

Stellungnahme der Stadt Halle (Saale) zum Bericht des Landesrechnungshofes zur überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten“ vom 08. Dezember 2009

A.) Kommentierung zur Zusammenfassung

Punkt 3.4, Seite 6

Die Auffassung des LRH, dass die Sanierung nicht hätte durchgeführt werden dürfen, da diese konventionell nicht zu realisieren gewesen wäre, ist nicht zutreffend. Zu eben dieser Thematik wurde auf Verlangen des LVwA neben PPP und der konventionellen Realisierung der Sanierungsmaßnahmen die sog. „Nullvariante“ in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachtet. Diese bildet die Kosten ab, die auf die Stadt Halle (Saale) zukämen, wenn die erforderlichen Baumaßnahmen nicht durchgeführt würden und nur im äußersten Notfall repariert und erneuert wird. Dabei hat sich gezeigt, dass die Variante des „Nichtstuns“ die teuerste und somit die unwirtschaftlichste Alternative ist. Diese Variante findet im Berichtsentwurf des LRH keinerlei Beachtung. Die Aussage, die Stadt Halle (Saale) hätte sich die Investition haushalterisch nicht leisten können, ist somit falsch.

Es handelt sich sowohl bei Schulen als auch bei den Kindertagesstätten um eine Pflichtaufgabe, die seitens der Stadt Halle (Saale) zu erfüllen ist. Die Unabdingbarkeit der Maßnahmen ist nachgewiesen, so dass die Stadt Halle (Saale) auch bei schlechter Haushaltslage in der Pflicht war, bauliche Maßnahmen durchzuführen.

Die Aussage, PPP ist nicht die Lösung der Finanzprobleme der Stadt Halle (Saale) ist grundsätzlich richtig. Im vorliegenden Fall wurde jedoch eine nachweislich unabdingbare Maßnahme gemäß § 7 LHO im Zuge der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante umgesetzt. PPP-Projekte im Sinne des Strategiepapiers der Landesregierung und der Definition des Bundes heben nicht auf die Finanzierung oder Lösung von Finanzproblemen ab. Es geht einzig und allein um die Auswahl und Umsetzung der effizientesten Beschaffungsvariante, wie im vorliegenden Fall nachgewiesen.

Punkte 4.1 und 4.2,Seite 6

Der Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Stadt Halle (Saale) mit dem Verfahrensablauf die unabdingbare Weiterbeauftragung angebahnt hat, kann nicht gefolgt werden. Die zitierten Unterlagen belegen nicht, dass die Stadt Halle (Saale) Zusagen bzw. Verpflichtungen zu einer Weiterbeauftragung eingegangen wäre. Zusätzliche Leistungen der Beratungsgesellschaft bzw. mögliche Vorleistungen auf spätere Projektphasen wurden weder beauftragt, noch wurde eine Vergütung bzw. eine mögliche Weiterbeauftragung in Aussicht gestellt. Es gab keine Verpflichtung bzw. Zwänge, die Berater weiter zu beauftragen. Vorleistungen wurden von diesen auf eigenes Risiko durchgeführt.

Eine Möglichkeit der Einflussnahme der Berater auf den Entscheidungsprozess, insbesondere die Entscheidungen der Verwaltung, des Vergabeausschusses sowie des Stadtrates lag nicht vor.

Die VOF ist leistungsbezogen nicht objektbezogen.

Eine Gesamtvergabe unterschiedlicher Leistungen nach VOF ist vergaberechtlich unzulässig.

Punkt 4.3,Seite 6

Es lag nachweisbar, und vom Landesbetrieb Bau bestätigt, ein unabdingbarer Investitionsbedarf bei einer Pflichtaufgabe vor. Es waren des Weiteren allein die prognostizierten Effizienzen als Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung maßgebend.

Deswegen war die Durchführung der Maßnahme erforderlich.

Punkte 5 bis 5.5.4;Seite 6

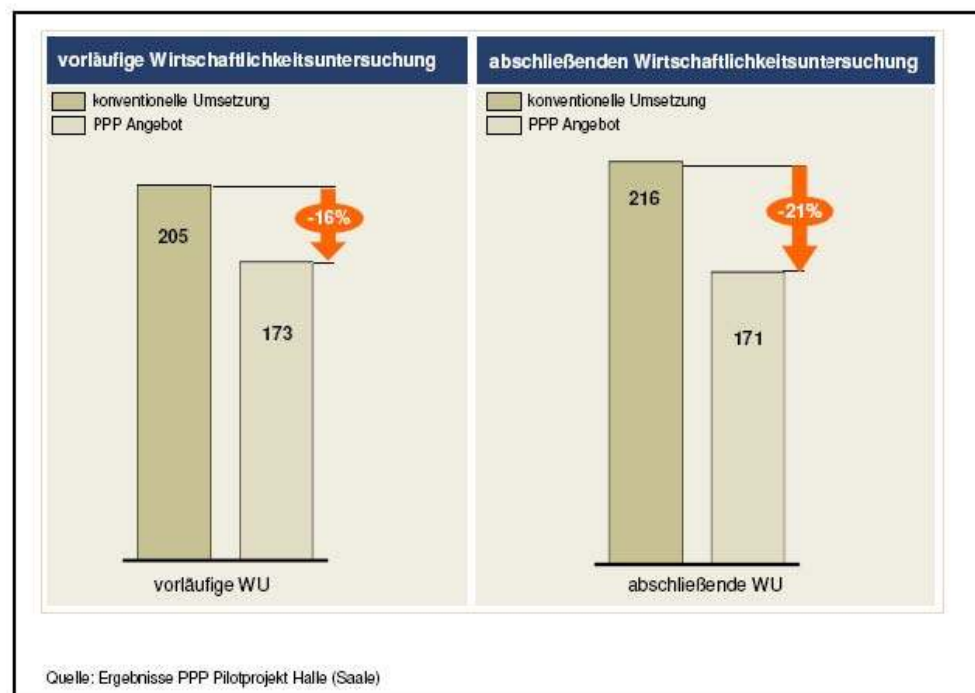
Beide Varianten basieren auf denselben Anforderungen und Qualitäten. Es wird verwiesen auf die dargestellten Einzelpunkte.

Punkte 5.6 bis 5.6.2.8, Seite 7

Der Auffassung des Landesrechnungshofes kann nicht gefolgt werden.

Punkte 5.7 bis 5.7.2

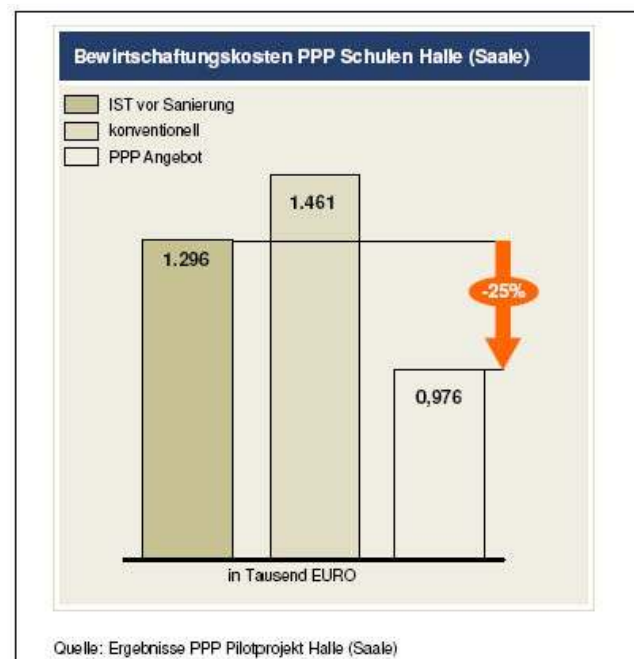
Die vom LRH vertretene Auffassung, die Effizienzvorteile seien nicht gegeben und es entstehen Mehrkosten bei der Realisierung von PPP, kann nicht gefolgt werden. Die nachfolgende Übersicht stellt die Ergebnisse der vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Schulen gegenüber und macht dies deutlich.



Im Vergleich zur konventionellen Realisierungsvariante weist das endgültige PPP-Angebot, welches Vertragsgegenstand ist, einen Effizienzvorteil in Höhe von **45 Mio. € (ca. 21%)** über die Laufzeit im Rahmen der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Selbst ohne Fortschreibung der konventionellen Variante, besteht ein Effizienzvorteil in Höhe von **34 Mio. € (ca. 17%)** des PPP-Angebotes gegenüber der konventionellen Realisierung.

Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzten und inzwischen eingetretenen Einsparpotenziale für PPPs sind nicht berücksichtigt worden. Da die PPP-Verträge mit konkreten Angebotszahlen vorliegen, scheint es sinnvoll, sich mit den tatsächlich verhandelten Angeboten und gesicherten Ergebnissen nach erfolgter Projektumsetzung auseinander zu setzen.

Die nachfolgende Grafik zeigt deutlich, dass die prognostizierten Effizienzen erreicht und sogar übertroffen wurden. Dies wird in der vorliegenden Kommentierung in den entsprechenden Abschnitten mit Einzelauswertungen untersetzt.



Darüber hinaus wurden die nicht monetären Effekte, die im Rahmen des Projektes erreicht wurden, nicht berücksichtigt. Neben dem Effizienzvorteil, der aus unserer Sicht ohne Zweifel existiert, hat die Stadt Halle (Saale) weitere Vorteile (Nutzwerte)

generiert. **Die Einschätzung, dass insgesamt kein Vorteil der PPP-Variante gegeben ist, wird nicht geteilt.**

An dieser Stelle sei des Weiteren erwähnt, dass die Vorgehensweise, Systematik und Aufbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Projektes in Halle (Saale) Ausgangsbasis und Muster für die Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf Bundes- und Landesebene waren (FMK-Leitfaden, PPP-Schulstudie des Bundes).

Punkt 6, Seite 7

Die Auffassung des LRH, die Fortschreibung des PSC sei nicht nachvollziehbar, erschließt sich nicht. Die Kosten wurden analog den Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen und den Ergebnissen der Verhandlungen fortgeschrieben. Dies ist für die einzelnen Bereiche dokumentiert und nachvollziehbar. Der Aussagewert der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist entsprechend höher, da hier konkrete Leistungsanforderungen im Rahmen der Ausschreibung und Vertragsgestaltung definiert sind. Die Fortschreibung der konventionellen Kosten ergibt sich eben gerade aus dieser Entwicklung, die immerhin einen Zeitraum von über einem Jahr umfasste, und ist in sämtlichen Leitfäden beschrieben. Dass der LRH die Notwendigkeit der Fortschreibung nicht begründet sieht, verwundert entsprechend.

Für die PPP-Variante entfällt der Prozess des Fortschreibens insofern, als dass konkrete Zahlen des letzten Bieters vorliegen. Diese wurden aus dem Angebot übernommen, worin sämtliche Einzelpositionen, wie Planungs-, Bau- oder Betriebskosten explizit ausgewiesen und nachvollziehbar sind. Hier sind im Übrigen entgegen der Aussage des LRH auch die Overheadkosten der Projektgesellschaft beinhaltet. Eine nochmalige Aufbereitung der PPP-Einzelkosten in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wäre somit unsinnig.

Punkt 7.2,Seite 7

Die Anmerkung des LRH, dass Seiten vertauscht oder herausgenommen worden, ist nicht gerechtfertigt. Anzumerken ist, dass die Verträge in gebundener Form vorliegen und vollständig sind.

Punkte 7.2.1 bis 7.2.4,Seite 8

Die Vertragsgestaltung war Grundlage für den Mustervertrag des Bundes, den Vergaberechtsleitfaden des Bundes, die PPP-Schulstudie sowie den Leitfaden der Finanzministerkonferenz. Auf die Einzelaufbereitung wird verwiesen.

Das an verschiedenen Stellen des Berichtes immer wieder angeführte Risiko von Mehrkosten ist in keiner Weise begründet. Sowohl die Schulen als auch die Kitas wurden ohne Mehrkosten und ohne Zeitverzug fertig gestellt.

B.) Kommentierung der einzelnen Abschnitte des Berichtes

2.1 Prüfungsauftrag und Prüfungsverlauf,

Seite 8

Der Prüfungsauftrag und der Prüfungsverlauf stellen sich aus Sicht der Stadt Halle (Saale) abweichend von der im Bericht des Landesrechnungshofes aufgezeigten Beschreibung dar. Mit Datum vom 26. Juli 2007 hat der Landesrechnungshof eine Prüfung angekündigt.

Wörtlich hieß es hier:

„Die Prüfung beinhaltet zunächst die bisherigen Vorbereitungen, Entscheidungen und weiteren Maßnahmen der Stadt Halle (Saale) im Zusammenhang mit den PPP-Projekten im Bereich der **Kindertagesstätten**. Bei Bedarf sollen auch Unterlagen aus dem Schul-/Baubereich einbezogen werden.“

Tatsächlich verlief die Prüfung so, dass sowohl die Kindertagesstätten als auch die Schulbauten komplett und umfänglich einbezogen wurden.

