

Kleine Anfrage der Fraktion der SPD vom 17. März 2005

Wirtschaftlichkeitsberechnungen im öffentlichen Hochbau bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP)

ÖPP-Modelle sind Möglichkeiten, notwendige Neubau- und Sanierungsvorhaben auch bei engeren Investitionsspielräumen der öffentlichen Hand zu realisieren. Dabei gewinnt zunehmend die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Vorhabens an Bedeutung.

Um nachvollziehbare, transparente und belastbare Aussagen über die Vorteilhaftigkeit einer privatwirtschaftlichen Lösung gegenüber der Eigenleistung zu erhalten, sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche unerlässlich.

Die Notwendigkeit des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ergibt sich einerseits aus haushaltsrechtlichen Vorschriften und andererseits aus der Darlegungspflicht gegenüber Steuerzahlern/-innen und Rechnungshof.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich dient der politischen Grundsatzentscheidung und der Entscheidung über den Zuschlag bei der Vergabe.

Wir fragen den Senat:

1. Beabsichtigt der Senat, künftig vermehrt ÖPP-Projekte im Lande Bremen zu realisieren, falls ja, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen?
2. Welche Vorteile für die öffentliche Hand werden in ÖPP-Modellen gesehen?
3. Von welcher Rendite für die öffentliche Hand ist nach Auffassung des Senats bei der Realisierung von ÖPP-Projekten auszugehen?
4. Nach welchen Kriterien wird über die Realisierung von ÖPP-Projekten entschieden?
5. Welche Sachverhalte sind nach Auffassung des Senats verbindlich vertraglich zu regeln?
6. Gibt es einen Mustervertrag für ÖPP-Projekte, bzw. ist beabsichtigt, einen solchen zu erarbeiten?
7. Nach welcher Methode wird der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei Planung, Bau und Betrieb durchgeführt?
8. In welcher Form und welchem Umfang sowie über welchen Zeitraum werden Folge- und Betriebskosten berücksichtigt?
9. Wie werden welche qualitativen Faktoren berücksichtigt (Nutzwertanalyse)?
10. Wem obliegen die Verantwortung für die Prüfung der Leistungserbringung sowie für die Erfolgskontrolle?
11. Welches Finanzierungsmodell wird dem Vergleich zugrunde gelegt? (Bitte Darlegung der Einflussfaktoren auf die zu zahlende Zinslast.)

12. Wie werden welche Risiken auf die Vertragspartner aufgeteilt?
13. Nach welchen Kriterien und über welche Zeiträume erfolgt die Risikoaufteilung zwischen den Vertragspartnern?
14. In welchem Umfang wird die öffentliche Hand durch Transaktions-, Regie-, Verwaltungs- und Personalkosten sowie durch Mehrwert- und Grundsteuer belastet?
15. Ist bei ÖPP-Projekten die Vergabe in Losen vorgesehen, und wie wird die organisatorische Abwicklung erfolgen?
16. Wie wird bei ÖPP-Projekten die Umsetzung und Einhaltung des bremischen Vergabegesetzes geregelt werden?

Uta Kummer,
Jens Böhrnsen und Fraktion der SPD

D a z u

Antwort des Senats vom 26. April 2005

Der Senat hat in seiner Sitzung am 30. November 2004 dem Neubau und der Sanierung des Schulzentrums Rockwinkel im Wege eines so genannten PPP-Modells (public private partnership) oder ÖPP-Modells (Öffentlich Private Partnerschaft) unter dem Vorbehalt eines billigeren konventionellen Eigenbaus zugestimmt. In diesem Pilotfall soll die Ausschreibung eines Nutzungsrechtsmodells mit 20-jähriger Laufzeit ohne Eigentumsübertragung auf den Privatinvestor erfolgen. Auf den Investor sollen gegebenenfalls die Planung, der Bau und die Finanzierung des Baus übertragen werden, nicht jedoch der Betrieb des Schulzentrums und die Bauunterhaltung. Die Ausschreibung in der Form eines Nutzungsrechtsmodells ist Anfang Mai 2005 erfolgt. Ein Ausschreibungsergebnis liegt daher noch nicht vor; nach der Kalkulation der Aufwendungen im Falle einer Eigenlösung wird ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der Lösungsvarianten erstellt werden.

Erfahrungen mit Investorenmodellen wurden in den Jahren 1996/1997 bei der Errichtung von vier Hochschulgebäuden als Mietkauflösung gemacht, bei denen neben dem Bau und der Finanzierung auch die Bauunterhaltung vom Investor übernommen wurden. Die damaligen Wirtschaftlichkeitsberechnungen hatten die Vorteile bei einer Realisierung über Investoren überwiegend aus dem Baupreis generiert. Ein weiteres Hochschulinstitut wurde Anfang 2005 im Rahmen eines Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsmodells fertig gestellt. Die wirtschaftlichen Vorteile resultierten hierbei überwiegend aus der Bewertung des verlagerten Bauherrenrisikos und aus kostengünstigeren Bauherrenleistungen.

Der Senat sieht ÖPP-Lösungen nicht von vornherein als „Ausweg“ bei engen Investitionsspielräumen des Haushalts, sondern als eine von mehreren Beschaffungsalternativen an. Für die Realisierung notwendiger Investitionsprojekte – auch bei engeren Investitionsspielräumen – ist jeweils entscheidend, ob der Weg über ÖPP-Modelle im Vergleich zu Eigenlösungen die wirtschaftlichste Handlungsalternative darstellt. Sofern die ÖPP-Lösung die wirtschaftlichste Alternative ist, werden hierdurch ebenso wie bei Kapitaldienstfinanzierungen konsumtive Ausgabesteigerungen durch Mietzahlungen oder Leasingraten ausgelöst.

1. Beabsichtigt der Senat, künftig vermehrt ÖPP-Projekte im Lande Bremen zu realisieren, falls ja, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen?

Bevor hierzu eine Aussage getroffen werden kann, muss zunächst das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs beim Pilotprojekt Rockwinkel abgewartet werden. Sollte sich die ÖPP-Lösung in wirtschaftlicher Hinsicht vorteilhafter als die Eigenlösung erweisen, kann dieser Lösungsweg auch bei ähnlich gelagerten Investitionen (Neubau und/oder Sanierung) weiter verfolgt werden. Die Voraussetzung ist in jedem Einzelfall, dass die Anforderungen der LHO nach der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung erfüllt werden. Eine Aussage, in welchem Umfang ÖPP-Modelle zur Umsetzung kommen, ist daher ohne eine

vorherige Prüfung dieser Anforderungen nicht möglich. Der Senat beabsichtigt, zu ÖPP-Modellen eine Grundsatzorientierung im Sinne der Fragestellung zu treffen, die sowohl die wirtschaftlichen Ergebnisse des bremischen Pilotprojektes Rockwinkel als auch die Erfahrungen und Diskussionsprozesse in anderen Bundesländern und beim Bund zu Themen wie erwarteter Umfang der Effizienzgewinne bei ÖPP-Lösungen, Bürokratieabbau oder Nachhaltigkeit von Investitionen berücksichtigen.

2. Welche Vorteile für die öffentliche Hand werden in ÖPP-Modellen gesehen?

Die ÖPP-Modelle stellen auch in den Augen ihrer grundlegenden Befürworter lediglich eine der Beschaffungsalternativen für die öffentliche Hand dar. Der wesentliche Vorteil für die öffentliche Verwaltung wird in der Mobilisierung privaten Know-hows für die Planung, Baudurchführung und den Betrieb gesehen. Die Erwartung besteht darin, die Gebäude kostengünstiger zu bauen und zu betreiben. Ziel ist es, langfristige Effizienzgewinne zu erzielen, d. h., die Nutzungskosten der Gebäude zu senken oder die Nutzungsqualität bei vorgegebenem Kostenrahmen zu erhöhen.

3. Von welcher Rendite für die öffentliche Hand ist nach Auffassung des Senats bei der Realisierung von ÖPP-Projekten auszugehen?

Mit einer Rendite im betriebswirtschaftlichen Sinne für die öffentliche Hand kann nicht gerechnet werden. Der Vorteil für die öffentliche Hand ist in den bereits genannten Effizienzgewinnen bzw. in den Einsparungen gegenüber Eigenlösungen zu sehen.

4. Nach welchen Kriterien wird über die Realisierung von ÖPP-Projekten entschieden?

Jedes ÖPP-Projekt wird im Rahmen eines Vergleichs der Beschaffungsvarianten mit einer Eigenlösung verglichen. In den Vergleich können sowohl quantitative (monetäre) Aspekte (Baukosten, Miethöhe, Risikoverteilung) als auch qualitative Aspekte (städtebauliche Belange, Sicherheitsaspekte u. ä.) einfließen. Die Kriterien für die Eignung eines Projektes können nur projektspezifisch festgelegt werden und sind z. B. vom Projektvolumen und vom erforderlichen Leistungsumfang (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb) abhängig. Eine Realisierung auf dem ÖPP-Wege setzt immer eine Wirtschaftlichkeit dieser Variante voraus.

5. Welche Sachverhalte sind nach Auffassung des Senats verbindlich vertraglich zu regeln?

6. Gibt es einen Mustervertrag für ÖPP-Projekte, bzw. ist beabsichtigt, einen solchen zu erarbeiten?

Grundsätzlich sind in jedem Einzelfall alle relevanten Sachverhalte und Anforderungen in der Ausschreibung zu benennen und vertraglich zu regeln. Entscheidend für die notwendigen Vertragsinhalte ist jedoch zunächst, mit welcher der verschiedenen ÖPP-Varianten das Bauvorhaben realisiert werden soll. Es ist daher vorab zu klären, ob der öffentliche Auftraggeber Eigentümer der Immobilie ist und bleiben soll oder ob das Eigentum auf den Investor übergehen soll. Denkbar sind verschiedenste Regelungen:

- Erwerb des Objektes durch die öffentliche Hand nach Abschluss der Nutzungsphase (Erwerbermodell),
- Anmietung für die Nutzungszeit mit dem Recht, nach Abschluss der Nutzungsphase eine Kaufoption auszuüben (Leasing-/Vermietungsmodell),
- Bauvorhaben im Bestand der öffentlichen Hand (Inhabermodell, Contractingmodell, Nutzungsrechtsmodell – wie beim Schulzentrum Rockwinkel).

Wichtig ist in jeder Variante die verbindliche Regelung der Risikoverteilung. Grundsätzlich gilt für die Aufteilung der Risiken, dass sie dem Partner zugeordnet werden, der sie am besten beeinflussen kann. Wenn z. B. der Bau und seine Finanzierung durch den privaten Partner erbracht werden, trägt dieser

auch die in den Bau- und Finanzierungskosten liegenden Risiken und das Risiko der nicht rechtzeitigen Fertigstellung.

Hinsichtlich der vertraglichen Regelung der Leistungsanforderungen unterscheidet sich ein ÖPP-Projekt von einer Eigenerstellung dadurch, dass die Leistungen weniger verbindlich definiert werden. Grundlage ist in der Regel eine funktionale, ergebnisbezogene Leistungsbeschreibung, die dem Privaten Spielräume für Kreativität und unternehmerische Entscheidungen überlässt, auf welche Weise er das gewollte Ergebnis am besten und kostengünstigsten erreicht. Gerade hierin werden die Vorteile dieser Beschaffungsalternative gesehen.

Aufgrund der erheblichen Bandbreite von ÖPP-Projekten, der jeweils unterschiedlichen Vertragsinhalte und der Veränderungen der Rechtsgrundlagen haben sich bisher keine Standardverträge herausgebildet. Die Erarbeitung von ÖPP-Verträgen ist daher zurzeit nur unter Einbindung externer Berater möglich, wie dies auch bei der aktuell geplanten Ausschreibung des Projektes „Rockwinkel“ der Fall ist.

7. Nach welcher Methode wird der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei Planung, Bau und Betrieb durchgeführt?

Für die Wirtschaftlichkeitsberechnung kommen je nach Art des Projektes unterschiedliche Methoden zur Anwendung. Für die Bewertung quantitativer (monetärer) Aspekte kommen dynamische Investitionsrechnungsverfahren zur Anwendung, für die Bewertung qualitativer Aspekte sind es Nutzwertanalysen. Die Vorgehensweisen sind in der Anleitung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach § 7 LHO geregelt.

8. In welcher Form und welchem Umfang sowie über welchen Zeitraum werden Folge- und Betriebskosten berücksichtigt?

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung umfasst grundsätzlich den gesamten Lebenszyklus eines Bauwerkes, mindestens aber den vorgesehenen Vertragszeitraum. Folge- und Betriebskosten über den jeweiligen, in der Regel langfristigen, Zeitraum sind hierbei einzubeziehen.

9. Wie werden welche qualitativen Faktoren berücksichtigt (Nutzwertanalyse)?

Methodisch geht es bei der Nutzwertanalyse um eine Bewertung von Qualitätskriterien, deren Gewichtung und die Vergabe von Punkten je Kriterium. Die Multiplikation der für ein Kriterium vergebenen Punkte mit dessen Gewichtung ergibt den Teilnutzen, die Summe der Teilnutzen ergibt den Nutzwert der Projektrealisierungsvariante. Eine Nutzwertanalyse sollte bei komplexen Vorhaben ergänzend durchgeführt werden, um die Ergebnisse des monetären Wirtschaftlichkeitsvergleichs durch eine qualitative Untersuchung unter Verwendung von Faktoren, die sich nicht in Geldwerten ausdrücken lassen, zu qualifizieren und zu verifizieren. Solche Kriterien können beispielsweise städtebaulicher, baulicher, ökologischer oder sozioökonomischer Natur sein. Diese sind im Einzelfall festzulegen und müssen sich sinnvoll in das gesamte Angebotsauswertungsverfahren einbetten. Da die Nutzwertanalyse eine subjektive Bewertungsmethode ist, sollte durch die Einbeziehung eines größeren Personenkreises aus den Reihen des Projektträgers eine möglichst breite Basis für eine möglichst objektive Beurteilung geschaffen werden.

10. Wem obliegen die Verantwortung für die Prüfung der Leistungserbringung sowie für die Erfolgskontrolle?

Prinzipiell gilt auch für Beschaffungen im ÖPP-Modell die Geschäftsverteilung im Senat. Damit obliegt die Kontrolle der Leistungserbringung dem für das jeweilige Sondervermögen zuständigen Ressort bzw. dem beauftragten Dienstleister. Bei Baumaßnahmen – wie z. B. Rockwinkel – wäre das Sondervermögen Immobilien, vertreten durch den mit der Verwaltung beauftragten Dienstleister GBI, zuständig für die Prüfungen und Kontrollen. Wenn neben der Erstellung des Gebäudes auch nutzerspezifische Beschaffungen Gegenstand der Ausschreibung und Vergabe sind, läge die Bestellerrolle für diesen Teilbereich beim Fachressort, das dann in diesem Sektor auch die Kontrollfunktionen ausüben hätte.

11. Welches Finanzierungsmodell wird dem Vergleich zugrunde gelegt? (Bitte Darlegung der Einflussfaktoren auf die zu zahlende Zinslast.)

Sofern der private Partner neben dem eigentlichen Bau auch die Finanzierung liefert, liegt deren Gestaltung in seinem Einflussbereich.

Sofern er auch Eigentümer oder Erbbauberechtigter der Immobilie wird, steht die Immobilie zur Absicherung von Bankkrediten des Investors/der Projektgesellschaft zur Verfügung. Alternativ sind aber auch Finanzierungen über geschlossene oder offene Immobilienfonds möglich.

Sofern das Immobilieneigentum beim öffentlichen Auftraggeber verbleibt, erfolgt die Besicherung der Kredite des Investors über den Verkauf der „Mietforderungen“ oder mit Hilfe von Bürgschaften bzw. Einredeverzichtserklärungen der öffentlichen Hand gegenüber der Bank.

Für alle Modelle gilt, dass ein privatwirtschaftliches Unternehmen als Kreditnehmer oder Forderungsverkäufer auftritt. Die Kreditkonditionen sind in aller Regel ungünstiger als bei einem Kommunalkredit, es sei denn, die öffentliche Hand stellt Sicherheiten in Form von Bürgschaften oder Einredeverzichtserklärungen. Je nachdem, welche Finanzierungsvariante im Einzelfall zum Tragen kommt, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen auf die Zinslast, die eine wesentliche Komponente der „Miete“ darstellt.

Die Gesamtbelastung der ÖPP-Variante wird – wie im Falle Rockwinkel – mit der Gesamtbelastung im Falle einer Eigenlösung, die auf der Basis einer Finanzierung mit Annuitätendarlehen zu Kommunalkreditkonditionen ermittelt wird, verglichen.

12. Wie werden welche Risiken auf die Vertragspartner aufgeteilt?
13. Nach welchen Kriterien und über welche Zeiträume erfolgt die Risikoaufteilung zwischen den Vertragspartnern?

Grundsätzlich gilt für die Aufteilung der Risiken, dass sie dem Partner zugeordnet werden, der sie am besten beeinflussen kann. Z. B. liegen bei ÖPP-Projekten in der Regel die Baukosten-, die Finanzierungs-, die Vertragserfüllungs- und Mängelanspruchsrisiken sowie die Einhaltung der verabredeten Bauzeit im Einfluss- und Risikobereich des Investors.

Wenn neben dem Bau und der Finanzierung auch der Betrieb und die Bauunterhaltung während der Nutzungsdauer beim Investor liegen, trägt er auch hierfür das Risiko. Die öffentliche Hand verpflichtet sich lediglich zu einer laufenden „Mietzahlung“.

Aufgrund der unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei ÖPP-Modellen muss die Risikoaufteilung jeweils projektbezogen erfolgen.

14. In welchem Umfang wird die öffentliche Hand durch Transaktions-, Regie-, Verwaltungs- und Personalkosten sowie durch Mehrwert- und Grundsteuer belastet?

Die oben genannten Kosten differieren je nach Vertragsgestaltung, und sind jeweils in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

Bei ÖPP-Projekten ist tendenziell von höheren Transaktionskosten (Fach- und Rechtsberatung, eigener Aufwand) auszugehen, weil es noch keine standardisierten Vertragswerke gibt und nur geringe Erfahrungen in diesem Bereich vorliegen.

Der Begleitungsaufwand (Regiekosten) und damit auch die Verwaltungs- und Personalkosten des öffentlichen Auftraggebers werden dagegen geringer ausfallen, weil nicht mehr die gesamte Projektsteuerung, sondern im Wesentlichen nur noch die Bestell- und Kontrollfunktion der öffentlichen Hand auszuüben sind.

Die Mehrwertsteuer fällt unabhängig davon, ob die öffentliche Hand oder ein privater Investor die Baumaßnahme beauftragt, immer an. Sollte auch die Gebäudebewirtschaftung durch den Investor geliefert werden, würde dessen Dienstleistung zusätzlich mit Mehrwertsteuer belastet sein; dies wäre bei der Eigenleistung durch den Eigenbetrieb GTM nicht der Fall.

Ein zusätzliche Grundsteuerbelastung – als Bestandteil der Mietzahlung – fällt nur in den Fällen an, in denen das wirtschaftliche Eigentum an der Immobilie beim Investor liegt. Bei Gebäuden, die im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben, tritt eine Grundsteuerbelastung nur in Fällen ein, in denen neben der behördlichen auch eine gewerbliche Nutzung (Kantine, Kiosk u. ä.) stattfindet. Die Grundsteuer betrifft dann nur die gewerblich genutzten Gebäude- oder Grundstücksteile.

15. Ist bei ÖPP-Projekten die Vergabe in Losen vorgesehen, und wie wird die organisatorische Abwicklung erfolgen?

Eine Ausschreibung und Vergabe in Losen ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen; entscheidend für diese Frage ist in erster Linie die Größenordnung des Projektes. Sinnvoll kann die Vergabe in Losen insbesondere dann sein, wenn mehrere ähnlich gelagerte Bauvorhaben gebündelt und über eine ÖPP-Lösung realisiert werden sollen.

16. Wie wird bei ÖPP-Projekten die Umsetzung und Einhaltung des bremischen Vergabegesetzes geregelt werden?

Wenn es sich bei der Realisierung von Hochbauprojekten auf dem ÖPP-Wege um die Vergabe öffentlicher Aufträge handelt, sind die Bestimmungen des bremischen Vergabegesetzes zu beachten.

Dies ist explizit immer dann der Fall, wenn eine Eigentumsübertragung auf den Investor nicht erfolgt (wie bei der Baumaßnahme „Rockwinkel“). In anderen Konstruktionen besteht jeweils die Möglichkeit, die Einhaltung des bremischen Vergabegesetzes zum Vertragsinhalt zu machen.