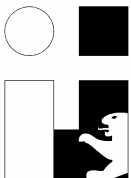


Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten
und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des
Landes

Az.: V-1208HB-0602.14

Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

März 2009



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Seite

1 Zusammenfassung	5
2 Vorbemerkung	7
2.1 Ausgangssituation	7
2.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung.....	8
2.3 Umfang der Prüfung.....	9
2.4 Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	9
2.5 Wirtschaftliche Ergebnisse bei ÖPP-Modellen der ersten Generation.....	10
2.6 Ausschreibungs- und Vergabeverfahren	11
2.6.1 A-B-C-Ausschreibung.....	11
2.6.2 Verhandlungsverfahren	12
2.6.3 Wettbewerblicher Dialog	13
2.7 Risikomanagement.....	14
3 Untersuchte ÖPP-Projekte der ersten und zweiten Generation	14
3.1 Behördenzentrum Kurfürstenanlage Heidelberg.....	14
3.1.1 Objektbeschreibung.....	14
3.1.2 ÖPP-Beschaffungsprozess und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	15
3.1.3 Etatisierung, vorbereitende Untersuchungen und Machbarkeitsstudie	16
3.1.4 Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ermittlung des PSC	17
3.1.5 Ausschreibung und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	18
3.1.6 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	20
3.2 Berufsakademie Heidenheim	21
3.2.1 Objektbeschreibung.....	21
3.2.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung	21
3.2.3 Überprüfung des Kostenrahmens und Wirtschaftlichkeitsprognose des Rechnungshofs	22
3.2.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse durch Vermögen und Bau Baden-Württemberg	22
3.2.5 Wertung des ÖPP-Projekts durch den Rechnungshof.....	23
3.3 Justizvollzugsanstalt Offenburg	24
3.3.1 Objektbeschreibung.....	24
3.3.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung	24
3.3.3 Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	25
3.3.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	25
3.4 Polizeirevier mit Kriminalaußenstelle Ellwangen.....	27
3.4.1 Objektbeschreibung.....	27

3.4.2	Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung	27
3.4.3	Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	28
3.4.4	Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	29
3.5	Berufsakademie Mannheim.....	30
3.5.1	Objektbeschreibung.....	30
3.5.2	Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung	30
3.5.3	Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	31
3.5.4	Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	31
3.6	Fachhochschule Aalen.....	32
3.6.1	Objektbeschreibung.....	32
3.6.2	Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung	32
3.6.3	Besonderheiten des Einzelfalls.....	34
3.6.4	Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	35
3.6.5	Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs	36
4	Kritische Würdigung der Untersuchungsergebnisse	37
4.1	Zusammenfassende Darstellung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen.....	37
4.2	Beurteilung der A-B-C-Ausschreibungsergebnisse und Vergleich mit RBK-Werten	39
4.3	Vorteile der Investorenfinanzierungen bei bisheriger Nettoneuverschuldung	41
4.4	Konsequenzen eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung	41
4.5	Entwicklung der Vertragspraxis bei Investorenmaßnahmen.....	41
4.6	Facility-Management bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg.....	42
5	Gestaltungsempfehlungen.....	43
5.1	Chancen und Risiken bei ÖPP-Modellen der zweiten Generation.....	43
5.2	ÖPP-Modelle der ersten Generation auch weiterhin realisieren	44
5.3	ÖPP-Eignungstest und Machbarkeitsstudien	45
5.4	Etatisierung neuer ÖPP-Projekte im Staatshaushalt.....	45
5.4.1	Alternative Veranschlagung von ÖPP-Projekten im Haushalt.....	45
5.4.2	Zur haushaltsrechtlichen Behandlung von ÖPP-Projekten	46
5.4.3	Vorbelastung künftiger Haushalte durch ÖPP-Projekte.....	46
5.5	Nachteile von Projektfinanzierungen gegenüber Forfaitierung	47
5.6	Barwert-Fallen vermeiden; Risikozuschläge gesondert ausweisen.....	47
5.7	Betriebskomponente gesondert ausschreiben.....	49
6	Stellungnahme des Finanzministeriums und Anmerkungen des Rechnungshofs	49
7	Schlussbemerkungen.....	54

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Zinsentwicklung der Bauzwischenfinanzierung Justizvollzugsanstalt Offenburg	26

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Untersuchte ÖPP-Projekte der ersten und zweiten Generation	9
Tabelle 2: Zusammenfassung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen (Barwert-Summen).....	37
Tabelle 3: Zeitwert-Summen bei endfälliger Tilgung der Eigenbau-Varianten innerhalb 20 Jahre	38
Tabelle 4: Zeitwert-Summen bei vollständiger Tilgung der Eigenbau-Varianten innerhalb 20 Jahre ...	39
Tabelle 5: Vergleich von RBK-Werten mit Ausschreibungsergebnissen (reine Baukosten)	40
Tabelle 6: Barwertfälle am Beispiel unterschiedlicher Finanzierungsformen	48

Abkürzungsverzeichnis

GBK	=	Gesamtbaukosten
GU	=	Generalunternehmer
GWB	=	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	=	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HU-Bau	=	Haushaltsunterlage Bau (Bauunterlage)
LHO	=	Landeshaushaltsordnung
LPh	=	Leistungsphase nach HOAI
ÖPP	=	Öffentlich Private Partnerschaften
PPP	=	Public Private Partnership
PSC	=	Public Sector Comparator
RBK	=	Richtlinien für Baukostenplanung
VB BW	=	Vermögen und Bau Baden-Württemberg
VBV	=	Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung
VgV	=	Vergabeverordnung

1 Zusammenfassung

- 1.1 Das Grundkonzept der neuen ÖPP-Projekte (sogenannte zweite Generation), nämlich Bau, Finanzierung und Betrieb eines Gebäudes aus einer Hand anzubieten, lässt für zusätzliche Effizienzgewinne Raum, weil Planung und Bauausführung von vornherein optimal auf einen wirtschaftlicheren Gebäudebetrieb abgestimmt werden können.

Dem stehen allerdings komplexe und aufgrund der langen Vertragslaufzeiten mit vielen Annahmen behaftete Ausschreibungs-, Vergabe- und Bauprozesse mit zusätzlichen Transaktionskosten und Kostenrisiken gegenüber.

Der Rechnungshof erwartet nicht, dass sich auf Dauer so hohe Effizienzrenditen erzielen lassen, wie sie von bisher realisierten kommunalen ÖPP-Projekten und aus anderen Bundesländern berichtet werden. Dabei wird immer entscheidend sein, wie wirtschaftlich die Eigenbesorgung betrieben wird.

- 1.2 Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat bislang zwei ÖPP-Projekte der zweiten Generation realisiert, die im Rahmen dieser Untersuchung geprüft wurden. Es handelt sich dabei um
- das Behördenzentrum Kurfürstenanlage Heidelberg und
 - die Berufsakademie Heidenheim.

Im Fall des Behördenzentrums ergibt sich nach den Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Rechnungshofs eine rechnerische Effizienzrendite (Barwertvorteil) der ÖPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung von 9,66 % bei einer Laufzeit von 20 Jahren inklusive Risikokosten (4,53 % ohne Risikokosten). Dieser Wirtschaftlichkeitsvorteil ist nach Ansicht des Rechnungshofs insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Investor auf dem Behördenareal nach Änderung des Planungsrechts durch Abriss des Gebäudebestandes eine höhere Baumasse realisieren konnte. Sein ÖPP-Angebot konnte er dadurch wirtschaftlicher gestalten (siehe Pkt. 3.1).

Dagegen ergibt sich bei der Berufsakademie Heidenheim ein geringer Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten der Eigenrealisierung von 0,54 % bei einer Laufzeit von 20 Jahren inklusive Risikokosten (1,78 % ohne Risikokosten). Die Eigenbewirtschaftung der Berufsakademie durch das Land wäre im Vergleich zum Privaten dabei um anfänglich 10 % günstiger. Das Projekt wurde dennoch in der ÖPP-Variante beauftragt (siehe Pkt. 3.2).

- 1.3 Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat mit der Abwicklung zahlreicher Investorenmaßnahmen der ersten Generation umfangreiche Kenntnis bei der Projektabwicklung und Vertragsgestaltung gewonnen. Sie kann derartige Projekte ohne externe Unterstützung mit eigenen Personalressourcen abwickeln. Dagegen stellt die Komplexität der Ausschreibung, Vergabe und Vertragsgestaltung von ÖPP-Projekten der zweiten Generation besonders hohe Ansprüche. Dies führt zu deutlich mehr eigenem Personalaufwand und erfordert darüber hinaus häufig externe Beraterleistungen, die als zusätzliche Transaktionskosten die ÖPP-Variante verteuern.
- 1.4 Die A-B-C-Ausschreibung¹ hat sich bei ÖPP-Projekten der ersten Generation (sogenannte Investorenmaßnahmen) nach bisheriger Vergabepaxis bewährt. Mit diesem Verfahren sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen den unter Wettbewerbsbedingungen ermittelten Ausschreibungsergebnissen für die Eigenbau- und Investorenvariante anhand aktueller Marktpreise möglich.

Nach den Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Rechnungshofs sind bei den hier untersuchten ÖPP-Projekten der ersten Generation Abweichungen zwischen den Realisierungsvarianten im Umfang von 0,84 % bis 3,40 % festzustellen (siehe Pkt. 3.3 bis Pkt. 3.6).

¹ Parallelausschreibung nach dem sogenannten Thüringer Modell: A = Angebot für konventionelle Baudurchführung in der Regel durch Generalunternehmer, B = Finanzierungsangebot, C = Investorenangebot.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei geeigneten Investorenmodellen auch weiterhin auf die bewährten Konzepte der ersten Generation mit A-B-C- bzw. A-C-Ausschreibung zurückzugreifen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis verbindlicher Wettbewerbspreise vorzunehmen.

- 1.5 Demgegenüber sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen konventionellen Eigenbaumaßnahmen, die auf Grundlage geschätzter Gesamtbaukosten nach den Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) ermittelt werden, für einen präzisen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit Investorenangeboten nicht sachgerecht, da Kostenschätzungen und konkrete Angebotspreise nicht miteinander vergleichbar sind. Diese Kostenschätzungen, die auf zum Teil mehrere Jahre zurückliegenden Erfahrungswerten aufbauen, liegen bei den untersuchten Maßnahmen zwischen 10 % und 39 % über den erzielten Ausschreibungsergebnissen (siehe Pkt. 4.2).

- 1.6 Nach dem Leitfaden zu „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ soll der Wirtschaftlichkeitsnachweis bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation auf der Grundlage eines hypothetischen Vergleichs des wirtschaftlichsten Investorenangebotes mit dem Public Sector Comparator (PSC), dem errechneten Vergleichswert für die konventionelle Eigenbaumaßnahme, geführt werden. Ein solcher Nachweis geht damit ebenfalls von einer Kostenschätzung aus, die von aktuellen Marktpreisen abweichen und zur „Manipulation“ zugunsten der einen oder anderen Beschaffungsvariante verwendet werden kann.

Eine kritische Betrachtung der in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich gegenüber gestellten Zahlen und den zugrunde gelegten Standards und Qualitäten ist daher geboten.

- 1.7 Bei den Investorenmaßnahmen der ersten Generation wurden die Risiken in der Regel auf Auftraggeber und private Investoren verteilt, ohne dass diese wesentliche Auswirkung auf die Kalkulation deren Angebote hatte. Demgegenüber werden bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation die Risiken als kalkulatorische Kosten in den Wirtschaftlichkeitsvergleich eingestellt. Diese können die Wirtschaftlichkeitsberechnung maßgeblich zugunsten der ÖPP-Variante beeinflussen. Häufig unbeachtet bleibt dabei, dass es sich bei der Eigenbau-Variante um kalkulatorische (geschätzte) Kosten handelt, die nur im Falle des Risikoeintritts zu Ausgaben führen, während bei der ÖPP-Variante die Risikokosten sofort und in vollem Umfang zu Ausgaben führen.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Risiken genau abzuwägen und diese zwischen dem staatlichen und dem privaten Partner angemessen zu verteilen, damit die Gesamtkosten nicht durch die Risikokalkulation aufgebläht werden. Auch sollte die Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung sowohl mit als auch ohne Risiko-Zuschläge erstellt werden, um deren Auswirkungen deutlich zu machen.

- 1.8 Der Barwertvorteil einer Variante ist für die Verwaltung derzeit die einzige Wirtschaftlichkeitskenngröße. Die tatsächliche Haushaltsbelastung (Zeitwerte) bleibt in der Regel unberücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass teilweise erhebliche Haushaltsmehrbelastungen in Kauf genommen werden. Bei einem der untersuchten ÖPP-Projekte führt dies zu einer Haushaltsmehrbelastung von 1,2 Mio. Euro.

Der Rechnungshof empfiehlt, auch die Zeitwert-Summen als Maßstab für die Sparsamkeit in das Entscheidungskalkül einzubeziehen, insbesondere dann, wenn nach der Barwertmethode kein eindeutiger Wirtschaftlichkeitsvorteil für eine der Varianten erkennbar ist.

Ein erheblicher Finanzierungsvorteil in der Zeitwertbetrachtung ergibt sich bisher durch die vollständige Tilgung der durch den Investor oder Finanzier (bei Forfaitierung mit Einredeverzicht) vorfinanzierten Gesamtinvestitionsausgaben mit Vollamortisation innerhalb von 20 Jahren. Bei Eigenbauten wird bislang unterstellt, dass diese kreditfinanziert sind. Die vollständige Tilgung der Investitionsausgaben des Eigenbaus wird im Wirtschaftlichkeitsvergleich endfällig angenommen; bei anhaltender Nettoneuverschuldung erfolgt sie aber faktisch nicht.

- 1.9 Zur haushaltsrechtlichen Absicherung empfiehlt der Rechnungshof, ÖPP-Projekte grundsätzlich alternativ im Haushalt zu veranschlagen.

Haushaltsrechtlich ist dies durch einen Leertitel bei Kapitel 1209 (Investoren-/ÖPP-Variante) mit Deckungsvermerk zu den Ausgaben der bei Kapitel 1208 veranschlagten Eigenbaumaßnahme

(Einzeltitel oder über die Baufinanz) möglich. Damit wird gewährleistet, dass das Land nicht nur deshalb ein Investoren- bzw. ÖPP-Projekt realisiert, weil es sich den konventionellen Eigenbau „nicht leisten kann oder will“.

Ungeachtet der bestehenden Übersicht „Zusammenstellung der Belastungen aus Verpflichtungsermächtigungen“ im Vorheft zum Staatshaushaltsplan sollten ÖPP-Projekte gesondert in einer Übersicht aufgeführt werden, um nicht nur wie bisher in der Zukunft anfallende Erwerbspreise, sondern auch die Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre mit laufenden ÖPP-Raten transparent darzustellen.

2 Vorbemerkung

2.1 Ausgangssituation

Öffentlich-Private Partnerschaften² (nachfolgend ÖPP) haben als Alternative zu herkömmlichen Beschaffungsformen der öffentlichen Auftraggeber in den vergangenen fünf Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Nach einer Veröffentlichung der PPP Task-Force beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurden bis Mai 2008 bundesweit 97 ÖPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von 3,5 Mrd. Euro an Investoren vergeben.

Baden-Württemberg nimmt mit derzeit elf beauftragten ÖPP-Projekten im Bundesvergleich einen der vorderen Plätze ein. Bei der überwiegenden Zahl der neuen ÖPP-Projekte handelt es sich um kommunale Vorhaben im Schulbau sowie Verwaltungsgebäude und Freizeiteinrichtungen. Auch das Land hat erste ÖPP-Pilotprojekte der zweiten Generation beauftragt, die Gegenstand dieser Untersuchung sind.

Daneben kann die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung bereits auf langjährige Erfahrungen aus über 30 Investorenmaßnahmen zurückgreifen, die in Form von ÖPP-Projekten der ersten Generation realisiert wurden.

Unter ÖPP wird eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstanden. Dabei werden die erforderlichen Ressourcen von den Partnern in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt³.

ÖPP-Projekte der ersten Generation, die sogenannten Investorenmaßnahmen, umfassen in der Regel Planung, Bau, Baumanagement und Finanzierung sowie die Instandhaltung technischer Anlagen bis zum Ablauf der Gewährleistungsfristen durch einen Investor. Diese ÖPP-Projekte wurden in den vergangenen Jahren weiterentwickelt. Inzwischen sind auch aus dem Bereich des Gebäudebetriebs Bauunterhalt, Schönheitsreparaturen und Instandhaltung technischer Anlagen nach Ablauf der Gewährleistungsfristen Bestandteil der Ausschreibung. Die ÖPP-Projekte des Landes aus der ersten Generation erfüllen damit bereits wesentliche Merkmale der zweiten Generation.

Das Grundkonzept der ÖPP-Projekte der zweiten Generation besteht darin, dass Bau, Finanzierung und Betrieb eines Gebäudes aus einer Hand angeboten werden, wodurch zusätzliche Effizienzgewinne erwartet werden, weil die Planung und Bauausführung von vornherein optimal auf einen wirtschaftlicheren Gebäudebetrieb abgestimmt werden kann (sogenannter Lebenszyklus-Ansatz). Die Vertragslaufzeiten liegen üblicherweise zwischen 15 und 25 Jahren.

² Engl. Public-Private-Partnership (PPP).

³ Siehe Beratergruppe „PPP im öffentlichen Hochbau“, Gutachten vom August 2003 im Auftrag des Lenkungsausschusses beim damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

2.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung

Der Rechnungshof hat mit der vorliegenden Untersuchung ÖPP-Projekte der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung geprüft, die abgeschlossen sind oder derzeit vorbereitet oder ausgeführt werden. ÖPP-Pilotprojekte der zweiten Generation werden dabei näher betrachtet.

Darauf aufbauend wollte der Rechnungshof Empfehlungen für künftige ÖPP-Projekte im Hochbau formulieren.

Die Untersuchung behandelt dabei folgende Fragestellungen:

- Mit den neuen ÖPP-Projekten der zweiten Generation sollen aufgrund des Lebenszyklus-Ansatzes deutliche Effizienzvorteile gegenüber den konventionellen Beschaffungsformen öffentlicher Auftraggeber erzielbar sein. Die häufig genannten hohen, teils zweistelligen Effizienzrenditen von ÖPP-Projekten werden meist auf das hohe Einspar- und Optimierungspotenzial der Betriebskomponente zurückgeführt. Ist dies bei den ÖPP-Pilotprojekten Pkt. 3.1 und Pkt. 3.2 zutreffend?
- Vor der Beauftragung eines ÖPP-Projekts an einen Investor ist die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dieser Beschaffungsform nachzuweisen (§ 7 LHO). In Baden-Württemberg basieren Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei ÖPP-Projekten der ersten Generation regelmäßig auf den Ergebnissen einer A-B-C-Ausschreibung, d. h. anhand konkreter Marktpreise für sämtliche Beschaffungsvarianten; bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation werden die Kosten der Eigenbesorgung als PSC als Kostenschätzung rechnerisch ermittelt. Hierdurch können die Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit erheblichen Unsicherheiten belastet sein. Welche Erkenntnisse konnten hierzu bei den untersuchten ÖPP-Projekten gewonnen werden?
- Dem Umgang mit Risiken wird bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation eine besondere Bedeutung beigemessen. Bisherige Erkenntnisse zeigen, dass meist eine Vielzahl von Risiken erfasst und bewertet werden, die im Wirtschaftlichkeitsvergleich die Entscheidung zugunsten der einen oder anderen Variante maßgeblich beeinflussen können und zusätzliche Kosten verursachen. Bei ÖPP-Projekten der ersten Generation wird mit Projektrisiken deutlich restriktiver umgegangen, ohne sie dabei zu vernachlässigen. Wie wurde mit Risiken bei den untersuchten ÖPP-Projekten umgegangen und welche kostenmäßige Auswirkung hat dies?
- ÖPP-Projekte der zweiten Generation werden meist im Verhandlungsverfahren oder wettbewerblichen Dialog ausgeschrieben. Diese Verfahren sind sehr komplex, weshalb regelmäßig externe Berater beauftragt werden müssen, die zusätzliche Projektkosten verursachen. Hingegen können die A-B-C-Ausschreibungen bei ÖPP-Projekten der ersten Generation verwaltungstern abgewickelt werden. Inwieweit lässt sich die A-B-C-Ausschreibung auch auf ÖPP-Projekte der zweiten Generation anwenden und weiterentwickeln?
- Die Barwertberechnung ist anerkannte Methode zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit und wurde bei sämtlichen hier untersuchten ÖPP-Projekten durchgeführt. Neben der Wirtschaftlichkeit gilt nach § 7 LHO auch der Grundsatz der Sparsamkeit. Die tatsächlichen Haushaltsbelastungen werden durch die Zeitwert-Summen in den Berechnungen dargestellt, jedoch im Entscheidungskalkül bisher nicht ausreichend berücksichtigt. Wie sollte mit den Zeitwerten künftig umgegangen werden, damit das haushaltspolitische Ziel einer dauerhaften Nettonullverschuldung und Schuldenrückführung erreicht werden kann?
- Eigenbaumaßnahmen werden entsprechend der Haushaltssystematik als Investitionen etatisiert; ÖPP-Projekte hingegen bislang rein konsumtiv. Wie sollte bei ÖPP-Projekten künftig unter haushaltsrechtlichen und haushaltspolitischen Aspekten verfahren werden?

2.3 Umfang der Prüfung

Die folgenden, in Tabelle 1 aufgeführten ÖPP-Projekte wurden bei fertig gestellten Objekten einer Nachbetrachtung unterzogen bzw. bei in Vorbereitung befindlichen Objekten begleitend geprüft.

Bei den Hochbaumaßnahmen Pkt. 3.1 und Pkt. 3.2 handelt es sich um ÖPP-Pilotprojekte der zweiten Generation, die neben Planung, Bauerrichtung und Finanzierung auch den Betrieb einschließlich Unterhaltung unter Berücksichtigung des Lebenszyklus-Ansatzes umfassen.

Bei den Hochbaumaßnahmen Pkt. 3.3 bis Pkt. 3.6 handelt es sich um ÖPP-Projekte der ersten Generation, die meist in Form oder nach Art einer A-B-C-Ausschreibung ausgeschrieben wurden (siehe Pkt. 2.6.1).

Tabelle 1: Untersuchte ÖPP-Projekte der ersten und zweiten Generation

Pkt.	Maßnahme	HH-Ansatz/ Mittelanschlag	Flächen	Ausschreibung / Vergabe ⁴	Umfang Lebenszyklus	Stand III/2008
3.1	Behördenzentrum Heidelberg (Neubau)	162,5 Mio. Euro (VE) Mietmittel Kapitel 1209	17.300 m ² Mietfläche (NGF)	Verhandlungs- verfahren / ÖPP 2. Generation	Planung, Errichtung, Finanzierung, Unterhalt, Betrieb	Vergabeverfahren abgeschlossen; im Bau
3.2	Berufsakademie Heidenheim (Neubau)	67 Mio. Euro (VE) Mietmittel Kapitel 1209	8.300 m ² (HNF)	Verhandlungs- verfahren / ÖPP 2. Generation	(Planung), Errichtung, Finanzierung, Unterhalt, Betrieb	Vergabeverfahren abgeschlossen; im Bau (Mit vorgeschalte- tem Architektenwett- bewerb)
3.3	Justizvollzugsan- stalt Offenburg (Neubau)	80 Mio. Euro alternativ veranschlagt Kapitel 1208/1209	25.500 m ² (NF)	A / - / C + Betrieb ges. / ÖPP 1. Generation	Planung, Errichtung, Finanzierung, (Unterhalt), Betrieb (teilw.)	Vergabeverfahren abgeschlossen; im Bau (Nichtöffentlichlicher Betrieb gesondert)
3.4	Polizeirevier mit Kriminalaußenstelle Ellwangen (Neubau)	4,5 Mio. Euro alternativ veranschlagt Kapitel 1208/1209	2.090 m ² (NGF)	A / - / C / Eigenbau	Planung, Errichtung, Finanzierung	Bauvorhaben abgeschlossen; Übergabe IV/2007
3.5	Berufsakademie Mannheim 1. Erweiterungsbau (Neubau)	31 Mio. Euro (VE) Mietmittel Kapitel 1209	8.467 m ² (HNF)	- / - / C / ÖPP 1. Generation	Planung, Errichtung, Finanzierung, (Unterhalt)	Vergabeverfahren abgeschlossen; im Bau
3.6	Fachhochschule Aalen (Neubau)	30,6 Mio. Euro alternativ veranschlagt Kapitel 1208/1209	7.748 m ² (HNF)	A / B / C / ÖPP 1. Generation	Planung, Errichtung, Finanzierung, (Unterhalt)	Bauvorhaben abgeschlossen; Übergabe III/2006

2.4 Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist grundsätzlich die einzelwirtschaftliche Betrachtung eines Investitionsvorhabens. Im Vordergrund stehen die monetär bewertbaren Entscheidungsfaktoren. Bei kleineren Maßnahmen bis 250.000 Euro und Laufzeiten von bis zu drei Jahren können statische Investitionsrechnungen ausreichend sein (z. B. Kostenvergleichsrechnung). Da bei der Unterbringung von Behör-

⁴ Variante A - Eigenbau; Variante B - Finanzierungsangebot; Variante C - Investorenangebot.

den und sonstigen Einrichtungen des Landes regelmäßig sowohl die Wertgrenze als auch die Laufzeit von drei Jahren überschritten werden, ist die Wirtschaftlichkeit anhand von dynamischen Investitionsrechnungen zu beurteilen. In der Verwaltungspraxis wird dies meistens durch eine dynamische Ausgabenvergleichsrechnung mit Barwerten oder Annuitäten abgebildet. Im Idealfall sollte nach § 7 LHO diejenige Beschaffungsvariante gewählt werden, die zugleich am wirtschaftlichsten und am sparsamsten ist.

