

Landesrechnungshof
Sachsen Anhalt
Abt. 3, Referat 32
Abt. 4, Referat 42

Dessau-Roßlau, 08 Dez. 2009
42/202/07-bre/hab/pri/sel-kng/kön

Bericht

über die

**überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale)
mit dem Schwerpunkt
„Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten“**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	6
2. Allgemeines	8
2.1 Prüfungsauftrag, Prüfungsverlauf	8
2.2 Prüfungsumfang	9
3. Ausgangslage	11
3.1 Notwendigkeit der Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen	11
3.2 Objekte des PPP-Projektes	12
3.3 PPP-Pilotprojekt	14
3.4 Haushaltssituation, Haushaltssicherung, Haushaltskonsolidierungskonzept	15
3.5 Auswirkungen des PPP-Projektes auf den kommunalen Haushalt	20
4. Entscheidungsprozess	25
4.1 Allgemeine Einführung	25
4.2 Weitere Beauftragung externer Berater	27
4.2.1 Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs	27
4.2.2 Auffälligkeiten in den Verträgen	31
4.2.3 PPP-Projektsteuerung	32
4.2.4 Markterkundung	33
4.3 Beschlüsse des Stadtrates	34
4.4 Einbindung der Kommunalaufsichtsbehörde	36
5. Berichte zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich der Stadt Halle (Saale) für Kindertageseinrichtungen und Schulen	37
5.1 Aussagefähigkeit der vorangestellten tabellenmäßig dargestellten Zusammenfassung der Ergebnisse	38
5.2 Transaktions- und Folgekosten	39
5.2.1 Bereits entstandene Kosten	39
5.2.2 Verwaltungskosten	40
5.2.3 Transaktionskosten	40
5.3 Baukosten	41

5.3.1	Bauplanung	42
5.3.2	Herrichten und Erschließen	43
5.3.3	Bauwerk / Baukonstruktion	44
5.3.4	Außenanlagen	46
5.3.5	Ausstattung und Umzugskosten	47
5.4	Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten, Endwertausgleich	49
5.5	Bewirtschaftungskosten	51
5.5.1	Hausmeisterkosten	51
5.5.2	Reinigungskosten	53
5.5.3	Wärme-, Strom- und Wasserversorgung / Abwasserentsorgung	54
5.5.4	Müllabfuhr	57
5.6	Risikobetrachtung	58
5.6.1	Durchführung der Risikobetrachtung	59
5.6.2	Einzelfeststellungen zur Risikobetrachtung	62
5.7	Monetäre Zusammenfassung	70
5.7.1	Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte	70
5.7.2	Finanzielle Grundlage zur Durchführung der PPP-Maßnahmen	71
5.8	Grundsätzliche Bewertung zur Durchführung der PPP-Projekte	71
6.	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	73
7.	PPP-Projektverträge	75
7.1	Vergabeverfahren	75
7.2	Vertragsabschlüsse und -gestaltung	77
7.2.1	Vertragsbeirat / Schlichtung und Schiedsgerichtsklausel	78
7.2.2	Geänderte bzw. zusätzliche Leistungen	80
7.2.3	Modernisierungs- und Optimierungsmaßnahmen, Leistungsanpassungen	81
7.2.4	Übergabe bei Vertragsende	82
8.	Schlussfolgerungen	83
	Anlagen	84
	Anlage 1 - Veranschlagung im Verwaltungshaushalt	84

Anlage 2 - Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Bauplanung	85
Anlage 3 - Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für das Herrichten und Erschließen	86
Anlage 4 - Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für das Bauwerk / Baukonstruktion	87
Anlage 5 - Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Außenanlagen	88
Anlage 6 - Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Ausstattung	89
Anlage 7 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Hausmeisterkosten	90
Anlage 8 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Wärmeversorgung	91
Anlage 9 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Stromversorgung	92
Anlage 10 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Wasserver- und Abwasserentsorgung	93
Anlage 11 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Müllabfuhr	94
Anlage 12 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Reinigungsarbeiten	95
Anlage 13 - Gegenüberstellung der indizierten Gesamtrisikokosten	96
Anlage 14 - Risikoaufteilung in der PPP-Variante	97
Anlage 15 - Zusammenfassende Darstellung der noch nicht bzw. nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu gering angesetzten Kosten in den PPP-Varianten der PPP- Wirtschaftlichkeitsvergleiche	98
Anlage 16 - Gegenüberstellung der veränderten Barwerte (in Euro) des Wirtschaftlichkeitsvergleiches sowie der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Schulen und Kitas	99

Abkürzungsverzeichnis

3P	Rauschenbach & Kollegen GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, im Rahmen des 3P Beraterverbundes Mitteldeutschland
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
EVH	Energieversorgung Halle GmbH
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Kitas	Kindertageseinrichtungen (-stätten)
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPP	Öffentliche-Private-Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator (Vergleichswert Eigenrealisierung)
SchulG LSA	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
Wirtschaftlichkeitsvergleich	Bericht zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich der Stadt Halle (Saale)
WU	Bericht zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Stadt Halle (Saale) PPP-Projekte

Rechtsvorschriften in der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung

1. Zusammenfassung

zu Punkt 3.4

Public Private Partnership (PPP) als Beschaffungs- und Finanzierungsvariante für Investitionsvorhaben kann bei Einsparungen gegenüber dem konventionellen Bau und Betrieb als alternative Methode angewendet werden. PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.

Die Leistungsfähigkeit des Haushalts der Stadt Halle (Saale) war trotz eingeleiteter Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Eine konventionelle Sanierung der Schulen und Kindertageseinrichtungen war nach eigener Einschätzung der Stadt aufgrund der eingeschränkten Haushaltslage aus eigenen Mitteln bzw. durch eine Finanzierung mit Krediten nicht möglich.

zu den Punkten 4.1 und 4.2

Eine Gesamtvergabe von Beratungsleistungen zur Begleitung des Projektvorhabens nach VOF, d. h. eine europaweite Ausschreibung, hat die Stadt Halle (Saale) nicht durchgeführt.

Sie hat mit dem Verfahrensablauf der Beauftragung zur Erbringung von Vorbereitungsleistungen ohne konkrete Regelung eines finanziellen Ausgleichs die „unabdingbare Weiterbeauftragung“ angebahnt.

Sie hat des Weiteren die für die Gebäudebewertung erforderlichen Gebäudedaten teilweise nicht oder fehlerhaft übergeben und dadurch eine Bindung des Unternehmens an weitere Aufträge begünstigt, wenn nicht zusätzliche Ausgaben für den Erwerb dieser Daten anfallen sollten. Der Handlungsspielraum zur weiteren Beauftragung von externen Beratern war nunmehr wesentlich eingeschränkt.

zu Punkt 4.3

Die PPP-Projekte lösen die Finanzprobleme der Stadt Halle (Saale) nicht, vielmehr kommt es zu einer Verlagerung der finanziellen Belastungen in die Zukunft, d. h. zukünftige Generationen werden finanziell belastet.

zu den Punkten 5 bis 5.5.4

Die nach den vorliegenden einschlägigen Leitfäden zur Durchführung von PPP-Projekten geforderte Gewährleistung der Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit der PPP-Variante war im erstellten Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht hergestellt.

zu den Punkten 5.6 bis 5.6.2.8

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die Kindertageseinrichtungen und Schulen ist eine Sensitivitätsanalyse nicht bzw. nicht ausreichend durchgeführt worden. Kosten, die der öffentlichen Hand entstanden sind bzw. noch entstehen, wurden unvollständig in die Risikobetrachtung einbezogen. Durch den Ansatz relativ hoher Risikokosten in der konventionellen Variante gegenüber dem privaten Anbieter entsteht ein falsches Ergebnis im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

zu den Punkten 5.7 bis 5.7.2

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass bei gleicher Bereitstellung finanzieller Mittel in beiden untersuchten Varianten gleiche Bauzeiten und annähernd gleiche Baukosten möglich sind. Er schätzt ein, dass insgesamt kein Vorteil in der PPP-Variante gegeben ist, sondern vielmehr für die Stadt Halle (Saale) finanzielle Mehraufwendungen entstehen werden.

zu Punkt 6

Die Kosten bestimmter Kostenarten wurden gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsvergleich im PSC-Wert verändert. Ausgewiesene Effizienzsteigerungen, insbesondere bei den Schulen bis zum Vierfachen gegenüber der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, werden nicht erläutert und sind nicht nachvollziehbar. Die Verfahrensweise führt zu einem verfälschten Ergebnis der ausgewiesenen Effizienzen und lässt keine Vergleichbarkeit der Werte aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich und der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu.

zu Punkt 7.2

Die Art der Aufbewahrung der Originalverträge in ungebundener Form ist sowohl aufgrund der Vertragsdauer über die Planung und Durchführung der Sanierung bzw. Errichtung und der anschließenden fünfundzwanzigjährigen Bewirtschaftung bzw. Bauunterhaltung der Schulen und Kindertageseinrichtungen als auch wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Verträge auf den städtischen Haushalt über die gesamte Laufzeit untragbar.

Der Landesrechnungshof erwartet dringende Aufklärung, aus welchem Grund nach dem Vertragsabschluss mehrere Seiten aus den Verträgen herausgenommen bzw. ausgetauscht wurden und wer dies veranlasst hat. Umgehend ist der Originalzustand der Verträge, soweit dies noch möglich ist, wieder herzustellen. Änderungen zu einem Vertrag nach der Vertragsunterzeichnung bedürfen einer gesonderten Vereinbarung

zwischen beiden Vertragsparteien und sollten aus Rechtsgründen immer schriftlich erfolgen.

Eine Ermächtigung für die Oberbürgermeisterin, die eine Inanspruchnahme von vertraglich vereinbarten Leistungen der Projektgesellschaft vor dem Vorliegen der kommunalaufsichtlichen Genehmigung rechtfertigen würde, konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden.

zu den Punkten 7.2.1 bis 7.2.4

Durch die Vertragsgestaltung bestehen Risiken für die Stadt Halle (Saale), die zu Mehrkosten führen können. Dies betrifft insbesondere die niedrigen Schwellen für Leistungsanpassungen bzw. zusätzliche Leistungen sowie die Gewährleistung für Mängel und Schäden nach Ablauf der Verträge.

2. Allgemeines

2.1 Prüfungsauftrag, Prüfungsverlauf

Gemäß Prüfungsauftrag vom 3. Juli 2007 führte der Landesrechnungshof in der Zeit vom 15. August 2007 bis 6. März 2008 (mit Unterbrechungen) sowie am 30. Juni 2008 gemäß § 126 GO LSA örtliche Erhebungen im Rahmen einer überörtlichen Prüfung in der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten“ durch.

Im Rahmen der Prüfung hat der Landesrechnungshof die zuständigen Mitarbeiter der Stadt Halle (Saale) am 29. April 2008 und am 9. Mai 2008 schriftlich um die Bereitstellung von Unterlagen gebeten. Nach erneuter telefonischer Rückfrage des Landesrechnungshofes hat die Stadt am 16. Juni 2008 mitgeteilt, dass die betreffenden Unterlagen in dem eingeschalteten Beratungsunternehmen Dr. Tamm & Partner Bau- und Facility Management Beratung in Leipzig einsehbar sind. Die Unterlagen hat der Landesrechnungshof am 30. Juni 2008 in Leipzig geprüft.

Darüber hinaus war es der Stadt Halle (Saale) und auch dem durch die Stadt beauftragten 3P Beraterverbund Mitteldeutschland trotz mehrfacher Bitte nicht möglich, anhand eines Protokolls den Teilnehmerkreis am durchgeführten Risikoworkshop zu den Projekten Kindertageseinrichtungen und Schulen zu belegen. Mit Schreiben vom 14. Juli 2008 teilte die Stadt dem Landesrechnungshof u. a. aus „Erinnerung“ den Personenkreis der Stadt Halle (Saale) mit, der an dem Risikoworkshop teilgenommen hat, und legte ergänzende Unterlagen vor.

In den Antragsunterlagen, die das Landesverwaltungsamt zur Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit des PPP-Projektes erhielt, wurden wesentliche Einsparungen bei den Betriebskosten prognostiziert. Das Landesverwaltungsamt hatte angeregt, dass der Landesrechnungshof prüft, ob diese Einsparungen bei den Betriebskosten auch tatsächlich eingetreten sind. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war noch keine konkrete Aussage zu den tatsächlichen Betriebskosteneinsparungen möglich. Im Dezember 2007 fand die Übergabe der ersten zwei Kindertageseinrichtungen statt. Die anderen Objekte befanden sich entweder in der Bauphase oder noch vor der Realisierung der Baumaßnahmen. Der Landesrechnungshof behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt diesbezüglich Erhebungen anzustellen.

2.2 Prüfungsumfang

Die Finanzsituation der Kommunen in Sachsen-Anhalt insgesamt und insbesondere in den drei kreisfreien Städten ist angespannt. Die Stadt Halle (Saale) ist den Zwängen der Haushaltskonsolidierung ausgesetzt. Trotz der angespannten Haushaltslage hatte diese entschieden, bestimmte Vorhaben wie die Sanierung von Schulen mit voraussichtlichen Baukosten von ca. 45 Mio. Euro und die Sanierung bzw. Neuerrichtung von Kindertageseinrichtungen mit voraussichtlichen Baukosten von ca. 5 Mio. Euro zu realisieren. Hierbei handelt es sich um Investitionsmaßnahmen, die nach Einschätzung der Stadt Halle (Saale) im Rahmen der Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben unbedingt notwendig sind. Nach eigener Einschätzung der Stadt war eine konventionelle Realisierung nicht möglich. Daher sollten die Investitionen als PPP durchgeführt werden. Die im Zusammenhang mit PPP geplanten Zahlungsverpflichtungen müssen trotzdem mit der dauernden Leistungsfähigkeit in Einklang stehen.

Mit der Prüfung sollte aufgezeigt werden, ob die Stadt Halle (Saale) ihre Haushaltswirtschaft gemäß § 90 Abs. 1 GO LSA so plant und führt, dass trotz der langfristigen Bindung durch PPP-Projekte die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist und die PPP-Projekte den Anforderungen, die sich aus dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 90 Abs. 2 GO LSA ergeben, gerecht werden. Ziel der Prüfung ist es, an Hand ausgewählter PPP-Projekte festzustellen, ob die dafür eingesetzten Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden.

Schwerpunkte der Prüfung waren insbesondere:

- Auswahlkriterien für die PPP-Projekte,
- Auswahl des Beratungsunternehmens für Machbarkeitsstudie,
- Aufstellung der Machbarkeitsstudien,

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Auswahl der Bieter für die PPP-Projekte,
- Auswahl des Beratungsunternehmens für die Erarbeitung des PPP-Projektvertrages,
- Verteilung der wirtschaftlichen Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner,
- Gestaltung der PPP-Projektverträge,
- Veranschlagung der Maßnahmen,
- Bauanträge,
- Beteiligung der Bauverwaltung,
- Bewilligung der Zuwendung durch das Land.

Nach Auffassung aller Rechnungshöfe ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme über den gesamten Lebenszyklus von entscheidender Bedeutung für die Anwendung von PPP. Die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune muss als Voraussetzung erhalten bleiben. Den PPP-Task Force des Bundes und des Landes wurden Koordinierungsfunktionen übertragen. Sie begleiten u. a. kommunale Pilotprojekte. Dabei haben sie die Zielstellung, den Anteil an PPP-Vorhaben zu erhöhen.

Mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz des Bundes vom 1. September 2005 wurden rechtliche Rahmenbedingungen mit dem Ziel erlassen, vermeintliche Hemmnisse zu beseitigen.

Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat am 7. September 2006 Empfehlungen für Standards bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschlossen, die sich im Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ wiederfinden. Dieser Leitfaden wurde den Kommunen zur Anwendung empfohlen.

Grundlagen für die Prüfung waren insbesondere

- Leitfaden des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „PPP im öffentlichen Hochbau“, Band I bis IV, August 2003,
- Leitfaden des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: „Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Public Private Partnership-Modellen im kommunalen Hoch- und Tiefbau“ (PPP-Schulstudie), Leitfaden I bis V, Mai 2007,
- PPP Task Force im BMVBS und PPP-Task Force NRW: „PPP im Hochbau“, Vergaberechtsleitfaden, August 2007,

- Public Private Partnership-Initiative NRW: Public Private Partnership im Hochbau, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, November 2003,
- Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, erstellt unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“,
- Technische Universität Bergakademie Freiberg, Erstellung eines Gerüsts für einen Public Sector Comparator bei vier Pilotprojekten im Schulbereich, Forschungsendbericht, Stand: 23.07.2003,
- Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) in der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung,
- Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung,
- RdErl. MI v. 24.09.2004 (Haushaltskonsolidierung),
- RdErl. MI v. 08.01.2007 zur Handhabung öffentlich-privater Partnerschaft durch Kommunen in Sachsen-Anhalt,
- Hinweise des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt zur Behandlung von PPP auf kommunaler Ebene (RdErl. v. 28.04.2004).

Die aufgeführten Grundlagen waren für die Prüfung insgesamt maßgebend. Falls Grundlagen im Prüfungsbericht Berücksichtigung fanden, obwohl die betreffende Projektphase vor der Veröffentlichung der betreffenden Unterlagen lag, werden diese nicht angewandt.

3. Ausgangslage

3.1 Notwendigkeit der Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulen

Die Schulträger haben nach § 64 Abs. 1 SchulG LSA das Schulangebot und die Schulanlagen im erforderlichen Umfang vorzuhalten, mit der notwendigen Einrichtung auszustatten und ordnungsgemäß zu unterhalten sowie unter Berücksichtigung der Ziele der Schulentwicklungsplanung aufzuheben oder einzuschränken. Schulträger sind für die Grundschulen die Gemeinden und für die anderen Schulformen die Landkreise und die kreisfreien Städte gemäß § 65 Abs. 1 und 2 SchulG LSA.

Die kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nach § 14 Kinderförderungsgesetz (KiföG) für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von

Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Kindertageseinrichtungen verantwortlich. Die Lage, das Gebäude, die Räumlichkeiten, die Außenanlagen und die Ausstattung der Tageseinrichtung sollen so beschaffen sein, dass die Gesamtentwicklung der Kinder altersgerecht gefördert werden kann und durch allgemeine und erzieherische Hilfen und Bildungsangebote die körperliche, geistige und seelische Entwicklung der Kinder anregt, ihre Gemeinschaftsfähigkeit fördert und Benachteiligungen ausgleicht.

Im Jahr 2005 bewirtschaftete die Stadt Halle (Saale) 76 Schulen und 52 Kindertageseinrichtungen in städtischer Trägerschaft. Der bauliche Zustand vieler dieser Schulen und Kindertageseinrichtungen war durch erhebliche bauliche Mängel und Auflagen in den Bereichen Brandschutz, Hygiene und Sicherheit geprägt. An einigen Einrichtungen wurden in den letzten Jahren verschiedene Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. An vielen Objekten bestand jedoch ein erheblicher Investitionsstau, da der Umfang der bisher durchgeführten Baumaßnahmen wesentlich geringer als der erforderliche Investitionsbedarf ausgefallen war. Die Stadtverwaltung hatte im September 2005 einen Investitionsbedarf von

- 125 Mio. Euro für Schulen, Turnhallen und weitere Leistungen an diesen Gebäuden,
 - 31 Mio. Euro für kommunale Kindertageseinrichtungen und
 - 20 Mio. Euro für Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft
- ermittelt.

3.2 Objekte des PPP-Projektes

Das PPP-Teilprojekt Kindertageseinrichtungen hat ein Gesamtvolumen von ca. 23 Mio. Euro über die Laufzeit von 25 Jahren, davon Baukosten von ca. 8 Mio. Euro. Das Gesamtvolumen bei dem PPP-Teilprojekt Schulen beträgt ca. 150 Mio. Euro, davon Baukosten von ca. 50 Mio. Euro.

Nachstehend aufgeführte Objekte sind in das PPP-Projekt eingebunden.

Kindertageseinrichtungen:

Objekt 1 - Kindertageseinrichtung Krähenberg

Abriss und Ersatzneubau sowie Gestaltung der Außenanlage; Ausstattung
Ausführungszeitraum: 01/2008 bis 12/2008

Objekt 2 - Kindertageseinrichtung Sonnenschein

Abriss und Ersatzneubau sowie Gestaltung der Außenanlage; Ausstattung

Ausführungszeitraum: 02/2007 bis 12/2007

Objekt 3 - Kindertageseinrichtung Wunderpferdchen
 Generalsanierung und Standortoptimierung; Gestaltung der Außenanlage;
 Ausstattung

Ausführungszeitraum: 02/2007 bis 12/2007

Objekt 4 - Kindertageseinrichtung Georg-Friedrich Händel
 Abriss und Ersatzneubau sowie Gestaltung der Außenanlage; Ausstattung
 Ausführungszeitraum: 01/2008 bis 12/2008

Schulen:

Objekt 1 - Kooperative Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“
 Sanierung Haus A und Grundschule „Lilienstraße“; Neubau Hort

Objekt 2 - Kooperative Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“
 Sanierung Haus B und Haus C

Objekt 3 - Kooperative Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“
 Abbruch Haus D und Turnhalle MT 90;
 Turnhallenneubau 3-Feld-Halle; Neubau Speisebereich und Hort;
 Anpassung Außenanlagen und Gestaltung einer Kleinsportfläche
 (Objekte 1 bis 3 als Ganztagschule Bestandteil des IZBB)
 Objekte 1 bis 3 - Ausführungszeitraum: 08/2007 bis 07/2008

Objekt 4 - Grundschule „Ulrich von Hutten“
 Innensanierung des Schulgebäudes unter Berücksichtigung des Hortes;
 Abriss des Funktionstraktes der Altbauturnhalle und Ersatzneubau;
 Gestaltung der Außenanlagen und Kleinsportfläche
 Ausführungszeitraum: 08/2008 bis 07/2009

Objekt 5 - Giebichenstein-Gymnasium „Thomas Müntzer“
 Sanierung Haus 2; Bau unterhaltende Maßnahmen Haus 1;
 Turnhallenabbruch KT 60; Turnhallenneubau 2-Feld-Halle;
 Gestaltung der Außenanlagen und der Kleinsportfläche
 Ausführungszeitraum: 08/2008 bis 07/2009

Objekt 6 - Grundschule „Neumarkt“
 Sanierung Schulgebäude unter Berücksichtigung des Hortes;
 Sanierung Turnhalle; Anpassung der Außenanlagen
 Ausführungszeitraum: 08/2008 bis 07/2009

Objekt 7 - Schule für Lernbehinderte „Pestalozzischule“
 Fertigstellung Innensanierung II./III. Bauabschnitt;
 Gestaltung des Schulhofes und einer Kleinsportfläche

Ausführungszeitraum: 08/2008 bis 07/2009

Objekt 8 - Grundschule „Wittekind“

Sanierung Schulgebäude mit Hortintegration; Sanierung Doppeltumhalle
Altbau;

Abbruch Hort; Gestaltung der Außenanlagen

Ausführungszeitraum: 08/2007 bis 07/2008

Objekt 9 - Berufsbildende Schule V, Außenstelle Klosterstraße 9

Fertigstellung Innensanierung Haus 2 inkl. Turnhalle und Aula;

Gestaltung der Außenanlagen

Ausführungszeitraum: 08/2007 bis 07/2008

Objekt 10 - Sekundarschule Hemingwaystraße (alt: Heinrich Heine)

Sanierung Schulgebäude; Abriss Turnhalle MT 90 und Neubau Turnhalle;

Gestaltung Außenfläche und Modernisierung der Kleinsportfläche

(als Ganztagschule Bestandteil des IZBB)

Ausführungszeitraum: 08/2007 bis 07/2008

3.3 PPP-Pilotprojekt

Die Voraussetzungen für jede Form von PPP-Projekten, somit auch für das Pilotprojekt der Stadt Halle (Saale), sind aus Sicht des Landesrechnungshofes die Notwendigkeit des Projektes (Bedarf) und seine Finanzierbarkeit. „Projekte, die aus den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln nicht konventionell finanziert werden können, dürfen ebenso wenig alternativ finanziert werden.“¹

Auf Antrag der Stadt Halle (Saale) wurde das PPP-Projekt sowohl vom Finanzministerium des Landes Sachsen-Anhalt als auch von der PPP-Task Force des Bundes als Pilotprojekt ausgewählt und fachlich sowie finanziell unterstützt.

Die Pilotprojektvereinbarung über Sanierung und Betrieb von Schulen und Kindertageseinrichtungen wurde am 27. Juli 2005 zwischen der Stadt und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unterzeichnet. Nach Anerkennung als PPP-Pilotprojekt wurden der Stadt Fördermittel des Bundes von bis zu 120.000 Euro und gemäß dem Vertrag zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle (Saale) vom 29.07.2005/01.08.2005 Fördermittel des Landes in Höhe von 71.250 Euro für die Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsgutachtens sowie die Begleitung der Vergabe durch externe Berater bewilligt. Die Fördermittel gelangten im September und Dezember 2005 zur Auszahlung. Dafür hat die Stadt die gesammelten Erfahrungen und

¹ Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 03. und 04. Mai 2006 in München, hier Beschluss „ÖPP“

gewonnenen Erkenntnisse zukünftigen Trägern ähnlicher Projekte zur Verfügung zu stellen. Den Antrag auf Gewährung von Fördermitteln stellte die Stadt am 26. Juli 2005. Zu dieser Zeit war ein Teil der zu fördernden Leistungen erbracht. Anhand der Aktenlage ist davon auszugehen, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich bereits am 25. Juli 2005 abgeschlossen worden ist.

3.4 Haushaltssituation, Haushaltssicherung, Haushaltskonsolidierungskonzept

Die Stadt Halle (Saale) befindet sich in der Haushaltssicherung. Es galt nachzuweisen, dass sie trotz der Durchführung von PPP-Projekten und der damit künftigen Belastung des kommunalen Haushaltes in der Lage sein wird, in dem gesetzlich vorgeschriebenen Zeitraum einen ausgeglichenen Haushalt zu erlangen und die gesetzlichen Pflichtaufgaben zu erfüllen. PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.

Die Haushaltskonsolidierung muss den gesetzlichen Anforderungen (§ 92 Abs. 3 GO LSA) entsprechen und die PPP-Raten müssen in der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs enthalten sein. Auch die Folgekosten (mitunter für 25 bis 30 Jahre) sind zu berücksichtigen.

In der Prüfung zur Haushaltskonsolidierung im Jahr 2005 hatte der Landesrechnungshof festgestellt (Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt Konsolidierung des Haushaltes vom 28. September 2006), dass das Konzept der Stadt Halle (Saale) den Anforderungen, die an ein Konsolidierungskonzept gestellt werden, nicht gerecht wurde.

Die Stadt Halle (Saale) hatte im Jahr 2003 für die dringend erforderliche Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen die Möglichkeit einer Realisierung über eine Öffentlich-Private Partnerschaft aufgegriffen. In diesem Zeitraum war die Leistungsfähigkeit des städtischen Haushaltes bereits stark eingeschränkt.

Im Jahr 2001 entstand im Verwaltungshaushalt der Stadt ein Fehlbetrag, der nur durch eine Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage gedeckt werden konnte. Ab dem Jahr 2002 hat die Stadt Halle (Saale) weder die Haushaltspläne ausgeglichen aufgestellt noch einen Ausgleich bei den Jahresrechnungen erreicht. Der Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt stieg hierbei stetig von 34,6 Mio. Euro im Jahr 2002 auf kumulierte (unter Einbeziehung der Fehlbeträge der Vorjahre) 229,7 Mio. Euro im Jahr 2005 an.

Der Haushaltsplan 2006 wies ein strukturelles Defizit von 56,4 Mio. Euro aus. Unter Einbeziehung der festgestellten Fehlbeträge seit 2002 wurde ein Gesamtdefizit in Höhe von 265,5 Mio. Euro festgestellt. Im Haushaltsplan für das Jahr 2007 konnte das strukturelle Defizit auf 38,3 Mio. Euro verringert werden, der Gesamtfehlbedarf stieg jedoch auf 324,4 Mio. Euro an. Somit bestand aus den Jahren 2002 bis 2005 insgesamt ein Soll-Fehlbetrag in Höhe von 229,7 Mio. Euro. Für das Jahr 2006 war ein Soll-Fehlbedarf in Höhe von 56,4 Mio. Euro ausgewiesen. Durch vorgesehene Vermögensveräußerungen und die Einbeziehung des zwar unausgeglichenen aber im Vergleich zum Planansatz verbesserten Rechnungsergebnisses 2006 sollte nach dem Haushaltsplan 2007 der voraussichtliche Fehlbedarf auf 280 Mio. Euro reduziert werden.

Der Stadtrat hatte im Mai 2002 einen Eckwertebeschluss über die in den einzelnen Konsolidierungsfeldern zu erbringenden Einsparungen gefasst. Zeitgleich mit dem Nachtragshaushalt 2002 beschloss der Stadtrat im November 2002 ein Haushaltskonsolidierungskonzept. Diesem folgten aufgrund der unausgeglichenen Haushaltsplanung auch in den nächsten Jahren weitere Haushaltskonsolidierungskonzepte. Die Stadt Halle (Saale) leitete verschiedene Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung ein. Diese Maßnahmen erbrachten jedoch keinen ausreichenden Beitrag zur Wiedererlangung der dauernden Leistungsfähigkeit des Haushalts (vgl. auch Bericht LRH - s. S. 16).

Mit dem Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2008 bis 2014 beabsichtigt die Stadt Halle (Saale), im Jahr 2010 das strukturelle Defizit abzubauen und im Haushaltsjahr 2012 den Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Verwaltung hat sich bei der Aufstellung des Haushaltes 2008 an den vom Stadtrat am 18. Juli 2007 festgelegten Eckwerten für das Haushaltsjahr 2008 orientiert.

Die detaillierte Haushaltsplanung 2008 weist gegenüber den Festlegungen des Eckwertebeschlusses eine Reduzierung des Fehlbedarfs um 1,6 Mio. Euro auf 13,0 Mio. Euro im Verwaltungshaushalt aus, wobei Einsparungen aus Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 10,0 Mio. Euro in die Haushaltsplanung 2008 eingeflossen sind. Auf der Grundlage der Jahresrechnung 2006 ergibt sich damit für die Jahre 2002 bis 2008 ein Gesamtfehlbedarf von 293,2 Mio. Euro. Der Gesamtfehlbedarf umfasst hierbei einen zum 31. Dezember 2006 festgestellten Fehlbetrag von 265,5 Mio. Euro und einen strukturellen Fehlbedarf des Haushaltsplanes 2007 von 38,3 Mio. Euro. Nach der Haushaltsplanung 2008 sollte der Gesamtfehlbedarf durch

vorgesehene Vermögensveräußerungen und Gewinnausschüttungen zum Abbau der Altdefizite auf 260,3 Mio. Euro reduziert werden.

Die Stadt Halle (Saale) konnte seit dem Haushaltsjahr 1997, als Einnahmen aus dem Verkauf von EVH-Anteilen in Höhe von 53,7 Mio. Euro der Allgemeinen Rücklage zugeführt worden waren, keine weitere Rücklagenzuführung vornehmen.

Während in den Jahren 2002 und 2003 Mittel aus der Rücklage u. a. für investive Maßnahmen im Schulbereich noch entnommen werden konnten, kann der Mindestbestand in der Allgemeinen Rücklage seit dem Jahr 2006 nicht mehr vorgehalten werden. Dieser Bestand wurde für dringende Investitionen aufgelöst. Der noch im Jahr 2008 vorhandene Bestand aus dem Verkauf von EVH-Anteilen ist für Investitionen im Straßenbereich bis einschließlich des Jahres 2010 vorgesehen.

