gesamtlösung.

Eine **„besondere Komplexität“** lag für die EU-Kommission im Richtlinienentwurf vom 30.08.2000 in den Bereichen Hochtechnologie und IT-Systeme (Sozialversicherung, Polizei, Medizin etc.) vor. Nur als Vorschlag wurden Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)



durch die EU-Kommission im Grünbuch ÖPP 2004 angeführt. Auch die Empfehlung des deutschen Gesetzgebers (BT-Drucksache 15/5668, S. 11) führte als Beispiele große Computernetzwerke oder bedeutende integrierte Infrastrukturprojekte an.

Fast alle kommunalen Bauprojekte sind gut zu beschreiben. Die vorhandenen Standardisierungen, wie zum Beispiel in Hannover, sind vielerorts weit gediehen. Zudem werden PPP-Vorhaben der Politik als kostensicher in den Phasen I und II verkauft. Eine detaillierte Kostenschätzung weicht im Ergebnis nicht stark von der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ab. Der dritte kritische Punkt sind die durch die zahlreichen PPP-Task-Forces des Bundes und der Länder vorgegebenen Standards und Vertragsmuster. Folglich wäre in den meisten Fällen die Anwendung von Dialogverfahren und in der Folge von Verhandlungsverfahren, rechtlich unsicher.

Selbst in dem Fall, in dem das PPP-Projekt keine Auftragsvergabe, sondern allein eine Dienstleistungskonzession beinhaltet, hätte der öffentliche Auftraggeber ein Auswahlverfahren nach den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Transparenz durchzuführen. Und zwar nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs aufgrund allgemeiner Regelungen des EG-Vertrags. Diese Grundsätze sind am besten durch die öffentliche Ausschreibung und ein darauf folgendes öffentliches Vergabeverfahren gewährleistet. Aber nicht durch ein nach außen hin geschlossenes Verhandlungs- und Dialogsystem.

Selbst wenn PPP-Elemente in die Ausschreibung Eingang finden, so stehen diese im Widerspruch zu einer klaren Vergleichbarkeit und Transparenz. Das zeigten die Bedenken in Frankfurt a. M.:

„[...] Diese Funktionalausschreibung kann dies nicht durch allgemeine Beschreibungen verhindern. Die Bewerber können oft bei möglichen Alternativen den eigentlichen Nutzer- beziehungsweise Bauherrenwillen im Detail nicht erkennen oder zu ihren Gunsten interpretieren. Zu viele Unklarheiten sollen offensichtlich erst in der Verhandlungsphase zur Sprache kommen oder geklärt werden [...]. Die Wertung der Angebote erfordert besondere Aufmerksamkeit und eine nachvollziehbare Dokumentation. Dies aufgrund der Vielzahl der Angebotsmöglichkeiten im Detail und des Fehlens von Wertungskonzepten, etwa für den Lebenszyklus, mit denen eine angemessene Objektivierung erreicht werden könnte.

Der Auftrag soll an den wirtschaftlichsten Bieter vergeben werden. Wir haben jedoch nichts dazu gefunden, wie die einzelnen Angebotsbestandteile gewichtet werden. Teilweise ist die Gewichtung von Angebotsdetails nur anhand von Prognosen möglich. Es fragt sich daher zum Beispiel, wie hoch der Anteil an Schlechtleistung angenommen werden soll, um die Gewichtung der Abzugseinheiten vorzunehmen. Durch verschiedene Annahmen können gegebenenfalls nachträglich noch die Wertung und der Zuschlag beeinflusst werden.“

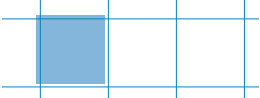
Ungeachtet der Fragen nach der Zulässigkeit ergeben sich Probleme durch PPP-Vorhaben im Vergabeverfahren. Der BRH hat auch im Hinblick auf die Korruptionsvorbeugung eine eindeutige Meinung:⁵³

„Als Instrument zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Wettbewerbs stellt die VOB/A auch ein wesentliches Element der Korruptionsbekämpfung dar. Die nachfolgend beispielhaft aufgeführten Grundsätze dienen der Verwirklichung dieser Ziele:

- Vergabe an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Bieter zu angemessenen Preisen
- Wettbewerb als Regelfall, Bekämpfung wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen
- Vorrang der öffentlichen Ausschreibung
- Vorrang der Vergabe nach Losen
- Gleichbehandlung aller Bewerber oder Bieter.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofs hat sich die VOB/A als ein wesentliches Instrument zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der für Bauzwecke eingesetzten Haushaltsmittel erwiesen. Wirtschaftliche Nachteile, die im Einzelfall aufgrund einer konsequenten Handhabung der Vergabebestimmungen entstehen mögen, fallen demgegenüber nicht ins Gewicht: Zum Beispiel durch Ausschluss eines preisgünstigen, aber

⁵³ Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 7: Hochbau des Bundes – Wirtschaftlichkeit bei Baumaßnahmen. Zweite, überarbeitete Auflage 2003. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes.



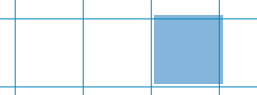
unvollständigen Angebots. Sie werden insgesamt durch den Vorteil eines funktionierenden Wettbewerbswesens und einer leistungsfähigen Bauwirtschaft mehr als aufgewogen.

[...] Die öffentliche Ausschreibung ist am ehesten geeignet, Preisabsprachen und Manipulationen bei der Vergabe von Bauleistungen entgegenzuwirken, da durch den unbegrenzten Bieterkreis entsprechende Versuche erheblich erschwert werden. [...] Auch hat sich mehrfach bestätigt, dass bei einem begrenzten Bewerberkreis die Gefahr von Preisabsprachen besteht. Dies trifft grundsätzlich auf beschränkte Ausschreibungen zu. Es gilt in besonderem Maße dann, wenn unter den Bewerbern nicht genügend gewechselt wird und eine vertrauliche Behandlung von sogenannten ‚Bieterlisten‘ nicht gewährleistet ist.“

Rechtlich strittig ist auch die angebliche „Vergabefreiheit“ im nachgeordneten Auftragsverhältnis. Zum Beispiel zwischen einer PPP-Projektgesellschaft, die ausschließlich für den öffentlichen Auftraggeber tätig ist, und einem Subunternehmer. Die Verpflichtung zur Anwendung der VOB/A für die Weitervergabe von Bauleistungen durch den Auftragnehmer ist nicht nur rechtlich, sondern auch wirtschaftlich anzuzweifeln. Wie in Hannover existieren viele weitere Beispiele, wo bei Generalunternehmern nach Abschluss der Baumaßnahmen Deckungsfehlbeträge aufgetreten sind. Das heißt, Baumaßnahmen wurden mit Verlust abgeschlossen.

Im **Verfahrensablauf** selbst sollten Personalvertretungen auf die Einhaltung der Verfahrensschritte und ihrer jeweiligen Bedingungen achten. Ungeachtet einer geringeren Mitgestaltungsmöglichkeit als in den Phasen I und II sind Komplexität und Dauer des Verfahrens gute Gründe für einen Abbruch oder gegen weitere Projekte dieser Art.

Bereits in der **EU-Bekanntmachung** ist die Angabe von bekannten Details über das Vorhaben (Aufgabenbeschreibung!), die Angabe der Zuschlagskriterien und geforderten Eignungsnachweisen verpflichtend. Bereits hier finden sich oftmals Lücken. Über die Mitgestaltung der Auswahl- und Zuschlagskriterien können Personalvertretungen Einfluss auf die Qualität des Verfahrens nehmen. Und damit auf die Kosten in der letztendlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Eventuell erfolgt bereits hier die Festlegung einer Höchstzahl von Dialogpartnern.



Es besteht die Möglichkeit des gestuften Dialogs, das heißt über einen Teilnahmewettbewerb und eine Dialogphase zu einer Angebots- und Wertungsphase. Danach erst erfolgt der Zuschlag.

Das Aufgabenprofil ist die Grundlage für den Entschluss der Unternehmen, sich am Verfahren zu beteiligen. Andere als die **angegebenen Leistungen** dürfen nicht beschafft werden. Das Aufgabenprofil ist im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs oder mit der Aufforderung zum Dialog zu versenden.

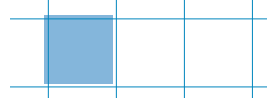
Die Bewerber müssen ihre **Teilnahmeanträge** innerhalb von mindestens 37 Tagen einreichen. Eine Verkürzung auf 15 Tage in dringenden Fällen ist möglich. Die Auswahl der Dialogteilnehmer erfolgt anhand: Der Eignungsnachweise, der K.O.-Kriterien und gegebenenfalls über die festgelegte maximale Teilnehmerzahl. Die Auswahl ist nicht nur den Beratungsunternehmen zu überlassen, sondern sollte zumindest im Nachhinein von den Personalvertretungen geprüft werden.

Als **Wettbewerbsgrundsatz** zählt, dass mindestens drei Dialogteilnehmer ausgewählt werden müssen.

In der **Dialogphase** sollte nach der Versendung der Aufforderungsschreiben die Leistungsbeschreibung detailliert erarbeitet werden. Die vergaberechtlichen Grundsätze der Vertraulichkeit (gegenüber Verfahrensdritten, Personalvertretungen sind aber Dienststelle!), des Diskriminierungsverbots und der Transparenz sind einzuhalten. Die Möglichkeiten eines mehrstufigen Dialogs sollten genutzt werden.

Zum Schluss steht der **Wirtschaftlichkeitsnachweis** als letzte Grundlage für den politischen Entscheidungsprozess. Dabei ist auf folgendes hinzuweisen: Die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsnachweises, die Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsprognose und die abschließende ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung sowie die Ausschreibung und Auswertung der Angebote im Verhandlungsverfahren werden zumeist von den gleichen Beratungsunternehmen begleitet beziehungsweise vorgenommen. Hier wären bei größeren Projektvolumen Alternativen wünschenswert.

Vergessen wird auch gerne die Berechnung der Kosten der Eigenerstellung (PSC) nach der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Dem endverhandelten PPP-Angebot ist ein angepasster PSC entgegenzusetzen, der die Erkenntnisse aus dem Verhandlungsverfahren entsprechend einsetzt und berücksichtigt. Diese möglicherweise optimierte Version findet sich in vielen Verfahren nicht.



Von **Praktikern** werden die neuen Vergabeverfahren als klar strukturiert und terminlich straff geführt beschrieben. Vorteile lägen auch darin begründet, dass Ideen und Konzepte in der Wettbewerbsphase geschützt wären und dass über die Kooperation ein Teamgedanke entstehen könne. Allerdings werden diese Verfahren nur dann als wirtschaftlich angesehen, wenn es zu einer Produktentwicklung über das Einzelprojekt hinauskommt („Klon-Projekte“). Denn diese Verfahren würden einen enormen Aufwand für die Planer-Partner bedeuten.

Im bautechnischen Sinne sei die Modularisierung bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Die bauteilorientierte Prozessoptimierung müsse weiterbetrieben werden. Der Grad der Vorfertigung sei noch steigerungsfähig. Erst weitere Standardisierungen des Verfahrens würden (Rechts-)Sicherheit schaffen. Nicht ausgeschaltet würden: ein reiner Preiswettbewerb, die Weitergabe von Alternativen an Wettbewerber im Verhandlungswettbewerb, die Ressourcenverschwendung. Eine Optimierung pro Bierrunde würde zu einem erheblichen Kräfteverschleiß führen.

Die Teilnahme an Vergabeverfahren von PPP-Projekten verursacht auf Seiten der Bieter erhebliche Kosten. Die Kosten fallen einerseits für die kostenlos zu erbringende Angebotsbearbeitung an. Außerdem für die infolge der outputspezifischen Ausschreibung von PPP-Projekten erforderliche so genannte Angebotsausarbeitung. Im deutschen Vergaberecht ist für die Angebotsausarbeitung eine angemessene Entschädigung (VOB/A), Kostenerstattung (VOL/A, VgV) beziehungsweise Vergütung (VOF) zwingend vorgeschrieben. Jedoch wird diese Regelung in der Praxis meist vollkommen ignoriert oder es werden unangemessene Beträge festgesetzt.

Unterlegene Bieter erhalten dadurch oftmals keinen adäquaten Ersatz ihrer Aufwendungen. Dies hatte bereits Konsequenzen: Insbesondere mittelständische Unternehmen haben ihr Engagement im Bereich PPP überdacht und sich aus diesem Geschäftsfeld zurückgezogen.

Zwischenfazit Phase III

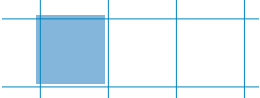
Personalvertretungen sollten diese Phase gut dokumentieren, um den Verfahrensaufwand später deutlich machen zu können. Neben der fortgesetzten Informationsarbeit sind hier die Definition und Gewichtung der Auswahl- und Zuschlagskriterien sowie die Prüfung der Wertung wichtig.

Politisch lassen sich insbesondere Angebote aus anderen Bundesländern oder dem Ausland anführen. Auch die mit dem Verfahren verbundene Rechtsunsicherheit sollte nicht verschwiegen werden. Noch sind die Verfahren zu jung, als dass belastbare Urteile zu einer Rechtssicherheit geführt hätten. Gerade auch vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bei Fragen des Wettbewerbs- und Vergaberechts sind Zweifel angebracht. Ebenso bei der neuerdings nötigen Aufhebung bereits geschlossener Verträge, wenn es sich um gut beschreibbare und preislich zu fixierende Aufträge handelt. Das ist vor allem im Schul- und Verwaltungsgebäudebau der Fall.

Schlussbetrachtungen

Aufgrund des hohen Einsatzes personellen Aufwands ist es im Rahmen des ver.di-Projekts gelungen, PPP zu einem öffentlichen Thema zu machen. Damit wurde ein bisheriger Erfolgsfaktor von PPP-Vorhaben ausgeschaltet: Das „unter dem Deckel halten“, die nicht bestehende Öffentlichkeit und damit einhergehend die vermeintlich nicht notwendige Diskussion und Begründung für ein PPP. Ebenfalls durchbrochen wurde die Blockadehaltung der Verwaltungsspitzen.

Durchweg ist eine positive Bilanz zu ziehen. In Chemnitz, Goslar und Hannover wurden PPP-Verfahren ganz oder teilweise gestoppt oder ihr Beginn verhindert. In Goslar wurde zusätzlich die Diskussion um das vorherige PPP-Schulprojekt wieder aufgenommen. In Hamburg war aufgrund einer anderen Ausgangslage (späterer Verfahrensstand, da der politische Beschluss schon gefallen war) nichts zu erreichen. Dort war das Ziel darauf gerichtet, eine umfangreiche und kritische Öffentlichkeit herzustellen. Dies ist gelungen.



Der Blick auf PPP soll nicht den Blick darauf verstellen, dass von Seiten öffentlicher, aber auch privater Dienstleister noch erhebliche Hausaufgaben zu erledigen sind. Die Übersetzung neuer Konzepte, ob in Bildung, Verwaltung, Gesundheit, Mobilität oder Sicherheit und ihre Übersetzung in flexible, intelligente und innovative Bau- und Betriebslösungen findet nicht statt. Das bestehende Verhältnis zwischen allen Beteiligten (Architekten, Ingenieuren, Baufirmen, Service-Dienstleistern, Nutzern, Verwaltung und Politik) sollte durch Prozessanalysen, Schnittstellenmanagement oder einfachere Verfahrensregeln verbessert werden. Stattdessen aber wird eine Schwarz-Weiß-Lösung angestrebt, die zu erheblichen vermeidbaren Verlusten führt.

PPP-Vorhaben entziehen der Gesellschaft, der Politik, der Verwaltung und letztlich dem Markt erhebliche finanzielle Ressourcen, indem langfristige Monopolsituationen geschaffen werden. Gerade im Hinblick auf die Finanzknappheit vieler Kommunen ist dieser Weg nicht empfehlenswert. Dabei sind die bisher eingesetzten Verfahren häufig äußerst uneben und rechtsunsicher. Und sie sind teilweise von einer geradezu beängstigenden Beraterarroganz geprägt.

Eine genauere Beschreibung dessen, was als öffentliche Vorplanung jenseits der baulichen Prozesse zu leisten und in der Folge als Leistung beizubehalten ist, wäre dringend nötig. Standardisierungen können dazu beitragen, Kosten zu senken. Sie führen aber zu Modulbau- und -denkweisen, die nicht den Innovationsbeitrag leisten, der so dringend gebraucht wird. Ergebnisorientiert genau zu beschreiben, was als öffentlicher Auftraggeber und als öffentlicher Auftragnehmer konkret erzielt werden soll, scheint nun doch nicht so einfach zu sein.

Ausblick: Lernen aus PPP-Verfahren

Nachgedacht werden sollte auf jeden Fall über die Aufnahme einzelner PPP-Verfahrenselemente in die Verwaltungspraxis. Zum Beispiel: Lebenszyklus, Datenqualität, nicht den Vermögensverzehr fördernder Bauunterhalt, Stärkung des Projektmanagements. Gerade das öffentliche Bau- und Immobilienmanagement hat aufgrund seiner Verwaltungsnähe noch Potenziale im Hinblick auf ganzheitlichere Leistungszusammenhänge. Verwaltung, öffentliche Unternehmen und Hochbau sollten diese Chancen konstruktiv nutzen. Wie auch in



den anderen Projektstädten und -landkreisen wird in Hannover (siehe Anlage 1) daran gearbeitet:

„Wir treten für eine optimierte Eigenerstellung im öffentlichen Gebäudemanagement mit der Entwicklung zu einem Bau- und Immobilienmanagement (B & I) ein. Deren Umrisse und Bedingungen sollen hier skizziert werden.“

Auch der Personalrat in Hamburg ist überzeugt: Die staatliche Bauverwaltung braucht, mit einer entsprechend veränderten Struktur, den Vergleich mit der GWG-Gewerbe oder der Privatwirtschaft nicht zu scheuen. Mit gleich zwei Resolutionen – auf der BBS-Personalversammlung am 24.11.2005 und der einstimmigen Resolution in der Teilpersonalversammlung am 28.02.2006 – wurde die Behördenleitung von den Beschäftigten aufgefordert, die Potenziale zu nutzen:

„Die Personalversammlung fordert die Verantwortlichen in der BBS auf, das vorhandene Fachwissen und Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ein effizientes und wirtschaftliches Gebäudemanagement der staatlichen Schulen innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu nutzen.

[...] Die Teilpersonalversammlung fordert die Verantwortlichen in der BBS und im Senat auf, das Gebäudemanagement für Schulen nicht auszugliedern und zu privatisieren. Die Verantwortlichen in der BBS und im Senat werden aufgefordert, mit dem vorhandenen Fachwissen der Kolleginnen und Kollegen die Verwaltungsabläufe zu verbessern. Außerdem müssen vergleichbare finanzielle Rahmenbedingungen wie für die SAGA/GWG hergestellt werden.“

Auch wenn die Behördenleitung bisher eher an privatwirtschaftlichen Lösungen interessiert scheint. Die Bemühungen des Personalrats haben erhebliche Wellen geschlagen.

Nachwirkungen

In einer von der SPD eingebrachten Beschlussdrucksache mit dem Titel „Betr.: Sanierung, Bau und Bewirtschaftung von Schulen – Modell Hamburg Süd: Modellversuche zur Beschleunigung – aber kein Einstieg in Privatisierung!“⁵⁴ wurde der Vorschlag der Personalvertretung aufgegriffen:

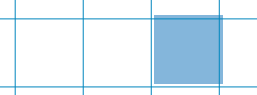
Der Modellversuch zur Organisation des Schulgebäudemanagements als „Öffentlich-Öffentliche-Partnerschaft“ wird (mindestens) durch die folgenden weiteren Modellversuche ergänzt:

a. *In einem anderen Hamburger Bezirk werden Sanierung, Bau und Bewirtschaftung der Schulgebäude zu den gleichen grundsätzlichen Vorgaben wie im „Modell Hamburg-Süd“ durchgeführt: optimale Sanierung und Erweiterung innerhalb von fünf Jahren, nachhaltige Bauunterhaltung und Bewirtschaftung, Lebenszyklus-Betrachtung, enge Abstimmung mit den Schulleitungen und so weiter. Dies geschieht aber in alleiniger Verantwortung der Behörde für Bildung und Sport. Vorschläge für zu diesem Zwecke notwendige Umstrukturierungen in der Organisation und den Abläufen in der Behörde für Bildung und Sport (BBS) wird der Senat der Bürgerschaft bis zum 30.11.2007 vorlegen. Das beinhaltet auch die Koordination der beteiligten Behörden sowie eventuell erforderliche Änderungen haushaltsrechtlicher Vorschriften. Dabei sind die diesbezüglichen Vorschläge des Personalrats der BBS zu berücksichtigen.*

b. *[...]*

c. *Voraussetzung für das „Modell Hamburg-Süd“ sowie für alle anderen Organisationsmodelle des Schulgebäudemanagements in Hamburg ist: Auch zukünftig bleibt jeder Schule ihr eigener Hausmeister zugeordnet, der nur für diese jeweilige Schule zuständig ist. Die Arbeitsbedingungen der Hausmeister und ihrer angestellten Ehepartner dürfen sich sachlich in keiner Weise gegenüber dem jetzigen Status Quo verschlechtern. Insbesondere nicht bezüglich: Gehalt, Arbeitszeiten, Altersvorsorge, Kündigungsschutz, Dienstwohnungen.*

54 BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG, Drucksache 18/6384, 18. Wahlperiode, 6. Juni 2007: Antrag verschiedener SPD-Abgeordneter und der SPD-Fraktion zu Drucksache 18/5799.



d. Eine Ausweitung des Partnerschaftsmodells auf nicht öffentliche Unternehmen wird ausgeschlossen. Dies gilt nicht nur für das „Modell Hamburg-Süd“, sondern für alle zukünftigen Organisationsmodelle des Schulgebäudemanagements in Hamburg.