Die über den Betrachtungszeitraum anfallenden Zahlungsströme (Ausgaben und ggf. Einnahmen) sollten daher sowohl mit Zeitwerten als auch mit Barwerten dargestellt werden. Die Alternative mit der niedrigsten Summe der Ausgaben-Zeitwerte ist die sparsamste (niedrigste Haushaltsbelastung), diejenige mit der niedrigsten Barwertsumme ist (unter Berücksichtigung von Zins- und Zinseszinsseffekten auf alle Zahlungsströme, auch der konsumtiven Ausgaben) die wirtschaftlichste.

Für eine Unterbringungsanforderung sind alle aufgrund der örtlichen Situation und Marktlage realisierbaren Alternativen zu prüfen. Folgende Varianten kommen für eine Vergleichsberechnung in Betracht:

- Bestandslösung
Fortsetzung der bisherigen Unterbringung, ggf. einschl. Kosten für Leerstand und Sanierung sowie ggf. zwischenzeitliche anderweitige Unterbringung (Optimierung eines vorhandenen Objekts)
- Mietlösung
Anmietung eines Bestandsgebäudes
- Kauf eines Gebäudes
Erwerb eines bestehenden Gebäudes über den Grundstock und ggf. bauliche Anpassung
- Eigenbaulösung
Haushalts- bzw. kreditfinanzierter Eigenbau (Neubau)
- ÖPP 1. Generation
Planung, Errichtung und Finanzierung und ggf. Unterhaltung eines Gebäude über einen Investor mithilfe Bauerrichtungs- und Finanzierungsverträgen, Leasing oder Mietkaufverträgen, meist mit Optionsrechten
- ÖPP 2. Generation
Planung, Errichtung, Finanzierung, Unterhaltung und Betrieb eines Gebäudes über einen Investor

Wesentlich für die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Varianten ist, dass den Berechnungen einheitliche Parameter (insbesondere Laufzeit und Diskontierungszins) zugrunde liegen.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich der zugrunde liegenden Sachdarstellungen sind zu dokumentieren. Es muss prüfbar sein, wie die Parameter, die in die Berechnungen einfließen, zustande gekommen sind. Insbesondere sind die aktuelle Unterbringungssituation (Flächenkennwerte, Ausgaben usw.), der künftige Unterbringungsbedarf (Nutzungsanforderung), der Unterbringungsvorschlag mit Kosten, die Wirtschaftlichkeit der Neuunterbringung und die untersuchten Alternativen transparent darzustellen.

2.5 Wirtschaftliche Ergebnisse bei ÖPP-Modellen der ersten Generation

Im Jahr 1993 legte der Rechnungshof seine Beratende Äußerung „über die Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierungen für Hochbaumaßnahmen des Landes“ vor. Diese empirische Analyse ergab durchschnittliche Barwertvorteile von etwa 20 % gegenüber einem aufgrund von Richtwerten geschätzten, kreditfinanzierten Eigenbau.

Als Gründe für diesen Wirtschaftlichkeitsvorteil wurden damals genannt:

- Ausnutzung der Marktchancen und des Know-how eines straffen Projektmanagements.
- Hierdurch kürzere Bauzeiten, niedrigere Bauzeitinsen, geringere Baukosten.
- Einsatz von zinsgünstigem Eigenkapital privater Investoren.
- Ausnutzung und Weitergabe steuerlicher Vorteile.

Die erstmals im Freistaat Thüringen entwickelte und aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs auch in Baden-Württemberg vielfach realisierte A-B-C-Ausschreibung⁵ erbrachte eine erhebliche Verbesserung der Ausschreibungstransparenz und somit eine nachvollziehbare Erklärung des oben genannten Barwertvorteils. Die Kostenschätzung auf der Grundlage der Richtlinien für Baukostenplanung (RBK) der Staatlichen Hochbauverwaltungen ergaben Baukosten, die um mindestens 10 % höher als die über A-B-C-Ausschreibungen erzielten Wettbewerbspreise lagen. Die damals meist praktizierte Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds (mit erheblichen Steuervorteilen für die Fondszeichner) erbrachte für die öffentliche Hand zwar temporäre Steuerausfälle, aber auch deutlich günstigere Finanzierungsbedingungen als beim Kommunalkredit.

Das oben genannte Ausschreibungsverfahren wurde in den folgenden Jahren bei vielen Hochbaumaßnahmen des Landes mit Erfolg und teilweise erheblichen Wirtschaftlichkeitsvorteilen eingesetzt; es wird allerdings bis heute immer wieder kritisch und ablehnend diskutiert. Einen transparenten und auf aktuellen Marktpreisen basierenden Wirtschaftlichkeitsvergleich hält der Rechnungshof aber ohne diese Ausschreibungsmethode für kaum möglich. Die vorzeitige Festlegung entweder auf Leasing oder Eigenbau ohne Ausschreibungsergebnisse hat eine wenig verlässliche Grundlage. Die nicht ausgeschriebene Variante wird nur mit Erfahrungs- und Schätzwerten in den Vergleich einbezogen. Diese Annahmen lassen sich leicht, je nach gewünschtem Ergebnis, um 10 % - 15 % variieren.

Die neuesten Untersuchungen des Rechnungshofs zeigen, dass durch A-B-C-Ausschreibungen auch weiterhin deutliche Kosteneinsparungen erzielt werden können. So liegen die kumulierten Zeitwert-Summen der Variante C (Investorenangebote der Maßnahmen Pkt. 3.3, Pkt. 3.4, Pkt. 3.6) um 32 Mio. Euro bzw. 17 % unter den Zeitwert-Summen der jeweils günstigsten Eigenbauvarianten (Variante A), wenn eine endfällige Tilgung der Eigenbauvariante unterstellt wird.

2.6 Ausschreibungs- und Vergabeverfahren

2.6.1 A-B-C-Ausschreibung

Die A-B-C-Ausschreibung nach dem sogenannten Thüringer Modell beinhaltet die Ausschreibung mehrerer sich teilweise überschneidender Alternativen für ein bestimmtes Vorhaben innerhalb eines Vergabeverfahrens.

Eine nationale oder europaweite A-B-C-Ausschreibung besteht grundsätzlich aus den Varianten A (Bauleistung als GU-Vergabe), B (Finanzierungs-/Baumanagement) und C (Bauen und Finanzierung durch einen Investor).

Der Auftraggeber behält sich vor, entweder die Bauleistung des Teils A mit konventioneller Finanzierung über den Haushalt selbst zu beauftragen, oder den günstigsten Anbieter aus dem Teil B (beispielsweise eine Leasinggesellschaft) zu beauftragen, das Objekt zu finanzieren und ihrerseits den Bauauftrag an den günstigsten Bieter aus dem Teil A zu erteilen. Falls das günstigste Komplettangebot aus dem Teil C wirtschaftlicher ist, wird dieses beauftragt.

⁵ Parallelausschreibung nach dem sogenannten Thüringer Modell: A = Angebot für konventionelle Baudurchführung in der Regel durch Generalunternehmer, B = Finanzierungsangebot, C = Investorenangebot.

Der Vorteil der A-B-C-Ausschreibung besteht darin, dass die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit einer Investorenlösung im Vergleich zu einer konventionellen Vergabe der Leistungen anhand der im Wettbewerb erzielten und verbindlichen Angebote möglich wird.

Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung schreibt große Bauvorhaben regelmäßig alternativ aus, wobei die Variante B (Finanzierung) zuletzt mangels Marktinteresse kaum noch Gegenstand der A-B-C-Ausschreibung war, nachdem durch Wegfall steueroptimierter Fonds keine Angebote mit niedrigeren Kreditzinsen als bei Staatskrediten mehr möglich sind.

Inzwischen werden die Maßnahmen - abhängig von der Etatisierung im Staatshaushaltsplan - in den Varianten A und C oder als reine C-Variante ausgeschrieben.

Bei einer „Reduzierung“ der A-B-C-Ausschreibung auf die reine C-Variante kann der Wirtschaftlichkeitsvergleich von Eigenbau- und Investorenlösung nur noch anhand von Schätzwerten für den Eigenbau nach den RBK vorgenommen werden. Die Belastbarkeit des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist dadurch eingeschränkt.

Die A-B-C-Ausschreibung ist nicht zu verwechseln mit einer Parallelausschreibung, bei der gleichzeitig eine Generalunternehmerleistung und Ausschreibung derselben Leistung nach Einzelgewerken in getrennten Vergabeverfahren erfolgt. Diese Form der Parallelausschreibung wird als vergaberechtlich unzulässig erachtet.

2.6.2 Verhandlungsverfahren

Das Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem europaweitem Teilnahmewettbewerb ist nur ausnahmsweise zulässig. Sofern die Leistungsanforderungen des öffentlichen Auftraggebers im Vorfeld hinreichend beschrieben werden können, hat die Ausschreibung vorrangig im offenen oder nichtoffenen Verfahren zu erfolgen.

Das Verhandlungsverfahren kommt für die Vergabe von ÖPP-Projekten dann in Betracht, wenn konzeptoffene und kreative Leistungen von Investoren gefordert werden, die sich auf den gesamten Lebenszyklus eines Bauvorhabens beziehen, für die der Auftraggeber im Vorfeld keine eindeutige und umfassende Beschreibung abgeben kann (oder will). Dies kann sich auch auf das optimale ÖPP-Vertragsmodell oder Finanzierungsform beziehen.

Für den Ablauf des Verhandlungsverfahrens bestehen keine konkreten Vorgaben nach europäischem oder nationalem Vergaberecht. Jedoch müssen auch bei diesem Verfahren die allgemeinen Grundsätze eines fairen, nicht diskriminierenden und transparenten Wettbewerbs gewährleistet sein.

In der Praxis hat sich das Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb bewährt. Bei dem vorangestellten Teilnahmewettbewerb werden geeignete Bieter zur Abgabe eines vorläufigen (indikativen) Angebotes aufgefordert. Die termingerecht eingegangenen Angebote werden dann nach den in der Ausschreibungsbekanntmachung festgelegten Kriterien formell und inhaltlich geprüft und nach den veröffentlichten Vergabekriterien in eine Rangfolge gestellt. Anhand des Ergebnisses der ersten Stufe kann der Auftraggeber die Zahl der Verhandlungspartner reduzieren.

Die Ausgestaltung des Verhandlungsverfahrens in einer oder ggf. mehreren Runden kann nach der linearen Strategie mit einem Bieter oder nach der parallelen Strategie mit mehreren Bietern erfolgen. Bei der linearen Strategie wird derjenige der bevorzugte Bieter (sogenannte preferred bidder), der das wirtschaftlichste Angebot eingereicht hat. Ausschließlich mit diesem Bieter werden dann die Verhandlungen mit dem Ziel des Vertragsabschlusses geführt. Sofern kein annehmbares Ergebnis erzielt werden kann, werden die Verhandlungen mit dem in der Rangfolge zweiten Bieter fortgesetzt.

Bei der parallelen Strategie werden die Verhandlungen mit mehreren Bietern gleichzeitig bis zum Vertragsabschluss geführt. Dadurch erhöht sich der Wettbewerbsdruck unter den beteiligten Bietern. Dies verursacht durch die Verhandlungen und ggf. mehrfachen Angebotswertungen jedoch einen hohen Verfahrensaufwand (zeitlich, personell, finanziell), führt jedoch meist zu einem wirtschaftlicheren Ergebnis.

Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung hat als ÖPP-Pilotprojekt der zweiten Generation das Behördenzentrum in Heidelberg unter Beteiligung eines externen Beraters im Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung war geplant, das Behördenzentrum im bisherigen Zustand an einen privaten Investor zu veräußern und in saniertem Zustand langfristig zurückzumieten oder alternativ einen Neubau auf dem Gelände errichten zu lassen. Die Rahmenbedingungen (Finanzierungsvolumen, Altlastenproblematik im Bestand, Planungsrecht) ließen nicht zu, die voraussichtlich wirtschaftlichste Realisierungsvariante vorab hinreichend zu definieren.

Als weiteres ÖPP-Pilotprojekt wurde der Neubau für die Berufsakademie Heidenheim im Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb jedoch ohne Beteiligung externer Berater ausgeschrieben und nach Abschluss des Vergabeverfahrens als ÖPP-Projekt vergeben.

2.6.3 Wettbewerblicher Dialog

Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 07.09.2005 wurde Art. 29 der Basis-Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.03.2004 in nationales Recht umgesetzt und der wettbewerbliche Dialog als Vergabeart eingeführt.

Die Vergabe öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge kann gemäß § 101 Abs. 1 GWB im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren, im Verhandlungsverfahren oder im wettbewerblichen Dialog erfolgen, sofern die Schwellenwerte für europaweite Ausschreibungen überschritten werden⁶. Öffentliche Auftraggeber haben nach § 101 Abs. 6 Satz 1 GWB grundsätzlich das offene Verfahren anzuwenden.

Mit dem wettbewerblichen Dialog soll der Flexibilität Rechnung getragen werden, die an den Beschaffungsprozess von ÖPP-Projekten gestellt wird. Er ist unter den in § 6a VgV genannten Voraussetzungen zulässig und steht gemäß § 101 Abs. 5 GWB nur staatlichen Auftraggebern zur Vergabe besonders komplexer Aufträge zu.

Die Anforderungen, die an einen besonders komplexen Auftrag gestellt werden, sind in § 6a VgV konkretisiert. Demnach können die staatlichen Auftraggeber einen wettbewerblichen Dialog durchführen, sofern sie objektiv nicht in der Lage sind,

1. die technischen Mittel anzugeben, mit denen die Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können, oder
2. die rechtlichen oder finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben.

Entsprechend der Gesetzesbegründung zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz⁷ sind komplexe Aufträge beispielsweise „Vorhaben mit komplexer Finanzierung, deren rechtliche und finanzielle Konstruktion im Voraus nicht beschrieben werden können“.

ÖPP-Projekte der zweiten Generation zielen darauf ab, dass private Investoren kreative, individuelle Planungen entwickeln, um so Optimierungspotenziale einer Maßnahme unter Berücksichtigung des Lebenszyklus-Ansatzes zu realisieren.

⁶ Siehe § 100 Abs. 1 GWB in Verbindung mit § 2 Nr. 3 und 4 VgV. 211.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungsaufträge und 5,278 Mio. Euro für Bauleistungen.

⁷ Siehe Bundestagsdrucksache 15/5668, S. 11.

Der wettbewerbliche Dialog wurde seit Einführung in der Praxis kaum angewandt. Bei den bislang nach diesem Verfahren ausgeschriebenen Aufträgen handelt es sich vorwiegend um Dienstleistungsaufträge nach VOL/A. Ein Nachteil des wettbewerblichen Dialogs besteht insbesondere darin, dass nach Vorlage der Angebote keine Verhandlungsmöglichkeiten zur Angebotsoptimierung mehr bestehen, sondern lediglich Klarstellungen, Erläuterungen oder Ergänzungen zulässig sind.

2.7 Risikomanagement

Unter Risikomanagement wird der Prozess der Analyse, Bewertung und (optimalen) Verteilung der Risiken (sogenannte Risikoallokation) zwischen den Vertragspartnern verstanden.

Bei ÖPP-Projekten der ersten Generation wird für die Identifizierung und Bewertung der Risiken bei der Realisierung des Projekts wenig Aufwand betrieben. Die Risiken werden weitgehend von den Investoren getragen, ohne dass hierfür besondere Zuschläge erhoben werden. Demgegenüber ist dem Risikomanagement bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation erhebliche Aufmerksamkeit zu widmen.

Nach dem Leitfaden zu „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ sollen die möglichen Risiken im Detail analysiert und zumeist als kalkulatorische Kosten in den Vergleich zwischen ÖPP-Beschaffungsvariante und dem PSC eingerechnet werden. Erste Erfahrungen zeigen, dass die hiermit beauftragten Gutachter vor allem die Eigenrealisierungs-Variante mit hohen kalkulatorischen Kosten belasten und somit rechnerische Vorteile der ÖPP-Variante ausgewiesen haben.

Risiken dürfen nicht grundsätzlich außer Acht gelassen werden; sie können durchaus als mögliche Kostenfaktoren berücksichtigt werden. Insgesamt aber muss im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsberechnung sachgerecht damit umgegangen werden. Zu empfehlen ist nicht nur eine Darstellung der Wirtschaftlichkeit mit den eingerechneten kalkulatorischen Risikokosten, sondern auch eine Ausgabenvergleichsrechnung ohne kalkulatorische Risikokosten.

Sofern sich im Einzelfall ein Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten einer Variante ausschließlich aufgrund von Risikokosten einstellt, sollte die Entscheidung vorrangig anhand der Berechnung ohne Risikokosten erfolgen.

Aus der Analyse abgeschlossener Eigenbaumaßnahmen des Landes und von Maßnahmen, die vollständig durch Investoren erbracht wurden, lassen sich diejenigen Risiken analysieren, die in der Vergangenheit tatsächlich eine Kostenrelevanz aufwiesen, beispielsweise:

- Bauzeitüberschreitung,
- Nachtragsrisiko,
- Finanzierungs- und Verwertungsrisiken.

Anhand dieser Erfahrungswerte können die tatsächlich entstandenen Mehraufwendungen realistischer beziffert werden als durch eine rein hypothetische Betrachtung, die häufig sämtliche denkbaren Risiken aller Lebenszyklusphasen umfasst.

3 Untersuchte ÖPP-Projekte der ersten und zweiten Generation

3.1 Behördenzentrum Kurfürstenanlage Heidelberg

3.1.1 Objektbeschreibung

Mit dem Behördenzentrum Kurfürstenanlage in Heidelberg realisiert die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung ihr erstes ÖPP-Projekt der zweiten Generation. Es handelt sich um ein sogenanntes

ÖPP-Mietmodell, bei dem das Land für die Dauer von 15 Jahren (Verlängerungsoption um weitere 5 Jahre) ein neu errichtetes Verwaltungsgebäude für die Justizbehörden von einem privaten Partner anmietet, betreiben und unterhalten lässt. Eine Ankaufsverpflichtung oder Erwerbsoption ist nicht vorgesehen.

Das bisherige, landeseigene Behördenzentrum wurde in den Jahren 1964 bis 1968 errichtet. In diesem Gebäudekomplex, der aus vier fünfgeschossigen Gebäuden und einem zweigeschossigen Saaltrakt mit insgesamt 31.000 m² NGF besteht, sind zum Zeitpunkt der Untersuchung Staatsanwaltschaft sowie Amts- und Landgericht untergebracht. Das Finanzamt befand sich bis zur Neuunterbringung in einer Anmietung Ende 2006 ebenfalls im Behördenzentrum; die Teilflächen stehen derzeit leer.

Nach 40-jähriger Nutzungsdauer ist an den Verwaltungsgebäuden ein erheblicher Sanierungsbedarf entstanden. In den Jahren 1988 bis 1991 wurden umfangreiche Asbestsanierungen durchgeführt. Nach Untersuchungen in den Jahren 2002/2003 befinden sich nach wie vor Asbestfaserreste hinter abgehängten Decken und Wandverkleidungen, die im Rahmen von Umbaumaßnahmen aufwendig zu entfernen wären. Zu dem von der VBV ermittelten Sanierungsaufwand zählen insbesondere Maßnahmen des vorbeugenden Brandschutzes, Umbauten sowie eine energetische und technische Modernisierung der Gebäude.

Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Amt Mannheim hat den Verkauf, die Sanierung und die anschließende teilweise Rückanmietung des Behördenzentrums europaweit als Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Neben der Sanierungslösung konnten die Bieter auch den Erwerb des Areals, Abbruch und Vermietung eines Neubaus (einschließlich Betrieb) an das Land anbieten. Die Veröffentlichung der Ausschreibungsbekanntmachung erfolgte am 16.12.2005.

Auf Grundlage der abschließenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurde Ende Juni 2007 der Zuschlag auf das endverhandelte Angebot (sogenannte best and final offer) einer Bietergemeinschaft erteilt. Das Angebot beinhaltet den Verkauf des Gesamtareals Kurfürstenanlage mit 13.000 m² Grundstücksfläche an die Bietergemeinschaft zum Preis von 9,67 Mio. Euro sowie den Abriss des bisherigen Finanzamtsgebäudes und anschließender Errichtung und Vermietung eines Neubaus (einschließlich Betrieb) an das Land mit einer Gesamtmietfläche von 17.300 m² zur Unterbringung nur noch der Justizbehörden ohne Finanzamt. Nach Abriss des bisherigen Gebäudebestandes und Neubau des Justizzentrums stehen dem Investor 9.000 m² Projektentwicklungsfläche zur weiteren Eigen-Vermarktung zur Verfügung.

Bei diesem ÖPP-Pilotprojekt hat die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung externe Berater mit der Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung, Vergabe, Vertragsgestaltung und Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beauftragt; hierfür entstanden Transaktionskosten in Höhe von 140.000 Euro.

3.1.2 ÖPP-Beschaffungsprozess und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Rechnungshof hat das Pilotprojekt Kurfürstenanlage Heidelberg in Anlehnung an die im Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“⁸ definierten Phasen I bis III des ÖPP-Beschaffungsprozesses und der darin genannten Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft sowie selbst eine Vergleichsberechnung zur Gesamtwirtschaftlichkeit der Maßnahme aus Sicht des Rechnungshofs durchgeführt. Da der Leitfaden erst im September 2006 veröffentlicht wurde, konnte er noch nicht Grundlage bei der Vorbereitung und Durchführung des ÖPP-Pilotprojekts sein.

⁸ Der Leitfaden (Stand September 2006) wurde im Auftrag der Finanzministerkonferenz durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ erstellt.

Der Leitfaden gliedert den Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in insgesamt vier Phasen:

- Phase I: Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit, Maßnahmenwirtschaftlichkeit und ÖPP-Eignungstest
- Phase II: Erstellung des PSC⁹, vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Kostenobergrenze für die Etatisierung der Maßnahme im Haushalt
- Phase III: Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Phase IV: Projektcontrolling

3.1.3 Etatisierung, vorbereitende Untersuchungen und Machbarkeitsstudie

Der grundsätzliche Handlungs- und Investitionsbedarf bei der Kurfürstenanlage Heidelberg ist durch die umfangreichen Voruntersuchungen und Erkenntnisse über die Asbestbelastungen der Bestandsgebäude und deren weitere Sanierungsnotwendigkeit nachgewiesen.

Das Bauvorhaben ist im Staatshaushaltsplan 2005/2006 bei Kapitel 1209 Titel 518 11 mit einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 162,5 Mio. Euro etatisiert. Der Finanzausschuss des Landtags hat in seiner 62. Sitzung am 09.02.2006 der Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigung zugestimmt, wodurch die langfristige Finanzierbarkeit des Projekts als Investorenvorhaben (ÖPP) gewährleistet ist.

Eine Doppelveranschlagung von Haushaltsmitteln (alternativ bei Kapitel 1208) erfolgte nicht. Für den Fall, dass sich nach abschließender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Eigenrealisierung auf Grundlage des PSC als die wirtschaftlichere Alternative erwiesen hätte, wäre diese Variante zeitnah nicht durchführbar gewesen. Es besteht in solchen Fällen ohne ein ergebnisoffenes Vorgehen die Gefahr, dass keine schnelle Realisierung oder diese nur zu unwirtschaftlichen Bedingungen möglich ist.

Zur Feststellung, ob die Maßnahme als ÖPP-Projekt grundsätzlich geeignet und voraussichtlich wirtschaftlich ist, hat das Finanzministerium eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Gegenstand der Untersuchung war, ob sich das Sanierungsvorhaben in Form eines ÖPP-Projekts unter folgenden Rahmenbedingungen wirtschaftlich realisieren lässt: Erwerb der gesamten Kurfürstenanlage durch einen privaten Investor, anschließende Gebäudesanierung und Rückanmietung der Flächen durch das Land über einen Zeitraum von 10 Jahren (Mindestnutzungszeit). Die Maßnahme sollte im Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb europaweit ausgeschrieben werden.

Die Machbarkeitsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Behördenzentrum Heidelberg als ÖPP-Projekt unter den zuvor genannten Rahmenbedingungen, insbesondere bei einer 10-jährigen Vertragslaufzeit, nach Einschätzung der Gutachter für einen Investor wirtschaftlich nicht rechnen werde. Die für ein ÖPP-Projekt zu kurze Mindestvertragslaufzeit stehe lt. Untersuchung auch im Widerspruch zu dem Lebenszyklus-Ansatz (Nutzungsdauer 25 bis 30 Jahre). Durch eine Anpassung der Vertragslaufzeit hätte sich allerdings nach Einschätzung der Gutachter noch eine Projekteignung ergeben können. Die Annahmen wurden rechnerisch nicht belegt.