Im Zeitraum vom 31. Dezember 2001 bis 31. Dezember 2007 konnte die Stadt Halle (Saale) die Netto-Verschuldung kontinuierlich von 340,8 Mio. Euro auf 278,7 Mio. Euro verringern. Der Haushaltsplan 2008 weist zum Jahresende 2008 eine geplante Verschuldungshöhe von 266,0 Mio. Euro aus. Auch für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 sind keine neuen Kreditaufnahmen vorgesehen, so dass sich aufgrund der planmäßigen Tilgung der Schuldenstand weiter verringern soll.

Dieser scheinbar positiven Entwicklung der Verschuldung stand die Inanspruchnahme von Kassenkrediten gegenüber. Der (genehmigte) Höchstbetrag für Kassenkredite wurde von 20 Mio. Euro im Jahr 2002 auf 90 Mio. Euro bzw. 150 Mio. Euro in den beiden folgenden Jahren erhöht. Ab dem Jahr 2005 wurde das Kassenkreditlimit auf 350 Mio. Euro festgelegt.

Die Stadt Halle (Saale) hat ab dem Haushaltsjahr 2003 Kassenkredite in Anspruch genommen. Der Umfang der in Anspruch genommenen Kassenkreditmittel erhöhte sich hierbei fast stetig bis Ende Januar 2007. Im Jahr 2007 konnte die Stadt die Kassenkredithöhe relativ stabil halten - mit 243,2 Mio. Euro zum 31. Dezember 2007 etwa auf dem Niveau zum Ende des Vorjahres. Trotzdem erreichen die Kassenkredite damit fast die Höhe der „echten“ Schulden.

Die Stadt Halle (Saale) hat für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 Erlöse aus dem Verkauf von städtischem Vermögen, insbesondere aus der Veränderung der Gesellschaftsstrukturen der beiden städtischen Wohnungsgesellschaften, eingeplant. Hierbei hat die Stadt im Jahr 2008 Einnahmen aus der Veräußerung von städtischem Vermö-

gen in Höhe von 52,4 Mio. Euro vorgesehen, von denen 28,1 Mio. Euro dem Verwaltungshaushalt zum Abbau der Altdefizite zugeführt werden sollen.

Die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommune im investiven Bereich verschlechterte sich seit dem Jahr 2001 ständig. So legte die Stadt in der Beschlussvorlage „Wirtschaftlichkeitsstudie für PPP-Projekt“ (Nr. IV/2004/04487) des Ausschusses für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften im September 2004 dar, dass eine konventionelle Sanierung der unabdingbaren Einrichtungen im Schul- und Kindertagesstättenbereich zeitnah aufgrund der Haushaltslage nicht möglich sei. Die Durchführung eines PPP-Projektes wurde als alternative Gestaltung dargestellt, die darüber hinaus noch zu Einsparungen von 15 - 20 Prozent führen soll. Für die Umsetzung von PPP wurden zu diesem Zeitpunkt Baukosten von ca. 41 Mio. Euro im Schulbereich und ca. 18 Mio. Euro im Kindertagesstättenbereich geplant.

Die Leistungsfähigkeit des Haushalts der Stadt Halle (Saale) war trotz eingeleiteter Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Eine konventionelle Sanierung der Schulen und Kindertageseinrichtungen war nach eigener Einschätzung der Stadt aufgrund der eingeschränkten Haushaltslage aus eigenen Mitteln bzw. durch eine Finanzierung mit Krediten nicht möglich.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Public Private Partnership bei Einsparungen gegenüber dem konventionellen Bau als alternative Methode angewendet werden kann. Wenn sich jedoch die öffentliche Hand die PPP-Projekte konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziell die Projekte leisten.

Die Stadt Halle (Saale) hat die vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig genug umgesetzt (siehe dazu Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt Konsolidierung des Haushaltes vom 28. September 2006 des Landesrechnungshofes).

Die Stadt konnte ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, gemäß § 90 Abs. 3 GO LSA den Haushaltsplan des Jahres 2006 in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Da ihr dieser Haushaltsausgleich nicht gelungen war, musste gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA dem Haushaltsplan ein verbindliches Haushaltskonsolidierungskonzept beigefügt werden. Dieses mit der Haushaltssatzung 2006 vorgelegte fortgeschriebene Haushaltskonsolidierungskonzept für die Jahre 2006 - 2012 (Stand: Mai 2006) entsprach nicht

den gesetzlichen Regelungen. Den gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA geforderten Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt, spätestens aber im fünften auf das letzte Finanzplanungsjahr folgende Jahr, konnte die Stadt nicht aufzeigen. Es war sogar ein Anstieg des strukturellen Defizits ab dem Jahr 2010 zu verzeichnen (vgl. S. 17).

Das Landesverwaltungsamt hatte in Anbetracht des nicht den gesetzlichen Regelungen entsprechenden Haushaltskonsolidierungskonzeptes die Haushaltssatzung des Jahres 2006 nur unter besonderen Auflagen nicht beanstandet. Unter den Ziffern 2 und 3 wurde Folgendes verfügt:

(2) „Es wird angeordnet, dass die Stadt Halle (Saale) bis spätestens zum 30.04.2007 ergänzende Maßnahmen zum Haushaltskonsolidierungskonzept zu beschließen hat, durch die das Entstehen struktureller Fehlbedarfe spätestens ab dem Jahr 2009 vermieden wird. Der Beschluss ist dem Landesverwaltungsamt unverzüglich nach der Beschlussfassung zur Bestätigung der Erfüllung der Anordnung vorzulegen.“

(3) „Es wird angeordnet, dass die Stadt Halle (Saale) bis spätestens zum 31.07.2007 dem Landesverwaltungsamt gutachterlich den Nachweis zur Erzielbarkeit der erwarteten Erlöse von 348 Mio. EUR aus der Veränderung der Gesellschafterstrukturen bei den beiden städtischen Wohnungsgesellschaften zu erbringen hat. Der Beschluss über die umzusetzende Variante ist bis zum 31.10.2007 vom Stadtrat zu fassen und mir sodann vorzulegen.“

Das Landesverwaltungsamt hatte dem Ministerium des Innern mehrfach, zuletzt am 1. Februar 2007, zum Stand des Genehmigungsverfahrens für die PPP-Projekte berichtet, und war zu der Einschätzung gelangt, dass die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Genehmigung nicht vorliegen würden. Eine Genehmigung der PPP-Geschäfte erachtete das Landesverwaltungsamt daher ausdrücklich für rechtswidrig.

Die kommunalaufsichtliche Genehmigung für die Sanierung und Bewirtschaftung von Schulen und Kindertageseinrichtungen vom 2. Februar 2007 erteilte das Landesverwaltungsamt auf ausdrückliche Weisung des Ministeriums des Innern. Die Genehmigung wurde unter die aufschiebende Bedingung gestellt, dass die in der Verfügung vom 8. Dezember 2006 zur Haushaltssatzung 2006 getroffenen Anordnungen unter Ziffern 2 und 3 fristgerecht und vollumfänglich erfüllt werden. Erst zu diesem Zeitpunkt, also mit Erfüllung der Anordnungen, hätte die Stadt Halle (Saale) die PPP-Projekte beginnen dürfen.

Mit Schreiben vom 6. Februar 2007 hat das Landesverwaltungsamt die mit den Genehmigungen verbundene aufschiebende Bedingung widerrufen. Gleichzeitig ordnete es an, dass die Stadt Halle (Saale) die in der Verfügung vom 8. Dezember 2006 zur Haushaltssatzung 2006 unter Ziffer 2 getroffene Anordnung bis zum 30. April 2007 zu erfüllen hat.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass angesichts der äußerst prekären Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) und des bislang mangelnden Konsolidierungswillens der Stadt die Genehmigungen zu diesem Zeitpunkt nicht hätten erteilt werden dürfen. Angesichts der Weisung des Ministeriums des Innern war die Entscheidung des Landesverwaltungsamtes, die Genehmigungen mit einer aufschiebenden Bedingung zu versehen, nachvollziehbar. Der Widerruf der Anordnung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit dem geltenden Recht nicht vereinbar.

3.5 Auswirkungen des PPP-Projektes auf den kommunalen Haushalt

Jede Kommune, welche ein PPP-Projekt realisieren möchte, hat einen leistungsfähigen Haushalt gemäß Runderlass des MI vom 28.04.2004 (Az: 32.2-01432) vorzuweisen. Vom Leistungsentgelt für das jeweilige PPP-Projekt sind gemäß § 1 Abs. 1 GemHVO der vermögenswirksame Teil (Tilgungsleistungen) im Vermögenshaushalt und der laufende Aufwand (Bewirtschaftungs-, Zins-, Versicherungs-, Personalkosten u. a.) im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Hierbei ist der vermögenswirksame Teil des Leistungsentgeltes im Verwaltungshaushalt gemäß § 22 Abs. 1 GemHVO zu erwirtschaften und dem Vermögenshaushalt zuzuführen.

Die getrennte Veranschlagung ist für die Zweckbindung, die sich aus den Zuwendungsrichtlinien (Zuwendungsbescheid) ergibt, und auch für statistische Erhebungen erforderlich. Zudem sind die PPP-Projekte im Vorbericht des Haushaltsplanes zu erläutern.

Während der gesamten Vertragslaufzeit ist das PPP-Projekt im Haushalt klar darzustellen, so dass die Belastung künftiger Haushalte deutlich erkennbar wird. Nur auf diese Weise kann verdeutlicht werden, welche Auswirkungen PPP-Projekte auf den Haushalt haben.

Im Haushalt der Stadt Halle (Saale) für das Jahr 2008 wurden die PPP-Raten im Verwaltungshaushalt veranschlagt. Im Vermögenshaushalt waren neben den investiven Haushaltsansätzen für den Erwerb beweglicher Sachen des Anlagevermögens, Lehr-,

Lern- und Unterrichtsmitteln und Spiel- und Sportgeräten lediglich die Investitionszuschüsse ausgewiesen, die vom Land Sachsen-Anhalt als Zuwendungen gemäß des Sonderprogramms des Bundes „Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB) gewährt wurden.

Mit den durch die Stadt zu zahlenden Raten werden sowohl die Investitionskosten als auch die Kosten der Unterhaltung und Betreibung der Einrichtungen über einen Zeitraum von 25 Jahren gedeckt. Eine getrennte Veranschlagung der Leistungsentgelte im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist künftig zu beachten.

Zu dem Argument der Stadt, dass ein Vorteil von PPP in der Erfassung und Darstellung des gesamten Lebenszyklus des Projektes besteht, merkt der Landesrechnungshof an, dass mit der Einführung der Doppik eine vergleichbare transparente Erfassung im kommunalen Haushalt stattfinden wird.

Die Stadt Halle (Saale) wird in absehbarer Zeit ihre Haushaltsführung von der Kameralistik auf die Doppik umstellen. Eine kommunale Bilanz ist zu erstellen. Kommunales Vermögen ist zu bewerten. Die Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) hat auch Auswirkungen auf die Zweckverbände und Eigenbetriebe. Eigenbetriebe haben das Wahlrecht, ihre Haushalts- und Rechnungsführung auf NKHR umzustellen. Die Einführung des NKHR im zuständigen Eigenbetrieb für die Kindertageseinrichtungen hätte weitreichende Konsequenzen für den Eigenbetrieb, der bis zur Umstellung sein Rechnungswesen nach dem Eigenbetriebsgesetz zu führen hat.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Halle (Saale), in Eigenbetrieben das NKHR einzuführen, um den sonst entstehenden Mehraufwand bei den künftigen gemeinsamen Abschlüssen zu vermeiden und eine bessere Vergleichbarkeit mit der Aufgabenwahrnehmung in der eigenen Verwaltung zu erreichen.

Kindertageseinrichtungen:

Das Land Sachsen-Anhalt beteiligt sich an den Kosten der Tagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und in -pflegeeinrichtungen.

Die Stadt Halle (Saale) als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe hatte in den Haushaltsplänen 2007 und 2008 Zuweisungen vom Land für Kindertageseinrichtungen in kommunaler und freier Trägerschaft in Höhe von 13,7 Mio. Euro und 14,3 Mio. Euro eingestellt. Für den Betrieb der kommunalen Kindereinrichtungen hat die Stadt für den

Eigenbetrieb Kindertagesstätten Zuschüsse aus ihrem Haushalt von jeweils 17,7 Mio. Euro und für die Einrichtungen in freier Trägerschaft von jeweils 23,5 Mio. Euro vorgesehen. Aus diesen Zuschüssen begleicht der Eigenbetrieb einen Teil der PPP-Raten.

Der Eigenbetrieb Kindertagesstätten hatte gemäß den Erläuterungen zum Wirtschaftsplan des Jahres 2007 die PPP-Raten in einen Finanz-, Reinvestitions- und Bewirtschaftungsteil gegliedert und im Erfolgs- und Vermögensplan als auch im Finanzplan für die Wirtschaftsjahre 2007 bis 2011 berücksichtigt. Die Kalkulation der PPP-Raten erfolgte unter Berücksichtigung von Fördermitteln. Der Anteil für die Erstsanierung wurde bzw. wird im Zeitpunkt der Übergabe in voller Höhe als Anschaffungskosten aktiviert und abgeschrieben.

Die Sanierung der Kindereinrichtung Wunderpferdchen und der Ersatzneubau für die Einrichtung Sonnenschein wurden im Dezember 2007 fertig gestellt und für die Benutzung übergeben. Die bauliche Fertigstellung der beiden anderen Einrichtungen war für Ende 2008 geplant und ist in der Zwischenzeit erfolgt.

Schulen:

Die Fertigstellung der Sanierung der ersten fünf Schulen an vier Schulstandorten war für den Sommer 2008 vorgesehen. Die Sanierung von Schulen mit Hilfe von Public Private Partnership ist erstmalig im Haushaltsplan 2008 der Stadt Halle (Saale) berücksichtigt worden. Im Einzelplan 2 sind für die Schulen, welche im Rahmen des PPP-Modells saniert werden, ab dem Haushaltsjahr 2008 eigene Unterabschnitte ausgewiesen (siehe Anlage 1).

Für die Schulen, bei denen im Sommer 2008 die PPP-Sanierung abgeschlossen sein sollte, sind in den entsprechenden Unterabschnitten der Schulen im Verwaltungshaushalt 2008 unter der Gruppierungsnummer 530800 PPP-Raten eingestellt. Diese Haushaltsansätze enthalten jeweils die in § 8 des PPP-Vertrages für Schulen der Stadt Halle (Saale) vom 15. Dezember 2006 festgelegte Vergütung für die Bau- und Finanzierungsleistungen entsprechend den Anlagen 12.1 bis 12.10 des Vertrages, die Reinvestitions-/ Bauunterhaltungsrate, die Bewirtschaftungsrate, die Medienver- und Entsorgungsrate und die Gemeinkostenrate. Die Vergütungsbestandteile Reinvestitions-/ Bauunterhaltungsrate, Bewirtschaftungsrate, Medienver- und Entsorgungsrate und Gemeinkostenrate sind entsprechend den Festlegungen des § 9 des Vertrages zu indizieren und fortzuschreiben. Der Fachbereich Schulen, Sport und Bäder fertigte hierzu einen Zeitrahmen für die Neuberechnungen dieser Vergütungsbestandteile im Jahr 2008 und den Folgejahren an.

Im Haushaltsjahr 2008 ist in den Unterabschnitten, welche für die PPP-Schulobjekte neu gebildet wurden bzw. in denen diese Schulobjekte bis einschließlich des Haushaltsjahres 2007 geführt wurden, insgesamt eine Erhöhung der Zuschüsse für diese Unterabschnitte zu verzeichnen, was nach Aussagen des Fachbereiches Schule, Sport und Bäder durch die Einstellung der PPP-Raten als auch Erhöhungen von Betriebskosten bedingt ist.

Während im Finanzplan die Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand (Gruppierungsnummern 50 - 66) von 82,0 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 84,2 Mio. Euro im Jahr 2009 ansteigen, ist eine Verringerung der Ausgaben auf 77,4 Mio. Euro im Jahr 2012 vorgesehen.

Die Stadt Halle (Saale) hat nach den Erläuterungen zur Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2012 in die Ausgabenentwicklung des sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwandes neben den Konsolidierungsmaßnahmen wie der Flächenreduzierung im Gebäudemanagement und Einsparungen für die Oberflächenentwässerung auch die Aufwendungen der Schulbausanierungen im Rahmen des PPP-Projektes berücksichtigt.

Im Stellenplan 2008 der Stadt Halle (Saale) sind die Stellen

- eines Vertragsbeauftragten Koordinators oder einer Vertragsbeauftragten Koordinatorin PPP mit der Entgeltgruppe E11 und
- eines Beauftragten oder einer Beauftragten für Baukoordination von PPP mit der Entgeltgruppe E10

ausgewiesen. Die Stelle mit der Entgeltgruppe E11 wurde ab Juni 2007 neu geschaffen. Für die Stelle mit der Entgeltgruppe E10 wurde im September 2007 in einem anderen Unterabschnitt eine Stelle gestrichen. Beide Stellen sind besetzt. Die hierfür erforderlichen Personalausgaben werden im Unterabschnitt 2000 - Schulverwaltung - aus dem Sammelnachweis (SN 400000) gedeckt.

Der Landesrechnungshof kann nach der Fertigstellung der ersten PPP-Schulsanierungen im Haushaltsplan 2008 zunächst nur eine Erhöhung der Zuschüsse für diese Schulen feststellen. In der Finanzplanung ist ein leichter Rückgang der Ausgaben für den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand ausgewiesen. Inwieweit diese Annahmen realistisch sind, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht belastbar bewertet werden.

Somit lässt sich nach dem vorliegenden Haushaltsplan 2008 und der Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2011 über die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte noch keine Aussage ableiten. Die Wirksamkeit der PPP-Maßnahmen kann erst nach einigen Jahren beurteilt werden. Der Landesrechnungshof behält sich deshalb weitere Prüfungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausdrücklich vor.

Im Vermögenshaushalt sind bei der Kooperativen Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“ und der Sekundarschule „Heinrich Heine“ Zuweisungen des Landes aus dem Sonderprogramm des Bundes „Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung“ in Höhe von 4.244.500 Euro bzw. 2.914.500 Euro und Investitionszuschüsse an den PPP-Partner von 4.018.700 Euro bzw. 2.859.100 Euro veranschlagt. Für diese beiden und die anderen im Rahmen des PPP-Projekts zu sanierenden Schulen sind im Vermögenshaushalt weiterhin insgesamt folgende investive Haushaltsansätze für das Haushaltsjahr 2008 ausgewiesen:

- | | |
|--|--------------|
| - Erwerb beweglicher Sachen des Anlagevermögens: | 700.700 Euro |
| - Lehr-, Lern- und Unterrichtsmittel: | 127.400 Euro |
| - Spiel- und Sportgeräte: | 60.000 Euro |

Im Rahmen des PPP-Vertrages für die Schulen ist die Bereitstellung von beweglicher Ausstattung durch die Projektgesellschaft nicht vorgesehen.

Im Investitionsprogramm der Jahre 2007 bis 2011 sind im Jahr 2009 für den Erwerb beweglicher Sachen an Schulen des PPP-Projektes insgesamt 175.000 Euro enthalten.

Die Landesregierung hat für die Genehmigung von PPP-Vorhaben Vorgaben für „Die Handhabung öffentlich-privater Partnerschaft durch Kommunen in Sachsen-Anhalt“ (Runderlass des MI vom 08.01.2007) festgelegt. Hiernach muss für die Veranschlagung im kommunalen Haushalt, soweit es möglich ist, bei den zu zahlenden und zu vereinnahmenden Beträgen danach unterschieden werden, welchem Sektor sie sachlich zuzuordnen sind.

Im PPP-Vertrag für die Schulen vom 15. Dezember 2006, geschlossen zwischen der Stadt Halle (Saale) und der Projektgesellschaft „PPP Schulen Halle GmbH“, wurden Raten für die Bauleistungen einschließlich der erforderlichen Architekten- und Ingenieurleistungen sowie der Planungsleistungen und Raten für die Finanzierungsleistung des Vorhabens entsprechend den Anlagen zum Vertrag über die Zins- und Tilgungspläne zu den verschiedenen Vertragsobjekten vereinbart. In diesen Zins- und Tilgungsplänen sind die Vergütungsbestandteile für die Bauleistungen und die Finanzierungsleistungen einzeln für jedes Vertragsobjekt ausgewiesen.

Bereits im Jahr 2004 wies der Fachbereich Finanzservice der Stadt darauf hin, dass die Finanzsituation des Vermögenshaushaltes äußerst angespannt ist und bei einer Versagung der Kreditgenehmigungen durch die Kommunalaufsicht die Raten im Vermögenshaushalt in den nächsten Jahren nicht aufgebracht werden können. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Fachbereich auch für die mittelfristige Finanzplanung ab dem Jahr 2009 die Bereitstellung von Raten im Vermögenshaushalt für die PPP-Projekte ohne erneute Kreditaufnahmen in Frage gestellt.

Der Landesrechnungshof verweist auf die Beachtung des Runderlasses des MI „Die Handhabung öffentlich-privater Partnerschaft durch Kommunen in Sachsen-Anhalt“, nach dem im Vermögenshaushalt anteilig die investiven Raten zugeordnet werden sollen, soweit eine sachliche Zuordnung möglich ist.

4. Entscheidungsprozess

4.1 Allgemeine Einführung

Vor Beginn der eigentlichen Projektvorbereitung muss der Projektträger klären, ob die PPP-Variante sich als wirtschaftlich erweisen könnte. Ein PPP-Eignungstest führt hierbei zu den erforderlichen Informationen, auf dessen Grundlage eine anschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist, sofern die grundsätzliche PPP-Eignung nachgewiesen wurde.

Bereits im Jahr 2003 zog die Stadt Halle (Saale) in Erwägung, geeignete Objekte der Bereiche Kindertageseinrichtungen und Schulen im Rahmen von PPP-Projekten durch private Investoren in Vorfinanzierung entweder zu sanieren oder auch neu zu errichten und diese Einrichtungen über einen Zeitraum von 25 Jahren betreiben und instand halten zu lassen. Deshalb waren mithilfe eines PPP-Eignungstestes Schulobjekte und Kindertageseinrichtungen auf die Möglichkeit der Einbindung zu untersuchen. Wichtig war hierbei die Prognose über die Auslastung der Einrichtungen über einen längerfristigen Zeitraum (25 Jahre), also die Auswahl bestandssicherer Standorte.

Nach den vorliegenden Unterlagen der Stadt Halle (Saale) stellt sich der Sachverhalt für die Prüfer so dar, dass die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Rauschenbach & Kollegen GmbH bzw. der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland im Jahr 2003 einen Auftrag zu Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung eines PPP-Modells und zur Vertretung der Interessen der Stadt Halle (Saale) beim Land und dem Bund erhielt. Ein entsprechender Vertrag wurde dem Landesrechnungshof nicht vor-

gelegt. Auf ausdrückliche Nachfrage des Landesrechnungshofes soll es einen schriftlichen Vertrag gegeben haben. Dieser war in der Verwaltung nicht mehr auffindbar. Aus dem Haushalt der Stadt wurden im Jahr 2004 13.000 Euro für die Leistungen im Rahmen der Vorbereitung des Vorhabens gezahlt.

Einer vom Beratungsbüro an die Stadt Halle (Saale) (Frau Waldt, Herrn Hildebrand, Frau von Nievenheim, cc: Herrn van Rissenbeck) gesandten E-Mail vom 5. November 2004 ist zu entnehmen, dass die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Rauschenbach & Kollegen GmbH bzw. der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland ungeachtet einer fehlenden weiteren nachvollziehbaren Beauftragung und damit ohne finanzielle Absicherung erhebliche Vorarbeiten und Vorleistungen erbracht hatte. Des Weiteren ist im Schreiben vom 22. November 2004 an die Stadt angeführt, dass der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland im Rahmen des beauftragten PPP-Eignungstestes mit den Fachbereichen der Stadtverwaltung eine umfangreiche Dokumentation zum Nachweis der Unabdingbarkeit gefertigt hatte.

Die bis dahin von der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Rauschenbach & Kollegen GmbH bzw. dem 3P Beraterverbund Mitteldeutschland erbrachten Vorbereitungsleistungen, die jedoch nur teilweise bezahlt wurden, führten nach Ansicht des Landesrechnungshofes zur späteren Beauftragung zur Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs.

Der Landesrechnungshof stellt fest, dass die Stadt Halle (Saale) mit dem Verfahrensablauf der Beauftragung zur Erbringung von Vorbereitungsleistungen ohne konkrete Regelung des finanziellen Ausgleichs die „unabdingbare Weiterbeauftragung“ angebahnt hat.

Die bisherige und auch weitere Systematik der Vorgehensweise des Beratungsunternehmens war nach Einschätzung des Landesrechnungshofes vom Ziel geprägt, Einfluss auf alle Entscheidungen zur weiteren Beauftragung von Beratungsleistungen durch die Stadt zu nehmen.

Um die Objektivität zu wahren, sollten grundsätzlich die Leistungen Eignungstest und Wirtschaftlichkeitsvergleich sowie weitergehende Projektbetreuung in transparenten Verfahren an unterschiedliche, wirtschaftlich bzw. vertraglich nicht miteinander verbundene Büros vergeben werden.

4.2 Weitere Beauftragung externer Berater

Die weitere externe Beratung sollte betriebswirtschaftliche, technische und juristische Beratungsleistungen umfassen. Die zu erbringenden Leistungen fallen unter den Anwendungsbereich der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF). Der Schwellenwert betrug zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe 200.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Wenn dieser Auftragswert überschritten wird, ist die Leistung in einem formellen Vergabeverfahren europaweit auszuschreiben.

Die Stadt Halle (Saale) hat keine europaweite Ausschreibung für die wirtschaftliche und die technische Beratung durchgeführt. Für die rechtlichen Beratungsleistungen wurde kein Auswahlverfahren unter mehreren Kanzleien durchgeführt. Die Beauftragung der externen Berater erfolgte ohne Vergabe nach VOF.

Zunächst wurden die Beratungsaufträge in Gesamtheit an den 3P Beraterverbund Mitteldeutschland vergeben, später vergab die Stadt Halle (Saale) getrennte Beratungsaufträge an die in den 3P Beraterverbund involvierten Büros.

4.2.1 Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs

Die Stadt beauftragte (vorerst mit einem Bestellschein) die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Rauschenbach & Kollegen GmbH innerhalb des 3P Beraterverbundes am 21. Dezember 2004 mit der Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs für die Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen zum Festpreis von insgesamt 199.540 Euro. Als Übergabetermin des Wirtschaftlichkeitsvergleichs, in welchem die Varianten der Sanierung konventionell, der Sanierung durch PPP und der Nullvariante² dargestellt werden sollten, vereinbarten die Partner Juli bzw. August 2005.

Auftragsziel war die Beurteilung der wirtschaftlichsten Durchführung der Sanierung und der anschließenden Bewirtschaftung über einen Zeitraum von 25 Jahren. Insbesondere waren die Bewertung von Sanierungs- und Bewirtschaftungskosten sowie die Betrachtung von Finanzierungs- und Risikokosten des Projektes Auftragsgegenstand. Für die Beurteilung der technischen Fragestellungen war das zum 3P Beraterverbund gehörende Beratungsunternehmen Dr. Tamm Unternehmensberatung zuständig, wobei auf das Ingenieurbüro Krasselt bei den Kindertageseinrichtungen und auf die Acerplan Planungsgesellschaft bei den Schulen als Unterauftragnehmer zurückgegriffen wurde.

²nur die Beseitigung der unabdingbaren Brandschutz-, Sicherheits- und Gesundheitsrisiken

Eine vertragliche Vereinbarung, in der eine konkrete Leistungsabgrenzung zwischen der Stadt Halle (Saale) und dem 3P Beraterverbund festgelegt wurde, konnte dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass eine derartige Vereinbarung nicht abgeschlossen worden ist. Während der Phase der Realisierung führte dieser Umstand zu Abstimmungsdifferenzen in der Abgrenzung der von den jeweiligen Partnern zu erbringenden Leistungen.

Für die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs sollte die Stadt Halle (Saale) und hierbei insbesondere der Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement die Grunddaten zu den verschiedenen Objekten bereitstellen. Terminlich war hierfür Mitte Januar 2005 vorgesehen. Des Weiteren sollte der Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement die Sanierungskosten der konventionellen Beschaffungsvariante ermitteln. Für die Entwurfsplanung der konventionellen Variante wurde das Architektur- und Ingenieurbüro Teamplan Halle GmbH beauftragt.

Aus den zur Verfügung gestellten Unterlagen war zu entnehmen, dass die zuständigen Fachbereiche der Stadt und der Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement Zuarbeiten zur Bestandsaufnahme und -beurteilung teilweise unzureichend und nicht termingerecht geleistet hatten. Der Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement konnte einerseits für einen Teil der vorgesehenen Objekte kein bautechnisches Datenmaterial zur Verfügung stellen, obwohl dieses Material die Grundlage für die Berechnung der drei Varianten in der Wirtschaftlichkeitsberechnung bilden sollte. Andererseits konnte der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland die zur Verfügung gestellten bautechnischen Angaben teilweise nicht verwenden, da diese nicht vollständig und sachlich nicht korrekt waren.

Die externen Berater waren deshalb mehr als ursprünglich geplant mit der Vorbereitung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschäftigt. Die vom Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement vorgesehene Verlängerung des Zeitrahmens zur Ermittlung der erforderlichen Daten hatte das Beratungsunternehmen nicht gewährt, da sonst durch die vorgesehene Inanspruchnahme von Fördermitteln für die Ganztagschulprojekte die Umsetzung und Abrechnung der PPP-Projekte zeitlich nicht entsprechend dem vorgesehenen Zeitplan zu realisieren gewesen wäre. Der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland führte umfangreiche Datenermittlungen mit dem Eigenbetrieb durch, aus denen Aufmaße, Grundflächenberechnungen und Zeichnungen erstellt wurden. Die für die Wirtschaftlichkeitsberechnung notwendigen Grunddaten einschließlich der Aufbe-

reitungen und Ermittlungen durch den 3P Beraterverbund Mitteldeutschland lagen damit erst Anfang Mai 2005 vor.

Auf der Grundlage des Auftrages und des vom 3P Beraterverbund vorgelegten Angebotes äußerte der externe Berater im Schreiben vom 19. Mai 2005 seine Unzufriedenheit über die Datenbereitstellung durch die Stadt Halle (Saale). Er wies darauf hin, dass ihm durch die „destruktive“ Mitarbeit der betreffenden Ämter der Stadt ein Mehraufwand von ca. 100.000 bis 120.000 Euro entstanden sei. Des Weiteren deutete der externe Berater an, dass die über die normale auftragsgemäße Durchführung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches hinausgehenden Unterlagen wie Planungen, Zeichnungen und Datenermittlungen Eigentum des 3P Beraterverbundes sind und eine Verwendung durch die Stadt Halle (Saale) nicht zulässig wäre. Der 3P Beraterverbund bzw. die eingebundenen Ingenieure und Architekten seien jedoch bereit, die geleisteten Vorarbeiten und Detailplanungen für die Stadt in künftigen Tätigkeiten einzubringen. Unter Nutzung ihres Engagements versuchten sie, eigene Anschlussaufträge zu erhalten.

In der Beratung (Jour Fix PPP) am 19. Mai 2005, an der sowohl die Stadt Halle (Saale) als auch Vertreter des externen Beraters teilnahmen, wurden Gründe für eine fortgesetzte Beauftragung erörtert. Die Beteiligten sahen Vorteile durch „eingespielte Zusammenarbeit, Kenntnis zu den Objekten“ sowie erhebliche Zeitvorteile und höhere Genauigkeit, weil der externe Berater seinen bereits erbrachten, aber nicht beauftragten Planungsaufwand einbringen würde.