Im Rahmen des Projekts haben der Gesamtpersonalrat und der örtliche Personalrat eine umfangreiche Dokumentation und Stellungnahme erarbeitet. Sie ist zu finden unter:

http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/ppp_-_public_private_partnership/material_zu_ppp

Es bleibt zu hoffen, dass sich die Arbeit der Beschäftigten, der Personalvertretungen, Gewerkschaften sowie engagierten und kritischen Politiker/-innen für den Erhalt des Gemeinwohls in Städten, Gemeinden und Landkreisen auszahlen wird.



Wussten Sie schon? Weitere PPP-Praxisbeispiele

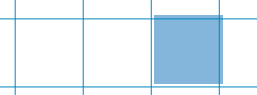
1. EuGH-Entscheidung zum Bestand vergaberechtswidriger Verträge

Stichwort: Vertragsnichtigkeit/Vergabe/Rechtsprechung

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 18.07.2007 (C-503/049) ein grundlegendes Urteil gefällt. Es betrifft eine Vertragsverletzungsklage der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland. Ausgangspunkt war ein vergaberechtswidrig abgeschlossener Müllentsorgungsvertrag durch die Stadt Braunschweig. Danach hat Deutschland, trotz inzwischen erfolgter Aufhebung des Müllentsorgungsvertrags durch die Stadt Braunschweig, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 228 EG verstoßen. Dem zufolge hat sie bei Ablauf der von der Kommission in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist nicht die Maßnahmen ergriffen, die sich aus einem EuGH-Urteil vom 10.04.2003 (Kommission/Deutschland – C-20/01 und C-28/01) in Bezug auf die rechtswidrige Vergabe des Müllentsorgungsvertrags ergeben.

Im zugrunde liegenden Sachverhalt hatte die Stadt Braunschweig Mitte 1999 für die Dauer von 30 Jahren im Wege eines vergaberechtswidrigen Verhandlungsverfahrens Restabfall zur thermischen Behandlung an einen privaten Entsorger vergeben. Der EuGH hatte mit Urteil vom 10.04.2003 festgestellt, dass Deutschland bei der Vergabe dieses Auftrags gegen das EU-Vergaberecht verstoßen habe.

Die EU-Kommission hatte daraufhin die deutsche Regierung gebeten, ihr die hieraus ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen. Die Bundesregierung machte unter anderem geltend, dass das Gemeinschaftsrecht auch nach dem erfolgten EuGH-Urteil nach dem Prinzip „Pacta sunt servanda“ keine Kündigung des Vertrags verlangen könne. Nach Auffassung der Kommission hat die Bundesregierung jedoch damit nicht die aus dem Urteil sich ergebenden Maßnahmen ergriffen. In der Folge hat die Kommission die jetzt beim EuGH entschiedene Klage erhoben. Mit ihrer Klage beantragte die Kommission festzustellen, dass Deutschland gegen Art. 228 Abs. 1 EGV verstoßen habe. Und zwar deshalb, weil es nicht die Maßnahmen ergriffen



habe, die sich aus dem EuGH-Urteil vom 10.04.2003 ergeben. Darüber hinaus beantragte sie, Deutschland zur Zahlung eines Zwangsgeldes in Höhe von 126.720 Euro pro Tag des Verzugs zu verurteilen.

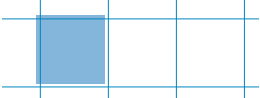
Der EuGH hat nunmehr bestätigt, dass die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf den von der Stadt Braunschweig geschlossenen Vertrag die sich aus dem Urteil vom 10.04.2003 ergebenden Maßnahmen nicht ergriffen habe. Dem könne auch nicht entgegengehalten werden, dass es Art. 2 Abs. 6 der EG-Rechtsmittelrichtlinie (89/665) den Mitgliedstaaten erlaube, die Wirkung der unter Verstoß gegen EG-Richtlinien geschlossenen Verträge unter bestimmten Voraussetzungen aufrecht zu erhalten und „nur“ noch Schadensersatzansprüche greifen zu lassen. Diese Schadensersatzmöglichkeit betreffe dem Wortlaut nach nur den Ersatz des Schadens, den eine Person durch einen Rechtsverstoß eines öffentlichen Auftraggebers erleide. Die Vorschrift sei mithin wegen ihres spezifischen Charakters nicht so zu verstehen, dass sie auch die Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und der Europäischen Gemeinschaft regelt.

Nach alledem können aus kommunaler Sicht folgende Schlussfolgerungen aus dem EuGH-Urteil gezogen werden:

Das jetzige Urteil des EuGH vom 18.07.2007 ist eine konsequente Fortführung der Entscheidung des EuGH vom 10.04.2003 in den Fällen „Braunschweig“ und „Bockhorn“. Gemäß Art. 228 EG muss ein Mitgliedstaat grundsätzlich „die erforderlichen Maßnahmen“ treffen, die sich aus einem Urteil des EuGH ergeben. Welche erforderlichen Maßnahmen jeweils konkret durch die Mitgliedstaaten bei vergaberechtswidrig abgeschlossenen Verträgen zu treffen sind, ist eine Frage des Einzelfalls.

Zwar hatte die Generalanwältin in ihren Schlussanträgen zum Verfahren C-503/04 vom 28.03.2007 eine grundsätzliche Pflicht zur Beendigung eines vergaberechtswidrig geschlossenen Vertrags für erforderlich gehalten. Der EuGH hat in seiner jetzigen Entscheidung eine derartige Aufhebungspflicht allerdings nicht angesprochen. Hieraus ergibt sich, dass er dem einzelnen Mitgliedstaat konkret auf der allein maßgeblichen Grundlage des Art. 228 EG die Maßnahmen überlässt, die erforderlich sind, um die sich aus einem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Folgerungen zu ziehen.

Dies kann im Einzelfall zu einer einseitigen Kündigung führen. Etwa bei einem formell wie materiell vergaberechtswidrig geschlossenen Vertrag (insbesondere mit sehr langer Laufzeit, etwa über 30 Jahre).



Die alleinige Folge dürfte dies jedoch vor dem Hintergrund des auch EU-rechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht sein. So kommen auch mildere Maßnahmen, wie zum Beispiel einvernehmliche Vertragsaufhebungen und Neuausschreibungen in Frage. Aber auch gegebenenfalls anschließend eine Rekommunalisierung der bisher fremdvergebenen Leistungen (Beispiel: Abfallentsorgung).

Anmerkung:

Vor dem Hintergrund einer Entscheidung des LG München vom 20.12.2005 sollten Städte und Gemeinden bei der Durchführung EU-relevanter Vergabeverfahren, also bei Vergabeverfahren oberhalb der EU-Schwellenwerte, gegebenenfalls im Vertrag ein Sonderkündigungsrecht (Außerordentliche Kündigung) vorsehen. Dieses Sonderkündigungsrecht darf und kann allerdings nur den Sachverhalt erfassen, dass ein vergaberechtswidrig geschlossener Vertrag erst aufgrund einer späteren Änderung der Rechtslage und darauf fußender Rechtsprechung als rechtswidrig erkannt wird. Nur dieser Fall trifft die Rechtsgrundlage des § 313 BGB. Ein derartiges Sonderkündigungsrecht kann kein Freibrief dafür sein, in Kenntnis geschlossener vergaberechtswidriger Verträge ohne nachteilige Rechtsfolgen für die Auftraggeberseite einseitig zu kündigen. Dieser Sachverhalt lag aber dem vergaberechtswidrig geschlossenen Vertrag „Braunschweig“ in dem Urteil des EuGH vom 18.07.2007 zugrunde.

Der Volltext der Entscheidung des EuGH vom 18.07.2007 kann bei Interesse abgerufen werden unter: <http://curia.europa.eu>

DStGB, Bernd Düsterdiek, 02.08.2007.



2. BGH-Entscheidung vom 12.12.2002 zu Schadensersatzansprüchen

**Stichwort: Vertragsnichtigkeit/Wirtschaftlichkeit/
Rechtsprechung**

Entscheidungssatz

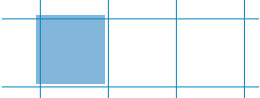
Gemeinden können Schadensersatzansprüche gegenüber ihrer eigenen Rechtsaufsichtsbehörde haben, wenn diese Geschäfte genehmigt, die erkennbar unwirtschaftlich sind.

Sachverhalt

Eine Gemeinde in Sachsen wollte eine Sporthalle bauen. Mit einem privaten Investor wurde ein Leasingmodell verabredet. Der Investor baute die Sporthalle und vermietete sie für 30 Jahre an die Gemeinde. Die Leasingraten sollten bis Ende der Vertragslaufzeit stetig ansteigen. Nach Ablauf der Mietzeit hatte die Gemeinde ein Ankaufsrecht. Die kommunale Aufsichtsbehörde (Landkreis) erteilte die erforderlichen Genehmigungen. Später stellte der sächsische Rechnungshof fest, dass das Leasingmodell unwirtschaftlich und im Vergleich zu einer kommunalen Kreditfinanzierung viel zu teuer gewesen ist. Die Gemeinde verklagte den Landkreis als Kommunalaufsichtsbehörde auf Schadensersatz und obsiegte.

Entscheidungsgründe

Der BGH stellte zunächst fest, dass die Finanzierung der Sporthalle über Kommunalkredite für die Gemeinde günstiger gewesen wäre. Folglich hätten die Genehmigungen nicht erteilt werden dürfen. Dabei bilden aufeinander bezogene Einzelverträge eine Einheit und erfahren folglich auch eine haftungsrechtliche Gesamtwürdigung. Rechtlich ging es darum, ob der Landkreis als Rechtsaufsichtsbehörde eine spezifische Schutzpflicht gegenüber der Gemeinde hatte (drittgerichtete Amtspflicht) und ob der Schaden in den sachlichen Schutzbereich der verletzten Pflichten fiel. Beides wurde vom BGH bejaht. „Dritter“ im Sinne von § 839 Abs. 1, S. 1 BGB könne auch eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein. Das setze allerdings besondere Schutzfunktionen zugunsten der beaufsichtigten Gemeinde voraus. Diese Schutzfunktionen ergaben sich im vorliegenden Fall aus der sächsischen Gemeindeordnung. Danach muss der Bau der Sporthalle dem Grundsatz einer sparsamen und wirt-



schaftlichen Haushaltsführung entsprechen (§ 72 Abs. 2 SächsGO). Die Aufgabenerfüllung seitens der Gemeinde muss sichergestellt sein. Die Beaufsichtigung seitens der Selbstverwaltungskörper durch staatliche Behörden soll einerseits sicherstellen, dass die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten den Vorschriften der Gesetze gemäß geführt wird und stets in geordnetem Gange bleibt. Andererseits haben die mit der Kommunalaufsicht betrauten Beamten bei ihrer Tätigkeit auch auf die Belange der Gemeinde gebührend Rücksicht zu nehmen und sie vor Schädigungen zu bewahren (so schon RGZ 118, 94, 99). Sie verletzen, wenn sie es nicht tun, die ihnen den Gemeinden gegenüber obliegende Amtspflicht.

Das gilt nicht bloß für Zwangsmaßnahmen im Aufsichtswege, sondern für jede Art von Betätigung der Kommunalaufsicht. Eine bloße Erteilung eines Rates an eine Gemeinde, eine ihr erteilte Genehmigung sowie Maßnahmen, die auf die Entschließung der Gemeinden von erheblichem Umfang zu sein pflegen, können schon eine Amtspflichtverletzung ihnen gegenüber enthalten (RGZ 118, 94, 99; BGH NJW 1961, 1347).

Dies gilt für belastende Maßnahmen der Aufsicht (dazu BGH NJW 1994, 1647), ebenso wie für begünstigende Maßnahmen, also solchen, die von der Gemeinde selbst angestrebt werden. Im vorliegenden Fall betrifft dies die hier in Rede stehende Sporthalle. Auch insoweit obliegt es der Kommunalaufsicht, die Gemeinde vor möglichen Selbstschädigungen zu bewahren.

Dabei ergeben sich Berührungspunkte mit der staatlichen Stiftungsaufsicht. Hier ist ebenfalls anerkannt, dass sie Amtspflichten auch gegenüber der Stiftung selbst begründen kann, um insbesondere die Stiftung vor ihren eigenen Organen zu schützen (BGH NJW 1977, 1148; BayObLGZ 1990, 264).



Praktische Konsequenzen

Das Oderwitz-Urteil hat große praktische Konsequenzen für alle Public-Private-Partnership, die Gemeinden mit Privaten eingehen. Das Urteil stellt klar, dass die Rechtsaufsichtsbehörden die in Aussicht genommenen PPP auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersuchen müssen. Die Entscheidungen der Rechtsaufsichtsbehörden müssen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Das gilt sowohl für die Erteilung als auch für die Versagung von Genehmigungen. Die aus dem Urteil resultierende sehr viel weitergehende Frage könnte sein: Ist die Rechtsaufsichtsbehörde auch dann bereits schadensersatzpflichtig, wenn sie unwirtschaftliches Verhalten einer Gemeinde einfach duldet. Wenn sie also hinnimmt, dass die Gemeinde keinerlei Anstrengungen unternimmt, um an die Stelle unwirtschaftlicher Entscheidungen und Projekte wirtschaftliche zu setzen.

*Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski
(III ZR 201/01 [Dresden]).*



3. BGH-Entscheidung zur Sittenwidrigkeit von PPP-Projekten

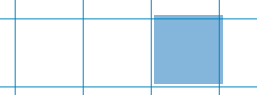
Stichwort: Verletzung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kommunaler Haushaltsführung

Der Bundesgerichtshof (BGH) hat zu der Frage Stellung genommen, wann ein Immobilien-Leasingvertrag als sittenwidrig anzusehen ist. Der Entscheidung zufolge ist ein Immobilien-Leasingvertrag, der von einer Gemeinde unter grober Verletzung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit kommunaler Haushaltsführung abgeschlossen wird, grundsätzlich sittenwidrig.

Im zugrunde liegenden Sachverhalt plante eine Gemeinde mit ca. 600 Einwohnern die Errichtung eines Verwaltungs- und Gemeindezentrums mit etwa 1.000 m² Nutzfläche durch einen auswärtigen Investor (PPP-Projekt). Die Gesamtinvestitionskosten beliefen sich auf ca. zwei Millionen Euro. Die Gemeinde schloss mit dem Investor einen Grundstückskaufvertrag sowie einen Immobilien-Leasingvertrag über das Objekt ab. Dessen Laufzeit sollte mehr als 20 Jahre betragen. Die monatliche Leasingrate belief sich auf ca. 14.000 Euro. Im Zuge einer Gebietsreform, von der die Gemeinde bereits bei Vertragsabschluss wusste, entfiel der Nutzungszweck des Objekts als Verwaltungs- und Gemeindezentrum. Die für das Investorenprojekt notwendige Genehmigung der kommunalen Aufsichtsbehörde wurde daher nicht erteilt. Daraufhin verlangte der Investor Schadensersatz wegen Zinsschäden unter dem Gesichtspunkt des Verschuldens der Gemeinde bei den Vertragsverhandlungen.

Der BGH hat den Schadensersatzanspruch zurückgewiesen. Zwar können kommunale Selbstverwaltungskörperschaften im Rahmen ihres privatrechtlichen Handelns grundsätzlich einer solchen Haftung unterliegen. Ein Schadensersatzanspruch ergibt sich vorliegend jedoch deshalb nicht, weil die Wirksamkeit des Leasingvertrags nicht erst an der Versagung der Genehmigung gescheitert war. Sondern bereits daran, dass der Vertrag wegen Sittenwidrigkeit gemäß § 138 Abs. 1 BGB nichtig war. Die Sittenwidrigkeit folge aus dem auffälligen Missverhältnis der vereinbarten Leasingrate zu vergleichbaren Gewerberaummieten.

Eine derart hohe Leasingrate stelle in einer „Kleinstgemeinde“ mit nur rund 600 Einwohnern zudem einen eklatanten Verstoß gegen den gesetzlich normierten Grundsatz der Sparsamkeit und Wirt-



schaftlichkeit der Haushaltsführung dar. Und sei somit eine Verschwendung von Steuergeldern. Dieser Grundsatz diene dem Schutz der Gemeinden und Gemeindeverbände vor Selbstschädigung durch übermäßige privatrechtliche Verbindlichkeiten auch im Interesse der Allgemeinheit. Die die Sittenwidrigkeit begründenden Umstände waren den am Abschluss des Immobilien-Leasingvertrags Beteiligten positiv bekannt. Ein berechtigtes Vertrauen auf die Wirksamkeit des Vertrags konnte daher bei keiner der am Vertragsschluss beteiligten Personen entstehen, so der BGH.

Anmerkung:

Mit der vorstehenden Entscheidung hat der BGH den Anwendungsbereich der Sittenwidrigkeitskontrolle deutlich ausgedehnt. Bislang war im Falle von PPP-Projekten die Prüfung des öffentlichen Auftraggebers darauf beschränkt, ob die angebotene Leistung gegebenenfalls in einem auffälligen Missverhältnis zu vergleichbaren Konditionen steht und daher ein unwirtschaftliches Rechtsgeschäft vorliegt. Nun wird seitens der Städte und Gemeinden verstärkt zu prüfen sein, ob die Dimensionierung eines PPP-Vorhabens tatsächlich verhältnismäßig ist und den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung entspricht.

Urteil vom 24.01.2006 (VIII ZR 398/03).

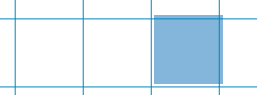
4. Präsidenten der Rechnungshöfe warnen vor PPP

Stichwort: Wirtschaftlichkeit/Risiken

Die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Rechnungshöfe dämpfen die PPP-Euphorie bei der privatwirtschaftlichen Realisierung öffentlicher Investitionen (Public-Private-Partnership). PPP ist zunächst nur eine von mehreren Finanzierungsformen. Der Vorsitzende der Präsidentenkonferenz Dr. Heinz Fischer-Heidberger: „PPP ist keine neue Geldquelle.“

Städten, Gemeinden und auch Ländern, die finanziell angeschlagen sind, hilft dieses Instrument nicht weiter. Bei Finanzierungsengpässen wird es von der öffentlichen Hand häufig als Ausweg angesehen, um Investitionen zu realisieren und Wachstumsimpulse zu setzen. Mittel- und langfristig ein gefährlicher Weg, weil auch hier die Finanzierungslast in die Zukunft verschoben wird. Die deutschen Rechnungshöfe fordern deshalb eine sorgfältige und realistische Bewertung von Chancen und Risiken. Sie haben gemeinsame Grundsätze aufgestellt, die zu beachten sind:

- Bei PPP-Projekten treten andere laufende Ausgaben an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise. Nur nachgewiesene und haushaltswirksame Effizienzgewinne können zur Haushaltsentlastung beitragen.
- PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.
- Erst nach Feststellung der Notwendigkeit eines Projekts darf und muss geprüft werden, ob das Projekt für eine PPP-Realisierungsvariante geeignet ist.
- Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein.
- Zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner ist eine angemessene und wirtschaftliche Risikoverteilung vorzunehmen.
- Die öffentliche Hand darf sich durch PPP-Projekte nicht aus dem Vergaberecht „stehlen.“

- 
- Die Komplexität von PPP-Projekten stellt besonders hohe Ansprüche an die Vertragsgestaltung. Fehlerhafte Verträge haben unmittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.
 - PPP-Projekte sind während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein.
 - Die Prüfungsrechte der Rechnungshöfe sind sicherzustellen.
 - Im kommunalen Bereich handelt es sich bei PPP-Projekten häufig um kreditähnliche Geschäfte. Sie bedürfen in fast allen Ländern der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Von staatlicher Seite sollten Mindestanforderungen für PPP-Projekte vorgegeben werden.

Diese Grundsätze wurden auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München verabschiedet.

Die Präsidenten der ostdeutschen Landesrechnungshöfe wiederholen die Warnung im Jahr 2007

Stichwort: Wirtschaftlichkeit

WÖRLITZ dpa – Die Präsidenten der ostdeutschen Landesrechnungshöfe haben an Länder und Kommunen appelliert, bei privat vorfinanzierten öffentlichen Bauprojekten stärker auf die Wirtschaftlichkeit zu achten. Nicht jedes der sogenannten Private-Public-Partnership-Projekte (PPP) sei für die öffentliche Hand wirtschaftlicher als ein eigenfinanziertes Vorhaben, hieß es am Montag auf einer Tagung in Wörlitz bei Dessau. Mitunter würden dadurch lediglich ein momentaner Finanzierungsnotstand beseitigt und Lasten auf kommende Generationen verschoben.

„PPP-Modelle können durchaus geeignet sein, etwa die Sanierung öffentlicher Gebäude oder den Bau von Straßen zu bewerkstelligen“, sagte Sachsen-Anhalts Rechnungshofpräsident Ralf Seibicke der dpa. Nötig sei ein seriöser Nachweis, dass sie tatsächlich wirtschaftlicher seien. „Hier mangelt es manchmal“, sagte Seibicke. Auch dürften die Risiken nicht einseitig bei der öffentlichen Hand liegen.

taz 28.08.2007



5. Oberster Rechnungshof Bayern: Öffentlich-Private Partnerschaften im Staatsstraßenbau

Stichwort: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung/Ablehnung/Methoden

Der Staat verwirklicht zwei Staatsstraßenprojekte über Öffentlich-Private Partnerschaften. Der ORH hat bei den Investitionen keine Kostenvorteile festgestellt, die nicht auch bei konventioneller Verwirklichung erreichbar wären. Demgegenüber verteuert die private Vorfinanzierung die Maßnahmen.