Daraufhin wurde eine weitere Machbarkeitsstudie bei einem anderen Berater in Auftrag gegeben, die sich konkreter mit möglichen ÖPP-Vertragsmodellen und der Risikoallokation zwischen öffentlichem und privatem Partner befasste. Die Untersuchung geht von einer grundsätzlichen Eignung als ÖPP-Projekt aus.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie hat die VBV anhand eigener Berechnungen eine Wirtschaftlichkeitsprognose durchgeführt und die Grobkosten für die Eigensanierung einschließlich Betriebskosten (PSC) ermittelt.

⁹ Public Sector Comparator - rechnerisch ermittelter Vergleichswert für die konventionelle Eigenrealisierung.

Wertung

Die Anforderungen an die erste Phase der Projektvorbereitung wurden grundsätzlich erfüllt. Sowohl der Handlungsbedarf als auch die Finanzierbarkeit und Eignung der Maßnahme als ÖPP-Projekt wurden untersucht.

Während der Handlungsbedarf nachgewiesen ist, hätte die Finanzierbarkeit der Maßnahme nach Ansicht des Rechnungshofs nicht nur durch die Veranschlagung als ÖPP-Variante, sondern auch für den Fall der Eigenrealisierung gesichert werden müssen, um ein ergebnisoffenes Vorgehen zu ermöglichen. Dies sollte bei künftigen Maßnahmen beachtet werden. Andernfalls liegt nahe, dass sich das Land nur die jeweils veranschlagte Realisierungsvariante (in der Regel Investorenmodell) „leisten“ kann und nicht nach Wirtschaftlichkeitskriterien entschieden wird.

Die Machbarkeitsstudien befassen sich mit der Eignung des Vorhabens als ÖPP-Projekt, möglichen Vertragsmodellen und einer Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner.

Mit der ersten Untersuchung, die zu dem Ergebnis kommt, dass bei den vorgegebenen Projektrahmenbedingungen (insbesondere 10-jährige Laufzeit) eine Eignung als ÖPP-Projekt nicht zu erwarten ist, hätte das Vorhaben in dieser Form nicht weiter verfolgt werden können. Da dieses Ergebnis nicht den Erwartungen entsprach, wurde - wie oben dargestellt - eine zweite Machbarkeitsstudie beauftragt, die zu einem „günstigeren“ Ergebnis zugunsten einer ÖPP-Realisierung kommt.

Im Wesentlichen sind es drei Kriterien, die auch nach Ansicht des Rechnungshofs eine ÖPP-Ausschreibung in diesem Fall begründen:

- Der Investor übernimmt mit der Sanierung oder einem Abriss Risiken, die sich durch die Asbestbelastungen der Bestandsgebäude ergeben.
- Der Investor hat ein Projektentwicklungspotenzial bezüglich der nach einem Neubau freiwerdenden Grundstücksflächen in exponierter Lage, wodurch die Wirtschaftlichkeit auch für die vom Land nach Fertigstellung zurückgemieteten Flächen günstiger werden kann.
- Der Investor hat mit einem Neubau seine Planungen in eine städtebauliche Neuordnung der Kurfürsteanlage einzufügen, die parallel zur Angebots- und Verhandlungsphase verläuft.

Die Machbarkeitsstudien zeigen nach Ansicht des Rechnungshofs, dass für künftige Maßnahmen weitere Kriterien definiert werden müssen, um die Eignung von ÖPP-Projekten transparenter und belastbarer darzustellen.

3.1.4 Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ermittlung des PSC

Die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient der Quantifizierung der Beschaffungsvarianten und Entscheidung, ob und in welchen Varianten eine ÖPP-Ausschreibung erfolgen soll oder ob eine Eigenrealisierung durchgeführt wird.

Für die Eigenrealisierung erfolgt die Bewertung der Kosten mittels PSC, der zugleich die Kostenobergrenze im Rahmen der weiteren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darstellt. Der PSC enthält Schätzungen bezüglich der voraussichtlichen Kosten und ggf. Erlöse und setzt sich in der Regel wie folgt zusammen:

- Investitionsausgaben (Planung und Bau),
- Finanzierungskosten,
- Betriebskosten (inklusive Instandhaltung und Instandsetzung),
- Risikokosten,

- ggf. Erlöse aus Gebühren/Nutzungsentgelten,
- ggf. Kosten/Erlöse der Verwertung.

Basis für die Ermittlung des PSC ist in diesem Fall die Sanierung der Kurfürstenanlage (Justiz- und Finanzamtsgebäude) durch das Land. Der Aufwand für die Sanierung wurde durch die VBV anhand einer Kostenschätzung ermittelt. Der Planungsstand einer Bauunterlage liegt dieser Berechnung nicht zugrunde und entspricht daher nur einer Grobkostenschätzung.

Diese Kostenschätzung basiert auf dem Leistungsprogramm der Ausschreibungsunterlagen, die an die Bieter im Rahmen des Verhandlungsverfahrens versandt wurden. Ursprünglich ging die Verwaltung von einem Sanierungsaufwand zwischen 20 Mio. Euro und 30 Mio. Euro aus.

Neben den Investitionsausgaben wurden die Betriebskosten anhand der bisher tatsächlichen Verbräuche und Kosten ermittelt und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Einsparungen durch die Sanierung fortgeschrieben. Die Betriebskosten wurden anfänglich auf 1 Mio. Euro p. a. geschätzt.

Bezüglich des Finanzamtsgebäudes wurde angenommen, dass dieses nach Neuunterbringung der Behörde außerhalb der Kurfürstenanlage in saniertem Zustand einer Drittverwendung zugeführt wird und lfd. Mieteinnahmen erzielt werden.

In den PSC „Sanierung“ wurden ferner Finanzierungskosten, einmalige Kosten für den Umzug der Mitarbeiter und im weiteren Verfahren die kalkulierten Risikokosten aufgenommen.

Im Rahmen der Phase II der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient der ermittelte PSC als Basiswert für die Quantifizierung der ÖPP-Variante (in der Regel durch gutachterlich festgestellte Zu- und Abschläge). Eine Abschätzung der Kosten für die ÖPP-Variante soll gemäß Leitfaden entweder anhand von Einzelbeiträgen oder durch entsprechende prozentuale Zu- und Abschläge auf die im PSC getroffenen Annahmen erfolgen.

Auf Grundlage der geschätzten Kosten der PSC- und ÖPP-Variante sollen die Barwerte der jeweiligen Zahlungsströme in einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsberechnung ermittelt und die Entscheidung für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung getroffen werden.

Im Fall der Kurfürstenanlage Heidelberg wurden die Basiskosten für die PSC-Variante ermittelt; eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsberechnung auf Grundlage geschätzter Kosten für die ÖPP-Variante erfolgte jedoch nicht. Die Entscheidung für ein ÖPP-Projekt wurde vielmehr im Rahmen der vorläufigen Untersuchungen und Auswertung der Machbarkeitsstudien getroffen.

Wertung

Die Ermittlung des PSC auf Basis einer Grobkostenschätzung kann zu einer erheblichen Unsicherheit und damit Fehleinschätzung der Kosten für die Eigenrealisierung führen. Zwar wird auch der PSC im weiteren Verfahren fortgeschrieben; er kann jedoch nach Ansicht des Rechnungshofs niemals die „Schärfe“ eines konkreten Angebotes, wie im Fall einer A-B-C-Ausschreibung, erlangen.

Die Fortschreibung des PSC für die Sanierung von ursprünglich geschätzten 20 Mio. Euro bis 30 Mio. Euro auf zuletzt 42 Mio. Euro in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verdeutlicht diese Problematik und lässt den Verdacht einer „zielorientierten Anpassung“ dieses Wertes aufkommen.

3.1.5 Ausschreibung und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Mit der Entscheidung für eine ÖPP-Ausschreibung erfolgt die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens. Ziel ist es, durch Vergleich des fortgeschriebenen PSC mit einem oder mehreren konkre-

ten ÖPP-Angeboten die wirtschaftlichste Realisierungsvariante in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsberechnung zu ermitteln.

3.1.5.1 Ausschreibung und Vergabeverfahren

Die öffentliche Ausschreibung der Unterbringungsmaßnahme Kurfürstenanlage Heidelberg erfolgte im Dezember 2005. Zur Auswahl geeigneter Teilnehmer wurde zunächst ein Teilnahmewettbewerb durchgeführt, aus dem fünf geeignete Bieter hervorgingen. Die Bieter bzw. Bietergemeinschaften hatten innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten Angebote für die Sanierung und ggf. Nebenangebote für eine Neubauvariante zu erstellen und abzugeben. Nach Aufklärung und Auswertung der Angebote wurden auf Vorschlag der Berater drei der fünf Bietergemeinschaften für das Verhandlungsverfahren ausgewählt. Mit diesen wurden die indikativen Angebote in zwei Verhandlungsrunden verhandelt und aus den überarbeiteten Angeboten ein bevorzugter Bieter ermittelt. Das Angebot des sogenannten preferred bidder wurde in weiteren drei Verhandlungsrunden optimiert. Auf das endverhandelte Angebot erfolgte nach dem abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich Ende Juni 2007 der Zuschlag.

Die Ausschreibung und Durchführung des Verhandlungsverfahrens (ohne Vorbereitungsphase) dauerte bis zur Auftragserteilung 1 ½ Jahre. Für die Beratungsleistungen fielen einmalige Transaktionskosten von 140.000 Euro (brutto) an.

3.1.5.2 Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Beraters

In der abschließenden Wirtschaftlichkeitsberechnung haben die Berater die Barwerte der konventionellen Realisierungsvariante (PSC) für den Fall der Sanierung und alternativ für einen Neubau durch das Land ermittelt und mit den Barwerten für das endverhandelte ÖPP-Angebot verglichen. Die Berechnungen beziehen sich dabei auf einen Nutzungszeitraum von 15 Jahren (Mindestnutzungsdauer) und alternativ von 20 Jahren zuzüglich jeweils vier Jahre Vorlaufzeit (Vorbereitungs- und Bauphase mit Zwischenunterbringung, Umzug). Die Barwerte werden mit einem einheitlichen Diskontierungszinssatz von 4,5 % errechnet.

Basis für die Berechnung des PSC war von Beginn an die Sanierung der Kurfürstenanlage durch das Land im Leistungsumfang des Hauptangebotes der ÖPP-Ausschreibung. Im Laufe des Verhandlungsverfahrens hat sich herausgestellt, dass der konventionelle Vergleichswert der Sanierungslösung aufgrund neuer Erkenntnisse von ursprünglich geschätzten 20 Mio. Euro bis 30 Mio. Euro auf 41,9 Mio. Euro (inklusive Interimsunterbringung) fortgeschrieben werden musste.

Der Barwertvergleich hätte bei der oben genannten Sanierungs-Variante innerhalb eines Zeitraums von 15 Jahren einen Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten der ÖPP-Variante von 24,5 % bzw. 5,3 % bei einer Laufzeit von 20 Jahren ergeben. Die aus Sicht der VBV völlig unwirtschaftliche Sanierungslösung wäre bei Kenntnis des zuletzt ermittelten Sanierungsaufwands nicht realisiert worden. Vielmehr hätte das Land eine Neubaulösung in Erwägung gezogen.

Aufgrund der aus Sicht der VBV unwirtschaftlichen Sanierungslösung wurde als Alternative für den Wirtschaftlichkeitsvergleich eine Neubaulösung in Eigenrealisierung (in vergleichbarem Umfang des ÖPP-Angebots) kalkuliert und hierzu eine PSC-Kostenschätzung (auf Basis RBK) mit Gesamtinvestitionsausgaben von 44,2 Mio. Euro ermittelt. Die Nebenkostenpauschale (ohne Versicherung und Bauunterhalt) von anfänglich 0,44 Mio. Euro p. a. (zuzüglich 1,5 % p. a. Indexanpassung) wurde „vereinfachend“ aus dem ÖPP-Angebot übernommen. Um einen Vergleich mit dem Mietangebot des Investors herzustellen, wurde ein jeweils fiktiver Verkaufserlös nach Ablauf einer 15- oder 20-jährigen Nutzungszeit auf Basis einer überschlägigen Wertermittlung errechnet. Ferner wurde für die nicht mehr benötigte Grundstücksfläche nach Fertigstellung des Neubaus ein Verkaufserlös von 8 Mio. Euro angesetzt.

Anhand einer Risikomatrix wurden auf den Investor übertragbare Risiken im Umfang von 3,43 Mio. Euro ermittelt, die der Neubauvariante als kalkulierte Risikokosten gemäß Leitfaden hinzuzurechnen sind.

Der Barwertvergleich des PSC (Neubau) mit dem ÖPP-Mietangebot ergibt bei einem Kalkulationszins von 4,5 % und einer Laufzeit von 15 Jahren nach den Berechnungen der Berater eine Effizienzrendite zugunsten ÖPP von 7,4 % bzw. 1,2 % bei einer Laufzeit von 20 Jahren. Bei diesem Vergleich sind die kalkulierten Risikokosten berücksichtigt.

Bleiben die kalkulierten Risikokosten außer Ansatz, so verändert sich bei einer Laufzeit von 20 Jahren der Barwertvorteil zugunsten des PSC auf insgesamt 2,5 %, d. h. dann wäre die Eigenrealisierung günstiger.

Wertung

Die Berechnungen verdeutlichen die Problematik eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs anhand eines nur rechnerisch ermittelten PSC mit einem Investorenangebot als Ergebnis einer Ausschreibung.

Gegenüber einer Wirtschaftlichkeitsberechnung auf Grundlage konkreter Angebote der ausgeschriebenen Realisierungsvarianten, wie sie aus einer A-B-C-Ausschreibung hervorgehen, ist in vorliegendem Fall bei dem Vergleich mittels PSC für den fiktiven Eigenbau eher von einem Rechenmodell mit erheblichen Unsicherheiten auszugehen.

3.1.6 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Betriebsleitung, die wiederum auf den Annahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Berater basieren, eine Vergleichsberechnung durchgeführt. Es wurde dabei im Wesentlichen auf die Daten und Annahmen dieser Berechnungen zurückgegriffen.

Abweichend hierzu wurden auch die Transaktionskosten, die für die ÖPP-Variante angefallen sind, berücksichtigt. Die Berechnungen des Rechnungshofs gehen von einer Laufzeit von 20 Jahren und einem kalkulierten Zinssatz von 5 % aus.

3.1.6.1 Vergleich der Bar- und Zeitwerte

Das ÖPP-Mietmodell ist nach den Berechnungen des Rechnungshofs gegenüber der Eigenrealisierung bei einem kalkulierten Zinssatz von 5 % im Barwert um 3,1 Mio. Euro oder 9,66 % wirtschaftlicher. Zugleich wird der Haushalt innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren um 8,83 Mio. Euro oder 12,77 % weniger belastet.

3.1.6.2 Kritische Werte, Szenarien

Es wurde auch untersucht, ob die kalkulatorischen Risikokosten das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs verändern, wenn diese außer Ansatz bleiben. Dies ist bei einem Kalkulationszinssatz von 5 % nicht gegeben. Der Barwertvorteil der ÖPP-Variante gegenüber dem Eigenbau nimmt dabei jedoch deutlich um 5,13 % auf 4,53 % ab.

Der kritische Zinssatz unter Berücksichtigung der Risikokosten liegt bei 4,35 %, ohne Risikokosten liegt der Zinssatz bei 4,71 %. Das gegenwärtige Zinsniveau für endfällige Kredite des Landes liegt über diesen Zinssätzen, wodurch keine Änderung der Wirtschaftlichkeit zugunsten der Eigenrealisierung zu erwarten ist.

3.1.6.3 Wertung

Auch der Rechnungshof kommt anhand seiner Vergleichsberechnungen zu dem Ergebnis, dass das ÖPP-Mietmodell im Bar- und Zeitwert gegenüber einem fiktiven Eigenbau durch das Land wirtschaftlicher ist. Die errechnete Effizienzrendite der ÖPP-Variante ist nach Ansicht des Rechnungshofs allerdings ein rein rechnerischer Wert. Der Rechnungshof geht davon aus, dass im Fall einer A-B-C-Ausschreibung dieser

Maßnahme eine bereinigte Effizienzrendite im Barwert (ohne Risikokosten) im Umfang von nur 3 % - 5 % zu erwarten gewesen wäre. Die grundsätzliche Entscheidung zugunsten der ÖPP-Variante wäre dennoch zutreffend gewesen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Effizienzrendite zugunsten des ÖPP-Projekts vor allem aus dem Projektentwicklungspotenzial des Investors erwächst, der durch das geänderte Planungsrecht und die damit mögliche Neubebauung und Nachverdichtung der Kurfürstenanlage Wirtschaftlichkeitsvorteile erzielen kann. Da der Ansatz für die Betriebskostenkomponente in beiden Fällen identisch ist, kann hieraus keine Effizienzrendite zugunsten der ÖPP-Variante der zweiten Generation abgeleitet werden.

Die Vergleichsberechnungen des Rechnungshofs zeigen, dass sich das Wirtschaftlichkeitsergebnis in Abhängigkeit der Nutzungsdauer zugunsten der Eigenrealisierung verändert. Während bei einer Laufzeit von 20 Jahren der errechnete Barwertvorteil der ÖPP-Variante noch bei 9,66 % liegt, verringert sich dieser bei einer Laufzeit von 25 Jahren auf 3,7 %. Dies bedeutet, dass bei einer dauerhaften Nutzung der Kurfürstenanlage durch das Land ggf. ein Erwerb in Betracht zu ziehen ist.

3.2 Berufsakademie Heidenheim

3.2.1 Objektbeschreibung

Die Berufsakademie Heidenheim ist derzeit an drei Standorten mietweise untergebracht. Das Land strebt eine konzentrierte Unterbringung in einem Neubau auf einer Fläche von 8.300 m² HNF an. Die Berufsakademie Heidenheim wird als zweites ÖPP-Pilotprojekt der zweiten Generation in Form eines ÖPP-Inhabermodells realisiert. Der private Partner wird auf einem landeseigenen Grundstück den Neubau für die Berufsakademie errichten und auf die Dauer von 20 Jahren vorfinanzieren, unterhalten und betreiben. In dieser Zeit soll der Kaufpreis einschließlich Zinsen (ohne Restwert oder Optionsrecht) vollständig abbezahlt werden (Vollamortisation).

Nach interner Prüfung und Entscheidung des Finanzministeriums im August 2003 soll die Neuunterbringung der Berufsakademie kostenneutral erfolgen. Durch jährliche Mieteinsparungen von 1,4 Mio. Euro könnten nach den Berechnungen des Finanzministeriums zu den Finanzierungsbedingungen des Landes Gesamtinvestitionen von 25 Mio. Euro für einen Neubau (bei einer Verzinsung von 5,6 % ohne Tilgung) abgedeckt werden. Die Kosten der baulichen Unterhaltung sind dabei nicht berücksichtigt. Für die Maßnahme ist ein Kostenrahmen von 30 Mio. Euro festgelegt worden.

Der Neubau wird in exponierter Lage auf dem Areal „Gleisharfe“ errichtet, welches das Land von der Stadt Heidenheim für 1,17 Mio. Euro erworben hat. Aufgrund der Grundstückslage wurde der Verkauf an die Bedingung geknüpft, einen Architektenwettbewerb durchzuführen.

3.2.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung

Der beschränkt offene Architektenwettbewerb wurde im Mai 2006 abgeschlossen. Der Vorentwurf des ersten Preisträgers ist Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen und vom Investor weitgehend umzusetzen. Anpassungen zur Optimierung der Funktionalität waren nicht ausgeschlossen. Obwohl bei der Festlegung der Wertungskriterien auch auf die Wirtschaftlichkeit der Planungen geachtet wurde, bestehen Einschränkungen bezüglich der Optimierungspotenziale, die mit einem ÖPP-Projekt der zweiten Generation verbunden sind, insbesondere während der späteren Betriebsphase.

Die RBK-Kostenschätzung von Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Amt Schwäbisch Gmünd schließt auf Grundlage des Vorentwurfs bei Gesamtbaukosten von 27,8 Mio. Euro (brutto).

Nach Abschluss des europaweit ausgeschriebenen Verhandlungsverfahrens wurde der Zuschlag an eine Bietergemeinschaft als ÖPP-Projekt der zweiten Generation erteilt. Bei dem umfangreichen ÖPP-Projektvertrag handelt es sich um einen gemischten Vertrag. Das Land verpachtet das landeseigene

Grundstück an den Investor, der darauf die Berufsakademie errichtet und über einen Zeitraum von 20 Jahren vorfinanziert. Der Investor wiederum vermietet das fertig gestellte Objekt an das Land und übernimmt den gesamten Betrieb innerhalb dieses Zeitraums.

Eine reine Mietlösung wurde nach Entscheidung des Finanzministeriums von Beginn an ausgeschlossen. Als Vergleichswert für den Eigenbau zur ÖPP-Variante wird ein rechnerisch ermittelter PSC zugrunde gelegt.

3.2.3 Überprüfung des Kostenrahmens und Wirtschaftlichkeitsprognose des Rechnungshofs

Haushaltsfinanzierter Eigenbau (fiktiv)	
1. Gesamtbaukosten (GBK)	27.800.000 Euro
2. Kunst am Bau	+ 200.000 Euro
3. Zuschlag eigener Personalkostenanteil 2 % ¹⁰	+ <u>556.000 Euro</u>
4. Gesamtinvestitionsausgaben	28.556.000 Euro
5. Bauunterhalt	0,5 % der GBK zuzüglich 3 % Steigerung p. a.
6. Kalk. Zinssatz	5,0 %
Bauzeit (voraussichtlich)	24 Monate
Bezugszeitpunkt (voraussichtlich)	01.01.2010
Laufzeit	20 Jahre

Der Rechnungshof hat auf Grundlage der ermittelten Objektkosten einen Vergleichswert zu der durch das Finanzministerium bei Projektbeginn festgelegten Kostenobergrenze von 30 Mio. Euro (GBK) ermittelt. Der Vergleichswert basiert auf einem haushaltsfinanzierten Eigenbau über einen Zeitraum von 20 Jahren und berücksichtigt einen Zuschlag von 2 % der GBK für den eigenen Personalkostenanteil sowie 0,5 % der GBK für den Bauunterhalt. Darüber hinausgehende Betriebskosten sind nicht berücksichtigt. Als Kalkulationszins wurden 5 % zugrunde gelegt, der in etwa dem gegenwärtigen Zinsniveau für endfällige Darlehen des Landes entspricht.

Nach der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Rechnungshofs ergibt sich für den haushaltsfinanzierten Eigenbau eine Zeitwert-Summe in Höhe von 32,27 Mio. Euro (ohne Betrieb) bei einer Laufzeit von 20 Jahren einschließlich Bauzwischenfinanzierung und Bauunterhalt und einem Kalkulationszinssatz von 5 %. Dabei ist eine endfällige Tilgung des Eigenbaus unterstellt. Nach dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprognose des Rechnungshofs wäre der vom Finanzministerium vorgegebene Kostenrahmen nicht einzuhalten gewesen.

3.2.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse durch Vermögen und Bau Baden-Württemberg

Das ÖPP-Projekt wurde nach vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb im gestuften Verhandlungsverfahren ausgeschrieben.

Nachdem das Verhandlungsverfahren mit der bevorzugten Bietergemeinschaft im 2.Quartal 2008 abgeschlossen wurde, hat Vermögen und Bau Baden-Württemberg den Wirtschaftlichkeitsvergleich (vor Zuschlagserteilung) zwischen dem endverhandelten ÖPP-Angebot (best and final offer) und der konventionellen Eigenrealisierung auf Grundlage des errechneten PSC erstellt. Diese Wirtschaftlichkeitsberechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Eigenrealisierung im Barwert unter Einbeziehung der Risikokosten innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren um 0,23 Mio. Euro bzw. 0,54 % gegenüber der ÖPP-Variante wirtschaftlicher ist. Ohne Risikokosten beträgt der Wirtschaftlichkeitsvorteil der Eigenrealisierung 0,77 Mio. Euro bzw. 1,78 %. Die Zeitwert-Summe der ÖPP-Variante ist allerdings um 11 Mio. Euro bzw. 14,08 % günstiger als die Eigenbauvariante, wenn eine endfällige Tilgung beim Eigenbau unterstellt wird.

¹⁰ Für Baudurchführung.

Wird hingegen auch beim Eigenbau eine vollständige Tilgung der Gesamtinvestitionsausgaben innerhalb von 20 Jahren angenommen, so entfällt der Zeitwertvorteil der ÖPP-Variante. Der Eigenbau wäre nach den Berechnungen des Rechnungshofs in der Zeitwert-Summe um 0,52 Mio. Euro bzw. 0,79 % günstiger als das ÖPP-Angebot.

Damit wäre die Maßnahme als Eigenbau wirtschaftlicher und zugleich sparsamer.