Im Prüfungsbericht sind einige Daten genannt und es wird dargestellt, dass die Prüfung nur im Zeitraum zwischen dem 15. August 2007 und dem 06. März 2008 sowie am 30. Juni 2008 stattgefunden hat. Außerdem seien die Mitarbeiter lediglich am 29. April 2008 und nochmals am 09. Mai 2008 um Bereitstellung von Unterlagen gebeten worden.

Hierzu ist festzustellen, dass auch zwischen April und Juni 2008 die Prüfung vor Ort vorgenommen wurde. Während dieses Zeitraums und darüber hinaus wurden dem Landesrechnungshof fortwährend Unterlagen zur Verfügung gestellt und nicht nur zu den im Bericht genannten Daten.

Die Aussage, dass es nicht möglich war, den Teilnehmerkreis des Risikoworkshops zu benennen, ist nicht korrekt. Mit Schreiben vom 14. Juli 2008 sind dem Landesrechnungshof 7 namentlich genannte Personen mit ihren damaligen Funktionen mitgeteilt worden. Der Aufforderung des Landesrechnungshofes ist damit entsprochen worden.

Die Aussage, dass die tatsächliche Einsparung bei den Betriebskosten noch nicht geprüft werden konnten, ist falsch. Die Stadt Halle (Saale) hat am 15.12.2006 die PPP-Verträge unterzeichnet und die darin enthaltene aufschiebende Bedingung wurde am 06. Februar 2007 erfüllt. Damit standen zu diesem Zeitpunkt – also weit vor dem Prüfungsbeginn durch den LRH – die PPP-Raten fest. Diese hätten durch den LRH geprüft werden können. Hinzu kommt, dass zwei der vier Kitas bereits im Dezember 2007 fertig gestellt und übergeben wurden. Inzwischen sind alle 9 Schulen und 4 Kitas in Betrieb und weisen auch in der Betriebsphase höhere Effizienzen als ursprünglich prognostiziert auf.

2.2 Prüfungsumfang,

Seite 9

Wie korrekt im Bericht erwähnt, handelt es sich grundsätzlich um eine Pflichtaufgabe der Stadt Halle (Saale) und um Maßnahmen, die unabdingbar waren. Dies wurde umfangreich dokumentiert und dem LVWA nachgewiesen, da dies Grundvoraussetzung für die Genehmigung der PPP-Verträge war. Die Aussage, dass die Projekte konventionell nicht realisiert worden wären, ist somit falsch.

Die im Bericht benannte Zielstellung der PPP-Task Force des Bundes und des Landes, den Anteil an PPP-Vorhaben zu erhöhen, ist sehr einseitig betrachtet und vernachlässigt wesentliche Aspekte, wie z. B. die Übertragung von Know-how des Privaten in den kommunalen Bereich.

Auch die wertende Aussage, dass „vermeintliche“ Hemmnisse mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz des Bundes beseitigt wurden, ist aus unserer Sicht nicht sachgerecht und spricht dem Bund Gesetzgebungskompetenzen ab.

Vier von zehn der durch den LRH benannten Grundlagen der Prüfung sind erst weit nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und nach Zuschlag entstanden bzw. veröffentlicht worden. Diese konnten somit bei den einzelnen Phasen des PPP-Projektes nicht berücksichtigt werden. Zumal, wie bereits erwähnt, die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den beiden Projekten maßgeblich in die Leitfäden eingeflossen sind.

3.4 Haushaltssituation, Haushaltssicherung, Haushaltskonsolidierung,

Seite 15

Rechtsfehlerhaft ist die Meinung des Landesrechnungshofes, dass die fachaufsichtliche Genehmigung der beiden PPP-Projekte vom 06. Februar 2007 rechtswidrig war. Denn die Genehmigung entsprach dem Erlass des Ministeriums des Innern vom 09. Januar 2007. Dieser Erlass regelt, wann die Kommunalaufsicht eine Genehmigung erteilen muss, auch vor dem Hintergrund eines unausgeglichenen Haushalts. Alle diese Voraussetzungen wurden erfüllt, insbesondere handelt es sich bei den Aufgaben um eine Pflichtaufgabe, die unabweisbar geboten ist. Die Weisung des Ministeriums des Inneren war somit rechtmäßig und erlasskonform.

Es darf hier erinnert werden, dass erheblicher Bedarf bestand, weil bauordnungs-, brandschutz- und gesundheitsrechtliche Vorschriften oder Unfallverhütungsvorschriften nicht eingehalten wurden. Dies wurde letztlich im Prüfverfahren vom Landesverwaltungsamt und vom Landesbetrieb Bau bestätigt.

Das PPP-Projekt ist wirtschaftlicher und die Haushaltskonsolidierung wurde damit nicht gefährdet, da Einsparungen an anderer Stelle vorgenommen wurden.

Am Rande sei erwähnt, dass es eher zweifelhaft ist, ob die IZBB- Fördermittel in Höhe von 6,8 Mio. € bei den Schulen bei einer konventionellen Umsetzung aufgrund der Zeitschiene der Stadt Halle (Saale) zur Verfügung gestanden hätten.

3.5. Auswirkungen des PPP-Projektes auf den kommunalen Haushalt,

Seite 20

Die Betrachtung des Haushaltsjahres 2008 für die Unterabschnitte der PPP-Objekte ist insofern richtig dargestellt, dass die Betriebskostenerhöhung sowohl die konventionelle als auch die PPP-Variante betreffen. Ungeachtet dessen ist diese Entwicklung kein Ausschlusskriterium für die PPP-Variante.

Auf den Stellenplan 2008 angesprochen, ist die Zuordnung der beiden Stellen im Amt 40 korrekt dargestellt. Nicht betrachtet wurde, dass diese beiden Stellen aus dem ZGM herausgelöst wurden und stellenmäßig sowie personell in die Kernverwaltung umgesetzt wurden. Gesamtstädtisch betrachtet ist diese somit ein kostenneutrales Verfahren.

4.1 Allgemeine Einführung – Entscheidungsprozess,

Seite 25 f

Der Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Stadt Halle (Saale) mit dem Verfahrensablauf die unabdingbare Weiterbeauftragung angebahnt hat, kann nicht gefolgt werden. Die zitierten Unterlagen belegen in keinsten Weise, dass die Stadt Halle (Saale) Zusagen bzw. Verpflichtungen zu einer Weiterbeauftragung eingegangen wäre. Zusätzliche Leistungen der Beratungsgesellschaft bzw. mögliche Vorleistungen auf spätere Projektphasen wurden weder beauftragt, noch wurde eine Vergütung bzw. eine mögliche Weiterbeauftragung in Aussicht gestellt. Es gab keine Verpflichtung bzw. Zwänge, die Berater weiter zu beauftragen. Vorleistungen wurden von diesen auf eigenes Risiko durchgeführt.

Eine Möglichkeit der Einflussnahme der Berater auf den Entscheidungsprozess, insbesondere die Entscheidungen der Verwaltung, des Vergabeausschusses sowie des Stadtrates lag nicht vor.

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, dass die Projektphasen an verschiedene Beratungsgesellschaften vergeben werden sollten, verursacht erheblich höhere Kosten (Einarbeitung, Dopplung von Tätigkeiten u. a.). Die Stadt Halle (Saale) hat hier unter Einhaltung des Vergaberechtes einen effizienten Weg gewählt, der noch dazu vom zuständigen Vergabeausschuss legitimiert war.

4.2.1 Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches,

Seite 27f

Das vom Landesrechnungshof festgestellte Fehlen von Datumsangaben ist nicht nachzuvollziehen. Der hier vorliegende Vertrag weist das Datum 21.11. auf.

Nur vorsorglich darf darauf hingewiesen werden, dass die Datumsangabe jedoch auch entgegen der Rechtsauffassung des Landesrechnungshofs kein „wesentlicher rechtlicher

Vertragsaspekt“ ist. Die Angabe eines Datums stellt keine vertragliche Regelung dar, sie kann allein als Beweiserleichterung hilfreich sein. Eine unmittelbare rechtliche Relevanz ist nicht gegeben.

Der vom Landesrechnungshof dargestellte finanzielle Schaden wegen nicht termingerechter Bereitstellung von Datenmaterial, ist nicht entstanden. Die Darstellung, dass Unterlagen aus dem Baubereich nicht vorlagen bzw. nicht fristgerecht übergeben wurden, ist grundsätzlich korrekt. Tatsächlich hatten die Berater durch ihren Vertrag bzw. mangels Zusatzbeauftragung keinerlei Ansprüche auf eine zusätzliche Vergütung.

Die Aussage, dass die zusätzlich von den Beratern kostenlos erbrachten Bestandsaufnahmen deren eigenes Eigentum sei, ist grundsätzlich korrekt. Das durch die Erstellung der Unterlagen Mehrkosten entstanden seien bzw. eine Verpflichtung zur Weiterbeauftragung entstanden sein soll, ist zurückzuweisen. Da bezüglich dieses Sachverhaltes kein Schaden entstanden ist, erübrigen sich die Schadenshaftung.

Der LRH hält eine Gesamtvergabe von Beraterleistungen zur Begleitung des Projektvorhabens nach VOF für die richtige Entscheidung und ist der Auffassung, dass für die Berechnung des Schwellenwertes auf die Summe der Einzelleistungen abzustellen sei. Der Landesrechnungshof bezieht sich insoweit auf einen Beschluss des OLG München vom

28. April 2006 – Verk 6/06 und des OLG Jena vom 06.06.2007, 9. Verg. 3/07).

In dem zitierten Beschluss findet sich an keiner Stelle die Einschätzung, dass eine Gesamtvergabe von Beraterleistungen zu erfolgen habe. Erst recht ist dort selbstverständlich nicht für Recht erkannt worden, dass bei der Vergabe unterschiedlicher fachspezifischer Leistungen (wirtschaftliche, technische und rechtliche Beratung) für die Berechnung des Schwellenwertes auf die Summe der Einzelleistungen abzustellen sei.

Das OLG München stellt in dem zitierten Beschluss vielmehr ausdrücklich klar, dass gem. § 3 Nr. 3 VOF verschiedene freiberufliche Leistungen jeweils für sich zu betrachten sind, auch wenn sie sich auf ein Objekt beziehen (vgl. Pkt. II. 1.a) der Beschlussgründe).

Lediglich für den Ausnahmefall, dass die unterschiedlichen fachspezifischen Leistungen in Losen ausgeschrieben werden und sich der Auftraggeber zugleich vorbehält, eine Gesamtvergabe vorzunehmen, muss eine Zusammenrechnung der Auftragswerte erfolgen. Dann besteht die Möglichkeit, dass ein einzelner Auftrag vergeben wird, dessen Wert entsprechend für die Bestimmung des Schwellenwertes maßgeblich ist (a. a. O.).

Fachlich richtig ist hierbei jedoch in jedem Fall die Einzellosvergabe, da sie den gesetzlichen Regelfall darstellt.

Gemäß § 97 Abs. 3 GWB (alte Fassung) bestand die Verpflichtung des Auftraggebers, mittelständische Interessen durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose angemessen zu berücksichtigen. Diese gesetzliche Festlegung stellt keinen bloßen Programmsatz dar, sondern begründet einen subjektiven Anspruch der Teilnehmer am Vergabeverfahren auf Vergabe unterschiedlicher fachlicher Leistungen in Fachlosen (vgl. hierzu beispielsweise VK Halle, Beschluss vom 06. Juni 2000 – VK HAL 09/00; VK Nordbayern, Beschluss vom 19. Mai 2009 – 21.VK-3194-13/09, jeweils mit weiteren Nachweisen).

Mithin stellt die Fachlosvergabe den Regelfall, die Gesamtvergabe den besonders zu begründenden Ausnahmefall dar. Das OLG München hält in dem zitierten Beschluss, ohne dies näher zu begründen, eine Gesamtvergabe für zulässig, ändert jedoch selbstverständlich den gesetzlichen Grundsatz hierdurch nicht ab.

Hinzu kommt vorliegend, dass die vom Landesrechnungshof für richtig gehaltene Gesamtvergabe sogar unzulässig wäre, da ihr gesetzliche Verbote entgegenstehen.

Abgefordert wurden wirtschaftliche, technische und juristische Beratungsleistungen. Bei einer Gesamtvergabe wäre mithin von einem Auftragnehmer zu fordern gewesen, rechtsberatende, betriebswirtschaftliche und technische Leistungen zu erbringen. Die rechtliche Beratung ist gemäß den Regelungen im Rechtsdienstleistungsgesetz im Wesentlichen ausschließlich Rechtsanwälten erlaubt, Zuwiderhandlungen sind bußgeldbewehrt. Rechtsanwälten ist jedoch gem. § 59 a Bundesrechtsanwaltsordnung eine gemeinschaftliche Berufsausübung ausschließlich mit Steuerberatern, Steuerbevollmächtigten, Wirtschaftsprüfern und vereidigten Buchprüfern gestattet, nicht jedoch mit sonstigen berufsfremden Dritten.

Damit ist insbesondere eine berufliche Zusammenarbeit mit Architekten oder Ingenieuren, etwa im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft, die als Auftragnehmer auftritt, gesetzlich verboten.