5.1 Allgemeines zu den beiden Pilotvorhaben

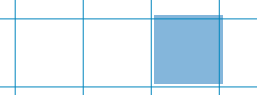
Unter „Öffentlich-Privater Partnerschaft“ (ÖPP)⁵⁵ wird eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft verstanden. Sie erstreckt sich über den gesamten Lebenszyklus öffentlicher Infrastrukturprojekte und soll diese möglichst wirtschaftlich verwirklichen. Der Staatsstraßenhaushalt 2005/2006 enthält für zwei Pilotvorhaben Verpflichtungsermächtigungen über 55 und 25 Mio. Euro: Die Verlegung der Staatsstraße 2309 bei Miltenberg mit Bau einer Mainbrücke (St 2309) und der Bauabschnitt 4 der Staatsstraße 2580 als Flughafen tangente Ost bei Erding (FTO).

In einem Fall soll die hoch belastete Ortsdurchfahrt von Miltenberg durch eine 4,8 km lange Verlegung der St 2309 entlastet werden. Dazu müssen unter anderem eine neue 355 m lange Brücke über den Main sowie ein 340 m langer Tunnel gebaut werden.

Mit dem Bau der FTO soll im anderen Fall eine leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung zwischen den Bundesautobahnen A92 und A94 hergestellt werden. Und es soll die Anbindung des Münchner Flughafens aus östlicher Richtung verbessert werden. Die insgesamt 27 km lange Strecke ist in sechs Bauabschnitte unterteilt, von denen bereits drei fertig gestellt sind. Das ÖPP-Projekt bezieht sich auf den Bauabschnitt 4 mit 3,5 km Länge.

Beide Projekte unterscheiden sich darin, dass die St 2309 einen deutlich größeren Anteil an Brücken- und Tunnelbau erfordert, während der Ingenieurbau bei der FTO nur eine untergeordnete Rolle spielt.

55 Synonym wird auch von „Public-Private-Partnership“ (PPP) gesprochen.



Die Straßenbauverwaltung hat mit großem Aufwand und externer Beratung komplexe Verträge mit jeweils einem Generalunternehmer abgeschlossen. Die Verträge bestehen aus vier Teilen:

- Teil A: Konventioneller Bauvertrag mit detailliertem Leistungsverzeichnis für bestimmte Teilleistungen. Zum Beispiel: Vorarbeiten, Baustelleneinrichtung, Entwässerung, Seitenstreifen, Humusierung und Begrünung, Wildschutzzäune, aber auch kreuzende Straßen, einzelne Bauwerke.
- Teil B: Funktionsbauvertrag mit funktionaler Leistungsbeschreibung und pauschalierter Abrechnung nur für die durchgehende Fahrbahn und die Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel).
- Teil C: Bauliche Erhaltung nur des Teils B für 25 Jahre, beginnend mit dessen Abnahme.
- Teil D: Kreditfinanzierung der Bauleistungen (Teile A und B).

Der Auftragnehmer finanziert sämtliche Bauleistungen vor. Er hat dafür einen Kreditvertrag mit einer Bank geschlossen. Während der Bauzeit werden die nachgewiesenen Bauleistungen mit einem variablen Satz verzinst. Nach Abnahme und Übergabe der Straße kann der Auftragnehmer vertragsgemäß seine Werklohnforderung gegenüber dem Staat einredefrei an die vorfinanzierende Bank abtreten (forfaitieren). Der Staat refinanziert die Bau- und Finanzierungskosten über einen Zeitraum von zehn Jahren erstmals im Jahr der Abnahme der Bauleistungen (Teile A und B).

Außerdem vergütet das Bauamt die Erhaltungsmaßnahmen nach einem festgelegten Zahlungsplan. Voraussetzung dafür ist, dass die vertraglich vereinbarten funktionalen Anforderungen (z. B. Ebenföchigkeit und Griffigkeit der Fahrbahnoberfläche) erfüllt sind. Die Qualitätsanforderungen sind zum Teil weit höher als im übrigen Staatsstraßennetz.

5.2 Ziele der Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung in Bayern hatte bereits 1994 beim Bau von zwei Staatsstraßen Erfahrungen mit privater Vorfinanzierung gesammelt. In beiden Fällen hatte der ORH betröchtliche Mehrkosten festgestellt.⁵⁶ Der Landtag hatte daraufhin die Staatsregierung ersucht, „... eine private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen auf besonders begründete Ausnahmefälle zu beschränken ...“.⁵⁷

⁵⁶ ORH-Jahresbericht 1997 TNr. 23.

⁵⁷ Landtagsbeschluss vom 24. April 1998 (LT-Drucksache 13/10947 Nr. 2 d).

Vor diesem Hintergrund sieht die Straßenbauverwaltung die „besondere Begründung“ im Sinne des Landtagsbeschlusses für neue Pilotprojekte vor allem in einer Lebenszyklusbetrachtung. In folgenden Bereichen will die Verwaltung Erfahrungen sammeln:

- Kostenvergleich zwischen konventioneller und ÖPP-Verwirklichung
- Innovationen durch ÖPP
- Risikoverteilung bei ÖPP-Projekten.

5.3 Kostenvergleich der Verwaltung

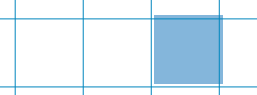
Ungeachtet des Pilotcharakters beider Straßenbauvorhaben machte die Verwaltung ihre Verwirklichung von einem positiven Wirtschaftlichkeitsvergleich abhängig. Für den Kostenvergleich hat die Verwaltung die Ausschreibungsergebnisse mit Schätzkosten für eine konventionelle Realisierung verglichen, weil das Vergaberecht eine so genannte Parallelausschreibung nicht zulässt.

Kostenvergleich für die St 2309 (Mio. €)	geschätzte Kosten	Ausschreibungsergebnis	Vorteil/Nachteil ÖPP
A: Einheitspreisvertrag	10,4	8,7	+ 1,7
B: Funktionsbauvertrag	20,9	19,4	+ 1,5
C: Bauliche Erhaltung	1,8	1,4	+ 0,4
D: Kreditfinanzierung	6,7/6,0*	9,1**	- 2,4/- 3,1
Summe	39,8/39,1*	38,6**	+ 1,2/+ 0,5

* bei gleichen Baukosten ** mit nachträglichem Zinssicherungsgeschäft

Kostenvergleich für die FTO (Mio. €)	geschätzte Kosten	Ausschreibungsergebnis	Vorteil/Nachteil ÖPP
A: Einheitspreisvertrag	5,08	5,00	+ 0,08
B: Funktionsbauvertrag	4,54	4,50	+ 0,04
C: Bauliche Erhaltung	1,45	0,68	+ 0,77
D: Kreditfinanzierung	1,80/2,37*	1,99/2,69*	- 0,19/- 0,32*
Summe	12,87/13,44*	12,17/12,87*	+ 0,70/+ 0,57*

* mit Zinssicherungsgeschäft



Nach Berechnungen des Staatsministeriums der Finanzen wäre die unmittelbare Kreditfinanzierung durch den Staat bei der St 2309 um 2,4 Mio. Euro, bei gleichen Baukosten sogar um 3,1 Mio. Euro günstiger; bei der FTO läge der Vorteil bei 0,19 bzw. 0,32 Mio. Euro. Die Verwaltung kommt dennoch in beiden Fällen zu einem positiven Ergebnis zugunsten von ÖPP.

5.4 Prüfung des Kostenvergleichs

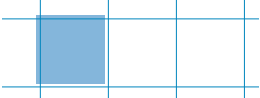
Der ORH hat gemeinsam mit einem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt die Verträge geprüft und dabei den Kostenvergleich der Verwaltung untersucht.

5.4.1 Baukosten

Teil A des Vertrags besteht aus einer konventionellen Leistungsbeschreibung mit Einzelpositionen. Die Verwaltung weist für die St 2309 einen ÖPP-Vorteil von 1,7 Mio. Euro aus. Sie begründet dies neben dem günstigen Zeitpunkt der Ausschreibung vor allem mit der Durchführung der Baumaßnahmen in einem Stück. Demgegenüber hat sie bei der herkömmlichen Errichtung wegen des knappen Haushalts eine zeitliche Streckung und eine Ausschreibung nach Fachlosen unterstellt. Mehrfache Baustelleneinrichtung und -räumung sowie ein ungünstigerer Bauablauf würden erhebliche Mehrkosten auslösen. Nach Ansicht des ORH darf aber nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden. Hätte die Verwaltung im Rahmen ihrer Budgetbewirtschaftung für gleiche Rahmenbedingungen gesorgt, so hätte eine Ausschreibung bei der konventionellen Variante zum gleichen Ergebnis geführt.

Teil B Für den Funktionsbauvertrag geht die Verwaltung bei der St 2309 ebenfalls von beträchtlichen ÖPP-Vorteilen aus. Sie resultieren vor allem aus günstigeren Sonderbauweisen für die Bauwerke. Diese werden aber bei herkömmlichen Ausschreibungen ebenfalls häufig angeboten und beauftragt. Sie sind damit kein ÖPP-spezifischer Vorteil. Die einzige Abweichung besteht in einem etwas teureren Deckenbelag zugunsten eines erhofften geringeren Erhaltungsaufwands, der aber die Baukosten erhöht.

Bei der FTO unterscheiden sich geschätzte Kosten und Ausschreibungsergebnis deutlich geringer. Grund: Die Bauverwaltung konnte wegen des kleineren Leistungsumfangs keine verschiedenen Bauabläufe ansetzen. Hinzu kommen noch zwei weitere Aspekte: Die Verwaltung hat hier bei beiden Varianten die Kosten für eine Dauerzähl-



stelle einbezogen, obwohl diese nur bei der ÖPP-Lösung notwendig ist. Vor allem hat sie bei ÖPP die für die Bauwerke angebotene günstigere „Rahmenbauweise“ berücksichtigt. Diese wäre als Sondervorschlag bei der herkömmlichen Methode aber ebenfalls zu erwarten gewesen. Bei entsprechender Berücksichtigung ergibt sich gegenüber dem errechneten Vorteil von 120.000 Euro sogar ein Nachteil für ÖPP von 245.000 Euro. Hinzu kämen noch Mehrkosten für den teureren Kompaktasphalt. Denn der lässt erst in der Erhaltungsphase (Teil C) Vorteile erwarten.

Fazit des ORH

Wären die Projekte konventionell vergleichbar und zum selben Zeitpunkt ausgeschrieben worden, so wären ähnliche Angebote zu erwarten gewesen. Die errechneten Kostenvorteile bei ÖPP sind daher unrealistisch.

5.4.2 Erhaltungskosten

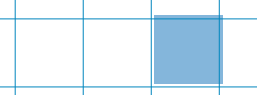
Teil C Der Auftragnehmer soll die nach dem Teil B erstellten Fahrbahnen und Bauwerke 25 Jahre lang erhalten. Der laufende Unterhaltsdienst verbleibt dagegen beim Straßenbauamt. Für die Bewertung des baulichen Zustands schreibt der Vertrag detailliert vor, welche Inspektionen und Kontrollen in welchem Jahr zu erfüllen sind. Außerdem muss der Auftragnehmer ab dem 23. Jahr die Schutzschichten bei den Ingenieurbauten erneuern. Und er muss die je nach Ergebnis der Kontrollen erforderlichen Reparaturen übernehmen.⁵⁸

Für die St 2309 hat der Auftragnehmer im Streckenbau Kosten von 690.000 Euro angesetzt. Der Betrag entfällt im Wesentlichen auf einen einmaligen Deckenbau gegen Ende des 25-Jahres-Zeitraums.

Demgegenüber hat die Straßenbauverwaltung sowohl im 15. als auch nochmals im 25. Jahr einen Deckenbau zu je 480.000 Euro veranschlagt. Nur auf diese Weise ergibt der Vergleich einen Kostenvorteil für ÖPP. Als Gründe wurden die hohe Verkehrsbelastung und gestiegene Anforderungen an die Straßenoberfläche (zum Beispiel Griffigkeit) genannt. Die eigene Praxis sieht aber anders aus: Im Bauamtsbereich erhalten die Staatsstraßen durchschnittlich alle 48 Jahre eine neue Decke.⁵⁹ Selbst bei vergleichbaren Bundesstraßen wird die

⁵⁸ Die nachfolgenden Zahlen sind absolut, ohne Diskontierung.

⁵⁹ Auch dass kritisierte der ORH, s. Jahresbericht 2004 TNr. 22.



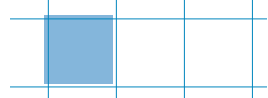
Decke einer Neubaustrecke nicht innerhalb von 25 Jahren zweimal erneuert. Die Straßenbauverwaltung hat aber auch für die Bauwerke (Brücke und Tunnel) zwei aufwendige Sanierungen (insgesamt 950.000 Euro) bei den Schätzkosten angesetzt. Dagegen geht die ÖPP-Variante nur von einer Sanierung mit 517.000 Euro aus. Würde dies ebenso für die konventionelle Variante unterstellt, ergäbe sich auch hier ein rechnerischer Nachteil der ÖPP-Lösung.

Für die FTO stellt sich der Vergleich ähnlich dar. Deshalb kann der ORH auch dort keine Kostenvorteile der ÖPP-Lösung erkennen.

5.4.3 Zusammenfassende Bewertung des Kostenvergleichs

Der Kostenvergleich der Verwaltung beruht auf ungleichen Annahmen. Nur deshalb ergeben sich bei den Bau- und Erhaltungskosten Vorteile für ÖPP. Bei den Finanzierungskosten hat die konventionelle Variante ohnehin einen großen Vorteil, weil sich der Staat günstiger refinanzieren kann. Insgesamt wäre die herkömmliche Verwirklichung jeweils günstiger gewesen. Dabei hat der ORH die Transaktionskosten (Beratung der Verwaltung) durch Externe nicht mitgerechnet.

Das Staatsministerium des Innern (StMI) hält den Wirtschaftlichkeitsvergleich dagegen für realistisch. Sein Ziel sei es, der bisherigen konventionellen Projektrealisierung die neuartige ÖPP-Variante gegenüberzustellen und zu erproben. Es sei nicht sachgerecht, bei der konventionellen Variante fiktiv Elemente aus der ÖPP-Variante zu berücksichtigen. Sie gäbe es dort in der Praxis nicht regelmäßig, wie etwa den Funktionsbauvertrag oder die Vergabe an einen Generalunternehmer. Es sei gerade charakteristisch für die Pilotprojekte, dass dort diese Elemente erst erprobt werden. Der Vorteil des Funktionsbauvertrags liege nicht nur darin, günstigere Sonderbauweisen zu fördern, sondern wesentlich im Lebenszyklusansatz. Dass der Auftragnehmer über die gesetzliche Gewährleistungszeit von fünf Jahren hinaus für den Erhaltungszeitraum von 25 Jahren Verantwortung trage, verstärke den Anreiz, dauerhaft und erhaltungsfreundlich zu bauen. Sofern sich einzelne Elemente der ÖPP-Vorhaben bewähren würden, könne die Bauverwaltung diese künftig auch bei konventioneller Finanzierung anwenden.



Diese Argumentation kann nicht überzeugen. Funktionsbauvertrag und Generalunternehmervergabe sind auch jetzt schon bei herkömmlichen Bauweisen rechtlich möglich. Um zu testen, ob beide Elemente zu kostengünstigeren Lösungen führen, hätte es nicht der teureren privaten Vorfinanzierung bedurft. Nur um diese im Wirtschaftlichkeitsvergleich rechnerisch zu kompensieren, wurden verschiedene Sachverhalte gegenübergestellt.

5.5 Innovationen bei den Pilotvorhaben

Die Straßenbauverwaltung will mit dem Pilotvorhaben auch erproben, ob und welche Anreize für Innovationen aus der Lebenszyklusbetrachtung und dem Funktionsbauvertrag entstehen. Grundsätzlich sind die Möglichkeiten aber begrenzt. Denn die Straßenplanung durch Planfeststellungsbeschluss ist fixiert und die technischen Vorschriften der Varianten im Straßenaufbau weitgehend erfasst. Deshalb enthalten die Angebote – wie zu erwarten war – nur wenige Ansätze für Innovationen, die über die bisher schon üblichen Sonderanschläge bei Bauwerken hinausgehen.

Der Auftragnehmer rechnet mit einem niedrigeren Erhaltungsaufwand, wenn er qualitativ höherwertiger baut. Sollten die Erfahrungen mit den beiden Pilotprojekten dies als wirtschaftlich erweisen, so müsste die Straßenbauverwaltung künftig konsequenterweise höhere Standards planen. Ähnliches gilt für die Bereiche Bauablaufplanung und Massendisposition. In ihnen sieht die Verwaltung ein größeres Innovationspotenzial. Dennoch sah sie sich bisher nicht in der Lage, diese Rahmenbedingungen für konventionelle Ausschreibungen von größeren Staatsstraßenprojekten zu schaffen. Der ORH hält es für unverständlich, dass diese zweifellos bestehenden Vorteile nur über den teureren Weg der privaten Vorfinanzierung nutzbar sein sollen.

5.6 Risikoverteilung

Die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner während des Lebenszyklus eines Bauwerks⁶⁰ soll Effizienzgewinne erschließen. Und zwar dadurch, dass Projektrisiken jeweils derjenige Vertragspartner übernimmt, der sie effizienter tragen kann. Dies zu testen war ein weiteres Ziel der Pilotprojekte. Die Bauverwaltung hat für die St 2309 die Risiken intern bewertet. Der ORH beurteilt das wie folgt:

60 hier begrenzt auf 25 Jahre – Jahresbericht 2006 – Beiträge zur Wirtschaftlichkeit.



Risiko von Kostensteigerungen

Das Risiko von Kostensteigerungen liegt beim Generalunternehmer. Die Zusammenfassung aller Straßen- und Ingenieurbauten in einem großen Gesamtauftrag lässt einen günstigeren Gesamtpreis erwarten als bei losweiser Vergabe. Die Beauftragung eines Generalunternehmers ist allerdings auch außerhalb von ÖPP möglich. Das StMI begründet die einseitige Wertung damit, dass sonst die Vorteile von ÖPP nicht ausreichend zum Tragen kämen.

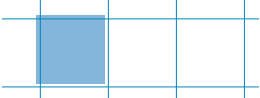
Risiko des Projektmanagements

Da der Auftragnehmer auch die Finanzierung übernimmt, kann er über die Mittelbereitstellung den Bauablauf entsprechend den betrieblichen Verhältnissen sehr gut steuern. Die gegebene Mittelausstattung gestatte es nach Ansicht des StMI nicht, einen optimalen Bauablauf bei großen Staatsstraßenprojekten zu finanzieren. Denn dann könnten die Straßenbaumittel nicht wie bisher regional ausgewogen verteilt werden. Nach Auffassung des ORH gebietet es der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, den Bauablauf auch bei konventioneller Ausschreibung durch entsprechende Rahmenbedingungen zu optimieren. Im Übrigen engen ÖPP-Vorhaben, die zulasten künftiger Staatsstraßenhaushalte abfinanziert werden müssen, die Spielräume noch mehr ein. Damit verschärfen sie die vom StMI geschilderte Problematik.

Insolvenzrisiko

Das Risiko des Bauherrn, dass ein Bauunternehmen während der Bauphase insolvent wird und damit zusätzliche Kosten entstehen, verringere sich aufgrund der privaten Vorfinanzierung. Der Staat müsse hier keine Zahlungen leisten.

Tatsächlich führt die private Vorfinanzierung durch Bankkredit in der Bauphase nicht zu direkten Zahlungen der Straßenbauverwaltung an den Auftragnehmer. Der Staat muss vielmehr erst nach Abnahme der Bauleistungen den abgetretenen Werklohnanspruch und die Kreditzinsen ratenweise an die Bank begleichen. Diese kann aber bei Insolvenz des Bauunternehmens verlangen, dass der Forderungskauf und die Abtretung des Werklohnanspruchs rückgängig gemacht werden. Dann besteht wieder eine ausschließliche Leistungsbeziehung zwischen Bauamt und Baufirma.



Das Bauamt muss im Insolvenzfall unabhängig von der Realisierungsvariante die restlichen Baumaßnahmen neu ausschreiben und vergeben. Das bedeutet Zeitverlust, Mehraufwand und erhöhte Kosten. Das StMI argumentiert: Dieser Schaden könnte bei der ÖPP-Variante durch Aufrechnung besser geltend gemacht werden. Allerdings lässt das Insolvenzrecht Aufrechnungen generell nur eingeschränkt zu.

Erhaltungsrisiko

Das Risiko, dass bald nach Ablauf der Gewährleistungszeit Mängel auftreten und entsprechende Sanierungskosten anfallen, trägt beim Funktionsbauvertrag der Auftragnehmer. Das Erhaltungsrisiko muss ein Bieter, so wie jedes andere Risiko, durch kalkulatorische Zuschläge berücksichtigen. Die Verwaltung geht insoweit davon aus, dass er dieses Risiko kostengünstiger beherrschen kann, wenn ihm sowohl der Bau als auch die Erhaltung obliegen. Der Auftragnehmer habe in der Erhaltungsphase eine relativ große zeitliche Dispositionsfreiheit. Der Zeitpunkt von Erhaltungsmaßnahmen könne optimal gewählt werden. Dagegen müssen diese bei konventioneller Realisierung oftmals aufgrund knapper Haushaltsmittel verschoben werden.

Nach Auffassung des ORH entfiere der Vorteil, wenn die für notwendige Erhaltungsmaßnahmen erforderlichen Haushaltsmittel so bereitstünden, wie sie die Bauverwaltung den Unternehmen in den ÖPP-Verträgen zugesichert hat. Im Übrigen wird die Projektphase Betrieb/Erhaltung, anders als bei Autobahnabschnitten im Rahmen von Betreibermodellen, nur eingeschränkt übertragen. So verbleibt sinnvollerweise der gesamte Betriebsdienst wegen der kurzen und innerhalb des zusammenhängenden Staatsstraßennetzes liegenden Strecke bei der Straßenbauverwaltung. Aber auch die Erhaltung wird nur teilweise übertragen: Die Abgrenzungen zwischen den Teilen A und B haben zur Folge, dass das Bauamt für Teilbereiche (Entwässerungsanlagen, Bankette, Böschungen etc.) zuständig bleibt.