Vermögen und Bau Baden-Württemberg hat die Vergabeempfehlung ausgesprochen, die ÖPP-Variante trotz rechnerisch nachgewiesener Unwirtschaftlichkeit (im Barwert) ausnahmsweise an die Bietergemeinschaft zu beauftragen. Diese Empfehlung begründet sie im Wesentlichen mit folgenden Argumenten:

- durch eine Aufhebung des Vergabeverfahrens müsste die Maßnahme europaweit neu ausgeschrieben werden. Bei einer angenommenen Verzögerung um 9 Monate, hätte dies Auswirkungen auf den Zeitplan zum Ausbau der Studienplätze an Berufsakademien, sowie Baupreissteigerungen, ggf. Anstieg des Zinsniveaus am Kapitalmarkt und etwaige Interimskosten zur Folge,
- Neuausschreibung lediglich als Investorenmaßnahme der ersten Generation (ohne Betriebskomponente), da durch fehlende Haushaltsmittel ein Eigenbau in Form einer Generalunternehmermaßnahme haushaltsrechtlich nicht zulässig ist,
- Einsparung von 11 Mio. Euro (Zeitwert-Summe) bei Beauftragung der ÖPP-Variante.

3.2.5 Wertung des ÖPP-Projekts durch den Rechnungshof

Im Vorfeld der Ausschreibung wurde weder eine Machbarkeitsstudie noch eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt, die untersucht bzw. abschätzt, ob sich eine Ausschreibung und Vergabe als ÖPP-Projekt der zweiten Generation (also inklusive Betriebskomponente) für das Land voraussichtlich wirtschaftlich rechnen wird.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte in der Entscheidungsfindung stärker berücksichtigt werden müssen, dass der vorgeschaltete Architektenwettbewerb nicht im Einklang mit dem Grundkonzept von ÖPP-Projekten der zweiten Generation steht, nämlich Effizienzgewinne bereits durch eine auf den späteren Betrieb abgestimmte Planung zu ermöglichen. Es wurden im Wettbewerb zwar Wertungskriterien hinsichtlich eines wirtschaftlichen Gebäudebetriebs festgelegt, dennoch war der Investor im späteren Verhandlungsverfahren an den Entwurf weitgehend gebunden und konnte eigene Lösungen nicht mehr oder nur eingeschränkt anbieten.

Die bisherigen Wirtschaftlichkeitsvorteile in den Zeitwert-Summen der Investoren-/ÖPP-Varianten bestehen darin, dass in den jährlichen Finanzierungsraten der Investoren-/ÖPP-Varianten neben dem Zinsanteil auch die vollständige Tilgung der auf 20 Jahre gestundeten Gesamtinvestitionsausgaben enthalten ist. Das Gebäude kann also innerhalb von 20 Jahren ohne weitere Zahlung vollständig finanziert und schuldenfrei gestellt werden.

Beim haushaltsfinanzierten Eigenbau werden während dieses Zeitraums hingegen ausschließlich Kreditzinsen entrichtet. Durch die bisherige Praxis einer andauernden Haushaltsnettoneuverschuldung erfolgte faktisch keine Tilgung der Gesamtinvestitionsausgaben. Die endfällige Tilgung des Eigenbaus führt auch in diesem Fall zu deutlich ungünstigeren Zeitwert-Summen.

Wird hingegen beim Eigenbau auch eine ratenweise (annuitätische) Tilgung über 20 Jahre zugrunde gelegt, entfallen die Zeitwertvorteile der ÖPP-Variante. Dies bedeutet, dass ÖPP-Projekte häufig nur deshalb günstiger sind, weil von Beginn an Tilgungsleistungen in den ÖPP-Raten enthalten sind, jedoch nicht weil die Investoren grundsätzlich günstiger bauen oder betreiben.

Das ÖPP-Pilotprojekt verdeutlicht zudem Verfahrensnachteile und Risiken, die durch eine Ausschreibung in Form eines ÖPP-Projekts der zweiten Generation im Verhandlungsverfahren auftreten können. Wegen der fehlenden Etatisierung der Eigenbau-Variante und den zeitlichen und finanziellen Auswirkungen einer Neuausschreibung wurde die in der Barwert-Summe unwirtschaftlichere ÖPP-Variante beauftragt. Eine A-C-Ausschreibung (Investorenmaßnahme der ersten Generation) hätte geringere Transaktionskosten verursacht und eine Beauftragung der Eigenbaulösung offen gelassen.

Angesichts der zeitlichen und finanziellen Auswirkungen einer Neuausschreibung der Maßnahme hält der Rechnungshof die Entscheidung der VBV in diesem Einzelfall jedoch für vertretbar.

3.3 Justizvollzugsanstalt Offenburg

3.3.1 Objektbeschreibung

Bei dem Neubau der Justizvollzugsanstalt Offenburg handelt es sich ebenfalls um ein Inhabermodell mit Vollamortisation, bei dem ein Investor auf einem landeseigenen Grundstück im Gewerbegebiet von Offenburg den Neubau einer multifunktionalen Haftanstalt auf einer Nutzfläche von 25.500 m² mit 440 Haftplätzen und weiteren 60 sozialtherapeutischen Plätzen errichtet. Das Land ist von Projektbeginn an Eigentümer des Grundstücks und der darauf zu errichtenden Gebäude und erstattet dem Investor die auf 20 Jahre gestundeten Investitionsausgaben vollständig in jährlich gleich bleibenden Annuitäten (Zins- und Tilgungsraten).

Neben den reinen Bauinvestitionen werden erstmals bei einer Justizvollzugsanstalt in Baden-Württemberg auch 40 % des gesamten Justizbetriebs (nicht hoheitlicher Aufgabenbereich) an einen privaten Partner vergeben. Es handelt sich dabei um Dienstleistungen insbesondere im Bereich der Versorgung und Betreuung von Gefangenen, wie beispielsweise den Betrieb der Küche, Werkstatтарbeiten, medizinische Versorgung, sozial- und psychologischer Dienst und dergleichen, die gesondert und zeitlich später ausgeschrieben wurden.

Von einem echten ÖPP-Modell der zweiten Generation kann nicht ausgegangen werden, da Bau und Betrieb nicht aus einer Hand angeboten werden. Vielmehr handelt es sich um ein erweitertes Investorenmodell der ersten Generation.

3.3.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung

Das Bauvorhaben ist durch den Nachtragshaushalt 2006 zum Doppelhaushalt 2005/2006 bei Kapitel 1208 Titel 712 71 Abschnitt B.4 mit grob geschätzten Gesamtbaukosten von 80 Mio. Euro und alternativ bei Kapitel 1209 Titel 518 11 durch eine Verpflichtungsermächtigung in entsprechender Höhe etatisiert.

Die Maßnahme wurde am 15.07.2005 europaweit im nicht offenen Verfahren nach § 3a Nr. 1b VOB/A in den Varianten A (schlüsselfertiges Bauen einschließlich Bauunterhalt, Wartung und Schönheitsreparaturen) und C (Investorenlösung wie A, jedoch inklusive Bauzwischen- und Endfinanzierung) ausgeschrieben. Die Auswahl geeigneter Bieter zur Angebotsabgabe erfolgte mittels Teilnahmewettbewerb.

Der funktionalen Ausschreibung liegt eine Vorplanung des Landesbetriebs VB BW zugrunde, ergänzt um ein Raumprogramm, mit dem die konkreten Raum- und Nutzungsanforderungen der Justizvollzugsanstalt beschrieben werden.

In der Gesamtwertung der Angebote der Varianten A und C wurden die Angebotssummen einschließlich Bauunterhalt und Wartung (Barwertsummen) mit 60 %, die Betriebs- und Folgekosten mit 20 % die Qualität der technischen Ausstattung und die Gestaltung mit jeweils 10 % gewichtet und in einer Nutzwertanalyse mit Punktwerten bewertet.

3.3.3 Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Variante A – Eigenbau (lt. günstigstem Angebot)	
1. Gesamtbaukosten inklusive WP + NA	62.438.887 Euro
2. Zuschlag für eig. Personalkostenanteil 2 % ¹¹	1.286.299 Euro
3. Gesamtinvestitionsausgaben	65.601.247 Euro
4. Bauunterhalt gestaffelt 6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	255.944 Euro / 327.156 Euro / 570.895 Euro
5. Schönheitsreparaturen pauschal im Jahr 2018 / 2022 / 2026 / 2029	306.372Euro / 449.168 Euro / 306.372 Euro / 449.168 Euro
6. Wartung 6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	193.958 Euro / 193.958 Euro / 193.958 Euro
7. Finanzierungszinssatz	3,866 %
Variante C – Investorenmodell (realisiert)	
1. Finanzierungsvolumen inklusive Bauzeitzinsen	67.475.952 Euro
2. jährliche Finanzierungsrate (Zins u. Tilgung)	4.889.238 Euro
3. Bauunterhalt gestaffelt 6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	255.944 Euro / 327.156 Euro / 570.895 Euro
4. Schönheitsreparaturen pauschal im Jahr 2018 / 2022 / 2026 / 2029	306.372Euro / 449.168 Euro / 306.372 Euro / 449.168 Euro
5. Wartung 6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	193.958 Euro / 193.958 Euro / 193.958 Euro
6. Zwischenfinanzierungszinssatz (vorläufig)	2,655 %
7. Endfinanzierungszinssatz (vorläufig)	3,827 %
Gemeinsame Parameter	
1. Kalk. Zinssatz	3,866
2. Bauzeit (voraussichtlich)	30 Monate
3. Bezugszeitpunkt (rechnerisch)	30.06.2009
4. Laufzeit	20 Jahre

Der Rechnungshof hat in seinen Berechnungen die entsprechend der Angebotswertung des Landesbetriebs VB BW günstigsten und vergaberechtlich berücksichtigungsfähigen Angebote der Varianten A und C - jeweils Angebote desselben Investors - zugrunde gelegt.

3.3.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

3.3.4.1 Vergleich der Bar- und Zeitwerte

Das Investorenmodell ist nach den Berechnungen des Rechnungshofs gegenüber dem haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau im Barwert um 1,24 Mio. Euro oder 1,67 % wirtschaftlicher. Darüber hinaus verursacht das Investorenmodell gegenüber dem Eigenbau eine um 21,24 Mio. Euro oder 16,44 % geringere Haushaltsbelastung (Zeitwert-Summen), wenn eine endfällige Tilgung des Eigenbaus zugrunde gelegt wird.

Auch bei dieser Neubaumaßnahme entstehen somit Vorteile der Investorenvariante, die sich aber im Wesentlichen aus der Finanzierungsform (annuitätische Tilgung) ergeben.

¹¹ Für Bauherrenleistungen.

Würde man auch beim Eigenbau eine annuitätische Tilgung zugrunde legen, würde dies dazu führen, dass der Zeitwert-Vorteil der Investorenvariante auf 0,33 Mio. Euro bzw. 0,29 % sinkt.

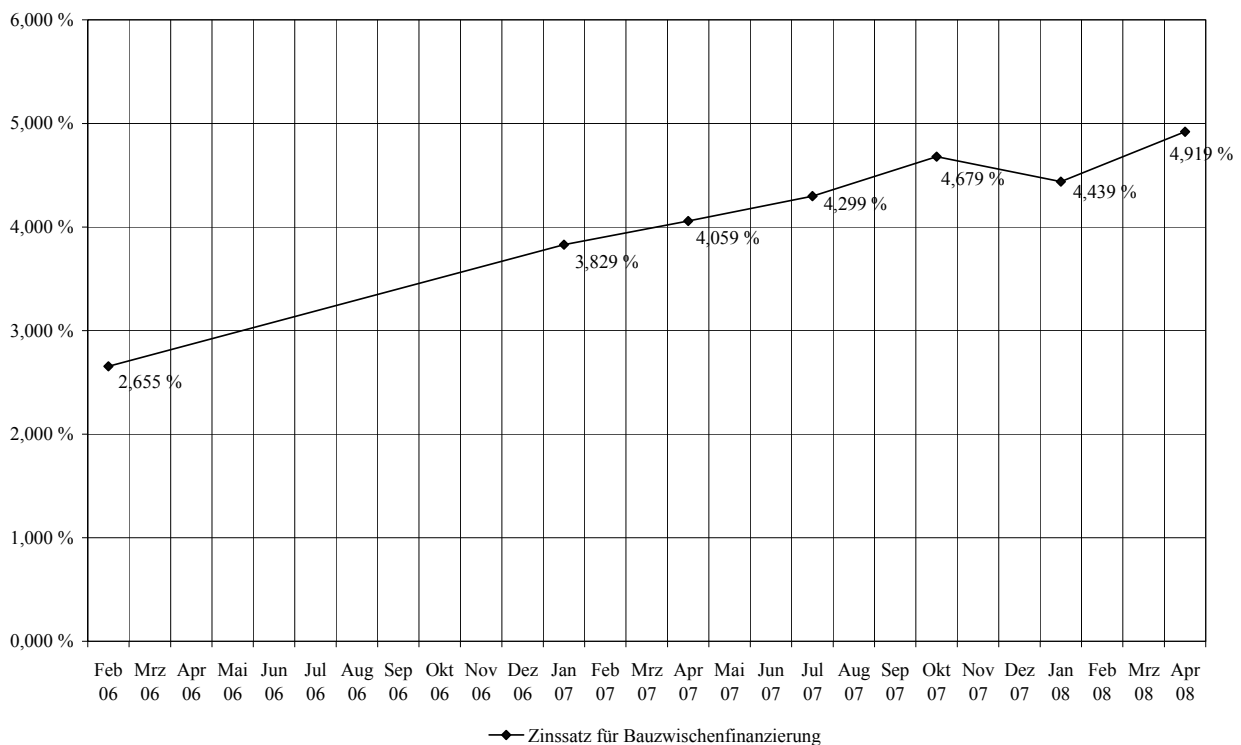
3.3.4.2 Kritische Werte, Szenarien

Bei einem kalkulierten Zinssatz von weniger als 3,685 % (kritischer Zinssatz) würde der haushaltsfinanzierte Eigenbau bei einer Laufzeit von 20 Jahren gegenüber der Investorenlösung im Barwert wirtschaftlicher.

Der Rechnungshof geht in diesem Fall davon aus, dass der tilgungsgewichtete Endfinanzierungszinssatz nach Fertigstellung der Maßnahme durch das bis dahin gestiegene Zinsniveau höher ausfallen wird, als dem Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag vorläufig zugrunde gelegt ist. Eine Erhöhung des Zinssatzes beispielsweise um 1 % würde über die Gesamtlaufzeit zu Mehrausgaben von 8,68 Mio. Euro führen. Dieses Zinsänderungsrisiko besteht analog bei der Eigenrealisierung, könnte jedoch durch eine vorzeitige Zinsfestschreibung in der Variante C vermieden werden. Hierzu wäre eine Vergleichsberechnung durchzuführen, die eine variable Verzinsung oder einen festen Zinssatz bereits während der Bauphase umfasst.

Die Abbildung zeigt die Zinsentwicklung der Bauzwischenfinanzierung seit Vertragsabschluss. Der Zinssatz von 2,655 % (inklusive einer Marge von 0,059 % auf den 3-Monats-Euribor) ist bis Juni 2008 auf 4,919 % gestiegen.

Abbildung 1: Zinsentwicklung der Bauzwischenfinanzierung Justizvollzugsanstalt Offenburg



Vergaberechtlich zulässig wäre, den Bietern nicht mehr nur eine Vorfinanzierungsform vorzugeben, sondern sich Finanzierungsalternativen anbieten zu lassen. Beispielsweise eine variable und alternativ eine feste Verzinsung während der Bauphase sowie alternativ eine vorzeitige Zinsfestschreibung für den voraussichtlichen Gesamtfinanzierungszeitraum.

3.3.4.3 Wertung

Das Investorenangebot ist nach den Untersuchungen des Rechnungshofs die wirtschaftlichere und zugleich sparsamere Alternative unabhängig davon, ob beim Eigenbau eine endfällige Tilgung oder annuitätischen Tilgung zugrunde gelegt wird, wobei im letzteren Fall der Vorteil sehr gering ausfällt.

3.4 Polizeirevier mit Kriminalaußenstelle Ellwangen

3.4.1 Objektbeschreibung

Bei dem Neubau des Polizeireviers mit Kriminalaußenstelle Ellwangen handelt es sich um einen haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau, der durch einen Generalunternehmer (GU) schlüsselfertig auf einem landeseigenen Grundstück errichtet wird. Die Bezugsfertigstellung des Bauwerks erfolgte im 4. Quartal 2007.

Das Polizeirevier und die Kriminalaußenstelle waren bis dahin räumlich getrennt an zwei Standorten in einer Landesimmobilie am Marktplatz 21 und in einer Anmietung in der Konrad-Adenauer-Str. 20 untergebracht. Das Flächendefizit im Bestand betrug gegenüber dem Raumbedarf nach Musterraumprogramm der Polizei (LRL-P) 300 m² NF. Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Amt Schwäbisch Gmünd hat als Alternative zum Neubau die Optimierung des Bestands geprüft. Die Untersuchung ergab, dass eine bauliche Instandsetzung der Bestandsobjekte die strukturellen Defizite nicht lösen kann und insbesondere zu keiner einräumigen Unterbringung führt. Eine reine Mietlösung zur Verbesserung der Unterbringungssituation wurde in die Untersuchung als Alternative allerdings nicht einbezogen.

Dem Bauvorhaben ging im Jahr 2002 ein Architektenwettbewerb voran, der als einstufiger Realisierungswettbewerb in Form eines begrenzt offenen Wettbewerbs mit vorgeschaltetem Bewerbungsverfahren ausgelobt wurde. Aus dem Bewerberkreis wurden 30 Teilnehmer per Losentscheid ausgewählt. Daneben erfolgte eine Auswahl regionaler Architekturbüros. Nach dem vorliegenden Entwurf des 1. Preisträgers wird die neue Polizeidienststelle künftig über eine Gesamtfläche von 1.524 m² NF verfügen. Die Raumanforderungen und -größen entsprechen den Vorgaben der LRL-P. Als Standort für den Neubau konnte von der Stadt Ellwangen ein Bauplatz in zentraler Lage zum Preis von 340.000 Euro erworben werden.

Nach Fertigstellung des Neubaus ist vorgesehen, die entbehrliche Landesimmobilie Marktplatz 21 zum Verkehrswert (überschlägige Werteinschätzung des Rechnungshofs 350.000 Euro) zu veräußern und die Anmietung der Kriminalaußenstelle aufzugeben.

3.4.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung

Das Bauvorhaben ist im Staatshaushaltsplan 2005/2006 bei Kapitel 1208 Titel 712 71 Abschnitt B.3 mit geschätzten Gesamtbaukosten von 4,5 Mio. Euro und alternativ bei Kapitel 1209 Titel 518 11 durch eine Verpflichtungsermächtigung in entsprechendem Umfang etatisiert.

Die Maßnahme wurde mit Zustimmung des Finanzministeriums im I. Quartal 2006 nach Art einer A-B-C-Ausschreibung, jedoch nur in den Varianten A (haushaltsfinanzierter Eigenbau) und C (Investorenmodell) national ausgeschrieben. Von einer Ausschreibung in der Variante B (Finanzierung zu Teil A) wurde aufgrund der geringen Marktresonanz vorangegangener A-B-C-Ausschreibungen abgesehen (siehe Pkt. 3.6). Gegenstand der Ausschreibung in Teil A ist die schlüsselfertige Errichtung des Neubaus durch einen Generalunternehmer auf Grundlage eines Leistungsverzeichnisses mit Leistungsprogramm und Leitdetails. Die Ausschreibung im Teil C umfasst darüber hinaus die Vorfinanzierung mit Stundung der Investitionsausgaben und Vollamortisation innerhalb von 20 Jahren auf Grundlage eines Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrages mit der Möglichkeit eines Forderungsverkaufs mit Einredevorzicht (Forfaitierung). Der Investor hat in der Variante C ergänzend ein Angebot für den Bauunterhalt nach Ablauf der Gewährleistung bis zum Vertragsende abzugeben, auf dessen Abschluss jedoch kein Anspruch besteht.

Die Ausschreibung musste nach Ablauf der Angebotsfrist gemäß § 26 Nr. 1a VOB/A aufgehoben werden, da von den insgesamt 10 Bietern kein Angebot vorlag, das den Ausschreibungsbedingungen entsprach. Ausschlussgrund waren in der Regel fehlende Preise bzw. geforderte Erklärungen und unvollständige Angaben zu Produkten. Die drei günstigsten Bieter der Ausschreibung wurden im Rahmen einer freihändigen Vergabe aufgefordert, ihre Angebote zu konkretisieren und fehlende Preisangaben zu ergänzen.

Im Wege der Angebotsaufklärung konnten dann für die Varianten A (Eigenbau) und C (Investorenmodell) jeweils drei ausschreibungskonforme Angebote gewertet werden. Das günstigste Angebot der Variante A schließt mit Baukosten (brutto) von 3.583.318 Euro bzw. 4.200.684 Euro Gesamtinvestitionsausgaben. Demgegenüber beläuft sich das günstigste Angebot der Variante C auf Baukosten von 3.583.408 Euro (brutto) bzw. 4.180.116 Euro Gesamtinvestitionsausgaben.

Der Vergleich des günstigsten Ausschreibungsergebnisses für den haushaltsfinanzierten Eigenbau mit dem Investorenmodell zeigt, dass dieses im Barwert nur geringfügig abweicht. Erhebliche Differenzen bestehen zwischen den Varianten A und C im Zeitwert, was sich auf die unterschiedlichen Annahmen hinsichtlich der Finanzierungsstrukturen zurückführen lässt.

Die vorläufige Finanzierungsrate (Zins- und Tilgungsrate) des günstigsten Investorenangebotes beträgt gemäß Vergabevorschlag von Vermögen und Bau Baden-Württemberg 303.374 Euro bei einem Finanzierungzinssatz von 3,845 %.

Für den haushaltsfinanzierten Eigenbau wird dem Wirtschaftlichkeitsvergleich ein Zinssatz für endfällige (tilgungsfreie) Darlehen des Landes mit 3,818 % zugrunde gelegt. Nach Angebotslage für die Variante A führt dies zu jährlichen Kreditzinsen in Höhe von 160.382 Euro.

Der Vergabevorschlag von Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Betriebsleitung an das Finanzministerium sieht eine Beauftragung der Maßnahme in der Variante A vor. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit wurde entsprechend der Wertungskriterien der Ausschreibungsunterlagen nach dem Barwert getroffen. Die Zeitwerte der einzelnen Varianten wurden in den Berechnungen dargestellt. In der Gesamtbeurteilung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden diese nicht berücksichtigt. Das Finanzministerium hat dem Vergabevorschlag auf Durchführung des Vorhabens in Form eines haushaltsfinanzierten Eigenbaus mit der Maßgabe zugestimmt, eine Umstellung auf die in der Zeitwert-Summe günstigere Variante C vorzunehmen, wenn damit ein für das Land mindestens so günstiger Barwert wie im Falle einer Eigenrealisierung erzielt werden kann. Die Maßnahme wurde jedoch nicht auf ein Investorenmodell (Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag) umgestellt.

3.4.3 Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat in seine Berechnungen die entsprechend der Angebotswertung des Landesbetriebs VB BW günstigsten und vergaberechtlich berücksichtigungsfähigen Angebote der Varianten A und C zugrunde gelegt.

Aufwendungen für den Bauunterhalt des Eigenbaus sind in der Wirtschaftlichkeitsberechnung des Rechnungshofs mit 0,6 % der GBK erstmals nach Ablauf von fünf Jahren zugrunde gelegt. Abweichend der sonst angenommenen 0,5 % für Neubauten sind darin weitere 0,1 % für Schönheitsreparaturen enthalten. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich der VB BW - Betriebsleitung wurden ausschließlich bei der Variante C die gemäß Angebot bezifferten Aufwendungen für die Schönheitsreparaturen berücksichtigt. Dies würde durch die ohnehin höheren Ansätze für den Bauunterhalt bei dem Investorenangebot zu einer Verzerrung des Unterhaltungszustandes des Gebäudes nach Ablauf von 20 Jahren führen.

Variante A - Eigenbau (lt. Angebot)	
1. Baukosten (brutto)	3.583.318 Euro
2. Planungskosten	500.000 Euro
3. Kunst am Bau	35.000 Euro
4. Gesamtbaukosten (GBK)	4.118.318 Euro
5. Zuschlag für eigenen Personalkostenanteil 2 % ¹²	<u>82.366 Euro</u>
6. Gesamtinvestitionsausgaben	4.200.684 Euro
7. Bauunterhalt	0,6 % der GBK zuzüglich 3 % Steigerung p. a.
8. Finanzierungszinssatz (angenommen)	3,818 %
Variante C - Investorenmodell (lt. Angebot)	
1. Gesamtinvestitionsausgaben	4.180.116 Euro
2. Jährliche Mietkauftrate (Zins u. Tilgung)	303.374 Euro
3. Bauunterhalt gestaffelt	
6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	29.553 Euro p. a / 44.330 Euro p. a. / 59.106 Euro p. a.
4. Finanzierungszinssatz für Endfinanzierung	3,845 % (vorläufig)
Gemeinsame Parameter	
1. Kalk. Zinssatz	3,818 %
2. Ersparte Kreditaufwendungen für Verkaufserlös	13.363 Euro
3. Bauzeit (voraussichtlich) Okt. 2006 - Sept. 2007	12 Monate
4. Bezugszeitpunkt	31.12.2007
5. Laufzeit	20 Jahre

3.4.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

3.4.4.1 Vergleich der Bar- und Zeitwerte

Während der haushalts- bzw. kreditfinanzierte Eigenbau gegenüber dem Investorenmodell im Barwert mit 0,04 Mio. Euro oder 0,84 % geringfügig wirtschaftlicher ausfällt, hätte das Investorenmodell gegenüber dem Eigenbau zu einer 1,17 Mio. Euro oder 14,63 % geringeren Haushaltsbelastung (Zeitwert-Summen) geführt, wenn beim Eigenbau eine endfällige Tilgung unterstellt wird.