Die Auftragsbearbeitung des PPP-Vorhabens sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen hat der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland am 29. Juli 2005 abgeschlossen und je einen Bericht zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich der Stadt Halle (Saale)

- für die Kindertageseinrichtungen vom 5. August 2005 und
 - für die Schulen vom 9. August 2005
- vorgelegt.

Die Stadt Halle (Saale) hat dem 3P Beraterverbund Mitteldeutschland die für die Gebäudebewertung erforderlichen Gebäudedaten teilweise nicht oder fehlerhaft übergeben und dadurch eine Bindung des Unternehmens an weitere Aufträge oder zusätzliche Ausgaben für den Erwerb dieser Daten maßgeblich mit erwirkt. Angesichts des Personalbestandes des Eigenbetriebes Zentrales Gebäudema-

nagement ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar, dass die Stadt nicht in der Lage war, termingemäß das zugesicherte Datenmaterial zur Verfügung zu stellen. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe ein finanzieller Schaden entstanden ist. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob durch das fehlerhafte Verwaltungshandeln disziplinarische Maßnahmen zu ziehen sind.

Der Handlungsspielraum zur weiteren Beauftragung von externen Beratern war wesentlich eingeschränkt. Bereits bei der Auftragsvergabe hätte auf Grund des Urheberrechts als Option die Zulässigkeit der Weiterbearbeitung der Leistungen durch andere freiberuflich Tätige vereinbart werden können.

Die Gesamtvergabe von Beratungsleistungen zur Begleitung des Projektvorhabens nach VOF in den einzelnen Projektphasen (Eignungstest, Wirtschaftlichkeitsvergleiche, Projektbegleitung) wäre die richtige Entscheidung gewesen. Auch wenn sich der Auftraggeber offen hält, ob er die zu vergebenden Lose (wirtschaftliche, technische, rechtliche Beratung) einem oder mehreren Auftragnehmern überträgt, ist für die Berechnung des Schwellenwertes auf die Summe der Einzelleistungen abzustellen (OLG München, Beschluss vom 28.04.2006; OLG Jena, Beschluss vom 06.06.2007, 9 Verg. 3/07).

Des Weiteren weist der Landesrechnungshof auf die Notwendigkeit der Bewertung bzw. Aktualisierung aller städtischen Gebäude auch in Anbetracht der Einführung der Doppik hin.

Nachdem der Ausschuss für städtische Bauangelegenheiten und Vergaben nach der VOB, VOL und HOAI der Stadt Halle (Saale) in der Sitzung vom 29. September 2005 den Beschluss gefasst hatte, die Arbeitsgemeinschaft Rauschenbach & Kollegen / Silbersack & Rauschenbach mit der Leistung „Betriebswirtschaftliche Begleitung und Gesamtkoordination der Ausschreibung und Vergabe“ zum Pauschalhonorar von 210.000 Euro zu beauftragen, wurde der Vertrag (gezeichnet ohne Datum, wahrscheinlich um den 21. November 2005 unterzeichnet) mit dem Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsbüro Rauschenbach & Kollegen GmbH geschlossen. Ein weiterer Vertrag (auch wieder ohne Datum, wahrscheinlich ebenfalls am gleichen Tag unterzeichnet) über die „Technische Begleitung der Ausschreibung und Vergabe“ wurde mit der Bietergemeinschaft Dr. Tamm Unternehmensberatung, Ingenieurbüro Krasselt, Acerplan Planungsgesellschaft zum Pauschalhonorar von 210.000 Euro geschlossen. Ein dritter Vertrag (ebenfalls ohne Datum gezeichnet und wahrscheinlich um den 21. November 2005 unterzeichnet) über die „Juristische Begleitung der Ausschreibung und Vergabe“ wurde mit der Arbeitsgemeinschaft der Rechtsanwälte Kanzlei Köning, Kärger & Partner (Sil-

bersack) zum Pauschalhonorar von 120.000 Euro geschlossen. Das Gesamthonorar für diese drei Verträge für die Phase der Begleitung des Vergabeverfahrens betrug somit 540.000 Euro. Die einzeln beauftragten Ingenieurbüros hatten zuvor, als zum 3P Beraterverbund Mitteldeutschland gehörend, den gemeinsamen Auftrag zur Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches erhalten. Auch für diese beiden Vergaben wurden in der Sitzung vom 29. September 2005 des „Ausschusses für städtische Bauangelegenheiten und Vergaben nach der VOB, VOL und HOAI“ die zustimmenden Beschlüsse gefasst.

Allein die Summe dieser beiden Auftragswerte als auch der Auftragswert der Beratungsleistungen für alle Phasen des PPP-Projektes von der Machbarkeitsstudie über das Vergabeverfahren bis hin zur Projektsteuerung überstiegen den zu dieser Zeit geltenden Schwellenwert von 200.000 Euro ohne Umsatzsteuer für eine europaweite Ausschreibung. Damit hätte die Stadt Halle (Saale) eine europaweite Ausschreibung nach VOF durchführen müssen.

Der öffentliche Auftraggeber sollte bei seinen beabsichtigten Vergaben von Leistungen grundsätzlich dem Wettbewerbsanliegen und der Transparenz vorrangig Rechnung tragen. Nur auf diesem Weg kann darüber hinaus die Wirtschaftlichkeit hergestellt werden.

Für den Landesrechnungshof ist es nicht nachvollziehbar, dass ein wesentlicher rechtlicher Vertragsaspekt, nämlich das Datum des Vertragsabschlusses, in allen Verträgen fehlt. Ein Vertrag muss die Anforderungen erfüllen, die im Rechtsverkehr gestellt werden. Vertragsdatum und Unterschriften sind als Beweisfunktion (Beschlussfassung, Bereitstellung finanzieller Mittel wie Fördermittel, Ermittlung des verantwortlichen Entscheidungsträgers) für die öffentliche Hand unabdingbar.

4.2.2 Auffälligkeiten in den Verträgen

Die Verträge enthalten die Regelung, dass nach jeder Phase (insgesamt 7 Phasen) abgerechnet werden kann. Es existiert aber auch ein Zahlungsplan, der Anlage 2 der Verträge ist, aber als solcher nicht gekennzeichnet wurde. Gemäß diesem Zahlungsplan sind die Pauschalpreise in 14 Raten und einer Schlusszahlung zu entrichten.

Zwischen der Übergabe der Wirtschaftlichkeitsvergleiche zum vereinbarten Zeitpunkt Juli bzw. August 2005 und der weiteren Beauftragung von Beratungsleistungen im November 2005, also in einem vertragslosen Zeitraum, erfolgte eine ständige weitere

Begleitung durch die externen Berater. Der Ablauf stellt sich für den Landesrechnungshof so dar, dass eine Vergütung dieser Tätigkeit in der Weise vorgenommen wurde, dass in den (wahrscheinlich) am 21. November 2005 geschlossenen Verträgen relativ hohe Abschlagszahlungen nach Arbeitsfortschritt für die Monate November und Dezember 2005 vereinbart wurden und auch so zur Auszahlung gelangten. Die Abschlagszahlungen für November betragen 167.000 Euro und für Dezember 57.600 Euro, insgesamt 224.600 Euro.

Für Sachverständigen- und Gutachterkosten (Haushaltstelle 2000.655000) waren im städtischen Haushalt nachstehende Planansätze veranschlagt worden. Daneben sind die tatsächlichen Ausgaben aufgeführt.

<u>Jahr:</u>	<u>Planansatz:</u>	<u>Soll = Ist:</u>
2005	425.000,00 Euro	424.140,00 Euro
2006	410.000,00 Euro	315.000,00 Euro
2007	50.000,00 Euro	0,00 Euro (Stand 30.08.)

Da nach Darstellung der Stadt erst am 21. November 2005 die Leistungsverträge zwischen den Partnern geschlossen wurden, liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes zumindest für den Monat November eine Überzahlung vor.

4.2.3 PPP-Projektsteuerung

Des Weiteren wurden die im Rahmen des 3P Beraterverbundes involvierten Ingenieurbüros mit Projektsteuerungsleistungen insbesondere in den Bereichen Bauüberwachung und Koordinierung sowie Unterstützung der städtischen Ansprechpartner beauftragt.

Der Eigenbetrieb Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) schloss den Vertrag mit den Partnern Rauschenbach & Kollegen GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft und Dr. Tamm & Partner Bau- und Facility Management Beratung am 26. April 2007 ab. Als Leistungsentgelt wurden 168.150 Euro für die technische Überwachung und 61.950 Euro für das Projektmanagement vereinbart.

Im Bereich der Schulen wurden die gleichen externen Berater gebunden. Die Stadt Halle (Saale), die externen Berater und die Projektgesellschaft „PPP Schulen Halle GmbH“ unterzeichneten eine „Ergänzende Vereinbarung über Projektsteuerungsleistungen in den Bereichen Bauüberwachung und Koordinierung sowie Unterstützung der

städtischen Ansprechpartner zum PPP-Vertrag vom 15. Dezember 2006 zwischen der Stadt Halle (Saale) und der Projektgesellschaft PPP Schulen Halle GmbH“.

Der Landesrechnungshof hat hier wieder festgestellt, dass das Datum der Unterzeichnung der Vereinbarung fehlt (siehe Pkt. 4.2.1).

Für die Gesamtprojektkoordinierung und Steuerung des Schulteilprojektes dürfen nach der Vereinbarung maximal 595.000 Euro von der Projektgesellschaft direkt ausgezahlt werden. Diese entstehenden Leistungsentgelte sollen über die PPP-Raten refinanziert werden.

Diese Projektsteuerungsleistungen hätten als eigenständig zu erbringende Leistungen Inhalt einer nach VOF durchzuführenden Gesamtvergabe sein müssen.

4.2.4 Markterkundung

Dem Wirtschaftlichkeitsvergleich war zu den PPP-Projekten Kindertageseinrichtungen und Schulen eine Markterkundung vorgeschaltet, zu der der 3P Beraterverbund bzw. die Stadt Halle (Saale) die Baufirmen

- Bilfinger & Berger BOT GmbH,
- Industriebau Wemigerode,
- Strabag Projektentwicklung GmbH,
- F & P Baugesellschaft mbh Magdeburg,
- Weisenburger Wohnbau Halle und
- Hochtief AG PPP Solutions

eingeladen hatte.

Diese Markterkundungsgespräche wurden in der Zeit vom 3. bis 9. Juni 2005 geführt. Die Firmen, mit denen Kontakt für ein Markterkundungsgespräch aufgenommen wurde, sollen zuvor vom Bauindustrieverband empfohlen worden sein. Der Fragenkatalog zur Markterkundung umfasste acht Fragen. Während der Markterkundung wurden neben bisherigen PPP-Erfahrungen u. a. auch abgefragt, welches Mindestvolumen die Projekte haben sollten, welche Grundanforderungen und Mindestinhalte in der Ausschreibung enthalten sein sollten und welche Aufgabenbereiche in der Ausschreibung abgefragt werden sollten.

Fast alle beteiligten Unternehmen bekundeten Interesse an den von der Stadt Halle (Saale) anvisierten PPP-Projekten.

Nach Abschluss der in der Markterkundung geführten Gespräche wurde die Aufteilung der Projekte in zwei Lose (Schulen und Kindertageseinrichtungen) vorgenommen. Der

Landesrechnungshof geht davon aus, dass damit die Ausschreibungsunterlagen an das Leistungsvermögen der potenziellen Bewerber angepasst wurden.

Die Firmen Bilfinger & Berger BOT sowie Weisenburger Wohnbau Halle haben letztendlich im Ausschreibungsverfahren den Zuschlag für den Bau und Umbau der Schulen und Kindertageseinrichtungen erhalten.

Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz ist § 4 Abs. 5 Vergabeverordnung neu aufgenommen worden. Danach hat der Auftraggeber sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des Bewerbers bzw. Bieters nicht verfälscht wird. Die Teilnahme potenzieller Bewerber bzw. Bieter an diesen Markterkundungsgesprächen führt durch das Erlangen von Vorinformationen zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen Bewerbern bzw. Bieter im späteren Vergabeverfahren.

Die Unterlagen der Markterkundungen waren im Wirtschaftsprüfungsbüro aufbewahrt worden. Aus Sicht des Landesrechnungshofes wäre eine neutrale Aufbewahrung der Unterlagen nur in der Vergabestelle der Stadt gewährleistet gewesen. Das Ziel der Stadt als künftiger Auftraggeber des PPP-Projektes musste es sein, allen Bewerbern, unabhängig von der Teilnahme an den Markterkundungsgesprächen, den gleichen Informationsstand zu bieten.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes kann für das PPP-Projekt die Transparenz nur so gewahrt bleiben und der Wettbewerb sichergestellt werden, wenn das Verfahren für alle Interessenten offen ist.

Mit der Einladung zu den Gesprächen zur Markterkundung ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes bereits eine Vorauswahl der Firmen für die spätere Ausschreibung getroffen worden. In den Gesprächen mit den vorgenannten Firmen haben diese bereits Kenntnisse über das geplante PPP-Vorhaben und die Anforderungen des Auftraggebers erhalten, so dass ggf. spätere Mitbewerber einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den o. a. Firmen hatten.

4.3 **Beschlüsse des Stadtrates**

Nach den Berichten zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Stadt Halle (Saale) für Kindertageseinrichtungen und Schulen vom 17. Oktober 2006 bestand „... aufgrund der schwierigen Haushaltssituation der Stadt Halle (Saale) ein erheblicher Investitionsstau, der die Beschaffenheit der Kitagebäude (Schulgebäude) nachhaltig verschlechtert hat. Insgesamt liegt der geschätzte Investitionsstau bei ca.

45 Mio. Euro* (bei Kindertageseinrichtungen). „Unabdingbare Investitionen sind dabei an Schwerpunkten mit ca. 14 Mio. Euro notwendig“ und „125 Mio. Euro* (bei Schulen), „unabdingbare Investitionen sind dabei an Schwerpunkten mit ca. 45 Mio. Euro notwendig“.

„Bereits im Jahr 2004 hat sich die Stadt Halle (Saale) entschlossen, mit Hilfe von Public Private Partnership (PPP) im kommunalen Hochbau neue Wege zur Aufrechterhaltung der Kitainfrastruktur (Schulinfrastruktur) zu gehen. Die Motivation der Stadt lag neben der Gewinnung von Effizienzvorteilen insbesondere in einer nachhaltigen Bereitstellung von zeitgemäßen sächlichen Rahmenbedingungen für die Bildung und Förderung der Kinder.“

Damit hatte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Stadt Halle (Saale) bereits im Jahr 2004 die Sanierung der Kindertageseinrichtungen und Schulstandorte im Wege eines PPP-Projektes zumindest favorisiert und bereits Vorleistungen erbracht. Mögliche Mehrkosten, die der Stadt ggf. aus den vorgenannten Verfahren entstanden sind, wie z. B. die Durchführung der Markterkundung können nicht quantifiziert werden.

Der 3P Beraterverbund Mitteldeutschland legte je einen Bericht zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für die Kindertageseinrichtungen vom 5. August 2005 und für die Schulen vom 9. August 2005 vor.

In diesen Berichten wird unter Nr. 1.3 - Vorschläge zur weiteren Vorgehensweise - u. a. ausgeführt, dass „... bezüglich des PPP-Vergabeverfahrens liegen bereits Projekt- und Zeitplanungen bei der Stadt Halle (Saale) vor. Diese sind ebenso mit der PPP-Bundes Task Force sowie der PPP-Lenkungsgruppe des Landes Sachsen-Anhalt abgestimmt. Diese haben Fördermittel für die weitere Begleitung des Projektes bewilligt.“

Der Stadtrat von Halle (Saale) stimmte in seiner Sitzung am 28. September 2005 der Umsetzung als PPP-Projekt zu und beauftragte die Verwaltung mit den Vorbereitungen des jeweiligen Verfahrens einer EU-weiten Ausschreibung für Kindertageseinrichtungen und Schulen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass für die Stadt Halle (Saale) im Wesentlichen die schwierige Haushaltssituation und der bestehende erhebliche Investitionsstau bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen den Entscheidungsprozess, die Projekte über PPP zu realisieren, begünstigt haben.

Dieser Investitionsstau, d. h. die Notwendigkeit von Investitionen sowohl bei den Kindertageseinrichtungen als auch bei den Schulen, war nach Meinung des Landesrechnungshofes der Stadt schon seit längerem bekannt.

Auch wenn die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einen Vorteil für die PPP-Variante ausgewiesen hatten, durften nach den vorliegenden Leitfäden Investitionen nicht mittels der PPP-Variante realisiert werden, weil die Haushaltslage der Stadt einschließlich der Konsolidierungsverpflichtungen Investitionen in diesem Umfang, nach welcher Beschaffungsvariante auch immer, nicht zuließen. Die PPP-Variante sollte nur für den Fall gewählt werden, wenn bei einer ohnehin geplanten Investition im Rahmen eines objektiven Wirtschaftlichkeitsvergleiches die PPP-Variante deutliche Effizienzvorteile erwarten lässt.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass durch PPP-Projekte die Finanzprobleme der Stadt Halle (Saale) nicht gelöst werden können. Vielmehr kommt es zu einer Verlagerung der finanziellen Belastungen in die Zukunft, d. h. zukünftige Generationen werden finanziell belastet.

4.4 Einbindung der Kommunalaufsichtsbehörde

Die Kommunalaufsichtsbehörde begleitete im Rahmen ihrer Beratungspflicht gemäß § 133 Abs. 1 S. 2 GO LSA die Durchführung des PPP-Vorhabens.

Bei dem PPP-Projekt handelt es sich um ein Rechtsgeschäft, welches einer Kreditaufnahme wirtschaftlich gleichkommt. Die in diesem Zusammenhang eingegangenen Verpflichtungen, die nicht im Rahmen der laufenden Verwaltung abgeschlossen werden, sind gemäß §§ 100 und 101 GO LSA (§ 100 Abs. 5 GO LSA beinhaltet die Genehmigungsbedürftigkeit des PPP-Projektvertrages und § 101 Abs. 1 GO LSA beinhaltet die Einredeverzichtsgenehmigung) von der Kommunalaufsichtsbehörde zu genehmigen. Die dem Landesverwaltungsamt als zuständiger Kommunalaufsichtsbehörde zur Prüfung der Genehmigungsfähigkeit am 14. November 2006 eingereichten Unterlagen, insbesondere die Wirtschaftlichkeitsberechnung, wurden zur Begutachtung dem Landesbetrieb Bau übergeben.

Es ergab sich noch weiterer Abstimmungsbedarf, so dass erst am 6. Februar 2007 die Genehmigung für die Durchführung der PPP-Projekte erteilt werden konnte.

Durch diese relativ spät erteilten Genehmigungen hatten die Projektgesellschaften die Möglichkeit, die vertraglich gesicherte Option der terminlichen Anpassung der Verträge zu beanspruchen. Während die Projektgesellschaft Weisenburger Kita Halle GmbH trotz dieser relativ späten Genehmigung durch die Kommunalaufsicht die vertraglich vereinbarten Termine der Fertigstellung der Objekte nicht in Frage stellte, wurden

durch die Projektgesellschaft PPP Schulen Halle GmbH die Endfertigstellungstermine auf einen späteren Zeitpunkt verlegt.

Aufgrund der Komplexität der Vertragswerke und in Anbetracht der Haushaltslage der Stadt hat die Stadt Halle (Saale) nicht mit einem zügigen Abschluss des Genehmigungsverfahrens rechnen können.

5. **Berichte zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich der Stadt Halle (Saale) für Kindertageseinrichtungen und Schulen**

In den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen vom 5. August 2005 (Druckdatum) (nach mündlicher Darstellung der Stadt Halle (Saale) als „vorläufiger Wirtschaftlichkeitsvergleich“ bezeichnet) sind unter 2. - Zusammenfassung der Ergebnisse - die Zahlungsströme der untersuchten konventionellen Variante, der PPP- und der sogenannten „Nullvariante“ als Ausgabenbarwerte unter Berücksichtigung der Endwerte über die Laufzeit zusammengefasst.

Im Folgenden wird hier nur der Vergleich der PPP-Variante mit der konventionellen Beschaffungsvariante betrachtet.

Beim Barwertverfahren werden sämtliche prognostizierten Zahlungsströme auf den heutigen Zeitpunkt abgezinst. Dadurch kann der Wert, den die sämtlichen betrachteten Zahlungsströme während des gesamten Projektzeitraumes am heutigen Tag haben, festgestellt werden. Dieser Wert ist in der nachstehenden Tabelle dargestellt.

Barwert	Konventionell	PPP	Veränderung gegenüber Konventionell
	- ca. Mio. € -	- ca. Mio. € -	- v. H. -
Kitas	15,455	13,716	88,75
Schulen	132,339	120,389	90,97
Gesamt	147,794	134,105	90,74

Die Realisierung der Sanierung und Bewirtschaftung über 25 Jahre in der PPP-Variante stellte somit gemäß o. g. Bericht für die Kindertageseinrichtungen und Schulen die wirtschaftlichste Variante dar. Der „vorläufige Effizienzvorteil“ bei den Kindertageseinrichtungen sollte ca. 11,25 v. H. und bei den Schulen 9,03 v. H. betragen.

Weiterhin sind in der vorgenannten Zusammenfassung die Zahlungsströme in den untersuchten Varianten wie folgt zusammengefasst:

Kindertageseinrichtungen:

Zahlungsströme	Konventionell - € -	Zahlungsströme	PPP - € -
Bau	6.996.620	Baurate	6.463.537
Fördermittel	-2.000.000	Fördermittel	-2.000.000
Reinvestition	1.258.508	Reinvestitionsrate	2.343.375
Finanzierung	3.235.709	Finanzierungsrate	2.199.333
Endwertausgleich	2.671.774	Endwertausgleich	0
Bauunterhaltung	840.179	Bewirtschaftungsrate (inkl. Bauunterhaltung)	9.276.977
Bewirtschaftung	7.899.843		
		Bewirtschaftungskosten (bei Kommune verbleibend)	1.528.093
Risikokosten	5.394.115		
		Overheadrate	2.064.625
Summe	26.296.748	Summe	21.875.940

Schulen:

Zahlungsströme	Konventionell - Mio. € -	Zahlungsströme	PPP - Mio. € -
Bau	46,907	Baurate	47,574
Fördermittel	-7,228	Fördermittel	-7,228
Reinvestition	13,167	Reinvestitionsrate	20,786
Finanzierung	25,935	Finanzierungsrate	19,882
Endwertausgleich	23,391	Endwertausgleich	0
Bauunterhaltung	7,357	Bewirtschaftungsrate (inkl. Bauunterhaltung)	85,804
Bewirtschaftung	76,519		
		Bewirtschaftungskosten (bei Kommune verbleibend)	12,758
Risikokosten	45,528		
		Overheadrate	16,024
Summe	231,577	Summe	195,600

Die o. g. Übersichten stellen die Zahlungsströme bezogen auf den gesamten Vertragszeitraum dar.

5.1 Aussagefähigkeit der vorangestellten in Tabellenform dargestellten Zusammenfassung der Ergebnisse

Die in der o. a. Zusammenfassung der Ergebnisse dargestellten Zahlungsströme weisen bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen in den untersuchten Varianten konventionell und PPP unterschiedliche Inhalte bzw. Bezeichnungen auf.

In den entsprechenden Übersichten ist jeweils angemerkt, dass aufgrund der Gegenüberstellung der entsprechenden Zahlungsströme der konventionellen Variante und

der zu zahlenden Raten bei der PPP-Variante die Analyse der Abweichungen nicht möglich ist und daher auf die Gesamtsumme beschränkt wird.

Auch für den Landesrechnungshof ist aufgrund der unterschiedlichen Inhalte der gegenübergestellten Zahlungsströme, d. h. Kostenarten, eine Analyse nicht bzw. nur sehr eingeschränkt möglich.

Es ist insbesondere nicht nachvollziehbar, warum

- in der konventionellen Variante die Kosten für die Bauunterhaltung und die Bewirtschaftung separat aufgeführt, in der PPP-Variante jedoch gemeinsam sowie in unterschiedlicher Reihenfolge betrachtet und gegenübergestellt werden,
- die Risikokosten nur in der konventionellen Variante dargestellt werden, nicht jedoch im PPP-Modell, hier sind nach den vorliegenden Unterlagen die Risikokosten in die einzelnen Zahlungsströme einkalkuliert und
- Zahlungsströme - bis auf die Fördermittel - mit dem Zusatz „-rate“ versehen werden, nicht jedoch in der konventionellen Variante.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es aus fachlicher Sicht möglich und notwendig gewesen, in der vorstehenden Übersicht die Inhalte der gegenübergestellten Kostenarten vergleichbar zu gestalten. Weiterhin sollte auf den Zusatz „-rate“ verzichtet werden, weil in dieser Übersicht Zahlungsströme und nicht Zahlungsraten aufgeführt sind.

Die o. a. Übersicht kann beim Betrachter teilweise zu Irritationen führen. Bei einer entsprechenden Gestaltung dieser Übersicht wären daraus für die Stadt Halle (Saale) außer den vergleichbaren Summen weitere Erkenntnisse zum Wirtschaftlichkeitsvergleich sichtbar geworden, die hinsichtlich der anstehenden Entscheidungsfindung zur Durchführung der Maßnahme von Bedeutung gewesen wären.

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass die vorstehenden Übersichten angesichts der nicht vollständig gegebenen Vergleichbarkeit vorrangig als Entscheidungsgrundlage für die PPP-Variante dienen.

5.2 Transaktions- und Folgekosten

5.2.1 Bereits entstandene Kosten

Die Stadt Halle (Saale) hat im Rahmen des PPP-Projektes diverse Beraterverträge mit freiberuflich Tätigen im technischen, juristischen und betriebswirtschaftlichen Bereich abgeschlossen. Es gibt Verträge für die Kindertageseinrichtungen und Schulen insgesamt aber auch im Einzelnen getrennt für die Kindertageseinrichtungen und Schulen

mit einem bisher bekannten Wertumfang in Höhe von ca. 1,57 Mio. Euro. Diese Kosten hat die Stadt bereits bezahlt bzw. muss diese noch bezahlen.

Darüber hinaus hat beispielsweise der Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement das Architekturbüro Teamplan Halle GmbH mit der Erstellung „Entwurfsplanung Bau“ für das Vorhaben Sanierung Thomas-Müntzer-Gymnasium, Haus 2, beauftragt.

Die daraus entstandenen Kosten sind nach den vorliegenden Unterlagen nicht in den oben angegebenen 1,57 Mio. Euro enthalten und nicht in den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt.

Diese Kosten hätten nach Auffassung des Landesrechnungshofes in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen konventioneller Variante und PPP-Variante nachweislich ausgewiesen werden müssen, um eine vollständige Vergleichbarkeit sicherzustellen.

5.2.2 Verwaltungskosten

Nach den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich sind für die Kindertageseinrichtungen und Schulen in der PPP-Variante bei der Stadt Halle (Saale) verbleibende Verwaltungskosten entstanden bzw. entstehen in der Zukunft noch. Diese Verwaltungskosten bestehen aus Personal-, Sach- und Gemeinkosten für das PPP-Controlling. Hierzu zählen u. a. das Projektmonitoring, die Kontrolle der Leistungserfüllung des privaten Anbieters (Bonus / Malus, d. h. Überwachung und Einschätzung des Bauzustandes oder des Betriebes der Kindertageseinrichtungen) und die Auftragsabrechnung.

Die vorgenannten tatsächlich bisher entstandenen und zukünftig noch entstehenden Verwaltungskosten sind durch den Landesrechnungshof wegen fehlender begründender Unterlagen nicht quantifizierbar. Deshalb ist durch den Landesrechnungshof nicht zu bewerten, ob die Verwaltungskosten in ausreichender Höhe in den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen Berücksichtigung gefunden haben.

5.2.3 Transaktionskosten

Darüber hinaus entstehen nach den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich zwei Arten von Transaktionskosten. Zum einen werden die Kosten der Stadt Halle (Saale) für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Durchführung des Verhandlungsverfahrens „teilweise auf den privaten Anbieter“ übertragen. Des Weiteren entstehen dem Privaten beim Verhandlungsverfahren Kosten. Beide Arten dieser

Transaktionskosten trägt der Private. In den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen wurden diese Kosten mit zwei Prozent der Baukosten für jedes Objekt angesetzt.

Die Höhe des Anteils der davon bei der Stadt entstehenden Transaktionskosten ist für den Landesrechnungshof nicht erkennbar, so dass die Auskömmlichkeit dieses Kostenanteils nicht beurteilt werden kann. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind der Stadt Halle (Saale) außer den vorgenannten berücksichtigten Transaktionskosten weitere Kosten für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und des Verhandlungsverfahrens entstanden. Die Höhe dieser Kosten ist aus den vorgelegten Unterlagen für den Landesrechnungshof wegen fehlender begründender Unterlagen nicht erkennbar, weil entsprechende Unterlagen den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen nicht beigelegt waren.

Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit sollten zukünftig die vorgenannten Kosten transparent ausgewiesen werden.

5.3 Baukosten

Die Baukosten gliedern sich in den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für die Kindertageseinrichtungen und Schulen in folgende Positionen:

- Bauplanung,
- Herrichten und Erschließung,
- Bauwerk / Baukonstruktion,
- Bauwerk / Technische Anlagen,
- Außenanlagen,
- Ausstattung und
- Umzugskosten.

In den Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Kindertageseinrichtungen und Schulen wurde *„für die Beurteilung der technischen Fragestellungen ... auf die Dr. Tamm Unternehmensberatung und das Ingenieurbüro Krasselt (bei Kitas) (Acerplan Planungsgesellschaft bei Schulen) als Unterauftragnehmer zurückgegriffen. Des Weiteren wurden Sanierungskosten der konventionellen Beschaffungsmethode durch den Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement (ZGM) der Stadt Halle (Saale) erstellt.“*

Die zum Teil parallele Planung der konventionellen und der PPP-Variante durch zwei unabhängig voneinander tätige Planer führte zu unterschiedlichen Darstellungen in beiden Varianten, so dass eine Vergleichbarkeit der Kosten nicht gegeben war.

Zu den vorstehenden Kostengruppen haben wir im Einzelnen Folgendes festgestellt.

5.3.1 Bauplanung

Sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für Schulen werden in den vorgeannten Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich im Rahmen der Ermittlung der Baukosten für die Berechnung der Bauplanung in der

- konventionellen Variante Kosten laut HOAI in Höhe von 15 Prozent der Baukosten unterstellt sowie in der
- PPP-Variante angenommen, dass sich die Planungskosten im Vergleich zur konventionellen Variante auf fünf Prozent der Baukosten reduzieren, da der private Anbieter nicht gezwungen ist, Planungsleistungen nach HOAI zu vergüten. Weiterhin werden Transaktionskosten von zwei Prozent der Baukosten berücksichtigt.

Wie in der PPP-Variante wäre es auch in der konventionellen Variante seitens der Stadt möglich, Planungen in Eigenregie durchzuführen und den durch Dritte zu erbringenden Planungsumfang genau zu definieren und damit zu reduzieren, um unnötige Planungen und somit Kosten zu vermeiden.

Außer den vorgeannten unterschiedlichen Prozentsätzen führen unterschiedlich geplante Bauleistungen in der konventionellen und PPP-Variante zu Abweichungen bei den Honorarkosten.

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	756.409	231.854	524.555	69,4
Schulen				
Zwischensumme Schulen	5.013.390	1.677.624	3.335.766	66,5
Gesamtsumme	5.769.799	1.909.478	3.860.321	66,9

Die Ansätze für Bauplanungskosten müssen für beide Varianten auf Basis einer identischen Leistungsbeschreibung kalkuliert werden. D. h., der Umfang der geplanten Bauleistungen und damit die notwendigen Planungsleistungen müssen in beiden Varianten identisch sein und den gleichen Projektsachverhalt abbilden. Damit müsste in

den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen die Höhe der Honorarkosten in der konventionellen und PPP-Variante fast gleich sein.