Fazit des ORH

Im Ergebnis führt somit auch die Risikobewertung nicht zu Vorteilen für ÖPP, die die Mehrkosten aus der privaten Kreditfinanzierung ausgleichen könnten.



5.7 Eignung der Pilotvorhaben

Vor der Entscheidung, die Bauvorhaben im Rahmen eines ÖPP-Modells zu verwirklichen, hätte jeweils deren Eignung geprüft werden müssen. Und zwar hinsichtlich der fünf Projektphasen: Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Erhaltung, Verwertung. Die beiden Pilotprojekte wurden jedoch im Doppelhaushalt 2005/2006 ohne einen solchen Eignungstest veranschlagt.

Nach Ansicht des StMI dienen die beiden Pilotprojekte dazu, praktische Erfahrungen mit ÖPP zu gewinnen. Es will auf der Grundlage dieser Erfahrungen Kriterien für einen Eignungstest entwickeln. Dieser formuliere im Wesentlichen die wirtschaftlichen Erwartungen an ein Projekt im Vorfeld einer Ausschreibung. Und er prüfe mit dem Ziel, ob ÖPP als Beschaffungsvariante weiterzuverfolgen sei. Das sei für die beiden Vorhaben zu bejahen gewesen. In beiden Fällen hätten die Größe und Komplexität erwarten lassen, dass die systemimmanenten Vorteile von ÖPP die Nachteile der privaten Vorfinanzierung kompensieren können.

Demgegenüber hätte nach Auffassung des ORH ein vorgeschalteter Eignungstest für beide ÖPP-Projekte zu einem negativen Ergebnis führen müssen, wenn die vorgenannten Kriterien herangezogen worden wären.

5.8 Gesamtbewertung

Der ORH fasst das Ergebnis seiner Prüfungen wie folgt zusammen:

Ein realistischer Kostenvergleich lässt keine Vorteile der ÖPP-Lösung gegenüber einer herkömmlichen Verwirklichung erkennen. Kostenersparnisse entstehen, wenn ohne zeitliche Streckung gebaut werden kann. Dies wäre auch nach der konventionellen Methode möglich gewesen. Gleiches gilt für die Kostenvorteile bei der Vergabe an Generalunternehmer gegenüber einer Aufteilung in Fachlose gemäß den Mittelstandsrichtlinien.

Jedes ÖPP-Vorhaben verursacht genau wie eine unmittelbare Kreditaufnahme auch langfristige finanzielle Belastungen für die Zukunft. Es engt den künftigen Handlungsspielraum entsprechend ein.



6. Landesrechnungshof Bremen

Stichwort: Verfahrensdefizite Schulzentrum Rockwinkel

Die städtische Deputation für Bildung hatte im November 2003 entschieden, das Schulzentrum (SZ) Rockwinkel um eine gymnasiale Oberstufe zu ergänzen. Im folgenden Jahr wurden die notwendige Sanierung des Bestandes sowie bauliche Erweiterungsmaßnahmen beschlossen.

Nach europaweiter Ausschreibung als Public-Private-Partnership (PPP)-Maßnahme wurde im Jahr 2005 der Bewerber mit den Um- und Neubauten einschließlich der Finanzierung beauftragt, der das beste Angebot abgegeben hatte. [...]

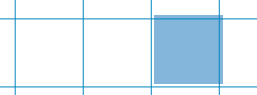
6.1 Vergleichende Analyse vom September 2004

Das Bildungsressort hatte eine Beratungsgesellschaft beauftragt, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens in einer Modellrechnung zu untersuchen. Sie sollte einen Eigenbau mit Kommunalkreditfinanzierung und alternative Finanzierungsmodelle vergleichen. Die Analyse wurde im September 2004 fertig gestellt.

Die Beratungsgesellschaft hat mithilfe von Barwertrechnungen den Eigenbau einschließlich Finanzierung sowie zwei PPP-Modelle mit privater Vorfinanzierung analysiert. Der Barwert stellt den heutigen Wert zukünftiger Zahlungen dar. Bei Annahme gleicher Baukosten hat die Gesellschaft für die PPP-Modelle niedrigere Barwerte ermittelt und beide im Vergleich zum Eigenbau als vorteilhaft bezeichnet. Der Abstand zwischen der wirtschaftlicheren PPP-Lösung und dem Eigenbau lag bei rund 1,3 %.

Ergänzend hat die Beratungsgesellschaft unter Hinweis auf Erfahrungen aus anderen Projekten mit alternativer Finanzierung beim günstigeren der beiden PPP-Modelle pauschal um 10 % niedrigere Baukosten unterstellt. Mit dieser Vorgabe verringerte sich der Barwert um rund 10 % und lag damit deutlich unter den Barwerten der Vergleichsmodelle.

Die Beratungsgesellschaft hat die Verringerung der Baukosten auf das Ergebnis eines Gutachtens des Bundes zu „PPP im öffentlichen Hochbau“ aus dem Jahr 2003 gestützt. Diese Auswertung von 46 Projekten mit alternativer Finanzierung hatte ergeben: Deren Ausschreibungsergebnisse lagen im Vergleich zu den geplanten Baukosten im Mittel um rund 20 % günstiger.



Aufgrund des Berechnungsergebnisses hat die Beratungsgesellschaft empfohlen, den „Neu- und Umbau des SZ Rockwinkel im Rahmen eines alternativen Realisierungsmodells europaweit auszuschreiben“. Die Ausschreibung wurde im März 2005 veröffentlicht. Die Angebote wurden bis August 2005 ausgewertet.

6.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich vom September 2005

Nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens hat das Beratungsunternehmen einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen dem ausgewählten PPP-Modell und einer konventionellen Beschaffung erarbeitet. Ihn hat das Beratungsunternehmen im September 2005 vorgelegt.

Die Berechnungen zeigten einen Barwertvorteil der PPP-Variante in Höhe von rund 13,7 % gegenüber der Eigenbaulösung.

Die maßgebliche Ursache dieser Differenz war in den unterschiedlichen Baukosten begründet. Sie wurden bei der PPP-Variante gemäß dem Angebot des Bestbieters mit rund 9,6 Mio. Euro angesetzt. Dagegen wurde für die konventionelle Beschaffung mit rund 11,2 Mio. Euro ein um rund 16,7 % höherer Betrag zugrunde gelegt.

Die Beratungsgesellschaft hat festgestellt: Bremen kann mit dem ausgewählten PPP-Modell die Baumaßnahme in Rockwinkel erheblich günstiger als bei einem herkömmlichen Vorgehen durchführen.

Anfang September 2005 hat der Senat auf Vorschlag des Senators für Bildung und Wissenschaft beschlossen, den wirtschaftlichsten Anbieter mit den Um- und Neubauten einschließlich Finanzierung zu beauftragen.

6.3 Beurteilung: Vergleichende Analyse vom September 2004

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es nicht sachgerecht ist, die durchschnittlich erzielten und erwarteten Effizienzgewinne ausgewählter Vorhaben pauschal auf andere Maßnahmen zu übertragen. Einer Lösungsvariante reduzierte Baukosten zu unterstellen, kann nur dazu führen, dass sich dieser Vorteil in ähnlichem Umfang im Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung widerspiegelt.

6.4 Beurteilung:

Wirtschaftlichkeitsvergleich vom September 2005

Die Beratungsgesellschaft hat ein aus einer Ausschreibung entwickeltes und optimiertes Angebot der Kostenschätzung für die Eigenbaulösung gegenübergestellt. Sie hat damit Ausschreibungsergebnisse mit Daten eines Vorentwurfs verglichen, die zu diesem frühen Zeitpunkt noch Sicherheitsaufschläge enthielten. So zum Beispiel für nicht vorhersehbare Preisänderungen aus konjunkturellen Gründen.

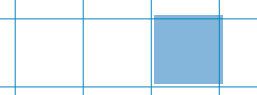
Das Bildungsressort hat darauf hingewiesen, dass das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs vom September 2005 mit den „tatsächlich erzielten Ergebnissen“ die Voraussage der Analyse vom September 2004 bestätigt habe. Im Ergebnis der tatsächlichen Ausschreibung (und nicht in einer Vergleichsarbeit über Schätzkosten) läge das beauftragte privatwirtschaftliche Modell rund 15 % unter der Eigenlösung.

Der Rechnungshof hat noch einmal daran erinnert, dass ein ergebnisoffener Vergleich nur dann gegeben ist, wenn auch für die alternative Projektdurchführung in einer Konkurrenzsituation ermittelte Daten vorliegen.

6.5 PPP-Modell bevorzugt

Das Bildungsressort hat nach den dem Rechnungshof vorliegenden Akten erstmalig in der Vorlage Nr. G 74 vom 2. November 2004 für die Sitzung der städtischen Deputation für Bildung am 4. November 2004 die Absicht geäußert, die Maßnahme als PPP-Projekt realisieren zu wollen. Zu diesem Zeitpunkt lag noch kein Ergebnis der Ausschreibung vor. Das war erst ein knappes Jahr später der Fall. [...]

In der Vorlage für die Sitzung des Senats am 6. September 2005 wird für den herkömmlichen Eigenbau eine um ein Jahr und acht Monate längere Bauzeit gegenüber der PPP-Lösung angegeben. Zum Zeitpunkt der endgültigen Beschlüsse im September 2005 war eine Entscheidung zugunsten der Haushaltslösung nicht mehr möglich: Bei einer Haushaltslösung hätte die zeitliche Planung nicht eingehalten werden können, die die Fertigstellung der Gebäude zum Schuljahresbeginn 2006/2007 vorsah. Eine echte Alternative war damit zu diesem Zeitpunkt nicht mehr gegeben.



Das Bildungsressort hat bestritten, dass die Entscheidung zugunsten einer PPP-Lösung bereits im November 2004 gefallen sei. Es habe allerdings die Absicht gehabt, „erstmalig auch für den Bildungsbereich, für einen Schulbau konkret den Vergleich öffentliche Eigenlösung zu privatwirtschaftlicher Erstellung durchzuführen“.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ressort möglichst eine PPP-Lösung wollte. Dafür spricht der Wortlaut der Vorlage für die städtische Deputation für Bildung vom November 2004. Dort heißt es: „Der Senator für Bildung beabsichtigt, die Maßnahme über private Investoren (PPP-Modell) zu realisieren.“

Unabhängig davon, ob sich das Ressort frühzeitig auf eine PPP-Lösung festgelegt hatte, wäre im September 2005 bei einem ergebnisoffenen Verfahren ein Eigenbau nicht mehr in Betracht gekommen: Für eine rechtzeitige Fertigstellung des Baus wäre es bei der unterstellten längeren Bauzeit zu spät gewesen.

Jahresbericht 2007

7. Landtag Baden-Württemberg

Stichwort:

Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsvarianten im Hochbau

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2005 Nr. 4 – 3315.0/54 nimmt das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium und dem Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen, die Landesregierung zu ersuchen zu berichten, [...]

- ob sie die Auffassung des Wirtschaftsministers des Landes teilt, dass durch von der Landesregierung als PPP-Modelle (Public-Private-Partnership) bezeichnete Leasing-Verfahren die Kosten für das Land um 10 bis 20 % sinken würden.
- ob sich ihre Schätzung der möglichen Kostensenkung auf PPP-Modelle der so genannten ersten Generation (Bau und Finanzierung) beziehen oder auch auf die so genannten PPP-Modelle der zweiten Generation (Lebenszyklus orientierte Betreibermodelle). Und außerdem, wie sich durch das neue ÖPP-Gesetz die Kostenkalkulation verändern wird.

Das Land Baden-Württemberg führt im Bereich des Staatlichen Hochbaus seit vielen Jahren so genannte PPP-Projekte der ersten Generation durch. Bei diesen Maßnahmen werden die Bauleistung, die Baumanagementleistung und die Finanzierung durch einen privaten Bieter aus einer Hand erbracht. Das Land bezahlt die Leistung des Privaten nach Fertigstellung über einen Zeitraum von derzeit etwa 20 Jahren.

Zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Lösung für das Land wurde in den meisten Fällen neben dem Investorenangebot auch der Eigenbau mit Haushaltsfinanzierung alternativ ausgeschrieben. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich zeigte, dass in den letzten 10 Jahren etwa in der Hälfte der ausgeschrieben Fälle die Investorenlösung die günstigere Variante für das Land war. Der Barwertvorteil für die eine oder andere Alternative bewegte sich allerdings immer in einem engen Bereich zwischen 0 und 5%. Kosteneinsparungen in der Größenordnung von 10 bis 20% konnten bei diesen Maßnahmen nicht festgestellt werden.

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 13 / 4600, 13. Wahlperiode, 11.08.2005.

8. Landschaftsverband Rheinland

Stichwort: Haushalt/Wirtschaftlichkeit

Neben 143 kreisangehörigen Kommunen befinden sich zurzeit 19 Großstädte und vier Kreise in NRW in der Haushaltssicherung. 27 Kommunen haben das Haushaltssicherungskonzept verlassen. Aber das ist kein Grund zum Jubeln. Davon haben 21 dies nur deswegen verlassen, weil sie auf NKF umgestellt haben.

Das heißt auf gut Deutsch: Sie buchen jetzt ihr strukturelles Defizit gegen Eigenkapital, gegen Vermögen. Wenn das vorbei ist, ist die Situation für sie im Anschluss noch schlechter als bisher. [...]

Wo sind die Lösungen? Neben einer Gemeindefinanzreform ist es die Privatisierung kommunaler Aufgaben.

Aufgrund des aktuellen Zeitgeistes hat man den Eindruck, dass öffentliche Einrichtungen per se als bürokratisch und ineffizient angesehen werden. Das Versprechen, nach einer Privatisierung werde alles qualitativ besser, kundenfreundlicher und billiger, hält in vielen Fällen einer empirischen Überprüfung nicht stand.

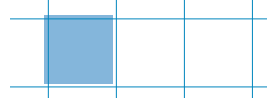
[...] Natürlich gibt es auch positive Beispiele. Es gibt aber genauso viele Beispiele, die zeigen, wie effizient öffentliche Unternehmen und Einrichtungen arbeiten können.

Wir selbst – und ich hatte das in verschiedenen Gremien schon berichtet – haben mit unserem PPP-Versuch (Neubau Tagesklinik Heinsberg) ganz praktisch erlebt, wie Wirtschaftlichkeitsanalysen zwischen privater und öffentlicher Projektrealisierung aussehen.

Wir haben uns Wochen mit dem Berater unterhalten. Er hat am Ende entnervt unsere Wirtschaftlichkeit akzeptiert und die Welt nicht mehr verstanden, weil er immer davon ausging: Die private Lösung muss wirtschaftlicher sein. Nachdem er sich mit uns wochenlang beschäftigt hatte, hat er gemerkt: Das stimmt nicht.

[...] Er verstand die Welt nicht mehr, aber er hat sich mit seinem Gutachten fair geäußert. Wir haben das dementsprechend im Bau-, Finanz- und Wirtschaftsausschuss vorgestellt.

Aber die Diskussion geht weiter. Ob Wohnungsgesellschaften oder Krankenhäuser, ob Sparkassen oder Pflegeheime: Man hat oft den Eindruck, es gibt in der Republik so etwas Ähnliches wie einen Räumungsschlussverkauf. Motto: „Alles muss raus!“



Mit dem Verkauf ihres Vermögens sollen die Kommunen wieder gesunden. Dabei übersieht man zum Beispiel, dass die Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen allein in Höhe von 13,7 Milliarden Euro nicht für Investitionen benötigt werden. Es gab übrigens in 2007 noch einmal einen Anstieg von 1,2 Milliarden Euro. Mit diesen Kassenkrediten werden ausschließlich laufende Ausgaben finanziert.

Immer wenn es Kommunen schlecht geht, erhoffen Investoren, billig hohe Vermögenswerte zu erhalten. Populär ausgedrückt möchte ich es so bezeichnen: Das Eigenkapital ist jener Teil des Vermögens einer Kommune, das der Bürgerschaft gehört – und nicht den Banken.

Bei dem Verkauf öffentlichen Vermögens handelt es sich auch bilanztechnisch, wenn der Bilanzwert dem Zeitwert entspricht, nicht um eine Steigerung des kommunalen Vermögens. Sondern es handelt sich lediglich um einen Tausch von Sachvermögen in Geldvermögen. Die Kommune wird also keinesfalls reicher. Sollte die gewonnene Liquidität zur Entschuldung genutzt werden, kommt natürlich eine Zinersparnis hinzu. Doch oft wird dieses Geld direkt wieder konsumtiv eingesetzt. Das heißt, auch dieser Effekt tritt im Prinzip nicht auf.

Nach der Vermögensveräußerung ist man in der Regel schlechter dran, wenn der Effekt aufgebraucht ist.

Quelle: Erster Landesrat und Kämmerer Voigtsberger zum Entwurf der Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2008 mit Haushaltsplan und Anlagen in der 13. Tagung des LVR-Landschaftsverbandes Rheinland vom 11. Januar 2008.

9. Bäder – Stadt Münster

Stichwort: Eigenerstellung/Wirtschaftlichkeit/Mittelstand

Dass die Verwaltung jetzt auf die „Eigenleistung der Stadt Münster“ setzt, ist laut Klas (Ratsherr, GAL) nur die halbe Wahrheit: „Die mehr als 25 Mio. Euro für die Bädersanierung können jetzt bei den Münsteraner Bau- und Installationsfirmen für Umsatz und Beschäftigung sorgen.“

Bei den beiden bisherigen PPP-Projekten sei das Geld der Stadt bekanntlich in Bielefeld (Sporthallen) beziehungsweise im Rheinland (KITA Roxel) gelandet. Die jetzt vorgeschlagene „konventionelle Vergabe“ der Planungs- und Bauleistungen lasse dagegen durch die Bildung von Losen eine „handwerks- und mittelstandsfreundliche Umsetzung in Münster und in der Region“ zu.

„Endlich ist die Hängepartie zu Ende, die Bädersanierung kann mit Volldampf beginnen“, freut sich Bernd Leuters, der Bauexperte der grünen Fraktion. „Das Rumgehampele mit PPP hat mehr als ein halbes Jahr Zeit und viel Geld für Beraterleistungen gekostet“, fügt er hinzu. Der Zeitverzug wäre nach Meinung der Grünen nicht nötig gewesen. Denn bereits 2006 habe die Verwaltung dem Rat berichtet, dass die Bäderwirtschaft der Stadt Münster sowohl bautechnisch als auch wirtschaftlich so leistungsfähig sei, dass eine PPP-Sanierung kaum vorteilhaft ausfallen könne.

„Trotzdem musste die Verwaltung den lahmen Gaul PPP weiter reiten, weil die FDP sonst ihr Gesicht verloren hätte“, ruft Leuters in Erinnerung. Zusätzlich offenbare die Verwaltung jetzt, dass die von der Beratungsfirma Ernst & Young empfohlene PPP-Ausschreibung mit großer Wahrscheinlichkeit zu Vergabebeschwerden unterlegener Bieter hätte führen können. „Wir wollen Bäder sanieren und nicht Rechtsanwälte und Gerichte beschäftigen“, bekräftigt Leuters den Unmut der Grünen über das bisherige Verfahren und die im Ergebnis nutzlosen Beraterkosten.

„Ich gehe davon aus, dass die Bau- und die Bäderverwaltung die Sanierung jetzt zügig anpacken und bis Ende 2010 abschließen“, äußert Klas seine Zuversicht über den weiteren Gang der Sanierung. Unzufrieden sind die Grünen nach wie vor mit der Schließung des Südbades. „Das Südbad ist als Schul- und Vereinsbad in der Innenstadt nicht zu ersetzen“, kritisiert Klas. Er betont, dass seine Fraktion die Südbadinitiative weiter in ihrem Kampf für den Erhalt dieses Hallenbades unterstützen wird.

Quelle: www.gruene-muenster.de

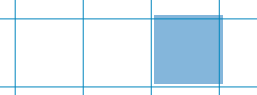
10. Sporthalle – Gemeinde Halstenbek

Stichwort: Wirtschaftlichkeit

Die Sporthalle kostet die Gemeinde rund 5,8 Mio. Euro, zuzüglich der Finanzierungskosten. Die Betriebskosten schlagen mit 152.000 Euro jährlich zu Buche. Hinzu kommen jährliche Preissteigerungen sowie zusätzliche Sach- und Personalkosten der Gemeinde.

Ende August 2007 wurde in der Gemeinde Kummerfeld nach einjähriger Bauzeit eine neue Dreifeldsporthalle in Betrieb genommen. Diese ansehnliche und gut ausgestattete Sporthalle wurde gemeinsam von der Gemeinde Kummerfeld und dem Kummerfelder SV in herkömmlicher Weise errichtet. Sie kostete knapp 2,7 Mio. Euro. Abzüglich der Zuschüsse in Höhe von 310.000 Euro musste die Gemeinde für die Sporthalle netto weniger als 2,4 Mio. Euro aufbringen. Die jährlichen Folgekosten für diese Sporthalle betragen 40.000 Euro (vgl. Protokoll der Jahreshauptversammlung des KSV vom 22.03.2007, TOP 11).

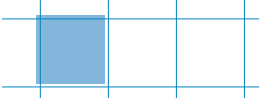
Demgegenüber muss die Gemeinde Halstenbek für den Bau ihrer neuen, schlichteren Dreifeldsporthalle 25 Jahre lang jährlich 231.400 Euro aufbringen, insgesamt also 5.785.000 Euro. Zusätzlich müssen 25 Jahre lang für den Betrieb und den Unterhalt der Sporthalle Zahlungen an die Firma Goldbeck geleistet werden, die anfangs 152.000 Euro betragen und jährlich an die Preissteigerungen angepasst werden. Um diese Beträge aufbringen zu können, wird die Gemeinde Kredite in entsprechender Höhe aufnehmen müssen. Die Zinsen hierfür belasten den Haushalt der Gemeinde zusätzlich. Weil in den Zahlungen an die Firma Goldbeck bereits die Kosten für die Finanzierung des Vorhabens enthalten sind, zahlt die Gemeinde für die Finanzierung der Sporthalle doppelt. Zusätzlich trägt die Gemeinde die Kosten für den Ersatz von Schäden am Inventar aus der Regelnutzung der Halle sowie für Vandalismusschäden, die 170 Euro im Monat übersteigen. Hinzu kommen direkte Zahlungen der Gemeinde für: Versicherung des Gebäudes, Ausstattung, Unterhaltung der Außenanlagen, Winterdienst. Für die Überwachung der Vertragsleistungen – der Projektvertrag enthält zahlreiche Regelungen, die Handlungsrechte und -pflichten auslösen – entstehen außerdem bei der Gemeinde Personalkosten.