Aufgrund dieses Verbots ist es ausgeschlossen, dass im Wege einer Gesamtvergabe wirtschaftliche, technische und rechtliche Beratungsleistungen von einem Auftragnehmer zulässig erbracht werden können, da dieser Auftragnehmer – auch als ARGE – nicht im Besitz der erforderlichen Erlaubnis nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz sein kann. Eine vergleichbare Problematik besteht bei Wirtschaftsprüfern und Steuerberatern.

Diese Problematik wird vom Landesrechnungshof verkannt, was gegebenenfalls darauf zurückzuführen ist, dass sie im zitierten Beschluss des OLG München vom 28. April 2006 nicht problematisiert wurde, da sich das OLG München hiermit nicht befusste.

Letztbenanntes sei jedoch nur am Rande erwähnt. Vordringlich gilt, dass die von der Stadt Halle (Saale) vorgenommene Einzelvergabe dem gesetzlichen Leitbild entspricht und damit per se nicht – wie vom Landesrechnungshof fälschlich angenommen – vergaberechtswidrig sein kann. Die gesetzliche Regelung des § 97 Abs. 3 GWB ist insoweit ebenso eindeutig wie § 3 Nr. 3 VOF.

4.2.2 Auffälligkeiten in den Verträgen,

Seite 31 f

Es ist richtig, dass in den Verträgen die aus den Angeboten stammende Formulierung, dass nach jeder Phase abgerechnet werden kann, übernommen wurde. Tatsächlich wurde jedoch, wie im Prüfbericht zutreffend ausgeführt, ein Zahlungsplan vereinbart, der eine monatliche Zahlung vorsah.

Hinsichtlich der Höhe der ersten Abschlagszahlungen ist darauf zu verweisen, dass das PPP-Projekt, wie auch aus den Verträgen ablesbar, dadurch gekennzeichnet war, dass in den ersten beiden Monaten ein erheblicher Teil der insgesamt geschuldeten Leistungen erbracht werden musste.

Dies ergibt sich daraus, dass in dieser Zeit zur Vorbereitung der Ausschreibung sämtliche Ausschreibungsunterlagen, nämlich die Ist-Aufnahme der Gebäude, die funktionale Leistungsbeschreibung für Bau und Betrieb, die Verträge, die Vergabebekanntmachungen etc. gefertigt werden mussten. Dieser hohe Aufwand findet seinen Niederschlag auch in der

Zeit- und Gebührenkalkulation der Verträge. Zudem mussten diese Leistungen innerhalb relativ kurzer Zeit erbracht werden, da aufgrund der im Jahr 2005 in der Stadt Halle (Saale) verhängten Haushaltssperre erst relativ spät eine Beauftragung der externen Berater erfolgen konnte. Gleichwohl konnte das Ausschreibungsverfahren nicht verlängert werden, da der Abschluss des Verfahrens und der Beginn der Arbeiten mit den Ferienterminen korrespondieren mussten. Es ist auch nachzuvollziehen, dass die geleisteten Zahlungen ihren Rechtsgrund ausschließlich in den geschlossenen Beraterverträgen fanden, mithin keine anderen Leistungen hierdurch vergütet wurden.

4.2.3 PPP-Projektsteuerung,

Seite 32 f

Hinsichtlich der Projektsteuerungsleistungen ist im Prüfbericht zutreffend ausgeführt, dass für die technische Überwachung ein Leistungsentgelt in Höhe von 168.150 EUR und für das Projektmanagement ein Honorar von 61.950 EUR vereinbart wurde.

Beide Beträge liegen erheblich unterhalb der Schwellenwerte, nach denen ein Vergabeverfahren nach der VOF durchzuführen wäre. Hinsichtlich der vom Landesrechnungshof favorisierten Gesamtvergabe wird auf Punkt „Vergabe der Beraterleistungen“ verwiesen. Die technische Überwachung und das Projektmanagement stellen verschiedene freiberufliche Leistungen, auch in Abgrenzung zu den sonstigen Beraterleistungen dar, so dass für die Berechnung des Schwellenwertes auf die Einzelleistung abzustellen ist.

4.2.4 Markterkundung,

Seite 33

Die Auffassung des Landesrechnungshofes, mit der Einladung zu den Gesprächen zur Markterkundung habe bereits eine Vorauswahl der Firmen für die spätere Ausschreibung getroffen und spätere Mitbewerber einen Wettbewerbsnachteil hatten, ist nicht zu teilen. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass die Firmen, mit denen ein Markterkundungsgespräch geführt wurde, vom Bauindustrieverband empfohlen wurden.

Die Durchführung einer Markterkundung vor einer Einleitung eines Vergabeverfahrens ist fachlich absolut richtig und wurde von sämtlichen relevanten öffentlichen Institutionen, die

sich mit der Entwicklung und Weiterentwicklung von PPP-Projekten beschäftigen, dringend nahe gelegt.

Im Zuge der Markterkundung wurden keinerlei, für das Ausschreibungsverfahren relevante, konkrete Informationen an die beteiligten Firmen über das geplante PPP-Vorhaben und die Anforderungen des Auftraggebers gegeben, die geeignet waren, diesen Firmen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Die Markterkundung ist sorgfältig dokumentiert. Die bei der Markterkundung gewonnenen Erkenntnisse sind – soweit relevant – in die Ausschreibungsunterlagen, die sämtlichen Bewerbern übergeben wurden, übernommen worden, wobei aufgrund der allgemein gehaltenen Fragestellungen im Zuge der Markterkundung keinerlei relevanter Wissensvorsprung bestanden haben kann.

Eine Vorauswahl ist damit nicht getroffen worden, da nachfolgend eine europaweite Ausschreibung stattgefunden hat, im Zuge derer die Bewerber bzw. Bieter anhand einer objektiven Bewertungsmatrix einen Auswahlprozess durchliefen, der keinerlei Bezug zur Markterkundung hatte. Es finden sich keinerlei Feststellungen des Landesrechnungshofs, dass Bewerbern bzw. Bietern, die nicht zum Teilnehmerkreis der Markterkundung gehörten, Informationen vorenthalten wurden, die im Zuge dieser Markterkundung erteilt wurden. Die Auswahlentscheidung sowohl hinsichtlich der Bieter als auch die endgültige Zuschlagserteilung wurden von der Stadt Halle (Saale) bzw. vom Stadtrat getroffen. Die Stadt versichert, dass der 3P-Beraterverbund in keinsten Weise das Verfahren ungesetzlich beeinflusst hat.

Das Vergabeverfahren an sich wurde vom Landesrechnungshof in gar keiner Weise beanstandet (siehe Seite 75 ff. im Bericht des LRH). Die Feststellung des Landesrechnungshofes wird durch nichts belegt. Nur wenn insoweit Mängel zu verzeichnen gewesen wären, wäre die apodiktische Feststellung des Landesrechnungshofs, es habe sich nicht um ein ordnungsgemäßes Verfahren gehandelt, gerechtfertigt. So ist sie es, aber auch nach eigener Aussage des LRH, gerade nicht (siehe oben).

4.3 Beschlüsse des Stadtrates,

Seite 34 f

Grundsätzlich hat die Öffentliche Hand gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 LHO die Pflicht, zunächst die Eignung der Schulstandorte zu prüfen und anschließend eine

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die angesprochene Markterkundung war Bestandteil der Eignungsprüfung und wurde daher nicht gesondert vergütet.

Die Auffassung des LRH, die Entscheidung des Stadtrates für die Weiterverfolgung des PPP-Projektes wurde im Wesentlichen durch die schlechte Haushaltslage der Stadt Halle (Saale) begünstigt, kann nicht geteilt werden. Es waren allein die prognostizierten Effizienzen als Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung maßgebend.

4.4 Einbindung der Kommunalaufsicht,

Seite 36 f

Nicht gefolgt werden kann der Einschätzung des Landesrechnungshofes, dass die Stadt Halle (Saale) hätte aufgrund der Komplexität der Vertragswerke nicht mit einem zügigen Abschluss des Genehmigungsverfahrens rechnen konnte. Als einziger Grund wird genannt, dass am 14. November 2006 die entsprechenden Unterlagen eingereicht wurden.

(14.11.2006 und 06.02.2007 LRH benannt)

Es wird völlig übersehen, dass die Kommunalaufsicht bereits in einer sehr frühen Phase in das Projekt eingebunden wurde. Bereits in Vorbereitung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden Gespräche mit dem Landesverwaltungsamt geführt und die Ergebnisse gemeinsam diskutiert. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ist die sog. „Nullvariante“ auf Anforderung des Landesverwaltungsamtes untersucht worden.

Darüber hinaus erfolgte regelmäßig die Teilnahme am beim Ministerium der Finanzen geschaffenen Arbeitskreis PPP – Kommunen, in dem Vertreter des Landes – Finanzministerium, Innenministerium und sogar Landesrechnungshof – Mitglied sind. Es wurde laufend über das Projekt unterrichtet und bereits vorab wurden Unterlagen vorgelegt. Der Stadt Halle (Saale) wurde signalisiert, dass sie mit einer zügigen Genehmigung rechnen kann. Angesichts dessen ist die Bewertung des Landesrechnungshofes nicht nachvollziehbar, zumal das Landesverwaltungsamt noch mit Schreiben vom 14. Dezember 2006 eine Genehmigung in Aussicht gestellt hat.

Wie bereits eingangs erläutert, sind trotz später Entscheidung durch das LVwA sämtliche Kitas und Schulstandorte zu den im PPP-Vertrag vereinbarten Terminen fertig gestellt worden. Somit sollte an dieser Stelle die Tatsache, dass trotz der Zeitverzögerung zu Beginn des Projektes sämtliche Fertigstellungstermine ohne Mehrkosten eingehalten wurden, was bei konventioneller Umsetzung nicht der Fall gewesen wäre, als wesentlicher Aspekt hervorgehoben werden.

**5.1 Aussagefähigkeit der vorangestellten in Tabellenform dargestellten
Zusammenfassung der Ergebnisse , Seite 38 f**

Die Aussage, dass die Ergebnisse nicht nachvollzogen werden konnten, ist nicht verständlich. Dem LRH wurden sämtlichen Detailberechnungen, die in den Varianten identisch aufgebaut und somit sehr gut vergleichbar sind, übergeben und im persönlichen Gespräch erläutert. Dabei blieben aus Sicht der Stadt keine Fragen des LRH offen. Eine Analyse der einzelnen Kostenarten war möglich.

Diese detaillierten Aufbereitungen waren ebenfalls in den der Stadt Halle (Saale) übergebenen Unterlagen enthalten, so dass alle Stadträte Zugang zu den erforderlichen Informationen hatten.

5.2.1 Bereits entstandene Kosten,

Seite 39 f

Die Gesamttransaktionskosten von 1,57 Mio. Euro über beide Projekte für die gesamte Projektvorbereitungs- und Bauzeit von bis zu 6 Jahren unter Einbeziehung sämtlicher wirtschaftlicher, rechtlicher und baulicher Fragen mit Ausschreibungsdurchführung und Bauüberwachung ist vom Betrag her korrekt angegeben. Es handelt sich hier mit ca. 2,6 % bezogen auf die Baukosten und ca. 0,8% bezogen auf die Gesamtvertragssumme um übliche Beträge.

Das in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine bereits vorher entstandenen Kosten beinhaltet wären, ist nicht korrekt. Hier wurden auf Basis des damaligen Kenntnisstandes geschätzte Kosten von 909 T€ gesondert ausgewiesen und in der PPP-Variante berücksichtigt. Diese beinhalteten sowohl interne (städtische) als auch externe Kosten.

Die Kosten der Bauüberwachung (ca. 825 T€) wurden analog der konventionellen Variante nicht gesondert ausgewiesen, sondern in den Bau- und Planungskosten berücksichtigt.

Die vom Landesrechnungshof benannte ältere Ursprungsplanung „Entwurfsplanung Thomas-Müntzer Gymnasium“ hätte in beiden Beschaffungsvarianten überarbeitet werden müssen. Die Kosten sind somit unabhängig entstanden und im Variantenvergleich vernachlässigbar.

5.2.2 Verwaltungskosten,

Seite 40 f

Die bei der Stadt Halle (Saale) im Rahmen der konventionellen Sanierung anfallenden Verwaltungskosten wurden mangels möglicher Detailermittlung analog zur PPP-Variante anhand von Vergleichswerten der KGSt ermittelt. Diese Vorgehensweise ist auch in den aktuellen Leitfäden des Bundes und der Finanzministerkonferenz als Möglichkeit anerkannt. Diese Kosten wurden entsprechend in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen.

Die Erfahrungen der ersten Betriebszeiten bestätigen den angesetzten Verwaltungsaufwand der Stadt Halle (Saale) in der PPP-Variante von ca. 55 T€ aufgrund der Übertragung

wesentlicher Verwaltungsaufgaben an den Privaten, so dass letztlich im Wesentlichen Controllingaufgaben verbleiben.