Wird hingegen auch beim Eigenbau eine vollständige Tilgung der Gesamtinvestitionsausgaben innerhalb von 20 Jahren unterstellt, so entfällt der Zeitwertvorteil der C-Variante. Der Eigenbau wäre in der Zeitwert-Summe um 0,16 Mio. Euro bzw. 2,39 % günstiger als das ÖPP-Angebot.

Damit wäre die Maßnahme als Eigenbau wirtschaftlicher und zugleich sparsamer.

3.4.4.2 Kritische Werte, Szenarien

Bei einem Kalkulationszins von mehr als 3,91 % (kritischer Zinssatz) würde der haushaltsfinanzierte Eigenbau bei einer Laufzeit von 20 Jahren gegenüber der Investorenlösung im Bar- und Zeitwert (bei endfälliger Tilgung des Eigenbaus) nach den Berechnungen des Rechnungshofs insgesamt unwirtschaftlicher.

3.4.4.3 Wertung

Die Wertungskriterien, die in der Ausschreibungsbekanntmachung und den Ausschreibungsunterlagen zugrunde gelegt werden, bedürfen einer Anpassung dahin gehend, dass (zumindest) bei geringer Barwert-

¹² Für Bauherrenleistungen.

differenz auch die Zeitwerte und damit die Haushaltsbelastung in die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit insgesamt einfließen können.

Die Investorenlösung wäre nach bisheriger Praxis einer endfälligen Tilgung des Eigenbaus die deutlich sparsamere Lösung gewesen.

3.5 Berufsakademie Mannheim

3.5.1 Objektbeschreibung

Bei dem Erweiterungsbau für die Berufsakademie Mannheim handelt es sich um ein Inhabermodell, bei dem ein Investor auf einem landeseigenen Grundstück einen Neubau auf Grundlage einer funktionalen Leistungsbeschreibung errichtet. Das Land erstattet dem Investor die über einen Zeitraum von 20 Jahren gestundeten Gesamtinvestitionsausgaben in Höhe von 18 Mio. Euro in jährlich gleich bleibenden Zins- und Tilgungsraten (Annuitäten) ohne Restschuld (Vollamortisation).

Durch die Neubaumaßnahme wird die zersplitterte Unterbringung der derzeit an drei Standorten mietweise untergebrachten Berufsakademie beendet. Der Hauptstandort mit 12.500 m² HNF befindet sich im Industriegebiet Nordostheim/Mühlfeld im Coblitzweg 7 und bleibt zunächst bestehen. Die Anmietungen in der Hans-Thoma-Str. und in der Käfertaler Str. können in dem Neubau (1. BA) auf 8.750 m² HNF zusammengeführt werden. Dieser befindet sich dann direkt gegenüber der Anmietung im Coblitzweg 7.

Das Staatliche Vermögens- und Hochbauamt Mannheim (inzwischen Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Amt Mannheim) hat im Oktober 2000 eine Standortkonzeption für eine konzentrierte Neuunterbringung der Berufsakademie erstellt. Insgesamt wurden vier Standorte untersucht. Nach Abstimmung zwischen Finanzministerium und Wirtschaftsministerium (Nutzer) wurde der bisherige Hauptstandort der Berufsakademie für den Neubau aus Gründen der Planungs- und Kostensicherheit festgelegt. Der bevorzugte Standort des Staatlichen Vermögens- und Hochbauamtes Mannheim für eine konzentrierte Unterbringung der Berufsakademie am Verbindungskanal in zentraler, unmittelbarer Nähe zu Universitätseinrichtungen wurde hingegen aufgrund von Planungs- und Kostenrisiken nicht berücksichtigt.

3.5.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung

Für das Bauvorhaben ist im Staatshaushaltsplan 2005/2006 bei Kapitel 1209 Titel 518 11 eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 31 Mio. Euro ausgewiesen. Die ermittelten Gesamtbaukosten (RBK-Objektkosten) gemäß Bauunterlage belaufen sich auf 28,85 Mio. Euro.

Die Maßnahme wurde am 06.03.2006 europaweit in Form eines reinen Investorenwettbewerbs (analog Variante C) ausgeschrieben. Für die Investorenausschreibung wurde eine Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm gewählt. Der Ausschreibung liegt eine Vorplanung (entsprechend LPh 2 HOAI) des Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Amt Mannheim zugrunde. Geplant sind zwei Baukörper, ein Institutsgebäude für den Vorlesungs- und Seminarbetrieb sowie ein Zentralgebäude für Mensaria und Bibliothek. Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen ist ferner ein Raumprogramm nach DAW Muster 202, wodurch die raumscharfen Anforderungen funktional beschrieben sind.

Um die Transparenz und Vergleichbarkeit der einzelnen Angebote in der Wertungsphase zu gewährleisten, wurden die Bieter verpflichtet, Angaben über die Art der Ausführung, die Fabrikate, Detailbeschreibungen (ggf. zeichnerisch) und Wartungsaufwand zu den einzelnen Bauteilgruppen abzugeben. Mittels Bewertungsmatrix mit Punktesystem konnten die angebotenen Standards und Qualitäten bewertet und in der abschließenden Angebotswertung berücksichtigt werden.

In der Gesamtwertung (Vergleich der Investorenangebote) wurden die Angebotssummen einschließlich Bauunterhalt und Instandhaltung (Barwertsummen) mit 60 %, die technischen Anlagen mit 15 %, die Gestaltung/Architektur mit 10 % und die Energieeffizienz mit 15 % gewichtet.

Als Vertragsmodell wurde ein Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren vereinbart. Der zu stundende Betrag des günstigsten Investorenangebotes beträgt vorläufig 17.833.622 Euro. Hieraus ergibt sich eine vorläufige Annuität gemäß Zins- und Tilgungsplan von 1.296.937 Euro.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung von Vermögen und Bau Baden-Württemberg liegt für die Endfinanzierung ein vorläufiger Finanzierungszinssatz von 3,868 % zugrunde. Der Investor hat lediglich die in den Zinssätzen enthaltenen Margen zu garantieren, während die jeweiligen Zinssätze selbst bis zur Umstellung auf die Endfinanzierung, spätestens nach Schlussabnahme, noch Zinsänderungen unterliegen. Es besteht - wie auch bei Eigenbaumaßnahmen über die Baufinanz des Landes - ein Zinsänderungsrisiko während der gesamten Bauphase. Gerade in Zeiten steigender Kapitalmarktzinsen kann die tatsächliche, jährliche Finanzierungsrate gegenüber der im Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag vorläufig vereinbarten Annuität erheblich abweichen.

Der Rechnungshof regt an, die im Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag enthaltenen Bestimmungen zu den Bauzwischen- und Endfinanzierungszinssätzen dahin gehend zu modifizieren, dass anstelle oder neben vorläufiger (variabler) Verzinsungen im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mit einem Investor bei voraussichtlich steigendem Zinsniveau eine vorzeitige Zinsfestschreibung vereinbart werden kann, um ein günstiges Zinsniveau zu sichern.

Neben einem Angebot für den Bauunterhalt der Gebäude nach Ablauf der Gewährleistungsfristen bis zum Vertragende (nach 20 Jahren) mussten die Bieter in diesem Fall auch Angebote für Schönheitsreparaturen und Wartung der technischen Anlagen abgegeben. Es besteht seitens des Investors kein Anspruch auf Beauftragung der Leistungen, sondern ein Optionsrecht zugunsten des Landes.

3.5.3 Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Variante A - Eigenbau (Bauunterlage)	
1. Gesamtbaukosten inklusive Stellplätze (GBK) nach RBK-Berechnung (Objektkosten)	28.851.262 Euro
2. Bauunterhalt (inkl. Ansatz für Schönheitsreparaturen)	0,6 % der GBK zuzüglich 3 % Steigerung p. a.
3. Finanzierungszinssatz (vorläufige Annahme)	3,866 %
Variante C - Investorenlösung (lt. Angebot)	
1. Gesamtinvestitionsausgaben	17.833.622 Euro
2. Jährliche Finanzierungsrate (Zins u. Tilgung)	1.296.937 Euro
3. Bauunterhalt gestaffelt	
6. - 10. Jahr / 11. - 15. Jahr / 16. - 20. Jahr	42.950 Euro / 54.580 Euro / 64.490 Euro
4. Wartungspauschale (6. - 20. Jahr)	51.490 Euro p. a.
5. Schönheitsreparaturen im 10. / 15. / 20. Jahr	126.000 Euro
6. Finanzierungszinssatz für Endfinanzierung	3,868 % (vorläufig)
Gemeinsame Parameter	
1. Kalk. Zinssatz	3,866 %
2. Laufzeit	20 Jahre

3.5.4 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Für eine erste Analyse der Wirtschaftlichkeit zwischen Eigenbau und Investorenmodell konnten für den haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau lediglich die nach den Richtlinien für Baukostenplanung (RBK) geschätzten Gesamtbaukosten berücksichtigt werden. Zwischen dem günstigsten Investorenangebot mit Gesamtbaukosten von 17,4 Mio. Euro (ohne Zwischenfinanzierungskosten) und den Objektkosten

nach RBK in Höhe von 28,8 Mio. Euro besteht eine Differenz von 11,4 Mio. Euro. Dies führt nach den Berechnungen des Rechnungshofs zu einer Abweichung zwischen Investorenangebot und Eigenbau im Barwert um 42 % und im Zeitwert um 51 % zugunsten des Investorenmodells.

Für einen objektiven Wirtschaftlichkeitsvergleich fehlt ein im Wettbewerb ermitteltes Angebot für den Eigenbau. Dieses Beispiel verdeutlicht die Notwendigkeit, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen und Angebote sämtlicher Varianten auf Grundlage einer möglichst vollständigen A-B-C-Ausschreibung zu ermitteln, um im Einzelfall einen belastbaren Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Hierzu ist eine entsprechend alternative Etatisierung von Haushaltsmitteln erforderlich.

3.6 Fachhochschule Aalen

3.6.1 Objektbeschreibung

Die drei Erweiterungsbauten für die Fachhochschule Aalen wurden von einem Investor auf landeseigenen Grundstücken errichtet und (zu 96,8 %) vorfinanziert. Die übrigen 3,2 % wurden aus Mitteln der Zukunftsoffensive III nach Baufortschritt ausbezahlt und sind daher nicht Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung. Bei der Maßnahme handelt es sich wie bei Pkt. 3.5 um ein sogenanntes Inhabermodell, bei dem das Land Grundstückseigentümer ist und dem Investor die von ihm vorfinanzierten und auf 20 Jahre gestundeten Investitionsausgaben vollständig in jährlich nachschüssigen, gleich bleibenden Annuitäten (Zins-Tilgungsraten) auf Basis der Vollamortisation zurückerstattet (Mietkauf). Ein Optionspreis bzw. eine Restzahlung entfällt somit auch hier für den vorfinanzierten Investitionsanteil.

Die Erweiterung der Fachhochschule Aalen umfasst ein Seminargebäude für den Fachbereich Optoelektronik und Mikro- und Feinwerktechnik mit 4.000 m² NF, in dem auch das Labor für asphärische Optik eingerichtet ist, ein Seminargebäude für den Fachbereich Informatik mit 3.600 m² NF sowie ein Bibliotheksgebäude mit 600 m² NF.

Erforderlich wurde die Unterbringung aufgrund des neu eingerichteten Fachbereichs Informatik und der Zusammenlegung der bislang getrennt untergebrachten Studiengänge Optoelektronik und Mikro- und Feinwerktechnik. Der Neubau der Bibliothek ersetzt die zu kleine Bibliothek im Hauptgebäude. Für den Nachweis des Raumbedarfs liegt eine zwischen VBV und MWK abgestimmte und genehmigte Nutzungsanforderung vor.

Die Planungen der Erweiterungsbauten sind Ergebnis eines beschränkt offenen, EU-weiten Architektenwettbewerbs, der im Mai 2002 abgeschlossen wurde. Die Entwürfe der Generalplaner sind Bestandteil der funktionalen Ausschreibung mit Leistungsprogramm.

Die Baugrundstücke hat das Land von der Stadt Aalen für 0,8 Mio. Euro erworben. Wie auch im Fall der Berufsakademie Heidenheim (siehe Pkt. 3.2) erfolgte der Verkauf der Grundstücke unter der Bedingung, einen Architektenwettbewerb auszuloben.

Ursprünglich war beabsichtigt, die Erweiterung der Fachhochschule Aalen in zwei getrennten Bauabschnitten durchzuführen. Um weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile zu erzielen, wurde die Maßnahme in einem Ausschreibungsverfahren in Form einer A-B-C-Ausschreibung realisiert.

3.6.2 Ausschreibung und Vergabe, Vertragsgestaltung

Die drei Baumaßnahmen sind im Staatshaushaltsplan 2004 bei Kapitel 1208 Titel 711 16 Abschnitte F.1 und F.3 mit grob geschätzten Gesamtbaukosten von 29,14 Mio. Euro und alternativ bei Kapitel 1208 Titel 711 52 etatisiert. Die geschätzten Gesamtbaukosten von 1,53 Mio. Euro für den Neubau des Labors für Asphärik sind bei Kapitel 1221 Titel 719 89 (ZO III) veranschlagt.

Die genehmigte Bauunterlage vom 06.06.2003 schließt mit Gesamtbaukosten von 29,19 Mio. Euro und liegt unter dem Haushaltsanschlag von 30,67 Mio. Euro.

Zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante wurde das Bauvorhaben in Form einer A-B-C-Ausschreibung nach dem Thüringer Modell europaweit ausgeschrieben.

- A) Die Variante A sieht die schlüsselfertige Abwicklung der Baumaßnahme als Ganzes auf Grundlage einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm und Leitdetails durch einen Generalunternehmer vor. Im Fall einer Beauftragung in der Variante A wird dieser schlüsselfertige Eigenbau haushalts- bzw. kreditfinanziert.
- B) Die Variante B umfasst die Durchführung des Baumanagements (Planungs-, Bauherren-, Objektüberwachungs-, Projektsteuerungs-, Qualitätssicherungsleistungen) und Finanzierung der Baumaßnahme eines nach der Variante A ermittelten GU-Angebots durch Forfaitierung (Stundungsvereinbarung im Wege eines Forderungsverkaufes und Abtretung der Werklohnforderungen des GU an den Finanzier). Die Finanzierung umfasst die Bauzwischen- und Endfinanzierung der gestundeten Investitionsausgaben bei vollständiger Rückzahlung über einen Zeitraum von 20 Jahren ohne Restschuld oder Optionspreis (Vollamortisation).
- C) Die Variante C beinhaltet die schlüsselfertige Abwicklung der Baumaßnahme als Ganzes (analog Variante A) durch einen Investor: Neben der Bauleistung sind Baumanagementleistungen und zugleich die Finanzierung auf Grundlage eines Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrages zu erbringen. Die Rückzahlung der Investitionsausgaben erfolgt analog Variante B.

Der Investor hat in dieser Variante zusätzlich ein Angebot für Bauunterhaltungsleistungen über einen Zeitraum von 20 Jahren abzugeben, auf dessen Abschluss allerdings kein Anspruch besteht. Die Vergütung erfolgt pauschaliert.

Die europaweite Ausschreibung der A-B-C-Maßnahme erfolgte am 19.08.2003 im offenen Verfahren nach § 3a Nr. 1 lit. a) VOB/A.

Mit Ablauf der Angebotsfrist am 14.10.2003 lagen 12 Angebote für die Variante A (Generalunternehmerleistung), 1 Angebot für die Variante B (Finanzierungs- und Baumanagementleistung) und 5 Angebote für die Variante C (Investorenleistung) vor. Ein Angebot der Variante A musste nach formaler Prüfung ausgeschlossen werden.

Gemäß Vergabevermerk von Vermögen und Bau Baden-Württemberg vom 18.11.2003 beläuft sich nach Wertung der Angebotssummen das günstigste Angebot der Variante A (Bauinvestitionen inklusive ausgewählter Nebenangebote und Bedarfspositionen) auf 20.598.054 Euro (brutto); demgegenüber liegt das günstigste Angebot der Variante C bei 20.624.894 Euro (brutto). Die Differenz der Angebotssummen ohne Finanzierung und Bauunterhalt als Zeitwerte beider Varianten beträgt lediglich 0,1 %.

Die Auftragserteilung erfolgte entsprechend dem Vergabevorschlag der Vermögen- und Bau BW – Betriebsleitung an den wirtschaftlichsten Bieter in der Variante C mit einem Barwert von 23.174.914 Euro (Gesamtbaukosten, Bauunterhalt und Finanzierung).

Die nach RBK ermittelten Gesamtbaukosten von 29,25 Mio. Euro, die der HU-Bau zugrunde liegen, sind 21 % über dem günstigsten Angebot der Variante C. Als Gründe wurden insbesondere die Marktlage zum Zeitpunkt der Ausschreibung sowie höhere Standards bei den RBK-Werten seitens der VBV angegeben (siehe Pkt. 4.2).

Vertragsgrundlage für die Durchführung der Investorenmaßnahme ist ein Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag. Von der Stundung ausgenommen sind 3,2 % der Baukosten für das Labor für Asphärik, die aus Mitteln der ZO III vollständig an den Investor bzw. Finanzier nach Baufortschritt ausbezahlt werden.

Der zu stundende Betrag des Investorenangebotes beträgt 22.770.522 Euro. Hieraus ergibt sich eine vorläufige Annuität gemäß Zins- und Tilgungsplan von 1.757.038 Euro.

Der Bauzwischenfinanzierung des vorfinanzierten Investitionsanteils (96,8 %) liegt ein vorläufiger Zinssatz von 2,286 % (3-Monats-Euribor zum Stichtag 12.08.2003 nominal 2,136 % zuzüglich 0,15 % Marge) zugrunde, für die Endfinanzierung wird ein vorläufiger tilgungsgewichteter Finanzierungszinssatz von 4,543 % (Mittelwert des Geld- und Brief-Zinssatzes Euro-Euribor, Laufzeit 20 Jahre zum Stichtag 12.08.2003 nominal 4,443 % zuzüglich 0,10 % Marge) vereinbart. Auch hier wird auf die Problematik der Zinsänderungen für die Bauzwischen- und Endfinanzierung bis zur Fertigstellung und Endeindeckung der Kredite für die Baumaßnahme hingewiesen, wenngleich dieses Zinsänderungsrisiko auch beim Eigenbau bestanden hätte.

Die Wartung der technischen Anlagen und Bauteile hat für die Zeit der 5-jährigen Gewährleistung durch den Investor mittels Abschluss geeigneter Wartungsverträge auf eigene Kosten zu erfolgen.

Mit dem Angebot in der Variante C hatte der Investor auch ein Angebot für die bauliche Instandsetzung und Unterhaltung der Gebäude für die Zeit nach Ablauf der Gewährleistungsfrist bis zum Vertragende abzugeben. Auf dessen Abschluss besteht zwar kein Anspruch (Optionsrecht zugunsten des Landes), der Investor muss jedoch damit rechnen, dass er mit der Durchführung des Bauunterhaltes beauftragt wird. Für den Bauunterhalt wurden jährlich brutto 228.220 Euro (6. - 10. Nutzungsjahr) bzw. 322.017 Euro (11. - 15. Nutzungsjahr) bzw. 641.037 Euro (16. - 20. Nutzungsjahr) angeboten.

3.6.3 Besonderheiten des Einzelfalls

Das Bauvorhaben sollte ursprünglich nach einer Bauzeit von 20 Monaten abgeschlossen werden. Mit der Bauausführung der Fachhochschule Aalen wurde am 25.05.2004 begonnen. Nach etwa einem Jahr Bauzeit wurde gegen den beauftragten Investor das Insolvenzverfahren eröffnet. Das Bauvorhaben konnte mit diesem Investor somit nicht mehr abgeschlossen werden.

Um den Insolvenzschaten für das Land möglichst gering zu halten, wurde eine Angebotsherbeiziehung durchgeführt. Hierzu wurden sechs Firmen, darunter die fünf günstigsten Bieter der Variante A der vorangegangenen Ausschreibung zur Angebotsabgabe über die noch auszuführenden Arbeiten aufgefordert. Das Bauvorhaben konnte mit dem (nach den Berechnungen von VB BW) wirtschaftlichsten Bieter auf Grundlage eines neu abgeschlossenen Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrages fortgesetzt werden.

Die Baumaßnahme wurde am 30.06.2006 fertig gestellt.

Vermögen- und Bau Baden-Württemberg hat den durch die Insolvenz für das Land entstandenen Schaden mit 6,7 Mio. Euro ermittelt und zum Insolvenzverfahren angemeldet. Der Insolvenzschaten errechnet sich aus der Differenz der Gesamtinvestitionsausgaben Neu (Angebotsherbeiziehung) zu Alt (Insolvenzfall). Darin berücksichtigt sind neben den reinen Herstellungskosten auch die Beseitigung von Baumängeln, Wertminderung wegen nicht zu beseitigender Mängel, Mietaufwand infolge Bauverzögerung, Personalkostenanteil der VBV für die Angebotsherbeiziehung (Vergabeverfahren), Mehraufwand an Nebenkosten infolge der Insolvenz sowie Forderungen des Refinanziers zuzüglich Finanzierungsaufwand. Die Berechnung ist nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zu beanstanden.

Durch eine Vertragserfüllungsbürgschaft sind 1 Mio. Euro des Insolvenzschatens abgedeckt; für die übrigen Forderungen des Landes bleibt das Ergebnis des Insolvenzverfahrens abzuwarten.

3.6.4 Daten und Annahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

Variante A - Eigenbau (lt. Angebot)	
1. Gesamtbaukosten (GBK) inklusive WP und NA ¹³	20.598.054 Euro
2. Planungskosten (Vorkosten)	+1.970.000 Euro
3. Kunst am Bau	+ 200.000 Euro
4. Zuschlag für eigenen Personalkostenanteil 2 % ¹⁴	+ 455.361 Euro (aus Pos. 1 bis 3)
5. Gesamtinvestitionsausgaben	23.223.415 Euro (Σ Pos. 1 bis 4)
Variante B - Finanzierung und BM (lt. Angebot)	
<u>Alternativ finanziert Investitionsanteil (96,8 %)</u>	
1. Gesamtinvestitionsausgaben	22.895.293 Euro
2. Jährliche Finanzierungsrate (Zins u. Tilgung)	1.777.378 Euro
3. Finanzierungszinssatz für Endfinanzierung	4,613 % (vorläufig)
<u>Eigenfinanzierter Investitionsanteil (3,2 %)</u>	
4. Gesamtbaukosten (GBK) inklusive WP und NA	658.378 Euro
5. Finanzierungszinssatz	4,685 %
Variante C - Investorenmodell (lt. Angebot)	
<u>Alternativ finanziert Investitionsanteil (96,8 %)</u>	
1. Gesamtinvestitionsausgaben	22.770.522 Euro
2. Jährliche Finanzierungsrate (Zins u. Tilgung)	1.757.038 Euro
3. Finanzierungszinssatz für Endfinanzierung	4,543 % (vorläufig)
<u>Eigenfinanzierter Investitionsanteil (3,2 %)</u>	
4. Gesamtbaukosten (GBK) inklusive WP und NA	659.997 Euro
5. Finanzierungszinssatz	4,685 %
Gemeinsame Parameter	
1. Kalk. Zinssatz	4,685 %
2. Bauzeit	20 Monate
3. Bezugszeitpunkt	31.12.2005
4. Laufzeit	20 Jahre

Grundlage der Vergleichsberechnung des Rechnungshofs sind die jeweils im Barwert wirtschaftlichsten Angebote der Varianten A, B und C, die durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der VB BW - Betriebsleitung (Stand 01/04) im Rahmen der Wertung der A-B-C-Ausschreibungsergebnisse ermittelt wurden.

Bei der abschließenden Bewertung und Feststellung der Rangfolge der einzelnen Angebote wurden in den Berechnungen von VB BW die Bauunterhaltungsaufwendungen nicht berücksichtigt. Bei den Varianten A und B ist - mangels konkreter Angebote - von einem rechnerischen Ansatz von 0,5 % bis 0,7 % der GBK nach Ablauf der Gewährleistungsfristen (ab dem 6. Jahr nach Fertigstellung) auszugehen. Den Angeboten der Varianten C liegen hingegen konkrete Preise für die Durchführung des Bauunterhalts zugrunde. Diese differieren erheblich von den durchschnittlichen Ansätzen und liegen beim Investorenangebot (Variante C) zwischen jährlich 1 % (6. - 10. Jahr) und 2,82 % (16. - 20. Jahr) der GBK. Bei den deutlich erhöhten Ansätzen ist anzunehmen, dass der Investor kein Interesse am Abschluss einer Bauunterhaltungsvereinbarung hatte. In diesem Fall hat das Land den Bauunterhalt im üblichen Umfang selbst zu erbringen.

¹³ Wahlpositionen und Nebenangebote.

¹⁴ Für Bauherrenleistungen.

Der Rechnungshof hat in der Vergleichsberechnung die Bauunterhaltungsaufwendungen in allen Varianten einheitlich mit 0,5 % der jeweiligen GBK (indiziert mit 3 % p. a.) berücksichtigt.

3.6.5 Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofs

3.6.5.1 Vergleich der Bar- und Zeitwerte

Vergleich der Varianten A und C

Nach den Berechnungen des Rechnungshofs ist das Investorenmodell gegenüber dem haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau im Barwert mit 0,86 Mio. Euro bzw. 3,4 % wirtschaftlicher und führt zu einer um 9,31 Mio. Euro bzw. 19,45 % geringeren Haushaltsbelastung (Zeitwert-Summen), wenn beim Eigenbau eine endfällige Tilgung unterstellt wird.

Würde man auch beim Eigenbau eine annuitätische Tilgung zugrunde legen, würde dies dazu führen, dass der Zeitwert-Vorteil der Investorenvariante auf 0,61 Mio. Euro bzw. 1,55 % sinkt.

Damit ist die Maßnahme als Investoren-Variante - wenn auch nur geringfügig - wirtschaftlicher und zugleich sparsamer.

Vergleich der Varianten A und B

Auch das Finanzierungsangebot (Variante B) ist gegenüber dem haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau im Bar- und Zeitwert nach den Berechnungen des Rechnungshofs wirtschaftlicher. Der Barwertvorteil der Variante B fällt allerdings mit 0,58 Mio. Euro bzw. 2,31 % etwas geringer aus als der Wirtschaftlichkeitsvorteil der Variante C. Im Zeitwert verursacht das Finanzierungsangebot eine um 8,88 Mio. Euro bzw. 18,56 % geringere Haushaltsbelastung als der Eigenbau, wenn eine endfällige Tilgung beim Eigenbau unterstellt wird.

3.6.5.2 Kritische Werte, Szenarien

Bei einem kalkulierten Zinssatz von weniger als 4,29 % (kritischer Zinssatz) würde das Investorenmodell (Variante C) bei einer Laufzeit von 20 Jahren gegenüber dem haushaltsfinanzierten Eigenbau (Variante A) im Barwert unwirtschaftlicher. Bei der Vergleichsberechnung mit dem Finanzierungsangebot liegt der kritische Zinssatz bei 4,42 %.

Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich der Barwertvorteil der Variante C zu A verhält, wenn der tatsächliche Bauunterhalt nach Angebotslage anstelle des mit 0,5 % der GBK pauschalierten Ansatzes zugrunde gelegt wird. Bei dieser Annahme verkehrt sich der Barwertvorteil zugunsten der Variante A mit 1,07 Mio. Euro oder 4,27 %. Im Zeitwert würde die Variante C dennoch einen Vorteil von 5,47 Mio. Euro oder 11,43 % aufweisen, wenn eine endfällige Tilgung beim Eigenbau unterstellt wird.

3.6.5.3 Wertung

Das Investorenangebot ist auch nach Ansicht des Rechnungshofs die zum Zeitpunkt der Vergabeentscheidung insgesamt wirtschaftlichste und sparsamste Alternative gewesen. Wäre allerdings der tatsächliche Bauunterhalt der Variante C gemäß Angebot berücksichtigt worden, hätte sich ein Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten der Variante B ergeben.

In diesem Fall wäre ein Finanzier mit einem Generalunternehmer (A/B-Kombination) zum Zuge gekommen. Die bei Durchführung der Maßnahme eingetretene Insolvenz war nicht vorhersehbar. Vielmehr konnte ein weit höherer Insolvenzschaden dadurch vermieden werden, dass Vermögen und Bau Baden-Württemberg die Maßnahme zügig mit einem neuen Investor fortsetzen konnte.

4 Kritische Würdigung der Untersuchungsergebnisse

4.1 Zusammenfassende Darstellung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen

Der Vergleich der Investoren-/ÖPP-Varianten mit den Eigenbau-Varianten (siehe Tabelle 2) zeigt, dass auch nach den Berechnungen des Rechnungshofs bei vier von sechs Maßnahmen die Investoren-/ÖPP-Variante im Barwert wirtschaftlicher ausfällt als die Eigenbau-Variante. Zwei Investorenmaßnahmen sind im Barwert geringfügig unwirtschaftlicher (Maßnahmen Pkt. 3.2 und 3.4).

Wenn nur der Barwert zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit herangezogen wird, zeigt sich bei den Investoren-/ÖPP-Varianten gegenüber den Eigenbau-Varianten ein geringfügiger Wirtschaftlichkeitsvorteil von durchschnittlich 2,67 % mit einem Barwertvorteil von insgesamt 4,95 Mio. Euro. Dabei wurde das Projekt Pkt. 3.5 nicht einbezogen, weil für die Eigenbau-Variante lediglich eine Grobkostenschätzung nach den RBK-Werten vorliegt, die keinen aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit der Investorenvariante erlaubt (siehe Pkt. 4.2).

Tabelle 2: Zusammenfassung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen (Barwert-Summen)

Maßnahme	Eigenbau-Variante	Investoren-/ÖPP-Variante		
	Barwert-Summen	Barwert-Summen	Errechnete Mehr- (+)/Minderausgaben (-) innerhalb von 20 Jahren	
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In %
Behördenzentrum Heidelberg Pkt. 3.1 / (ohne Risikokosten)	32,07 (28,72)	28,97 (27,42)	-3,10 (-1,30)	-9,66 (-4,53)
Berufsakademie Heidenheim ¹⁵ Pkt. 3.2 / (ohne Risikokosten)	43,21 (42,51)	43,44 (43,28)	+0,23 (+0,77)	+0,54 (+1,78)
Justizvollzugsanstalt Offenburg Pkt. 3.3	74,54	73,27	-1,27	-1,67
Polizeirevier Ellwangen Pkt. 3.4	4,59	4,63	+0,04	+0,84
Berufsakademie Mannheim Pkt. 3.5	(32,76)	(19,02)	(-13,74)	(-41,94)
Fachhochschule Aalen Pkt. 3.6	25,19	24,34	-0,85	-3,40
Summen	179,60	174,65	-4,95	Ø -2,67

Die größte Effizienzrendite von 9,66 % entfällt auf das Behördenzentrum Kurfürstenanlage Heidelberg als ÖPP-Projekt der zweiten Generation. Dieses Ergebnis ist - wie unter Pkt. 3.1 dargestellt - maßgeblich darauf zurückzuführen, dass der Investor auf dem Behördenareal infolge des geänderten Planungsrechts eine höhere Baumasse durch Abriss des Gebäudebestandes und Neubebauung realisieren und dadurch Effizienzgewinne in sein ÖPP-Angebot einkalkulieren konnte. Zudem basiert der Vergleich mit der Eigenbau-Variante auf der Grundlage des rechnerisch ermittelten PSC und damit nicht auf tatsächlichen Ausschreibungsergebnissen.

Würde man die kalkulatorischen Risikokosten nicht berücksichtigen, wäre der Barwertvorteil der ÖPP-Variante lediglich bei 4,53 %.

¹⁵ Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Betriebsleitung (Stand 10.04.2008) inklusive Risikokosten.

Demgegenüber errechnet sich bei der Berufsakademie Heidenheim keine Effizienzrendite zugunsten der ÖPP-Variante der zweiten Generation. Insbesondere zeigt sich bei dieser Maßnahme, dass die Bewirtschaftung der Berufsakademie über einen Zeitraum von 20 Jahren in Eigenleistung um anfänglich 10 % günstiger gewesen wäre. Würde man die kalkulatorischen Risikokosten nicht berücksichtigen, wäre der Barwertvorteil der Eigenbau-Variante sogar bei 1,78 %.

Die Entscheidung der VBV für die jeweils beauftragte Variante basiert auf den von ihr durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnungen im Rahmen der Vergabeentscheidung. Die in Tabelle 2 hervorgehobenen Varianten wurden durch die VBV realisiert. Somit hat die VBV - mit Ausnahme der Maßnahme Pkt. 3.2 - die jeweils wirtschaftlichere Alternative auf Grundlage ihrer Berechnungen ermittelt und beauftragt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass hohe zweistellige Effizienzrenditen bei ÖPP-Projekten durch den Rechnungshof nicht festgestellt werden konnten. Vielmehr ist bei einer realistischen Einschätzung der den Wirtschaftlichkeitsvergleichen zugrunde liegenden Parameter von Effizienzrenditen im Umfang von nur 3 % - 5 % auszugehen.

Die tatsächliche Haushaltsbelastung wird in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch die Zeitwert-Summen ausgedrückt. Diese liegen bei den untersuchten Investoren-/ÖPP-Varianten mit insgesamt 51,56 Mio. Euro bzw. durchschnittlich 15,47 % deutlich unter den Zeitwert-Summen der Eigenbau-Varianten, wenn für diese eine endfällig Tilgung unterstellt wird.

Tabelle 3: Zeitwert-Summen bei endfälliger Tilgung der Eigenbau-Varianten innerhalb 20 Jahre

Maßnahme	Eigenbau-Variante	Investoren-/ÖPP-Variante		
	Zeitwert-Summen ¹⁶	Zeitwert-Summen	Errechnete Mehr- (+)/Minderausgaben (-) innerhalb von 20 Jahren	
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In %
Behördenzentrum Heidelberg Pkt. 3.1 / (ohne Risikokosten)	69,21 / (65,78)	60,37 / (58,43)	-8,84 / (-7,35)	-12,77 / (-11,17)
Berufsakademie Heidenheim ¹⁷ Pkt. 3.2 / (ohne Risikokosten)	78,08 (77,24)	67,08 (66,83)	-11,00 (-10,41)	-14,08 (-13,49)
Justizvollzugsanstalt Offenburg Pkt. 3.3	129,21	107,96	-21,25	-16,44
Polizeirevier Ellwangen Pkt. 3.4	7,97	6,81	-1,16	-14,63
Berufsakademie Mannheim Pkt. 3.5	(56,86)	(27,90)	(-28,96)	(-50,94)
Fachhochschule Aalen Pkt. 3.6	47,87	38,56	-9,31	-19,45
Summen	332,34	280,78	-51,56	Ø -15,47

Die erheblichen Differenzen in den Zeitwert-Summen sind darauf zurückzuführen, dass beim Eigenbau bislang eine Kreditfinanzierung mit endfälliger Tilgung unterstellt wird, während bei den Investoren-/ÖPP-Varianten eine vollständige Tilgung der Investitionsausgaben über einen Zeitraum von 20 Jahren angenommen wird. Dadurch weisen die Investoren-/ÖPP-Varianten einen deutlichen Finanzierungsvorteil auf (siehe Pkt. 4.3).

¹⁶ Zeitwerte bei angenommener endfälliger Tilgung.

¹⁷ Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Betriebsleitung (Stand 10.04.2008) inklusive Risikokosten.

Wird hingegen angenommen, dass auch die Eigenbau-Varianten innerhalb eines Zeitraums von 20 Jahren vollständig getilgt werden, entfallen die Zeitwertvorteile zugunsten der Investoren-/ÖPP-Varianten (siehe Tabelle 4), d. h. sie verursachen überwiegend höhere Haushaltsbelastungen.

Auch bei kommunalen Projekten, die ganz oder teilweise kreditfinanziert werden, gilt diese Betrachtung, da die Kommunen verpflichtet sind, aufgenommene Verbindlichkeiten in einem definierten Zeitraum zurückzuführen und keine Dauerschulden (ohne Tilgung) einzugehen.

Tabelle 4: Zeitwert-Summen bei vollständiger Tilgung der Eigenbau-Varianten innerhalb 20 Jahre

Maßnahme	Eigenbau-Variante	Investoren-/ÖPP-Variante		
	Zeitwerte ¹⁸	Zeitwerte	Errechnete Mehr- (+)/Minderausgaben (-) innerhalb von 20 Jahren	
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In %
Behördenzentrum Heidelberg Pkt. 3.1	51,74	60,37	+8,64	+16,69
Berufsakademie Heidenheim ¹⁹ Pkt. 3.2	66,56	67,08	+0,52	+0,79
Justizvollzugsanstalt Offenburg Pkt. 3.3	108,29	107,96	-0,33	-0,29
Polizeirevier Ellwangen Pkt. 3.4	6,65	6,81	+0,16	+2,39
Berufsakademie Mannheim Pkt. 3.5	(47,42)	(27,90)	(-19,52)	(-41,17)
Fachhochschule Aalen Pkt. 3.6	39,16	38,56	-0,61	-1,55
Summen	272,40	280,78	+8,38	Ø +3,61

4.2 Beurteilung der A-B-C-Ausschreibungsergebnisse und Vergleich mit RBK-Werten

Die A-B-C-Ausschreibung hat sich zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Realisierungsform bewährt. Bei vier der insgesamt sechs geprüften Unterbringungsmaßnahmen wurde die Vergabeentscheidung auf Grundlage einer A-B-C-Ausschreibung getroffen.

Eine vollständige A-B-C-Ausschreibung mit den Varianten A (Bauleistung), B (Finanzierung) und C (Investorenmodell) erfolgte früher meist, bei den jetzt untersuchten ÖPP-Projekten jedoch lediglich bei der Maßnahme Pkt. 3.6. Für einen verlässlichen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen haushalts- bzw. kreditfinanziertem Eigenbau und einem Investorenangebot ist zumindest eine Ausschreibung in den Varianten A und C durchzuführen. Dies war bis auf die Maßnahme Pkt. 3.5 der Fall, bei der es sich um einen reinen Investorenwettbewerb handelt.

Reine Investorenwettbewerbe haben den Nachteil, dass ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einem haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbau lediglich anhand von Schätzungen auf Basis der RBK-Werte durchgeführt werden kann.

¹⁸ Zeitwerte bei vollständiger Tilgung innerhalb von 20 Jahren.

¹⁹ Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung Vermögen und Bau Baden-Württemberg - Betriebsleitung (Stand 10.04.2008) inklusive Risikokosten.

Die Gegenüberstellung der A-B-C-Ausschreibungsergebnisse mit den RBK-Werten in Tabelle 5 verdeutlicht, dass die nach RBK ermittelten Gesamtbaukosten für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einem Investorenangebot keine verlässliche Datenbasis darstellen, da sie sich auf Kostenvergleichszahlen der Vergangenheit stützen. Die Ausschreibungsergebnisse der Variante A weichen von den der Variante C zugrunde liegenden Baukosten meist nur geringfügig ab. Häufig sind Anbieter in den Varianten A und C identisch.

Nach Ansicht des Rechnungshofs lassen sich belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche grundsätzlich nur anhand echter, d. h. im Wettbewerb ermittelter Angebote im Rahmen einer A-B-C- bzw. A-C-Ausschreibung durchführen. Ein Vergleich auf Grundlage von RBK-Werten - wie im Fall Pkt. 3.5 - ist unzureichend, wie die großen Abweichungen zwischen RBK-Werten und tatsächlichen Ausschreibungsergebnissen belegen (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Vergleich von RBK-Werten mit Ausschreibungsergebnissen (reine Baukosten)

Maßnahme	RBK-Werte ²⁰ GESAMT- BAUKOSTEN in Mio. Euro	Günstigstes Angebot Variante A ²¹		Günstigstes Angebot Variante B		Günstigstes Angebot Variante C ²²	
	Objektkosten (OK)	In Mio. Euro	Abweichung zu OK in %	In Mio. Euro	Abweichung zu OK in %	In Mio. Euro	Abweichung zu OK in %
Justizvollzugsanstalt Offenburg Pkt. 3.3	73,82	64,31	-12,87	---	---	65,79	-10,88
Polizeirevier Ellwangen Pkt. 3.4	4,55	4,12	-9,41	---	---	4,12	-9,45
Berufsakademie Mannheim Pkt. 3.5	28,85	---	---	---	---	17,58	-39,06
Fachhochschule Aalen Pkt. 3.6	29,25	23,20	-20,69	23,09	-21,04	23,04	-21,23

Der Rechnungshof empfiehlt, die A-B-C-Ausschreibung auch künftig zur Ermittlung der wirtschaftlichsten und sparsamsten Realisierungsform anzuwenden und weiter zu entwickeln. Allerdings müssen dabei die vergaberechtlichen Grundsätze wie Transparenz, Vergleichbarkeit der Angebote und Aufwand der Angebotserstellung für die Bieter gewährleistet sein. Abzuwägen ist auch der Aufwand für die Angebotserstellung, bei der zumeist Architekten- und Ingenieurleistungen (zumindest für das Vorplanungs- oder Entwurfsstadium) erforderlich sind; ebenso der Aufwand für die Angebotswertung und Vergabe bei komplexen Ausschreibungsverfahren.

Der Rechnungshof sieht bei ÖPP-Projekten der zweiten Generation die Gefahr, dass neben überhöhten Risiko-Zuschlägen auch deutlich überhöhte Planungswerte bei der Ermittlung des PSC (Public Sector Comparator) für die konventionelle Beschaffungsvariante (Eigenbau) zugrunde gelegt werden, die dann in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu fehlerhaften Annahmen und Ergebnissen zugunsten der ÖPP-Variante führen. Die bisherigen RBK-Werte bedürfen dringend einer Fortschreibung, um sie bei ÖPP-Verfahren aussagekräftig und verlässlich anwenden zu können.

²⁰ Gesamtbaukosten nach RBK gemäß Bauunterlage (HU-Bau).

²¹ Angebotssumme/Gesamtbaukosten mit Kunst am Bau, Vorkosten, sonstige Kosten, ohne Zwischenfinanzierung.

²² Angebotssumme/Gesamtbaukosten mit Kunst am Bau, ggf. Vorkostenerstattung und sonstige Kosten, ohne Zwischenfinanzierung.

4.3 Vorteile der Investorenfinanzierungen bei bisheriger Nettoneuverschuldung

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Realisierung durch Investoren gegenüber den haushalts- bzw. kreditfinanzierten Eigenbauten häufig günstiger ausfällt.

Ein erheblicher Finanzierungsvorteil in der Zeitwertbetrachtung ergibt sich bereits durch die vollständige Tilgung der durch den Investor oder Finanzier (bei Forfaitierung mit Einredeverzicht) vorfinanzierten Gesamtinvestitionsausgaben mit Vollamortisation innerhalb von 20 Jahren. Bei Eigenbauten wird bislang unterstellt, dass diese kreditfinanziert sind. Die vollständige Tilgung der Investitionsausgaben des Eigenbaus wird im Wirtschaftlichkeitsvergleich endfällig angenommen; bei anhaltender Nettoneuverschuldung erfolgt sie aber faktisch nicht. Auch nach Ablauf eines 20-jährigen Betrachtungszeitraumes fallen für den Eigenbau noch Zinszahlungen an.

Würde man die dann weiterhin anfallenden Zinsbelastungen in die Rechnung einbeziehen, hätte der kreditfinanzierte Eigenbau im Wirtschaftlichkeitsvergleich noch schlechtere Ergebnisse erzielt. Wird für den Eigenbau aber die annuitätische Tilgung unterstellt, fällt bei den hier untersuchten Investorenmodellen (mit Vollamortisation) gegenüber dem kreditfinanzierten Eigenbau mit endfälliger Tilgung bei einer Laufzeit von 20 Jahren ein um durchschnittlich 40 % geringerer Zinsaufwand an. Der Finanzierungsaufwand (Zins- und Tilgung gesamt) ist - ebenfalls auf die Gesamtlaufzeit bezogen - zwischen 15 und 20 % geringer als bei den zuvor genannten kreditfinanzierten Eigenbauvarianten.

Die Varianten A (Bauleistung) und C (Investorenmodell) der A-C-Ausschreibung differieren bezüglich der Gesamtinvestitionsausgaben meist nur geringfügig mit der Folge, dass die vorfinanzierten Investorenmodelle regelmäßig einen geringen Barwert- und einen hohen Zeitwertvorteil aufweisen.

Allerdings setzen diese Annahmen im Wirtschaftlichkeitsvergleich voraus, dass die bislang rein konsumtiv veranschlagten jährlichen Zahlungen für die Investorenmodelle nicht erneut kreditfinanziert sind. Würde man auf den Tilgungsanteil der Annuität des Investorenmodells zusätzliche Zinsen berechnen (weil sie als Investitionen im Haushalt ausgewiesen würden, die dem Land zuzuordnen sind und Basis für neue Kreditaufnahmen darstellen), würde der Zeitwertvorteil der Investorenmodelle deutlich geringer oder sogar negativ ausfallen.

4.4 Konsequenzen eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung

Die bisherigen Zeitwertvorteile der Investorenmodelle werden entfallen, wenn das Land - wie jetzt gesetzlich vorgegeben - in der Regel keine neuen Schulden mehr macht. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich wäre dann zugrunde zu legen, dass sowohl die Eigenbau-, als auch die Investoren-/ÖPP-Varianten gleichermaßen ohne Kreditaufnahme des Landes finanziert werden. Eine Vorfinanzierung in der bisherigen Form durch einen Investor wäre dann nicht mehr wirtschaftlicher als ein haushaltsfinanzierter Eigenbau (siehe Pkt. 5.4). Zu diskutieren ist in solchen Fällen vor allem, mit welchem (Opportunitäts-)Zinssatz die Haushaltsmittel in Form von Eigenkapital für den Eigenbau anzusetzen ist.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die richtige Antwort auf die Frage „Eigenfinanzierung oder Investorenlösung“ deutlich an Bedeutung verlieren wird, wenn das Land - wie gesetzlich vorgegeben - den Stand der Verschuldung zum 31.12.2007 hält. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich wird in vielen Fällen dann nur noch geringe Unterschiede zeigen.

Das bedeutet aber keineswegs, dass die gesetzliche Vorgabe, wonach das Land keine neuen Schulden machen darf, gleichsam automatisch neue, zusätzliche Vorbelastungen künftiger Haushalte vermeidet.

4.5 Entwicklung der Vertragspraxis bei Investorenmaßnahmen

Bei den ersten Investorenmodellen im Land wurden landeseigene Grundstücke mit einem Erbbaurecht belastet oder unmittelbar an Investoren veräußert, die hierauf nutzerspezifische Verwaltungsgebäude er-

richteten. Die Realisierung der Vorhaben auf landeseigenen oder fremden Grundstücken erfolgte im Zusammenhang mit einem Erbbaurecht, einem Nutzungsrecht oder einem Mietkauf. In den Verträgen wurden Kaufoptionen oder Optionen zur vorzeitigen Ablösung von noch nicht amortisiertem Investitionsaufwand, teilweise auch Vollamortisation oder Mieterdarlehen zugunsten des Landes vereinbart.

Der Bauunterhalt in Dach und Fach lag grundsätzlich beim Investor als Vermieter, die Klein- und Schönheitsreparaturen beim Land als Mieter. Diese Vertragskonstellation konnte - je nach Vertragsgestaltung - dazu führen, dass zum Zeitpunkt der Kaufoption ein schlecht unterhaltenes und gewartetes Gebäude zu übernehmen war.

Die im Rahmen dieser Untersuchung geprüften Investorenmaßnahmen wurden überwiegend als sogenannte Inhabermodelle realisiert. Die Entscheidung für das Eigentum des Landes am Grundstück und der vom Investor darauf zu errichtenden Gebäude steht von Beginn der Maßnahme an fest. Ein Nachteil bei diesem Vertragsmodell ist darin zu sehen, dass sich das Land an das Eigentum bindet und somit das Nutzungs- und Verwertungsrisiko trägt. Der Raumbedarf am gewählten Standort sollte insofern auf lange Sicht bekannt und gesichert sein.

Das Vertragswerk für schlüsselfertige Investorenangebote wurde auch dahin gehend ergänzt, dass seit dem Jahr 2000 optional neben dem Bauunterhalt auch Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten an Gebäuden und technischen Anlagen Bestandteil der Ausschreibung sind. Das Land behält sich im Einzelfall vor, diese Leistungen nach Ablauf der Gewährleistungsfristen zu beauftragen, sofern sich die Angebote gegenüber der Eigenbesorgung als wirtschaftlicher erweisen. Da der Investor mit der Beauftragung der Leistungen rechnen muss, liegt es in seinem Interesse, bereits bei der Errichtung des Gebäudes auf entsprechende Standards und Qualitäten zu achten.

4.6 Facility-Management bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg

Der Landesbetrieb VB BW verfügt über ein leistungsstarkes technisches, kaufmännisches und infrastrukturelles Gebäudemanagement und kann im Vergleich zu privaten Investoren z. B. Strom, Gas, Wärme und Telekommunikationsdienstleistungen durch entsprechende Rahmenverträge günstiger beziehen. Ein weiterer Vorteil bei der Bewirtschaftung von Gebäuden in Eigenleistung besteht darin, dass die durch eigenes Personal erbrachten Gebäudemanagement-Dienstleistungen wie z. B. Reinigung nicht der Umsatzsteuer unterliegen und somit ein weiterer Kostenvorteil gegenüber der Bewirtschaftung durch einen Investor bzw. von ihm beauftragten Dritten besteht.

Das Gebäudemanagement des Landes dürfte zudem schneller auf Anforderungen, insbesondere auch auf auftretende Notfälle, reagieren als ein (nicht vor Ort präsenter) Investor, wenn auch die erforderlichen Handlungen in solchen Fällen vertraglich festgelegt und mit finanziellen Sanktionen belegt werden können. Dies zu überwachen erfordert wiederum ein aufwendiges Projektcontrolling, das langfristig Personalressourcen der Verwaltung bindet.

Die eigene Verwaltung partizipiert zudem schneller von Innovationen rund um den Gebäudebetrieb durch regelmäßige Ausschreibungen der Dienstleistungen. Im Fall der ÖPP-Variante bindet sich das Land auf die Dauer von 20 bis 30 Jahren an den Projektpartner. Dieser kalkuliert das Leistungsentgelt der Betriebskomponente projektbezogen unter Berücksichtigung des Stands der Technik bei Vertragsabschluss. Mit entsprechenden Anpassungsklauseln und Indizierungen werden diese Annahmen auf bis zu 30 Jahre fortgeschrieben und ggf. mit Risikozuschlägen behaftet. Ob die getroffenen Annahmen und Anforderungen an den Gebäudebetrieb dann noch der Wirklichkeit entsprechen, ist bei einem Vergleich der Entwicklungen der vergangenen 30 Jahre in diesem Bereich zweifelhaft. Den Parteien bleibt zwar vorbehalten, den Leistungsumfang bei einer sich grundlegend veränderten Form der Gebäudebewirtschaftung neu zu definieren, allerdings sind hierbei stets auch die Interessen des Auftragnehmers angemessen zu berücksichtigen (insb. Renditeerwartung).

In einer Machbarkeitsstudie mit vorläufigem Wirtschaftlichkeitsvergleich ist daher sorgfältig zu prüfen, ob die Bewirtschaftung des Gebäudes unter Abwägung der jeweiligen Risiken und der langen Vertragslaufzeiten unter den Gesichtspunkten der Verlässlichkeit und Wirtschaftlichkeit dem Investor oder dem eigenen Gebäudemanagement des Landes zu übertragen ist.

5 Gestaltungsempfehlungen

Eine intensiviertere Befassung des Landes mit alternativen Ausschreibungs-, Realisierungs- und Finanzierungsmethoden für öffentliche Investitionen unter dem Schlagwort ÖPP-Projekte der zweiten Generation hält der Rechnungshof, gerade im Interesse erhöhter Wirtschaftlichkeit, grundsätzlich für sinnvoll. Allerdings sind hierfür sowohl die Ausschreibungen als auch die Wirtschaftlichkeitsanalysen und nicht zuletzt die Vertragsgestaltung deutlich komplexer und mit mehr „Fußangeln“ verbunden, als bei den weniger komplexen ÖPP-Projekten der ersten Generation (Investorenmodelle).

Daher soll nachfolgend auf Probleme und Risiken der ÖPP-Projekte der zweiten Generation eingegangen und Gestaltungsempfehlungen für das künftige Vorgehen unterbreitet werden.

5.1 Chancen und Risiken bei ÖPP-Modellen der zweiten Generation

Die Weiterentwicklung bisheriger Investorenmodelle hin zu einem umfassenden Lebenszyklus-Ansatz lässt nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs Effizienzgewinne erwarten. Ein Vorteil besteht darin, dass über die Errichtung des Gebäudes und ggf. Finanzierung hinaus ein wirtschaftlicher Betrieb über die gesamte definierte Lebensphase sichergestellt werden muss, indem von vorneherein das Gebäude und seine Folgekosten optimal aufeinander abstimmen werden.

Den Chancen der ÖPP-Modelle der zweiten Generation stehen allerdings teilweise erhebliche Kostennachteile und Risiken entgegen. Es vergrößert sich das Problem des richtigen Vergleichsmaßstabs, wenn das Bauen und Finanzieren mit meist langfristigen Service-, Wartungs- und Dienstleistungsverträgen zu verknüpfen ist. Dies gilt ebenso für die kalkulatorische Berücksichtigung der Risikoübernahmen, die in der Vergleichsrechnung zwischen ÖPP und dem PSC (also Vergleich der Wettbewerbsergebnisse für ÖPP mit der Kostenschätzung für die Eigenbesorgung) von externen Beratern zulasten der Eigenbesorgung - wie sich an den ersten Beispielen zeigt - mit erheblichen Zuschlägen einkalkuliert werden, obwohl sie nicht sofort oder auch nur selten kassenwirksame Zusatzausgaben bewirken.

Über drei „Stellschrauben“, nämlich die Kostenansätze für

- Investition,
- Betrieb,
- Risikoübernahme,

lassen sich die geschätzten kalkulatorischen Kosten der Eigenbesorgung so zielorientiert (d. h. deutlich an der Obergrenze oder gar bewusst überhöht) festlegen, dass ein ÖPP-Angebot auf den ersten Blick wirtschaftlicher erscheint. Dabei wird nicht selten von prognostizierten Effizienzrenditen bis zu 20 % berichtet.

Unberücksichtigt bleibt oft, dass die neuen ÖPP-Projekte der zweiten Generation gegenüber der Eigenbesorgung mit erheblichen zusätzlichen Kosten behaftet sind. Diese können nur durch Kosteneinspareffekte bei den Planungs-, Bau- und Betriebskosten zu kompensiert werden. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass bei gleich hoher Renditeerwartung des Investors entweder mit geringeren Standards oder aber „verwässerten“ Ergebnissen zwischen Bau- und Betriebskosten zu rechnen ist.

Als wesentliche Kostentreiber²³ bei Modellen der zweiten Generation sind zu nennen:

- Teilweise zusätzliche Grunderwerbsteuer- und Grundsteuerbelastung,
- Zusätzliche Belastung durch die MwSt. auf Dienstleistungen (z. B. Hausmeister, Reinigung, sonst. Facility Managementleistungen),
- Erhöhung der Gewerbesteuerbelastung durch Hinzurechnung von 25 % auf den Gewinn aus der Summe der Zinsen, die im Zusammenhang mit einer Forfaitierung an die kaufende Bank zu zahlen sind (Unternehmersteuerreform 2008),
- Keine Zinsvorteile mehr, in der Regel höhere Zinskonditionen als bei Landes- oder Kommunalkrediten, insbesondere wenn keine Forderungsabtretung möglich oder erwünscht ist (sogenannte Projektfinanzierungen),
- Hohe Renditeerwartung für den Eigenkapitalanteil der privaten Partner (meist 10 % - 15 %),
- Tatsächlich über die ganze Laufzeit zu zahlende, eingepreiste Risikoprämien anstelle meist nur kalkulatorischer Wagnisse bei Eigenbesorgung,
- Hohe Transaktionskosten durch externe Beratung und umfangreiche Vertragswerke,
- Sowohl die Erstellung der fachlich umfassenden und rechtssicheren Ausschreibung als auch die Angebotsbearbeitung aller Leistungen für den gesamten Lebenszyklus ist enorm aufwendig, wie auch das nach Angebotsabgabe in der Regel erforderliche Verhandlungsverfahren zur Optimierung der Angebote,
- Meist eine um mehrere Monate längere Dauer des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens als bei Modellen der ersten Generation,
- aufwendiges Projekt-Controlling über die Gesamtlaufzeit.

Belege dafür, dass die neuen ÖPP-Projekte der zweiten Generation tatsächlich erhebliche Wirtschaftlichkeitsvorteile aufweisen, konnten bislang noch nicht erbracht werden. Der Rechnungshof warnt davor, ÖPP-Projekte der zweiten Generation zu forcieren, nur „um dabei zu sein“ oder um ansonsten erforderliche Kreditaufnahmen zu umgehen.

5.2 ÖPP-Modelle der ersten Generation auch weiterhin realisieren

Nach Ansicht des Rechnungshofs sollen für geeignete Bauvorhaben auch weiterhin die einfacheren und vertraglich schlankeren ÖPP-Modelle der ersten Generation gewählt werden, die sich im Leistungsumfang regelmäßig auf Bau (optional mit Unterhaltung in Dach und Fach und Anlagenwartung nach Ablauf der Gewährleistungsfrist) und Finanzierung (mit Forfaitierung) beschränken und möglichst auf dem Ergebnis einer A-B-C- oder A-C-Ausschreibung basieren.

Damit sind im Wesentlichen folgende Vorteile verbunden:

- Deutlich kürzere Ausschreibungs- und Vergabeverfahren, die ohne externe Beraterleistungen durchgeführt werden können,
- Erheblich geringere Risikozuschläge,
- Vermeidung hoher Transaktionskosten,
- Transparente Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Grundlage konkreter Angebote.

²³ Eine Koalitionsarbeitsgruppe im Bundestag arbeitet in Zusammenarbeit mit den zuständigen Landesministerien und externen Beratern an dem Entwurf eines ÖPP-Vereinfachungsgesetzes mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für ÖPP-Projekte zu verbessern und Kostennachteile zu beseitigen (z. B. Mehrbelastung durch Grundsteuer und Umsatzsteuer).

Mit dieser Empfehlung möchte der Rechnungshof jedoch nicht ausschließen, im Einzelfall auch ÖPP-Projekte in Form der zweiten Generation auszuschreiben und zu realisieren. Allerdings sind hierbei bereits in der Vorbereitungsphase einer Maßnahme strenge Maßstäbe an die Eignung und Wirtschaftlichkeit dieser Realisierungsform anzulegen.

5.3 ÖPP-Eignungstest und Machbarkeitsstudien

Lässt sich anhand eines ÖPP-Eignungstests und/oder einer Machbarkeitsstudie plausibel belegen, dass gegenüber der Eigenrealisierung deutliche Wirtschaftlichkeitsvorteile zugunsten eines ÖPP-Projekts der zweiten Generation zu erwarten sind, steht einer Ausschreibung in dieser Form nichts entgegen.

Ergeben sich bei den Voruntersuchungen allerdings keine eindeutigen Wirtschaftlichkeitsvorteile zugunsten ÖPP der zweiten Generation bzw. ist erkennbar, dass die verfolgten Ziele und Vorteile ebenso gut mittels einer ÖPP der ersten Generation (Investorenmaßnahme) realisiert werden können, sollte eine Ausschreibung in Form einer ggf. erweiterten A-B-C- oder A-C-Ausschreibung vorgezogen werden. Hierdurch ließen sich Transaktions- und Projektmehrkosten beispielsweise durch unnötig vergütete Risikozuschläge vermeiden.

In den Machbarkeitsstudien sollten insbesondere folgende Aspekte beleuchtet und mit Prognosewerten belegt werden:

- Angaben zur Betriebskomponente mit Vor- und Nachteilen,
- Angaben zum projektspezifischen Risikopotenzial (Risikomatrix) mit Risikoabschätzung und voraussichtlichen Vorteil- und Nachteilen einer ÖPP-Variante,
- Angaben zu Transaktionskosten, die bei einem ÖPP-Projekt der zweiten Generation voraussichtlich zu erwarten sind,
- Vor- und Nachteile gegenüber der Durchführung der Maßnahme als ÖPP-Projekt der ersten Generation,
- Besondere ÖPP-Vorteile des Einzelfalls darstellen; beispielsweise Projektentwicklungspotenzial, welches nur von einem Investor erschlossen werden kann und Wirtschaftlichkeitsvorteile erwarten lässt.

5.4 Etatisierung neuer ÖPP-Projekte im Staatshaushalt

5.4.1 Alternative Veranschlagung von ÖPP-Projekten im Haushalt

Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit erwartet der Rechnungshof in jedem Einzelfall eine ergebnisoffene Ausschreibung, möglichst in Form einer ggf. erweiterten A-B-C bzw. A-C-Ausschreibung und eine objektive und sachgerechte Erstellung und Bewertung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ergebnisoffen bedeutet, dass Haushaltsmittel für eine Maßnahme im Vorfeld nicht nur für eine bestimmte Realisierungsform (Anmietung, Eigenbau oder Investorenmodell), sondern möglichst alternativ veranschlagt (in der Regel bei Kapitel 1208 und Kapitel 1209) und auch für die wirtschaftlichste Realisierungsform kurzfristig bereitgestellt werden. Leider zeigen die Untersuchungen des Rechnungshofs, dass gerade großvolumige Bauvorhaben regelmäßig nicht alternativ und ergebnisoffen etatisiert werden (siehe Maßnahmen Pkt. 3.1, Pkt. 3.2 und Pkt. 3.5).

Haushaltsrechtlich und -technisch ist die alternative Veranschlagung durch einen Leertitel bei Kapitel 1209 (Investoren-/ÖPP-Variante) mit Deckungsvermerk zu den Ausgaben der bei Kapitel 1208 veranschlagten Eigenbaumaßnahme (Einzeltitel oder über die Baufinanz) möglich. Sofern nach Ausschreibung im abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich festgestellt wird, dass die Eigenbesorgung unwirtschaftlicher wäre, könnte durch Mittelumschichtung die erforderliche Verpflichtung für die Investoren-/ÖPP-Variante eingegangen werden.

Grundsätzlich darf sich die öffentliche Hand ÖPP-Projekte nur dann alternativ leisten, wenn sie auch konventionell finanzierbar wären²⁴.

Damit wäre gewährleistet, dass die nach Ausschreibung jeweils wirtschaftlichere Variante zeitnah realisiert werden könnte und die Entscheidung nicht bereits im Vorfeld zugunsten der Variante getroffen wird, für die „gerade Raum im Haushalt besteht“.

5.4.2 Zur haushaltsrechtlichen Behandlung von ÖPP-Projekten

Nach bisheriger Praxis von Finanzministerium und Rechnungshof wird unterstellt, dass die Investitionsausgaben bei Eigenbaumaßnahmen in voller Höhe kreditfinanziert sind (mit endfälliger Tilgung) und entsprechend in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen dargestellt. Die rein konsumtiv veranschlagten „Investitionsanteile“ der Investoren-/ÖPP-Modelle (sofern das Land Eigentum erwirbt) werden als annuitätische Darlehen in den Wirtschaftlichkeitsvergleich eingestellt.

Bei der Etatisierung der Leistungsentgelte für ÖPP-Projekte ist es nach einer gemeinsamen Empfehlung des Bund-Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ vom 05.09.2007 künftig möglich, die Anteile am Entgelt, die - je nach ÖPP-Vertragsmodell - zur Tilgung des Kaufpreises dienen (z. B. bei ÖPP-Inhaber- und ÖPP-Erwerbermodellen) investiv zu veranschlagen. In den übrigen Fällen wird nach dem Schwerpunkt zugeordnet (meist konsumtiv).

Die ÖPP-Ausschreibungen des Landes sehen bereits eine getrennte Angebotsabgabe des ÖPP-Leistungsentgelts für Bauerrichtung, (Vor-)Finanzierung und Betrieb vor, sodass eine Zuordnung grundsätzlich möglich ist.

Das Finanzministerium beabsichtigt, die Empfehlungen des Arbeitsausschusses bei künftigen ÖPP-Projekten anzuwenden.

Nach neuem Recht (§ 18 LHO) ist der Haushalt zwar grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, sodass das früher für die zulässige Kreditaufnahme maßgebende Investitionsvolumen zunächst keine Bedeutung mehr zu haben scheint; jedoch ist unter definierten Voraussetzungen (§ 18 Abs. 3 LHO) auch künftig die Aufnahme von Krediten zulässig, deren Obergrenze sich dann am Investitionsvolumen ausrichtet. Diese würde dann entsprechend erhöht, wenn ein Teil der ÖPP-Finanzierung investiv veranschlagt wird. Das ist bei der Veranschlagung mit zu bedenken, denn dann würde das ÖPP-Projekt nicht schuldenfrei erworben. Im Gegenteil: Die ÖPP-Finanzierung wäre nur eine langfristige Vorfinanzierung, die allmählich in Dauerschulden umgewandelt würden.

5.4.3 Vorbelastung künftiger Haushalte durch ÖPP-Projekte

Fällt die Entscheidung im Einzelfall zugunsten ÖPP aus, ist dies nach Ansicht des Rechnungshofs im Staatshaushaltsplan transparent abzubilden. Insbesondere sollten die jährlich anfallenden einheitlichen Leistungsentgelte, die das Land an Investoren zu entrichten hat, separat ausgewiesen werden. Die Vorbelastungen künftiger Haushalte müssen noch deutlicher als bislang erkennbar sein.

Ungeachtet der bestehenden Zusammenstellung der Belastungen aus Verpflichtungsermächtigungen im Vorheft zum Staatshaushaltsplan empfiehlt der Rechnungshof daher, jedes ÖPP-Projekt einzeln und mit entsprechender Jahresrate über die Gesamtlaufzeit darzustellen und hierzu die „Übersicht über die vereinbarten Erwerbs- und Ablöserechte“ von Investorenmaßnahmen zu erweitern. Sofern Vertragsgestaltungen mit Optionsrechten gewählt werden, sollte der mögliche Ankauf mit Zeitpunkt und fälligem Betrag - wie bisher schon - im Vorheft aufgeführt werden.

²⁴ Siehe Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03./04.05.2006 in München.

Werden verstärkt ÖPP-Projekte realisiert, belastet dies künftige Haushalte durch die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen. Um den Haushalt nicht auszuweiten, müssten steigende Ausgaben durch ÖPP-Projekte bei Kapitel 1209 (Staatsvermögen) zu entsprechenden Einsparungen von Haushaltsmitteln bei Kapitel 1208 (Staatlicher Hochbau) führen. Vermeintliche Handlungsspielräume, die sich bei einer Verteilung von Investitionsausgaben durch ÖPP-Projekte über einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren ergeben, dürfen nicht zu Mehrausgaben an anderer Stelle führen.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf die Gefahr hin, dass das Verbot der Neuverschuldung allein nicht dazu führen wird, dass die Vorbelastung künftiger Haushalte vermieden oder eingeschränkt wird. Zu befürchten ist, dass eine Neuverschuldung beim Land nur deshalb vermieden werden kann, weil anstelle von haushaltsfinanzierten Neubauten vermehrt ÖPP-Projekte oder auch dauerhafte Mietlösungen realisiert werden.

Nach dem Wortlaut des neu eingeführten § 18 Abs. 1 Satz 2 LHO soll „Die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten“.

Bei der für aktuelle ÖPP-Projekte des Landes ausschließlich gewählten Vertragsform mit Forfaitierung sind - zwar nicht nach landesrechtlichen Vorschriften, wohl aber nach der Praxis der europäischen Statistikbehörden - die vom privaten ÖPP-Partner aufgenommenen Kredite als „Staatskredite“ einzustufen. Deswegen ist durchaus die Frage zu stellen, ob zusätzliche ÖPP-Projekte überhaupt noch vertretbar sind, sofern die aktuelle Gesamtverschuldung nicht entsprechend reduziert wird.

Unter diesem Aspekt sind auch aus Gründen politischer Glaubwürdigkeit zusätzliche ÖPP-Projekte nur dann mit dem Ziel der dauerhaften Nettonullverschuldung vereinbar, wenn klar dargelegt werden kann, aus welchen Mehreinnahmen oder Einsparungen diese Vorbelastungen finanziert werden können.

5.5 Nachteile von Projektfinanzierungen gegenüber Forfaitierung

Projektfinanzierungen weisen in ihrer Finanzierungsstruktur gegenüber Forfaitierung mit Einredeverzicht erhebliche Nachteile auf. Einerseits hat der Investor bei einer Projektfinanzierung Eigenkapital (in der Regel 20 %) einzubringen und erwartet hierauf eine Eigenkapitalrendite in der Größenordnung von 15 %. Andererseits steht für die Fremdkapitalgeber häufig als Haftungsmasse nur die Kapitaleinlage der für das jeweilige ÖPP-Projekt gegründeten Projektgesellschaft (meist in Form einer GmbH) zur Verfügung. Hieraus ergeben sich für Kapitalgeber Finanzierungsrisiken. Erfahrungsgemäß haben Projektfinanzierungen einen um mindestens 0,5 bis 1 % höheren Finanzierungszinssatz im Vergleich zu einer konventionellen Haushaltsfinanzierung oder Leasingvarianten mit Forfaitierung.

Der Bund sieht in dieser Finanzierungsform einen Vorteil für die öffentliche Hand, da bei Projektbeginn prinzipiell in Höhe des Finanzierungsvolumens keine neuen Staatsschulden auszuweisen sind.

Im Gegensatz zu Projektfinanzierungen wird es durch Forfaitierung mit Einredeverzicht (Forderungsverkauf des Investors an die finanzierende Bank) für den Investor möglich, annähernd kommunalkreditähnliche Konditionen anbieten zu können. Dabei ist allerdings besonders sorgfältig zu regeln, welche Gewährleistungs- und Vertragsrechte nicht Bestandteil des Einredeverzichts werden sollen.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei ÖPP-Projekten zur Erzielung günstiger Finanzierungsbedingungen Forfaitierung mit Einredeverzicht zu berücksichtigen, wie dies beim Land bereits Praxis ist.

5.6 Barwert-Fallen vermeiden; Risikozuschläge gesondert ausweisen

Bei Wirtschaftlichkeitsanalysen sollten die jährlichen Ausgaben der untersuchten Varianten über den gesamten Betrachtungszeitraum stets in Form von Barwert- und Zeitwertreihen vergleichend dargestellt werden, um insbesondere auch die Belastungen künftiger Haushalte transparent abzubilden.

Es sollte vermieden werden, die Wirtschaftlichkeit (Effizienzvorteil) einer Variante lediglich anhand der Barwert-Summen mit einer absoluten Zahl oder prozentual darzustellen, wie dies bei ÖPP-Projekten immer wieder der Fall ist. Vielmehr sollte stets auch die Summe der tatsächlichen Haushaltsbelastungen (Zeitwert-Summen) als Maßstab der Sparsamkeit dargestellt und bei der Entscheidung berücksichtigt werden.

Es besteht sonst die Gefahr, dass bei einer reinen Barwert-Betrachtung durch Abzinsung in der Zukunft liegender Zahlungsströme auf den Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsberechnung, Mehrkosten versteckt bzw. in ihrer Dimension verringert werden und nicht mehr in Höhe der später eintretenden tatsächlichen Zahlungsverpflichtungen erscheinen. Diese als sogenannte „Barwert-Falle“ beschriebene Problematik liegt beispielsweise in der Mehrwertsteuerbelastung von Dienstleistungen über einen Zeitraum von 25 Jahren, die bei der ÖPP-Variante voll und bei der Eigenrealisierung gar nicht oder nur teilweise (sofern Dienstleistungen nicht durch eigenes Personal erbracht werden) anfällt. Ebenso Zahlungen wie beispielsweise Optionspreise bei Leasingfinanzierungen verfälschen das Gesamtvolumen künftiger Zahlungsverpflichtungen bei einer reinen Barwertbetrachtung.

Tabelle 6 verdeutlicht das zuvor beschriebene Problem der Barwertfalle am Beispiel einer Investition mit einem Gesamtvolumen von 25 Mio. Euro, die über eine Laufzeit von 20 Jahren mit einem Zinssatz von 5 % jeweils als Tilgungsdarlehen, Annuitätendarlehen und als endfälliges Darlehen finanziert wird.

Tabelle 6: Barwertfalle am Beispiel unterschiedlicher Finanzierungsformen

	Tilgungsdarlehen	Annuitätendarlehen	Tilgung am Ende der Laufzeit (endfällig)
Jahr	Summe (in Euro)	Summe (in Euro)	Summe (in Euro)
1	2.500.000	2.006.065	1.250.000
2	2.437.500	2.006.065	1.250.000
3	2.375.000	2.006.065	1.250.000
4	2.312.500	2.006.065	1.250.000
5	2.250.000	2.006.065	1.250.000
6	2.187.500	2.006.065	1.250.000
7	2.125.000	2.006.065	1.250.000
8	2.062.500	2.006.065	1.250.000
9	2.000.000	2.006.065	1.250.000
10	1.937.500	2.006.065	1.250.000
11	1.875.000	2.006.065	1.250.000
12	1.812.500	2.006.065	1.250.000
13	1.750.000	2.006.065	1.250.000
14	1.687.500	2.006.065	1.250.000
15	1.625.000	2.006.065	1.250.000
16	1.562.500	2.006.065	1.250.000
17	1.500.000	2.006.065	1.250.000
18	1.437.500	2.006.065	1.250.000
19	1.375.000	2.006.065	1.250.000
20	1.312.500	2.006.065	26.250.000
Haushaltsbelastung (Zeitwert-Summen)	38.125.000	40.121.294	50.000.000
Barwert-Summen	25.000.000	25.000.000	25.000.000

Während die Barwert-Summen in allen drei Varianten gleich sind²⁵, weisen die Zeitwert-Summen und damit die tatsächliche Haushaltsbelastung erhebliche Unterschiede auf. Das endfällig getilgte Darlehen, das bislang bei Eigenbauvorhaben des Landes im Wirtschaftlichkeitsvergleich unterstellt wird, ist mit 50 Mio. Euro für den Haushalt die teuerste Finanzierungsform, da während der Gesamtlaufzeit lediglich Zinsen bezahlt werden. Würde nur der Barwert abgebildet und als Entscheidungskriterium zugrunde gelegt, wäre die tatsächliche Haushaltsbelastung im 20. Jahr mit 26,25 Mio. Euro nicht erkennbar. Gegenüber dem Annuitätendarlehen müsste allerdings 10 Mio. Euro mehr über den Haushalt finanziert werden. Die Finanzierung als Tilgungsdarlehen wäre in diesem Beispiel die wirtschaftlichste und zugleich sparsamste Variante.

Darüber hinaus empfiehlt der Rechnungshof bei Wirtschaftlichkeitsanalysen getrennte Berechnungen mit und ohne Risikozuschläge durchzuführen, um einen „bereinigten“ Wirtschaftlichkeitsvergleich zu erhalten. Tritt auch bei der Vergleichsberechnung ohne Risiken keine Änderung in der Wirtschaftlichkeit einer Variante ein, erhöht dies die Aussagekraft und Belastbarkeit des Ergebnisses erheblich.

5.7 Betriebskomponente gesondert ausschreiben

Als Alternative zum Gesamtpaket eines ÖPP-Projekts der zweiten Generation, bei dem Planung, Bau und Finanzierung mit langfristigen Service- und Dienstleistungsverträgen verknüpft werden, ist nach Ansicht des Rechnungshofs auch eine gesonderte Ausschreibung von Dienstleistungsverträgen denkbar.

Wie im Fall der Justizvollzugsanstalt Offenburg (siehe Pkt. 3.3) wäre zunächst eine optional um Bauunterhalt und Wartung der technischen Anlagen erweiterte A-B-C- bzw. A-C-Ausschreibung durchzuführen, um die wirtschaftlichste Realisierungsvariante zu ermitteln. Um die Wirtschaftlichkeit der Planung auch hinsichtlich des späteren Betriebs und der baulichen Unterhaltung zu gewährleisten, sollten geeignete Wertungskriterien definiert und Grundlage eigener Planungen oder Planungswettbewerbe werden.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums und Anmerkungen des Rechnungshofs

1. Das Finanzministerium stimmt mit dem Rechnungshof darüber ein, dass mit ÖPP-Maßnahmen der ersten und der zweiten Generation wirtschaftliche und qualitativ gute Ergebnisse erzielt werden können. Es beabsichtigt, auch künftig in geeigneten Fällen ÖPP-Maßnahmen der ersten Generation (Investorenmodelle) und der zweiten Generation (mit Betrieb) durchzuführen.

Der Rechnungshof weist zu Recht auf die Risiken bei den ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation (z. B. höhere Transaktionskosten) hin. Das Finanzministerium stimme mit dem Rechnungshof aber auch darin überein, dass ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation durch die Verzahnung von Bauplanung, Finanzierung und Betrieb in geeigneten Fällen zu nicht unerheblichen Effizienzgewinnen führen können. Diese sollten schon aus wirtschaftlicher Sicht nicht ungenutzt gelassen werden. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass mit zunehmender Zahl der durchgeführten Maßnahmen Routine und Erfahrung zu noch besseren Ergebnissen führen dürften.

Das Finanzministerium weist in Bezug auf die ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation besonders darauf hin, dass es sich bisher ausschließlich um Pilotprojekte handelte. Alle bisher realisierten oder geplanten Maßnahmen würden sich voneinander unterscheiden. Aus Sicht des Finanzministeriums sei es wichtig, für jeden Einzelfall die beste Realisierungsform zu finden.

²⁵ Als Kalkulationszinssatz wird der Finanzierungzinssatz mit 5 % angenommen.

2. Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs nicht, dass bei ÖPP-Maßnahmen regelmäßig eine Parallelausschreibung zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit vorzunehmen sei.
 - a) Für ÖPP-Maßnahmen, die im Verhandlungsverfahren ausgeschrieben werden, scheidet die Parallelausschreibung ohnehin aus. Im Verhandlungsverfahren werde das Leistungsbild erst im Zuge des Angebotsverfahrens zusammen mit den Anbietern abschließend erarbeitet. Die gleichzeitige Ausschreibung der Maßnahme als Eigenbau sei wegen des fehlenden Leistungsbilds daher nicht möglich. Insoweit entfalle nach Ansicht des Finanzministeriums auch die Notwendigkeit einer Doppelveranschlagung, weil bei einer Aufhebung des Verfahrens wegen Unwirtschaftlichkeit (der ÖPP-Variante) der Eigenbau gar nicht im gleichen Haushaltszeitraum bezuschlagt werden könne.
 - b) Für ÖPP-Maßnahmen, die nicht im Verhandlungsverfahren ausgeschrieben werden (insbesondere solche, die nur Teile des Betriebs umfassen), sei eine Parallelausschreibung und damit einhergehend eine Doppelveranschlagung nach Ansicht des Finanzministeriums nicht unbedingt erforderlich und nicht immer zweckmäßig. Für diese ÖPP-Maßnahmen, die als Investorenmaßnahme (ohne Eigenbauvariante) ausgeschrieben und etatisiert werden, finde bereits ein Wettbewerb statt. Dieser erstrecke sich auf alle Anbieter, die in der ausgeschriebenen Variante ein Angebot abgeben. Dieser Wettbewerb entspreche auch dem gängigen Verfahren bei Eigenbaumaßnahmen. Auch dort werde nur innerhalb dieser Realisierungsvariante das günstigste Angebot gesucht und nicht gleichzeitig die Investorenlösung ausgeschrieben.

Nach den seitherigen Erfahrungen mit Parallelausschreibungen werde für eine Variante ein Wirtschaftlichkeitsvorteil von höchstens 3 % erwartet. Diesem höchstmöglichen Wirtschaftlichkeitsvorteil stünde der erhebliche Mehraufwand der Vergabestelle und auf Bieterseite gegenüber. So müsse auf Seiten der Verwaltung mehrere unterschiedliche Ausschreibungsunterlagen erstellt und mit erheblichem Aufwand auch mehrere unterschiedliche Angebote ausgewertet werden. Die Bieter wiederum seien zur Wahrung der besten Chance, den Auftrag zu bekommen, faktisch gezwungen, auf alle ausgeschriebenen Varianten - mit entsprechendem Mehraufwand - anzubieten.

Anmerkung des Rechnungshofs zu 2. a)

Der Rechnungshof stimmt mit dem Finanzministerium darüber ein, dass bei ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation (mit Betrieb), die regelmäßig im Verhandlungsverfahren ausgeschrieben werden, eine zusätzliche Parallelausschreibung des Eigenbaus in konventioneller Art (gewerkeweise) ausscheidet, da dies vergaberechtlich unzulässig wäre. Dies fordert der Rechnungshof auch nicht.

Die Einschätzung des Finanzministeriums, dass eine gleichzeitige Ausschreibung des Eigenbaus wegen fehlenden Leistungsbilds nicht möglich sei, wird hingegen vom Rechnungshof nicht geteilt. Sowohl der Eigenrealisierung in Form einer GU-Vergabe, als auch der ÖPP-Variante liegt eine funktionale Leistungsbeschreibung zugrunde. Gegenstand der Verhandlungen sind in der Regel technische Lösungen, Produkte und Qualitäten.

Der Rechnungshof empfiehlt hingegen, innerhalb des Verhandlungsverfahrens sowohl die ÖPP-Angebote als auch ein GU-Angebote zu verhandeln. Im abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich wäre dann zu prüfen, ob das ÖPP-Angebot mit Fremd-/Vorfinanzierung wirtschaftlicher ist als die Eigenrealisierung in Form einer GU-Vergabe.

Insofern ist auch bei einer ÖPP-Ausschreibung im Verhandlungsverfahren eine alternative Mittelveranschlagung bei Kapitel 1208 und Kapitel 1209 in der vom Rechnungshof unter Pkt. 5.4.1 beschriebenen Form erforderlich.

Zur Veranschlagung von ÖPP-Maßnahmen weist der Rechnungshof auch auf das Aufstellungsroundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 17.12.2008 für den Bundeshaushalt 2010 hin, wonach [... unabhängig davon, ob ÖPP in Betracht kommt, die Maßnahme wie ein Eigenbau zu veranschlagen ist ...]. Das BMF folgt den Empfehlungen des Bund-/Länderausschusses „Haushaltsrecht

und Haushaltssystematik“ zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von ÖPP-Projekten.

Anmerkung des Rechnungshofs zu 2. b)

Der Rechnungshof kann der Argumentation des Finanzministeriums nicht folgen, wonach eine Alternavausschreibung in Form einer A-B-C- oder A-/C-Ausschreibung von ÖPP-Maßnahmen der ersten Generation nicht unbedingt erforderlich und nicht immer zweckmäßig sein soll.

Wenngleich die Wirtschaftlichkeitsvorteile von GU- und Investorenausschreibungen zwischen drei und fünf Prozent differieren, kann im Vorfeld nicht abgeschätzt werden, ob bei einseitiger Mittelveranschlagung und Ausschreibung z. B. einer Investorenmaßnahme tatsächlich die wirtschaftlichste Variante beauftragt wird, da nur der Vergleich mit fiktiven Kostenschätzungen für den Eigenbau bleibt. Dies gilt gleichermaßen für die reine Ausschreibung eines Eigenbaus.

Angesichts der langjährigen Erfahrung und Routine der VBV mit A-B-C-Ausschreibungen kann der Rechnungshof das Argument des erheblichen Mehraufwands auf Auftraggeberseite nicht nachvollziehen. Auch auf Bieterseite ergibt sich nach Einschätzung des Rechnungshofs kein erheblicher Mehraufwand. Der Investor hat im Wesentlichen seinen Angebotsaufwand in der Kalkulation der Bauleistung, die sich - wenn überhaupt - nur geringfügig von der eines GU-Angebots unterscheidet. Aus diesem Grund geben Investoren in der Regel auch ein GU-Angebot ab.

Die aktuelle Situation an den Finanzmärkten führt dazu, dass Investoren derzeit keine oder nur ungünstige Finanzierungsangebote von Banken erhalten. Dies wiederum führt dazu, dass einseitig veranschlagte Investoren-/ÖPP-Ausschreibungen (C-Variante) entweder nur mit schlechten, d. h. teureren Finanzierungsbedingungen beauftragt werden können oder die Ausschreibung und Vergabe der Maßnahme zeitlich verschoben werden muss.

Der Rechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, Bauvorhaben grundsätzlich alternativ zu veranschlagen und auszuschreiben, um das wirtschaftliche Angebot beauftragen zu können.

3. Das Finanzministerium vertritt die Ansicht, dass das Instrument RBK für Wirtschaftlichkeitsvergleiche unverzichtbar ist. Dies gelte vor allem dann, wenn noch keine vollständige Entwurfsplanung vorliege, die als Grundlage für eine detaillierte Kostenberechnung erforderlich ist.

Dabei sei es notwendig, dass die RBK-Berechnung mit weiteren Werkzeugen abgeglichen und verifiziert werden. Dazu würden die RBK-Kosten bei allen ÖPP-Maßnahmen des Landes in ein konkretes Benchmark mit vergleichbaren, möglichst abgerechneten Projekten gestellt. Zum Vergleich würden bevorzugt Investorenmaßnahmen herangezogen.

Anmerkung des Rechnungshofs

Dagegen hält es der Rechnungshof angesichts der bisherigen Differenzen zwischen Ausschreibungsergebnissen und RBK-Berechnungen (siehe Pkt. 4.2) für zwingend erforderlich, die RBK-Werte künftig durch ein Benchmark von vergleichbaren ÖPP-Maßnahmen anzupassen und begrüßt insofern die Absicht des Finanzministeriums.

4. Die anerkannte Methode zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit stellt auch nach Ansicht des Finanzministeriums die Barwertmethode dar.

Die Barwertmethode werde aus Sicht des Finanzministeriums auch weiterhin das maßgebliche Entscheidungskriterium sein müssen. Sollten im konkreten Fall die Barwerte sehr eng beieinander liegen, aber sehr große Zeitwertunterschiede gegeben sein, sodass die Haushaltsbelastung wesentlich höher läge, so sei im Einzelfall zu prüfen, ob die Zeitwerte zu berücksichtigen seien. Was hierbei vergabe-rechtlich zu berücksichtigen ist, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der Wertung, werde noch zu untersuchen sein.

Anmerkung des Rechnungshofs

Wenn das Finanzministerium im Einzelfall neben einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nur anhand der Barwert-Summen auch die Haushaltsbelastung anhand der Zeitwert-Summen prüfen und in die Gesamtbeurteilung einbezieht, folgt es insoweit der Empfehlung des Rechnungshofs.

5. Die Aussage des Rechnungshofs, dass die VBV über ein leistungsstarkes Gebäudemanagement verfügt, treffe zu. Eine preiswertere Erbringung von Gebäudemanagement-Leistungen durch einen Dritten/Investor sei in der Regel nicht zu erwarten. Dies habe bereits die Überprüfung des GM der VBV durch die Firma Lufthansa GM (heute Hochtief GM) ergeben.

Dennoch könne es - in geeigneten Fällen - angezeigt sein, den Gesamtbetrieb eines Gebäudes einem Investor zu übertragen, wenn dies mit genügend Anreizsystemen verbunden sei, den Gebäudebetrieb auch zu optimieren. So würden bei ÖPP-Projektverträgen Einsparpotenziale nicht nur dem Auftraggeber, sondern auch dem Investor gutgeschrieben. Reagiere der Investor im Unterhalt - sei es im technischen oder auch im Bauunterhalt - nicht zeitnah, vermindere sich das Entgelt durch Mietminderung sowie per Malus-Regelung. Schließlich erfolge auch gegen Ende eines jeden ÖPP-Projektzeitraums Einbehalte von vereinbarten Jahreszahlungen zur Sicherung der geschuldeten Qualitäten im baulich-technischen Bereich.

Diese Instrumente seien sicherlich nicht abschließend und könnten weiter ausgebaut und verfeinert werden, ohne dass dies die Attraktivität derartiger ÖPP-Projekte für Investoren schmälere, solange auch eine Beteiligung des Investors an einer Einsparung erfolge. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung sei hier in einem Prozess der ständigen Vertragsoptimierung, die auch den wechselnden Marktakzeptanzen Rechnung tragen und auf geänderte Rechtssituationen reagieren müsse.

Anmerkung des Rechnungshofs

Die vom Finanzministerium dargestellten Anreizsysteme bei ÖPP-Projektverträgen können auch nach Ansicht des Rechnungshofs zu Einsparpotenzialen bei Auftraggeber und Investor führen. Allerdings - so wird von ersten ÖPP-Maßnahmen im Betrieb berichtet - erfordert die ständige Überwachung der geschuldeten Vertragsleistungen und Malus-Regelungen ein aufwendiges, personalintensives Projektcontrolling und Reporting bei Auftraggeber, Nutzer und Investor.

6. Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Chance durch die Verknüpfung von Planung, Bau und Betrieb bei ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation wirtschaftliche Vorteile zu generieren, auch Kostenrisiken gegenüber stehen. Die VBV prüfe deshalb in jedem Einzelfall, ob eine Realisierung als ÖPP-Maßnahme der zweiten Generation einen wirtschaftlichen Vorteil verspreche. Sollte ein solcher Vorteil im Bereich des Wahrscheinlichen liegen, so würden in geeigneten Fällen Pilotprojekte durchgeführt.
7. Das Finanzministerium beabsichtigt, wie vom Rechnungshof empfohlen, in geeigneten Fällen weiterhin ÖPP-Maßnahmen der ersten Generation durchzuführen. Entsprechende Veranschlagungen im Staatshaushaltsplan würden vorgenommen.

Anmerkung des Rechnungshofs

Richtigerweise will das Finanzministerium auch weiterhin ÖPP-Maßnahmen der ersten Generation durchführen und entsprechend im Haushalt etatisieren wird. Es ist aus Sicht des Rechnungshofs noch zu konkretisieren, nach welchen Kriterien das Finanzministerium dabei künftig entscheidet, nur eine reine C-Ausschreibung vorzunehmen und nicht wie vom Rechnungshof empfohlen, grundsätzlich alternativ auszuschreiben.

8. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung führe im Vorfeld von ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation regelmäßig Machbarkeitsstudien durch. So sei zuletzt auch bei den Überlegungen zum Neubau der Berufsakademie in Stuttgart verfahren worden. Diese Machbarkeitsstudien könnten aber

in der Regel nur einen ersten Anhaltspunkt für eine ÖPP-Geeignetheit geben. Eine vertiefte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, welche schon im Vorfeld eine stark belastbare Bezifferung eines Vor- oder Nachteils ermöglicht, sei in der Regel aus Kostengesichtspunkten nicht zu realisieren.

9. Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung greife derzeit bei ÖPP-Maßnahmen - wie vom Rechnungshof gefordert - auf das Instrument der Forfaitierung mit Einredeverzicht zurück. Ob sich in Zukunft Konstellationen ergeben könnten, bei denen eine Objektfinanzierung im Einzelfall die wirtschaftlichere Lösung erwarten lasse, könne derzeit nicht abgesehen werden.
10. Das Finanzministerium hält die gesonderte Ausschreibung der Betriebskomponente aus verschiedenen Gründen nicht für zielführend. Die Ausschreibung in Form einer Option sei vergaberechtlich wohl unzulässig und würde zu einem Nachprüfungsverfahren führen. Außerdem sei keine ausreichende Transparenz und Kalkulationsmöglichkeit für einen isolierten Betreiber, der den Bauteil nicht kennt, gegeben. Auch entspreche die gesonderte Betreiberausschreibung nicht dem Sinn und Zweck eines ÖPP-Projekts, durch integrative Beteiligung aller am Bau und am Betrieb beteiligter Auftragnehmer eine optimale Gebäude- und Betriebslösung zu erstellen. Der Vorteil von ÖPP-Maßnahmen, wirtschaftliche Lösungen durch die Verzahnung von Planung, Bau und Betrieb in einer Hand zu erreichen, sei so nicht darstellbar.

Anmerkung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof vertritt ebenfalls die Auffassung, dass eine optionale Ausschreibung der gesamten Betriebskomponente im Rahmen einer A-B-C-Ausschreibung vergaberechtlich unzulässig wäre. Er empfiehlt aber, wie von der VBV bisher praktiziert, Teile des Betriebs, wie Bauunterhalt, Wartung und Instandhaltung technischer Anlagen und Schönheitsreparaturen optional auszuschreiben. Sofern im begründeten Einzelfall bei ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation ein erhebliches Einsparpotenzial durch eine Vergabe des Gesamtbetriebs an einen Investor plausibel prognostiziert werden kann, steht dem aus Sicht des Rechnungshofs nichts entgegen. Allerdings sind in diesen Fällen - entgegen den am Markt üblichen 25- bis 30-jährigen Laufzeiten, kürzeren Vertragslaufzeiten für den Gebäudebetrieb zu prüfen und nach Ablauf am Markt erneut auszuschreiben.

11. Zum Behördenzentrum Kurfürstenanlage Heidelberg (Pkt. 3.1)

Die in Punkt 3.1.4 kritisierte Fortschreibung des PSC im Baubereich ist aus Sicht des Finanzministeriums angezeigt und auch aus Transparenzgründen erforderlich gewesen, da die - zunächst sehr grobe - Kostenschätzung im Laufe des Verfahrens stetiger Konkretisierung unterlag. Der Verdacht des Rechnungshofs auf eine "zielorientierte Anpassung" könne daher nicht nachvollzogen werden. Der Kritik des Rechnungshofs an der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, mit der auch bei vorliegender Maßnahme eine A-B-C-Ausschreibung vom Rechnungshof für sachdienlich erachtet werde, könne nicht gefolgt werden, weil bei Vorliegen eines Verhandlungsverfahrens eine A-B-C-Ausschreibung aus Sicht des Finanzministeriums schon per se keinen Sinn mache. Es weist nochmals darauf hin, dass die VBV den PSC auf der Basis gesicherter Daten ermittele.

Anmerkung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof stellt fest, dass auch gesicherte Daten im Vorfeld ermittelt nur Prognosen sind. Basis für die Berechnung des PSC im Baubereich sind auch hier RBK-Werte, die mit Unsicherheiten behaftet sind.

12. Zur Berufsakademie Heidenheim (Pkt. 3.2)

Die unter Punkt 3.2.5 gezogene Schlussfolgerung des Rechnungshofs hinsichtlich der negativen Auswirkungen einer vorgegebenen Planung auf die Freiheit unternehmerischer Entscheidungen des Investors und mithin auf dessen Möglichkeiten, wirtschaftlich optimierte Lösungen zu präsentieren, werde auch vom Finanzministerium gesehen. Andererseits bestehe in den seltensten Fällen bei Neubauvorhaben des Landes in exponierten Innenstadtlagen die Freiheit, jede städtebauliche Lösung zu realisieren.

ren. Es entspreche der Praxis, dass Städte und Kommunen ihre Stadtbilder und die städtebauliche Entwicklung aufgrund ihrer Planungshoheit steuern wollen. Ein Mittel hierzu sei der vorgeschaltete Architektenwettbewerb. Eine andere Möglichkeit sei, den Architektenwettbewerb in das Ausschreibungsverfahren zu integrieren. Die Stadt Heidenheim habe im Zusammenhang mit dem Verkauf der Baugrundstücke für die Berufsakademie Heidenheim die Durchführung eines Architektenwettbewerbs gefordert.

Soweit der Rechnungshof darauf hinweise, dass auch bei der Eigenbaumaßnahme statt einer endfälligen, eine annuitätische Finanzierung zu unterstellen sei, was zu einer Verbesserung der Zeitwerte für diese Variante führen würde, sei anzumerken, dass in der Vergangenheit das Land durch die weitere Aufnahme von Schulden die Baumaßnahmen nicht getilgt habe. Inwieweit sich hier eine Änderung dadurch ergebe, dass zukünftig möglicherweise keine Neuschulden mehr aufgenommen oder sogar in einzelnen Jahren Altschulden getilgt werden, sei für die kommenden Maßnahmen noch zu prüfen.

Anmerkung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeitsberechnungen bevorstehender Eigenbau- und Investoren-/ÖPP-Maßnahmen nicht nur auf die jeweilige Haushaltslage, sondern auch auf die geänderten haushaltsrechtlichen Bestimmungen (siehe § 18 Abs. 4 LHO) anzupassen.

13. Zur Justizvollzugsanstalt Offenburg (Pkt. 3.3)

Die vom Rechnungshof empfohlene Fixierung eines Festzinssatzes anstelle einer Garantie von Zu- oder Abschlägen auf die Referenzzinssätze werde vom Finanzministerium für möglich gehalten, allerdings seien solche Varianten nicht unproblematisch. Ihre Akzeptanz auf Bieterseite und die Kostenauswirkungen für das Land seien marktabhängig. Des Weiteren werde ein Investor das Zinsänderungsrisiko entweder durch Zwischenschaltung eines Forward-Darlehens oder andere Zinssicherungsgeschäfte abfedern. Die Zinsfestschreibung werde durch die finanzierenden Banken mit Risikoaufschlägen bzw. mit zusätzlichen Kosten für den Bereitstellungszins versehen, die in Zinsaufschlägen münden. Diese lägen erfahrungsgemäß im Bereich zwischen 0,8 % und 1,6 % und im Rahmen der derzeitigen Finanzkrise könnten diese sogar weitaus höher ausfallen. Dies minimiere den möglichen wirtschaftlichen Vorteil aus einer Festschreibung eines vermeintlich wirtschaftlichen Zinssatzes. Eine Möglichkeit für die Verbesserung der Zinskonditionen könne darin also nicht ohne Weiteres gesehen werden. Hinzu komme die Wertungsproblematik. Die rechnerisch günstigeren, jedoch mit dem Zinserröhrungsrisiko bzw. der Zinsreduzierungschance behafteten Angebote mit variablem Zins seien mit den rechnerisch teureren Festzinsangeboten ohne Zinsänderungsrisiko/-chance zu vergleichen.

14. Zum Polizeirevier mit Kriminalaußenstelle Ellwangen (Pkt. 3.4.)

Der Annahme des Rechnungshofs, dass eine Verzerrung des Bauunterhaltungszustandes bei Annahme des GU-Angebots des Investors eintrete, kann seitens des Finanzministeriums nicht gefolgt werden. Vielmehr zeigten die Erfahrungen der letzten Jahre, dass die Investoren aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen den Bauunterhalt kalkulieren, weshalb dieses Angebot auch der konkreten Wertung zugrunde zu legen sei.

7 Schlussbemerkungen

Der Rechnungshof empfiehlt, auch weiterhin in geeigneten Fällen ÖPP-Maßnahmen bei Neubauprojekten des Landes durchzuführen. Wegen des geringen Barwertvorteils von ÖPP oder Eigenrealisierung ist jedoch auf absolute Transparenz und belastbare Wirtschaftlichkeitsanalysen zu achten. Deshalb schlägt der Rechnungshof vor, die ausgewählten Projekte im Staatshaushaltsplan ergebnisoffen, beispielsweise alternativ durch einen Leertitel bei Kapitel 1209 (Investoren-/ÖPP-Variante) mit Deckungsvermerk zu den Ausgaben der bei Kapitel 1208 veranschlagten Eigenbaumaßnahme (Einzeltitel oder über die Baufinanz)

zu etatisieren und in Form der vom Land seit Jahren praktizierten A-B-C- bzw. A-C-Ausschreibung auszusprechen.

Die aktuelle Lage an den Finanzmärkten zeigt, dass sich die einseitige Veranschlagung von ÖPP-Projekten auf die zeitliche Realisierung der Maßnahmen hemmend auswirken kann.

gez. Günter Kunz

gez. Prof. Dr. Dieter Kiefer