Der Vergleich mit der zeit- und ortsnah errichteten Kummerfelder Sporthalle belegt, dass das betriebene ÖPP-Verfahren nicht zu einem wirtschaftlichen Angebot geführt hat. Die am Anfang des Verfahrens aufgestellte Behauptung, die Sporthalle ließe sich als ÖPP-Vorhaben kostengünstiger verwirklichen als auf konventionelle Weise, ist durch die Wirklichkeit widerlegt worden. Zwar sind die Berater der Gemeinde in ihrem Wirtschaftlichkeitsnachweis vom 31. August 2007 zu dem Ergebnis gekommen: Das Angebot der Firma Goldbeck ist bei einem Barwertvergleich um 7,3% günstiger als eine Eigenrealisierung durch die Gemeinde. Aber dieses Ergebnis kommt nur deshalb zustande, weil die Wirklichkeit ausgeblendet und die Eigenrealisierung schlecht gerechnet wurde.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung heißt es einleitend: Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit ist nach dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ aus 2006 erfolgt. Tatsächlich wurden nicht einmal die Regeln dieses ÖPP-freundlichen Leitfadens eingehalten. Der konventionelle Vergleichswert (Public Sector Comparator – PSC) muss danach mit großer Sorgfalt erstellt werden (4.3.2.1 des Leitfadens). Als Mindestanforderung ist im Hochbau eine Kostenermittlung in der Gliederung der DIN 276 auf der Basis von Kostenkennwerten (Richtwerten) vorzunehmen (4.3.2.3.1 des Leitfadens). Nach der grundlegenden vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom 15. Januar 2007, die im Laufe des Verfahrens nur noch fortzuschreiben war, wurden die Baukosten bei einer Realisierung der Sporthalle durch die Gemeinde aber ohne Kostenermittlung anhand der DIN 276 auf 3,2 Mio. Euro geschätzt.

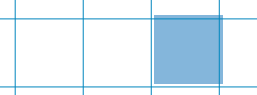
Zu dieser viel zu hohen Schätzung kam es, weil die relativ niedrigen Baukosten der in den letzten Jahren in der Region verwirklichten Dreifeldsporthallen (Alveslohe, 2001, 2,31 Mio. Euro; Embsen, 2002, 1,8 Mio. Euro; Hamburg-Blankenese, 2002, 2,4 Mio. Euro; Holm, 2003, 2,35 Mio. Euro; Neumünster, 2003, 2,47 Mio. Euro; Cloppenburg, 2003, 2,67 Mio. Euro; Hamburg-Süderelbe, 2005, 2,25 Mio. Euro; Bleckede, 2006, 2,57 Mio. Euro; Kummerfeld, 2006, 2,67 Mio. Euro) gemittelt wurden. Dieser Mittelwert wurde nochmals mit einem Wert des bundesweiten Baukosteninformationssystems der Architekten- und Ingenieurkammern (4 Mio. Euro) sowie einem Wert aus der Literatur (3,46 Mio. Euro) verrechnet (vgl. 8. Ergänzung zur Vorlage 60/06). Hier liegt methodisch und inhaltlich einer der grundlegenden Fehler der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.



Im abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis vom 31. August 2007 wurden die Baukosten bei einer Realisierung der Sporthalle durch die Gemeinde nochmals auf nunmehr 3,32 Millionen Euro erhöht: „Aufgrund der sehr dynamischen Entwicklung im Bausektor“, die zwischen Mai 2006 und Mai 2007 zu einer Preissteigerung von 7,8 % geführt habe. Das inzwischen ausgehandelte und bewertete Angebot der Firma Goldbeck wies demgegenüber aus, dass deren Sporthalle für 2,8 Millionen Euro errichtet werden sollte (vgl. Protokoll des Verhandlungsgesprächs vom 10.7.2007, B. 6.). Die Summe hält sich damit im Rahmen der Baukosten vergleichbarer Sporthallen. Entgegen dem Leitfaden für die Ermittlung des PSC wurde beim abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis immer noch kein realitätsgerechter Baupreis zugrunde gelegt. Dies beruht wohl nicht auf Unfähigkeit, sondern dürfte eine dreiste Manipulation des Wirtschaftlichkeitsnachweises darstellen. Denn trotz weiterer ÖPP-günstiger Annahmen war das Angebot der Firma Goldbeck nicht konkurrenzfähig.

Für die Finanzierung bei einer Realisierung der Sporthalle durch die Gemeinde wurden Bankkonditionen für Kommunen (Zinssatz 4,79 %) zu Grunde gelegt. Und das, obwohl die Gemeinde bei einer Eigenrealisierung für 70 % der Baukosten ein zinsgünstiges Darlehen aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF) in Anspruch nehmen könnte. Entgegen dem Leitfaden (4.3.2.3.3) wurden auch zur Verfügung stehende Eigenmittel aus der Allgemeinen Rücklage und aus Schadenersatz für das „Knick-Ei“ nicht berücksichtigt.

Die Ermittlung der Kosten für den Betrieb der Sporthalle (Betriebskosten inklusive Instandhaltung und -setzung), bei einem Betrieb der Sporthalle durch die Gemeinde, wurde „auf Basis der Erfahrungen des bisherigen Betriebs der im Gemeindeeigentum befindlichen Gebäude“ geschätzt. Aus den Haushaltsdaten für 2006 wurden Kennzahlen (EUR/m² bzw. Mengenverbräuche pro Jahr) gebildet und auf die Sporthalle umgerechnet. In das Berechnungsmodell wurden zusätzlich 1,2 % der Baukosten für die bauliche Instandhaltung aufgenommen. In der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergaben sich 112.000 Euro. Im abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis wurden 135.509 Euro errechnet, die die Gemeinde angeblich aufbringen müsste, würde sie die Sporthalle selbst betreiben.

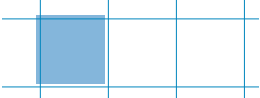


Zu diesen Summen wurde bei der PSC-Variante ein mit zu finanzierender Risikokostenzuschlag hinzugerechnet, der in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit 380.000 Euro Barwert beziffert wird. Dem abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis lässt sich nicht mehr entnehmen, welcher Wert für den Risikokostenzuschlag in die Berechnung eingestellt wurde.

Auf der anderen Seite des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wurde das Angebot der Firma Goldbeck schöngerechnet. Kosten, die bei der Gemeinde verbleiben oder der Gemeinde durch das ÖPP-Projekt entstehen, wurden nicht zu Lasten des ÖPP-Projekts in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen. Dabei handelt es sich zum einen insbesondere um die bei der Gemeinde verbleibenden Zinslasten für die Zahlungen an die Firma Goldbeck. Und um das von der Gemeinde zu tragende Schadensrisiko sowie die Personalkosten für die Überwachung der Vertragsleistungen.

Zum anderen ist das bei der Gemeinde verbleibende Erfüllungs- und Finanzierungsrisiko nicht bewertet und zu Lasten des ÖPP-Projekts im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt worden. Die Gemeinde ist verpflichtet, bei einem Verkauf der Forderungen, die die Firma Goldbeck wegen des Baus und Betriebs der Sporthalle gegen die Gemeinde hat, gegenüber dem Käufer der Forderungen „unbedingt und unwiderruflich“ auf folgendes zu verzichten: „Auf die Geltendmachung jeglicher bereits bestehender oder erst zukünftig, auch in Folge höherer Gewalt, entstehender Einreden, Einwendungen oder Aufrechnungsrechte, die sie dem Auftragnehmer [d. h. der Firma Goldbeck] entgegenhalten könnte“. Dieser Verzicht (für den der erforderliche Beschluss der Gemeindevertretung noch nicht vorliegt!) macht das ÖPP-Vorhaben für die Firma Goldbeck zu einem völlig risikolosen Geschäft. Das Erfüllungs- und Finanzierungsrisiko verbleibt bei der Gemeinde. Würde der Einwendungsverzicht von der Gemeinde nicht erklärt, wären die Finanzierungskosten der Firma Goldbeck deutlich höher. Dieser Umstand ist im Wirtschaftlichkeitsnachweis jedoch überhaupt nicht berücksichtigt worden.

Der Befund, dass die Errichtung der Sporthalle als ÖPP-Projekt in Wirklichkeit unwirtschaftlicher ist als eine Errichtung in herkömmlicher Weise in Eigenregie, überrascht nicht. Denn die Baukosten sind im ÖPP-Projekt und bei Errichtung durch die Gemeinde im Prinzip gleich. Die Finanzierung über Kommunalkredite ist immer günstiger als eine Finanzierung durch den Bauträger. Beim Betrieb entstehen ebenfalls Kostenvorteile der Gemeinde, weil sie keine Mehrwertsteuer (z. B. für das Personal) zahlen muss. Da das ÖPP-



Verfahren außerordentlich kompliziert ist, kommen für die Durchführung des ÖPP-Verfahrens erhebliche Kosten für Rechts- und Finanzberater hinzu. Außerdem entstehen bei der Gemeinde durch die intensive Beratungs- und Verhandlungstätigkeit zusätzliche Personalkosten. Kostenvorteile beim ÖPP-Projekt lassen sich wohl nur durch Qualitätsminderungen erreichen. Zum Beispiel indem bei der Ausstattung und dem Unterhalt gespart, Kosten von Subunternehmern gedrückt und notwendiges Personal auf 400-Euro-Basis eingestellt wird.

Der einzige, aber teuer bezahlte, „Vorteil“ eines ÖPP-Projekts ist, dass der Haushalt der Gemeinde kurzfristig nicht mit Schulden belastet wird. Ein ÖPP-Projekt ist ein Abzahlungsmodell, mit dem Schulden unauffällig in die Zukunft verschoben werden können. Vorhaben können selbst dann verwirklicht werden, wenn die Finanzlage es eigentlich nicht zulässt. Inzwischen sehen alle Rechnungshöfe ÖPP-Vorhaben kritisch. Es gibt auch fast nur negative Erfahrungsberichte von durchgeführten ÖPP-Projekten. Das in der Gemeinde Halstenbek durchgeführte ÖPP-Verfahren zum Bau und Betrieb einer Dreifeldsporthalle ist ebenfalls kein Erfolgsmodell, sondern ein Flop.

© SPD 2007

http://www.spd-halstenbek.de/kommunalpolitik/sporthalle/neubau_sporthalle/2007-10-21oepp-modell_war_ein_flop.html

Von Helmuth Jahnke (21. Oktober 2007).

11. Herrentunnel – Stadt Lübeck

Stichwort: Wirtschaftlichkeit/Bedarfsplanung/Insolvenz

Seit Eröffnung des Herrentunnels in Lübeck im August 2005 macht Deutschlands zweites Maut refinanziertes Straßenbauprojekt nichts als Probleme.

Ganze 20.500 Autos fahren durchschnittlich pro Tag durch die Röhre. Ein Gutachten zeigt, dass die Zahl Ende 2006, wenn die Nordtangente fertiggestellt ist, auf 17.500 sinken wird.

Als Reaktion darauf hat die Betreibergesellschaft eine Mauterhöhung beim Kieler Verkehrsministerium beantragt. Um durchschnittlich 8,6 % sollen die Preise dann steigen. Das heißt, Autofahrer sollen statt bisher 1,10 Euro nun 1,20 Euro bezahlen. Erst im Oktober vergangenen Jahres wurde die Maut von ursprünglich 0,90 Euro erhöht.

Die CDU forderte Geld von Bund, Land und Stadt, um die Maut zu senken. Einer der Hauptstreitpunkte ist jedoch, was mit dem Bundeszuschuss von 90 Mio. Euro angestellt werden soll. Die Stadt möchte das Geld für den Bus-Shuttle für Fußgänger und Radfahrer und die Bus-Maut einsetzen. Die Betreibergesellschaft will das Geld mit den Baukosten von 179 Mio. Euro verrechnen. Statt des Bus-Shuttles schlägt die Herrentunnel GmbH vor, eine Sonderspur für Fußgänger und Radfahrer einzurichten.

Ein anderer Streitpunkt ist eine Verlängerung der Konzession, die der Betreiber fordert. Vorbild ist der Rostocker Warnowtunnel, Deutschlands erstes Maut finanziertes Straßenbauprojekt, das ebenso flopfte. Von 30 auf 50 Jahre wurde die Konzession in Rostock verlängert. Eine ähnliche Laufzeit schwebt auch der Herrentunnel GmbH vor.

Doch sollte der Betreiber Insolvenz anmelden, fiel der Tunnel zunächst an die Banken zurück. Sollten sie sich entschließen, den Tunnel vollends abzuschreiben, dann fiel er an die Hansestadt. Sollte sie keinen Betreiber finden, muss sie den Tunnel betreiben. Sie dürfte jedoch als öffentliche Hand keine Maut nehmen. Die Stadt müsste für die jährlichen Betriebskosten von geschätzten 1,5 Mio. Euro aufkommen.

*Kieler Nachrichten, Quelle im Internet:
<http://www.kn-online.de/artikel/2166721>*

12. Schulen – Stadt Krefeld

Stichwort: Eigenerstellung

WIR BEWEGEN WAS! Finanzen und vor allem die Demografie sprechen in Krefeld gegen PPP, sagt die Spitze der Krefelder Schulverwaltung.

Krefeld. „Das können wir mit einem klaren ‚Nein‘ beantworten.“ Gregor Micus und Rainer Hendrichs nehmen eindeutig Stellung zu der Frage der WZ, ob Public-Private-Partnership, die Suche nach einem Investor zur Sanierung der Schulen, für Krefeld eine Möglichkeit wäre.

„Neben der laufenden Schulstrukturdebatte gibt es hauptsächlich zwei Gründe, die aus unserer Sicht gegen PPP – und auch gegen Teil-PPP – sprechen. Der erste Grund sind die Finanzen, der zweite ist die demografische Entwicklung.“

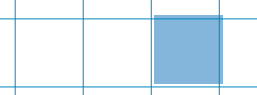
Bis zum Jahr 2010, sagen die beiden, werden pro Jahr fünf Millionen Euro für die Sanierung der 71 Schulen mit 130 Gebäuden (Turnhallen) verarbeitet. Das sind 20 Millionen für die vier Jahre.

Jedes Jahr kommen zwischen 2 und 2,5 Millionen für die Bauunterhaltung sowie 1 bis 1,5 Millionen für den Brandschutz hinzu. Das sind zusammen mindestens 32 Millionen Euro, die bis 2010 in die Schulen fließen. Das ist viel Mehrarbeit für die Schulverwaltung. Deshalb hat die Stadt zwei zusätzliche Architekten befristet auf drei Jahre eingestellt.

„Außerdem“, erläutert Hendrichs, „brauchen Sie ein bis zwei Millionen Euro, um alles zu prüfen, was später Inhalt des Vertrags mit dem privaten Investor werden soll.“

Micus ergänzt: „Seit 1996 unterhält die Schulverwaltung ihre Gebäude selbst. Hier hat Krefeld eine Sonderstellung. Ich denke, wir haben bislang gute Arbeit geleistet. Und ich bin optimistisch, dass wir die jetzige Sanierungsliste bis 2010 abgearbeitet haben werden. Die Frage wird sein, wie das Ergebnis der laufenden Untersuchung durch ein externes Büro ausfallen wird. Das prüft, ob in Krefeld die Fachbereiche ihre Gebäude selbst managen sollen oder ob sie, wie vor 1996, wieder zentral unterhalten werden sollen.“

Der zweite Aspekt wiegt für die beiden fast noch schwerer: „Nehmen Sie den Schulentwicklungsplan. Keiner von uns kann verantwortungsvoll sagen, welcher Schulstandort in 15 oder 20 Jahren überhaupt



noch gebraucht wird. Die demografische Entwicklung spricht eine klare Sprache: Da wir weniger Schüler haben werden, werden wir auch weniger Gebäude benötigen. Oder Schulgebäude werden einen ganz anderen Zweck erfüllen und benötigen einen Komplett-Umbau. Um es auf den Punkt zu bringen: Aus unserer Sicht und unter demografischen Gesichtspunkten sind PPP-Modelle mit Zeiträumen zwischen 15 und 25 Jahren nicht flexibel genug.“

Die problematischsten Gebäude sollen bis 2010/2011 aufgegeben werden. An ihnen würden nötige Unterhaltungsarbeiten gemacht, aber es werde nicht mehr investiert. „Das macht überhaupt keinen Sinn, sie durch Public-Private-Partnership sanieren zu lassen. Ein späterer Käufer will das Grundstück, nicht die Schule“, sagt Hendrichs.

Schuldezernent Gregor Micus ergänzt: „Und beim Thema Teil-PPP bekomme ich ganz große Bauchschmerzen. Erstens sind dabei die Vorbereitungs- und Durchführungskosten enorm. Und Sie haben dann eine zweigeteilte Schullandschaft mit sanierten Gunst-Schulen und Schulen zweiter Klasse. Den Streit bei diesen Entscheidungen wollen wir in Krefeld nicht haben. Deshalb: Nein zum PPP.“

24.10.2007 WZ, Karl-Gerhard Deußen.

13. Rettungswache – Kreis Pinneberg

Stichwort: Finanzierung/Wirtschaftlichkeit

Die Finanzierung über den Kreishaushalt wäre wirtschaftlicher gewesen.

Der Kreis Pinneberg ließ in den Jahren 2000/2001 für die integrierte Regionalleitstelle (IRLS), eine Rettungswache und den Katastrophenabwehrstab in Elmshorn ein neues Gebäude errichten. Die Errichtung und Finanzierung erfolgte als PPP-Projekt [...]. Der private Investor errichtete das Gebäude und verpachtete es für 25 Jahre an den Kreis. Nach 10 Jahren kann der Investor eine Anpassung des Pachtzinses an den dann marktüblichen Zins für 10-jährige Immobilienkredite verlangen. Die finanzierende Bank gewährte dem Investor aufgrund einer Bürgschaft des Kreises einen Zinssatz von 5,99 %. Die für den Abschluss der Verträge anfallenden Notarkosten gingen zu Lasten des Kreises.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei dieser Lösung im Vergleich zur Realisierung als Eigenbaumaßnahme um die wirtschaftlich vorteilhaftere Variante handele.

Der Landesrechnungshof kommt bei seiner Nachprüfung im Bericht vom 31. Mai 2006 (S. 63 f.) zum gegenteiligen Ergebnis. Nach seiner Auffassung wäre es aus verschiedenen Gründen wirtschaftlicher gewesen, die Investitionsfinanzierung unmittelbar über den Kreishaushalt abzuwickeln.

Von Helmuth Jahnke (17. Januar 2007).

14. Konferenzzentrum – Heidelberg

Stichwort: PPP-Langfristigkeit

„[...] Damit ist nach 1996, 2000, 2004 und 2006 die mittlerweile vierte Ausschreibung des Projekts nicht von Erfolg gekrönt.“

Konferenzzentrum: Standort Hauptbahnhof wird aufgegeben

In seiner Sitzung am gestrigen Donnerstag, 3. April 2008, hat der Gemeinderat beschlossen, eine Machbarkeitsuntersuchung für ein Konferenzzentrum am Standort Stadthalle zu beauftragen. Das laufende Ausschreibungsverfahren für das PPP-Projekt am Standort Hauptbahnhof soll beendet werden. Die Verwaltung wird jetzt ein Raumprogramm für die Erweiterung der Stadthalle sowie ein Finanzierungs-, Verkehrs- und Umsetzungskonzept bis zur Jahresmitte erarbeiten.

Mit seinem erweiterten Beschluss folgte der Gemeinderat einem Antrag der GAL-Grünen-Fraktion. Sie hatte gefordert, unter anderem folgende Fragen in den Untersuchungen zu berücksichtigen: nach verkehrlichen und klimatischen Auswirkungen auf die Altstadt, nach einem tatsächlichen Raumprogramm für bis zu 1.200 Kongressgäste sowie nach der Finanzierung. Außerdem solle geprüft werden, wie sich der vielleicht notwendige Abriss eines GGH-Wohngebäudes auf das soziale Gefüge in der Altstadt auswirken würde. Und auch, welche Zielkonflikte zu den Festlegungen im Stadtteilrahmenplan Altstadt und dem Modell Räumliche Ordnung durch eine Erweiterung entstehen.

Verschiedene Experten hatten in den vergangenen Wochen die Erweiterung der Stadthalle zu einem Konferenzzentrum empfohlen. Mit 9.200 Kongressen und Tagungen zählt Heidelberg zu den bedeutendsten Veranstaltungsorten Deutschlands. Der Umsatz in diesem Bereich liegt bei 46 Millionen Euro. Die Kongress- und Tagungsteilnehmer (insgesamt über eine Million pro Jahr, davon 27 % aus dem Ausland) verteilen sich auf 46 Tagungsstätten. Die Sitzplatzkapazität von 1.250 Plätzen im Großen Saal der Stadthalle ist gering. Zum Vergleich: Freiburg (1.800), Darmstadt (2.000), Mannheim (2.255). Es fehlt an Ausstellungsflächen, insbesondere für medizinische und naturwissenschaftliche Kongresse, die sich daraus refinanzieren.

Quelle: Stadt Heidelberg 2008.