5.2.3 Transaktionskosten,

Seite 40 f

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden die Transaktionskosten bei einer PPP-Realisierung mit 2% der Baukosten (ohne Planungskosten) angenommen. Diese beinhalten, wie durch den LRH bereits korrekt dargelegt, sowohl Kosten der Stadt Halle (Saale) für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und die Durchführung des Verhandlungsverfahrens als auch die Kosten des Privaten für die Teilnahme am Verhandlungsverfahren. Weiterhin wurde ausgesagt, dass diese Kosten unabhängig davon, bei wem diese entstehen, vom Privaten getragen werden. Nach unserer Auffassung ist eine Aufspaltung unerheblich und es sollte auf die Gesamthöhe abgestellt werden.

5.3 Baukosten,

Seite 41 f

Die konventionellen Bauzahlen wurden ausschließlich durch den EB ZGM der Stadt Halle (Saale) ermittelt.

Es erfolgte keine parallele Erstellung der Planungsunterlagen. Zunächst wurden Nutzeranforderungen, Raumbücher, Forderungen von Brandschutzamt, Denkmalschutzamt, Stadtplanungsamt, z. T. Grünflächenamt und Bauqualitäten erarbeitet. Diese Ergebnisse bildeten die Basis der konventionellen Variante. Erst danach wurde die PPP-Variante abgeleitet. Diese baute auf den Ergebnissen der konventionellen Variante auf. Planungen für die PPP-Variante wurden nur in geringem Maße erstellt. Es ist richtig, dass inhaltliche Abweichungen zwischen der konventionellen und der PPP- Variante existieren. Diese Unterschiede sind aber beschaffungsvariantenimmanent und von daher nicht zu beanstanden.

5.3.1 Bauplanung,

Seite 42 f

In Übereinstimmung mit den Leitfäden des Bundes und der Finanzministerkonferenz wurde in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Beschaffungsrealität für die konventionelle

Variante abgebildet. Mögliche Gestaltungen, die nicht der Praxis entsprechen sind nicht zu berücksichtigen. Daher wurden seitens der Stadt Halle (Saale) aufgrund von Erfahrungswerten 15% als Planungskosten in Ansatz gebracht.

Die angesetzten Planungskosten für die PPP-Variante wurden als realisierbar eingeschätzt. Diese Annahme, hat sich in den Angeboten der Bieter zum Verfahren bestätigt, was wiederum deutlich macht, dass nur eine ganzheitliche Betrachtung des Projektverlaufes – und nicht isoliert der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – erforderlich ist.

Insbesondere die Tatsache, dass die im Rahmen der Angebotserstellung und des Verhandlungsverfahrens durch den Bieter gefertigten Pläne bereits die Qualität einer Phase 2+ HOAI haben, rechtfertigt aus unserer Sicht den Einbezug der Transaktionskosten.

Die Baukosten für eine mögliche PPP Variante werden nicht anhand einer fertigen Planung, sondern anhand der outputorientierten vorläufigen Leistungsbeschreibung geschätzt. Hierbei werden mögliche Optimierungen und Varianten, die der Private umsetzen könnte, berücksichtigt, so dass es zu abweichenden Baukosten kommen kann.

5.3.2 Herrichten und Erschließen,

Seite 43 f

Die Kostengruppe 200 enthält u. a. die nicht-öffentliche Erschließung. Dieser Teil ist in der PPP-Variante der Kostengruppe 400 zugeordnet. Ein Grund, weshalb die PPP-Kosten für die KG 400 über den Kosten der konventionellen Variante liegen.

5.3.3 Bauwerk/ Baukonstruktion,

Seite 44 f

Die Kosten für die konventionelle Variante wurden vom ZGM berechnet und beruhen auf Erfahrungswerten aus öffentlichen Ausschreibungen für andere vom ZGM geplante, und im Auftrag der Stadt Halle (Saale) vergebene Kitas.

Die Kosten für die PPP-Variante basieren auf BKI-Werten und Erfahrungen bei PPP-Projekten. Trotz der zum Teil geänderten technischen Umsetzung ergeben sich dadurch geringere Kosten. Dabei muss im Besonderen beachtet werden, dass der Ersatz einer technischen Lösung durch eine andere in Summe nicht zwangsläufig zu einer Kostenerhöhung führt.

Im Rahmen der ursprünglichen konventionellen Planung wurde bei der BBS V von einer Realisierung innerhalb von 7 Bauabschnitten ausgegangen. Im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleiches wurde festgelegt, dass auch in der konventionellen Variante nur ein Bauabschnitt betrachtet wird. Die Erläuterung im Bericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bildet somit einen überholten Stand ab. Es gelingt objektiv jedoch nicht, die bauliche Realisierung von Planung über Ausschreibung und Fertigstellung in einem der PPP-Variante vergleichbaren Zeitraum zu realisieren. Allein die Rechtsvorschriften für den Haushalt, die Haushaltsplanung, die Vergabeverfahren und die in der Stadt Halle (Saale) besonders ausgeprägte Beteiligung des Stadtrates führen unter Einhaltung der vorgegebenen Fristen selbst unter optimalen Bedingungen zu einer Realisierung von 18 Monaten.

Zum Zeitpunkt des Verfahrens wurden im konventionellen Bereich, und damit auch bei den konventionellen Kosten, die damals gültigen Forderungen der EnEV eingehalten. In der PPP-Variante wurde versucht, bereits Teile der EnEV 2007 umzusetzen, um dem Lebenszyklusgedanken gerecht zu werden. Es ist korrekt, dass auch in der konventionellen Variante die gleichen Maßnahmen möglich gewesen wären. Allerdings lagen z. B. bei der BBS V bereits Planungen vor, die eben gerade nicht diese Maßnahmen beinhalteten, da sie nicht die Beschaffungsrealität der Stadt Halle (Saale) abbildeten.

5.3.4 Außenanlagen,

Seite 46 f

Der wesentliche Unterschied liegt in der KG 550, Einbauten in Außenanlagen. Sind die Einbauten bei Schulen auf Mülleimer, Bänke, Fahrradständer, etc. begrenzt, wird im Bereich der Außenanlagen der Kitas wesentlich mehr in Außenspielgeräte investiert. Gerade hier sind die Kostenvorteile bei gleichzeitiger Bestellung von Außenspielgeräten für 4 Kitas in der PPP-Realisierung hoch. In der konventionellen Variante würde dieses Preisniveau bei der Öffentlichen Hand nie realisiert.

5.3.5 Ausstattung und Umzugskosten, Seite

47 f

Bei den Schulen wurden die konventionellen Kostenansätze für die Ausstattung nicht korrekt ermittelt. Es wurden zum Teil Fachkabinette nicht berücksichtigt. Daher ergeben sich in der PPP-Variante höhere Kostenansätze.

Die Kostenabstimmung bezüglich der Umzugskosten war seitens der Verwaltung durch eine hohe Korrektheit darstellbar, weil zum Zeitpunkt der Planungsansätze im Rahmen der Schulentwicklungsplanung eine Vielzahl von Schulumzügen realisiert wurde und dementsprechend Ausschreibungsangebote konkret vorlagen. Die PPP-Ansätze entsprechen dem, was der Private am Markt realisieren kann.

5.4 Reinvestitions- und Bauunterhaltungskosten, Endwertausgleich, Seite 49 f

Die Betrachtung von differenzierten Reinvestitions- und Bauunterhaltungsstandards unter Berücksichtigung von unterschiedlichen Endwerten in den Varianten, wurde erforderlich, um die vom LVwA geforderte sog. „Nullvariante“ abbilden zu können. Die Vergleichbarkeit der Varianten ist durch die Einbeziehung von Endwerten gegeben.

Die Aussage, dass die Stadt Halle (Saale) durch Abschluss der PPP-Verträge den Haushalt zusätzlich belastet, mag vordergründig richtig scheinen, stellt sich jedoch insbesondere unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Nullvariante als falsch heraus. Sofern die Stadt Halle (Saale) das Reinvestitions- und Bauunterhaltungsniveau – wie gängige Praxis – entsprechend der Haushaltslage vornehmen würde, würde der im Zuge der Sanierung abgebaute Investitionsstau aufs neue anwachsen und den Haushalt perspektivisch um so mehr belasten. Aus Sicht der Öffentlichen Hand ist es, für nachfolgende Generationen nicht verantwortbar, notwendige Investitionen zu unterlassen.

5.5.1 Hausmeisterkosten,

Seite 51 f

Die konventionell angesetzten Kosten für die Hausmeister sowie die seitens der Stadt Halle (Saale) veranschlagten Stellenanteile wurden, basierend auf Ist-Daten, von der Stadt Halle (Saale) ermittelt. Wie bereits erwähnt und in sämtlichen Leitfäden des Bundes ausdrücklich betont, ist in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Beschaffungsrealität abzubilden. Diese stellt bei der Stadt Halle (Saale) eben gerade nicht die vom LRH erwähnte Möglichkeit, private Hausmeisterdienste zu beschäftigen oder sozialverträgliche Umstrukturierungen durchzuführen, dar.

Die in der PPP-Variante angesetzten Kosten und die entsprechenden Stellenanteile sind Marktwerte und haben sich in der Umsetzung als auskömmlich erwiesen. Im Übrigen wird hier auf das Vergabeergebnis sowie die Erfahrungen und Effizienzen der ersten Betriebsjahre verwiesen.

Eine durch die Sanierung bedingte Verringerung des Aufwandes hinsichtlich kleinerer Reparaturen, wurde entgegen den Aussagen des LRH in beiden Varianten berücksichtigt.

5.5.2 Reinigungskosten,

Seite 53 f

Auch hier wird nochmals ausdrücklich auf die Abbildung der Beschaffungsrealität in der konventionellen Variante verwiesen, die eben gerade nicht die Betrachtung von Möglichkeiten, die die Stadt Halle (Saale) nicht nutzt, beinhaltet.

Die Stadt Halle (Saale) hatte zum Zeitpunkt der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen Reinigungsvertrag mit einer festen Laufzeit bis 2011 (über 5 Jahre) abgeschlossen, der bereits den überwiegenden Teil der Gebäude der Stadt Halle (Saale) umfasste. Nach Auslaufen des Vertrages, wurde für die konventionelle Variante ab dem Jahr 2012 eine Einsparung von 15% angesetzt, was eine Anpassung an Marktpreise darstellte.

Trotz der Anpassung an Marktpreise bedeutet dies bei der Öffentlichen Hand immer noch einen Nachteil gegenüber einer privaten Vergabe, der durch die Systematik des Vergabeverfahrens bedingt ist.

Im Übrigen wird hier auf das Vergabeergebnis sowie die Erfahrungen und Effizienzen der ersten Betriebsjahre verwiesen. Den Darstellungen des LRH, kann nicht gefolgt werden.

5.5.3 Wärme-, Strom- und Wasserversorgung / Abwasserentsorgung,

Seite 54 f

Der Aussage des LRH, dass Einsparungen im Bereich Strom-, Wasser-, Wärmever- und -entsorgung bei einer Realisierung als PPP nicht vorhanden sind, kann nicht gefolgt werden. Die in den Schulen und Kitas umgesetzten technischen Lösungen, das Facilitymanagement mit Monatsberichten und Abgleichen der Verbräuche durch die Privaten und insbesondere das Anreizsystem Bonus-Malus stellten eine insgesamt schlüssige Begründung der Einsparung dar, die bei einer konventionellen Lösung nicht eingetreten wäre.

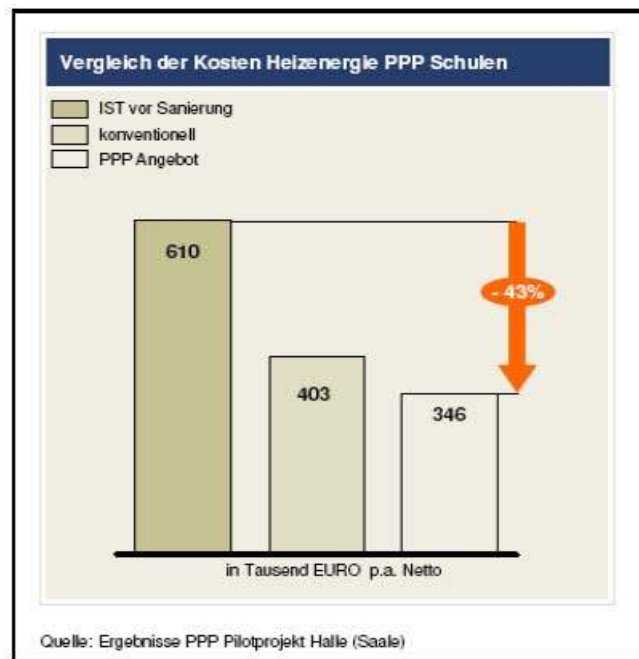
Der Auffassung des LRH, dass die eingesetzten technischen Lösungen in der konventionellen Realisierung Standard und Stand der Technik sind, kann nicht gefolgt werden. Als Beispiel sei hier die sog. Einzelraumregelung genannt, die in der konventionellen Bauweise nicht umgesetzt wird, da sie höhere Baukosten verursacht, in der Lebenszyklusbetrachtung des Objektes jedoch zu Einsparungen führt. Im PPP-Projekt fand diese technische Lösung Anwendung und trägt zur Energieeinsparung bei.