Der Landesrechnungshof ist darüber hinaus der Auffassung, dass das in der PPP-Variante angesetzte Honorar in Höhe von 5 v. H. der Baukosten, d. h. 1/3 des in der konventionellen Variante angesetzten Honorars in Höhe von 15 v. H. nicht auskömmlich ist, um das in beiden Varianten zumindest annähernd gleiche Leistungsbild nach HOAI zu erbringen und somit eine qualitativ ausreichende Planung nicht gesichert ist. Wie in der PPP-Variante ist es auch in der konventionellen Variante möglich, den zu beauftragenden Planungsumfang genau zu definieren, um unnötige Planungen und somit Kosten zu vermeiden.

Die vorstehenden erheblichen Honorarunterschiede in der konventionellen Variante gegenüber der PPP-Variante sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Er weist darauf hin, dass nach den vorliegenden einschlägigen Leitfäden zur Durchführung von PPP-Projekten eine Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit der PPP-Variante gewährleistet sein muss.

5.3.2 Herrichten und Erschließen

Wie bereits dargestellt, sind in den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen die Baukosten für die konventionelle Variante durch den Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement und in der PPP-Variante durch den 3P Beraterverbund Mitteldeutschland erstellt worden.

Die Kosten für das Herrichten und Erschließen werden sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen in der konventionellen und PPP-Variante in sehr unterschiedlicher Höhe angesetzt (siehe Anlage 3).

Insbesondere sind Kosten für das Herrichten und Erschließen bei

- der konventionellen Variante für zwei Kindertageseinrichtungen geplant, in der PPP-Variante jedoch keine Kosten vorgesehen und
- vier Schulstandorten in der PPP-Variante enthalten, jedoch keine Kosten in der konventionellen Variante geplant.

In der Summe reduzieren sich die in der konventionellen Variante angesetzten Kosten für das Herrichten und Erschließen wie folgt:

Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
	- € -	- € -		
Kitas				
Zwischensumme Kitas	13.602	4.320	9.282	68,2
Schulen				
Zwischensumme Schulen	169.978	166.959	3.019	1,8
Gesamtsumme	183.580	171.279	12.301	6,7

Begründungen für die vorstehenden Differenzen der Kosten für das Herrichten und Erschließen in den einzelnen Varianten war den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht zu entnehmen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Leistungsumfang für das Herrichten und Erschließen in beiden Varianten gleich bzw. annähernd gleich und damit müssen auch die Kosten annähernd gleich hoch sein. Für den Landesrechnungshof sind die vorgenannten Kostenunterschiede, insbesondere dass nur in einer Variante Kosten entstehen und in der anderen Variante beim gleichen Objekt keine Kosten entstehen sollen, nicht nachvollziehbar.

Wie bereits angeführt, muss nach den vorliegenden einschlägigen Leitfäden zur Durchführung von PPP-Projekten eine Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit der PPP-Variante gewährleistet sein, d. h. der Umfang der geplanten Bauleistungen muss in beiden Varianten identisch sein und den gleichen Projektsachverhalt abbilden.

5.3.3 Bauwerk / Baukonstruktion

a) Kindertageseinrichtungen

Bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen gibt es in der PPP-Variante bauliche Abweichungen in Form von Mehrleistungen gegenüber der konventionellen Variante.

Diese betreffen im Wesentlichen den Einbau eines Brennwertkessels anstelle eines Gaskessels und zusätzliche Fassadendämmungen an den Standorten G. F. Händel, Krähenberg und Sonnenschein. Das Dach der Kindertageseinrichtung am Standort Wunderpferdchen erhält eine zusätzliche Wärmedämmung.

Durch den Einbau der o. a. Brennwertkessel sollen die Heizkosten zusätzlich reduziert werden.

Trotz des höheren Leistungsumfanges in der PPP-Variante verringern sich die Kosten dieser gegenüber der konventionellen Variante.

b) Schulen

Bei den Schulen werden trotz des größeren Leistungsumfanges in der PPP-Variante bis auf vier Schulen erheblich geringere Kosten für das Bauwerk / Baukonstruktion ermittelt (siehe Anlage 4).

Die zum Teil höheren Baukosten der konventionellen Variante gegenüber der PPP-Variante werden u. a. wie folgt begründet.

Die bei der Sanierung der Berufsbildenden Schule V um ca. 35,9 v. H.³ höheren Baukosten der konventionellen gegenüber der PPP-Variante werden mit einer längeren Bauzeit (18 Monate bei der konventionellen Variante gegenüber 12 Monaten bei der PPP-Variante) und einer Sanierung in sieben Bauabschnitten in der konventionellen Variante gegenüber einem Bauabschnitt in der PPP-Variante begründet. Diese Aussage steht im Widerspruch zur Aussage in Abs. 3.3.5 des PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleiches, in dem auch in der konventionellen Variante von einer Sanierung in einem Bauabschnitt ausgegangen wird.

Bei der Grundschule Ulrich von Hutten wird in der konventionellen Variante eine Gesamtsanierung des Gebäudes mit Ausnahme der bereits 1992 sanierten Fassade durchgeführt. In der PPP-Variante werden Kostenunterschiede von ca. 36,3 v. H.⁴ zugunsten der PPP-Variante ausgewiesen, obwohl in der PPP-Variante bei den Fußböden zusätzlicher Gussasphaltestrich eingebracht und der gesamte Innenputz erneuert wird (siehe Abschnitt 4.4.5.1 Baukosten, Seite 141).

Abschnitt 4.4.5.3 Bewirtschaftung enthält unter dem Punkt Versorgungskosten (Seite 142) zusätzlich noch, dass in der PPP-Variante das Dach im Gegensatz zur konventionellen Variante erneuert wird.

Beim Gymnasium Thomas Müntzer sind die Kosten für die Baukonstruktion in der konventionellen Variante um ca. 15,5 v. H.⁵ höher als bei der PPP-Variante, obwohl in dieser Baukonstruktion wesentliche bauliche Abweichungen zur konventionellen Variante nicht vorliegen.

Trotz des höheren Leistungsumfanges in der PPP-Variante verringern sich die Kosten dieser Variante gegenüber der konventionellen Durchführung wie folgt:

³ 959.588 € x 100 v. H. : 2.675.136 € = ca. 35,9 v. H.

⁴ 635.812 € x 100 v. H. : 1.752.350 € = ca. 36,3 v. H.

⁵ 393.852 € x 100 v. H. : 2.542.084 € = ca. 15,5 v. H.

Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
	- € -	- € -	- € -	- v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	2.928.120	2.612.509	315.611	10,8
Schulen				
Zwischensumme Schulen	26.183.332	24.451.828	1.731.504	6,6
Gesamtsumme	29.111.452	27.064.337	2.047.115	7,0

Die zum Teil erheblichen Unterschiede der Kosten für das Bauwerk / Baukonstruktion in den verglichenen konventionellen und PPP-Varianten sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Wie bereits dargestellt, muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der konventionellen Durchführung von Maßnahmen und der PPP-Variante bei der Kostenermittlung für das Bauwerk / Baukonstruktion von gleichen Projektsachverhalten ausgegangen werden.

Deshalb sind sowohl in der PPP-Variante als auch in der konventionellen Variante jeweils gleiche Wärmedämmmaßnahmen und Kesseleinbauten möglich und zum Teil auch durch die Energieeinsparverordnung zwingend vorgeschrieben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssten auch hier die Kosten annähernd gleich hoch sein.

Darüber hinaus ist in beiden Varianten von der zeitgleichen Bereitstellung finanzieller Mittel auszugehen, um beispielsweise die Sanierungs- und Neubaumaßnahmen auch in der konventionellen Variante ebenfalls in einem und damit wirtschaftlichem Bauabschnitt und somit annähernd gleicher Zeit wie in der PPP-Variante durchführen zu können. Nur so ist ein realistischer Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführbar.

5.3.4 Außenanlagen

In den Wirtschaftlichkeitsvergleichen werden für die Gestaltung der Außenanlagen bei vier Kindertageseinrichtungen in der konventionellen Variante gegenüber der PPP-Variante höhere Kosten in Ansatz gebracht.

Bei acht Schulen überschreiten die Kosten für die Außenanlagen in der PPP-Variante die der konventionellen Variante (siehe Anlage 5).

Die Kosten für die Außenanlagen in den beiden Varianten sind wie folgt dargestellt:

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	745.273	630.164	115.109	15,5
Schulen				
Zwischensumme Schulen	1.341.754	1.356.387	-14.633	- 1,1
Gesamtsumme	2.087.027	1.986.551	100.476	4,8

Begründungen für die vorstehenden Differenzen der Kosten für die Außenanlagen in den einzelnen Varianten konnten wir den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht entnehmen, so dass die vorgenannten Kostenunterschiede für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar sind.

Wie bereits angeführt, muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit der PPP-Variante gewährleistet sein, d. h. der Umfang der geplanten Bauleistungen muss in beiden Varianten identisch sein und den gleichen Projektsachverhalt abbilden.

Dieses hat wiederum annähernd gleiche Kosten zur Folge. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich möglich.

5.3.5 Ausstattung und Umzugskosten

Ausstattung:

In den vorgenannten Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für die Kindertageseinrichtungen werden für die Ausstattung in der konventionellen Variante höhere Kosten veranschlagt als in der PPP-Variante.

Bei vier Schulen liegen in der PPP-Variante die Ausstattungskosten über denen der konventionellen Variante (siehe Anlage 6).

Maßnahme	Ausstattungs- kosten Konventionell - € -	Ausstattungs- kosten PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	482.324	360.382	121.942	25,3
Schulen				
Zwischensumme Schulen	283.280	570.725	*287.445	- 101,5
Gesamtsumme	765.604	931.107	*165.503	- 21,6

* Mehrkosten der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante

Begründungen für die vorstehenden Differenzen der Kosten für die Ausstattung in den einzelnen Varianten konnten wir den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht entnehmen.

Diese vorgenannten Kostenunterschiede sind für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Umzugskosten:

Die Umzugskosten sind in den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen unter den Baukosten erfasst. Die Höhe der Umzugskosten in der PPP-Variante sind jeweils pauschal in Höhe von 10 v. H. geringer als in der konventionellen Variante wie folgt angesetzt:

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas	60.093	53.904	6.189	10,3
Schulen	750.000	676.862	73.138	9,8
Gesamtsumme	810.093	730.766	79.327	9,8

Diese Ansätze werden in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen nicht erläutert und begründet.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes könnte eine ggf. angenommene notwendige längere Einlagerung von Mobiliar und Ausrüstung infolge längerer Bauzeit in der konventionellen Variante und höherer Effizienz bei den Umzugsleistungen in der PPP-Variante begründet sein. Da aber in der konventionellen Variante und in der PPP-Variante gleiche Bauzeiten möglich sind, entfällt nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch hier der angesetzte anteilmäßige Kostenvorteil für die PPP-Variante.

Weiterhin werden die Räumlichkeiten für die Einlagerung ohnehin durch die Stadt Halle (Saale) kostenfrei zur Verfügung gestellt, so dass auch bei unterschiedlichen Bauzeiten keine oder nur geringe Kostenunterschiede auftreten.

Hinsichtlich des Effizienzvorteils bei PPP und einer daraus resultierenden Einsparung bei den Umzugskosten kann vom Landesrechnungshof keine Aussage getroffen werden. Es wird darauf verwiesen, dass auch bei der konventionellen Durchführung der Maßnahme der Umzug von einem Privaten geplant und durchgeführt werden kann, so dass der ggf. angenommene Effizienzvorteil, wenn überhaupt, nur in geringer Höhe zu verzeichnen wäre.

Durch den pauschalen Ansatz höherer Umzugskosten in der konventionellen Variante und der Berücksichtigung dieser Umzugskosten in den Baukosten entsteht nicht nur beim Vergleich der Baukosten ein unzulässiger rechnerischer Vorteil der PPP-Variante. Dieser Vorteil vergrößert sich im weiteren Verlauf des Wirtschaftlichkeitsvergleiches, da die Baukosten in späteren Betrachtungen Grundlage für weitere Annahmen sind, z. B. in der Risikokostenermittlung.

Diese Vorgehensweise ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht begründet und führt zu falschen Ergebnissen und Bewertungen.

5.4 Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten, Endwertausgleich

Nach dem Aufbau der Berichte zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen sind die Reinvestitionen, der Endwertausgleich und die Bauunterhaltung im Zusammenhang zu betrachten.

In den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen werden in der konventionellen Variante für die Reinvestition 0,5 Prozent und für die Bauunterhaltung 0,3 Prozent des Gebäudewiederbeschaffungswertes pro Jahr angenommen.

In der PPP-Variante werden für die Reinvestition 0,9 Prozent und für die Bauunterhaltung 0,6 Prozent des Gebäudewiederbeschaffungswertes pro Jahr angesetzt.

Der geringere Ansatz für die Bauunterhaltung und die Reinvestition in der konventionellen Variante gegenüber der PPP-Variante in den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen spiegelt die tatsächlich erwarteten Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten aufgrund der angespannten Haushaltslage wider.

Die in der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante angenommenen grundsätzlich höheren Ansätze der Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten spiegeln wider, dass der Private konsequent den Gebäudewiederbeschaffungswert (bzw. Gebäudewert) des Objektes erhält und eine optimierte Nutzbarkeit über den Lebenszyklus anstrebt. Diese Divergenz löst sich dann in der Betrachtung eines Endwertes in den Varianten. Hierbei wurde eine Bewertung des Endzustandes unter Berücksichtigung der Baukosten sowie der Reinvestitionskosten und Bauunterhaltung in den Varianten durchgeführt und die Endwertdifferenzen in die Betrachtung einbezogen.

Der Endwert der Gebäude am Ende der Bewirtschaftungsphase wird in der PPP-Variante auf 60 Prozent des Gebäudewiederbeschaffungswertes festgelegt, in der konventionellen Variante auf 40 Prozent.

Der Endwertausgleich geht in die Ermittlung der Zahlungsströme der konventionellen Variante wie nachstehend dargestellt ein, wir verweisen auf Pkt. 5.1.

Kindertageseinrichtungen:

Zahlungsströme	Konventionell - € -	Zahlungsströme	PPP - € -
Reinvestition	1.258.508	Reinvestitionsrate	2.343.375
Endwertausgleich	2.671.774	Endwertausgleich	0
Bauunterhaltung	840.179	Bewirtschaftungsrate (inkl. Bauunterhaltung)	9.276.977
Bewirtschaftung	7.899.843		
		Bewirtschaftungskosten (bei Kommune verbleibend)	1.528.093
Summe	12.670.304	Summe	13.148.445

Schulen:

Zahlungsströme	Konventionell - Mio. € -	Zahlungsströme	PPP - Mio. € -
Reinvestition	13,167	Reinvestitionsrate	20,786
Endwertausgleich	23,391	Endwertausgleich	0,000
Bauunterhaltung	7,357	Bewirtschaftungsrate (inkl. Bauunterhaltung)	85,804
Bewirtschaftung	76,519		
		Bewirtschaftungskosten (bei Kommune verbleibend)	12,758
Summe	120,434	Summe	119,348

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die Stadt Halle (Saale) bereit, bei PPP bewirtschafteten Gebäuden einen höheren Aufwand für Bauunterhaltung und Reinvestition zu leisten als bei den übrigen städtischen Gebäuden. Somit werden die Haushaltsausgaben für bauliche Unterhaltung durch das PPP-Modell für die betreffenden Kindertageseinrichtungen und Schulen aufgestockt.

Gleichzeitig wird dadurch jedoch der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt für die gesamte Vertragslaufzeit von 25 Jahren eingeschränkt. Diese muss für Bauunterhaltungsleistungen und Reinvestition unabhängig vom tatsächlichen Bauzustand Zahlungen leisten. Außerdem muss die Stadt auch dann für die Bauunterhaltung zahlen, wenn zum Ende der Vertragslaufzeit bereits absehbar oder im Stadtrat beschlossen ist, dass die entsprechende Einrichtung nicht oder nicht mit der bisherigen Nutzung fortgeführt werden soll.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes wäre es möglich und notwendig gewesen, die Inhalte der vorstehenden Kostenarten in der vorgenannten Gegenüberstellung vergleichbar zu gestalten, wir verweisen auf Pkt. 5.1.

Um beide Varianten objektiv vergleichen zu können, wäre eine zusätzliche, hier aber nicht erfolgte, Untersuchung der Zahlungsströme bei Ansatz gleicher Kosten für Bauunterhaltung, Reinvestition und somit bei gleichem Endwert am Ende der Bewirtschaftungsphase erforderlich gewesen, um die vorstehende Übersicht vergleichbar zu gestalten.

5.5 Bewirtschaftungskosten

Die Bewirtschaftungskosten gliedern sich in den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen in folgende Positionen:

- Hausmeisterkosten,
- Versorgungskosten:
 - Wärmeversorgung,
 - Stromversorgung,
 - Wasserver- / Abwasserentsorgung,
 - Müllabfuhr,
- Reinigungskosten,
- Versicherungen und
- Gebühren.

Der Landesrechnungshof weist bereits einleitend darauf hin, dass sich aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich offensichtliche Optimierungspotenziale für die Verwaltung ergeben. Diese Möglichkeiten der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit hat die Verwaltung nicht bzw. nicht zeitnah genutzt. In der Folge ist dieses unwirtschaftliche Verwaltungshandeln für die voraussichtliche Dauer der Vertragsbeziehungen mit dem privaten Partner fortgeschrieben worden und damit eine Ursache für den Effizienzvorteil der PPP-Variante.

Wir haben dazu im Einzelnen Folgendes festgestellt.

5.5.1 Hausmeisterkosten

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird sowohl bei den Kindertageseinrichtungen als auch bei den Schulen der Personalaufwand (Hausmeister) in der PPP-Variante nach drei Jahren beginnend auf 80 Prozent der Personalkosten der konventionellen

Variante festgesetzt. Dieses soll durch eine sozialverträgliche Anpassung an das privatwirtschaftliche Lohnniveau sowie eine Umstrukturierung, d. h. Verringerung im Personalbestand erreicht werden.

Damit reduzieren sich die in der konventionellen Variante angesetzten Hausmeisterkosten wie folgt (siehe Anlage 7):

Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP
	- € -	- € -	- € -	- v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	37.171	22.948	14.223	38,3
Schulen				
Zwischensumme Schulen	432.023	254.876	177.147	41,0
Gesamtsumme	469.194	277.824	191.370	40,8

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat auch die öffentliche Hand die Möglichkeit, ihre Gebäude durch private Hausmeisterdienste zu marktüblichen Preisen bewirtschaften zu lassen. Darüber hinaus besteht auch in der konventionellen Variante die Möglichkeit der sozialverträglichen Umstrukturierung, d. h. Verringerung des Personalbestandes.

Durch die Verlagerung der Hausmeisterdienstleistungen auf den Privaten sind von der Stadt auf den Personalkostenanteil derzeit 19 v. H. Umsatzsteuer zu zahlen, die bei Eigenleistung der öffentlichen Hand nicht anfallen würden.

Für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich bedeutet dies, dass durch die Zahlung der vorgenannten 19 v. H. Umsatzsteuer der Private 15,97 v. H.⁶ weniger Personal beschäftigen oder entsprechend schlechtere Tarife zahlen muss, um die in der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante angesetzten Minderkosten auszugleichen.

Darüber hinaus wird in der PPP-Variante davon ausgegangen, dass sich durch die Sanierung sämtlicher Objekte die Arbeiten des Hausmeisters (z. B. für Kleinreparaturen, Überwachungszeiten bei Reparaturen) verringern.

Dieses würde nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch bei der konventionellen Variante der Fall sein. Aus seiner Sicht ist es vielmehr wahrscheinlicher, dass in der PPP-Variante seitens der Hausmeister mehr Aufwand betrieben werden müsste, um den Erhalt der Gebäudesubstanz zu sichern, wir verweisen auf Pkt. 5.4.

⁶ 19 x 100 v. H. : 119 = 15,97 v. H.

Eine Einsparung der jährlichen Personalkosten in der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen in Höhe von insgesamt 191.370 Euro ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht realistisch. Die geplanten Einsparungen in der PPP-Variante von fast 50 Prozent gegenüber der konventionellen Variante sind nur umsetzbar, wenn die Anzahl der Beschäftigten in der PPP-Variante erheblich reduziert bzw. das Gehalt der Hausmeister wesentlich gekürzt wird.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Stadt Halle (Saale) bei der wirtschaftlichen Beschaffung von Dienstleistungen soziale Verantwortung trägt.

5.5.2 Reinigungskosten

In der konventionellen Variante werden bei den Kindertageseinrichtungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kosten für Reinigungsarbeiten nach Ablauf der Reinigungsverträge „an geltendes Marktpreisniveau“ angepasst.

Bei den Schulen wird davon ausgegangen, dass die Konditionen der derzeit gültigen Verträge nach deren Auslaufen im Jahr 2011 beibehalten werden, da die Kosten im Schulbereich den „Marktpreisen annähernd entsprechen“.

In der PPP-Variante erfolgt sowohl bei den Kindertageseinrichtungen als auch bei den Schulen die Kostenberechnung nach „privatwirtschaftlichen Preisen“.

Für den Landesrechnungshof ist die vorstehende Differenzierung in „geltendes Marktpreisniveau“ und „privatwirtschaftliche Preise“ nicht nachvollziehbar.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung reduzieren sich die jährlichen Reinigungskosten bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen in Höhe von insgesamt 815.860 Euro in der konventionellen Variante um 104.201 Euro auf 711.659 Euro in der PPP-Variante, dies sind ca. 12,77 v. H. Im Einzelnen sind dies bei den Kindertageseinrichtungen ca. 16,55 v. H.⁷ und bei den Schulen ca. 12,39 v. H.⁸ (siehe Anlage 12).

⁷ 12.473 € x 100 v. H. : 75.386 € = 16,55 v. H.

⁸ 91.728 € x 100 v. H. : 740.474 € = 12,39 v. H.

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	75.386	62.913	12.473	16,55
Schulen				
Zwischensumme Schulen	740.474	648.746	91.728	12,39
Gesamtsumme	815.860	711.659	104.201	12,77

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es auch in der konventionellen Variante möglich, private Reinigungsfirmen zu marktüblichen bzw. privatwirtschaftlichen Konditionen, d.h. zu gleichen Konditionen wie der private Auftraggeber zu beauftragen.

Da die Stadt Halle (Saale) noch über wesentlich mehr Einrichtungen verfügt, wäre eine Ausschreibung der Reinigungsleistung ggf. mit einem wesentlich größeren Wertumfang möglich, als dies für die wenigen PPP-Objekte möglich ist. Demzufolge ergäbe sich u. U. ein deutlicher Vorteil zugunsten der konventionellen Variante.

Der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prognostizierte Kostenvorteil zugunsten der PPP-Variante ist für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar belegt.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, dass die Stadt Halle (Saale) bei der wirtschaftlichen Beschaffung von Dienstleistungen soziale Verantwortung trägt.

5.5.3 Wärme-, Strom- und Wasserversorgung / Abwasserentsorgung

Wärmeversorgung:

Gemäß Energieeinsparverordnung sind die Anforderungen an den baulichen Wärmeschutz so umfassend geregelt, dass bauseitig kaum noch Einsparpotential besteht. Hinsichtlich der Wärmeversorgung wird davon ausgegangen, dass die künftigen Verbräuche in der PPP-Variante geringer als in der konventionellen Variante sind, da bauseitig andere Materialien, Einbau bzw. Verbesserung der Dachdämmung, größere Dämmstärken an Dächern und Fassaden, Einbau neuer Kesselanlagen etc. angesetzt werden.

Beispielsweise wird bei der Gesamtschule Wilhelm von Humboldt in der konventionellen Variante eine Komplettsanierung der Schulgebäude Haus A/Grundschule, B/C durchgeführt.

Im Abschnitt 4.3.3.3 - Bewirtschaftung - wird bei der konventionellen Variante eine Heizkosteneinsparung durch Wärmedämmung des Daches ausgewiesen. Im Abschnitt 4.3.5.1 - Baukosten - in der PPP-Variante wird jedoch unterstellt, dass diese Gebäude konventionell keine Dachdämmung erhalten. In der PPP-Variante wird die bestehende Dachdeckung abgebrochen und das Dach mit einer Dachdämmung versehen und neu eingedeckt.

Bei der Sekundarschule Heinrich Heine wird in der konventionellen Variante ebenfalls eine Komplett-Sanierung des Schulgebäudes gemäß Standardfestlegungen durchgeführt, in der PPP-Variante zusätzlich das Dach wärme gedämmt und neu eingedeckt.

Weiterhin wird davon ausgegangen, dass durch ein Anreizsystem sowie ein gezieltes Energiemanagement in der PPP-Variante der Jahreswärmeverbrauch reduziert werden kann. Damit reduzieren sich die in der konventionellen Variante angesetzten jährlichen Kosten für die Wärmeversorgung wie folgt (siehe Anlage 8).

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	43.561	40.935	2.626	6,0
Schulen				
Zwischensumme Schulen	329.089	313.659	15.430	4,7
Gesamtsumme	372.650	354.594	18.056	4,9

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist z. B. eine Dämmung des Daches auch in der konventionellen Variante in der gleichen Qualität wie in der PPP-Variante nicht nur möglich, sondern auch zwingend erforderlich, um die Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) einzuhalten.

Stromversorgung:

Nach den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich sind in der PPP-Variante bei den Durchschnittsverbräuchen für Strom

- bei den Kindertageseinrichtungen zusätzlich durch ein Anreizsystem sowie ein konsequentes Energiemanagement durch den privaten Betreiber ein Einsparpo-

tential in Höhe von 5 v. H.⁹ der Durchschnittsverbräuche gegenüber der konventionellen Variante erreichbar und

- bei den Schulen durch zusätzliche energiesparende Einbauten und eine Anreizstruktur ein Einsparpotential ebenfalls in Höhe von 5 v. H.¹⁰ gegenüber der konventionellen Variante möglich.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung reduzieren sich damit die in der konventionellen Variante angesetzten jährlichen Kosten für die Stromversorgung bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen wie folgt (siehe Anlage 9).

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	8.193	7.752	441	5,38
Schulen				
Zwischensumme Schulen	107.760	103.505	4.255	3,94
Gesamtsumme	115.953	111.257	4.696	4,05

Wasserver- / Abwasserentsorgung:

In den Wirtschaftlichkeitsvergleichen werden in der PPP-Variante zusätzlich zur konventionellen Variante

- bei den Kindertageseinrichtungen die Kinderwaschtische mit selbst schließenden Wasser sparenden Armaturen ausgestattet, so dass eine Verbrauchsreduzierung in Höhe von 15 v. H. und
- bei den Schulen durch den zusätzlichen Einbau von sparsameren Armaturen sowie ein Anreizsystem ein Einsparpotential in Höhe von 20 v. H. auf die Durchschnittsverbräuche

angesetzt.

Die jährlichen Kosten für die Wasserver- und -entsorgung bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen verringern sich wie folgt:

⁹ Einsparpotential i. H. v. 15 v. H. bei der PPP-Variante - 10 v. H. in der konventionellen Variante = 5 v. H.

¹⁰ Einsparpotential i. H. v. 15 v. H. bei der PPP-Variante - 10 v. H. in der konventionellen Variante = 5 v. H.

Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
	- € -	- € -	- € -	- v. H. -
Gesamtsumme	90.704	87.091	3.613	3,98

Bei den Kindertageseinrichtungen sind dies ca. 5,58 v. H. und beiden Schulen ca. 3,73 v. H.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die in der PPP-Variante oben angegebenen Wärme, Strom und Wasser sparenden Maßnahmen auch in der konventionellen Variante nicht nur möglich, sondern Standard und Stand der Technik, so dass damit die in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen angesetzten Einsparungen in der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante entfallen.

Wie bereits angeführt, muss nach den vorliegenden einschlägigen Leitfäden zur Durchführung von PPP-Projekten eine Vergleichbarkeit der konventionellen Beschaffungsvariante mit der PPP-Variante gewährleistet sein, d. h. der Umfang der geplanten Bauleistungen muss in beiden Varianten identisch sein und den gleichen Projektsachverhalt abbilden.

Effizienzvorteile für Kindertageseinrichtungen und Schulen insgesamt bei der Wärme-, Strom-, Wasserver- und Wasserentsorgung sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einer Realisierung als PPP nicht vorhanden.

Vielmehr ist die Stadt nach den kommunalrechtlichen Vorschriften verpflichtet, auch in der konventionellen Variante die wirtschaftlichste Lösung, somit ebenfalls unter Berücksichtigung der Folgekosten, zu realisieren.

5.5.4 Müllabfuhr

Sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen wird in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung davon ausgegangen, dass bei den Müllgebühren Einsparungen möglich sind, da die bereitgestellten Müllbehälter nicht ausgelastet werden.

In der konventionellen Variante wird die Größe und Anzahl der nicht ausgelasteten Abfallbehälter fortgeschrieben, in der PPP-Variante hingegen wird deren Größe und Anzahl dem tatsächlichen Bedarf angepasst, d. h. gegenüber der konventionellen Variante reduziert. Auch bei den Schulstandorten wird so verfahren.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung reduzieren sich die jährlichen Kosten für die Müllabfuhr bei den Kindertageseinrichtungen und Schulen um 13.503 Euro in der PPP-Variante (siehe Anlage 11).

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - v. H. -
Kitas				
Zwischensumme Kitas	4.244	3.282	962	22,67
Schulen				
Zwischensumme Schulen	43.658	31.117	12.541	28,73
Gesamtsumme	47.902	34.399	13.503	28,19

Die Annahme, dass im konventionellen Betrieb der Schule Heinrich Heine durch die Nichtauslastung der Müllbehälter bis zu ca. 50 v. H. Mehrausgaben im Vergleich zu einem in der PPP-Variante betriebenen Gebäude anfallen, ist nicht nachvollziehbar. Eine Anpassung der Abfallbehälter (Größe und Zahl) ist auch bei konventioneller Bewirtschaftung möglich und sogar zwingend anzusetzen, da auch die öffentliche Hand verpflichtet ist, sparsam und wirtschaftlich zu arbeiten.

Darüber hinaus hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Stadt Halle (Saale) in Auswertung der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Jahr 2005 umgehend die durch das Beraterteam festgestellte mangelhafte Auslastung der Müllbehälter im Kindertagesstätten- und Schulbereich anpassen müssen und somit Ausgaben für die Restmüllentsorgung einsparen können. Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) die Schadenshaftung prüft.

5.6 Risikobetrachtung

Bisher gibt es in Deutschland bei PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen keine einheitliche Risikostruktur, weil u. a. die Zielvorstellungen der öffentlichen Hand (Kommunen, Länder und Bund) unterschiedlich ausgeprägt und die PPP-Projekte sehr unterschiedlich sind.

Zum Zeitpunkt der Risikobetrachtung für die Projekte in der Stadt Halle (Saale) gab es noch keine umfassenden Handbücher und Leitfäden, die eine verlässliche Handlungsanleitung für die Ermittlung, Bewertung und Verteilung möglicher Risiken boten.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Kindertageseinrichtungen und Schulen der Stadt Halle (Saale) werden die Risikofaktoren in die Hauptgruppen Planungs-, Bau-, Betriebs-, Instandhaltungs-/Wartungs- und übergeordnete Risiken wie Finanzierungs- und Gesetzänderungsrisiken unterteilt.

Die einzelnen Risiken wurden im Ergebnis eines Risikoworkshops bewertet, in einer Risikomatrix dargestellt und den Projektbeteiligten - der Stadt als öffentlicher Partner und dem Privaten - zugeordnet. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die einzelnen Risiken dem Partner übertragen werden, der diese am besten beeinflussen kann.