15. Verwaltungsgebäude – Main-Taunus-Kreis

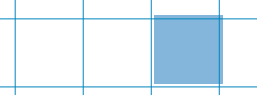
Stichwort: Mietkostensteigerung/Rückkauf

Nach monatelangen, bisweilen zähen Verhandlungen ist der Kauf des Hofheimer Kreishauses am Mittwoch vor einem Notar vertraglich vereinbart worden. Falls der Kreistag in seiner September-Sitzung dem beabsichtigten Erwerb zustimmt, geht das 41.000 Quadratmeter Fläche bietende Gebäude somit in den Besitz des Main-Taunus-Kreises über. Kostenpunkt: 87 Millionen Euro zuzüglich 3,1 Millionen Euro Grunderwerbsteuer.

Im Falle des Geschäftsabschlusses würde das noch bis 2047 bestehende Erbbaurecht erlöschen. Wie berichtet, war der Verkehrswert durch einen externen Gutachter ermittelt worden, auf den sich beide Partner geeinigt hatten. Landrat Berthold Gall (CDU) wertete den Geschäftsabschluss mit der Main-Taunus-Gesellschaft des Bad Homburger Unternehmers Otmar Kehrer am Mittwoch als Erfolg. Mit dem Ergebnis könnten beide Seiten leben, räumte auch Investor Kehrer ein. Der Bau des Gebäudes, das vom früheren Landrat Bernward Löwenberg (CDU) einst als „Spiegelbild des Selbstbewusstseins“ bezeichnet worden war, hatte ursprünglich einmal 42,7 Millionen Euro gekostet.

Um kein anderes Leasinggeschäft zwischen öffentlicher Hand und einem privaten Unternehmer im Rhein-Main-Gebiet rankten sich mehr Gerüchte und politische Verdächtigungen. Wegen exorbitant hoher Mietkosten von zuletzt 5,5 Millionen Euro, die sich laut Vertrag automatisch alle zwei Jahre um weitere 200.000 Euro erhöhen, sowie weiterer ungewöhnlicher Klauseln zum Nachteil des Kreises hatte sich 1998 sogar der Landesrechnungshof mit dem politisch höchst umstrittenen Kreishausvertrag beschäftigt. Allerdings kam der Rechnungshof wie zuvor schon ein Untersuchungsausschuss des Kreistages zu keinem greifbaren Ergebnis.

Nachdem zwei Landräte das heiße Eisen erst gar nicht angepackt hatten, nahm sich schließlich Gall des Themas „Kreishaus“ an. Bei dem Versuch, vor Gericht gegen die für den Kreis nachteiligen Klauseln vorzugehen, scheiterte er jedoch gleich zweimal. Der Vertrag sei rechtens, urteilten die Richter.



Als sich nun, 18 Jahre nach Bezug des Gebäudes, für den Kreis die Chance bot, die Option auf ein Ankaufsrecht zu ziehen, sah es lange Zeit so aus, als sei das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern nach der gerichtlichen Auseinandersetzung völlig zerrüttet. Erst die Verpflichtung eines neutralen Gutachters zur Ermittlung des Verkehrswerts machte den Weg für eine sachliche Diskussion über den Gebäudeverkauf frei.

Er werde „weder daran zugrunde gehen, noch werde es ihm dabei zu wohl“, äußerte sich Kehrer beim Vertragsabschluss lakonisch. Er mache Abstriche, weil er seinen Frieden mit dem Main-Taunus-Kreis schließen wolle und Rücksicht auf die Belange der öffentlichen Hand nehme. Kehrer deutete an, dass er das Kreishaus am freien Markt weitaus besser hätte verkaufen können: Es gebe andere Interessenten. Und er verzichte mit dem Verkauf an den Main-Taunus-Kreis nun zudem auf Einnahmen in Höhe von etwa einer Jahresmiete. Der Unternehmer bedauerte abermals die gerichtliche Auseinandersetzung: „Man hätte sich von vornherein zusammensetzen sollen. Das wäre für alle Beteiligten besser gewesen.“

Gall rechnete am Mittwoch vor, dass der Kreis in Anbetracht der anhaltenden Niedrigzinsphase künftig statt 5,5 Millionen Euro Miete lediglich 2,5 Millionen Euro Zinsen zahlen müsse. Er werde vorschlagen, weitere 2,5 Millionen Euro jährlich zu tilgen. Das bringe dem Kreis immer noch 500.000 Euro und verringere obendrein den Schuldenstand. In 30 Jahren, in denen der Kreis unterm Strich rund 50 Millionen Euro sparen werde, sei das Gebäude dann gänzlich abgezahlt.

Heike Lattka, Rhein-Main-Zeitung, 3. August 2005.

16. Kreisstraßen – Landkreis Waldeck-Frankenberg

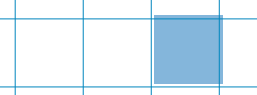
Stichwort: Eigenerstellung/Wirtschaftlichkeit/Mittelstand

Plötzlicher Abschied von einem Modellprojekt

Einen Kostenvorteil von 15 bis 17 Millionen Euro über eine Laufzeit von 25 Jahren sollte es bringen – das Modell „Public-Private-Partnership“ (PPP) für den Kreisstraßenbau. Insbesondere Landrat Helmut Eichenlaub und Kreisbeigeordneter Otto Wilke machten sich stark dafür. Doch nach rund zwei Jahren mit Gesprächen hinter den Kulissen und zwei Gutachten ist das PPP-Projekt gestorben. Dies bestätigte der Landrat am Freitag.

„Die Sparkasse Waldeck-Frankenberg hat mitgeteilt, dass sie auf eine weitere Begleitung des PPP-Modells verzichtet“, erklärte Eichenlaub. Das heimische Kreditinstitut hatte zuvor ein umfangreiches Gutachten in Auftrag gegeben, um Chancen zu beleuchten: Inwieweit kann die private Vergabe des Kreisstraßenbaus mehr Effizienz bringen? So hieß die Frage. Im Gutachten des Weimarer Professors Hans Wilhelm Alfen wurde eine Komplettvergabe untersucht – von Straßenerneuerung über Instandhaltung bis zum Winterdienst. Ergebnis war, dass der Landkreis zwischen drei und zwölf Prozent Kostenvorteil über 25 Jahre erzielen könne. Kreisspitze und Gutachter präsentierten dies zuletzt auch vor großem Publikum im Kreishaus – ob Politik oder Wirtschaft.

Die heimische Bauwirtschaft zweifelte indes massiv an den prognostizierten Ergebnissen. Zudem seien gerade die mittelständischen Unternehmen die Verlierer. Dabei verwiesen die Kritiker auf ein erstes Gutachten des Kasseler Professors Racky. Er riet von einer großen Gesamtlösung im Kreisstraßenbau dringend ab und schlug vor, das PPP-Modell zunächst auf ein oder zwei Teilstrecken auszuloten. Der Anstoß für die PPP-Überlegungen war aus der heimischen Bauwirtschaft selbst gekommen. Die Ergebnisse des Racky-Gutachtens sorgten jedoch für Ernüchterung. Zumal auch ein Teil der heimischen Straßenmeistereien mit ihren Beschäftigten von der Privatvergabe betroffen wäre. Den plötzlichen Abschied vom Modellprojekt – noch vor einer etwaigen Ausschreibung – sieht Eichenlaub gelassen: „Die Sparkasse hat es gut gemeint, dem Kreis sind keine Kosten entstanden, und der Gesetzgeber hat bei PPP keine Denkverbote erteilt.“



Nach Informationen von WLZ-FZ steht hinter dem Abschied von PPP aber auch die jüngste Fraktionssitzung der Koalition von CDU, FWG und FDP. Hier hatte es im bürgerlichen Lager vehemente Vorbehalte gegeben.

WLZ-FZ, Lokalnachrichten 24.02.2007, Jörg Kleine.



17. Stadtschloss – Berlin

Stichwort: Eignungstest

12.3.2008 Berlin: Die Bundesregierung hat am 4. Juli 2007 das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgelegte Konzept zur „Wiedererrichtung des Berliner Stadtschlusses“ und damit zum Bau des Humboldt-Forums im Berliner Schlossareal beschlossen.

Unter anderem wurde festgelegt, dass neben der Aufstellung der Unterlagen nach § 24 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) unter Beteiligung externer Fachleute die Eignung des Projekts zur Durchführung in öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP, engl. PPP) geprüft wird. Hiermit wurde die PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt. [...]

Ziel der Untersuchung ist eine belastbare Aussage über die grundsätzliche Eignung des Projekts als Maßnahme in öffentlich-privater Partnerschaft. Die Gutachter kamen zu dem Ergebnis, dass eine PPP-Eignung unter den vorliegenden Rahmenbedingungen eindeutig abzulehnen ist.

Entscheidend für das Ergebnis sind vor allem die bestehenden Rahmenbedingungen und Anforderungen, nach denen die baulichen Spezifikationen des Schlosses/Humboldt-Forum detailliert definiert werden. Wesentlich ist, dass der Handlungsspielraum eines möglichen privaten Partners angesichts der konkreten und detaillierten Vorgaben im konkreten Fall stark eingeengt ist. Insbesondere hinsichtlich Kubatur, baulicher Struktur und Fassaden sowie weiterer detaillierter Vorgaben des Bebauungskonzepts.

Nur im Falle eines positiven Ergebnisses des PPP-Eignungstests wäre ergänzend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden, um die Beschaffungsvarianten (Eigenbaumaßnahme und PPP) unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vergleichbar gegenüber zu stellen.

Quelle: Deutscher Bundestag – Drucksache 16/8638.

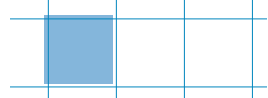
18. Sponsoring – Hamburg

Stichwort: Einnahmen über Werbung

Pünktlich zum Beginn des neuen Schuljahres sind in der Hamburger Bildungsbehörde Chaostage ausgebrochen: Diese Woche verschickte Schulsenatorin Alexandra Dinges-Dierig einen neuen Entwurf der Sponsoring- und Werberichtlinie für die Schulen der Hansestadt. Vom 1. Oktober an sollten Unternehmen die Möglichkeit erhalten, ihre Produkte auch dort zu bewerben. Und die Schulen sollten so ihre Ausstattung verbessern können. So etwa durch Extra-Euros für Klassenfahrten, Sportgeräte oder Veranstaltungen. Doch dann brach ein Proteststurm los, und prompt kassierte Dinges-Dierig die Pläne heute wieder ein: „Es gibt viele Stimmen, gerade unter Eltern, die befürchten, dass der Bildungs- und Erziehungsauftrag unserer Schulen unter größeren Werbemöglichkeiten leiden könnte. Diesen Bedenken wollen wir Rechnung tragen und deshalb den neuen Richtlinien-Entwurf nicht weiterverfolgen“, teilte sie etwas kleinlaut mit.

Mit dem massiven öffentlichen Echo hatte die Senatorin offenbar nicht gerechnet. Sie hatte falsch eingeschätzt, wie sensibel Lehrer und Eltern auf den Einbruch der Reklame in eine der letzten weitgehend werbefreien Zonen reagieren. Von „Werbe-Terror“ schrieb die „Hamburger Morgenpost“ und schilderte, wie es kommen könnte: „Eine Vodafone-Fahne weht über dem Schuleingang“ und „Schüler in Nike-Uniformen kicken mit Coca-Cola-Bällen“. Die „Bild“-Zeitung spottete: „Wird der Schulgong jetzt durch die Klingelton-Charts ersetzt?“

Vergeblich hatte Senatorin Dinges-Dierig auch die Sozialkarte gespielt: Mit erweiterten Werbemöglichkeiten wolle man gerade Schulen in sozial schwächeren Stadtteilen zusätzliche Einnahmequellen erschließen. Kritiker kauften ihr das nicht ab und argumentierten, gerade Schulen in Vierteln mit gut situierten Eltern könnten neue Werbemöglichkeiten viel intensiver nutzen und so den Abstand zu anderen Schulen vergrößern. In Wahrheit gehe es dem Senat nur um Einsparungen. Die Pläne für „Coca-Cola-Schulen“ sind für die SPD „abenteuerlich“, für die Grünen „unanständig“ und für die Bildungsgewerkschaft GEW ein „unverzeihlicher Tabubruch“. Am Ende piff offenbar Bürgermeister Ole von Beust die Senatorin zurück. Er wollte diese Debatte ein halbes Jahr vor der Bürgerschaftswahl schnell wieder ersticken.



Reklame als Kassenfüller

Nun bleibt in Hamburg alles, wie es ist. Geregelt hat der Senat die „wirtschaftlichen Aktivitäten in staatlichen Schulen“ mit einer Richtlinie von 1998. Spenden ohne Gegenleistung der Schule sind darin erlaubt, beim Sponsoring gibt es deutliche Einschränkungen: Eine Schule, Schulklasse oder eine bestimmte Veranstaltung dürfe durch „Sachmittel, Dienstleistungen oder Geld gefördert“ werden. Aber nur, solange ein Unternehmen keinen Einfluss auf Inhalte des Unterrichts nehme, keine schulischen Entscheidungen beeinträchtige und weder eine Abhängigkeit noch ein gravierendes „Gefälle zwischen den Schulen“ entstehe. Weltanschauliche, religiöse oder politische Werbung ist komplett verboten.

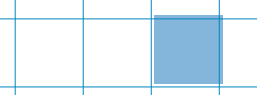
Hamburg wollte die Schultüren für Kommerz viel weiter aufstoßen. Wie weit Schulen Firmen entgegenkommen, sollte nach den Senatsplänen den Schulleitern und Schulkonferenzen überlassen bleiben. Eine Frage des Fingerspitzengefühls oder auch der finanziellen Not. In der plumperen Variante könnten zum Beispiel: Ein weltbekannter Klopsbrater seinen knatschbunten Werbeclown auf den Schulhof schicken, ein Mobilfunkanbieter pinke Riesenbanner über den Schulhof spannen, der örtliche Baumarkt das Abitur in „Obitur“ umtaufen oder ein Filmverleih Schüler ein Videospiel zu einem neuen Zeichentrickfilm spielen lassen.

Natürlich geht es auch subtiler, etwa so: Eine große Bank veranstaltet ein Bewerbungs-Trainingscamp für den Abi-Jahrgang; die örtliche Eisdiele pappt ihr Logo auf von ihr bezahlte Fußballtrikots; ein Kosmetikfabrikant lädt alle Neuntklässlerinnen zum Styling-Workshop ein. Oder ein Freizeitpark verzichtet auf den Eintritt für zwei Klassen und darf im Gegenzug an der Schule Plakate aufhängen.

„Mit Werbung zugeschüttet“

Abwegig sind solche Szenarien keineswegs – manches davon existiert schon. Im Falle des Freizeitparks gar in einer besonders bizarren Variante: Die Bottroper „Movie World“ schenkte Hunderten von Lehrern Freikarten für sich und ihre Familien. Prompt mussten sich die Pädagogen wegen Vorteilsannahme verantworten. 150 Bußgelder in Höhe von je 300 Euro wurden fällig.

Was wünschenswert, akzeptabel oder unzulässig ist, entscheiden die Bundesländer. Manche steuern einen strikten Anti-Werbungs-Kurs. Andere, wie Berlin und Bremen, kuscheln längst mit der Wirtschaft. Viele lassen den Schulen weitgehend freie Hand bei der Entscheidung.



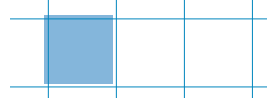
Ganz gängig sind zum Beispiel kostenlose Schreibblöcke mit Werbeaufdruck oder Schultüten mit Einladung zur Kontoeröffnung bei der Bank um die Ecke. Die Präsenz von Unternehmen an Schulen sei deutlich gewachsen, immer mehr unsittliche Angebote müsse man abwehren, singt der vielstimmige Chor entnervter Direktoren und werbeempfindlicher Lehrer. Inzwischen würden die Schulen mit Unterrichtsmaterialien und Werbezusendungen aus der Wirtschaft „richtiggehend zugeschüttet“, sagte Heinz-Peter Meidinger vom Deutschen Philologenverband.

Einige Agenturen haben sich auf das Umgarnen von Schülern spezialisiert. So vereinbarten die beiden Hamburger Anbieter „Ambient Media“ und „Boomerang Medien“ im vergangenen Herbst eine Zusammenarbeit beim Schulmarketing. Gemeinsames Ziel: Werbeflächen für Plakate, Postkarten und Flyer an bundesweit 1.000 Schulen.

Her mit dem Taschengeld

Was die Unternehmen auf jeden Fall wollen: Das Taschengeld der Schüler. Nach Expertenschätzungen haben alle Kinder und Jugendlichen zwischen 6 und 19 Jahren zusammen rund 20 Milliarden Euro jährlich in der Tasche. Und natürlich beeinflussen sie auch viele Kaufentscheidungen ihrer Eltern, etwa bei Computern, Handys oder Lebensmitteln. Was die Unternehmen auf keinen Fall wollen: Werbeverbote. Verbraucherschützer dagegen fordern, die Schule als eine der letzten beinahe werbefreien Zonen zu erhalten. Die Verbraucherzentralen warnen auch davor, dass unzählige im Umgang mit Geld ungeübte Minderjährige bereits hoch verschuldet seien, etwa durch teure Handys und Markenkleidung.

Mehrfach kam es schon zum juristischen Showdown. So führte die Aktion „Sammeln für die Klassenfahrt“ von Bahlsen zu jahrelangen Prozessen. Schüler sollten Punkte auf verschiedenen Produkten des Keksfabrikanten sammeln und konnten dann gemeinsam auf eine bezuschusste Drei-Tages-Reise gehen. Ganz ähnlich auch der Fall Kellogg's: Die Verbraucherzentrale Bundesverband klagte in einem Musterfall gegen die Aktion „Kellogg's für den Schulsport“. Schüler konnten „Tony Taler“ auf Verpackungen des Unternehmens gegen Sportartikel eintauschen. So gab es für 50 Punkte ein Badminton-Set. Dafür musste man allerdings Frühstücksflocken im Wert von 140 Euro gekauft haben. Für 300 Punkte bekam die Schule eine Beachvolleyball-Anlage.



Dazu fällte der Bundesgerichtshof im Juli ein glasklares Grundsatzurteil: Schluss mit den „Talern“. Die Firma verursache eine Art Gruppenzwang und nutze die „geschäftliche Unerfahrenheit von Kindern und Jugendlichen aus“ (Aktenzeichen I ZR 82/05).

Quelle: Spiegel-Online, 31. August 2007; Ambient: Hamburg kippt Werbung an Schulen, Autor: Jochen Leffers.

Beschlüsse des ver.di-Bundeskongresses 2007 zu Public-Private-Partnership

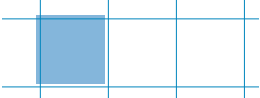
Antrag E 001

Aufgaben der Daseinsvorsorge müssen in öffentlicher Verantwortung bleiben!

Die jahrelange Krise der öffentlichen Finanzen hat beim Bund, den Ländern, Städten und Gemeinden zu einem hohen Investitionsstau geführt. Die kommunalen Investitionen gingen seit 1992 um mehr 40 % zurück. Die Investitionsquote des Bundes beträgt derzeit nur noch 8,89 %, vor einigen Jahren waren es noch 10 bis 11 %. Die strukturell schlechte Situation der öffentlichen Haushalte in den letzten Jahren ist allerdings zum großen Teil hausgemacht. Vor diesem Hintergrund gibt es seit einigen Jahren einen regelrechten Aufschwung des Public-Private-Partnership-Themas. Darunter sind Formen der Zusammenarbeit privater Unternehmen und öffentlicher Hand in den verschiedensten kommunalen und staatlichen Aufgabefeldern zu verstehen. PPP gibt es als gemischtwirtschaftliche Gesellschaft, deren Anteile von privaten und öffentlichen Anteilseignern gehalten werden oder als Vertrags-PPP, bei der die öffentliche Hand Auftraggeber ist und eine öffentliche Dienstleistung oder den Betrieb einer öffentlichen Einrichtung vollständig und meistens längerfristig an einen Privaten vergibt. Bund und Länder haben so genannte PPP-Task-Forces eingerichtet, die Projekte fördern und Standardisierungen erarbeiten. Dieser Trend hält nach wie vor an, obwohl sich in den Jahren 2006 und 2007 die Haushaltssituation konjunkturbedingt entspannt hat.

Betroffen sind unter anderem Planung, Bau und Sanierung sowie der Betrieb bzw. die Unterhaltung von Verwaltungsgebäuden, Bundes- und Landesstraßen, Justizvollzugsanstalten, Kasernen, Hochschulen, Kliniken, Polizeigebäuden, Schulen, Kindertagesstätten, Bibliotheken, Feuerwehrhäusern oder Bädern. Gefördert von Politik, Verwaltungsspitzen, Banken, Baukonzernen, Großkanzleien und Beratungsunternehmen, drängt die Privatwirtschaft immer stärker in die Beteiligung am Kerngeschäft öffentlicher Dienstleistung und Verwaltung.

Der Gesetzgeber hat 2005 ein ÖPP-Beschleunigungsgesetz beschlossen, das Erleichterungen für ÖPP/PPP-Projekte im Steuer-, Wett-



bewerbs- und Vergaberecht eingeführt hat. ver.di hat dieses Gesetz abgelehnt. Die große Koalition erarbeitet derzeit ein zweites ÖPP-Beschleunigungsgesetz, das eine weitere Förderung von öffentlich-privaten Partnerschaften zum Ziel hat.

ver.di wendet sich gegen die politische Absicht, der privaten Aufgabenerledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge generell und von vornherein den Vorzug vor der Eigenregie der öffentlichen Hand zu geben, wie es zum Beispiel in den Vorarbeiten zum zweiten ÖPP-Beschleunigungsgesetz angedacht und mit der Gesetzesinitiative der nordrhein-westfälischen Landesregierung zur Änderung der Gemeindeordnung im März 2007 ganz konkret auf den Weg gebracht wurde.