Nachfolgend gehen wir in den Bereichen Wärme, Strom und Wasserver- und -entsorgung auf ausgewählte Aspekte ein.

Wärme Die zum damaligen Zeitpunkt gültige EnEV wurde in der konventionellen Variante unterstellt. In der PPP-Variante wurde angenommen, dass die Anforderungen der EnEV weiter unterschritten werden, um die Folgekosten über die betrachtete Laufzeit von 25 Jahren weiter zu optimieren. Dies wurde auch baulich berücksichtigt.

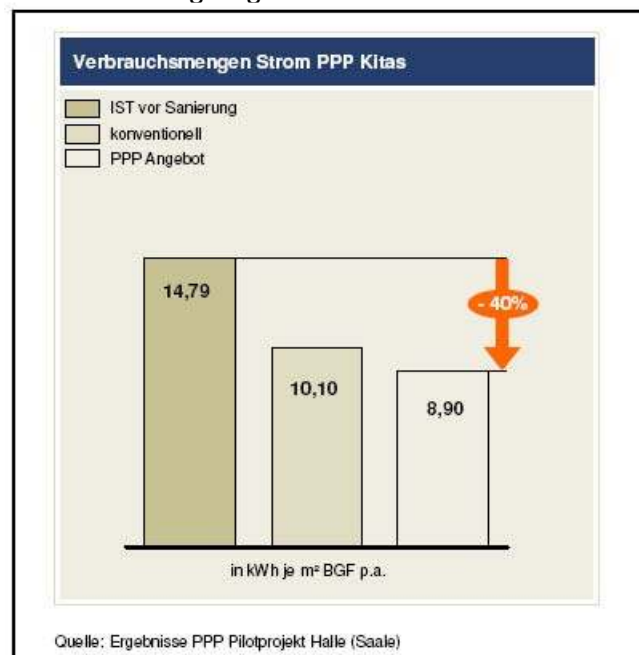
Dies zeigt sich sehr deutlich, wenn die Ist- Verbräuche vor Sanierung mit den durch den PPP-Partner vertraglich vereinbarten Verbräuchen gegenüber gestellt werden. Hierbei ergibt sich eine durchschnittliche **Senkung der Verbräuche um ca. 43%**. In der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde im Durchschnitt ein Einsparpotential von 23% unterstellt.

In der nachfolgenden Grafik sind die Ist-Kosten vor der Sanierung mit den Kosten der konventionellen Variante in der anschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und den angebotenen Kosten gegenübergestellt.



Strom

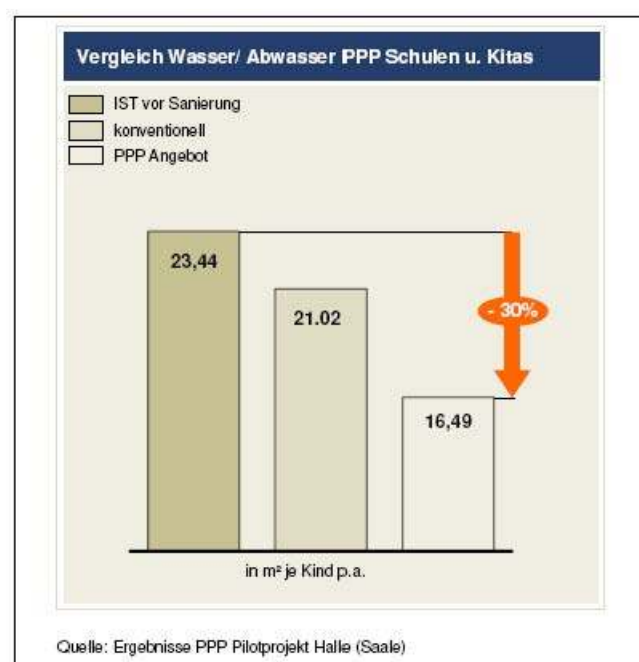
Die in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzten Einsparmöglichkeiten in der PPP-Variante gegenüber den IST-Verbräuchen vor der Sanierung in Höhe von 5% wurde mit erreichten **40% Einsparung in den Verbräuchen** bei den Kitas weit übertroffen, was an der nachfolgenden Abbildung abgelesen werden kann.



Wasser/Abwasser Die im Bericht des LRH genannte Einsparung bei den Verbräuchen der PPP-Variante in Höhe von 20% sind nicht korrekt. Die Einsparpotenziale der PPP-Variante beziehen sich nicht auf die konventionelle Realisierung, sondern auf die Ist-Situation vor Sanierung.

Wie auch im Bericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung detailliert erläutert, wurden darüber hinaus bei den Objekten unterschiedliche Einsparpotenziale angenommen, so dass im Durchschnitt maximal eine Verbrauchsminimierung bei PPP durch den zusätzlichen Einbau von Technik und dem implementierten Anreizsystem von 5% gegenüber der konventionellen Variante in Ansatz gebracht wurde.

Die Auswertung der Ist-Zahlen vor Sanierung gegenüber den konkreten Zahlen des Privaten für die **Schulen zeigt eine Einsparung bei den Verbräuchen je Kind in Höhe von 30%** (im Vergleich zur Annahme von 20%). Bei den **Kitas wurde sogar eine Einsparung bei den Verbräuchen von 33% je Kind** (im Vergleich zur Annahme von 15%) erreicht.



Aufgrund dieser Ergebnisse, kann der Darstellung des LRH nicht gefolgt werden.

5.5.4 Müllabfuhr,

Seite 57 f

An dieser Stelle wird wiederum auf die Beschaffungsrealität verwiesen. Der Stadt Halle (Saale) war weder bewusst, dass die Abfallbehälter und damit die Kosten überdimensioniert waren, noch erfolgte eine Anpassung bzw. eine Prüfung in anderen Objekten, so dass die mögliche Einsparung bei der konventionellen Variante nicht angesetzt wurde.

Den Hinweis des LRH greifen wir auf und werden den Sachverhalt bei den städtischen Schulen und Kitas prüfen.

5.6.1 Durchführung der Risikobetrachtung,

Seite 59 f

Mit Schreiben vom 14. Juli 2008 sind dem Landesrechnungshof 7 namentlich genannte Personen mit ihren damaligen Funktionen mitgeteilt worden.

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der beiden Projekte wurde ein Risikoworkshop durchgeführt, wobei sämtliche Bereiche Planung, Bau, Facilitymanagement, Recht und Finanzen einbezogen wurden und sich mit den möglichen Risiken auseinandergesetzt haben. Im Ergebnis sind gemeinsam, entsprechend den einschlägigen Leitfäden, Risiken identifiziert und mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit und einer Schadenshöhe definiert worden. Wie der LRH korrekt ausführt, ist die Verfügbarkeit verlässlicher Daten entscheidend.

Unter Punkt 5.6 Risikobetrachtung beschreibt der LRH, dass „zum Zeitpunkt der Risikobetrachtung für die Projekte in der Stadt Halle (Saale) [...] noch keine umfassenden Handbücher und Leitfäden, die eine verlässliche Handlungsempfehlung für die Ermittlung, Bewertung und Verteilung möglicher Risiken boten“, gab. Diese grundsätzlichen Aussagen dieses Abschnittes, findet in den weiteren Ausführungen des LRH zum Thema Untersetzung der Risikowerte keine Berücksichtigung.

Da im vorliegenden Fall **keinerlei empirische Daten** zur Verfügung standen, war eine weitere Untersetzung der angenommenen Werte aus unserer Sicht nicht möglich.

Im Rahmen der Auswertung der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde von der Projektgruppe definiert, dass eine Sensitivitätsanalyse in sofern vorgenommen werden muss, als dass die Risiken in beiden Varianten identisch angesetzt wurden. Dies führte zwar zu einer Minderung der Effizienzvorteile, stellte jedoch nicht das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Frage. Hinsichtlich der Risikobetrachtung bildete dies das „worst case Szenario“ ab, weitere Sensitivitätsanalysen wären in Bezug auf die Risikobetrachtung unsinnig gewesen.

5.6.2 Einzelfeststellungen zur Risikobetrachtung,

Seite 62

Wie bereits erwähnt und auch vom LRH bestätigt, liegen bislang keine empirischen Daten bezüglich der Risikobewertung vor und es ist sehr schwierig aufgrund der Unterschiede zwischen den Projekten, Risikowerte zu übertragen. Aufgrund dessen ist es nicht möglich, die Risiken exakt herzuleiten, sondern sie müssen gemeinsam abgeleitet werden. Dies ist im bereits genannten Risikoworkshop geschehen. Die in der PPP-Variante angenommenen Risiken wurden aufbauend auf den konventionellen Werten abgeschätzt – unter Berücksichtigung der Besonderheiten von PPP.

5.6.2.1 Planungsrisiko,

Seite 62

Typisch für den Planungsablauf in einem PPP-Verfahren ist ein mehrstufiger iterativer Prozess sowohl innerhalb des Bieterkonsortiums als auch zwischen den Konsortien mit ihren integrierten Planer und dem Auftraggeber. Hierbei wird auf Basis der Outputspezifikationen

eine optimierte planerische Lösung in den Verhandlungen unter Berücksichtigung der architektonischen und städtebaulichen Gesichtspunkte sowie nach den Kriterien der Nachhaltigkeit und Nutzerorientierung umgesetzt.

In der PPP-Systematik erfolgt eine ausführliche Betrachtung der Risiken und Berücksichtigung von Lösungen zur Risikominimierung im mehrstufigen Verhandlungsverfahren. Hierzu werden im Planungsprozess – anders als im konventionellen Verfahren – alle Beteiligten des Projektes einbezogen. Die „zerhackte“ Wertschöpfungskette Planen, Bauen und Betreiben wird bereits in dieser gemeinsamen Projektentwicklungsphase durch die Systematik zusammengefügt. Die Architekten und Ingenieure einschließlich der einbezogenen Fachplaner sind in der PPP-Systematik verpflichtet, eng mit den Bauunternehmen und vor allem den FM- Unternehmen im Konsortium zusammenzuarbeiten. Der Detailgrad der Planung im Verhandlungsverfahren wird durch intensive Abstimmungen im Konsortium und durch umfangreiche Verhandlungen, Abstimmungen und Prüfungen im Verhandlungsverfahren mit dem Auftraggeber erreicht. Der gewünschte Ideenwettbewerb im Sinne von Nachhaltigkeit und Lebenszykluskonzept prägt die Systematik des PPP Verfahrens und führt zu einer Risikominderung im Vergleich zum derzeitigen konventionellen Vorgehen.

Im Verfahren ist sicherzustellen, dass die Ansprüche und Anforderungen des Nutzers, seiner „Betriebsabläufe“ und seiner strategischen Konzeption bereits im Planungsablauf berücksichtigt werden. Im PPP-Verfahren erfolgt eine intensive Einbeziehung des Nutzers bei der Erstellung der Aufgabenstellungen und Outputspezifikationen, bei den Verhandlungen und Bewertungen der Bieteranschläge, wodurch eine Optimierung im Sinne des Nutzers ermöglicht wird und das Risiko späterer Planungsänderungen aufgrund von Nutzerwünschen gemindert wird.

Des Weiteren ergibt die Analyse der PPP-Systematik und der vertraglichen Gestaltung im Inhabermodell, gemäß dem Mustervertrag des BMVBS einschließlich dem zugehörigen Risikoregister, verschiedenste Regelungen, die das Planungsrisiko in einem PPP-Verfahren mindern und sachgerecht übertragen. Hierzu zählen vereinfacht unter anderem folgende Punkte:

- Planungsaufwand wird vom AG erst nach Bauendabnahme mit Beginn Ratenzahlung vergütet,
- Ausfallrisiko wird minimiert, da Vergabe an Konsortium erfolgt und hier meist ein Team von Planern im Projekt integriert ist,

- Transfer des Risikos unvollständiger Leistungsbeschreibungen (Pflicht zur Fortentwicklung der Outputspezifikation),
- Ausschluss von Mehrkostenvergütung durch Planungsfehler, fehlerhafte Kalkulationen, Nichtgenehmigungsfähigkeit und Auflagenerteilung.

All diese Risiken trägt beim PPP-Vertrag mit der Stadt Halle (Saale) der Private. Dies ist in § 25 geregelt. Daher sind auch bei der Umsetzung des Vertrages keine Kosten für die Stadt Halle (Saale) entstanden, weil das Risiko in diesen Fällen nicht bestand.

In der PPP-Variante werden die Risiken der Planungsphase, wie z. B. die Genehmigungsfähigkeit und Planungsänderungen, überwiegend auf den privaten Partner übertragen. Das Risiko, dass die Öffentliche Hand nach Vertragsschluss Änderungen in der Planung wünscht, kann nur schwer auf den Privaten übertragen werden. Auch bei dem Thema Auflagen (z. B. Auflagen aus Bebauungsplan für Ausgleichsmaßnahmen für nicht zu realisierende Grünflächen) kann eine Teilung der Risiken sinnvoll sein.