Die in die Risikomatrix einbezogenen Risiken und die Annahme über ihr Eintreten beruhen nach Darstellung der Leitfäden auf Erfahrungswerten und Einschätzungen und somit auf Wahrscheinlichkeiten.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden die Risiken monetär bewertet und gehen in die Kostenberechnung entscheidend ein. In der PPP-Beschaffungsvariante kalkuliert der Private zur Absicherung seines Risikoanteils Kosten ein und zwar unabhängig davon, ob die Risiken eintreten bzw. in welcher Höhe dies geschieht.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist daher die Risikobetrachtung mit besonderer Sorgfalt und Genauigkeit durchzuführen. So wird auch im Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“¹¹ dazu u. a. ausgeführt, dass in den Prozess der Risikoidentifizierung neben den direkt Projektverantwortlichen auch sachkundige Dritte einzubeziehen sind, die aus ihrem täglichen Arbeitsumfeld mit den Abläufen in der Planungs-, Bau- und / oder Betriebsphase vergleichbarer Projekte vertraut sind, wie z.B. Mitarbeiter aus entsprechenden Bauabteilungen oder Liegenschaftsbetrieben, Mitarbeiter aus dem Betriebsbereich usw. Darüber hinaus sollten nach Bedarf weitere technische (z. B. Architekten, Ingenieure), betriebswirtschaftliche (z. B. Bau- und Facility Management-Fachleute, Vertreter von Banken und Versicherungen, Projektentwickler und -manager) und rechtliche Sachverständige (z. B. Vertrags- und Steuerrechtsexperten) eingebunden werden.

5.6.1 Durchführung der Risikobetrachtung

Am 13. Juni 2005 wurde der Risikoworkshop durchgeführt. Dem Landesrechnungshof wurde eine Präsentationsmappe übergeben. Diese soll nach Aussagen der Stadtverwaltung im Ergebnis des Workshops entstanden sein. Sie enthält auf der letzten Seite eine Danksagung, die auf eine vorbereitende Präsentation für diese Veranstaltung hinweist.

Ein Protokoll oder Vermerk zum Risikoworkshop liegt nicht vor. Ob sachkundige Dritte am Risikoworkshop teilgenommen haben, ist aus der vorgelegten Dokumentation nicht zu erkennen. Darüber hinaus war es der Stadt Halle (Saale) und auch dem durch die Stadt beauftragten 3P Beraterverbund trotz mehrfacher Bitte nicht möglich, den Teilnehmerkreis am Risikoworkshop zu benennen. Mit Schreiben vom 14. Juli 2008 teilte

¹¹ Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Teilband 1 Arbeitspapier Nr. 5: Risikomanagement

die Stadt Halle (Saale) dem Landesrechnungshof u. a. aus der „Erinnerung“ den Personenkreis der Stadt mit, der an dem Risikoworkshop teilgenommen haben soll.

Für den Landesrechnungshof ist nach den vorgelegten Unterlagen - insbesondere weil keine Protokolle oder Vermerke zum durchgeführten Risikoworkshop vorliegen - nicht ersichtlich, ob die Risikobetrachtung mit der nötigen Sorgfalt und Genauigkeit durchgeführt worden ist.

Die vorgelegte Präsentation mit den festgelegten Risikohöhen ist aus Sicht des Landesrechnungshofes unzureichend, da aus dem Pilotprojekt Erfahrungen für die Durchführung von weiteren PPP-Projekten gezogen werden sollten.

Die vorliegenden Risikowerte sind ohne hinreichende Beschreibung der konkreten Situation weder nachvollziehbar noch für andere Projekte vergleichsweise anwendbar.

Einbeziehung eigener Projekterfahrungen:

Bei der Einbeziehung möglicher Risiken in die Maßnahmen und deren Kostenhöhe wird vielfach auf Empfehlungen des Bundes, des Landes Nordrhein-Westfalen und auf eigene Projekterfahrungen verwiesen. Eine nachvollziehbare und begründete Erläuterung dieser Erfahrungswerte bzw. Einschätzungen liegt nicht vor.

Damit wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Vorgehensweise bei der quantitativen Bewertung der Risikofaktoren nicht dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“¹² gerecht. Bei der Ableitung der Risikokosten handelt es sich um die Bewertung zukünftiger Ereignisse, deshalb ist die Verfügbarkeit verlässlicher Daten entscheidend. Wesentlich ist auch die Bestimmung angemessener Eintrittswahrscheinlichkeiten, die in den überwiegenden Fällen durch subjektive Beurteilung gekennzeichnet ist. Um das Maß der Subjektivität so gering wie möglich zu halten und willkürliche Festlegungen auszuschließen, sind - objektive - empirische Befunde einzubeziehen. Die getroffenen Annahmen sind auf ihre Konsistenz zu prüfen, zu begründen und für Dritte nachvollziehbar darzustellen.

Durchführung einer Sensitivitätsanalyse:

Weiterhin wird im o. a. Gutachten bei der Risikobetrachtung die Durchführung von Sensitivitätsanalysen empfohlen, wenn beispielsweise in einem ersten Schritt Risikokosten bestimmt worden sind und in einem zweiten Schritt geprüft werden soll, wie

¹² Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Teilband 2 Arbeitspapier Nr. 5: Risikomanagement

stark die Entscheidungsfindung von den getroffenen Annahmen zur Risikobewertung beeinflusst wird. Die Aussagen der einfachen Ansätze zur Risikobewertung können durch den zusätzlichen Einsatz von Sensitivitätsanalysen inhaltlich an Gehalt gewinnen.

Bei Sensitivitätsanalysen der Risikokosten sind die einzelnen Risikoparameter (Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit) so lange zu verändern, bis sich die betrachtete Zielgröße (Kapitalwert) in einen kritischen Bereich bewegt. Dieser kritische Bereich ist bei der Gegenüberstellung von konventionellen Beschaffungsvarianten und PPP-Beschaffungsansätzen regelmäßig dann erreicht, wenn die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit zwischen beiden Handlungsalternativen „kippt“.

Anhand der vorgelegten Unterlagen vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die Kindertageseinrichtungen und Schulen eine Sensitivitätsanalyse nicht bzw. nicht ausreichend durchgeführt worden ist.

Einbeziehung von Kosten, die der öffentlichen Hand entstehen:

Nach dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“¹³ sind sämtliche Kosten und Erlöse, die der öffentlichen Hand im Rahmen einer PPP-Realisierung entstehen würden, möglichst umfassend abzubilden, um belastbare Aussagen aus dem Beschaffungsvariantenvergleich zu erhalten. In diesem Zusammenhang sind der PPP-Beschaffungsvariante auch diejenigen Kosten zuzurechnen, die der öffentlichen Hand im Rahmen des Managements und Controlling eines PPP-Vertrages während der gesamten Laufzeit entstehen. Ebenfalls der PPP-Beschaffungsvariante zuzurechnen sind die Kosten für Risiken, die auch im Rahmen einer PPP von der öffentlichen Hand getragen werden. Wir verweisen auf Pkt. 5.2.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die im Rahmen einer PPP-Realisierung entstandenen bzw. noch entstehenden Kosten nur sehr unvollständig in den vorliegenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Kindertageseinrichtungen und Schulen abgebildet, so dass hier ein erhebliches Kostenrisiko für die Stadt Halle (Saale) besteht. Wie dargestellt, wurden Projekterfahrungen nicht ausreichend in die Wirtschaftlichkeitsvergleiche eingebracht, nicht bzw. nur unzureichend Sensitivitätsanalysen durchgeführt und Kosten, die der öffentlichen Hand entstanden sind bzw. noch entstehen, unvollständig einbezogen.

¹³ Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Teilband 1 Arbeitspapier Nr. 4: Technik des Vergleichens

5.6.2 Einzelfeststellungen zur Risikobetrachtung

Der Landesrechnungshof stellt einleitend fest, dass die Stadt Halle (Saale) und die externen Berater eine Vielzahl von Risiken erfasst, bewertet und auf die Vertragspartner verteilt haben. Insbesondere die Bewertung und die Verteilung von Risiken sind von bestimmten Grundannahmen abhängig, die Beurteilungsspielräume ermöglichen. Das Ergebnis hat jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Effizienz der verschiedenen Varianten. Zu berücksichtigen ist auch, dass der private Partner, wenn ihm ein Risiko vertraglich wirksam übertragen werden soll, hierfür eine angemessene Vergütung verlangen wird. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen sollten künftig Risikobetrachtung, -bewertung und -verteilung anhand detaillierter Werte nachvollziehbar belegt werden.

Zur Risikobetrachtung haben wir im Einzelnen Folgendes festgestellt.

5.6.2.1 Planungsrisiko

In den Wirtschaftlichkeitsvergleichen für die Kindertageseinrichtungen und Schulen werden in der Risikobetrachtung die Planungsrisiken der Planungsänderung, Genehmigungen und Planungsqualität in der konventionellen Variante mit 9 v. H. und in der PPP-Variante mit 2,5 v. H. angesetzt, d. h. ca. 28 v. H. der konventionellen Variante. Beim Ansatz der Risikohöhe von 9 v. H. in der konventionellen Variante wird sich auf den NRW-Leitfaden Wirtschaftlichkeitsvergleich „S. XXV“ bezogen. Dabei handelt es sich um den Anhang E „PSC Beispielrechnung, Gestaffelte Sanierung eines Bündels von Schulgebäuden in X-häusern.“

In der Vorbemerkung zu dieser Beispielrechnung wird darauf verwiesen, dass alle Annahmen fiktiv sind.

Damit fehlt nach Auffassung des Landesrechnungshofes in dieser Beispielrechnung jeglicher Zusammenhang (Bauumfang, Bauzeit, Bauwerkskosten) zum PPP-Projekt der Stadt Halle (Saale).

Deshalb erscheint eine analoge Übernahme der Risiken aus dieser Beispielrechnung als willkürlich und ist nicht nachvollziehbar. Ebenso ist der pauschale Ansatz in Höhe von ca. 28 v. H. dieser Risikohöhen in der PPP-Variante nicht nachvollziehbar.

Darüber hinaus werden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den Planungskosten für die PPP-Variante nur Honorare von einem Drittel der Honorare der konventionellen Variante unterstellt. Wir verweisen auf Pkt. 5.3.1.

5.6.2.2 Risiko der Baukostenüberschreitung

Das Risiko der Baukostenüberschreitung wird in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen mit der „Kostenüberschreitung aufgrund fehlerhafter Kalkulation und Planung, schlechtes Projektmanagement, Baugrundrisiken (z. B. Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen)“ beschrieben.

Die Risikohöhe wird mit 7,5 v. H. der Baukosten für die konventionelle Variante und mit 4,0 v. H. für die PPP-Variante festgelegt.

Die unterschiedlich hohen Ansätze der Risikohöhe in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen werden aus der Sicht des Landesrechnungshofes nicht bzw. nicht nachvollziehbar begründet.

So ist nach den Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Kindertageseinrichtungen und Schulen das Risiko der Baukostenüberschreitung in der PPP-Variante „minimierbar durch interne Gestaltung im Konsortium und durch Subunternehmen.“

Das Auftreten der vorgenannten Baugrundrisiken (Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen) bei den einzelnen Maßnahmen dürfte nach Auffassung des Landesrechnungshofes relativ gering sein, da es sich um die Sanierung vorhandener Gebäude bzw. Neubau an Standorten, die bereits bebaut waren, handelt.

Das Risiko der fehlerhaften Kalkulation / Planung und von schlechtem Projektmanagement wird sich nach allgemeiner Lebenserfahrung beim privaten Architekten, der in der konventionellen Variante tätig ist, nicht signifikant unterscheiden vom privaten Architekten, der in der PPP-Variante tätig ist.

Für den Landesrechnungshof ist die vorstehende unterschiedliche Festlegung der Risikohöhen nicht nachvollziehbar. Nach seiner Auffassung sind die o. a. Minimierungen durch die innere Gestaltung im Konsortium und durch den Einsatz von Subunternehmen auch annähernd gleich in der konventionellen Variante möglich und damit die vorgenannten Risiken sowohl in der konventionellen Variante als auch in der PPP-Variante zumindest annähernd gleich.

5.6.2.3 Risiko aus der Bauzeitverlängerung

Das Risiko der Bauzeitverlängerung wird mit der fehlerhaften Planung, mangelhafter Projektsteuerung, Schlechtwetter und Baugrundrisiken beschrieben.

Die Risikohöhe wird mit 1,7 v. H. für die konventionelle Variante und mit 0,5 v. H. für die PPP-Variante festgelegt.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Risiko einer Bauzeitverlängerung aufgrund fehlerhafter Planung und ggf. auch mangelhafter Projektsteuerung - wenn diese dem privaten Architekten übertragen worden ist - beim privaten Architekten in der konventionellen Variante die gleiche Eintrittswahrscheinlichkeit wie in der PPP-Variante hat. Auch die öffentliche Hand verfügt in der konventionellen Variante über Instrumentarien wie Vertragsstrafen, um die Einhaltung vereinbarter Bauzeiten durchzusetzen.

Der Aussage im Wirtschaftlichkeitsvergleich zur zum Teil mangelhaften Projektsteuerung - gemeint ist unseres Erachtens die der öffentlichen Bauverwaltung - kann sich der Landesrechnungshof nur bedingt anschließen.

Baugrundrisiken sind bei diesem Vorhaben nicht bzw. mit nur geringer Wahrscheinlichkeit zu erwarten und wären in der konventionellen Durchführung der Maßnahme wie auch bei deren Durchführung als PPP-Projekt gleich, ebenso wie das Kriterium des Schlechtwetters.

Weiterhin wird in der Risikobetrachtung nicht unterschieden zwischen Sanierung und Neubau. Erfahrungsgemäß sind die Risiken einer Bauzeitverlängerung bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen größer als bei Neubauten.

Bei den bewerteten Baumaßnahmen handelt es sich um die Sanierung von Kindertageseinrichtungen und Schulgebäuden aber auch um Neubauten wie einer 3-Feld-Turnhalle (Kooperative Gesamtschule „Wilhelm von Humboldt“), dem Neubau einer 2-Feld-Turnhalle (Gymnasium „Thomas Müntzer“), dem Neubau Kindertagesstätte „Krähenberg“ und dem Neubau Kindertagesstätte „Sonnenschein“.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist eine pauschale Gleichsetzung der Risiken von Sanierungen und Neubauten hier nicht sachgerecht.

5.6.2.4 Grundlage für die Ermittlung der Risikokosten für Baukostenüberschreitung und Bauzeitverlängerung

In der Risikobetrachtung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches werden für die Risikokostenermittlung bei der Baukostenüberschreitung und Bauzeitverlängerung als Bezugsgröße die Baukosten genannt. „Die Gliederung der Baukosten erfolgte nach dem Schema der DIN 276.“ Bestandteil dieser Baukosten sind auch die Kosten für den Umzug. Diese sind im Wirtschaftlichkeitsvergleich für die konventionelle Beschaffungsvariante pauschal stets höher angesetzt als für die PPP-Variante.

Die DIN 276 gilt für die Ermittlung und die Gliederung von Kosten im Hochbau und erfasst „die Kosten für Maßnahmen zur Herstellung, zum Umbau und zur Modernisie-

rung der Bauwerke sowie die damit zusammenhängenden Aufwendungen (Investitionskosten)“.

Die Berücksichtigung der Umzugskosten in den Baukosten als Bezugsgröße für die oben angegebenen Risiken hat zur Folge, dass die PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante effektiver erscheint und in beiden Varianten höhere Kosten entstehen. Das führt dazu, dass der Private in der PPP-Beschaffungsvariante regelmäßig ein höheres Entgelt erhält.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes zählen Umzugskosten nicht zu den Baukosten.

5.6.2.5 Risiko erhöhter Reinvestitionskosten

Reinvestitionskosten sind alle Kosten für die grundsätzliche Erneuerung am Objekt, wie z. B. Dachdeckung oder die Erneuerung von Fenstern.

Bauunterhaltungskosten sind alle jährlich wiederkehrenden Kosten für laufende Reparaturen und Wartungen, um den Zustand und die Funktionalität des Objektes zu erhalten.

Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten fallen sowohl bei der konventionellen als auch bei der PPP-Beschaffungsvariante an.

Das Risiko erhöhter Reinvestitionskosten beruht nach dem Wirtschaftlichkeitsvergleich auf einer kürzeren Lebensdauer, mangelnder Bauunterhaltung und Bewirtschaftung und „Kostenüberschreitung bei der Reinvestition“.

Die Risikohöhe wird mit 7,5 Prozent für die konventionelle Variante und mit vier Prozent für die PPP-Variante festgelegt.

Auch nach Auffassung des Landesrechnungshofes führt eine mangelnde Bauunterhaltung zur kürzeren Lebensdauer von Bauteilen und damit zu höheren Reinvestitionskosten. Nicht nachvollziehbar ist jedoch die Begründung im Risikoworkshop, dass das Risiko von erhöhten Reinvestitionskosten in der PPP-Variante geringer sei als in der konventionellen Variante, da gewerkeweise Planung und Beurteilung bereits in der Bauphase erfolgen.

Die Risikohöhen für Reinvestitionskosten in der konventionellen und PPP-Variante müssten aus der Sicht des Landesrechnungshofes annähernd gleich sein.

5.6.2.6 Betriebsrisiko

Die Betriebsrisiken werden unterschieden in Risiken aus Auslastung, Sicherheit / Vandalismus, Gebäudemanagement- und Betriebskosten. Das Risiko Sicherheit / Vandalismus wird beschrieben mit „Kosten infolge mutwilliger Zerstörung an Gebäuden und Anlagen“. Das Risiko der Auslastung entfällt im vorliegenden Fall sowohl bei den Kindertagesstätten als auch bei den Schulprojekten.

Als Risikohöhe werden 0,5 v. H. der Bauwerkskosten für die konventionelle Variante und 0,12 v. H. der Bauwerkskosten für die PPP-Variante festgelegt.

Die Annahme von 0,5 v. H. der Bauwerkskosten für die konventionelle Variante wird mit der Übernahme der Annahme laut NRW-Leitfaden Wirtschaftlichkeitsvergleich S. XXV begründet.

Die Begründungen zu den doch erheblich höheren Risikohöhen in der konventionellen gegenüber der PPP-Variante sind aus den Wirtschaftlichkeitsvergleichen für die Kindertageseinrichtungen und Schulen aus der Sicht des Landesrechnungshofes unzureichend bzw. nicht nachvollziehbar.

Im vorgenannten Leitfaden wird als Bezugsgröße der Wert DIN 276, Pos. 300 genannt. Dies entspricht der Kostengruppe 300, Bauwerk-Baukonstruktion.

Bauwerkskosten ergeben sich nach DIN 276 -1:2006-11 - Kosten im Bauwesen - aus den Kosten der Kostengruppen:

300 Bauwerk - Baukonstruktion und

400 Bauwerk - Technische Anlagen

Beispielsweise für das Vorhaben Berufsbildende Schule V, Haus 2, entspräche das einem indizierten Wert von 3.219.566 Euro.

Tatsächlich wird in dem Bericht zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Anlage B IV/1 jedoch nicht dieser Wert als Basis Bauwerkskosten verwendet, sondern der wesentlich höhere Gebäudewert von 12.173.666 Euro (brutto).

Damit wird allein bei dieser Schule der Wert der konventionellen Variante um 44.770 Euro¹⁴ zu hoch angesetzt.

Darüber hinaus wird in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen in der Risikobetrachtung das Insolvenzrisiko des privaten Betreibers nicht aufgeführt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes stellt die Insolvenz des Privaten während der Betriebsphase ein erhebliches Risiko der PPP-

¹⁴ 12.173.666 € - 3.219.566 € = 8.954.100 €, davon 0,5 v. H. = 44.770,50 €

Beschaffungsvariante dar und wäre zwingend in der Risikobetrachtung anzusetzen gewesen. Insgesamt ist die Ermittlung des Betriebsrisikos zuungunsten der konventionellen Beschaffungsvariante fehlerhaft und für den Landesrechnungshof nicht nachvollziehbar.

5.6.2.7 Gesetzgebungs- und Regulierungsrisiko, Finanzierungsrisiko

Gesetzgebungs- und Regulierungsrisiken:

In der Dokumentation zum Risikoworkshop wird für das Risiko Gesetzgebungs- und Regulierungsrisiken die Bezugsgröße Bauwerkskosten genannt.

Tatsächlich werden im Zahlenwerk aber nicht die Bauwerkskosten, sondern der Gebäudewert als Bezugsgröße für die Risikokosten angesetzt. Dieses führt bei den zu sanierenden Gebäuden zu wesentlich höheren Risikowerten zu Lasten der konventionellen Variante.

Beispielsweise betragen die indizierten Kosten für das Gesetzgebungsrisiko bei der Maßnahme Berufsbildende Schule V 1.018.615 Euro. Dies sind ca. 15,8 v. H. der indizierten Gesamtrisikokosten in Höhe von 6.460.801 Euro.

Das Gesetzgebungs- und Regulierungsrisiko liegt in der PPP-Variante bei der Stadt Halle (Saale), da nach den vorliegenden Verträgen die Stadt fast vollständig die Kosten trägt.

Im PPP-Vertrag für Schulen der Stadt Halle (Saale) vom 15.12.2006 ist festgelegt:

„(4) Eine Fortschreibung der Reinvestitions- /Bauunterhaltungsrate und der Bewirtschaftungsrate findet ansonsten, d.h. unabhängig von den in § 9 Abs. 1 - 3 benannten Indizierungen, nur bei Eintritt einer der folgenden Änderungen statt:

- a) *wenn sich der Umfang der Betriebsleistungen aufgrund verbindlicher Vorgaben der Standorte erstrecken sollen, der Zeitpunkt der geplanten Leistungsdurchführung sich ändert und/oder neue Leistungen über die in diesem Vertrag benannten Leistungen hinaus erbracht werden sollen oder dort genannte Leistungen wegfallen. Ausgenommen sind solche Veränderungen des Leistungsumfanges, die bei Abschluss des Vertrages bereits bekannt waren und verbindlich wurden,*
- b) *wenn sich zwingende Vorschriften (z.B. Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen) für die Betriebsleistungen ändern und dies zu einer Kostensteigerung von mehr als 1,5 % pro Jahr der Bewirtschaftungsrate je Schulstandort führt,*
- c) *wenn sich die Höhe der öffentlichen Abgaben, ausgenommen Ertragssteuer, welche die Projektgesellschaft in Zusammenhang mit der Erbringung der Projektleistungen zu tragen hat, um insgesamt mehr als 5 % ändert,*

d) *wenn sich der Umfang der Betriebsleistungen aufgrund einer Änderung der Schülerzahl in kalkulationserheblicher Weise ändert.“*

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes erscheint der Kostenanteil für das Gesetzgebungsrisiko in Höhe von 15,8 v. H. an den Gesamtrisikokosten als wesentlich zu hoch. Erforderliche Änderungen werden bei der PPP-Variante teurer als bei der konventionellen Variante, da kein Wettbewerb zwischen den Anbietern stattfindet.

Finanzierungsrisiko:

Als Finanzierungsrisiken werden in der konventionellen Variante 10 v. H. der Finanzierungskosten und in der PPP-Variante 14 v. H. der Zwischenfinanzierungskosten angesetzt. Absolut ergeben sich daraus allein für die Berufsbildende Schule V Risikokosten in Höhe von 327.588 Euro in der konventionellen Variante und 18.662 Euro in der PPP-Variante. Der Ansatz der PPP-Variante wird mit „Erfahrungswerten“ begründet. Es wird nicht dargestellt, woher diese Erfahrungswerte stammen.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes besteht in der konventionellen Variante kein Finanzierungsrisiko. Allerdings trägt die öffentliche Hand bei der PPP-Variante durch die gewählte Finanzierungsart als Forfaitierung mit Einredeverzicht generell das gesamte Finanzierungsrisiko.

Nicht aufgeführt sind darüber hinaus die Finanzierungsrisiken infolge Insolvenz des Privaten während der Bau- und Betriebsphase des PPP-Projektes. Dies kann dazu führen, dass Leistungen neu vergeben und zusätzlich finanziert werden müssen. Dieses Risiko ist der PPP-Beschaffungsvariante zuzuordnen.

5.6.2.8 Verhältnis der Risikokosten zu den Gesamtkosten

In den Übersichten der Zahlungsströme in den untersuchten Varianten für Kindertageseinrichtungen und Schulen stellt sich der Anteil der Risikokosten an den Gesamtkosten in der konventionellen Variante wie folgt dar (siehe auch Anlage 13):

Zahlungsströme	Risikokosten - ca. Mio. € -	Gesamtkosten - ca. Mio. € -	Anteil der Risikokosten an den Gesamtkosten - ca. v. H. -
Kitas	5,394	26,297	20,5
Schulen	45,528	231,577	19,7
Gesamt	50,922	257,874	19,8

Die Risikokosten in der PPP-Variante sind in den vorgenannten Übersichten nicht explizit dargestellt. Entsprechend den Ergebnisdarstellungen zu den einzelnen Kindertageseinrichtungen und Schulen stellt sich die Höhe der Gesamtrisikokosten an den Gesamtkosten in der PPP-Variante wie folgt dar (siehe auch Anlage 14):

Zahlungsströme	Risikokosten PPP - ca. Mio. € -	Gesamtkosten PPP - ca. Mio. € -	Anteil der Risiko- kosten an den Gesamtkosten - ca. v. H. -
Kitas	3,782	21,876	17,3
Schulen	32,771	195,600	16,8
Gesamt	36,553	217,476	16,8

Die Risikokosten stellen sowohl in der konventionellen Variante als auch in der PPP-Beschaffungsvariante einen wesentlichen Faktor dar. In der PPP-Variante sind die bewerteten Risiken im Verhältnis zu den Gesamtkosten deutlich niedriger angesetzt als in der konventionellen Variante. Dies führt u. a. mit zu dem ausgewiesenen geringeren Barwert des PPP-Modells gegenüber der konventionellen Realisierungsvariante im Rechenmodell.

In der PPP-Beschaffungsvariante erhält der Private zur Absicherung seines Risikoanteils regelmäßig ein Entgelt und zwar unabhängig davon, ob die Risiken eintreten bzw. in welcher Höhe dies geschieht. In der von der Stadt zu zahlenden Rate sind zur Absicherung des Risikoanteils des privaten Partners über die vereinbarte Laufzeit nachstehende Risikokosten in den Gesamtkosten enthalten (siehe auch Anlage 14):

Zahlungsströme	Risikokostenan- teil des Privaten - ca. Mio. € -	Gesamtkosten PPP - ca. Mio. € -	Anteil der Risiko- kosten an den Gesamtkosten - ca. v. H. -
Kitas	2,514	21,876	11,5
Schulen	21,644	195,600	11,1
Gesamt	24,157	217,476	11,1

Die Aussagen über das Eintreten der Risiken und ggf. auch deren in Ansatz gebrachte Höhe beruhen sowohl bei den Kindertageseinrichtungen als auch bei den Schulen ausschließlich auf Annahmen, die sachlich nicht plausibel begründet sind (vergleiche Punkte 5.6.2.1 - 5.6.2.7).

Aus Sicht des Landesrechnungshofes sind die angenommenen Risikohöhen in den beiden Varianten nicht angemessen und Kosten für die konventionelle Variante deutlich zu hoch angesetzt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist der Anteil der Risikokosten an den Gesamtkosten in der konventionellen Variante im Verhältnis zur PPP-Variante deutlich zu hoch. Dadurch entsteht ein völlig falsches Ergebnis im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Hinzu kommt, dass die Stadt Halle (Saale) die vom Privaten zu tragenden Risiken unabhängig davon, ob diese eintreten oder nicht, über die PPP-Raten finanziert.

5.7 Monetäre Zusammenfassung

5.7.1 Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte

In den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich wird die Realisierung der Sanierung und Bewirtschaftung der Kindertageseinrichtungen und Schulen über 25 Jahre in der PPP-Variante als die wirtschaftlichste Variante ausgewiesen. Der „vorläufige Effizienzvorteil“ der PPP-Variante bei den Kindertageseinrichtungen soll ca. 11,25 v. H. und bei Schulen ca. 9,03 v. H. gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante betragen.

Nach den Recherchen des Landesrechnungshofes sind die vorgenannten Effizienzvorteile der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante nicht gegeben, weil

- sich zum einen quantifizierbare Mehrkosten bei den Kindertageseinrichtungen i. H. v. ca. 1,28 Mio. Euro und bei den Schulen i. H. v. ca. 6,86 Mio. Euro in der PPP-Variante ergeben (siehe auch Anlage 15), wodurch sich die oben angegebenen Effizienzvorteile bei den Kindertageseinrichtungen auf ca. 3 v. H. und bei den Schulen auf ca. 4 v. H. verringern,
- auch die in Pkt. 5.2 aufgeführten nicht quantifizierbaren Transaktionskosten bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu berücksichtigen sind und
- der Anteil der Risikokosten an den Gesamtkosten in der PPP-Variante sehr hoch ist (wir verweisen auf Pkt. 5.6.2.8), welches wesentlich zu den in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen dargestellten oben angeführten scheinbaren Effizienzvorteilen führt.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass insgesamt kein wesentlicher Vorteil für die PPP-Variante nachgewiesen ist, sondern vielmehr für die Stadt Halle (Saale) finanzielle Mehraufwendungen entstehen werden. Dabei sind die Risikokosten in die Betrachtung nicht einbezogen. Bei einer veränderten Risikoverteilung könnte sich auch die konventionelle Variante als die wirtschaftlichere erweisen.

5.7.2 Finanzielle Grundlage zur Durchführung der PPP-Maßnahmen

In den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich für Kindertageseinrichtungen und Schulen wird u. a. davon ausgegangen, dass in der konventionellen Variante die Sanierung von Gebäuden infolge knapper bzw. nicht vorhandener finanzieller Mittel in mehreren Bauabschnitten durchgeführt werden muss, welches zu längeren Bauzeiten und damit zu Mehrkosten führt. In der PPP-Variante wird die Sanierung hingegen in einem Bauabschnitt durchgeführt, welches kürzere Gesamtbauteiten und Minderkosten zur Folge haben soll.

Da PPP-Projekte als Alternative zu konventionellem Eigenbau nur dann durchgeführt werden sollen, wenn die Finanzierung der geplanten Maßnahme auch konventionell möglich wäre, muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der konventionellen Durchführung von Maßnahmen und der PPP-Variante von gleichen Projektsachverhalten und gleicher Bereitstellung finanzieller Mittel ausgegangen werden. Nur so sind in den Varianten gleiche Bauleistungen sowie gleiche Bauabläufe möglich und ein realistischer Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführbar.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Stadt Halle (Saale) für die o. a. Maßnahmen der Kindertageseinrichtungen und Schulen in der PPP-Variante über den Lebenszyklus, also über 25 Jahre, ausreichend Haushaltsmittel bereitstellen muss.

In den vorgenannten Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich wird von vornherein davon ausgegangen, dass der Private die Maßnahmen effizienter und damit kostengünstiger durchführen kann.

Dieser Argumentation kann sich der Landesrechnungshof nicht anschließen.

Bei gleicher Bereitstellung finanzieller Mittel sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes in beiden untersuchten Varianten gleiche Bauzeiten und annähernd gleiche Baukosten möglich.

5.8 Grundsätzliche Bewertung zur Durchführung der PPP-Projekte

Außer den vorgenommenen Bewertungen in den vorstehenden Punkten vom Landesrechnungshof sind aus der Sicht des Landesrechnungshofes die folgenden Bewertungen von grundsätzlicher Bedeutung. Diese Bewertungen sind auch Inhalt der dem Landesrechnungshof vorliegenden Literatur.

Beschaffungsvariante:

Wie bereits in Pkt. 4.3 aufgeführt, war die schwierige Haushaltssituation der Stadt Halle (Saale) im Wesentlichen maßgeblich für die herbeigeführte Entscheidung, die Kindertagesstätten- und Schulprojekte als PPP-Variante durchzuführen. Andernfalls hätte sich die Stadt die vorgenannten Vorhaben finanziell nicht leisten können.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes bestand deshalb von vornherein die Gefahr, die PPP-Modelle zu positiv zu bewerten, um die vorgenannten Kindertageseinrichtungen und Schulen sanieren zu können. Wie die oben dargelegten Prüfungsfeststellungen und die vorstehenden Aufstellungen zeigen, wurden nach Auffassung des Landesrechnungshofes die PPP-Modelle nicht objektiv, sondern deutlich zu positiv bewertet.

Wie auch in den vorliegenden einschlägigen Leitfäden und Berichten zu PPP-Projekten zum Ausdruck gebracht, sollten PPP-Projekte nicht durchgeführt werden, deren Alternative nicht die haushaltsmäßig finanzierte Eigenrealisierung, sondern die Nicht-Durchführung des Vorhabens ist.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch nach der vorliegenden einschlägigen Literatur die PPP-Variante nur eine von mehreren Beschaffungsvarianten ist.

Keine detaillierte Begründung der verwendeten Zu- und Abschläge bei der Ermittlung der PPP-Kosten:

Wie bereits festgestellt, sind die PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleiche für den Landesrechnungshof vielfach nicht nachvollziehbar, da bei der Ermittlung der PPP-Kosten die Verwendung von Zu- und Abschlägen gegenüber dem PSC nicht oder nicht schlüssig begründet wurde. Die pauschalen Annahmen in den PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichen sind nicht nachprüfbar und stellen damit die Wirtschaftlichkeitsvergleiche in Frage.

Folgen der Wahl des PPP-Modells:

In den PPP-Modellen wird u. a. eine Entscheidung getroffen, die Bauunterhaltung für die Kindertageseinrichtungen und Schulen gegenüber den konventionell betriebenen Kindertageseinrichtungen und Schulen der Stadt Halle (Saale) zu erhöhen.

Nach Vertragsabschluss für das PPP-Projekt verliert die Stadt Halle (Saale) fast sämtliche politische Einflussmöglichkeiten und muss beispielsweise jede weitere Neuerung bezahlen, ohne dass ein Wettbewerb möglich ist. Dieses hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes erhebliche finanzielle Risiken für die Stadt zur Folge.

Das PPP-Modell hat den Nachteil, dass die Stadt Halle (Saale) über 25 Jahre an die Entscheidung gebunden ist.

Keine Verallgemeinerungsfähigkeit der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten:

Der Beschluss, die vorgenannten Kindertageseinrichtungen und Schulen als PPP-Projekte durchzuführen, bringt das Problem mit sich, dass auch andere Kindertageseinrichtungen und Schulstandorte sowie andere Kommunen ein Interesse an der Durchführung von PPP-Projekten entwickeln. PPP-Projekte können jedoch nicht flächendeckend finanziert werden.

6. Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In den Berichten zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Stadt Halle (Saale) zum PPP-Projekt Schulen der Stadt Halle (Saale) vom 17. Oktober 2006 wird das Ergebnis des im Vergabeverfahren erzielten indikativen Angebotes mit den Beschaffungsvarianten der Stadt Halle (Saale) konventionell und Nullvariante verglichen. Im Folgenden wird hier nur der Vergleich der PPP-Angebote mit der konventionellen Beschaffungsvariante betrachtet.

Der PSC-Wert der konventionellen Beschaffungsvariante wurde gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsvergleich fortgeschrieben.

Weiterhin haben sich die Kosten und die Finanzierungsraten in der konventionellen und PPP-Variante sowohl bei den Schulen als auch bei den Kindertageseinrichtungen verändert (siehe Anlage 16).

Schulen:

In den Berichten zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden nur noch die Zahlungsströme und Barwerte der konventionellen Variante und PPP verglichen. Dabei ergeben sich Änderungen der ausgewiesenen Effizienzen gegenüber den Berichten zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich (siehe Anlage 16).

In der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erhöhen sich die ausgewiesenen Effizienzen gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsvergleich zum Teil erheblich, wie beispielsweise bei der Grundschule Neumarkt von 10,59 v. H. auf 18,96 v. H., bei der Berufsbildenden Schule V von 10,95 v. H. auf 35,08 v. H., bei der Schule für Lernbehinderte Pestalozzischule von 5,39 v. H. auf 21,54 v. H. und beim Giebichenstein-Gymnasium Thomas Müntzer sogar von 5,53 v. H. auf 26,36 v. H.

Kindertageseinrichtungen:

In den Berichten zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- verringert sich die Effizienz gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsvergleich bei der Kindertageseinrichtung Krähenberg von 11,08 v. H. auf 2,82 v. H. und bei der Kindertageseinrichtung Sonnenschein von 19,01 v. H. auf 2,96 v. H. und

- erhöht sich die Effizienz gegenüber dem Wirtschaftlichkeitsvergleich bei der Kindertageseinrichtung Wunderpferdchen von 6,59 v. H. auf 11,64 v. H. und bei der Kindertageseinrichtung Georg Friedrich Händel von 8,09 v. H. auf 15,18 v. H. (siehe Anlage 16).

Eine Aufteilung der Kosten analog des Wirtschaftlichkeitsvergleiches in Baukosten (Bauplanung, Herrichten/Erschließen, Baukonstruktion ...), Bewirtschaftung (Personal, Wärme, Strom, Wasser ...) usw. erfolgte nur für die konventionelle Variante, nicht jedoch für die PPP-Variante.

Darüber hinaus ist für den Landesrechnungshof in den abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht erkennbar, dass in den Kosten der PPP-Variante die

- Overhead-Kosten, die für die Projektgesellschaft entstehen, enthalten sind und
- Transaktionskosten berücksichtigt wurden, die allein für die Honorare der Beraterfirmen bis zu den örtlichen Erhebungen im Jahr 2008 ca. 1,57 Mio. Euro betragen.

Die vorstehenden Kosten müssen in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Effizienzbetrachtung berücksichtigt werden.

Die Gründe für die Veränderungen der PSC-Werte im Vergleich der vorläufigen mit der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind für den Landesrechnungshof anhand der vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar. Die vorgenannten Effizienzsteigerungen, insbesondere bei den Schulen um bis zum Vierfachen gegenüber der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden nicht erläutert. Deshalb waren auch die dem Stadtrat vorgelegten Ergebnisse der endgültigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht geeignet, den Effizienzvorteil zu belegen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes lässt diese Verfahrensweise keine Vergleichbarkeit der Werte aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich und der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu.

Während des am 26. Oktober 2009 geführten Abschlussgespräches hatten die Vertreter der Stadt darauf hingewiesen, dass weitere Unterlagen zur Verfügung stehen, die die Anpassung der Zahlenwerke im Ergebnis der mit den Bietern geführten Vergabeverhandlungen belegen. Diese Unterlagen wurden in diesem Gespräch nunmehr zur Einsichtnahme angeboten.

Der Landesrechnungshof verzichtet zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Nacherhebung.

Während der örtlichen Erhebungen hatte die Stadt auf ausdrückliche Nachfragen der Prüfer den Anschein erweckt, dass erläuternde Unterlagen zu den einzelnen in den abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgeführten Positionen der PPP-Varianten nicht vorliegen würden, da es sich hierbei um interne Kalkulationsgrundlagen der Bieter handeln würde.

Im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hatte die Stadt, wie in Punkt 5 ausführlich dargestellt, vielfach Optimierungspotenziale bei der konventionellen Beschaffungsvariante nicht erkannt und in der Folge nicht berücksichtigt. Damit hat die Stadt für die Laufzeit der Verträge von 25 Jahren vermeintliche Nachteile der konventionellen Beschaffungsrealität festgeschrieben.

Die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nur dann Effizienzvorteile für eine Beschaffungsvariante belastbar ausweisen, wenn vergleichbare Maßstäbe angesetzt werden und alle Einsparpotenziale in der Verwaltung Berücksichtigung finden.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Halle (Saale) den Nachweis zur Anpassung des PSC-Wertes unter Berücksichtigung der in diesem Bericht gegebenen Hinweise führt. Diese Notwendigkeit ist schon deshalb gegeben, weil die Stadt im Rahmen der Haushaltskonsolidierung alle Einsparmöglichkeiten nutzen muss.

Der Landesrechnungshof behält es sich ausdrücklich vor, die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte in der Betriebsphase zu einem nach seinem Ermessen effektiven Zeitpunkt zu prüfen.

7. PPP-Projektverträge

7.1 Vergabeverfahren

Die Stadt Halle (Saale) hat entsprechend § 97 Abs. 3 GWB im europaweiten Verhandlungsverfahren (mit vorangestelltem Teilnahmewettbewerb) einen geeigneten PPP-Partner gesucht. Mit den Vorinformationen zu den beabsichtigten Projekten für die Bereiche Kindertageseinrichtungen und Schulgebäude (Veröffentlichung am 16. November 2005 im Europäischen Amtsblatt) und den Bekanntmachungen (Veröffentlichung am 9. Dezember 2005 im Europäischen Amtsblatt) wurde die EU-weite Aufforderung zur Teilnahme am Wettbewerb begonnen.

Insgesamt 18 Teilnahmeanträge von Bewerbergemeinschaften gingen für den Bereich Kindertagesstätten und 11 Teilnahmeanträge von Bewerbergemeinschaften für den Bereich der Schulen bis zum geforderten Termin, dem 20. Januar 2006, ein. Die Be-

wertung der eingegangenen Bewerbungen erfolgte anhand zuvor festgelegter Bewertungsmatrizen. Im Ergebnis wurden jeweils fünf Firmen (Bieterkonsortien) ausgewählt, die zur Abgabe eines „Indikativen Angebotes“ bis zum 12. Mai 2006 aufgefordert wurden.

Die Bewertung der eingegangenen „Indikativen Angebote“ erfolgte auf Basis von Wertungskriterien, die ebenfalls zuvor in Bewertungsmatrizen festgelegt wurden. Bewertet wurden die Kriterien Finanzen (Ratenhöhe), Sicherheiten (Konzept), Planung (Qualität), Bau (Qualität), und Betrieb (Qualität). Die Stadt hatte festgelegt, auf der Grundlage dieser Bewertung drei Bieter (für den Schulbereich) bzw. zwei Bieter (für den Bereich der Kindertageseinrichtungen) auszuwählen, mit denen parallele Verhandlungen geführt werden sollten. Nach der am 12. Juni 2006 abschließenden Bewertung wurden am 15. Juni 2006 dementsprechend drei Bieter für den Bereich der Schulen und zwei Bieter für den Bereich der Kindertageseinrichtungen zur Abgabe eines „Qualifizierten Angebotes“ aufgefordert. Termin für die Einreichung der „Qualifizierten Angebote“ war der 09. August 2006. Auch diese Angebote wurden anhand der zuvor aufgestellten Bewertungsmatrix bewertet und im Ergebnis der jeweils bevorzugte Bieter ausgewählt.

Mit den vorliegenden endgültigen Angeboten am 13. Oktober 2006 war die Verwaltung der Stadt in der Lage, Anträge zur Beschlussfassung an die Ausschüsse des Stadtrates und an den Stadtrat zu stellen.

Der Stadtrat gab in seiner Sitzung am 22. November 2006 die Zustimmung, den Zuschlag für das PPP-Projekt Kindertageseinrichtungen der Bietergemeinschaft Weisenburger Kita Halle und den Zuschlag für das PPP-Projekt Schulen der Bietergemeinschaft Partnerschaft Hallesche Schulen GmbH zu erteilen.

Die PPP-Verträge wurden am 15. Dezember 2006 zwischen den Partnern geschlossen. Die Übermittlung der Bekanntmachung an das Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG hat gemäß § 28 a Nr. 2 VOB/A spätestens 48 Kalendertage nach der Auftragserteilung zu erfolgen. Damit hätte dem Amt für Veröffentlichungen der EG spätestens am 1. Februar 2007 die Bekanntmachung übermittelt werden müssen. Die Bekanntmachung über vergebene Aufträge erfolgte jedoch erst am 13. März 2007 (Tag der Absendung: 09. März 2007).

Die Stadt Halle (Saale) hat die Frist zur Übermittlung der Bekanntmachung über vergebene Aufträge nicht eingehalten.

7.2 Vertragsabschlüsse und -gestaltung

Der PPP-Vertrag für Kindertageseinrichtungen der Stadt Halle (Saale) zwischen der Stadt Halle (Saale) und der Weisenburger Kita Halle GmbH vom 15. Dezember 2006 beinhaltet 48 Paragraphen auf 61 Seiten und 14 Anlagen in drei Aktenordnern. Zusätzlich wurde zu diesem Vertrag eine Vereinbarung zum Eintritt der aufschiebenden Bedingung (kommunalaufsichtliche Genehmigung) vom 1. März 2007 geschlossen.

Der PPP-Vertrag für Schulen der Stadt Halle (Saale) zwischen der Stadt Halle (Saale) und der Projektgesellschaft „PPP Schulen Halle GmbH“ vom 15. Dezember 2006 umfasst 73 Seiten und Anlagen im Umfang von sieben Aktenordnern. Zum PPP-Vertrag Schulen wurde noch eine Ergänzende Vereinbarung am 1. / 2. März 2007 unterzeichnet, wobei dem Vertrag die ausgewiesene Anlage zum Planungsmodell vom 23. Februar 2007 nicht beigefügt war.

Dem Landesrechnungshof wurden diese Verträge im Original zur Einsichtnahme bereitgestellt. Die Verträge oder Vereinbarungen lagen in ungebundener Form vor und befanden sich jeweils in einer einzelnen Klarsichthülle, die wiederum in einem Aktenordner abgeheftet waren. Der Aktenordner stand in einem unverschlossenen Regal eines Büros.

Die einzelnen Blätter der beiden Verträge waren fast alle mit zwei Kurzzeichen versehen.

Im Originalvertrag für die Kindertageseinrichtungen fehlte die Seite 26, welche ohne eine Kennzeichnung dem Landesrechnungshof nachgereicht werden konnte. Weiterhin war auf Seite 3 kein Kurzzeichen ersichtlich. Auf den Seiten 58 bis 60 befand sich nur ein Kurzzeichen. Diese Seiten waren in einem kleineren Format ausgedruckt.

Auch im Originalvertrag für die Schulen waren die Seiten 5, 17, 36 und 71 bis 73 nur mit einem Kurzzeichen versehen.

Der Landesrechnungshof hält die Art der ungebundenen Form der Originalverträge sowohl aufgrund der Vertragsdauer über die Planung und Durchführung der Sanierung bzw. Errichtung und der anschließenden fünfundzwanzigjährigen Bewirtschaftung bzw. Bauunterhaltung der Schulen und Kindertageseinrichtungen als auch der finanziellen Auswirkungen der Verträge auf den städtischen Haushalt über die gesamte Laufzeit für untragbar. Originalverträge von dieser Bedeutung sind sofort nach dem Vertragsabschluss vor einem eventuell späteren Austausch von Seiten zu sichern und anschließend unter Verschluss zu hal-

ten. Den entsprechenden Mitarbeitern sollten lediglich Kopien zur Verfügung gestellt werden.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof dringende Aufklärung, aus welchem Grund nach dem Vertragsabschluss mehrere Seiten aus den Verträgen herausgenommen bzw. ausgetauscht wurden und wer dies veranlasst hat. Umgehend ist der Originalzustand der Verträge, soweit dies noch möglich ist, wieder herzustellen. Änderungen zu einem Vertrag nach der Vertragsunterzeichnung bedürfen einer gesonderten Vereinbarung zwischen beiden Vertragsparteien und sollten aus Rechtsgründen immer schriftlich erfolgen.

Da zum Zeitpunkt der Vertragsabschlüsse am 15. Dezember 2006 noch keine kommunalaufsichtliche Genehmigung vorlag, erging seitens der Stadt Halle (Saale) die Forderung, dass die Weisenburger Kita Halle GmbH trotzdem ab dem 15. Dezember 2006 mit den vertraglichen Leistungen beginnen soll. Im § 48 Abs. 1 des PPP-Vertrages für Kindereinrichtungen sicherte die Stadt zu, dass sie bei Eintritt eines Rücktrittsrechts sämtliche Aufwendungen und Kosten der Projektgesellschaft ersetzen wird.

Der Landesrechnungshof kann aus dem vom Stadtrat am 22. November 2006 gefassten Beschluss keine Ermächtigung für die Oberbürgermeisterin entnehmen, die eine Inanspruchnahme von vertraglich vereinbarten Leistungen der Projektgesellschaft vor dem Vorliegen der kommunalaufsichtlichen Genehmigung rechtfertigen würde.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hat die Oberbürgermeisterin sowohl ihre Organkompetenz überschritten als auch gegen § 100 Abs. 5 sowie § 140 Abs. 1 und 3 GO LSA verstoßen.

Die PPP-Verträge für die Kindertageseinrichtungen und Schulen sind im Wesentlichen inhaltsgleich, so dass Feststellungen sowohl für PPP-Verträge für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen zutreffen. Festgestellte Sachverhalte, die entweder nur für die Kindertageseinrichtungen oder nur für die Schulen zutreffen, werden entsprechend dargestellt.

7.2.1 Vertragsbeirat / Schlichtung und Schiedsgerichtsklausel

In den PPP-Verträgen ist sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen in § 11 geregelt, dass bei Streitigkeiten bzw. Uneinigkeit zwischen den Vertragsparteien über die Vertragserfüllung zunächst der Vertragsbeirat entscheidet. Die-

ser ist jeweils mit drei Vertretern der Stadt und der Projektgesellschaft besetzt. Die beiden Parteien wählen gemeinsam ein siebentes Beiratsmitglied, das den Vorsitz ausübt. Bei Uneinigkeit zum Vorsitzenden benennt diesen die örtlich zuständige Industrie- und Handelskammer.

Kann im Vertragsbeirat keine Entscheidung herbeigeführt werden, kann jeder Vertragspartner ein schiedsrichterliches Verfahren nach der SOBAU, herausgegeben von der AG für Privates Bau- und Architektenrecht im Deutschen Anwaltsverein, einleiten. Als Vorsitzender soll ein staatlicher Richter tätig werden.

Die Vertragsparteien tragen die Kosten der von ihnen benannten Mitglieder des Vertragsbeirates. Die Kosten des Vertragsbeirates und des Vorsitzenden tragen die Vertragsparteien jeweils zur Hälfte.

Durch die vorstehende Vertragsgestaltung können der Stadt Halle (Saale) Mehrkosten entstehen, da die hälftigen Verfahrenskosten unabhängig vom Ergebnis des Verfahrens vor dem Vertragsbeirat die Stadt zu tragen hat.

Aufgrund der vertraglichen Regelung in den PPP-Verträgen sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Schulen ist der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen. Damit hat die Stadt die eigenen Rechtsschutzmöglichkeiten für die Laufzeit des Vertrages erheblich eingeschränkt.

Nach dem Leitfaden „Public Private Partnership im Hochbau. Vertragsrechtliche Aspekte am Beispiel von PPP-Schulprojekten“¹⁵ war ein derartiger Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges grundsätzlich vorgesehen. Allerdings sollten die Vertragsparteien die Möglichkeit haben, wegen Ansprüchen auf Kostenerstattung aus einem durchgeführten isolierten Beweisverfahren den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten zu beschreiten.

Selbst diese Rechtsschutzmöglichkeit ist in den abgeschlossenen Verträgen ausgeschlossen.

Der Landesrechnungshof hält den vollständigen Ausschluss des Rechtsweges zu den ordentlichen Gerichten wegen aller Streitigkeiten aus den abgeschlossenen Verträgen für nicht vertretbar. Die Vorteile eines außergerichtlichen Verfahrens - kürzere Verfahrensdauer, regelmäßig geringere Kosten - stehen den Nachteilen gegenüber, die daraus resultieren, dass keine Überprüfung einer einmal getroffenen Entscheidung möglich ist.

¹⁵ Leitfaden im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen vom November 2005

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger künftig nicht erneut eigene Rechtsschutzmöglichkeiten einschränkt.

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass in der PPP-Schulstudie¹⁶ nunmehr ausdrücklich vorgeschlagen wird, dass der ordentliche Rechtsweg den Parteien offenstehen soll.

Der Landesrechnungshof hält es lediglich für vertretbar, ausschließlich im konkreten Einzelfall bei entsprechender Abwägung des öffentlichen Interesses ein schiedsgerichtliches Verfahren zu vereinbaren und für diesen Einzelfall jeweils den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten auszuschließen.

7.2.2 Geänderte bzw. zusätzliche Leistungen

a) Bauausführung

In den PPP-Verträgen für die Kindertageseinrichtungen und Schulen ist im § 31 - Geänderte bzw. zusätzliche Leistungen - vereinbart, dass die Projektgesellschaft verpflichtet ist, „geänderte und/oder zusätzliche Leistungen“ auf Verlangen der Stadt auszuführen. Für diesen Fall treffen die Parteien eine gesonderte schriftliche Vereinbarung über die Mehrvergütung. Die Schriftform ist Voraussetzung für die Ausführung der Leistungen durch die Projektgesellschaft.

Besteht zwischen den Parteien Uneinigkeit, ob und ggf. in welcher Höhe durch Änderungswünsche Mehr- oder Minderkosten entstehen, entscheidet über den Streit „zunächst“ der „Vertragsbeirat“.

Ähnliche Regelungen über „zusätzliche Leistungen“ sind auch in § 45 der PPP-Verträge vereinbart. Bei etwaigem Streit über den Grund und die Höhe eines Mehrvergütungsanspruches entscheidet „zunächst“ der „Vertragsbeirat“ bei den Schulen oder der „Verwaltungsbeirat“ bei den Kindertageseinrichtungen.

Die Erfahrung des Landesrechnungshofes zeigt, dass das Risiko, dass es zu geänderten und / oder zusätzlichen Leistungen - also Nachtragswünschen der Stadt Halle (Saale) - nach Baubeginn kommt, bei Leistungsbeschreibungen mit Leistungsprogramm gemäß § 9 Nr. 10 VOB/A - wie hier der Fall - größer ist als bei einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mit dem Privaten haben ggf., bedingt durch die vg. Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm, detailliert beschriebene Anforderungsprofile noch nicht vorgelegen. Dar-

¹⁶ BMVBS und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, PPP-Schulstudie, Musterverträge, Leitfaden V, Stand: Mai 2007, S. 56 ff.

über hinaus waren vor der hier vorgesehenen Beauftragung des Auftragnehmers nicht die Planungsleistungen der Leistungsphase 4 - Genehmigungsplanung - nach der HOAI erbracht und lagen notwendige Genehmigungen und Zustimmungen noch nicht vor, wie es z. B. beim konventionellen Eigenbau möglich ist.

Weiterhin ist nicht auszuschließen, dass im vorliegenden Fall der Auftragnehmer Interesse an einer Planung hat, die eine möglichst sparsame Bauausführung ermöglicht, um letztlich den Zuschlag zu erhalten und anschließend ggf. Auseinandersetzungen mit dem Bauherren über die zu erbringenden „zusätzlichen“ Leistungen in Kauf zu nehmen.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes kann bzw. wird es zwischen den Vertragspartnern hinsichtlich der geänderten bzw. zusätzlichen Leistungen (Nachträge) zu unterschiedlichen Auffassungen kommen, was für die Stadt Halle (Saale) mit einem relativ hohen Kostenrisiko und damit Mehrkosten verbunden ist.

Erfahrungsgemäß kann der öffentliche Auftraggeber gegenüber dem Privaten seine Auffassung zur Nachtragsproblematik nur schwer durchsetzen. Weiterhin wird es seitens des Auftraggebers schwierig sein zu beurteilen, ob die ihm gegenüber vom Auftragnehmer berechneten Kosten angemessen sind.

Darüber hinaus ist bei geänderten bzw. zusätzlichen Leistungen (Nachträge) ein jeglicher Wettbewerb ausgeschlossen, woraus der Stadt ebenfalls Mehrkosten entstehen können.

b) Betrieb / Bauunterhaltung

In den zu den Ausschreibungsunterlagen für Schulen gehörenden „Allgemeinen Anforderungen an den Betrieb“ (D 1) war die Auflage enthalten, dass vom Auftragnehmer sieben Hausmeister und vier Hausarbeiter / Hallenwarte zu übernehmen sind. In späteren Verhandlungen wurde von dieser Forderung abgewichen. Der Vertrag mit der Projektgesellschaft enthält keine Verpflichtung zur Übernahme von Personal.

Entgegen den Ausführungen im PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich verbleiben die Hausmeister bei der Stadt und damit auch die Personalkosten. Beispielsweise betragen allein bei der Berufsbildenden Schule V, Haus 2 die auf den Privaten zu übertragenen Hausmeisterkosten über die Laufzeit insgesamt 970.076 Euro.

Diese Kosten wurden in der Fortschreibung des PSC nicht berücksichtigt.

7.2.3 Modernisierungs- und Optimierungsmaßnahmen, Leistungsanpassungen

Nach § 43 - Modernisierungs- und Optimierungsmaßnahmen - bei den Kindertageseinrichtungen und - Leistungsanpassungen - bei den Schulen ist die Projektgesell-

schaft über die vorstehenden Regelungen hinaus verpflichtet, die Kindertageseinrichtungen und Schulgebäude nebst sämtlicher Einrichtungen, technischen und sonstigen Anlagen an die jeweiligen Betriebsbedingungen und Nutzungsanforderungen anzupassen, z. B. infolge der Änderung und Neueinführung zwingender Vorschriften.

Im PPP-Vertrag für die Schulen ist u. a. geregelt, dass es sich um „*zusätzliche Leistungen*“ handelt, falls der Projektgesellschaft durch „*Leistungsanpassungen*“ Mehrkosten entstehen.

Im PPP-Vertrag für die Kindertageseinrichtungen wird in § 43 anstelle der vorgenannten Mehrkosten von „*wesentlichen Investitionen*“ gesprochen. Diese liegen vor, wenn pro Kindertagesstätte jährlich ein Gesamtbetrag in Höhe von 1,5 Prozent der Jahresrate für die Reinvestition / Bauunterhaltung dieser Kindertagesstätte überschritten wird. Soweit diese Maßnahmen erforderlich werden, da sich gesetzliche Grundlagen bzw. Nutzerwünsche geändert haben und soweit diese Maßnahmen Kosten verursachen, erfolgt gemäß § 8 dieses Vertrages eine gesonderte Vergütung.

Sowohl die bei den Schulen durch Leistungsanpassungen entstehenden „*zusätzliche Leistungen*“ als auch die „*wesentlichen Investitionen*“ bei den Kindertageseinrichtungen haben für den Privaten einen Mehrvergütungsanspruch zur Folge.

Der Gesamtbetrag in Höhe von 1,5 Prozent der Jahresrate für die Reinvestition / Bauunterhaltung ist sehr gering. So beträgt beispielsweise die Bewirtschaftungsrate der Berufsbildenden Schule V, Haus 2 nach der Wirtschaftlichkeitsberechnung 306.408 Euro. Bei Optimierung und Modernisierung bzw. Änderungen infolge Gesetzesänderungen entsteht dem Betreiber ein Anspruch auf gesonderte Vergütung bereits bei einer Summe von 4.596 Euro. D. h., dass der Stadt Halle (Saale) bei „*Leistungsanpassungen*“ bzw. „*zusätzlichen Leistungen*“ fast immer Mehrkosten entstehen.

7.2.4 Übergabe bei Vertragsende

Im § 47 - Übergabe bei Vertragsende - der PPP-Verträge für Kindertageseinrichtungen und Schulen ist geregelt, dass bei Ablauf der Verträge

- sämtliche Kindertageseinrichtungen und Schulstandorte in dem Zustand an die Stadt übergeben werden, welcher dem guten oder sehr guten Zustand gemäß § 1 (1) dieser Verträge beschriebenen Standards entspricht und
- der Kindertagesstätten- und Schulbetrieb nach Maßgabe des der Stadt obliegenden Gebots der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unmittelbar fortgeführt werden kann und der Bauunterhaltungszustand mindestens dem in § 1 Abs. 1 definierten Standard entspricht.

Ob diese Voraussetzungen zutreffen, entscheidet der Vertragsbeirat zwei Jahre vor Ablauf der PPP-Verträge für die Kindertageseinrichtungen und Schulen.

Nicht geregelt ist die Gewährleistung für Mängel und Schäden nach Ablauf der Verträge nach 25 Jahren. Auch hier entstehen Risiken für die Stadt Halle (Saale), die zu Mehrkosten führen können.

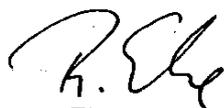
Aus Sicht des Landesrechnungshofes bestehen kostenmäßige Risiken über die Auslegung der Verträge.

8. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass

- PPP-Modelle nur dann durchgeführt werden, wenn deren Alternative als Eigenrealisierung haushaltsmäßig abgesichert, aber unwirtschaftlich ist,
- die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Anforderungen des „Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für PPP-Projekte“ entsprechen, d. h. werden die PPP-Kosten durch Zu- und Abschläge im Verhältnis zum PSC ermittelt, sind diese detailliert zu begründen,
- die mit PPP verknüpfte Aufstockung der Mittel für Bauunterhaltung für die ausgewiesenen PPP-Objekte einem politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozess vorbehalten bleibt und nicht durch ein PPP-Modell vorab entschieden wird und
- die finanziellen Auswirkungen eines PPP-Projektes im Haushalt vollständig und nachvollziehbar dargestellt werden.


Seibicke
Präsident


Elze
Mitglied des Senats


Tracums
Mitglied des Senats

Anlagen

Anlage 1 -Veranschlagung im Verwaltungshaushalt

Unterabschnitt (UA)		Fertig- Stellung der PPP- Projekte Im Jahr	Zuschuss Unterab- schnitt 2007 - € -	Zuschuss Unterab- schnitt 2008 - € -	Verände- rung Zuschuss 2008 zu 2007 - € -	im UA in 2008 enthaltene PPP-Rate - € -
2110	Grundschulen *	-	7.019.100	6.297.000	- 722.100	-
2111	Grundschulen PPP-Projekte** (4 Schulobjekte)	2 in 2008 2 in 2009	-	931.700	+ 931.700	298.800
2120	Sekundarschulen *	-	3.312.500	2.483.000	- 829.500	-
2121	Sekundarschulen PPP-Projekte **	2008	-	698.600	+ 698.600	332.300
2300	Gymnasien *	-	3.736.700	3.087.900	- 648.800	-
2303	Gymnasium „Thomas Müntzer“ PPP- Projekt **	2009	-	344.900	+ 344.900	0
2418	BbS V	-	681.500	702.900	+ 21.400	-
2420	BbS V PPP- Projekt **	2008	-	402.300	+ 402.300	278.200
2700	Förderschulen - Schulen für Lernbehinder- te *	-	1.586.100	1.340.200	- 245.900	-
2703	SfL „Pestalozzi“ PPP-Projekt **	2009	-	269.000	+ 269.000	0
2811	Kooperative Ge- samtschule „Wilhelm von Humboldt“ PPP-Projekt	2008	971.700	1.468.900	+ 497.200	850.700
	Summe		17.307.600	18.026.400	+ 718.800	1.760.000

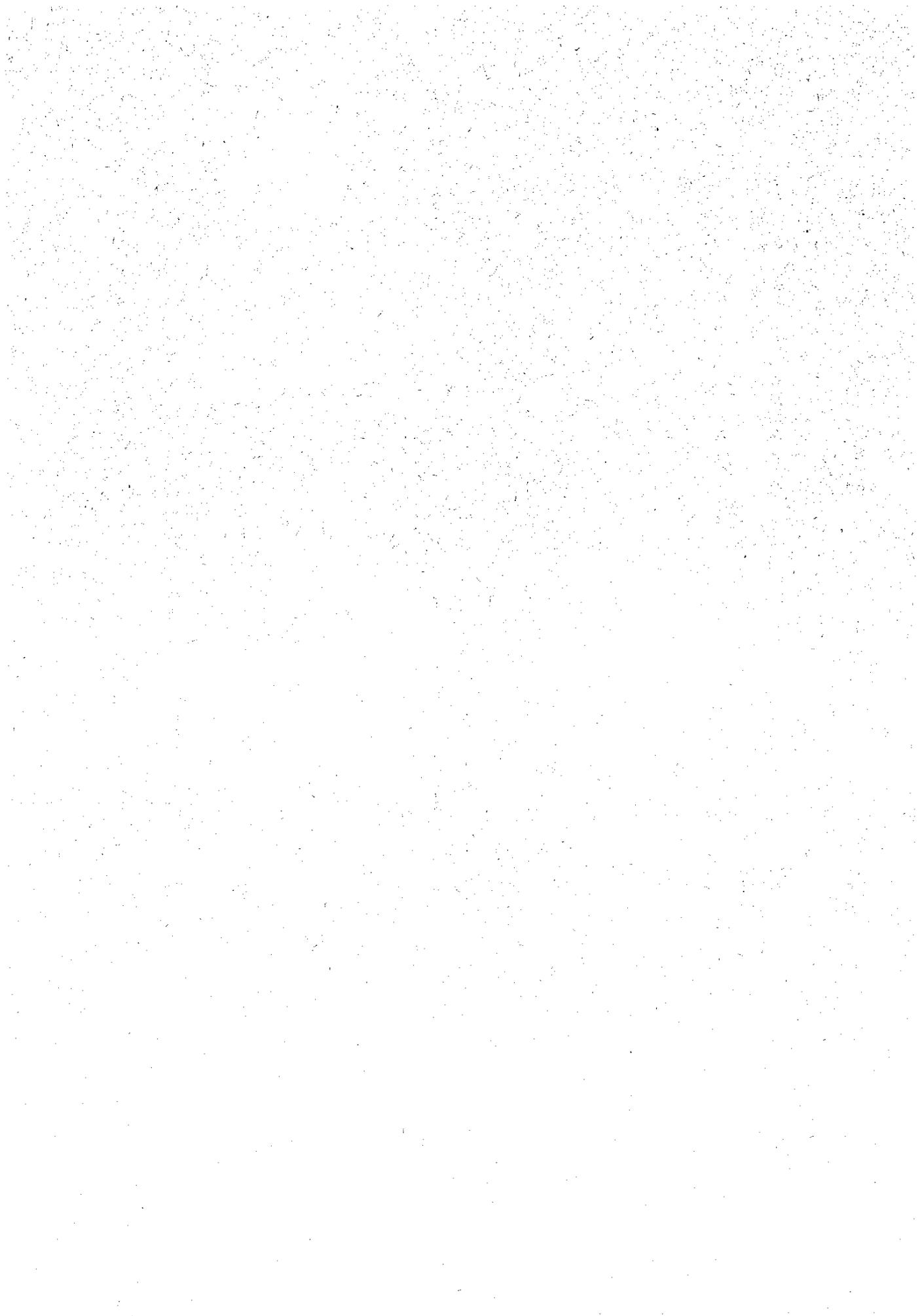
* Diese Unterabschnitte enthielten im Jahr 2007 alle Einnahmen und Ausgaben dieser Schulform und damit auch die für eine PPP-Realisierung vorgesehenen Objekte.

** Ab dem Jahr 2008 wurden für die PPP-Objekte neue Unterabschnitte gebildet.



Anlage 2 -Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Bauplanung

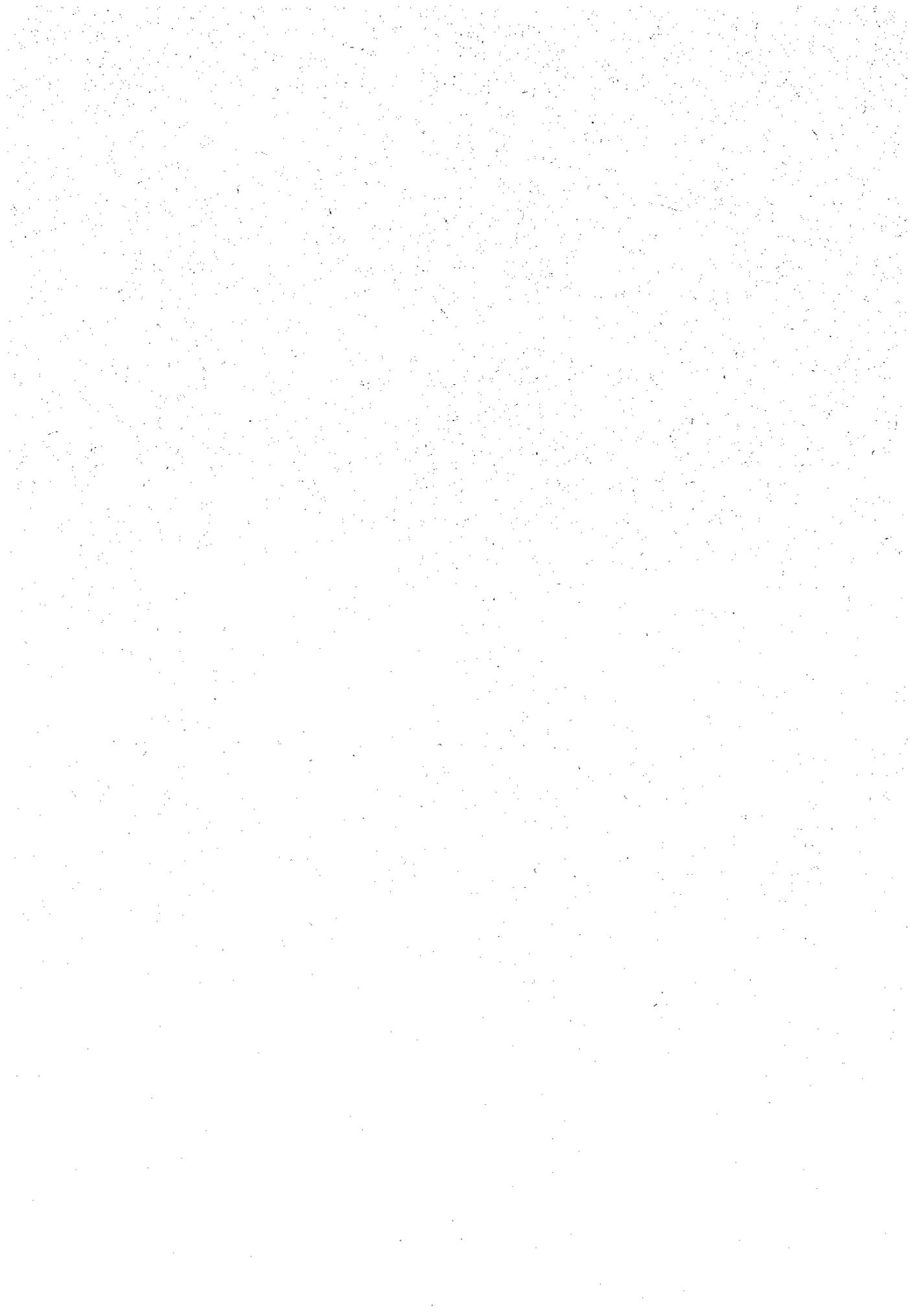
Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP
	- € -	- € -	- € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	180.178	58.578	121.600
Krähenberg	175.794	56.078	119.716
Sonnenschein	222.117	58.783	163.334
Wunderpferdchen	178.320	58.415	119.905
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>756.409</i>	<i>231.854</i>	<i>524.555</i>
Schulen			
BbS V	522.804	124.644	398.160
Heinrich Heine	667.192	233.690	433.502
Wilhelm v. Humboldt	1.371.850	465.784	906.066
Ulrich von Hutten	284.276	84.782	199.494
Robert Koch	519.772	230.758	289.014
Thomas Müntzer	494.504	147.938	346.566
Neumarkt	426.342	133.158	293.184
Pestalozzi	304.792	110.106	194.686
Wittekind	301.330	113.070	188.260
Hort Lilienschule	120.528	33.694	86.834
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>5.013.390</i>	<i>1.677.624</i>	<i>3.335.766</i>
Gesamtsumme	5.769.799	1.909.478	3.860.321



Anlage 3 -Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für das Herrichten und Er schließen

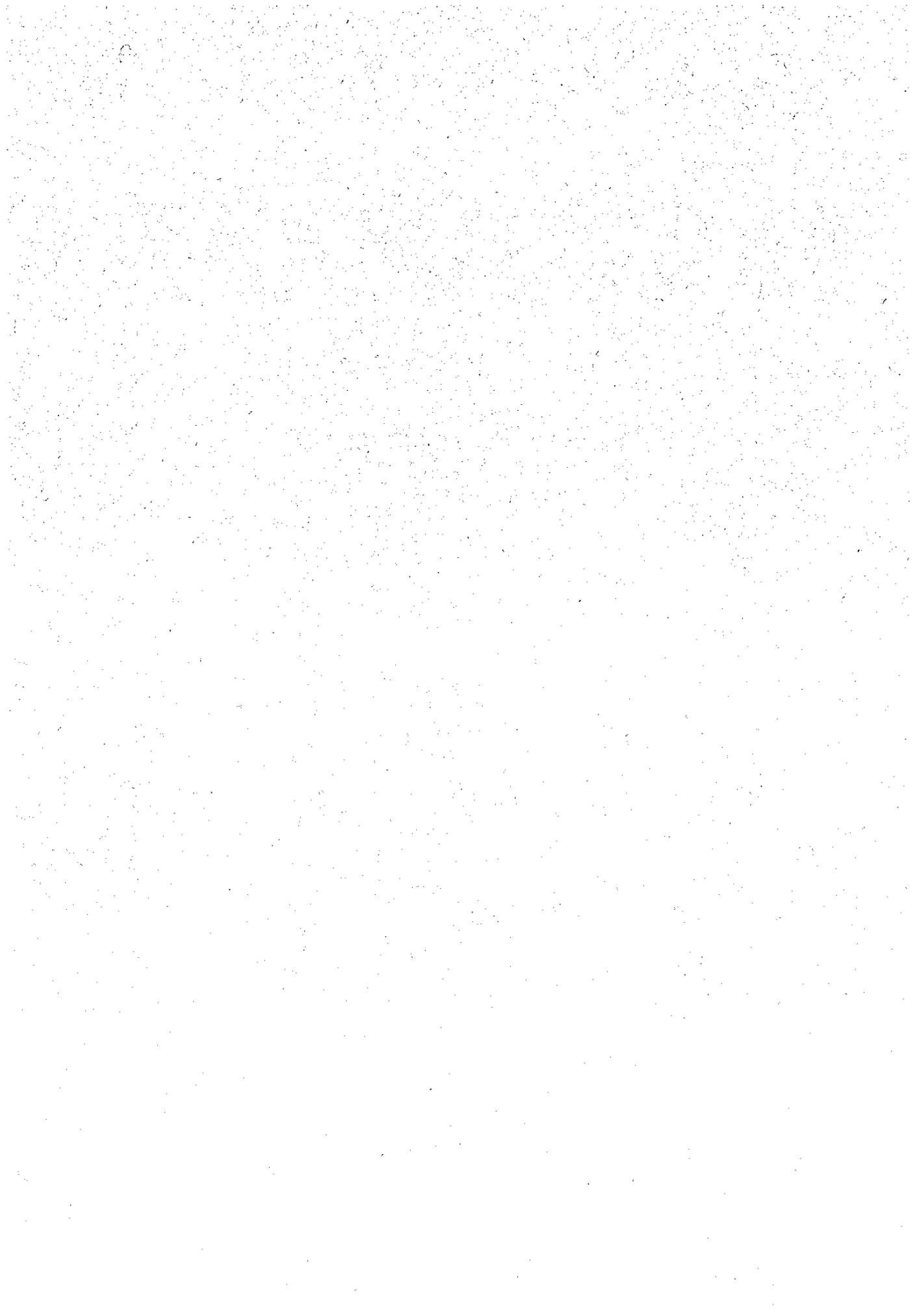
Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	10.886	0	10.886
Krähenberg	1.444	0	1.444
Sonnenschein	1.272	4.320	*3.048
Wunderpferdchen	0	0	0
<i>Zwischensumme Kitas</i>	13.602	4.320	9.282
Schulen			
BbS V	55.896	10.906	44.990
Heinrich Heine	0	22.926	*22.926
Wilhelm von Humboldt	43.022	61.920	*18.898
Ulrich von Hutten	0	7.284	*7.284
Robert Koch	900	9.646	*8.746
Thomas Müntzer	43.400	43.933	*533
Neumarkt	0	5.646	*5.646
Pestalozzi	0	216	*216
Wittekind	800	4.482	*3.682
Hort Lilienschule	25.960	0	25.960
<i>Zwischensumme Schulen</i>	169.978	166.959	3.019
Gesamtsumme	183.580	171.279	12.301

* Mehrkosten der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante



Anlage 4 -Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für das Bauwerk / Baukonstruktion

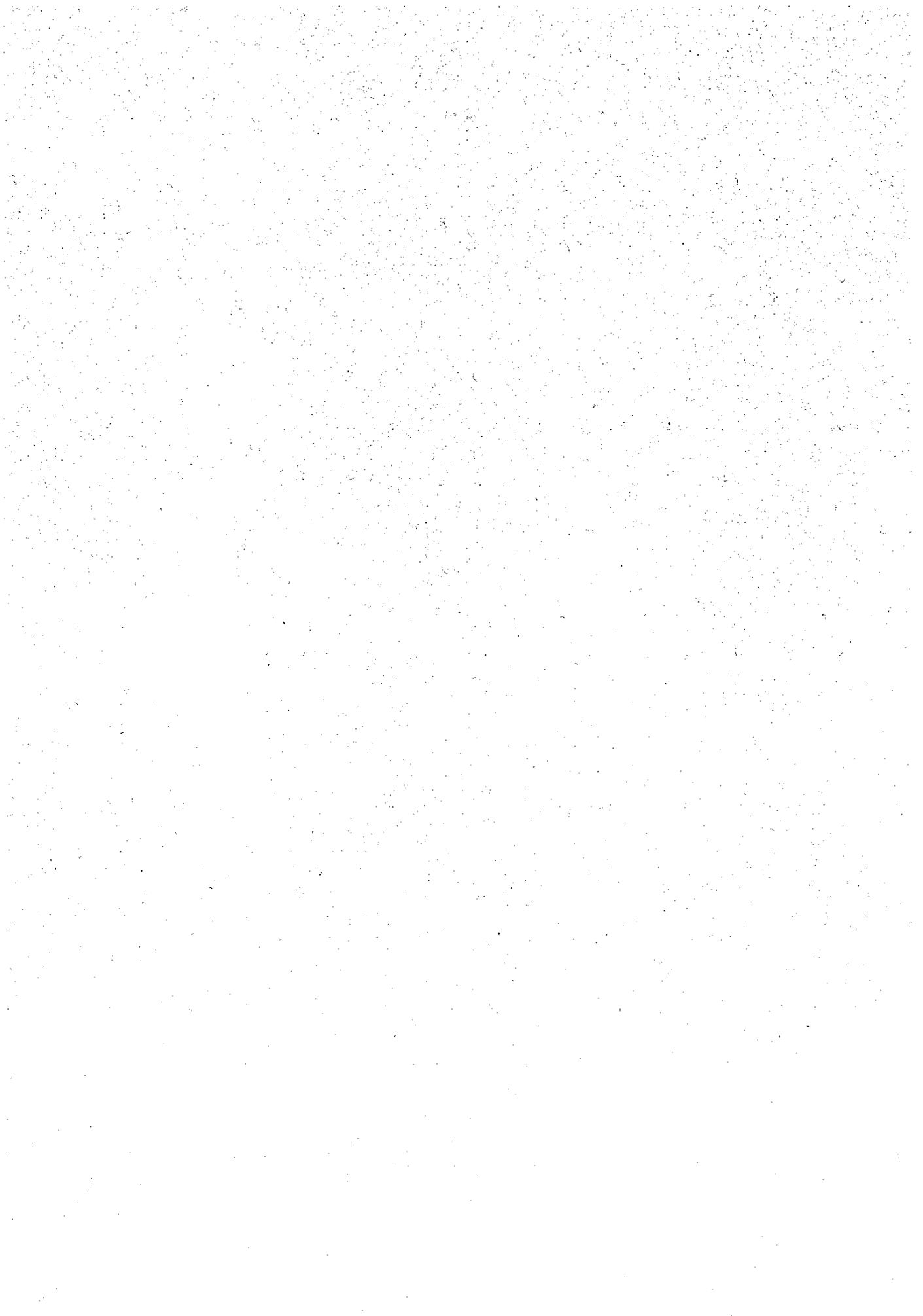
Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	702.830	686.508	16.322
Krähenberg	679.558	650.086	29.472
Sonnenschein	905.917	673.291	232.626
Wunderpferdchen	639.815	602.624	37.191
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>2.928.120</i>	<i>2.612.509</i>	<i>315.611</i>
Schulen			
BbS V	2.675.136	1.715.548	959.588
Heinrich Heine	3.338.102	3.413.720	*75.618
Wilhelm v. Humboldt	7.342.458	7.126.030	216.428
Ulrich von Hutten	1.752.350	1.116.538	635.812
Robert Koch	2.564.586	3.395.518	*830.932
Thomas Müntzer	2.542.084	2.148.232	393.852
Neumarkt	2.694.756	2.087.980	606.776
Pestalozzi	1.488.636	1.509.990	*21.354
Wittekind	1.316.634	1.510.810	*194.176
Lilienschule	468.590	427.462	41.128
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>26.183.332</i>	<i>24.451.828</i>	<i>1.731.504</i>
Gesamtsumme	29.111.452	27.064.337	2.047.115



Anlage 5 -Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Außenanlagen

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	159.094	159.610	*516
Krähenberg	194.216	145.082	49.134
Sonnenschein	213.362	149.832	63.530
Wunderpferdchen	178.601	175.640	2.961
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>745.273</i>	<i>630.164</i>	<i>115.109</i>
Schulen			
BbS V	263.428	178.568	84.860
Heinrich Heine	65.192	103.448	*38.256
Wilhelm v. Humboldt	237.712	303.114	*65.402
Ulrich von Hutten	142.824	142.824	-
Robert Koch	84.026	101.380	*17.354
Thomas Müntzer	79.650	100.501	*20.851
Neumarkt	9.980	39.146	*29.166
Pestalozzi	131.484	137.932	*6.448
Wittekind	237.910	240.020	*2.110
Hort Lilienschule	89.548	9.454	80.094
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>1.341.754</i>	<i>1.356.387</i>	<i>*14.633</i>
Gesamtsumme	2.087.027	1.986.551	100.476

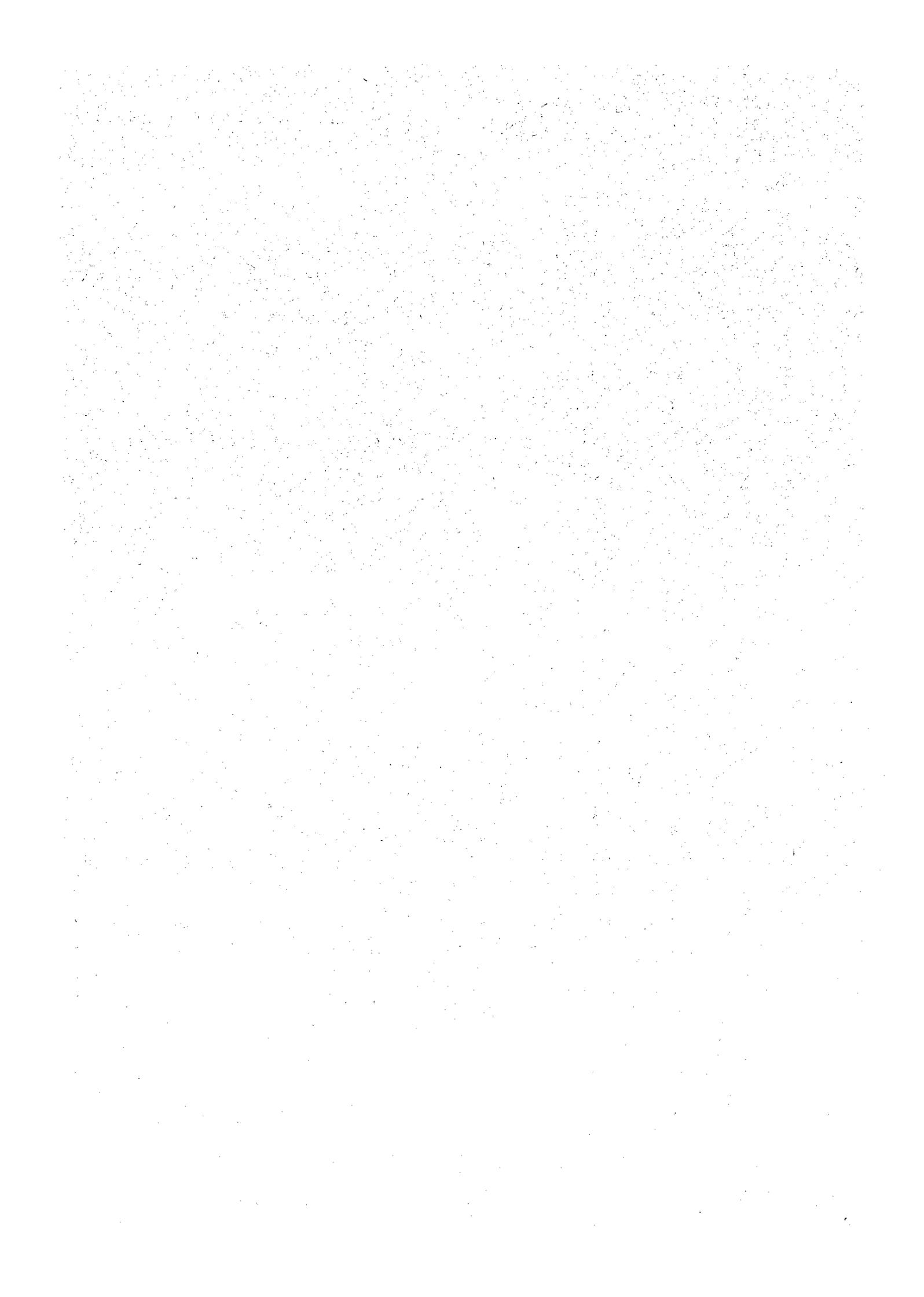
* Mehrkosten der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante



Anlage 6 -Gegenüberstellung der angesetzten Kosten für die Ausstattung

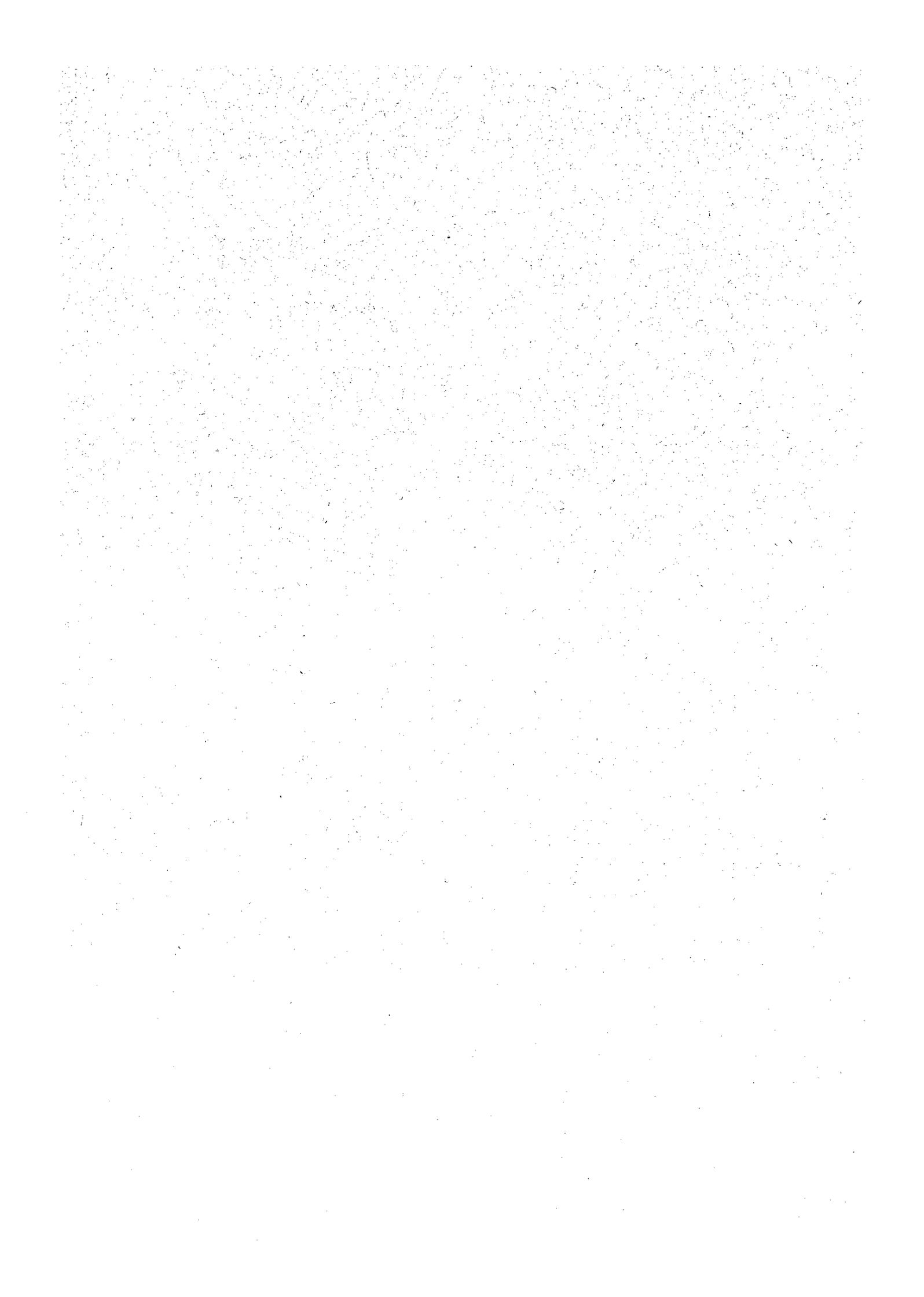
Maßnahme	Konventionell	PPP	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP
	- € -	- € -	- € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	107.992	78.346	29.646
Krähenberg	98.781	78.346	20.435
Sonnenschein	135.082	85.145	49.937
Wunderpferdchen	140.469	118.545	21.924
<i>Zwischensumme Kitas</i>	482.324	360.382	121.942
Schulen			
BbS V	-	-	-
Heinrich Heine	-	-	-
Wilhelm v. Humboldt	123.270	298.768	*175.498
Ulrich von Hutten	-	-	-
Robert Koch	9.018	-	9.018
Thomas Müntzer	43.794	135.525	*91.731
Neumarkt	-	-	-
Pestalozzi	8.700	24.496	*15.796
Wittekind	28.140	28.140	-
Lilienschule	70.358	83.796	*13.438
<i>Zwischensumme Schulen</i>	283.280	570.725	*287.445
Gesamtsumme	765.604	931.107	*165.503

* Mehrkosten der PPP-Variante gegenüber der konventionellen Variante



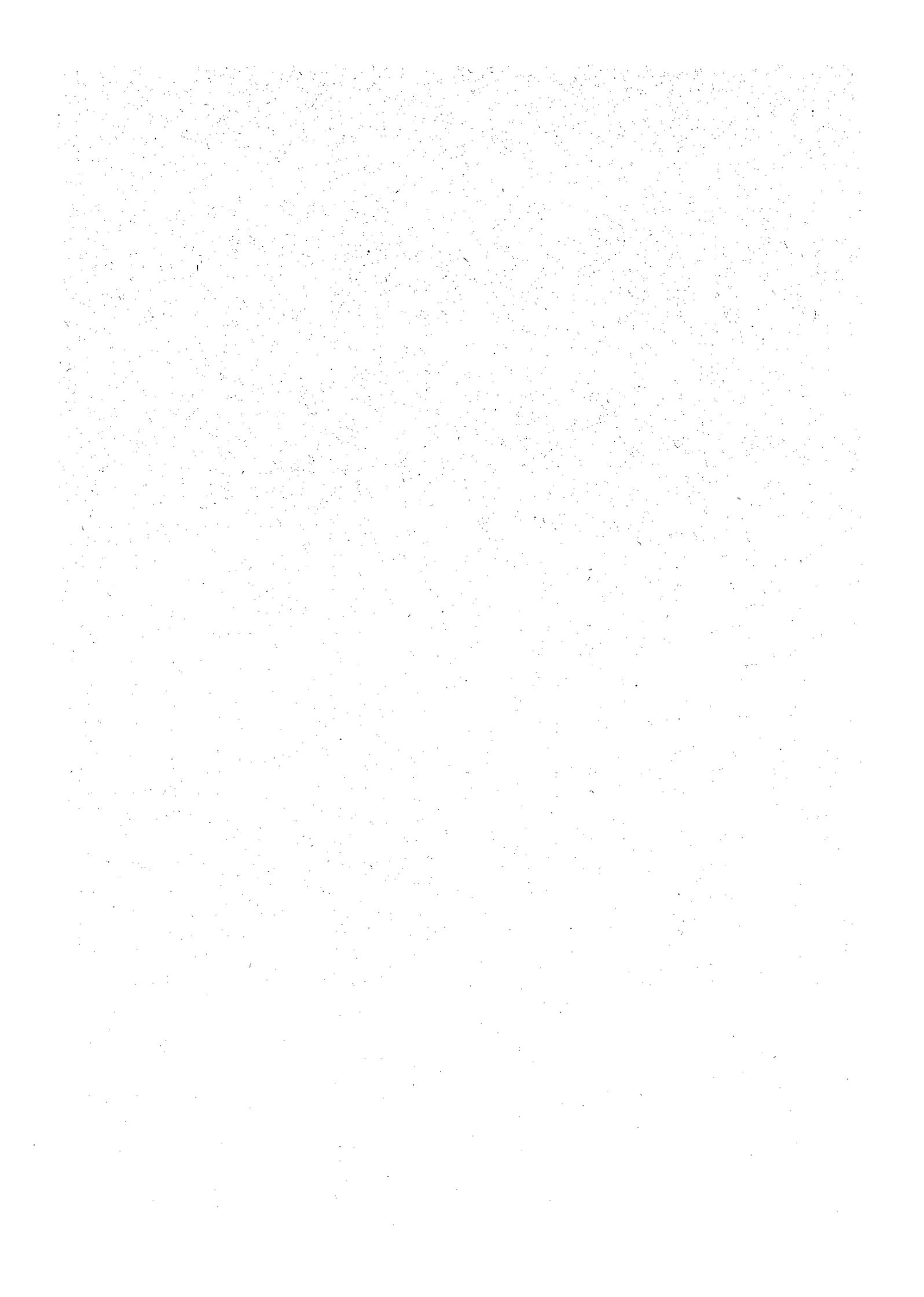
Anlage 7 -Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Hausmeisterkosten

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	10.182	5.430	4.752
Krähenberg	10.182	5.430	4.752
Sonnenschein	8.485	5.430	3.055
Wunderpferdchen	8.322	6.658	1.664
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>37.171</i>	<i>22.948</i>	<i>14.223</i>
Schulen			
BbS V	37.787	22.672	15.115
Heinrich Heine	80.502	30.913	49.589
Wilhelm v. Humboldt	90.192	56.592	33.600
Ulrich von Hutten	30.766	12.306	18.460
Robert Koch	42.843	34.274	8.569
Thomas Müntzer	38.460	30.768	7.692
Neumarkt	34.482	13.793	20.689
Pestalozzi	40.178	24.107	16.071
Wittekind	27.971	22.377	5.594
Hort Lilienschule	8.842	7.074	1.768
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>432.023</i>	<i>254.876</i>	<i>177.147</i>
Gesamtsumme	469.194	277.824	191.370



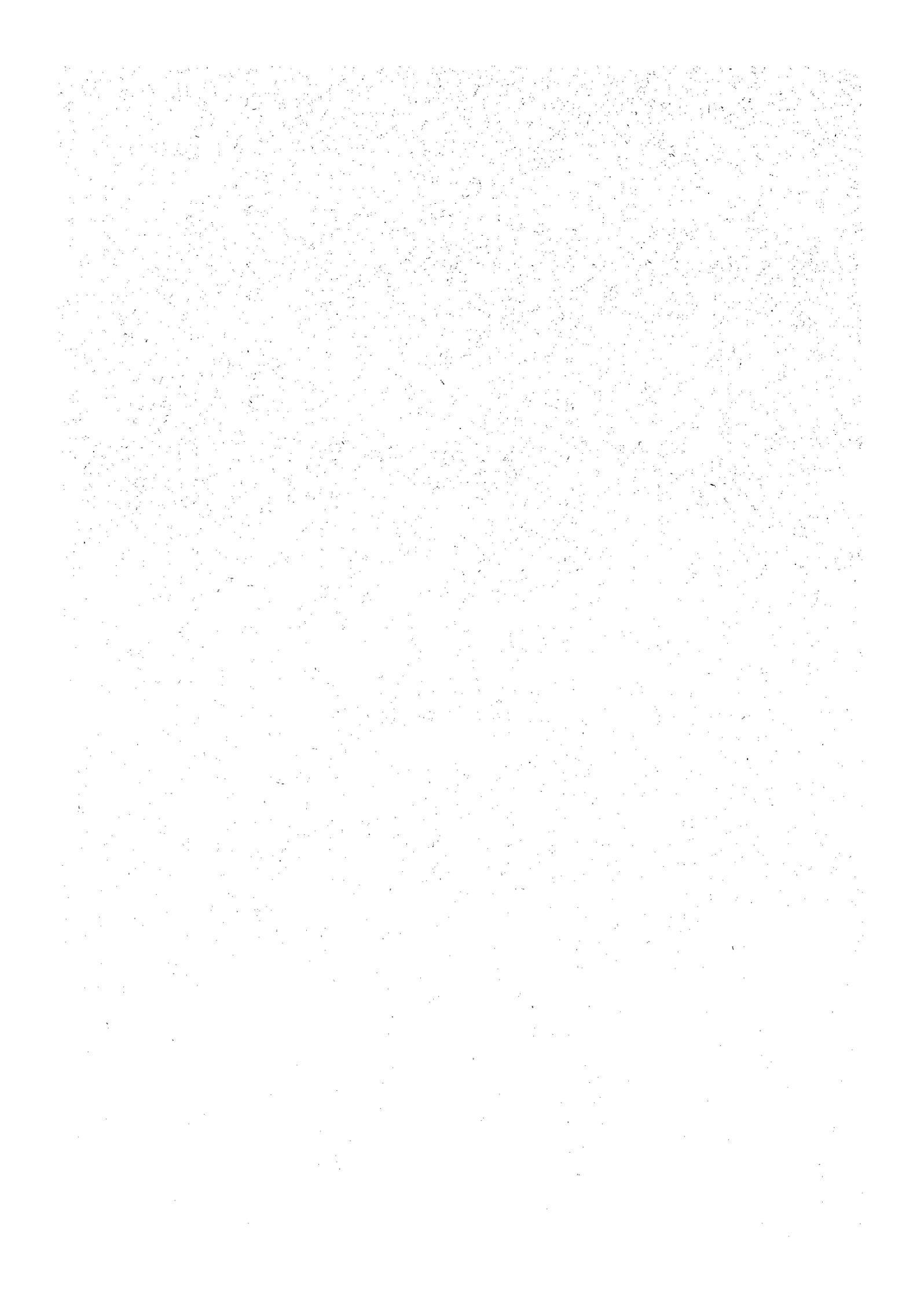
Anlage 8 - Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Wärmeversorgung

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	5.091	4.354	737
Krähenberg	3.510	3.250	260
Sonnenschein	18.604	18.321	283
Wunderpferdchen	16.356	15.010	1.346
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>43.561</i>	<i>40.935</i>	<i>2.626</i>
Schulen			
BbS V	19.480	18.519	961
Heinrich Heine	42.715	40.974	1.741
Wilhelm v. Humboldt	116.361	112.563	3.798
Ulrich von Hutten	22.582	21.531	1.051
Robert Koch	47.608	45.528	2.080
Thomas Müntzer	27.129	25.722	1.407
Neumarkt	12.464	10.759	1.705
Pestalozzi	15.036	13.930	1.106
Wittekind	13.245	11.787	1.458
Hort Lilienschule	12.469	12.346	123
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>329.089</i>	<i>313.659</i>	<i>15.430</i>
Gesamtsumme	372.650	354.594	18.056



Anlage 9 -Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Stromversorgung

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	1.567	1.483	84
Krähenberg	1.626	1.539	87
Sonnenschein	1.869	1.769	100
Wunderpferdchen	3.131	2.961	170
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>8.193</i>	<i>7.752</i>	<i>441</i>
Schulen			
BbS V	8.007	7.605	402
Heinrich Heine	11.150	10.537	613
Wilhelm v. Humboldt	30.593	29.434	1.159
Ulrich von Hutten	4.221	3.990	231
Robert Koch	10.266	9.702	564
Thomas Müntzer	17.845	17.744	101
Neumarkt	8.340	7.880	460
Pestalozzi	11.201	10.803	398
Wittekind	4.720	4.461	259
Hort Lilienschule	1.417	1.349	68
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>107.760</i>	<i>103.505</i>	<i>4.255</i>
Gesamtsumme	115.953	111.257	4.696



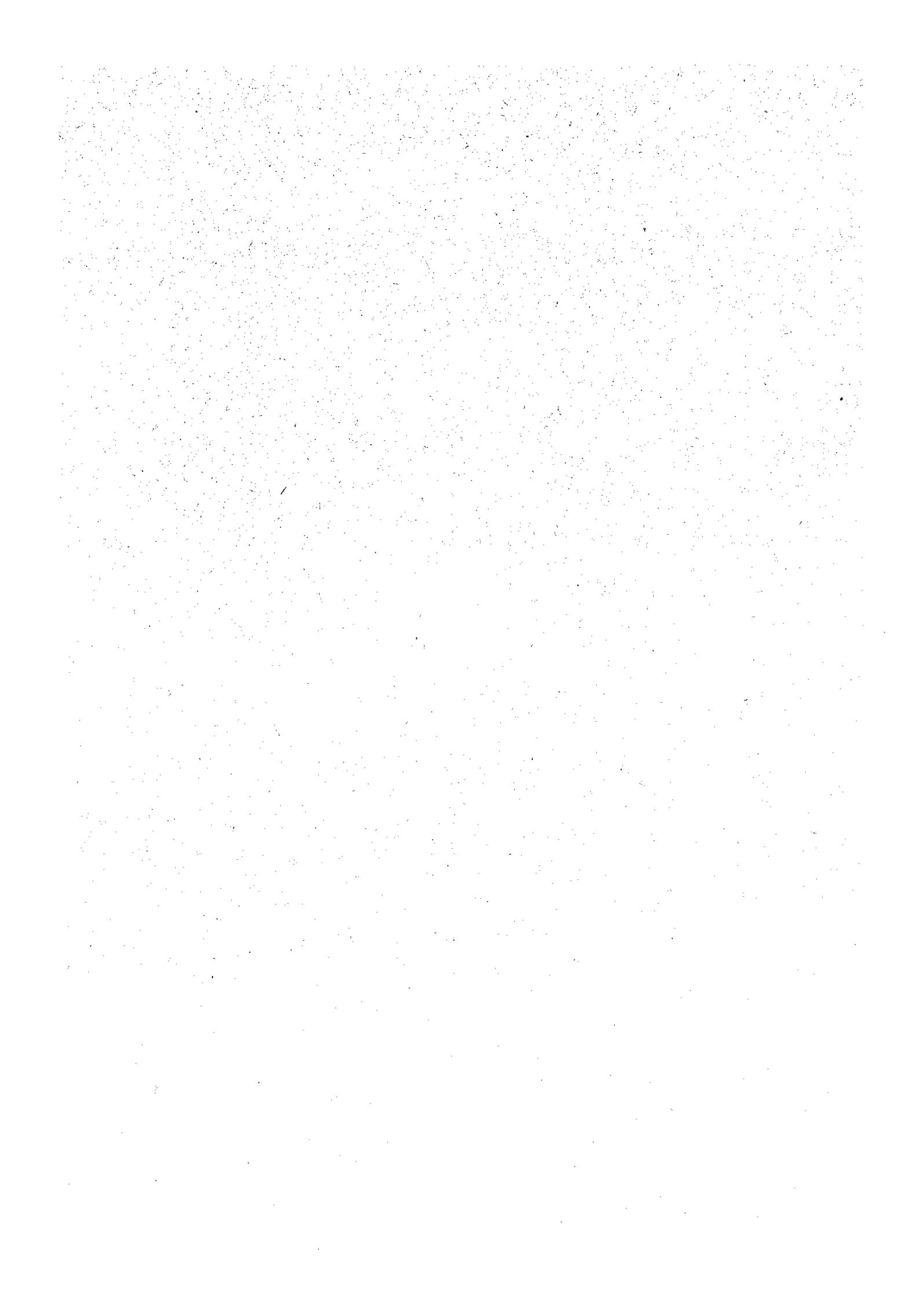
Anlage 10 -Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Wasser- ver- und Abwasserentsorgung

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	843	796	47
	1.094	1.033	61
Krähenberg	904	853	51
	1.173	1.107	66
Sonnenschein	1.341	1.266	75
	1.740	1.643	97
Wunderpferdchen	2.301	2.173	128
	2.986	2.820	166
<i>Zwischensumme Kitas</i>			
- Wasserkosten	5.389	5.088	301
- Abwasserkosten	6.993	6.603	390
- Wasser- und Abwasserk.	12.382	11.691	691
Schulen			
BbS V	2.996	2.996	-
	3.887	3.887	-
Heinrich Heine	1.952	1.934	18
	2.533	2.510	23
Wilhelm v. Humboldt	11.527	11.026	501
	14.956	14.307	649
Ulrich von Hutten	1.310	1.233	77
	1.700	1.600	100
Robert Koch	1.458	1.438	20
	1.892	1.866	26
Thomas Müntzer	4.779	4.716	63
	6.201	6.119	82
Neumarkt	1.426	1.342	84
	1.850	1.741	109
Pestalozzi	5.166	4.862	304
	6.703	6.309	394
Wittekind	2.128	2.003	125
	2.761	2.598	163
Hort Lilienschule	1.348	1.268	80
	1.749	1.645	104
<i>Zwischensumme Schulen</i>			
- Wasserkosten	34.090	32.818	1.272
- Abwasserkosten	44.232	42.582	1.650
- Wasser- und Abwasserk.	78.322	75.400	2.922
Gesamtsummen			
- Wasserkosten	39.479	37.906	1.573
- Abwasserkosten	51.225	49.185	2.040
- Wasser- und Abwasserk.	90.704	87.091	3.613



Anlage 11 -Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Müllabfuhr

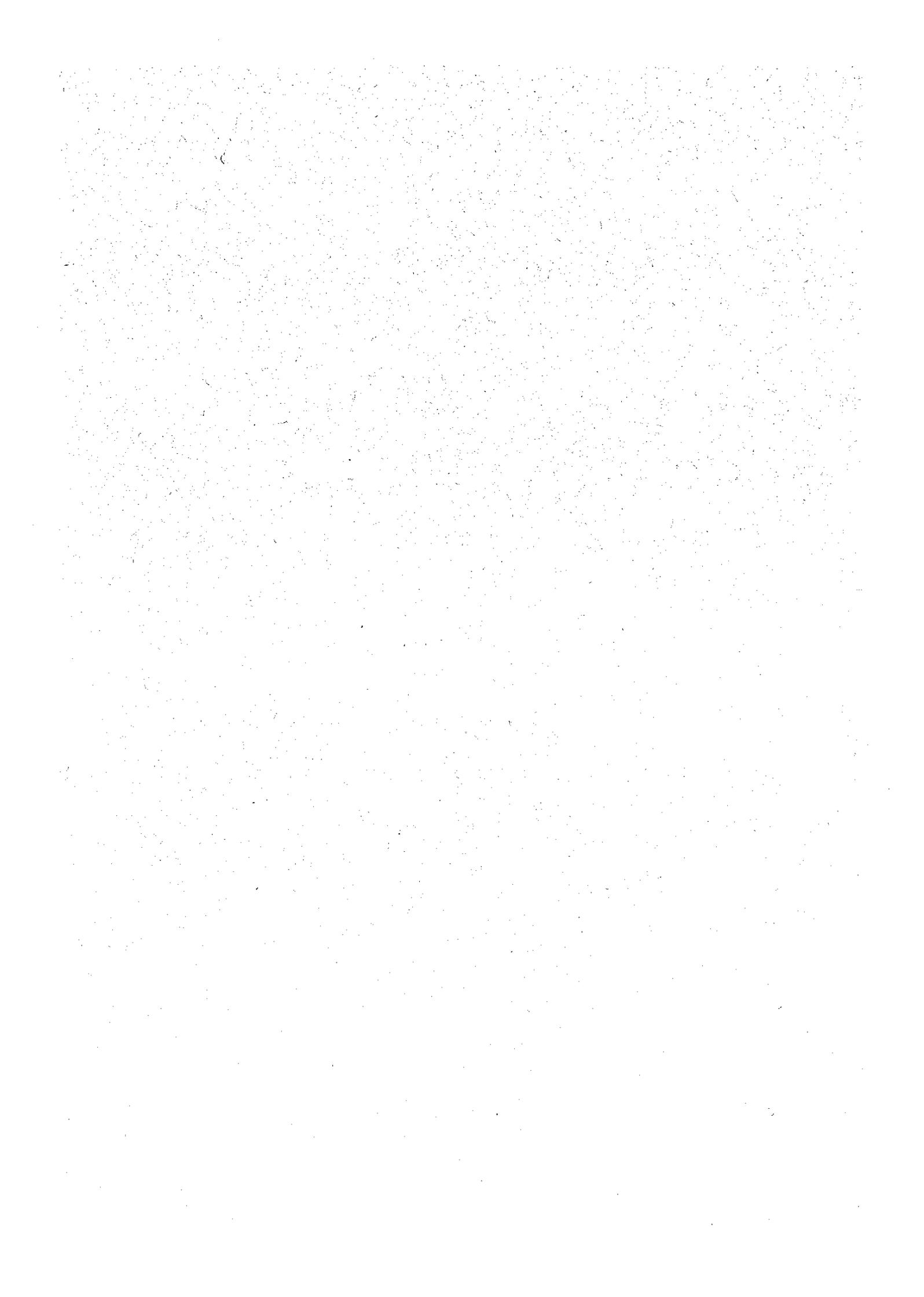
Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Handel	576	432	144
Krähenberg	660	600	60
Sonnenschein	1.728	1.152	576
Wunderpferdchen	1.280	1.098	182
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>4.244</i>	<i>3.282</i>	<i>962</i>
Schulen			
BbS V	4.320	3.168	1.152
Heinrich Heine	6.402	3.137	3.265
Wilhelm v. Humboldt	10.243	8.258	1.985
Ulrich von Hutten	2.304	1.726	578
Robert Koch	3.137	2.432	705
Thomas Müntzer	5.122	4.417	705
Neumarkt	4.417	2.561	1.856
Pestalozzi	2.592	2.016	576
Wittekind	3.841	2.304	1.537
Hort Lilienschule	1.280	1.098	182
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>43.658</i>	<i>31.117</i>	<i>12.541</i>
Gesamtsumme	47.902	34.399	13.503



Anlage 12 -Gegenüberstellung der angesetzten jährlichen Kosten für die Reinigungsarbeiten

Maßnahme	Gebäude./ Außenanlagen Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	*16.737	13.948	2.789
Krähenberg	*14.290	11.908	2.382
Sonnenschein	*17.738	14.872	2.866
Wunderpferdchen	*26.621	22.185	4.436
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>75.386</i>	<i>62.913</i>	<i>12.473</i>
Schulen			
BbS V	53.412	49.197	4.215
Heinrich Heine	77.148 5.569	75.344 4.735	1.804 834
Wilhelm v. Humboldt Außenanlagen	172.420 15.811	159.604 13.796	12.816 2.015
Ulrich von Hutten	56.476 1.350	39.171 1.110	17.305 240
Robert Koch	82.482 2.711	79.428 1.740	3.054 971
Thomas Müntzer	93.060 3.754	74.797 3.358	18.263 396
Neumarkt	48.015 414	42.367 328	5.648 86
Pestalozzi	63.357 7.337	51.844 7.099	11.513 238
Wittekind	46.024 1.093	34.808 950	11.216 143
Hort Lilienschule	9.860 181	8.889 181	971 0
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>702.254 38.220</i>	<i>615.449 33.297</i>	<i>86.805 4.923</i>
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>740.474</i>	<i>648.746</i>	<i>91.728</i>
Gesamtsumme	815.860	711.659	104.201

* Reinigungskosten ab dem Jahr 2012, Kosten für die Grünschnittbeseitigung sind in beiden Varianten gleich.



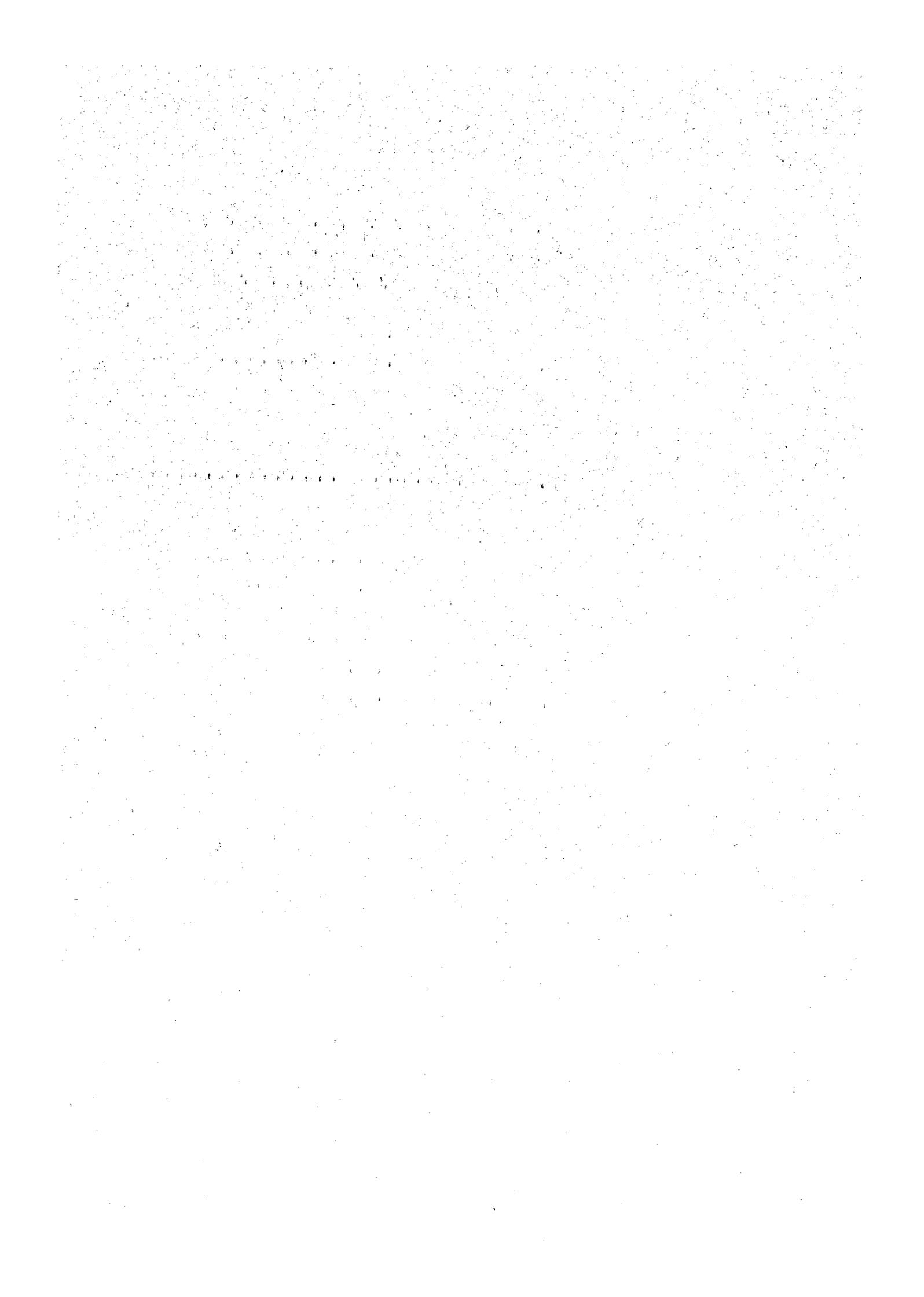
Anlage 13 -Gegenüberstellung der indizierten Gesamtrisikokosten

Maßnahme	Konventionell - € -	PPP - € -	Mehrkosten Konventionell gegenüber PPP - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	1.279.302	913.194	366.108
Krähenberg	999.670	678.788	320.882
Sonnenschein	1.340.167	883.666	456.501
Wunderpferdchen	1.774.976	1.306.516	468.460
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>5.394.115</i>	<i>3.782.164</i>	<i>1.611.951</i>
Schulen			
BbS V	6.460.801	4.854.225	1.606.576
Heinrich Heine	5.061.595	3.661.839	1.399.756
Wilhelm v. Humboldt	9.849.207	6.875.843	2.973.364
Ulrich von Hutten	2.589.485	1.830.014	759.471
Robert Koch	4.198.289	2.853.088	1.345.201
Thomas Müntzer	6.502.690	4.844.615	1.658.075
Neumarkt	3.727.788	2.689.238	1.038.550
Pestalozzi	3.821.827	2.869.068	952.759
Wittekind	2.579.587	1.799.602	779.985
Hort Lilienschule	737.107	493.112	243.995
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>45.528.376</i>	<i>32.770.644</i>	<i>12.757.732</i>
Gesamtsumme	50.922.491	36.552.808	14.369.683



Anlage 14 -Risikoaufteilung in der PPP-Variante

Maßnahme	Risikokosten insgesamt - € -	Risikokosten des Privaten - € -	Risikokosten der Stadt - € -
Kitas			
Georg-Friedrich Händel	913.194	601.070	312.124
Krähenberg	678.788	453.777	225.011
Sonnenschein	883.666	599.175	284.491
Wunderpferdchen	1.306.516	859.484	447.032
<i>Zwischensumme Kitas</i>	<i>3.782.164</i>	<i>2.513.506</i>	<i>1.268.658</i>
Schulen			
BbS V	4.854.225	3.088.946	1.765.279
Heinrich Heine	3.661.839	2.442.322	1.219.517
Wilhelm v. Humboldt	6.875.843	4.671.029	2.204.814
Ulrich von Hutten	1.830.014	1.206.816	623.198
Robert Koch	2.853.088	1.951.594	901.494
Thomas Müntzer	4.844.615	3.125.741	1.718.874
Neumarkt	2.689.238	1.753.988	935.250
Pestalozzi	2.869.068	1.869.799	999.269
Wittekind	1.799.602	1.194.691	604.911
Hort Lilienschule	493.112	338.822	154.290
<i>Zwischensumme Schulen</i>	<i>32.770.644</i>	<i>21.643.748</i>	<i>11.126.896</i>
Gesamtsumme	36.552.808	24.157.254	12.395.554

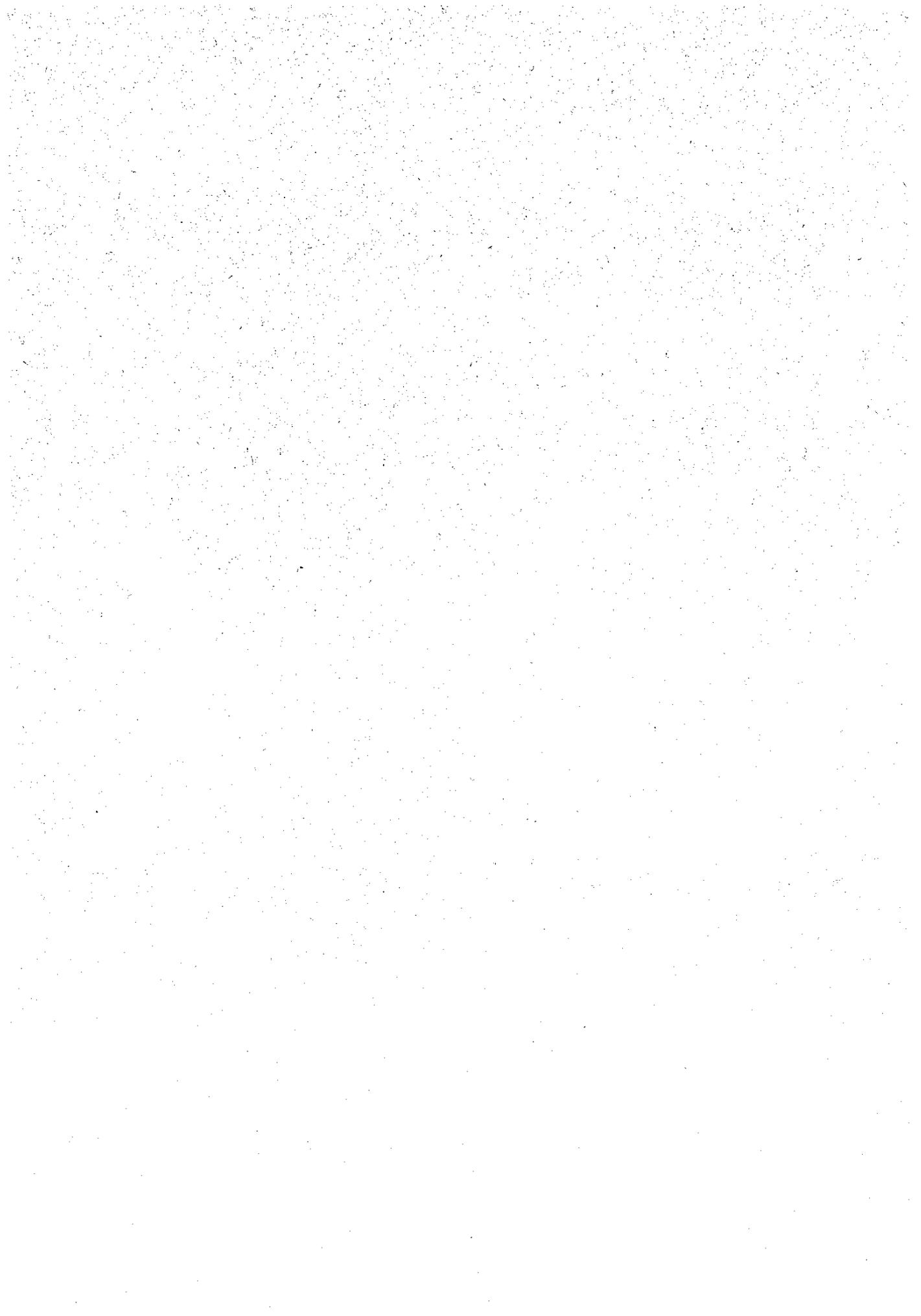


Anlage 15 -Zusammenfassende Darstellung der noch nicht bzw. nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu gering angesetzten Kosten in den PPP-Varianten der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleiche

Pkt.	Kostengruppen	Mehrkosten der PPP-Variante - ca. Mio. € -		
		Kitas	Schulen	Kitas und Schulen
5.2.1	Transaktionskosten	¹⁷ 0,160	¹⁸ 1,410	1,570
5.3.1	Bauplanungskosten	0,525	3,335	3,860
5.3.2	Herrichten und Erschließen	0,009	0,003	0,012
5.3.3	Bauwerk / Baukonstruktion	0,316	1,731	2,047
5.3.4	Außenanlagen	0,115	-	0,115
5.3.5	Ausstattung	0,122	-	0,122
5.3.5	Umzugskosten	0,006	0,073	0,079
5.5.1	Hausmeisterkosten	0,014	0,177	0,191
5.5.2	Reinigungskosten	0,012	0,092	0,104
5.5.3	Wärmeversorgung	0,003	0,015	0,018
5.5.3	Stromversorgung	0,0004	0,004	0,004
5.5.3	Wasser / Abwasser	0,001	0,003	0,004
5.5.4	Müllgebühren	0,001	0,013	0,014
	Gesamtsumme	1,284	6,856	8,140

¹⁷ Ermittlung der anteiligen bekannten Transaktionskosten für die Kitas: ca. 13,716 Mio. € x 100 v. H. : 134,105 Mio. € = ca. 10,2 v. H. (siehe Tz. 5 - Berichte zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich) ca. 10,2 v. H. x ca. 1,57 Mio. € = ca. 0,160 Mio. €

¹⁸ ca. 1,57 Mio. € - ca. 0,160 Mio. € = 1,410 Mio. €



Anlage 16 -Gegenüberstellung der veränderten Barwerte (in Euro) des Wirtschaftlichkeitsvergleiches sowie der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Schulen und Kitas

Übersicht Schulen:

	Wirtschaftlichkeitsvergleich			Abschließende WU		
	Konv.	PPP	Effizienz	Konv.	PPP	Effizienz
Berufsbildende Schulen V	15.090.599	13.437.440	10,95	15.744.229	10.221.121	35,08
Sekundarschule Hemingwaystr. (alt: Heinrich Heine)	14.416.456	13.010.383	9,75	16.479.099	14.364.091	12,83
Koop. Gesamtschule Wilhelm v. Humboldt	31.408.706	27.787.145	11,53	38.268.339	32.369.763	15,41
Grundschule Ulrich von Hutten	8.221.859	6.934.755	15,65	10.426.182	8.599.235	17,52
Robert Koch	14.923.046	14.305.854		entfällt		
Gymnasium Thomas Müntzer	16.155.597	15.261.774	5,53	18.223.955	13.419.559	26,36
Grundschule Neumarkt	10.636.102	9.510.172	10,59	10.925.308	8.853.835	18,96
Pestalozzischule	10.619.902	10.047.167	5,39	12.471.267	9.785.209	21,54
Grundschule Wittekind	8.442.317	7.945.164	5,89	10.031.297	9.931.173	1,00
Hort Lilienschule	2.424.568	2.149.122	11,36	entfällt		

Übersicht Kindertageseinrichtungen:

	Wirtschaftlichkeitsvergleich			Abschließende WU		
	Konv.	PPP	Effizienz	Konv.	PPP	Effizienz
Kita Krähenberg	2.977.949	2.647.934	11,08	3.884.558	3.775.005	2,82
Kita Sonnenschein	4.322.901	3.501.098	19,01	4.377.797	4.248.271	2,96
Kita Wunderpferdchen	4.826.789	4.508.905	6,59	5.763.997	5.093.004	11,64
Kita Georg-Friedrich Händel	3.327.587	3.058.430	8,09	4.495.677	3.813.198	15,18