Wer bei vermeintlich gleicher Wirtschaftlichkeit der beiden Alternativen privater und öffentlicher Aufgabenerledigung der privaten Aufgabenerledigung automatisch per Gesetz den Vorzug geben will, unterläuft die Neutralität des Grundgesetzes hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung und untergräbt die Entscheidungsfreiheit und den Ermessensspielraum der demokratisch gewählten Parlamente und Räte.

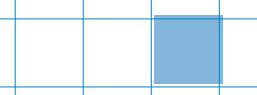
Aufgaben der Daseinsvorsorge müssen demokratisch verantwortet, organisiert und kontrolliert werden. Dem öffentlichen Nutzen und der politischen Steuerbarkeit gebührt hier Vorrang.

Die Qualität öffentlicher Dienstleistungen muss gut und das quantitative Angebot bedarfsgerecht ausgestaltet werden. Dazu gehören qualifizierte Arbeitsplätze sowie tariflich und sozial abgesicherte Arbeits- und Einkommensbedingungen. Dies gehört für die Gewerkschaft ver.di untrennbar zusammen.

Bei Entscheidungen über die Art der Erledigung öffentlicher Aufgaben sind stets Kriterien anzulegen, die den besonderen Charakteristika und Funktionen sowie der Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen und Einrichtungen in einer demokratischen und sozialstaatlichen Gesellschaft, die ihren Bürgerinnen und Bürgern vor allem Teilhabe- und Chancengerechtigkeit geben soll, entsprechen.

Zu diesen Kriterien gehören unter anderem:

- Die demokratische Kontrolle über die Steuerung dieser Dienstleistungen und Einrichtungen muss gewährleistet sein.
- Der Zugang zu diesen Diensten und Einrichtungen muss erschwinglich, diskriminierungsfrei und in jeder Hinsicht für die Bürgerinnen und Bürger offen und barrierefrei sein.



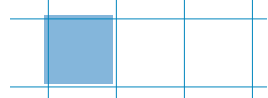
Werden PPP-Vorhaben sorgfältig analysiert, dann zeigt sich, dass PPP kein Instrument zur Lösung der Finanzprobleme der Gebietskörperschaften ist. Auch für PPP-Projekte werden öffentliche Finanzmittel eingesetzt. Existiert diese Finanzvolumina jedoch, dann können sie ebenso gut oder besser in eine öffentliche Dienstleistungserstellung fließen. PPP ist in vielen Fällen eine verdeckte Kreditfinanzierung, eine Variante der Zwischenfinanzierung, an der private Unternehmen verdienen wollen. Eine echte Entlastung der öffentlichen Haushalte bewirken solche Vorfinanzierungsmodelle nicht.

Zu Recht stellen die Auseinandersetzungen mit dieser Privatisierungsform derzeit einen Arbeitsschwerpunkt in vielen öffentlichen Verwaltungen dar. Vielerorts sind bereits intensive und ertragreiche Auseinandersetzungen geführt worden, die den Mythos PPP entzaubert haben. ver.di wird diese Arbeit fortsetzen und mit Veranstaltungen und Informationsmaterial für die Verbreitung von Erfahrungen mit PPP-Prozessen sorgen und zur Vernetzung der gewerkschaftlichen Aktivitäten beitragen.

Und ver.di wird auf allen Entscheidungsebenen (im Betrieb, in der Verwaltung, in Kommunen, Ländern, Bund und in der Europäischen Union) der faktischen oder gesetzlichen Privilegierung von Privatisierung oder Teilprivatisierung (PPP/ÖPP) ebenso entgegen treten, wie Versuchen, neue Subventionstatbestände und Steuererleichterungen für sogenannte PPP/ÖPP (Öffentlich-Private Partnerschaften) zu schaffen.

Der Antrag E 013 „Entschießung zu Public-Private-Partnership (PPP)“ wurde als Arbeitsmaterial zum Antrag E 001 beschlossen:

1. Die neo-liberale Wirtschaftspolitik produziert öffentliche Armut.
2. In dieser Situation entdecken Kapitalanleger PPP-Projekte als neue Anlagemöglichkeit mit relativ geringem Renditerisiko.
3. Dabei geht es den privaten Investoren nicht um Partnerschaft, sondern um einen möglichst hohen Gewinn und um Marktmacht. Dass es Privaten immer nur um einen möglichst hohen Gewinn geht, hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 11. Januar 2005 (EuGH C-26/03) unemotional, schlicht und zutreffend festgestellt.



Damit werden PPP-Projekte über den so genannten „Lebenszyklus“ gerechnet erheblich teurer, als durch eine Aufgabenerledigung in Eigenverantwortung der öffentlichen Hand, selbst wenn diese zunächst einmal durch öffentliche Kreditaufnahme zu finanzieren ist.

Da mehr als 90 % der PPP-Projekte von großen, überregionalen Unternehmen, zum Teil multinationalen Unternehmen, durchgeführt werden, stärkt dies die Marktmacht dieser Unternehmen zu Lasten des regionalen Mittelstandes, da kleine und mittelständische Firmen in der Regel weder über die entsprechende Eigenkapitaldecke noch über entsprechende Kreditwürdigkeit bei den Banken verfügen, um sich an PPP-Projekten zu beteiligen.

4. Mit PPP-Projekten binden die heutigen politischen Entscheidungsträger die Gebietskörperschaften auf Jahrzehnte und engen so den politischen Spielraum der parlamentarischen Gremien über Jahrzehnte bedeutsam ein. Sie verschieben auch heutige Lasten in die Zukunft und häufen so finanzielle Verpflichtungen für zukünftige Generationen ein.
5. Die Erfahrungen mit bereits existierenden PPP-Projekten zeigt, dass die Verträge zu diesen PPP-Projekten in der Regel strengster Geheimhaltung unterliegen und noch nicht einmal die parlamentarischen Kontrollgremien Zugang zu allen Verträgen erhalten (siehe dazu Toll-Collect). Damit werden wichtige demokratische Rechte unterhöhlt.
6. PPP-Projekte führen oftmals zur Vernichtung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst und zur Aufgabenerledigung durch nicht tarifgebundene Unternehmen. Daneben ist zu beobachten, dass die Aufgaben oft in minderer Qualität erledigt werden, um die Profitrate zu halten.
7. Neben den Kapitaleignern profitieren noch die großen Beratungsfirmen, die sich den politischen Entscheidungsträgern andienen, von PPP. Der Offenbacher Landrat Peter Walter, dessen Landkreis oft als Vorbild für PPP herhalten muss, beziffert die Beratungskosten auf bisher 30 Millionen Euro.



8. Die Ziele von ver.di zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung;

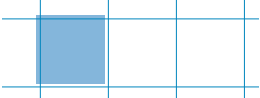
- zur Herstellung von Chancengleichheit und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse
- zur Sicherung der Daseinsfürsorge und Daseinsvorsorge sowie
- zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit

stehen der Einführung von PPP-Projekten diametral entgegen. Deshalb kann ver.di keine Position der Anpassung von PPP an Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmerinteressen vertreten, sondern PPP nur strikt ablehnen. Statt PPP fordert ver.di eine Umkehr der Politik der Skelettierung der öffentlichen Haushalte hin zu einer Politik, die eine angemessene Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch eine Steuerpolitik, die nicht weiter eine Umverteilung von unten nach oben betreibt, sicherstellt.

Der Antrag E 014 „Public-Private-Partnership (PPP/ÖPP) stoppen“ wurde ebenso als Arbeitsmaterial zum Antrag E 001 beschlossen:

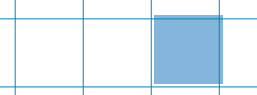
Der Bundesvorstand wird aufgefordert:

- PPP/ÖPP-Modellen wird die gewerkschaftliche Unterstützung zu entziehen und die weitere Durchsetzung von PPP-Modellen im öffentlichen Sektor zu verhindern. Dazu sollen politische Gespräche genutzt werden, um die Problematik von PPP darzustellen und eine Abkehr einzuleiten;
- vorschnellen Privatisierungen unter dem Begriff PPP/ÖPP im öffentlichen Sektor entschieden entgegenzutreten;
- neue Gesetzesvorhaben zur weiteren Unterstützung von PPP-Vorhaben abzulehnen und in Gesprächen mit Repräsentanten der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik entsprechende Gesetzesvorhaben zu verhindern;
- dafür einzutreten, dass Analyse und Bewertung der PPP-Vorhaben vor Ort unter dem Blickwinkel ihrer Folgen für Steuerzahlerinnen/ Steuerzahler, Bürgerinnen/Bürger und Beschäftigte sowie den Stellenwert öffentlicher Dienstleistungen, öffentlicher Finanzen, politischer Steuerung und Versorgungsqualität vorzunehmen sind;

- 
- öffentliche Aufklärungsarbeit, Diskussionen und Einfluss auf öffentliche Entscheidungsträger zu unterstützen, die einer Umsetzung von PPP-Modellen entgegenwirken;
 - gemeinsam mit anderen Gewerkschaften und gesellschaftlichen Akteuren der weiteren Verbreitung von PPP-Projekten entgegenzuwirken;
 - die Verknüpfung zur europäischen Ebene – Förderung des europaweiten Informationsaustausches und Entwicklung von Gegenstrategien zur Auflösung öffentlichen Vermögens – sicherzustellen;
 - der anhaltenden Entwicklung der Veräußerung – und damit Privatisierung – öffentlichen Vermögens entschieden entgegenzutreten. Bundesweite (europäische) Qualitätsstandards für öffentliche Dienstleistungen und die Arbeitsbedingungen müssen formuliert und durchgesetzt werden. Hierzu sind die bisherigen Positionen von ver.di und DGB zur notwendigen Sicherung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zur europäischen Dienstleistungsrichtlinie gemeinsam mit anderen Akteuren weiterhin auf nationaler und europäischer Ebene einzubringen.

Es ist festzustellen, dass PPP zur Vernichtung öffentlichen Vermögens sowie zum Verlust öffentlicher Information und Kontrolle und damit in der Folge zur Entdemokratisierung des staatlichen Gemeinwesens führt. Aktuell geht es um eine neue Dimension von Privatisierung, die hinter dem schillernden Begriff „Public-Private-Partnership“ (PPP) versteckt wird. Zunehmend wenden Kommunen und Landkreise PPP-Verfahren zur Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb öffentlicher Infrastruktur, wie Verwaltungsgebäuden, Schulen, Sporthallen, Bäder oder Straßen an.

Es gab bisher durchaus Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Die neue Dimension von PPP ergibt sich jedoch daraus, dass über PPP nun mit PLANEN – FINANZIEREN – BAUEN – BETREIBEN die ganze Prozesskette durch Private erbracht wird.



Bund und Länder haben durch entsprechende Gesetze die steuerliche Förderung ermöglicht, Task-Forces zur Unterstützung von Public-Private-Partnerships gegründet, sie unterstützen und forcieren so die Aktivitäten großer Baukonzerne. Bei gleichzeitiger Einschränkung der Investitionsvorhaben des öffentlichen Sektors, sei es durch entsprechende Auflagen für die Kommunalhaushalte oder die weitere Absenkung der Staatsquote, scheinen die PPP-Modelle der einzig mögliche Ausweg aus der Investitionskrise vieler Kommunen und anderer Bereiche des öffentlichen Sektors.

Werden PPP-Projekte in der bisherigen Weise weiter öffentlich gefördert und angewendet, wird dies erhebliche Auswirkungen auf unser politisches Gefüge und die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten in weiten Teilen kommunaler/öffentlicher Bereiche haben.

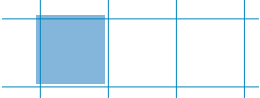
Worum geht es konkret: PPP-Mythos entzaubern

Aktuell werden PPP-Verfahren über öffentliche Fördermittel und günstige Kredite auch seitens öffentlicher Kreditinstitute (zum Beispiel KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau) finanziert. Gleichzeitig werden Wertverluste an öffentlichem Vermögen und die Verarmung öffentlicher Haushalte generell durch Kürzungen staatlicher Investitionsprogramme sowie Steuernachlässe für Unternehmen zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur bewusst vorangetrieben. Damit erhält PPP den Anschein einer zusätzlichen Finanzierungsquelle, die bei näherem Hinsehen nur eine öffentlich finanzierte Privatisierung ist.

Bejubelt von Teilen der Politik und Verwaltungsspitzen und gesponsert durch Banken, Baukonzerne, Großkanzleien und Beratungsunternehmen drängt die Privatwirtschaft immer stärker in eine weitere Beteiligung an öffentlichen Dienstleistungen und seiner Infrastruktur – mit weitgehenden Übernahme- und Gewinnabsichten.

Alle PPP-Verträge liegen unter Verschluss und sind nicht öffentlich. Dies führt zur Entdemokratisierung. Öffentliche/parlamentarische Kontrolle kann so nicht wahrgenommen werden. Die öffentliche Beteiligung an Projektgesellschaften bleibt in der Regel auf stark eingeschränkte Informations-, Kontroll- und ausgeprägte Finanzierungsfunktionen beschränkt – damit kann von einer gleichberechtigten Partnerschaft nicht gesprochen werden.

Bereits jetzt ist der Verlust an politischer Steuerung und öffentlicher Kontrolle in kommunalen Beteiligungen wissenschaftlich belegt. Lösungsansätze hierfür sind nicht in Sicht. Bis jetzt mangelt es kommunaler und regionaler Politik am nötigen Problembewusstsein.



Über den Türöffner einer privatwirtschaftlich „gemanagten“ öffentlichen Infrastruktur wird – ungeachtet der Eigentumsfrage – der öffentliche Sektor in weiteren Feldern schrittweise neu definiert. Die Auswirkungen auf die Ausgestaltung politischer Themenbereiche wie Bildung, Gesundheit, Sport oder Verkehr sind heute erst im Ansatz absehbar.

Als eine weitere Konsequenz von PPP ist mit einer erheblichen Verteuerung der Leistung gegenüber der konventionellen Eigenerstellung zu rechnen. Neben einer „kreativen Wirtschaftlichkeitsberechnung“ zum Beispiel durch erhebliche Risikoaufschläge, werden durch die Langfristigkeit der Verträge und Ratenzahlungen bewusst Preissteigerungen für die privatwirtschaftliche Gewinnmaximierung in Kauf genommen. Wesentliche kostenintensive Risiken verbleiben trotz PPP bei dem öffentlichen Auftraggeber. Diese von gesellschaftspolitisch und verwaltungstechnisch einflussreichen Akteuren per Gesetz und Verordnung vorangetriebenen Entwicklungen sind im Sinne eines funktionsfähigen, solidarischen und demokratischen Gemeinwesens nicht akzeptabel.

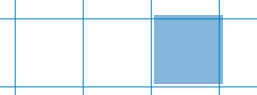
Kommunalkredite sind kostengünstiger als die private Finanzierung, darüber hinaus findet durch PPP eine versteckte Verschuldung statt. Inzwischen warnen die Präsidenten der Landesrechnungshöfe davor, diesen Finanzierungsweg in der Haushaltskrise zu nutzen.

Mit PPP drohen eine Aufgabenübertragung und damit der Arbeitsplatzabbau in unzähligen bisher öffentlich wahrgenommenen Bereichen wie Hoch-/Tiefbau, soziale Dienste, Straßen, Bäder und Schulen.

In den PPP-Wirtschaftlichkeitsprognosen ist erkennbar, dass der Finanzierungsvorteil Privater auch auf der Absenkung der Arbeitsstandards übernommener Beschäftigter basiert. Als eine „PPP-Rendite“ ist ebenfalls der Abbau weiterer Beschäftigungsverhältnisse in Querschnittsbereichen (EDV, kommunaler Hochbau, Personal, Finanzen etc.) eingeplant.

Unter Zuhilfenahme eines angeblichen partnerschaftlichen Ansatzes bei PPP werden langfristige Verträge mit einer Abnahme- und Renditegarantie abgeschlossen, die eine Revision der Entscheidungen erheblich erschweren bzw. unmöglich machen.

Die derzeitige Begriffseinengung auf so genannte Vertrags-PPP mit einem umfassenden „Lebenszyklus-Ansatz“ führt dazu, Inhaber-/Betreibermodelle als alleinige PPP per Definition festzuschreiben.



PPP-Verfahren werden im Vorfeld der politischen Beschlussfassung systematisch falsch gerechnet, um die angebliche Vorteilhaftigkeit privatwirtschaftlichen Handelns zu dokumentieren. Beispiele hierfür sind ungerechte Risikoverteilungen zu Ungunsten der öffentlichen Dienstleistung auf der Grundlage reiner Annahmen oder/und intransparenter Verhandlungsverfahren jenseits jeglicher öffentlicher Ausschreibungs- und Wettbewerbsstandards.

Mit PPP findet in weiten Teilen ein Systemwechsel von der gemeinwohlorientierten/steuerfinanzierten öffentlichen Infrastruktur/Dienstleistung zu einer nutzerfinanzierten/individualisierten öffentlichen Infrastruktur/Dienstleistung statt. Das bedeutet: Eine Individualisierung von Gemeinwohlkosten für den Erhalt bzw. Ausbau der öffentlichen Infrastruktur bei gleichzeitig angekündigter Entlastung von Unternehmen bei der nächsten Steuerreform in 2007. Das ist ein weiterer Schritt zum Ausstieg aus der solidarischen Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Infrastruktur.

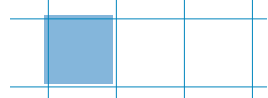
Es ist belegbar, dass durch PPP keine stärkere Förderung des regionalen Mittelstandes erreicht wird. In PPP-Projekten beteiligen sich die Großkonzerne, der Mittelstand wird bei PPP-Projekten in den seltensten Fällen eingebunden, Handwerkskammern kritisieren inzwischen deutlich den zunehmenden ruinösen Preiswettbewerb und den Ausschluss von Architektenwettbewerben.

Es gibt Alternativen zu PPP!

Eine gesicherte, ausreichende und gegebenenfalls zweckgebundene Finanzausstattung muss die Kommunen und Landkreise dauerhaft in die Lage versetzen, ihre Aufgaben im Sinne der Daseinsvorsorge wahrzunehmen.

Um den Investitionsstau zu beheben, bedarf es einer erweiterten Kreditfähigkeit der öffentlichen Hand im Rahmen wirtschaftlicher und tragfähiger Konzepte.

Bildung, als erklärter politischer Schwerpunkt und Zukunftsaufgabe braucht eine verlässliche finanzielle Basis, deshalb sind Streichung von Landesförderprogrammen zum Beispiel zur Schulsanierung aufzuheben.

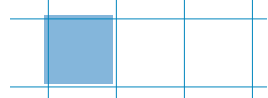


Die Kommunalverwaltungen und Landkreise haben inzwischen durch zahlreiche Instrumente, wie zum Beispiel die Aufgabenbündelung und die erweiterte Vertragsgestaltung (Bonus-Malus-Systemen) gute Lösungen und eigenes Know-how entwickelt, um die Prozesse zu managen und zu steuern.

Eine finanzielle Beteiligung privater Unternehmen an der öffentlichen Infrastruktur kann ein Lösungsansatz sein, allerdings nicht mit einer Verknüpfung zur Privatisierung und bei Aufrechterhaltung der politischen Steuerung, öffentlicher Kontrolle und Transparenz.

Glossar

BBS Hamburg	Behörde für Bildung und Sport in Hamburg
BGF	Bruttogeschossfläche
BHO/LHO	Bundshaushaltsordnung/ Landshaushaltsordnung
BRH	Bundesrechnungshof
Dena	Deutsche Energie-Agentur GmbH
Einredeverzichtserklärung	In diesem Fall wird der Forfaitierungsvertrag durch einen Einredeverzicht ergänzt. Die Kommune verpflichtet sich gegenüber der finanzierenden Bank, das mit dem Privaten vertraglich vereinbarte PPP-Entgelt bedingungslos zu zahlen. Auf diesem Wege lassen sich die privaten Kreditkonditionen wesentlich verbessern und den Kommunalkrediten annähern. Kritisch ist jedoch, dass die Kommune bei Schlechtleistungen oder Insolvenz an ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Bank gebunden ist.
Endschafftsregelungen	Modalitäten zum Vertragsende, z. B. die Bestimmung des Restwertes oder des Zustandes eines Gebäudes bei dem Übergang an die öffentliche Hand.
Fachbereich 19	Gebäudemanagement der Stadt Hannover
Forfaitierung	Bei PPP-Projekten für die öffentliche Infrastruktur wird die gesamte Prozesskette vom Planen – Finanzieren – Bauen – Betreiben an Private übertragen. Der Private erhält als Gegenleistung für einen festgelegten Zeitraum ein jährliches Entgelt. Der Private nimmt in diesen Fällen kein Darlehen auf. Er verkauft (Forfaitierungsvertrag) seine Forderungen, die gegenüber der Kommune bestehen, an seine Bank. Somit wird die Refinanzierung abgesichert.
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
Gesellschaft GEFMA	Gesellschaft für Facility Management
GO	Gemeindeordnung
GWG Gewerbe	Tochterunternehmen von SAGA/GWG



HU-Bau	Haushaltsunterlage Bau
Konventionelle Beschaffung	Das ist die öffentliche Eigenerledigung beim Bau bzw. der Sanierung von öffentlicher Infrastruktur. Auch hier sind Teilfelder der Zusammenarbeit mit Privaten gängige Praxis, wie zum Beispiel bei der Planung oder dem Bau.
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Lebenszyklusansatz	Damit erfolgt die finanzielle Bewertung aller anfallenden Kosten für den gesamten Lebenszyklus (Planen – Finanzieren – Bauen – Betreiben – Verwerten) einer Immobilie.
PPP/ÖÖP	Public-Private-Partnership/ Öffentlich-Private Partnerschaft
Public Sector Comparator (PSC)	Damit wird das so genannte „konventionelle Referenzprojekt“ bezeichnet. PSC stellt die in Eigenregie des öffentlichen Aufgabenträgers durchgeführte beste, machbare und finanzierbare Lösung in Bezug auf die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung dar. Es dient der Abschätzung der Gesamtkosten für die öffentliche Erstellung, Finanzierung, Bewirtschaftung, Instandhaltung und Verwertung. Die Ergebnisse des PSC werden im Wirtschaftlichkeitsvergleich der PPP-Variante gegenübergestellt und bewertet.
Remanenzkosten	Kostenanteil der Verwaltung, der nach einer Privatisierung bei ihr verbleibt und nicht mit auf den Privaten übergeht.
SAGA/GWG	Hamburger Wohnungsunternehmen, zu 100 % öffentlich

Anlagen

Anlage 1: Das Beispiel Hannover für eine von Seiten der Personalvertretungen erstellten Skizze eines weiterentwickelten Bau- und Immobilienmanagements:

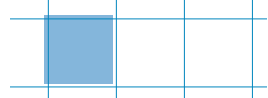
Wir treten für eine optimierte Eigenerstellung im öffentlichen Gebäudemanagement mit der Entwicklung zu einem Bau- und Immobilienmanagement (B&I) ein. Deren Umrisse und Bedingungen sollen hier skizziert werden. Wenn im Folgenden von Bündelung oder Integration im B&I gesprochen wird, heißt dies nicht zwangsläufig, dass diese Aufgaben dem B&I organisatorisch zugeordnet werden müssen. Eine engere Anbindung an das B&I ist auch auf anderem Wege, zum Beispiel durch direkte Vernetzung denkbar.