5.6.2.2 Risiko der Baukostenüberschreitung,

Seite 63

Der Aussage, die Baukostenrisiken sind in den Varianten nahezu gleich, kann nicht gefolgt werden. Nachträge bei konventionellen Verfahren sind geradezu an der Tagesordnung. Dies wurde im Übrigen im Rahmen der Risikodiskussion anhand einzelner Hochbauprojekte der Stadt Halle (Saale) beispielhaft belegt.

Im Rahmen des PPP-Vertrages wurde eine Pauschalfestpreisvereinbarung getroffen, so dass das Nachtragsrisiko für die Öffentliche Hand grundsätzlich ausgeschlossen werden kann (§29 PPP-Vertrag) „Der Pauschalpreis ist über die gesamte Bauzeit garantiert...Nachforderungen...sind ausgeschlossen.“

Des Weiteren ergibt die Analyse der PPP-Systematik und der vertraglichen Gestaltung im Inhabermodell, gemäß dem Mustervertrag des BMVBS einschließlich dem zugehörigen Risikoregister, verschiedenste Regelungen, die das Baukosten- und Bauzeitenrisiko in einem PPP-Verfahren mindern und soweit sachgerecht übertragen. Hierzu zählen vereinfachend unter anderem folgende Punkte:

- Fixierung eines Garantiefestpreises mit Vertragsschluss, dadurch Zwang zur Kosteneinhaltung und rechtzeitige Ergreifung von Gegenmaßnahmen bei Kostenabweichungen,
- Übertragung vom Risiko der vollständigen Leistungsverpflichtung, fehlerhafte Kalkulation und Leistungsanpassung,
- Zahlung des AG erfolgt nicht nach Baufortschritt sondern erst nach Bauendabnahme, Anreiz zur optimierten Baufertigstellung,
- Übertragung verschiedenster Terminrisiken (Witterung, Leistungsänderung, Ausfall von Nachunternehmern),
- Sanktionssystem Bau- und Betriebszeiten.

5.6.2.3 Risiko aus der Bauzeitverlängerung,

Seite 63 f

Hinsichtlich des Risikos aus Bauzeitverlängerung wird vom Landesrechnungshof festgestellt, dass hier eine unterschiedliche Risikobetrachtung nicht angezeigt sei, da die Öffentliche Hand bei der konventionellen Variante wie bei der PPP-Variante die Möglichkeit habe, über Instrumentarien wie Vertragsstrafen die Einhaltung vereinbarter Bauzeiten durchzusetzen.

Das Risiko der Bauzeitenverlängerung trägt gemäß § 32 PPP-Vertrag der Private. Eine Bauverzögerung gab es nicht. Im Gegenteil: teilweise wurden die Bauzeiten sogar unterschritten.

Dies ist sicherlich dergestalt richtig, kontrastiert jedoch vollständig mit den Aussagen des Landesrechnungshofs unter Pkt. 7.2.3 (Seite 82), in denen der Landesrechnungshof ausführt, dass Vertragsstrafenvereinbarungen in der Praxis quasi nie geeignet seien, die Einhaltung vereinbarter Bauzeiten durchzusetzen. Dies sei an dieser Stelle lediglich angemerkt.

In der PPP-Variante kann durch entsprechende Vertragsgestaltung das Risiko der Bauzeitüberschreitung nahezu komplett auf den Privaten verlagert werden. Dies wird durch die Vereinbarung von Fertigstellungsterminen sowie entsprechenden Sanktionen sichergestellt. Die von Beginn eines PPP- Verfahrens an garantierte Einbindung des künftigen Bauunternehmens in die Planungsphase gewährleistet, dass Bauzeitrisiken und Baukostenerhöhungen frühzeitig begegnet werden kann.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Vergabe- und Vertragssystematik der Projektgesellschaft freiere Vereinbarungen und zeitlich gestraffte Bauzeiten bei Sicherstellung einer hohen Qualität ermöglichen.

Die enge Verbindung von Planern, Bauunternehmen und Bewirtschaftern sowie die im Verhandlungsverfahren detailliert mit dem Auftraggeber abgestimmten Leistungssolls ermöglichen einen effektiven Übergang von der Planungs- in die Bauphase.

Nicht zuletzt sollte in die Betrachtung einfließen, dass **sämtliche Objekte des PPP-Verfahrens Schulen und Kitas Halle (Saale) trotz verspäteter Genehmigung termingerecht fertig gestellt wurden**, was bei einer konventionellen Realisierung definitiv nicht so eingetreten wäre.

5.6.2.4 Grundlage für die Ermittlung der Risikokosten für Baukostenüberschreitung und Bauzeitenverlängerung, Seite 64 f

Der Einbezug der Umzugskosten in die Baukosten entspricht dem PPP-Vertragswerk in Analogie zum Mustervertrag des Leitfadens des BMVBS. Da die Umzugskosten zum großen Teil auch die Kosten für Containerlösungen beinhalten, ist ein Einbezug für die Risikobetrachtung allein vor dem Aspekt der Bauzeit gerechtfertigt.

5.6.2.5 Risiko erhöhter Reinvestitionskosten, Seite 65

In der konventionellen Variante erfolgt die Lebenszyklusbetrachtung bisher nicht, daher ist das Risiko, dass im Rahmen des Betriebes unvorhergesehene Probleme oder Schnittstellenthemen auftreten, höher als bei einer PPP-Realisierung. Der Private stellt bereits in der Planungsphase Überlegungen an, welche Auswirkungen die Bauausführung auf künftige Reinvestitionen hat. In der konventionellen Beschaffungspraxis wurden und werden keine nachhaltigen Instandhaltungsmodelle umgesetzt, sondern eher eine budgetorientierte Instandhaltung durchgeführt.

In der PPP-Variante gibt es im Vergleich zur konventionellen Variante hinsichtlich der Nachhaltigkeit trotz der Unterstellung gleicher Instandhaltungsniveaus Unterschiede. Der private Partner wird permanent überwachen, ob es sinnvoll ist, vorausschauende Bauunterhaltungsmaßnahmen durchzuführen, um einem Malus zu entgehen. Es werden in der PPP-Variante jährliche Instandhaltungspläne aufgestellt, die dem Auftraggeber hinsichtlich der Überwachung der Vertragserfüllung übergeben werden. Die Datenbasis, auf die der private Partner aufbauen kann, hinsichtlich der Frage, welche Bauteile verwendet werden, um eine effiziente und risikoarme Bewirtschaftung zu realisieren, ist grundsätzlich breiter aufgestellt. Dies wird ebenfalls durch das vernetzte Zusammenspiel von Planern, Baufachleuten und FM- Firmen verstärkt. Bei PPP ist der private Partner stets in der Pflicht gegenüber dem Auftraggeber und wird mit einem Malus bestraft, wenn Mängel auftauchen. Daher ist der private Partner natürlich bestrebt, die eingesetzten Subunternehmen nach strengen Kriterien auszusuchen und auch in den Verträgen entsprechende Qualitätssicherungen und Sanktionsmaßnahmen im eigenen Konsortium sowie bei Subunternehmern zu vereinbaren.

Des Weiteren ergibt die Analyse der PPP-Systematik und der vertraglichen Gestaltung im Inhabermodell, gemäß dem Mustervertrag des BMVBS einschließlich dem zugehörigen Risikoregister, verschiedenste Regelungen die das Reinvestitionsrisiko in einem PPP-Verfahren mindern und soweit sachgerecht übertragen. Hierzu zählen vereinfacht unter anderem folgende Punkte:

- langfristige und nachhaltige Instandsetzungsstrategien gemäß PPP-Vertrag,
- Einbindung der Instandhaltungs-/ Instandsetzungspartner in Konsortium und Projektgesellschaft auch mit eigener Beteiligung,
- regelmäßige Qualitätskontrolle, Inspektionen, Wartungen sowie vorausschauende Instandhaltung,
- aufgrund Bonus-Malus-System ist Privater bestrebt, nachhaltig qualitativ hochwertige Konzepte zu verfolgen,
- aufgrund Marktnähe ist Privater mit innovativen Techniken vertraut und kann diese langfristig in die Instandsetzungsmaßnahmen integrieren,
- Nutzung von Know-how zur Sicherung der langfristigen Qualität von eingesetzten Baustoffen und Bautechnologien, da Verantwortung des Konsortiums über gesamte Betriebslaufzeit.

5.6.2.6 Betriebsrisiko,

Seite 66 f

In der konventionellen Variante bestanden zum damaligen Zeitpunkt bezüglich der Bewirtschaftungsleistung diverse Einzelverträge mit verschiedenen Vertragspartnern unter Koordinierung des ZGM der Stadt Halle (Saale). Eine Einbeziehung der FM- Unternehmen in den Planungs- und Bauprozess erfolgt nicht. Energiemanagementsystem sowie Bonus - Malus-Systeme lagen zum damaligen Zeitpunkt nicht vor. Eine Übertragung des Verbrauchsrisikos im Energiebereich erfolgt nicht. Help Desk Lösungen unter Einbeziehung aller Betriebskomponenten mit vernetzter Betrachtung liegen nicht vor.

In der PPP-Variante wird hinsichtlich der Betriebsleistungen vertraglich ein Bonus-Malus-System vereinbart. Dies ist ein Anreizsystem für den Privaten, den grundsätzlichen Mangelauftritt z. B. durch Kontrollen und regelmäßige Prüfroutinen zu verhindern. Darüber hinaus sind Reaktions- und Behebungszeiten umfangreich für jede Einzelposition (z. B. Reaktions- und Behebungszeiten bei der Reinigung, gewichtet nach Raumkategorien und Art des Mangels), vereinbart. Sofern die Reaktions- und Behebungszeiten überschritten werden, führt dies zu einem Malus, der sich monetär in einer Minderung der zu zahlenden Raten auswirkt.

Durch diese Regelung ist der private Partner über die Projektlaufzeit langfristig angehalten, eine bessere Qualität zur Vermeidung eines Malus anzustreben. Die Erfassung von Meldungen, Mängelanzeigen u. ä. erfolgt über ein professionelles Help Desk System. Hier werden standardisiert sämtliche eingehenden Meldungen dokumentiert, ausgewertet und bearbeitet, so dass langfristig Optimierungspotenziale erreichbar sind.

Hinsichtlich der Medienver- und Entsorgung hat der private Partner das Mengenrisiko übernommen. Er kann dies durch sein Energiemanagement, welches permanent betrieben wird und auch jährlich mit dem Auftraggeber abgestimmt wird, beeinflussen. Hinzu kommen effiziente Lösungen im Baubereich, z. B. ein erhöhter Aufwand bei der Gebäudeautomation, wobei eine Vielzahl von Messpunkten angebracht werden, die zur Überwachung der Verbräuche dienen. Diese werden regelmäßig ausgewertet und die daraus entwickelten Optimierungsstrategien fließen in den Betrieb ein. Eine derart spezifische Analyse ist in der konventionellen Variante bisher nicht realisierbar.

Ein zentrales Element bei der PPP-Variante ist jedoch der Lebenszyklusansatz. Durch das Zusammenspiel von Planung, Bau und Betrieb wird in einem einheitlichen Konzept gearbeitet und mögliche Schnittstellenthemen und Schwachstellen im Betrieb bereits bei der Planung und Baumsetzung betrachtet. Darüber hinaus erfolgt im Rahmen der laufenden Wartung und Instandhaltung eine permanente Überwachung und Optimierung.

Des Weiteren ergibt die Analyse der PPP-Systematik und der vertraglichen Gestaltung im Inhabermodell, gemäß dem Mustervertrag des BMVBS einschließlich dem zugehörigen Risikoregister, verschiedenste Regelungen die das Betriebsrisiko in einem PPP-Verfahren mindern und soweit sachgerecht übertragen. Hierzu zählen vereinfacht unter anderem folgende Punkte:

- Einbindung der Betriebspartner in Konsortium und Projektgesellschaft auch mit eigener Beteiligung,
- kontinuierliches Verbrauchsmanagement und Berichtssystem zur Beeinflussung der Verbrauchsmengen sowie Betriebskosten,
- vertragliche Vereinbarungen zu Help Desk System/ Bonus-Malus-System gekoppelt mit Reaktionszeiten, so dass auftretende Mängel vorausschauend vermieden bzw. zügig behoben werden können; Folgeschäden werden minimiert,

- erhöhte Präsenz vor Ort, dadurch Minimierung Sicherheits-/ Vandalismusrisiko durch vorausschauende Prävention.

Der im Bericht des LRH beanstandete Ansatz des Gebäudewertes als Bezugsbasis ist in den Leitfäden des Bundes definiert. Die Aussage, das Risiko sei dadurch zu hoch angesetzt, ist insofern nicht nachvollziehbar.

Das Insolvenzrisiko ist in Analogie zu den einschlägigen Leitfäden in den Einzelrisikokategorien Planung, Bau, Reinvestition, Betrieb und Finanzierung beinhaltet und wird nicht separat ausgewiesen.

5.6.2.7 Gesetzgebungs- und Regulierungsrisiko, Finanzierungsrisiko,

Seite 67 f

Aufgrund der Regelungen im PPP-Vertrag trägt die Öffentliche Hand das Gesetzgebungsrisiko erst, wenn sich die Betriebsrate dadurch um mehr als 1,5% je Standort erhöht. Dies stellt für den Privaten natürlich den Anreiz dar, die Risiken nach Möglichkeit zu umgehen, da er quasi eine Art Selbstbeteiligung tragen muss. Im Rahmen einer konventionellen Realisierung trägt die Öffentliche Hand das komplette Risiko. Da der Private näher am Markt und in der freien Wirtschaft agiert, erkennt er frühzeitiger Tendenzen und kann durch geeignete Maßnahmen bereits frühzeitig gegensteuern. Die Öffentliche Hand hingegen ist an die Regularien gebunden und ist in ihren Möglichkeiten eingeschränkt. So wird der Private möglicher Weise im Rahmen der Reinvestition vorausschauend neue aber noch nicht zwingend einzuhaltende technische Normen und Standards beachten und so eine spätere Umrüstung o. ä. zu vermeiden.

Die Ansätze des Gesetzgebungsrisikos wurden im Risikoworkshop festgelegt. Hinsichtlich der Bewertung liegen keine empirischen Daten und Vergleichswerte vor, alleine die Erhöhung der Umsatzsteuer könnte jedoch immense Auswirkungen haben, so dass die Aussage des LRH, die Risiken seien wesentlich zu hoch, unbegründet ist.

Unter dem Finanzierungsrisiko wird das Risiko der Zinsänderung verstanden. In der konventionellen Variante wird unterstellt, dass die Finanzierung variabel und nicht für die Laufzeit fixiert wird. Daher wurde das Finanzierungsrisiko, welches ausschließlich die

Öffentliche Hand trägt, über die Laufzeit einbezogen. In der PPP-Variante wurde das Zinsänderungsrisiko nur in der Bauphase berücksichtigt, da bei Bauendabnahme die Finanzierung zu einem festen Zins über die Laufzeit im Rahmen einer Forfaitierung fixiert wird. Es besteht somit kein Zinsänderungsrisiko, was sich jedoch in den höheren Zinsaufschlägen widerspiegelt.

Der Aussage des LRH, die Öffentliche Hand trägt aufgrund der Forfaitierung mit Einredeverzicht das Finanzierungsrisiko bei PPP, kann nicht gefolgt werden. Der Einredeverzicht wird erst mit Baufertigstellung und Abnahme erteilt, so dass für die Öffentliche Hand kein Risiko besteht.

Das Insolvenzrisiko ist, wie bereits erwähnt, leitfadenskonform in den einzelnen Risikokategorien beinhaltet, wobei das Insolvenzrisiko während der Bauphase für die Öffentliche Hand mangels Zahlung an den Privaten nicht besteht. Nach § 8 PPP-Vertrag wird es bei Gesamtabnahme gezahlt, vorher ist die Stadt Halle (Saale) umfangreich durch Bürgschaften gesichert (§ 7 und § 8 PPP-Vertrag). Die Absicherung der Öffentlichen Hand wächst mit Baufortschritt – zumal die üblichen Vertragserfüllungsbürgschaften bereits zu Beginn der Baumaßnahmen vorliegen. Auch während der Betriebsphase hat die Öffentliche Hand im Gegensatz zur konventionellen Realisierung aufgrund der vereinbarten, nicht unerheblichen Betriebsbürgschaft mehr Sicherheit und minimiert somit das Risiko.

5.6.2.8 Verhältnis der Risikokosten zu den Gesamtkosten,

Seite 68 f

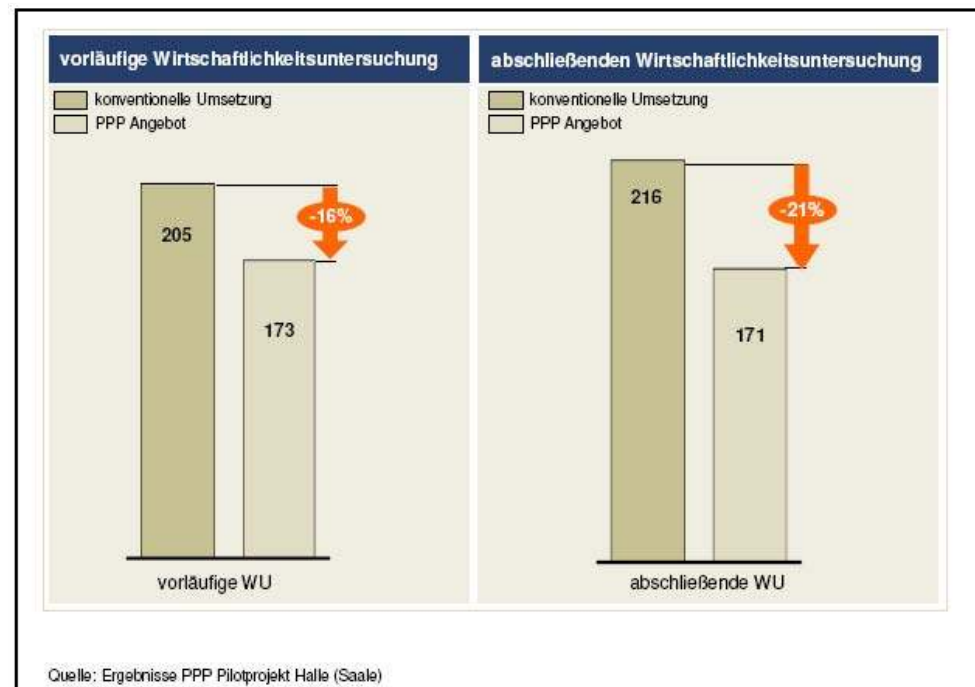
Die Aussage, dass aufgrund der Risikoansätze ein völlig falsches Ergebnis im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entsteht, kann nicht nachvollzogen werden. Mangels Benchmarks und empirischer Daten ist es nicht möglich, Risikohöhen genauestens herzuleiten und zu belegen. Sofern der LRH hierzu umfassendere Informationen besitzt, würden wir gern an seinem Know-how partizipieren. Dies trifft in selber Weise auf die konventionelle als auch auf die PPP-Variante zu.

Unterschiede der Beschaffungsvarianten z. B. aufgrund der Vertragsgestaltung oder des Verfahrensablaufes sind begründet und wurden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. Die Aussage, dass in der PPP-Variante [...] die bewerteten Risiken im Verhältnis zu den Gesamtkosten deutlich niedriger [...] als in der konventionellen Variante“ angesetzt wurden, ist nach der korrigierten Berechnung des LRH nicht mehr zutreffend. Aussagen zur absoluten Höhe der Risiken können erst durch Auswertungen im Rahmen des

Projektcontrollings und durch den stetigen Aufbau einer Datenbasis, sowohl für konventionelle Projekte als auch für PPP-Projekte, gewonnen werden.

5.7.1 Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte

Die vom LRH vertretene Auffassung, die Effizienzvorteile seien nicht gegeben und es entstehen Mehrkosten bei der Realisierung von PPP, kann nicht gefolgt werden. Die nachfolgende Übersicht stellt die Ergebnisse der vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Schulen gegenüber und macht dies deutlich.



Im Vergleich zur konventionellen Realisierungsvariante weist das endgültige PPP-Angebot, welches Vertragsgegenstand ist, einen Effizienzvorteil in Höhe von **45 Mio. € (ca. 21%)** im Rahmen der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Selbst ohne Fortschreibung der konventionellen Variante, besteht ein Effizienzvorteil in Höhe von **34 Mio. € (ca. 17%)** des PPP-Angebotes gegenüber der konventionellen Realisierung.

Die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzten und inzwischen eingetretenen Einsparungspotentiale sind nicht berücksichtigt worden. Da die PPP-Verträge mit konkreten Angebotszahlen vorliegen scheint es sinnvoll, sich mit den tatsächlich verhandelten Angeboten und gesicherten Ergebnissen nach erfolgter Projektumsetzung auseinander zu setzen.

Darüber hinaus wurden die nicht monetären Effekte, die im Rahmen des Projektes erreicht wurden, nicht berücksichtigt. Neben dem Effizienzvorteil, der aus unserer Sicht ohne Zweifel existiert, hat die Stadt Halle (Saale) weitere Vorteile (Nutzwerte) generiert. **Die Einschätzung, dass insgesamt kein Vorteil der Variante nachgewiesen ist, sondern vielmehr für die Stadt Halle (Saale) finanzielle Mehraufwendungen entstehen werden, wird nicht geteilt.**

An dieser Stelle sei des Weiteren erwähnt, dass die Vorgehensweise, Systematik und Aufbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Projektes in Halle (Saale) Ausgangsbasis und Muster für die Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf Bundes- und Landesebene waren (FMK- Leitfaden, PPP-Schulstudie des Bundes).

5.7.2 Finanzielle Grundlage zur Durchführung der PPP- Maßnahmen, Seite 71

Wie bereits unter Punkt 5.3.3 ausgeführt, entspricht es der Beschaffungsrealität, konventionelle Bauvorhaben zum Teil über mehrere Bauabschnitte zu realisieren. Dies wurde im Bericht zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erwähnt, da es ein wesentlicher Unterschied ist, der zu Kostensteigerungen führt. Dies wurde jedoch in der Abbildung der

Zahlen nicht berücksichtigt, so dass insofern der Forderung des LRH, gleiche Verfügbarkeit der finanziellen Mittel Rechnung getragen wurde. Ungeachtet dessen ist es nicht möglich, dass Bauzeiten in den Varianten gleich sein müssen.

PPP wird nicht als Allheilmittel betrachtet, es kann jedoch bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit eine effiziente Beschaffungsvariante darstellen, welche auch einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung und zum Know-how Transfer leisten kann.

5.8 Grundsätzliche Bewertung zur Durchführung der PPP-Projekte, Seite 71 f

Beschaffungsvariante

Der Darstellung, die Durchführung der PPP-Projekte sei durch die Haushaltssituation veranlasst, kann nicht verfolgt werden. Es wird auf die bisherigen Darlegungen verwiesen.

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

Die Zu- und Abschläge wurden aus unserer Sicht, soweit möglich, hergeleitet und begründet, wichtiger noch, sie spiegeln sich in den Angeboten wieder. Es ist hierbei zu beachten, dass es sich um eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung handelt, die nicht den Anspruch hat, sämtliche Kosten im Detail zu ermitteln, sondern lediglich abzuschätzen. Der Aufwand und entsprechend der Detaillierungsgrad einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte angemessen und verhältnismäßig sein.

Folgen der Wahl des PPP-Modells

Aus Sicht der Stadt Halle (Saale) ist es für nachfolgende Generationen nicht verantwortbar, notwendige Investitionen zu unterlassen. Es ist durchaus positiv zu bewerten, dass die sanierten Gebäude in einem guten Zustand über die Laufzeit erhalten werden, um den erneuten Aufbau eines Investitionsstaus zu vermeiden. Auch bei konventionellen Projekten sollte die Öffentliche Hand vor Umsetzung prüfen, ob das Objekt langfristig bestandssicher ist. Insofern zwingt die lange Laufzeit die Öffentliche Hand bei PPP dazu, die Schul- und Kitaplanung langfristig sinnvoll zu gestalten.

Im Übrigen hat ein politischer Entscheidungsprozess im Rahmen der Definition des PPP-Modells, bei Beschlussfassung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie vor Vertragsschluss stattgefunden. Der Aussage, dass eine Bindung ohne Wettbewerb und ohne Einflussnahme an den Bieter erfolgt, kann nicht gefolgt werden.

6. Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Seite 73 f

Die Aussage, die Fortschreibung des PSC sei nicht nachvollziehbar, erschließt sich nicht. Die Kosten wurden analog den Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen und den Ergebnissen der Verhandlungen fortgeschrieben. Dies ist für die einzelnen Bereiche dokumentiert und nachvollziehbar. Der Aussagewert der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist entsprechend höher, da hier konkrete Leistungsanforderungen im Rahmen der Ausschreibung und Vertragsgestaltung definiert sind. Die Fortschreibung der konventionellen Kosten ergibt sich eben gerade aus dieser Entwicklung, die immerhin einen Zeitraum von über einem Jahr umfasste, und ist in sämtlichen Leitfäden beschrieben.

Für die PPP-Variante entfällt der Prozess des Fortschreibens insofern, als dass konkrete Zahlen des letzten Bieters vorliegen. Diese wurden aus dem Angebot übernommen, worin sämtliche Einzelpositionen, wie Planungs-, Bau- oder Betriebskosten explizit ausgewiesen und nachvollziehbar sind. Hier sind im Übrigen auch die Overheadkosten der Projektgesellschaft beinhaltet. Eine nochmalige Aufbereitung der PPP-Einzelkosten in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist entbehrlich.

Dem LRH wurden während der Prüfung sämtliche Unterlagen vorgelegt, die angefordert wurden.

Im Übrigen entspricht die Vorgehensweise sämtlichen Leitfäden und Standards zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Stadt Halle (Saale) sieht es nicht als geboten, die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahr 2006, die letztlich Basis der Vergabeentscheidung war, zu ändern.

7.1 Vergabeverfahren,

Seite 75 f

Zunächst darf festgestellt werden, dass auch nach Meinung des LRH das gesamte Vergabeverfahren korrekt verlaufen ist.

Die Stadt Halle (Saale) hat die Frist zur Übermittlung der Bekanntmachung der vergebenen Verträge eingehalten.

Da die Genehmigung des Landesverwaltungsamtes erst vom 06. Februar 2007 datiert, der Vertrag jedoch nur unter der aufschiebenden Bedingung geschlossen wurde, dass er vom Landesverwaltungsamt genehmigt wird, ist entgegen der Auffassung des Landesrechnungshofes der Zeitpunkt, ab dem die Bekanntmachung zur EU geschickt werden musste, nicht der 15. Dezember 2006, sondern der 06. Februar 2007. Tritt die Bedingung nicht ein, gilt der Vertrag als nicht geschlossen. Da die Meldung zur Bekanntmachung am 09. März 2007 erfolgte, wurde die 48-Tage-Frist eingehalten, da die Frist am 26. März 2007 ablief.

Nur am Rande sei erwähnt, dass § 28 a VOB/A eine reine Ordnungsvorschrift darstellt.

7.2 Vertragsabschlüsse und -gestaltung,

Seite 77 f

Die Anmerkung des LRH, dass Seiten vertauscht oder herausgenommen worden, ist nicht gerechtfertigt. Anzumerken ist, dass die Verträge in gebundener Form vorliegen und vollständig sind.

Weiterhin ist die Ansicht des Rechnungshofes unzutreffend, die Oberbürgermeisterin hätte gegen §§ 100 Abs. 5 sowie 140 Abs. 1 und 3 GOA LSA verstoßen. Diese Vorschriften regeln die Kreditaufnahmen bzw. Begründungen einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommt. Diese bedürfen der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde. Der Vertrag stand jedoch unter der aufschiebenden Bedingung, dass eine Genehmigung des Landesverwaltungsamtes vorliegen musste. Der § 48 des PPP-Vertrages für Kindertageseinrichtungen regelt ausdrücklich, dass der Vertrag unter der aufschiebenden Bedingung geschlossen wird, dass die Genehmigung des Landesverwaltungsamtes erteilt wird. Für den Fall, dass die Genehmigung nicht erteilt wird, regelt § 48 Rechte und Pflichten der Parteien. Da die kommunalaufsichtliche Genehmigung vorliegt, muss auf die Einzelheiten hier nicht weiter eingegangen werden. Der Stadtratsbeschluss vom 22. November 2006 bevollmächtigte die Oberbürgermeisterin zur Unterzeichnung der Verträge unter der Voraussetzung, dass die Genehmigung der Kommunalaufsicht erteilt wird.

7.2.1 Vertragsbeirat/Schlichtung und Schiedsgerichtsklausel,

Seite 78 f

Der Landesrechnungshof führt aus, dass durch das gestufte Verfahren in § 11 der Verträge (Vertragsbeirat, Schlichtungsverfahren) der Stadt nach den Prüfungserfahrungen des Landesrechnungshofs erhebliche Mehrkosten entstehen können.

Die insoweit getroffene apodiktische Feststellung wird nicht im Prüfbericht begründet. Warum der zunächst vorgegebene Versuch der Streitschlichtung durch den Vertragsbeirat zu Mehrkosten für die Stadt führen kann, erschließt sich nicht. Er kann jedoch offensichtlich Mehrkosten verhindern, sofern die Anrufung des Vertragsbeirates eine streitige Auseinandersetzung entbehrlich macht.

Selbiges gilt für die zweite Eskalationsstufe, nämlich die Durchführung eines schiedsrichterlichen Verfahrens nach der SO-Bau. Insoweit stellt der Landesrechnungshof selbst auf Seite 79 die Vorteile des Schiedsverfahrens anschaulich dar (nämlich kürzere Verfahrensdauer, regelmäßig geringere Kosten).

Es sei nach Abschluss der Bauphase für alle Objekte darauf hingewiesen, dass keinerlei Mehrkosten aufgrund von Streitigkeiten entstanden sind – im Gegenteil, durch die gestufte Verfahrensweise wurden Themen frühzeitig diskutiert und gelöst.

Nicht verständlich ist die Feststellung des Landesrechnungshofs, dass zwar die grundsätzliche Vereinbarung eines schiedsrichterlichen Verfahrens vorteilhaft ist, jedoch in Abweichung von dem Leitfaden im Auftrag der PPP-Task-Force des Landes Nordrhein-Westfalen vom November 2005 in den Verträgen nicht vorgesehen sei, wegen Ansprüchen auf Kostenerstattungen aus einem durchgeführten isolierten Beweisverfahren den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten zu beschreiten.

Bei dieser Feststellung ist zu beachten, dass im Leitfaden im Auftrag der PPP- Task- Force des Landes Nordrhein-Westfalens eine andere Schiedsordnung benannt ist.

Während der Leitfaden auf die SGO-Bau, herausgeben von Deutschen Beton- und Bautechnik Verein e.V. abstellt, ist in § 11 der PPP-Verträge die SO-Bau, herausgeben vom der AG für privates Bau- und Architektenrecht im Deutschen Anwaltsverein als

Schiedsordnung vorgesehen, die sich in wesentlichen Teilen unterscheiden. Der Landesrechnungshof vergleicht hier mithin zwei verschiedene Schiedsordnungen, ohne dies jedoch zu benennen.

Die SGO-Bau enthält in Abweichung zur SO-Bau keine Regelungen über ein isoliertes Beweisverfahren, weshalb im Regelungsbereich der SGO- Bau zusätzlich vertraglich vorgesehen werden muss, dass wegen Ansprüchen auf Kostenerstattung aus einem solchen Verfahren der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten eröffnet ist. Dies ist bei Vereinbarungen der SO-Bau unnötig, da diese Schiedsordnung die notwendigen Regelungen zu isolierten Beweisverfahren bereits beinhaltet. Unter anderem deshalb wurde in den PPP-Verträgen die SO-Bau vereinbart.

Die Vermutung des Landesrechnungshofs, die Stadt Halle (Saale) habe hier Rechtsschutzmöglichkeiten weitergehend eingeschränkt als üblich, ist damit nicht zutreffend.

Zudem bleibt im Prüfbericht unberücksichtigt, dass selbstverständlich auch schiedsrichterliche Entscheidungen nach Maßgabe der §§ 1025 ff. ZPO der gerichtlichen Kontrolle unterliegen, wenngleich diese naturgemäß eingeschränkt ist, um die Vorteile des außergerichtlichen Verfahrens, auf die vom Landesrechnungshof zutreffend hingewiesen, wenn auch nicht abschließend benannt, nicht zunichte zu machen.

7.2.2 Geänderte bzw. zusätzliche Leistungen,

Seite 80 f

Die Ausführung des Landesrechnungshofs zu § 31 bzw. § 45 der PPP-Verträge beinhalten lediglich Allgemeinplätze zum grundsätzlichen Nachtragsrisiko. Insoweit ist dem Landesrechnungshof zuzustimmen, dass, sofern die funktionale Leistungsbeschreibung nicht sorgfältig erarbeitet wurde, ein hohes Nachtragsrisiko besteht.

Im vorliegenden Fall ist aber konkret festzustellen, dass aufgrund der sorgfältigen Ausarbeitung der Funktionalbeschreibung keinerlei Nachträge aus dieser resultierten. Dies muss unseres Erachtens eine Kernaussage zur Wirtschaftlichkeit sein.

Richtig ist, dass ursprünglich eine Übernahme der Hausmeister durch den privaten Partner vorgesehen war. Im Verlaufe des Verhandlungsverfahrens stellte sich jedoch nach

Gesprächen mit dem EB ZGM sowie dem zuständigen Personalrat heraus, dass dort keine Notwendigkeit zum Personalübergang gesehen wurde. Nach dem Abstimmungsergebnis wurden die Hausmeister auf andere frei Stellen innerhalb der Stadt Halle (Saale) umgesetzt. Der Personalrat hat sich des Weiteren verpflichtet, sofern nicht alle Hausmeister umsetzbar seien, durch Stundenreduzierungen im gesamten Hausmeisterbestand die Kosten zu eliminieren. Dies ist im Laufe des Projektes auch erfolgt, so dass keine zurückbehaltenen Kosten für die PPP-Variante zu berücksichtigen waren.

7.2.3 Modernisierungs- und Optimierungsmaßnahmen, Leistungsanpassungen,

Seite 81 f

Insoweit wird vom Landesrechnungshof ausgeführt, dass den Betreibern der Schulen und Kindertagesstätten Mehrvergütungsansprüche entstehen, wenn sie aufgrund zwingender gesetzlicher Regelungen, die im Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht absehbar und damit kalkulierbar waren, Mehrleistungen erbringen müssen.

Es ist eine zwingende Notwendigkeit, dass jeder Auftraggeber, mithin auch der öffentliche Auftraggeber, Mehrleistungen, die nicht Bestandteil des ursprünglich geschlossenen Vertrages waren, vergüten muss. Im Übrigen ist dies auch konventionell selbstverständlich so.

Ein vertraglicher Ausschluss von Mehrvergütungsansprüchen für Leistungen, die bei Vertragsschluss weder absehbar noch kalkulierbar waren, ist schlicht rechtswidrig. In den PPP-Verträgen wurde dieser gesetzlicher Mehrvergütungsanspruch zumindest teilweise abgemildert, in dem eine Erheblichkeitsgrenze von 1,5 % im Kita- Vertrag eingeführt wurde. Im Schul-Vertrag war dies im Ergebnis der geführten intensiven Verhandlungen mit dem Bieter nicht möglich.

Ein weitergehender Ausschluss von Mehrvergütungsansprüchen ist nach Auffassung der Stadt Halle (Saale) rechtlich nicht zulässig. Zumindest ist insoweit eine Abweichung vom gesetzlichen Leitbild nicht gegeben, so dass Anlass zur Kritik nicht bestehen dürfte.

7.2.4 Übergabe bei Vertragsende,

Seite 82 f

Der Landesrechnungshof vermisst in den PPP-Verträgen Regelungen zur Gewährleistung für Mängel und Schäden nach Ablauf der Verträge nach 25 Jahren, was zu erheblichen Risiken für die Stadt Halle (Saale) und damit zu Mehrkosten führen könnte.

Die PPP-Verträge sind als typengemischte Verträge, dies insbesondere in der Bewirtschaftungsphase, einzuordnen, da sie verschiedenartige Leistungen umfassen, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbereichen unterfallen. So beinhaltet beispielsweise die geschuldete Versorgung der Objekte mit Energie Elemente von Lieferverträgen, die geschuldete Instandhaltung unterfällt dem Werkvertragsrecht etc.. Die Einordnung als typengemischter Vertrag hat Auswirkungen auf die Gewährleistung, die für jede Leistung gesondert zu betrachten ist und daher einer pauschalen Regelung nicht zugänglich ist. Fällt beispielsweise die Heizung nach Ablauf des Vertrages aus, da sie von dem Auftragnehmer nicht ordnungsgemäß gewartet oder instand gesetzt wurde, richtet sich die Gewährleistung nach den einschlägigen Gewährleistungsregelungen der §§ 634 ff. BGB.

Dies bedeutet daher nicht, dass mangels Regelung keine Gewährleistungsansprüche nach Vertragsablauf bestehen. Vielmehr richtet sich die Gewährleistung nach Vertragsablauf mangels abweichender vertraglicher Vereinbarung nach den gesetzlichen Regelungen, die durch die Rechtsprechung ihre weitere Ausprägung erfahren haben und generell eine ausgewogene Risikoverteilung beinhalten. Daher kann von erheblichen kostenmäßigen Risiken nur dann die Rede sein, wenn und soweit die gesetzgeberischen Entscheidungen zu einer unangemessenen Risikoverteilung führen würden. Hiervon kann jedoch nicht ausgegangen werden.

8. Schlussfolgerung, Seite 83

Die Aussage des LRH, dass PPP-Projekte nur durchgeführt werden sollen, wenn die Eigenrealisierung deutlich unwirtschaftlicher ist, entspricht nicht den einschlägigen Leitfäden, die Umsetzung von PPP-Maßnahmen bereits empfehlen, wenn es keine Effizienzunterschiede gibt.

Die Anforderung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat dem „Leitfaden für PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für PPP-Projekte“ zu genügen, ist folgerichtig, kann jedoch nur für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Veröffentlichung des Leitfadens gelten.

Die Erhöhung des Instandhaltungsniveaus stellt gegenüber der bisherigen Praxis, die zu dem bestehenden Investitionsstau geführt hat, eine wesentliche Verbesserung dar und berücksichtigt den Aspekt der Nachhaltigkeit. Aus Sicht der Stadt Halle (Saale) ist es für nachfolgende Generationen nicht verantwortbar, notwendige Investitionen zu unterlassen und hierdurch perspektivische Mehrkosten zu verursachen. Ein politischer Abwägungsprozess hat wie erläutert umfassend stattgefunden.