Thesen:

Das Bau- und Immobilienmanagement (B&I) der LHH deckt alle Leistungsphasen im Lebenszyklus eines Gebäudes langfristig und qualitativ hochwertig ab. Es entscheidet selbständig über die Eigenerledigungsquoten im Rahmen des politisch beschlossenen Budgets unter Wahrung der lokalen Vergabestandards. Die umfassende Verantwortung für die öffentlichen Liegenschaften ist ebenfalls im B&I verankert. Dem B&I obliegt die strategische Steuerung des bei ihm gebündelten Immobilienbestands der LHH (zum Beispiel über ein Nutzungsmanagement mit Flächenoptimierung).

Das B&I der LHH ist alleiniger Ansprechpartner für die Nutzer/-innen der Gebäude (Letztverantwortung!). Die Fachverantwortung in allen Fragen der Entwicklung, Umsetzung, Unterhaltung und Ausstattung ist in enger Abstimmung mit und unter Beteiligung der Nutzer/-innen im B&I gebündelt. Nebenstellen in den nutzenden Verwaltungen sind im B&I integriert. Das B&I fungiert als zentraler Informationspool intern sowie extern (zum Beispiel über das Berichtswesen).

Kerngeschäft des B&I ist die Professionalisierung der Sekundärprozesse für die Nutzer/-innen. Das heißt: Das B&I unterstützt direkt die Leistungserstellung vor Ort. Bei Schulen wird die Leistung Bildung durch eine sach- und fachgerechte Planung, Bau und Immobilienbewirtschaftung im Paket mit zum Beispiel der Ausstattung (Möbiliar, EDV etc.) aus einer Hand unterstützt. Eine professionelle Aufgabendurchführung kann durch im Prozess nachgeordnete Stellen erfol-



gen. Die Bauprozessaktivitäten sind um Betreiberaktivitäten ergänzt und ganzheitlich sowie nachhaltig über den kompletten Gebäudezyklus ausgedehnt. Grundlagen sind die langfristige umfassende Bauerfahrung, die Bestandsplanung sowie das energetische Gebäudemanagement. Solide Immobiliendaten werden über Schnittstellen offen und skalierbar den Nutzer/-innen angeboten. Das B&I vermarktet dieses Informationsmanagement in eigener Regie.

Im B&I und im Verhältnis B&I zu Verwaltung/Politik wird besonders auf die Schnittstellen im Rahmen eines kontinuierlichen Prozessmanagements geachtet. Aufgrund nur eines Auftraggebers – der Politik – lassen sich Verfahren erheblich effektiver gestalten. Die synchronisierte, territoriale Aufgabengliederung des FB 19 ist um alle Aufgaben des Immobilienmanagements teamorientiert erweitert. Die Durchlässigkeit der Teams bei zeitlich befristeten Arbeitsspitzen ist gegeben. Das B&I lebt dabei von der breit gefächerten Spezialisierung.

Die Arbeit des B&I basiert auf einer langfristigen, politisch beschlossenen Finanzplanung. Zukünftige Investitionsvorhaben sind in einem strategischen Entwicklungsbericht hinterlegt.

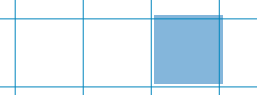
Das B&I vollzieht eine eigene Qualitätssicherung und schafft budgetwirksame Anreizstrukturen im Rahmen eines Vermieter-Mieter-Modells. Dabei kann ein sparsamer und wirtschaftlicher Ressourceneinsatz, zum Beispiel bei Energieleistungen, positiv unterstützt werden.

Das B&I legt größten Wert auf die ständige Qualifizierung des Personals auf allen Ebenen, um den fortlaufenden Entwicklungen gerecht zu werden. So zum Beispiel in den Bereichen: Gebäudetechnik, Immobilienrecht, Immobilienwirtschaft, Produktinnovationen.⁶¹ Den Mitarbeitern/-innen wird durch die ganzheitliche Bearbeitung der Gebäude die Möglichkeit eröffnet, aus einer zu engen Spezialisierung auszuscheren. Dadurch erfolgt ein erheblicher Wissensgewinn, der verstetigt wird.

Die Geschäftsphilosophie des B&I reflektiert die gesamtstädtische Entwicklung in seiner direkten Leistungserstellung.

Das B&I ist ein marktfähiger Dienstleister, der sich Wettbewerbsverfahren auch bei Architekturwettbewerben stellen kann (lokaler

61 Spezialisten für Schulbau – Es wird spezifisches „Know-how“ benötigt, das bei der öffentlichen Hand oder dem Maßnahmenträger bisher nicht vorhanden ist bzw. erst mühsam aufgebaut werden müsste – PPP-Erfahrung.

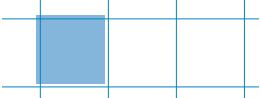


Bezug – Stadtgesellschaft Hannover). Als öffentlicher Dienstleister sichert er alleine die Kostentransparenz und Planungssicherheit der Mieterbudgets und garantiert eine hohe Zufriedenheit der Nutzer/-innen. Die Vorteile des öffentlichen B & I werden für die LHH in einen direkten monetären Vorteil übersetzt.

Das B & I legt besonderen Wert:

- auf die Förderung der Corporate Identity, die Stärkung des „Wir-Gefühls“.
- auf eine ausgewogene, zukunftsorientierte, flexible Planung unter Beachtung des gesamten Gebäude-Lebenszyklus, da hier ein wichtiger Kostenfaktor liegt. Eine ausgewogene Planung garantiert eine wirtschaftliche Gebäudenutzung. Fehler in dieser Phase belasten die späteren Baunutzungskosten (vgl. DIN 18 960) eminent. Insofern ist ein wesentlicher Anstoß aus möglichen PPP-Verfahren, wie die Bewertung der Folgekosten über einen längeren Zeitraum, bereits öffentlich realisiert.
- auf das technische Gebäudemanagement. Die Notwendigkeit vernetzter Steuerungs- und Leistungssysteme liegt in der benötigten Entwicklungsplanung als Kalkulationsgrundlage. Zum Beispiel für energetische Maßnahmen, wie neue Heizungssysteme.
- auf einen qualitätssichernden Anteil an Architekten- und Ingenieurleistungen, der mit dem Ziel der Aufrechterhaltung einer kritischen Masse an Kompetenz bei Einzelvorhaben auch alle Leistungsphasen abdecken muss. Die Eigenleistung hört somit nicht bei der Leistungsphase 3, der Entwurfsphase, auf.
- auf Vertrags-,⁶² Flächen-, Daten- und Risikomanagement, Qualitätssicherung sowie Projektsteuerung. Hierzu gehört auch die Prüfung bezüglich der weiteren Verwendung wie Verwertung, Abriss, Neubau oder Sanierung nach Beendigung des Lebenszyklus der Immobilien.

62 Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass derartige Versuche von nutzenden Verwaltungen, Baumaßnahmen in eigener Regie durchzuführen, zu erheblichen Schäden führten. Die Vergabe an einen Generalunternehmer kann die grundsätzliche fachliche Verantwortlichkeit der Bauverwaltung, die sie für den Bund wahrnimmt, nicht ersetzen. Der Erfolg einer Bauausführung und das Beherrschen ihrer Risiken hängen nach der Erfahrung des Bundesrechnungshofs vor allem davon ab, mit welcher Fachkunde und Sorgfalt die Verdingungsunterlagen erstellt, die Angebotsunterlagen gewertet und die Bauarbeiten überwacht werden. Diese Anforderungen können nur durch eine fachkundige Bauverwaltung erfüllt werden.



Bau- und Immobilienmanagement ist eine öffentliche Aufgabe, die sinnvoll aus Nutzer- und Gemeinwohlsicht definiert und unter betriebswirtschaftlichen sowie sozialen Gesichtspunkten wahrgenommen wird.

Um diese Thesen mit Substanz zu unterfüttern und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, sind in den beiden Regelkreisen B&I und LHH aus unserer Sicht folgende vier Schritte zu unternehmen:

Rahmenbedingungen in der LHH aus bau- und immobilienfachlicher Sicht verbessern

1. Die Einrichtung eines eigenen Fachausschusses unter Einbindung weiterer Fachkompetenz – schnellere Verfahrensabläufe:

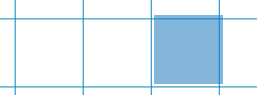
Kontraktmanagement: Im Kontrakt werden unter anderem auch Fristen festgeschrieben (Fertigstellung, Baugenehmigung etc.).⁶³ Die Terminschienen sind so zu gestalten, dass sie realistisch umzusetzen sind.

Die **Verfahrenssicherheit** wird über das Einziehen einer „Deadline“ für die politische Einflussnahme insbesondere auf Bauvorhaben und Flächenoptimierung hergestellt. Die Einrichtung einer paritätisch besetzten „Clearing-Stelle“ (Verwaltung, Politik, Personalrat) sichert die Möglichkeit, auf neue Inhalte und Bedarfe zeitnah und weniger kostenintensiv als bei Nachträgen in PPP-Verfahren auch nach der Deadline reagieren zu können.

Klare **Kompetenzzuweisung** an das B&I durch die Politik insbesondere bei Vorgaben aus dem Bereich Haushaltskonsolidierung.

Der **Vermögensverzehr** im Gebäudebestand wird durch eine bau- und immobilienwirksame Sanierung und Instandhaltung verhindert. Aufgrund der nachgewiesenen Kostenvorteile ist die Eigenerstellungsquote entsprechend des höheren Auftragsvolumens personaltechnisch abzusichern. Insofern lassen sich mit einem geringeren Kostenansatz als herkömmlich kalkuliert mehr Maßnahmen in Eigenregie realisieren.

⁶³ Weitere Leistungsbereiche können sein: Vertragsmanagement wie Energielieferverträge, Raumpflege, Materialbeschaffung, Außenanlagen, Wartungsverträge, Bewachung, Pfortnerdienst, Umzugsmanagement, Bestandspflege etc.



Einrichtung eines **Portfoliomanagements** für die LHH. Es erlaubt eine strategische Steuerung des Immobilienbestands der LHH, zum Beispiel über eine Standortentwicklung oder Verkäufe.

Die LHH muss sich dafür einsetzen, dass der **Finanzierungsrahmen** seitens der Kommunalaufsicht bei nachgewiesener langfristiger Rentabilität im Bereich des Immobilienbestands erweitert wird.

2. Prozessoptimierung durch die Schaffung eines B&I betreiben:

Ein ganzheitliches, langfristig angelegtes B&I sorgt für ein reibungsloses Kostenerfassungssystem beim Übergang von der Investitions- zur Nutzungsphase. Bei der Kostenkalkulation wird den unterschiedlichen Anforderungen von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierung und Modernisierung bereits im Rahmen der Ermittlung stärker Rechnung getragen (insbesondere bei Sanierungen weg von der groben Kennzahlenkalkulation).

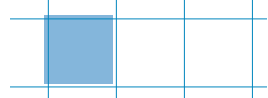
Erst nach genauer Ermittlung der zur Verfügung stehenden Finanzvolumina wird nach einer Prioritätenliste entschieden, für welche Objekte in die Planungsphase eingestiegen wird (Planung „für die Schublade“ vermeiden). Um eine optimale Planung zu gewährleisten, wird für diese Phase mehr Zeit investiert („Schnellschüsse“ vermeiden).

Durch ein entsprechendes Personalkonzept (gegebenenfalls auch befristete Einstellungen) werden Arbeitsspitzen abgedeckt.

Durch Teambildung wird eine Vertretung gewährleistet (drei Bauleiter/-innen für zwei Projekte).

Das Vertragscontrolling, beispielsweise in Bezug auf Fristeinhaltungen, wird stringent gestaltet.

Durch die aufgezeigten strukturellen Änderungen und die Erhöhung der Eigenleistungsquote wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen näher zu definierenden Kosten sicher gestellt: Anteil der Verwaltungskosten an Kosten der Gebäudewirtschaft, Anteil Kosten Gebäudewirtschaft an Haushalt, Anteil Personalkosten an Objektverwaltungskosten, Anteil Kapitalkosten an Nutzungskosten, Anteil Betriebskosten, Anteil Unterhaltungskosten etc. Dies geschieht zum Vorteil der Nutzer/-innen und des Gesamthaushalts. Die bereits ausgeprägte vorhandene Kosten-Leistungs-Rechnung bietet hierfür eine gute Grundlage.



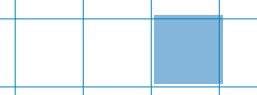
3. Finanzierung sowohl intern als auch alternativ sicherstellen:

Bei der alternativen Finanzierung gibt es unterschiedliche Varianten. Bei einer PPP-Variante bliebe selbst bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit immer die Schwachstelle „Forfaitierung mit Einredeverzichts-erklärung“ (siehe oben). Ein anderer Weg wäre die Projektfinanzierung (siehe Beispiel Schwarzenbeck), die noch teurer ist. Die erste Finanzierungsvariante ist aufgrund ihrer Unumkehrbarkeit und des Risikoverbleibs bei der öffentlichen Hand höchst umstritten. Sie wird zunehmend nicht mehr verwendet. Die zweite, wirklich marktwirtschaftliche Variante (wie auch die Unternehmensfinanzierung) wird wegen der zu hohen Finanzierungskosten und damit wegen der zu hohen Belastung für das PPP-Projekt nicht gerne in Betracht gezogen. Dennoch ist in einem Variantenvergleich diese Finanzierung mit ihren hohen Kosten, die dann ja einen wirklichen Beitrag privaten Kapitals bedeuten würden, auszuweisen.

Zur alternativen Finanzierung sollte einerseits auf die Kommunalaufsicht⁶⁴ gesetzt werden, bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit Mittel für eine konventionelle Finanzierung zu genehmigen. Andererseits sollte auf die verstärkte Akquise von Fördermitteln seitens des Landes, des Bundes und der EU (EFRE-Mittel 2007–2013) gesetzt werden.⁶⁵ Bei der Fördermittelbeantragung kann eine Aufspaltung der Gebäudesanierungsmaßnahmen sinnvoll sein. An KfW-Programmen sind neben dem KfW-Kommunalkredit die KfW-Förderprogramme „Kommunal Investieren“ und „Sozial Investieren“ zu beachten. Letzteres richtet sich an alle gemeinnützigen Organisationsformen zur Refinanzierung von Investitionen in die soziale Infrastruktur.

64 Beispiel aus der Praxis: Resolution der Schulreferenten von München, Augsburg und Nürnberg vom 15.10.2004 in Bezug auf die Finanzierung von IZBB-Maßnahmen an die Bayerische Staatsregierung (siehe Anlage 2).

65 Wie abhängig PPP-Verfahren von Fördermitteln sind, zeigt ein Bäderbeispiel: Am Rande des Naturschutzgebiets Hahnheide plante eine Investorengruppe, die Wellness-Park GmbH, zusammen mit der Deyle-Unternehmensgruppe aus Stuttgart den Bau eines Wellnesscenters mit fernöstlichem Ambiente. Die Gemeinde unterstützte diese Planungen. Sie verankerte das betroffene Gebiet großzügig im Bebauungsplan. Die Deyle-Gruppe zog sich jedoch nach eingehender Analyse der Randbedingungen vom Projekt zurück. Das Unternehmen hätte die Wellness-Oase nur dann gebaut, wenn zusätzliche Fördermittel von Kreis oder Land geflossen wären. Die jedoch gab es nicht. Dies lag daran, dass der Kreis Stormarn zu den wenigen wirtschaftlich starken Kreisen im Hamburger Speckgürtel gehört, die keine Mittel aus dem Topf zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur bekommen. An anderer Stelle war die Unternehmensgruppe Deyle fündiger. Jüngstes Beispiel ist die „Seerosen Therme“ in Glücksburg (Kreis Schleswig-Flensburg). Über sieben Millionen Euro an Fördermitteln aus dem Topf „Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung“ fließen dort in die 14 Millionen Euro teure Therme, die die Deyle-Gruppe betreiben wird.



Die Beispiele Augsburg und Nürnberg zeigen, dass auf diesem Wege Investitionsmittel in erheblichem Umfang generiert werden können. In Nürnberg wurden 40 Mio. Euro über IZBB investiert. Der IZBB-Anteil beträgt 65 %, macht also ca. 26 Mio. Euro Zuschuss aus dem IZBB-Programm. Zum Vergleich: Die LHH hat in dem Zeitraum 2003 bis 2006 lediglich 6,2 Mio. Euro Förderzusagen im Rahmen des IZBB-Programms erhalten. Davon sind bislang erst 4,5 Mio. Euro eingegangen. Schwierigkeiten für die LHH bei der Mittelbeantragung entstanden durch die fehlende Finanzierung des Eigenanteils. Die beantragten Fördermittel wurden nicht zur Ausweitung des Wirtschaftsplans verwandt. Anstatt den Investitionsrahmen zu erweitern, wurden die IZBB-Mittel de facto in die Kreditlinie gezogen. Nicht eingegangene Drittmittel haben faktisch zu einer Kürzung des Wirtschaftsplans geführt.

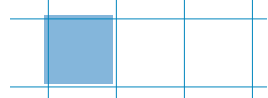
Es ist notwendig, den finanziellen Handlungsspielraum des B&I zu erweitern. Dies kann dadurch geschehen, dass die Abschreibungen der Realität angepasst werden. Das würde wiederum zu einer höheren Kreditlinie führen und/oder, dass der FB 19 als „Doppik-Pilot“ im Rahmen des NKR-Projekts zurück in den städtischen Haushalt geholt wird. Eine andere Möglichkeit sind Investitionszuweisungen aus dem städtischen Haushalt, wenn diese Mittel an anderer Stelle nicht verbraucht werden. Ergänzend könnten zum Beispiel im Bereich Sponsoring weitere Mittel generiert werden: Wirtschaft, Eltern, Fördervereine etc. oder Contracting (zum Beispiel von den Stadtwerken neben Energie auch die kompletten Heizungsanlagen beziehen und in die Betriebskosten einrechnen, wenn dies wirtschaftlicher ist).

4. Positive Effekte für LHH und Dritte erzeugen:

Aufgrund des höheren Volumens entstehen selbst bei höherer Eigen erledigungsquote höhere Auftragsvolumina und somit positive Beschäftigungseffekte für lokale Architekten/-innen und Ingenieure/-innen.

Gleiches gilt für den lokalen Klein- und Mittelstand, der aufgrund intelligenter Lospolitik gefördert wird.

Die Mitarbeiter/-innen fühlen sich für „ihre Objekte“, also die LHH und ihre Einwohner/-innen verantwortlich. Sie haben das Ziel, den ihnen übertragenen Standort zu fördern und zu entwickeln. Sie schöpfen daraus einen großen Teil ihrer Motivation. Sie schlägt sich positiv auf das Arbeitsergebnis nieder. Dies geschieht dabei unter dem Aspekt der Orientierung an den Nutzer/-innen. Und oft werden



im Rahmen der Beratung, in Kenntnis der verwaltungsinternen Geflechte, auch Wege zur Realisierung aufgezeigt. Ein PPP-Partner kennt diesen Aspekt kaum, er wird nur das entwickeln oder umsetzen, was auch bezahlt wird. Denn in seiner Systematik kann letztlich nur die Gewinnmaximierung zählen. Ein unentgeltlicher Dienst an den Nutzer/-innen liegt nicht im Urinteresse.

Das ist zusammen mit der Verwaltungserfahrung ein nicht zu unterschätzender Ressourcen-Pool. Dieser Pool wird sozusagen von Generation zu Generation „vererbt“ und gleichzeitig vertieft. Dieser Erfahrungsschatz macht das kommunale Bauen deutlich schlanker. Dieser Vorteil wird besonders bei unserem Vermittlungsaufwand deutlich. Zum Beispiel, wenn wir neue regionale Büros einschalten und dieses Hintergrundwissen zu vermitteln haben. Ein schnelleres Eingreifen vor allem bei kleineren Baumaßnahmen ist mit eigenem Personal schwerpunktmäßig deutlich schneller und günstiger zu entwickeln. Und es liegt letztlich im Interesse der Nutzer/-innen – unseren Kunden/-innen.

Eine Erhöhung der Eigenfertigung würde für die LHH finanziell günstiger werden. Die kommunalen Handlungsspielräume blieben erhalten. Dies bedeutet einen gesamtpolitischen Impuls auch für den Arbeitsmarkt in Hannover.

Anlage 2: Die originäre Beteiligung der Bauverwaltung nach bewährtem Muster:

