

Gutachterliche Stellungnahme zu PPP-Projekten in Witten

Auftraggeber: Ratsfraktion des Bürgerforums Witten
Marktstraße 16
58452 Witten

Gutachter Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V.
Weidenweg 37
10249 Berlin

Für den Vorstand

Berlin, 10.02.2013



(Dipl.-Ing. Carl-Friedrich Waßmuth)

VerfasserInnen: Carl-Friedrich Waßmuth,
Laura Valentukeviciute,
Timo Pilgram

Redaktion: Prof. em. Dr. Jürgen Schutte,
Markus Henn

Inhalt

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Über Gemeingut in BürgerInnenhand..... | 4 |
| 2 | Veranlassung sowie Zusammenfassung der Ergebnisse | 4 |
| 3 | Bewertete Dokumente..... | 5 |
| 3.1 | Dokumente, die im Rahmen der Stellungnahme geprüft wurden | 5 |
| 3.2 | Dokumente, die für die Prüfung berücksichtigt wurden | 5 |
| 4 | Die Stellungnahmen der Rechnungshöfe..... | 6 |
| 4.1 | Effizienzvorteil ÖPP: zu hoch oder nicht schlüssig nachgewiesen | 6 |
| 4.2 | ÖPP-Vertragsmodelle sind Kredite..... | 7 |
| 4.3 | Risiken infolge Forfaitierung mit Einredeverzicht..... | 7 |
| 4.4 | Keine Abstriche an der Bedarfsermittlung..... | 8 |
| 4.5 | Kostennachteile PSC: unbegründet und stets ohne Beleg..... | 8 |
| 4.6 | Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: Grenzen zum Lobbying fließend..... | 8 |
| 4.7 | Verträge häufig unvollständig und/oder fehlerhaft..... | 9 |
| 4.8 | Liste mit ineffizienten PPP-Projekten..... | 10 |
| 5 | „Die Fortschreibung des PSC zum PPP-Projekt Schulen Witten“ | 11 |
| 5.1 | Relevanz des Dokuments | 11 |
| 5.2 | Mögliche Interessenkonflikte nicht offen gelegt | 11 |
| 5.3 | Errechneter Wirtschaftlichkeitsvorteil: 2% in 2029 | 12 |
| 5.4 | Unzutreffende Grundannahmen des Textes..... | 13 |
| 5.4.1 | Finanzierung angenommen, obwohl Eigenmittel vorhanden waren | 13 |
| 5.4.2 | Zinssatz für die Finanzierung der Eigenrealisierung viel zu hoch angesetzt | 13 |
| 5.4.3 | Auswirkungen der Forfaitierung mit Einredeverzicht nicht berücksichtigt | 14 |
| 5.4.4 | Finanzierungskosten für PPP immer höher als für Eigenrealisierung | 15 |
| 5.4.5 | Behauptete Risikokosten machen den Effizienzvorteil aus | 17 |
| 5.4.6 | Spezifische Risiken der öffentlichen Hand bei PPP vernachlässigt | 17 |
| 5.4.7 | PSC: Risikoordnung nicht nachvollziehbar | 18 |
| 5.4.8 | PPP: Auftragnehmer trägt das Risiko doch nicht | 18 |
| 5.4.9 | Transaktionskosten nicht berücksichtigt | 19 |
| 5.4.10 | Höhe der Baukosten ist unbekannt..... | 19 |
| 5.4.11 | Bauunterhalt zu hoch angesetzt | 20 |
| 5.4.12 | Controlling..... | 20 |
| 5.4.13 | Anmietung zusätzlicher Räume ab Juli 2009..... | 20 |
| 5.5 | Fehlende Evaluation von offizieller Seite | 21 |
| 5.5.1 | Evaluation über Vertragscontrolling der Stadt Witten | 21 |
| 5.5.2 | Überprüfung des PSC durch den Landesrechnungshof | 21 |
| 5.5.3 | Auswertung des NRW-Pilotprojekts „PPP Schulen Witten“ | 21 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6 | Rathaus Witten, Sanierung und Erhöhung der Anzahl der Büroarbeitsplätze | 22 |
| 6.1 | Grundfrage 1: Ist diese Form der Rathaussanierung an sich sinnvoll? | 22 |
| 6.2 | Grundfrage 2: Ist der zugrunde gelegte Zeitplan realistisch? | 23 |
| 6.2.1 | Denkmalschutz | 24 |
| 6.2.2 | Lange Dauer der PPP-Ausschreibung verschlingt das Zeitpolster..... | 25 |
| 6.2.3 | Widerstand von Bevölkerung und Beschäftigten zu erwarten | 26 |
| 6.3 | Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Assmann Beraten + Planen | 26 |
| 6.3.1 | Mögliche Interessenkonflikte nicht offen gelegt | 26 |
| 6.3.2 | Lebenszyklus..... | 27 |
| 6.3.3 | Zinssatz für die Finanzierung der Eigenrealisierung viel zu hoch angesetzt | 27 |
| 6.3.4 | Risiko Mietausfall vernachlässigt | 28 |
| 6.3.5 | Risiko Personalbeteiligung vernachlässigt | 28 |
| 6.3.6 | Transaktionskosten nicht berücksichtigt | 28 |
| 7 | Verwaltungsvorlage Nr. 0647/V 15, 13.11.2012..... | 29 |
| 8 | Beispiele von PPP-Projekten im Bereich Schulen und Rathäuser | 30 |
| 8.1 | Bildungseinrichtungen | 30 |
| 8.1.1 | 90 Schulen Landkreis Offenbach | 30 |
| 8.1.2 | Hamburg Katharinschule..... | 30 |
| 8.1.3 | Alfons-Kern-Schule in Pforzheim..... | 30 |
| 8.1.4 | Duale Hochschule Heidenheim | 31 |
| 8.1.5 | Bildungszentrum Ostend..... | 31 |
| 8.2 | Rathäuser | 31 |
| 8.2.1 | Rathaus Moers mit Bildungszentrum..... | 31 |
| 8.2.2 | Rathaus Freudenberg..... | 32 |
| 8.2.3 | Rathaus Gladbeck..... | 32 |
| 8.2.4 | Rathausneubau Königswinter | 32 |
| 8.2.5 | Rathaussanierung Mülheim | 32 |
| 9 | Liste empfohlener Anfragen und einzufordernder Unterlagen | 34 |
| 9.1 | Allgemeine Fragen zu den PPP-Schulprojekten | 34 |
| 9.2 | Fragen zu Grundannahmen von Text (1) mit der „Stadt Witten“ als Quelle | 34 |
| 9.3 | Fragen zu Grundannahmen von Text (1) zu dessen nichtöffentlichen Quellen | 36 |
| 9.4 | Allgemeine Fragen zu dem PPP-Rathausprojekt..... | 37 |
| 9.5 | Fragen zu Grundannahmen von Text (2) mit der „Stadt Witten“ als Quelle | 38 |
| 9.6 | Fragen zu Grundannahmen von Text (2) zu dessen nichtöffentlichen Quellen | 38 |
| 9.7 | Nutzungsrechte und Haftung..... | 38 |
| 10 | Literatur..... | 39 |
| 10.1 | Weiterführende Literatur zu PPP in Witten..... | 39 |
| 10.2 | Weiterführende Literatur zu PPP (Deutschland) | 40 |
| 10.3 | Weiterführende Literatur zu PPP (international)..... | 40 |

1 Über Gemeingut in BürgerInnenhand

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) ist ein gemeinnütziger Verein, der sich überwiegend aus Spenden und Fördermitteln finanziert. GiB ist bundesweit tätig, Sitz und Büro ist in Berlin.

Satzungsgemäße Zwecke des Vereins sind die allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens sowie die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zugunsten dieses Zweckes. Darunter fällt, das Ansehen und die Bedeutung öffentlicher Daseinsvorsorge für das Gemeinwohl sowohl in der Bevölkerung als auch bei den politischen EntscheidungsträgerInnen zu stärken und den Erhalt öffentlichen Eigentums bzw. die Rückführung zu öffentlichem Eigentum zum Nutzen des Gemeinwohls zu fördern.

Im Rahmen einer Anhörung zu Public Private Partnership (PPP) im Bau- und Verkehrsausschuss des Bundestags stellte GiB am 24.10.2013 einen der acht geladenen Sachverständigen.

Weitere Informationen zu GiB sind zu finden unter www.gemeingut.org.

2 Veranlassung sowie Zusammenfassung der Ergebnisse

Am 21.2.2013 soll die Zusammenfassung zweier Proseminararbeiten zu PPP-Schulprojekten (1) öffentlich vorgestellt werden. Parallel dazu wird die Realisierung einer Rathausanierung in Witten per PPP im Rat diskutiert, ein erstes Wirtschaftlichkeitsgutachten (2) dazu liegt vor.

In der vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme werden die Dokumente (1) und (2) aus Sicht der BürgerInnen bewertet. Als maßgebliche Bewertungsgrundlage dient der „Gemeinsame Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom September 2011 (24). Der Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe wird eingangs anhand von Zitaten zentraler Aussagen vorgestellt (Kapitel 4).

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass das Dokument zu den Wittener Schulen unwissenschaftlich ist und an zentralen Punkten von falschen Annahmen ausgeht. Zudem ist in Frage zu stellen, ob der Text interessenunabhängig erstellt wurde (Kapitel 5).

Einer Bewertung des Wirtschaftlichkeitsgutachtens zum Wittener Rathaus wird empfohlen, die Beantwortung der Frage voranzustellen, ob das Projekt überhaupt sinnvoll ist und dem Daseinsvorsorgeauftrag der Stadt gerecht wird. Ebenfalls vor einer Bewertung „PPP-Kostenvorteil: ja oder nein“ sollte die Frage geklärt werden, ob die vorgeschlagene Durchführung im vorliegenden sehr knappen Zeitrahmen überhaupt machbar ist (Kapitel 6).

Die Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Rathausanierung per PPP gemäß Gutachten (2) muss stark in Frage gestellt werden. Zur Bewertung des Gutachtens sowie der Frage generell werden Hinweise gegeben, es wird zudem empfohlen, das Gutachten in seiner Gänze hinsichtlich seiner Aussagekraft bewerten zu lassen, z.B. durch den Landesrechnungshof.

Zu einer Verwaltungsvorlage zum Rathaus Witten wird hinsichtlich der unzulässigen Verquickung historisch errechneter mit zukünftig prognostizierten Effizienzvorteilen Stellung genommen (Kapitel 7).

Als Grundlage für eine ergänzende Bewertung sind je fünf Beispiele von PPP-Projekten im Schulbereich sowie im Bereich von Rathausanierungen beigefügt (Kapitel 8).

Eine Liste empfohlener Anfragen und einzufordernder Unterlagen soll die konkrete weitere Befassung mit der Thematik unterstützen (Kapitel 9).

Kapitel 10 enthält Literaturhinweise zu PPP in Witten, in Deutschland sowie international, insbesondere in zu PPP in Großbritannien, wo ein besonders langer Erfahrungszeitraum vorliegt.

3 Bewertete Dokumente

3.1 Dokumente, die im Rahmen der Stellungnahme geprüft wurden

- (1) „Zusammenfassung zu den Proseminararbeiten »Die Fortschreibung des Public Sector Comparators (PSC) zum PPP-Projekt ‚Schulen Witten‘“, von Marco Schmidt, Robert Schneider, Freiberg, 05.07.2011, Seiten 1 – 41
- (2) „Zukunftsprojekt Rathaus Witten, Bestandsaufnahme und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“, Stand 16. April 2012, Kapitel 10: Schlussbericht und Handlungsempfehlung, Auftraggeber: Stadt Witten, Auftragnehmer: ASSMANN BERATEN + PLANEN GmbH, Seiten 1 – 44
- (3) Verwaltungsvorlage Nr. 0647/V 15, 13.11.2012, Kurzbezeichnung: „Sanierung, Modernisierung und Nutzungsverdichtung des Rathauses als zentraler Teil einer umfassenden Neuordnung der Standorte der Stadtverwaltung, hier: Entscheidung über die Realisierungsvariante der Rathaussanierung (Beschaffung), Seiten 1 – 8

3.2 Dokumente, die für die Prüfung berücksichtigt wurden

- (4) Verwaltungsvorlage Nr. 0550/V 15, 25.05.2012, Kurzbezeichnung: „Sanierung, Modernisierung und Nutzungsverdichtung des Rathauses als zentraler Teil einer umfassenden Neuordnung der Standorte der Stadtverwaltung, hier: Entscheidung über die Realisierungsvariante der Rathaussanierung (Beschaffung), Seiten 1 - 5
- (5) Zukunftsprojekt Rathaus Witten, Bestandsaufnahme und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, Hier: Berechnung gemäß Verfahren "PPP-Task-Force", Stand: 16. April 2012 ABP/mo, Vergleich der Varianten gemäß Textteil "Bericht zur Untersuchung der Auswirkungen von unterschiedlich umfangreichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an kommunalen Gebäuden", Seite 1 bis 3
- (6) Darstellung Nominalwerte, Gesamtaufwendungen und Gesamterträge, I Vergleich Buchwerte und Restnutzungsdauer (s.h. Ziffer 75), Stand: 16. April 2012 ABP/mo, Seite 1 von 1
- (7) Tabelle Bilanzentwicklung 0-Variante, ohne Angabe von Autor und Datum, Seite 1 von 1
- (8) Stadt Witten: Angebot und Bearbeitungskonzept im Rahmen der Stadtratsitzung am 03.12.2012, ASSMANN BERATEN + PLANEN, Seiten 1 – 18
- (9) Präsentation „Sitzung des Rates am 3. Dezember 2012, TOP 7, Sanierung, Modernisierung und Nutzungsverdichtung des Rathauses, hier: Entscheidung über die Realisierungsvariante“, Stadt Witten, Dez. IV, Seiten 1 – 11

4 Die Stellungnahmen der Rechnungshöfe

Der Bundesrechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder begleiten seit 10 Jahren kritisch den zunehmenden Trend zu PPP. 2006 veröffentlichten sie in diesem Zusammenhang wesentliche Grundsätze im Umgang mit ÖPP-Projekten, insbesondere:

„ÖPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten. Bei ÖPP-Projekten treten laufende Zahlungsverpflichtungen aus Projektverträgen an die Stelle von Zins und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.“

„Die Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projekts muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein.“

Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe, 3./4. Mai 2006, München

Es bestand offenbar Grund zur Annahme, dass dennoch weiter gegen die genannten Grundsätze verstoßen wird:

„Inzwischen liegen den Rechnungshöfen aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit zahlreiche Erkenntnisse vor, die belegen, dass diese Grundsätze bei der Realisierung von ÖPP-Projekten nicht ausreichend Beachtung finden.“

(24), 1 Vorbemerkungen

Dabei sind die Rechnungshöfe durchaus keine prinzipiellen ÖPP-Gegner:

„Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sind der Auffassung, dass eine Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) eine wertneutrale Beschaffungsvariante zu konventionellen Bau- und Finanzierungsmodellen darstellt. Sie stellen sich damit nicht grundsätzlich gegen ÖPP-Projekte, sondern fordern den Nachweis, dass die Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen wird.“

(ebd.)

Im Herbst 2011 fassten die Rechnungshöfe ihre Prüfungserkenntnisse zu ÖPP-Projekten in einem gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten zusammen (24). Die Rechnungshöfe, die nicht auf eigene Initiative in PPP-Projekten aktiv werden, waren zuvor in 30 ÖPP-Projekten mit einem Gesamtprojektvolumen von 3,2 Mrd. Euro in die Prüfung eingebunden. Das sind etwa 15 % der PPP-Projekte sowie des PPP-Gesamtprojektvolumens in Deutschland.

Der „gemeinsamen Erfahrungsbericht“ stellt methodisch und hinsichtlich der ableitbaren empirischen Sachverhalte das derzeit bedeutendste Dokument zur Bewertung von PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dar. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung werden nachfolgend zentrale Aussagen des Erfahrungsberichts hervorgehoben.

4.1 Effizienzvorteil ÖPP: zu hoch oder nicht schlüssig nachgewiesen

„Bei ihren Untersuchungen deckten die Rechnungshöfe in vielen Fällen methodische oder rechnerische Fehler in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf.“

(24), 5.1 Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

„Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen wurden.“

(24), 5.2 Berechnung der Effizienzvorteile

Detailliert ausgewertet wurden 18 Projekte. Davon stellten die Rechnungshöfe bei neun Projekten

fest, dass die Wirtschaftlichkeit von den Beratern nicht schlüssig nachgewiesen wurde. Bei weiteren sechs Projekten ermittelten die Rechnungshöfe einen geringeren Effizienzvorteil als die privaten Gutachter, bei vier der sechs Projekte verwandelte sich der Effizienzvorteil dadurch faktisch in einen Effizienznachteil. Im Ganzen bestätigten die Rechnungshöfe nur bei vier der 18 Projekte, dass ein Effizienzvorteil gegeben war. Bei dreien dieser vier Projekte war der bestätigte Vorteil klein bis sehr klein (4,8%, 3,4% und 1,7%), nur für eines wurde ein Vorteil von über 5% bestätigt. Der Durchschnitt der von den Rechnungshöfen festgestellten Differenz zu dem von den Beratern ermittelten Vor- bzw. Nachteil lag bei -5,5%. Nur für eine von 18 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurde somit von den Rechnungshöfen ein Effizienzvorteil von über 5% bestätigt. Für Projekte im Volumen von 1,65 Milliarden Euro (von einem insgesamt untersuchten Projektvolumen von 3,2 Mrd. Euro) konnte hingegen noch nicht einmal ein geringfügiger Effizienzvorteil bestätigt werden.

4.2 ÖPP-Vertragsmodelle sind Kredite

ÖPP- Vertragsmodelle im kommunalen Bereich sind als Kredite zu verstehen, müssen im Haushalt entsprechend dargestellt werden und sind auch genehmigungspflichtig.

„Im Rahmen von ÖPP-Projekten im kommunalen Bereich stellt die gegenüber dem Privaten eingegangene Verpflichtung der Kommune zur Zahlung des Leistungsentgelts über die Vertragslaufzeit im Allgemeinen ein kreditähnliches und damit genehmigungspflichtiges bzw. gegenüber der Aufsichtsbehörde anzeigepflichtiges Rechtsgeschäft dar.“

(24), 2 Haushaltsrechtliche Behandlung von ÖPP-Projekten

„Im kommunalen Bereich stellen ÖPP-Vertragsmodelle hingegen kreditähnliche Geschäfte dar, die wirtschaftlich gesehen einer Kreditaufnahme gleichkommen (vgl. Empfehlungen des Bund-/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von ÖPP-Projekten vom 5. September 2007).“

(24), 3 Finanzierung von ÖPP-Projekten

4.3 Risiken infolge Forfaitierung mit Einredeverzicht

Häufig wird Forfaitierung mit Einredeverzicht vereinbart (zu weiteren Details siehe auch 5.4.3). Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass dem Finanzierungskostenvorteil Risiken und Kosten gegenüber stehen, die den Vorteil in einen Nachteil verwandeln können:

„Im Gegensatz zur Projektfinanzierung kommt es bei dem Finanzierungsmodell der Forfaitierung mit Einredeverzicht zu einer eindeutigen Verschiebung der Risiken in Richtung öffentlicher Hand. Diese Risikoverschiebung hat nach den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe vor allem im Wirtschaftlichkeitsvergleich bislang nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden.“

Bei einer Insolvenz der Projektgesellschaft muss der öffentliche Auftraggeber nicht nur seine Verpflichtungen gegenüber der finanzierenden Bank erfüllen, sondern ggf. auch forfaitierte Leistungen in der Betriebsphase übernehmen bzw. neu ausschreiben. Das bedeutet unter Umständen, dass zumindest streckenweise die Entgeltzahlung für Leistungen fort dauert, die von der Projektgesellschaft nicht mehr erbracht werden. Es ist deshalb sorgfältig zu regeln, welche Gewährleistungs- und Vertragsrechte Bestandteil des Einredeverzichts werden sollen. Ergänzend sei darauf verwiesen, dass diese Maßnahmen jedoch zur Reduzierung des Finanzierungskostenvorteils bei der Forfaitierung mit Einredeverzicht führen und diesen aufgrund zusätzlicher Risiken und Transaktionskosten ins Gegenteil verkehren können.“

(24), 3 Finanzierung von ÖPP-Projekten

4.4 Keine Abstriche an der Bedarfsermittlung

Die Rechnungshöfe heben die Unverzichtbarkeit einer sorgfältigen Bedarfsermittlung hervor:

Mit der Bedarfsermittlung ist zu klären, ob ein konkreter Investitionsbedarf der öffentlichen Hand gegeben ist. Die Notwendigkeit ergibt sich aus den originären staatlichen Aufgaben für die Daseinsvorsorge und der Umsetzung der politischen Ziele. Die Zielstellungen sind auf dieser Grundlage für konkret zu realisierende Projekte herauszuarbeiten.

An der Verantwortung der öffentlichen Hand für die Bedarfsermittlung kann es keine Abstriche geben. Sie hat die Ziele, die zu erbringenden Leistungen sowie den quantitativen und qualitativen Standard der geplanten Projekte vorzugeben.

Bereits in dieser Phase muss nachgewiesen werden, ob die Maßnahme grundsätzlich finanzierbar ist. Dabei sind auch die Kostenanteile über den Zeitraum des Betriebs zu prüfen. Die Entscheidung über die Art der Realisierung (konventionelle Finanzierung oder Finanzierung im Rahmen eines ÖPP-Projekts) muss solange wie möglich offenbleiben.

(24), 4 Vorbereitung und Vergabe von ÖPP-Projekten

4.5 Kostennachteile PSC: unbegründet und stets ohne Beleg

Die Rechnungshöfe stellten in ihren Prüfungen fehlende Vergleichbarkeit fest. Zusammen mit pauschalen, unbelegten Annahmen ging dies stets zu Lasten des Public Sector Comparator (PSC).

„In vielen Fällen ergaben die Untersuchungen der Rechnungshöfe, dass ungleiche Rahmenbedingungen rechnerisch zu erheblichen Kostennachteilen der konventionellen Beschaffungsvariante führten. Dadurch war die Vergleichbarkeit beider Varianten eingeschränkt oder nicht mehr gegeben. Häufig fanden sich in den Wirtschaftlichkeitsprognosen pauschale Annahmen, die das konventionelle Bauen und Betreiben mit Mehrkosten belasteten.

Beispiele dafür sind:

- längere Planungs- und Bauzeiten,
- geringeres Innovationspotenzial,
- höhere Baukosten,
- höheres Nachtragsvolumen und schlechteres Nachtragsmanagement,
- höhere Kosten des laufenden Betriebs,
- höherer Sanierungs- und Instandhaltungsaufwand,
- höhere Risikokosten.

Bei näherer Betrachtung erwiesen sich die Annahmen oft als unbegründet. Belege für die getroffenen Annahmen fehlten regelmäßig.

In den Wirtschaftlichkeitsberechnungen führte dies dazu, dass die konventionelle Beschaffungsvariante gegenüber der ÖPP-Variante teilweise deutlich weniger wirtschaftlich ausfiel, als dies bei gleichen Rahmenbedingungen der Fall gewesen wäre.“

(24), 5.3 Vergleichbarkeit der Beschaffungsvarianten

4.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: Grenzen zum Lobbying fließend

Die Rechnungshöfe fanden in den Projektbegründungen sowohl einseitige Interessenabhängigkeiten als auch unseriöse Angebote:

„Die Rechnungshöfe stellten fest, dass günstige „Lockangebote“ für Machbarkeitsstudien angeboten wurden, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen (z. B. Projekt-Nr. 14). In vielen Fällen zeichneten sich die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit aus. Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend.

Auf die Problematik der eigennutzorientierten Beratung weist auch ein vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten hin. Demnach „...können involvierte Berater an einem bestimmten Ausgang einer WU (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) interessiert sein, um z. B. etwaige Folgeaufträge erhalten zu können“ (Beckers, T./Corneo, G./Klatt, J. P./Mühlenkamp, H., Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiken im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Berlin/Speyer 2009, S. 40)“.

(24), 4.2 Einsatz externer Berater und Transaktionskosten

„Die für die externen Berater notwendigen Ausgaben sind Teil der Transaktionskosten und bewegen sich in der Größenordnung von Projektsteuerungskosten. Bei einigen geprüften Maßnahmen überstiegen die Transaktionskosten den ursprünglich geplanten Betrag erheblich, sodass – bei nur geringen Vorteilen der ÖPP-Maßnahme gegenüber der herkömmlichen Beschaffung – die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Beschaffungsvariante bereits dadurch infrage gestellt war.“

(24), 4.2 Einsatz externer Berater und Transaktionskosten

4.7 Verträge häufig unvollständig und/oder fehlerhaft

Die mangelnde Qualität der Beratungen in wirtschaftlicher Hinsicht setzt sich nach Erkenntnis der Rechnungshöfe in unzureichender Qualität der juristischen Beratung fort:

„Wegen der Komplexität der zu vereinbarenden Leistungen, der Verknüpfung von Bau und Betrieb sowie der sehr langen Vertragslaufzeit stellt die Ausgestaltung der Verträge sehr hohe Anforderungen. Entsprechende Kompetenz war bei den geprüften Stellen nicht immer vorhanden. [...] Bei ihren Prüfungen stellten die Rechnungshöfe fest, dass die Verträge häufig unvollständig und/oder fehlerbehaftet waren.“

(24), 4.6 Vertragsgestaltung

Wie viele dieser Fehler in den teilweise mehrtausendseitigen Verträgen werden erst in den kommenden Jahren vor Gericht offenbar werden? Der Bund selbst hat als PPP-Vertragspartner ebenfalls gezeigt, dass er nicht imstande war, seine Ansprüche in den PPP-Verträgen zu sichern: Die Verträge zum Einzugssystem der LkW-Maut per PPP betragen 17.000 Seiten. Infolge der 16-monatigen Verspätung bei der Einführung entstand dem Bund ein Ausfall von 3,5 Milliarden Euro, Dieser Fehlbetrag erhöhte sich zusammen mit der vereinbarten Konventionalstrafe und den Zinsen auf 7 Milliarden Euro, der Bund prozessiert seit neun Jahren, konnte aber bis heute nicht einen Cent davon geltend machen. Die Schätzungen bei einem Vergleich gehen von 550 Millionen Euro (telepolis, 17.01.2013) bis maximal 2,5 Milliarden Euro (manager magazin, 30.11.2012) aus.

4.8 Liste mit ineffizienten PPP-Projekten

Die Rechnungshöfe listen eine Zahl von Projekten auf, die einen geringeren Effizienzvorteil aufweisen oder deren Effizienzvorteil gar nicht schlüssig nachgewiesen wurde:

| Bundesland | ÖPP-Projekt | Von den Beratern/verwaltungen ermittelte ÖPP-Effizienzrendite (Barwerte) (in %) | Prüfungsergebnis der Rechnungshöfe ÖPP-Effizienzrendite (Barwerte) (in %) | Differenz Effizienzrendite geringer (-) höher (+) (in %) |
|------------|---|---|---|--|
| BY | Staatsstraße 2309 | 8,00 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| BY | Staatsstraße 2580 | 2,00 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| HH | Katharinschule in der HafenCity | 25,76 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| NI | JVA Bremervörde | 5,68 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| BW | Duale Hochschule Mannheim | | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| ST | Schulen und Kitas in Halle | | nur Grobkostenschätz. | |
| ST | Schulen in Magdeburg Paket I - 5 Schulen | 11,00 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| ST | JVA Burg | 12,00 | Effizienz nicht schlüssig nachgew. | |
| TH | Landesstraßen Saale-Holzland-Kreis | 1,80 | Wirtschaftlichkeit n. schlüssig nachgew. | |
| RP | Südbad Trier | 4,00 | -21,50 | -25,50 |
| RP | Berufsbild. Schulen II Kaiserslautern | 4,44 | -6,03 | -10,47 |
| BB | Ministerium der Finanzen | 2,00 | -6,50 | -8,50 |
| HH | Neuorganisation im Hamburger Schulbau (ÖÖP) | 11,02 | 4,83 | -6,19 |
| BW | Justizzentrum Heidelberg | 9,95 | 9,66 | -0,29 |
| BW | JVAt Offenburg | 1,94 | 1,67 | -0,27 |
| BW | Duale Hochschule Heidenheim | -0,54 | -0,54 | 0,00 |
| BW | Fachhochschule Aalen | 3,26 | 3,40 | 0,14 |
| BW | Polizeirevier Ellwangen | -1,97 | -0,84 | 1,13 |

- eigene Darstellung auf Basis von (24) -

5 „Die Fortschreibung des PSC zum PPP-Projekt Schulen Witten“

5.1 Relevanz des Dokuments

In der „Zusammenfassung zu den Proseminararbeiten »Die Fortschreibung des Public Sector Comparators (PSC) zum PPP-Projekt ‚Schulen Witten‘« “ von Marco Schmidt und Robert Schneider, Freiberg, 05.07.2011, Seiten 1 – 41, (1) werden die PPP-Projekte zweier Wittener Schulen behandelt.

Als Autoren angegeben sind zwei Bachelor-Studenten des Studiengangs Wirtschaftsingenieurwesen, Fachrichtung Infrastrukturmanagement. Es fehlen in der Zusammenfassung jedoch wesentliche Angaben:

- Titel der zugrunde liegenden Proseminararbeiten
- Betreuer der Proseminararbeiten
- Ergebnis der Arbeiten (bestanden / nicht bestanden, Note)
- Verzeichnis der Quellen

Es ist somit unklar, bei welchem Professor und mit welchem Ergebnis die Arbeiten gefertigt wurden. Da die zugrunde liegenden Proseminararbeiten nicht öffentlich sind, kann noch nicht einmal überprüft werden, ob die Arbeiten zutreffend zusammengefasst wurden. Die Arbeiten beziehen sich an mehreren zentralen Stellen auf Angaben der Stadt Witten. Wo und in welcher Form diese Angaben gemacht wurden, kann aufgrund des fehlenden Quellenverzeichnisses nicht überprüft werden.

Der Text (1) verfehlt elementare wissenschaftliche Standards. Er stellt nicht mehr und nicht weniger als eine Meinungsäußerung der beiden Studenten dar.

5.2 Mögliche Interessenkonflikte nicht offen gelegt

„Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen beauftragte den Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, speziell Baubetriebslehre der TU Bergakademie Freiberg mit dem Forschungs- und Entwicklungsvertrag „Vert(r)agsmanagement und –controlling“ bei PPP-Projekten, der im Jahr 2010 abgeschlossen wurde. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurde in den PPP-Pilotkommunen in NRW auch die erzielten monetären und nicht monetären Effizienzvorteile der in der Betriebsphase befindlichen Projekte untersucht. Im Rahmen der empirisch durchgeführten Erhebungen vor Ort wurde der Kontakt zwischen der Stadt Witten und der TU Bergakademie Freiberg hergestellt.“

(1), 1 Einleitung

Inhaber des Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, speziell Baubetriebslehre der TU Bergakademie Freiberg ist Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Kfm. Dieter Jacob (<http://fak6.tu-freiberg.de/baubetriebslehre>). Jacob ist zugleich Gründungsgesellschafter der Private Sector Participation Consult (PSPC) GmbH (siehe <http://www.psp-consult.de/de/ueber-uns/personen>, abgerufen am 3.2.2013).

Die PSPC GmbH war Verfasserin der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 2002 bis 2004, sie hat die Stadt Witten entgeltlich umfangreich beraten. Es steht vermutlich nicht im Interesse der PSCP GmbH, den Nachweis erbracht zu sehen, dass sich der damals errechnete Effizienzvorteil heute als unzutreffend erweist. Von diesem Interessenkonflikt ist Professor Jacob zweifellos mitbetroffen. Studenten, deren Abschluss(-note) maßgeblich von Jacob abhängt, können ebenfalls nicht als frei von Interessenkonflikten oder Fehlanreizen bezeichnet werden.

Die für den Text (1) verantwortlich zeichnenden Studenten waren nach eigenen Angaben im Karriere-Portal Xing während ihres Studiums in Praktika für Zweige der Bauindustrie tätig, die besonders vom Geschäftsmodell PPP profitieren: Marco Schmidt arbeitete von 09/2010 - 01/2011 und von 04/2011 - 06/2011 für die Bilfinger Berger Hochbau GmbH. Robert Schneider arbeitete von 03/2011 - 10/2011 für die Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG, der PPP-Konzessionsnehmerin auf dem Autobahnabschnitt A4 in Thüringen. Beide Autoren geben keine Praktika bei der Öffentlichen Hand an (vgl. www.xing.com/profile/Marco_Schmidt140 und www.xing.com/profile/Robert_Schneider93, abgerufen am 10.2.2013).

Die genannten möglichen Interessenkonflikte werden in dem Text für Außenstehende nicht transparent gemacht. Im Gegenteil: dass Professor Jacob als Lehrstuhlinhaber oder möglicherweise Betreuer der Arbeit sowie Betreuer des Forschungsprojekts, in das die Arbeit eingebettet ist, nicht genannt wird, ist in zweierlei Hinsicht unüblich. Zum einen ist die Nennung des betreuenden Professors in Studienarbeiten wissenschaftlicher Standard. Zum anderen wird damit auf die umfangreiche Reputation von Professor Jacob im Bereich PPP verzichtet, allein auf der Internetseite des Lehrstuhls werden 57 Veröffentlichungen von oder mit ihm zum Thema PPP aufgelistet (<http://fak6.tu-freiberg.de/baubetriebslehre/ppp/>, abgerufen am 3.2.2013).

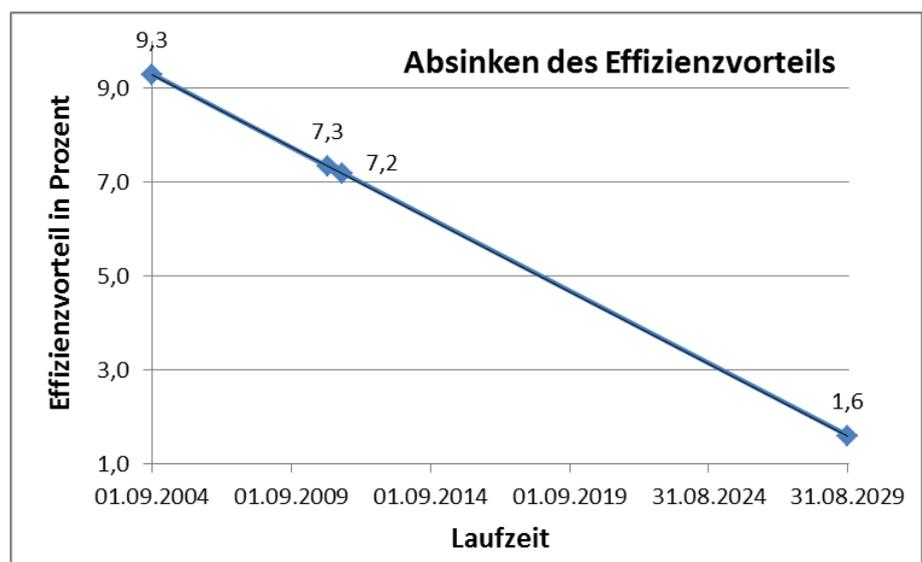
5.3 Errechneter Wirtschaftlichkeitsvorteil: 1,6% in 2029

Der Text gibt an, dass beide Projekte zusammen in der Laufzeit 1.9.2004 bis 31.8.2029 infolge der Vergabe über PPP 7,24% (nominal) bzw. 7,15% (diskontiert) günstiger kommen werden als die eigene Erbringung der Leistungen. Die Zusammenfassung der Arbeit datiert vom 5.7.2011. In der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei Vertragsabschluss hatte der Effizienzvorteil nach Angaben der Nordrhein-Westfälischen Finanzverwaltung 9,3% betragen.

"Durch die Realisierung als PPP-Projekt und das Verhandlungsverfahren konnte ein Effizienzvorteil von 9,3 Prozent gegenüber einer traditionellen Eigenrealisierung erzielt werden." www.ppp.nrw.de/pilotprojekte/bildung/schulen/witten/witten_start.php

Unterstellt man, dass beide Angaben zum jeweiligen Zeitpunkt zutreffend ermittelt wurden, so ist der Effizienzvorteil bereits in den ersten sieben Jahren um 2 Prozentpunkte gefallen. Bleibt diese Entwicklung konstant, beträgt der Effizienzvorteil vor der Übergabe der beiden Schulen im Jahr 2029 nur noch 1,6%.

Lineare
Extrapolation des
Effizienzvorteils auf
Basis von (1):
(eigene Berechnung
und Darstellung)



5.4 Unzutreffende Grundannahmen des Textes

5.4.1 Finanzierung angenommen, obwohl Eigenmittel vorhanden waren

Die Angaben zur Finanzierung sind in mehrfacher Hinsicht nicht plausibel. Es wird zunächst davon ausgegangen, dass bei Eigenrealisierung das Projekt voll fremdkapitalfinanziert wird. Tatsächlich waren aber Mittel in der Investitionsplanung vorhanden. Dieser Umstand wurde von der „Antiprivatisierungswerkstatt“ erarbeitet und dokumentiert:

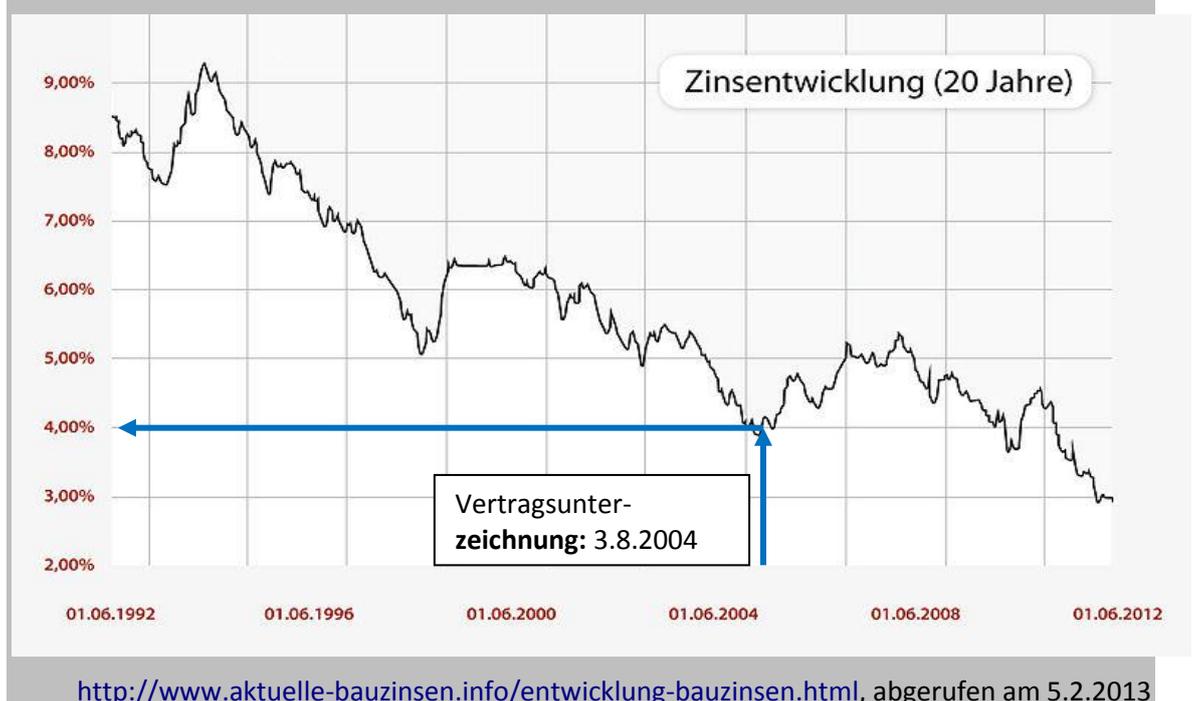
„Bei der Eigenrealisierung durch die Stadt wurde in der Studie davon ausgegangen, dass die Stadt die nötigen Mittel als Darlehen aufnehmen müsste. Dies war nicht der Fall, denn die Stadt hatte die Mittel bereits in der eigenen Investitionsplanung eingestellt, wie den damaligen Verwaltungsvorlagen zu entnehmen ist: 5.779.000 EURO waren für die Sanierung des Schillergymnasiums vorhanden (Verwaltungsvorlage 694 aus 2002) und zusätzlich waren für die Adolf-Reichwein-Schule 2.900.000 EURO vorgesehen (Verwaltungsvorlage 893 aus 2003), also insgesamt 8.679.000 EURO. Die Baukosten, die der PPP-Partner Strabag AG im Zusammenhang mit der Proseminarstudie nannte, betragen 7 Mio EURO brutto. Eine Darlehensfinanzierung mit entsprechender Verzinsung war also nicht nötig, die vorhandenen Mittel hätten ausgereicht.“ (10), 1. „Zinsen berechnet, obwohl kein Darlehen nötig war“

Auch wenn man berücksichtigt, dass die Stadt Witten bereits 2003 verschuldet war, ist es definitiv unzulässig, anzunehmen, dass die Schulen voll fremdfinanziert und andere Projekte aus den eingehenden Steuermitteln bezahlt wurden. Es hätte höchstens eine Fremdfinanzierung in der prozentualen Höhe des Verhältnisses der damaligen Neuverschuldung zu den Gesamteinnahmen angenommen werden dürfen. Folgt man umgekehrt der Annahme von Text (1), so hätte die Stadt Witten 2003 keine Einnahmen gehabt und deswegen alle ihre Ausgaben fremdfinanziert.

5.4.2 Zinssatz für die Finanzierung der Eigenrealisierung viel zu hoch angesetzt

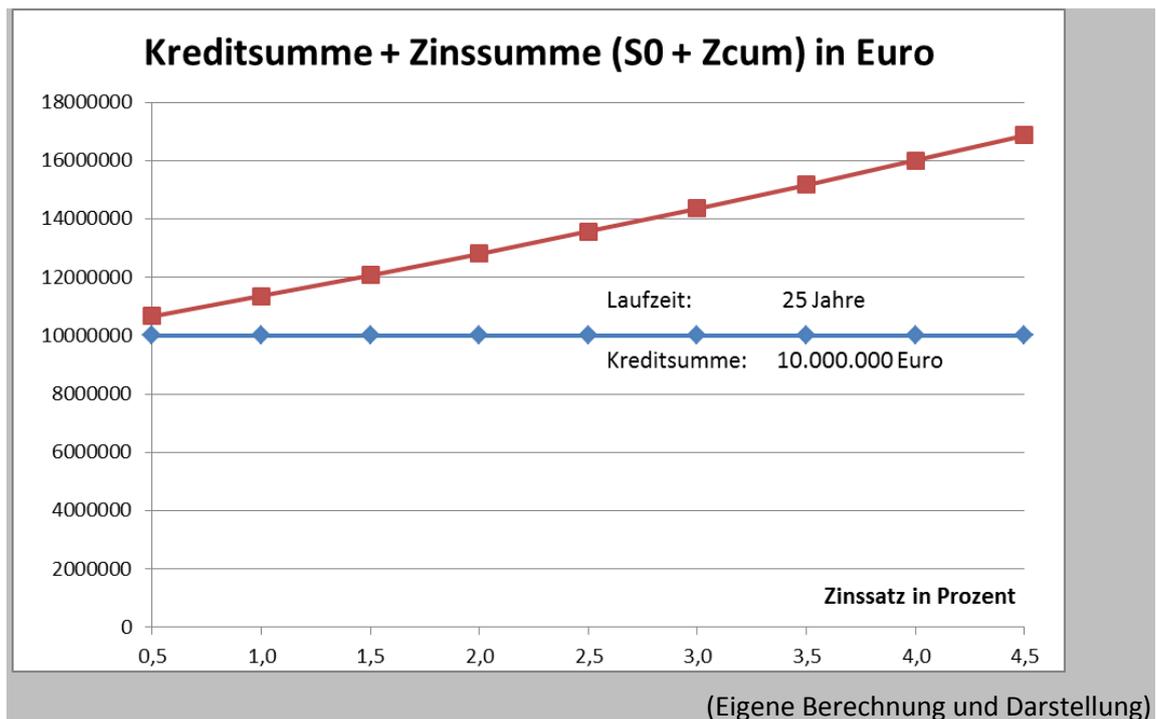
Der zugrunde gelegte Zinssatz ist für einen Kommunalkredit unrealistisch hoch:

„Dritter Eingangsparameter der annuitätischen Finanzierung bildet der Zinssatz. Dieser wurde mit 4,60% festgelegt. Dieser deckt alle Kostenbestandteile die üblicherweise anfallen wie Basiszinssatz, Zinssicherung und Marge des Kreditinstituts.“ (1), 3.1.2 Kosten der Endfinanzierung



Die öffentliche Hand kann sich wegen des geringeren Ausfallrisikos zu geringeren Zinsen refinanzieren als Private. Aber auch reguläre Zinsen für private „Häuslebauer“ liegen aktuell auch bei 100%-Finanzierung bei 3,23% (laut <http://www.aktuelle-bauzinsen.info/entwicklung-bauzinsen.html>, abgerufen am 5.2.2013). Zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung lagen die Zinsen etwa bei 4% (siehe auch das zugehörige Diagramm auf der Vorseite).

Allein der Unterschied eines 0,5 Prozent geringeren Zinssatzes macht bezogen auf die gesamten Kosten der Finanzierung einen Unterschied von 5,5-6,5 Prozent aus. Legt man einen konservativen Zinssatz von 3 Prozent zugrunde, hätte bei Annahme einer Investitionssumme von 10 Millionen Euro die Stadt Witten statt 7,033 Millionen Euro – bei einem Zinssatz von 4,6 Prozent gemäß (1) – nur 4,356 Millionen Euro bezahlen müssen. Das ist ein Effizienzvorteil der Finanzierung bei Eigenrealisierung von 27% gegenüber der angenommenen Variante in (1).



Legt man einen realistischen Zinssatz für einen Kommunalkredit von 1,5 Prozent zugrunde, hätte bei Annahme einer Investitionssumme von 10 Millionen Euro die Stadt Witten statt 7,033 Millionen Euro nur 2,066 Millionen Euro bezahlen müssen. Das ist ein Effizienzvorteil der Finanzierung der Eigenrealisierung von beachtlichen 49% gegenüber der angenommenen Variante.

5.4.3 Auswirkungen der Forfaitierung mit Einredeverzicht nicht berücksichtigt

In den Zinsannahmen von Text (1) ist die Forfaitierung mit Einredeverzicht nicht berücksichtigt. Bei Forfaitierung mit Einredeverzicht erleichtert die öffentliche Hand privaten Investoren durch Abtreten von Rechten die Kreditaufnahme. Nach der Unterschrift der Oberbürgermeisterin geht der Investor mit dem Mietvertrag zu seiner Bank und verkauft ihr die Mietforderungen. Die Bank schätzt den Gesamtwert der Mieten, hier für 25 Jahre. Die Bank zahlt dann an den Investor den Gesamtbetrag mit gewissen Abzügen sofort aus. Die Stadt bezahlt also nach Vertragsabschluss die Mietzahlungen bzw. Betreibergebühren an die Bank. Bei dieser Form von Finanzierung verringert sich die Differenz für private Kreditzinsen zu den Zinsen für Kommunalkredite. Die Banken gehen von einer enormen Rückzahlsicherheit aus, da sich die Kommune verpflichtet, Zins und Tilgung in jedem Fall zu bedienen, ganz unabhängig von den Leistungen der privaten Investoren. Der Vorteil der geringen Kosten bringt bedeutende Nachteile mit sich:

- Zahlungskürzungen sind künftig unmöglich, gleichzeitig stellt Forfaitierung eine Verschuldungsform mit enorm eingeschränkten späteren Gestaltungsmöglichkeiten dar.

- Begibt sich die Kommune der Einrede, nimmt sie sich das bei einem konventionellen Bauvorhaben übliche Mittel, bei Schlechtleistung die Zahlungen zu kürzen oder zu verweigern, oder über die Androhung einer solchen Maßnahme auf die Qualität der Baumaßnahme Einfluss zu nehmen.
- Ein weiteres Risiko bei der Forfaitierung besteht in der Weiterverkäuflichkeit des Kredits. Nicht selten geschieht dies bereits zum ersten Mal unmittelbar nach Vertragsabschluss.

Die genannten Risiken Weiterverkäuflichkeit, eingeschränkte Umschuldungsfähigkeit, fehlende Möglichkeit der Veräußerung bei beabsichtigter Nutzungsänderung und Verzicht auf Minderung bei Schlechtleistung stellen für sich Risiken dar, die auch kalkuliert und mit dem Zinsvorteil verrechnet werden müssten. Diese Verrechnung ist in (1) nicht erfolgt.

5.4.4 Finanzierungskosten für PPP immer höher als für Eigenrealisierung

Text (1) kommt zu der überraschenden Aussage, dass die Finanzierungskosten für die PPP-Variante deutlich geringer sind als im Falle der Eigenrealisierung. Kommunen haben bei aller Verschuldung weiterhin ein geringes Ausfallrisiko und können sich günstiger refinanzieren als private Investoren. Demgegenüber haben PPP-Projekte höhere Risiken:

„[...] the typical PPP project is structured to achieve a BB+ or BBB- rating [...]”

(34), 2. Key characteristics of bond financing: Credit quality

Verbunden mit den höheren Risiken sind höhere Kosten für die PPP-Finanzierung.

Mittels Forfaitierung mit Einredeverzicht können die Kreditzinsen den Zinsen für einen Kommunalkredit angenähert werden, wenn die damit verbundenen Risiken (unzulässigerweise) wie im vorliegenden Fall außer Acht gelassen werden. Sie liegen aber dennoch immer noch darüber!

In (1) wird angenommen, dass die öffentliche Hand nominale Finanzierungskosten von 5,983 Millionen Euro hat, der private Investor hingegen nur von 3,795 Millionen Euro, also nur 63% der Finanzierungskosten der öffentlichen Hand. Diese Annahme ist gänzlich unrealistisch. Sie kommt durch den Ansatz deutlich zu hoher Zinsen für den Kommunalkredit und auch dadurch zustande, dass günstige Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) nur der PPP-Variante zugesprochen werden. Tatsächlich hätte die Kommune ebenso gut KfW-Kredite abrufen können.

Es wird auch nicht berücksichtigt, dass die Kommune ihren Kredit im Falle der Eigenrealisierung deutlich früher ablösen kann. Selbst wenn man davon ausgeht, dass zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung für die Schulen keine Mittel im Haushalt bereit standen oder vorgesehen waren, so hat die Stadt Witten doch jährlich neue Einnahmen aus den Steuerzuweisungen des Bundes und der Länder, mit den sie imstande und gehalten ist, Mehrkosten durch einen derart langlaufenden und über den Zinseszinsseffekt teuren Kredit zu minimieren.

| Auswirkung von Zinsunterschieden in Annuitätendarlehen | | | | | | |
|--|------------|------------|--------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---|
| Laufzeit | | 25 | [Jahre] | | | |
| Kreditsumme | | 10.000.000 | [Euro] | | | |
| Zinssatz | Zinsfaktor | Annuität | Zins über die gesamte Laufzeit | Kreditsumme + Zinssumme | Verhältnis Zins zu Kreditsumme | Prozentualer Unterschied zum 0,5% geringeren Zinssatz |
| i | q | R | Z _{cum} | S ₀ + Z _{cum} | | |
| [Prozent] | [-] | [Euro] | [Euro] | [Euro] | | |
| 0,5 | 1,005 | 426.519 | 662.964 | 10.662.964 | 7 % | 6,6 % |
| 1,0 | 1,010 | 454.068 | 1.351.688 | 11.351.688 | 14 % | 6,5 % |
| 1,5 | 1,015 | 482.635 | 2.065.863 | 12.065.863 | 21 % | 6,3 % |
| 2,0 | 1,020 | 512.204 | 2.805.110 | 12.805.110 | 28 % | 6,1 % |
| 2,5 | 1,025 | 542.759 | 3.568.980 | 13.568.980 | 36 % | 6,0 % |
| 3,0 | 1,030 | 574.279 | 4.356.968 | 14.356.968 | 44 % | 5,8 % |
| 3,5 | 1,035 | 606.740 | 5.168.509 | 15.168.509 | 52 % | 5,7 % |
| 4,0 | 1,040 | 640.120 | 6.002.991 | 16.002.991 | 60 % | 5,5 % |
| 4,5 | 1,045 | 674.390 | 6.859.757 | 16.859.757 | 69 % | 5,4 % |
| 4,6 | 1,046 | 681.349 | 7.033.724 | 17.033.724 | 70 % | |

Höhe der jährlich zu zahlenden Annuität bei bekannter Laufzeit und konstantem Zinssatz:

$$\text{Annuität} = \text{Kreditsumme} \cdot \frac{\text{Zinssatz} \cdot (1 + \text{Zinssatz})^{\text{Laufzeit}}}{(1 + \text{Zinssatz})^{\text{Laufzeit}} - 1}$$

$$R = S_0 \cdot \frac{i \cdot (1 + i)^n}{(1 + i)^n - 1} = S_0 \cdot \frac{i \cdot q^n}{q^n - 1}$$

Summe der zu leistenden Zinszahlungen bis zur Tilgung des Annuitätendarlehens:

$$Z_{\text{cum}} = \sum_{t=1}^n Z_t = S_0 \left(n \frac{q - 1}{q^n - 1} q^n - 1 \right).$$

Ein **Annuitätendarlehen** ist ein Darlehen mit konstanten Rückzahlungsbeträgen (Raten). Im Gegensatz zum Tilgungsdarlehen bleibt die Höhe der zu zahlenden Rate über die gesamte Laufzeit gleich (sofern eine Zinsbindungsfrist über die gesamte Laufzeit vereinbart wurde). Die Annuitätenrate oder kurz Annuität setzt sich aus einem Zins- und einem Tilgungsanteil zusammen. Da mit jeder Rate ein Teil der Restschuld getilgt wird, verringert sich der Zinsanteil zugunsten des Tilgungsanteils. Am Ende der Laufzeit ist die Kreditschuld vollständig getilgt.

(eigene Berechnung, Formeln: Wikipedia)

5.4.5 Behauptete Risikokosten machen den Effizienzvorteil aus

Die prozentualen Risikoansätze für die Eigenrealisierung werden wie folgt angesetzt:

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>Baukosten:</i> | <i>12,5% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Bauzeit:</i> | <i>5,0% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Planungskosten:</i> | <i>12,0% von 12% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Betriebskosten:</i> | <i>4,0% der indexierten Betriebskosten</i> |
| <i>Bauunterhaltungskosten:</i> | <i>12,5% der indexierten Bauunterhaltungskosten.</i> |

(1), PSC: 3.1.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

Unter diesen Annahmen kommt der Text (1) zu einer Summe von Risikokosten für die Eigenrealisierung von 5,564 Millionen Euro, das sind 4,880 Millionen Euro mehr als beim PPP-Modell. Die prozentualen Risikoansätze für die PPP-Variante werden wie folgt angesetzt:

| | |
|--------------------------------|---|
| <i>Baukosten:</i> | <i>1,0% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Bauzeit:</i> | <i>1,0% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Planungskosten:</i> | <i>1,0% von 12% der Baukosten brutto</i> |
| <i>Betriebskosten:</i> | <i>1,0% der indexierten Betriebskosten</i> |
| <i>Bauunterhaltungskosten:</i> | <i>1,0% der indexierten Bauunterhaltungskosten.</i> |

(1), PPP: 3.2.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

Unter diesen Annahmen kommt der Text (1) zu einer Summe von Risikokosten für die PPP-Variante von 684.290 Euro, also zu nur 12,2% der Risikokosten der Eigenrealisierung. Damit ist die Einschätzung der Risikokosten für 95% des behaupteten Effizienzvorteils (6,8 % von insgesamt 7,2%) verantwortlich. Die Rechnungshöfe vermerken zu Risikokosten in ihrem Erfahrungsbericht:

„Häufig wurden fehlerhafte oder überzogene Einschätzungen bei den Risikokosten für die konventionelle Beschaffungsvariante festgestellt. Dagegen wurden die beim Auftraggeber verbleibenden Risikokosten der ÖPP-Variante zu gering eingeschätzt. Über diese Stellschraube der Risikoübernahme ließen sich die geschätzten Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante so zielorientiert festlegen, dass der wirtschaftliche Vorteil augenscheinlich aufseiten des ÖPP-Modells lag und dadurch die ÖPP-Variante rechnerische Effizienzgewinne auswies. Deshalb sind die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnungen dann besonders kritisch zu hinterfragen, wenn sich Effizienzvorteile zugunsten ÖPP maßgeblich aus einer günstigeren Risikoeinschätzung der ÖPP-Variante ergeben. Teilweise machten diese deutlich mehr als 50 % des gesamten Wirtschaftlichkeitsvorteils aus. Wichtig ist, dass sämtliche Risikobewertungen plausibel begründet und entsprechend dokumentiert werden.“

(24), 5.4 Fehlerquellen bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen

5.4.6 Spezifische Risiken der öffentlichen Hand bei PPP vernachlässigt

Der Text (1) vernachlässigt Risiken, die der Stadt Witten entstehen, wenn sie Leistungen wie Bauen, Bauunterhalt und Betrieb per PPP vergibt.

Bei einer Insolvenz der Projektgesellschaft muss der öffentliche Auftraggeber nicht nur seine Verpflichtungen gegenüber der finanzierenden Bank erfüllen, sondern ggf. auch forfeitierte Leistungen in der Betriebsphase übernehmen bzw. neu ausschreiben. Das bedeutet unter Umständen, dass zumindest streckenweise die Entgeltzahlung für Leistungen fort dauert, die von der Projektgesellschaft nicht mehr erbracht werden.

(24), 3.2 Forfaitierung mit Einredeverzicht

5.4.7 PSC: Risikoordnung nicht nachvollziehbar

„Die prozentualen Ansätze der Risiken, entsprechend dem Faktor aus voraussichtlicher Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit, wurden aus der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übernommen. Das Abstimmungsgespräch mit der Stadt Witten hat ergeben, dass eine Neuermittlung im Sinne einer rückwirkenden Neuberechnung der Risikoansätze nicht nötig ist, da sich die damals getroffenen Annahmen nicht wesentlich geändert haben.“

(1), 3.2.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

Die Zuordnung der einzelnen Risiken ist nicht transparent, die angenommene Höhe der Risiken nicht nachvollziehbar. Die getroffenen Annahmen sind für tragbare Haushaltsentscheidungen unzureichend.

5.4.8 PPP: Auftragnehmer trägt das Risiko doch nicht

„Abweichend von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus dem Jahre 2004 wird für die PPP-Variante davon ausgegangen, dass der private Auftragnehmer die entsprechenden Risikoansätze in sein Angebot eingepreist hat. Daher werden die Ansätze für das Risiko heruntergesetzt. Dennoch werden kalkulatorisch Risikoansätze in Höhe der unten angegebenen Höhe fortgeführt, falls sich entsprechende Änderungen aus dem Vertrag ergeben könnten.“

(1), PPP: 3.2.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

Die Vorgehensweise, bei der PPP-Variante die Risikoansätze als „eingepreist“ zu betrachten, impliziert zweierlei:

- Die zweifelsfrei weiterhin vorhandenen Risiken werden seitens des PPP-Auftragnehmers der Stadt Witten zugerechnet. Aufgrund der vertraglichen Regelungen geht der Auftragnehmer davon aus, dass er die Kosten für diese Risiken, sofern sie eintreten, nicht tragen muss.
- Sollte eine solche Überwälzung der Kosten auf die Stadt Witten im Eintrittsfall vertraglich doch nicht möglich sein, gibt es für die Übernahme keine Rückstellungen oder Sicherheiten. Kosten von 5,564 Millionen führen somit zwangsläufig zur sofortigen Insolvenz der Auftragnehmerin PPP SchulManagement Witten GmbH & Co. KG, die laut Handelsregister nicht mehr als 10.000 Euro haftendes Eigenkapital führt:

„Kommanditistin: STRABAG Projektentwicklung GmbH, Köln (AG Köln HRB 2740), Einlage: 10.000,00 EUR“

Handelsregister HRA 22175, Wiedergabe des aktuellen Registerinhalts vom 10.2.2013, 11:11

Die „persönlich haftende Eigentümerin „PPP Management GmbH“ hat selbst wiederum „50.000 DEM Grund- oder Stammkapital“ und haftet überdies vermutlich für mehrere weitere Gesellschaften:

„Gegenstand des Unternehmens: die Beteiligung an geschlossenen Immobilienfonds und an anderen Unternehmen, auch als persönlich haftende, geschäftsführende Gesellschafterin an Gesellschaften in der Rechtsform der Kommanditgesellschaft.“

Handelsregister HRB 23908, Wiedergabe des aktuellen Registerinhalts vom 10.2.2013, 11:13

5.4.9 Transaktionskosten nicht berücksichtigt

Die Transaktionskosten der Eigenrealisierung werden mit 133.698 Euro angegeben. Darunter werden die folgenden Kosten verstanden:

„Der Bereich Transaktionskosten enthält sämtliche seitens der Stadt Witten angefallenen Kosten für Personal in Bauherrenfunktion während der Realisierung der Objekte.“

(1), 4.2.2 Tabellenblatt „Eingaben monatlich“

Die Transaktionskosten der PPP-Variante werden mit Null Euro angegeben. Nicht enthalten sind somit die Kosten für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die PSCP GmbH und für die Rechtsberatung durch die Luther Menold Rechtsanwaltskanzlei mbH. Ebenso fehlen vermutlich Kosten für die Beratungen bei Ausschreibung und Vergabe sowie Bieterentschädigungen. Dass solche Kosten angefallen sind, ist schon daran zu erkennen, dass das NRW-Finanzministerium nach eigenen Angaben einen Zuschuss zu den Beraterkosten gewährt hat. Transaktionskosten von vermutlich deutlich über einer Million Euro bleiben somit unberücksichtigt. Das verfälscht das Ergebnis erheblich, ist aber offenbar kein einmaliger Vorgang:

„Die Rechnungshöfe stellten vereinzelt fest, dass die Transaktionskosten nicht oder nicht ausreichend in den Wirtschaftlichkeitsberechnungen berücksichtigt wurden. In Einzelfällen hätte dies das Ergebnis maßgeblich verändert, da bei ÖPP-Verfahren regelmäßig sechs- bis siebenstellige Transaktionskosten, insbesondere für die umfangreichen Beratungsleistungen, anfallen.“

(24), 5.4 Fehlerquellen bei Wirtschaftlichkeitsberechnungen

5.4.10 Höhe der Baukosten ist unbekannt

„Auf Basis von Kostenschätzungen taxierte die Stadt Witten 2004 die voraussichtlichen Kosten der Eigenrealisierung der Objekte, in der durch den privaten hergestellten Qualität, auf 12,9 Mio. € inkl. Umsatzsteuer. Da sich jedoch die Kosten für die PPP-Variante im Laufe des Verfahrens reduziert haben, wurden auch die Kostenansätze für den PSC entsprechend verringert. Im Modell wird mit Kosten in Höhe von 9 Mio. € gerechnet.“

(1), 3.1.1 Kosten der Erstinvestition: Baukosten und Bauzeit

Diese Annahme von neun Millionen Euro wird nicht weiter belegt und ist nicht nachvollziehbar. Kostenschätzungen entsprechen der Leistungsphase 1 bis 2 nach HOAI und haben eine gerichtlich anerkannte Schwankungsbreite von 30 bis 40 Prozent (siehe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben“, Felix Wagemann, Thorsten Beckers, Andrej Ryndin, Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“, 1.6.2012). Kostenschätzungen sind als Basis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. ex-post-Evaluation eines Vorhabens, dessen Bau bereits abgeschlossen ist, ungeeignet. Vielmehr müsste die Kostenfeststellung zugrunde gelegt werden.

„Als Basis für die Baukosten und die Bauzeiten wurden die Mittelabflusspläne zugrunde gelegt, wie sie in den Dateien „Anlagen 8 bis 11 Mietobjekt 1 260106_neu.xls“ und „Anlagen 8 bis 11 Mietobjekt 2 220206.xls“ hinterlegt sind.“

Die Kosten fließen jedoch nicht in die Berechnung ein, da durch die Stadt Witten die Gesamtinvestitionskosten im Rahmen der langfristigen Finanzierung getilgt werden. Vielmehr werden die Mittelabflusspläne zur Vollständigkeit mitgeführt. Von Bedeutung sind die Kosten der Bauphase direkt bei der Berechnung des PSC.“

(1), 3.2.1: Kosten der Erstinvestition: Baukosten und Bauzeit

Mittelabflusspläne besagen nur, dass die STRABAG-Tochter Geld bekommen hat. Wie viel davon in den Bau gesteckt wurden, ist nicht ausgesagt. Offenbar ist jedoch nach wie vor unbekannt, wie viel der Bau tatsächlich gekostet hat. Da diese Summe Basis für die noch bedeutend höheren Beträge des Bauunterhalts ist, ist dringend anzuraten, sich hier Gewissheit zu verschaffen.

Der vorliegende zieht die Mittelabflusspläne nicht zur Berechnung der Baukosten heran, sondern bezieht sich auf einen theoretischen Wert. Abgesehen davon, dass diese Berechnung nicht nachvollziehbar ist, muss auch hier die Kostenfeststellung zugrunde gelegt werden.

5.4.11 Bauunterhalt zu hoch angesetzt

Der Ansatz von 2% („dauerhafter Werterhalt“) anstelle des nach der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) üblichen von ca. 1,2% führt zu immensen Bauunterhaltskosten. Statt 22 Millionen Euro müsste die Stadt Witten nach KGSt nur etwa 13 Millionen Euro aufwenden. Bis Ende 2012 hätten die privaten Auftragnehmer demnach über sechs Millionen Euro allein in den Bauunterhalt stecken müssen. Eine Angabe zu den tatsächlichen Bauunterhaltsmittelflüssen fehlt jedoch. Geld an den privaten Auftragnehmer zu bezahlen, sichert allein noch nicht, dass diese Gelder tatsächlich vollständig und werterhaltend investiert werden und am Ende in den Schulen als Wert stecken. Das könnte nur ein detailliertes Vertragscontrolling sowie eine echte, kritische Evaluation zeigen.

5.4.12 Controlling

„Die Kosten, welche der Stadt Witten für Controlling im Rahmen der Bauphase entstehen, werden bei der PPP-Variante mit 50.000€ p.a. angesetzt.“

(1), PPP: 3.2.1 Kosten der Erstinvestition

Diese Kosten sind bereits angefallen. Da die Position in der Verwaltung angefallen ist, muss die sie im Haushalt abgebildet sein. Anstelle einer Schätzung sind daher die tatsächlichen Kosten gemäß Kostenfeststellung einzusetzen.

5.4.13 Anmietung zusätzlicher Räume ab Juli 2009

„Die Kosten für die Anmietung zusätzlicher Räume werden in beiden Szenarien betrachtet, da diese durch die ab Juli 2009 erfolgte Einführung der Ganztagesbetreuung notwendig wurden.“

(1), 2 Aufgabenstellung

*„Zudem wurden auch Kosten die durch die **Anmietung zusätzlicher Räumlichkeiten** mit in die Berechnung eingebracht und berücksichtigt. Diese Kosten fallen der Stadt Witten seit Juli 2009 an und wurden ursprünglich nicht im Projekt berücksichtigt.“*

(1), PSC: 3.1.3 Betriebskosten der Objekte

Tatsächlich lag der Einführung der Ganztagesbetreuung eine Gesetzesänderung zugrunde, die nicht zwingend zusätzliche Räume sondern vielmehr eine Änderung des Raumkonzepts erforderlich machte. Die entsprechenden vertraglichen Regelungen im vorliegenden Fall sind infolge der Geheimhaltung der Verträge nicht bekannt. PPP-Verträge sind hinsichtlich solcher Änderungen enorm unflexibel. Gerade Gesetzesänderungen werden als ein Risiko angesehen, das in der Einfluss-Sphäre der öffentlichen Hand liegt. Soll die Vergleichbarkeit gewährleistet werden, ist deswegen zu prüfen, ob nicht mit Hilfe von Umbauten und Nutzungsänderungen der bestehenden Räume eine Anmietung zusätzlicher Räume und die damit verbundene langfristigen Kosten (abzüglich der einmaligen Investitionskosten) hätte vermieden werden können.

5.5 Fehlende Evaluation von offizieller Seite

Der Text (1) ist definitiv keine Evaluation des Projekts. Um die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens bewerten zu können, ist jedoch eine sorgfältige Evaluation erforderlich. Eine solche Evaluation bedarf der Erhebung der tatsächlich angefallenen Kosten, der tatsächlich vereinbarten Regelungen und eine aktualisierte, realistische Einschätzung der als Vergleichswert hinzuzuziehenden theoretischen Kosten bei Eigenerbringung. Dazu wird empfohlen, mindestens die folgenden drei Stellen anzufragen.

5.5.1 Evaluation über Vertragscontrolling der Stadt Witten

Die Stadt Witten hat offenbar eine Stelle für das Vertragscontrolling der PPP-Verträge eingerichtet. Von dieser Seite müsste eine detaillierte, transparente und nachvollziehbare Evaluation des Projekts hinsichtlich der tatsächlich angefallenen Kosten und der tatsächlich vereinbarten Regelungen erbracht werden.

5.5.2 Überprüfung des PSC durch den Landesrechnungshof

Werden die Angaben zum PSC vom Text (1) weitgehend zutreffend wiedergegeben, so kann daraus abgelesen werden, dass die Berechnung des PSC bereits seitens der Beratungsfirmen Private Sector Participation Consult GmbH (PSPC) und die Luther Menold Rechtsanwaltsgesellschaft mbH in Frage gestellt werden müssen. Empfohlen wird eine Überprüfung durch den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen.

5.5.3 Auswertung des NRW-Pilotprojekts „PPP Schulen Witten“

Das PPP-Projekt „Schulen Witten“ war Pilotprojekt des Landes Nordrhein-Westfalen:

„NRW-Finanzministerium begleitet und bezuschusst das Projekt. Nachdem sich die Stadt im Juli 2002 beim NRW-Finanzministerium um Teilnahme am Modellversuch beworben hatte, wurde das Vorhaben nach einigen Vorgesprächen zu den Realisierungschancen verschiedener Varianten im Oktober 2002 in das Projekt des Landes aufgenommen, ein Zuschuss zu den Beraterkosten gewährt und von der PPP-Task Force beim Finanzministerium fachlich begleitet.“

http://www.ppp.nrw.de/oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilungen/a_pressemitteilung.pdf

Es kann erwartet werden, dass der Einsatz öffentlicher Gelder des Landes verantwortlich erfolgt. Ein Pilotprojekt, das nicht ausgewertet wurde, wäre eine unzulässige verdeckte Förderung.

5.5.4 Abgleich mit der Bedarfsplanung

Die Rechnungshöfe weisen auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Bedarfsplanung hin (siehe auch Kapitel 4.4). So ist im Fall der beiden Schulen in Witten zu klären, ob ein von der Schulaufsicht genehmigtes Raumprogramm und eine hinreichend konkrete Belegungsplanung für die nach der Sanierung in den Bestandsgebäuden unterzubringenden Raumnutzungen vorlag.

Es ist auch zu klären, ob mit der Änderung der Gesetzeslage zur Gesamtschule eine Aktualisierung erfolgte. So ist denkbar, dass die Gesetzesänderung so wesentlich war, dass eine außerordentliche Kündigung der PPP-Verträge im Rahmen eines Wegfalls der Geschäftsgrundlage geboten ist.

Auch im Falle des Rathauses Witten ist eine belastbare Bedarfsermittlung einzufordern. Sollte diese nicht vorgelegen haben, ist sie zu erstellen. Dabei sind alle städtischen Verwaltungen mit den zugehörigen Arbeitsplätzen und den weiteren Nutzungen einzubeziehen. Hinsichtlich der sich ergebenden Investitionsnotwendigkeiten ist eine Prioritätenliste anzufertigen.

6 Rathaus Witten, Sanierung und Erhöhung der Anzahl der Büroarbeitsplätze

6.1 Grundfrage 1: Ist diese Form der Rathaussanierung an sich sinnvoll?

Es kommt nicht selten vor, dass die Diskussion "PPP oder konventionell?" die Frage überdeckt, ob die betreffende Maßnahme an sich sinnvoll ist. Diese Frage scheint auch im vorliegenden Fall nicht geklärt. Von außen betrachtet mutet das Projekt fragwürdig an: Die Stadt Witten hat seit 90 Jahren ein Rathaus, seit 60 Jahren den zugehörigen Anbau. Beide Gebäude sind im Grunde intakt, bedürfen jedoch der stets in größeren Zeitabständen erforderlichen Sanierungsmaßnahmen. Zudem steht aus ökologischen und ökonomischen Gründen eine energetische Sanierung an.

Nun soll jedoch diese verhältnismäßig kleine und keineswegs ungewöhnliche Maßnahme zu einem gigantischen, finanziell und denkmalpflegerisch riskanten Umbau erweitert werden. Einzige Motivation ist die Hoffnung, dadurch auf sehr lange Sicht Mietkosten einsparen zu können. Dazu soll die Stadt jedoch Verpflichtungen von sage und schreibe über 70 Millionen Euro eingehen, und es ist noch nicht einmal gesichert, dass daraus nicht 100 Millionen oder mehr werden. Der erhofften und durchaus noch nicht schlüssig belegten Einsparung stehen erhebliche finanzielle Risiken gegenüber. Diese ergeben sich insbesondere aus dem engen Zeitplan, aber auch aus dem Auftreten als Investor für fremdvermietete Büroimmobilien. Dazu kommen Risiken, die nicht unmittelbar kostenwirksam quantifizierbar sind, aber doch eine enorme Relevanz für die Allgemeinheit haben:

- Sollen Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut und durch "Dumping-Jobs" des privaten Bieters ersetzt werden?
- Soll der Denkmalschutz ökonomischen Erwägungen geopfert werden?
- Soll das Rathaus als Sitz und Hort der kommunalen Selbstverwaltung künftig 30 Jahre lang in fremde Hände gegeben werden?
- Soll man sich an der zunehmenden Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge, an der Umwandlung der Daseinsvorsorge in handelbare Finanzprodukte aktiv beteiligen?
- Soll man einen Großteil des städtischen Auftragsvolumens der kommenden 30 Jahre an einen Großkonzern (gegebenenfalls mit Sitz in Spanien oder in Luxemburg) und nicht mehr an den regionalen Mittelstand vergeben?

Zunächst ist deswegen einzufordern, die ergebnisoffene Prüfung fortzusetzen. Es wird dazu empfohlen, vorrangig vor den Kosten einen Kriterienkatalog zu entwickeln, der dann für alle drei Anforderungen (Sanierung/energetische Sanierung/Kostenreduktion Miete bzw. Betrieb) einzeln nach "+" bzw. "-" abgearbeitet werden kann.

Anforderung 1: Das Gebäude muss saniert werden. Dabei geht es um eine Grundsanierung, da sich in der Vergangenheit aufgeschobene Maßnahmen aus dem Bauwerksunterhalt aufgestaut haben.

„Insgesamt ist allerdings die Mehrheit der Bauteile am Ende ihrer Lebensdauer angekommen und zu ersetzen“ (2), 10.2 Situation

Anforderung 2: Es hat sich der Standard der energetischen Ausstattung und des nachhaltigen Betriebs geändert. Das Gebäude soll daher auch eine energetische Sanierung erfahren.

„Das Rathaus (Marktstr. 16) besteht aus dem Hauptgebäude (Altbau – Baujahr 1922 - 1927) und einem Anbau (Neubau – Baujahr 1950 - 1951), der in den 50er Jahren erstellt wurde.“
ebd.

Anforderung 3: Das Gebäude fasst derzeit 350 MitarbeiterInnen, das sind jedoch nicht alle Angestellten der Stadt. Ca. 150 weitere sind in einem angemieteten Gebäude (technisches Rathaus in der Annenstraße) untergebracht. Die Miete für diese Arbeitsplätze wird als zu hoch angesehen. Es wird daher vorgeschlagen, durch Verdichtung im denkmalgeschützten Rathaus diese 150 Arbeitsplätze zu schaffen.

„Im Rathaus stehen 14.000 m² für 358 Mitarbeiter (Stand September 2011) zur Verfügung.“

„Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass mit einer verdichteten Planung, die hochwertige Arbeitsplätze enthält, ca. 500 Mitarbeiter untergebracht werden können.“ (2), 10.5

Im Kriterienkatalog sollten mindestens die folgenden Fragen enthalten sein:

- Erfüllt die Maßnahme die elementaren Aufgaben der Kommune im Rahmen der Daseinsvorsorge?
- Liegt die Maßnahme hinsichtlich der Dringlichkeit und hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung vor anderen anstehenden elementaren Aufgaben?
- Liegt ein ausgearbeiteter und qualifizierter Bedarfsplan vor?
- Widerspricht die Erfüllung einer Anforderung der Erfüllung einer der anderen Anforderungen? (z.B. ökologisch kontraproduktive Entkernung versus energetische Sanierung: Eine Verdichtung wie vorgeschlagen erfordert erhebliche Abriss- und Umbaumaßnahmen. Diese Maßnahmen verursachen maßgebliche Emissionen und verbrauchen Energie und Rohstoffe, eigentlich noch intakte Bausubstanz muss Jahrzehnte vor ihrem erforderlichen Rückbau weggeworfen bzw. recycelt werden. Dennoch wird durch so einen Umbau bei weitem noch kein Niedrig-Energie-Standard zu schaffen sein. Es sollte daher im Zuge einer Ökobilanz der Umbaumaßnahme geprüft werden, ob die Umbaumaßnahme bezogen auf die Restlebensdauer des Altbaus und unter Berücksichtigung von Emissionen und Energieverbrauch ökologischer ist als z.B. ein Neubau oder die Einmietung in einem energetisch hochwertigen Neubau.)
- Ist die konkret vorgeschlagene Maßnahme zur Erfüllung einer Anforderung innerhalb der Kategorie alternativlos bzw. das erwiesene Optimum? (Wurden z.B. Varianten wie eine maßvolle Verdichtung ohne nennenswerte Umbauten, alternative Mietstandorte, Nachverhandlungen bezüglich der Miethöhen oder ein Neubau qualifiziert geprüft?)

Bei Hinzuziehung externer Beratung hinsichtlich der Bewertung der Kriterien sollte für jeden Berater extra geprüft werden: Wurde im Wettbewerb vergeben? Ist auszuschließen, dass der Berater Eigeninteressen an einer bestimmten Variante hat? Hat die Stadt mit diesem Berater in der Vergangenheit positive Erfahrungen gemacht? Ist eine der Fragen mit "nein" zu beantworten, sollte die entsprechende "+" bzw. "-" -Bewertung nur eingeschränkt mit in Betracht gezogen werden, kenntlich zu machen z.B. durch "(+)" oder "(-)".

6.2 Grundfrage 2: Ist der zugrunde gelegte Zeitplan realistisch?

Geht man davon aus, dass die Grundfrage 1 dahingehend beantwortet wird, dass eine Sanierung, eine energetische Sanierung und ein Umbau zur Mietkostenreduktion gewünscht wird, stellt sich im weiteren die Frage, ob die dritte der Anforderungen im vorgesehenen Zeitplan realistisch und kostensicher umsetzbar ist.

Das Projekt ist enorm zeitkritisch. Ist das umzubauende Rathaus Ende 2018 nicht bezugsfertig, verwandelt sich der anvisierte Einsparvorteil in einen enormen Kostennachteil. Es stehen dann 500 Angestellte buchstäblich über Nacht auf der Straße: Das technische Rathaus ist gekündigt und wird vom Eigentümer vermutlich anderweitig vermietet. Die für die Bauzeit umgesetzten MitarbeiterInnen können nicht an ihre Arbeitsplätze zurück, müssen möglicherweise aber ihre

zwischengemieteten Räume verlassen. Mit enormem Zeitdruck und hohen Kosten müssen neue Zwischenlösungen gefunden werden, die Verwaltungstätigkeit wird durch Mehrfach-Umzüge blockiert und möglicherweise dauerhaft beschädigt (Verlust von Unterlagen). Der Stadt drohen in der Folge Schadensersatzansprüche, in anderen Fällen kann sie ihre Interessen nicht fristgerecht wahren und erleidet Vermögensschäden.

Wird einer Fristüberschreitung mit Blick auf 2018 durch den Kauf der Objekte in den Annenstraße vorgebeugt, können zwar ca. 150 Beschäftigte auch über das anvisierte Datum zunächst an ihrem Arbeitsplatz verbleiben, es entstehen jedoch erhebliche andere Risiken.

6.2.1 Denkmalschutz

"Seit 04.09.1985 besteht Denkmalschutz für die innere und äußere Architektur."

(2), 10.2 Situation

„Die reglementierenden Faktoren für die Planung waren Aspekte des Denkmalschutzes und Brandschutz. Hinsichtlich der reglementierenden Aspekte wurden die entsprechenden Ämter einbezogen, um eine realisierbare und wirtschaftliche Lösung zu bestätigen.“ (2), 10.5

Bauen im Bestand birgt an sich schon zahlreiche Unvorhersehbarkeiten. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sieht deswegen bei ansonsten gleichen Bedingungen 20 bis 80 Prozent höhere Kosten vor (als sogenannter Umbauschlag):

„§ 35 Leistungen im Bestand: (1) Für Leistungen bei Umbauten und Modernisierungen kann für Objekte ein Zuschlag bis zu 80 Prozent vereinbart werden. Sofern kein Zuschlag schriftlich vereinbart ist, fällt für Leistungen ab der Honorarzone II ein Zuschlag von 20 Prozent an.“

http://www.hoai.de/online/HOAI_2009/HOAI_2009.php#35

Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, dass zwischen ursprünglicher Planung und gebautem Endzustand auf zahlreiche im Bestandsbau vorgefundene Entitäten eingegangen werden muss. Das können beschädigte Materialien, gesundheitsgefährdende Substanzen oder Fehler in der ursprünglichen Planung sein, die nun korrigiert werden müssen. Diese Maßnahmen verursachen nicht nur höhere Kosten, sondern erfordern auch zusätzliche Zeit. Das Risiko für solche Zusatzmaßnahmen trägt stets der Bauherr. Der Auftragnehmer kann dergleichen in seinem Angebot nicht einkalkulieren, da es sich um für ihn unsichtbare Mängel oder Besonderheiten des Bestandsbaus handelt. Selbst wenn er vor der Angebotserstellung eine vollständige Bestandsaufnahme mit Aufmaß und Materialprobenentnahme vornimmt - was sehr teuer und deswegen unüblich ist -, verbleiben Besonderheiten des Bestandsbaus, die erst im Zuge der Baumaßnahme offenbar werden, z.B. weil sie erst im Zuge von Abbrucharbeiten sichtbar oder wirksam werden.

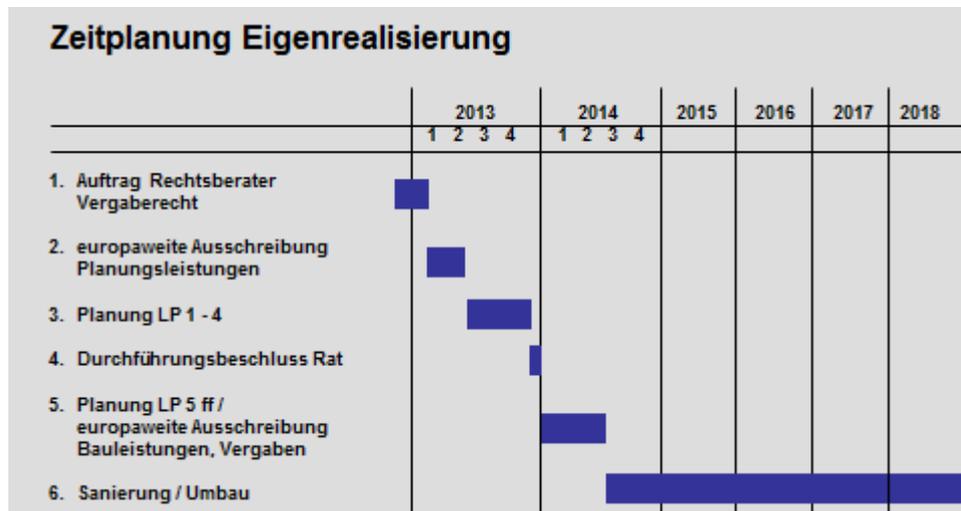
Besteht nun Denkmalschutz wie im vorliegenden Fall, so ist bei jeder aufgefundenen Besonderheit im Zuge der Baumaßnahme die für den Denkmalschutz zuständige Behörde einzuschalten. So ist z.B. abzuwägen, ob und wie eine Wand oder Fassade, deren Erhalt Bedingung für die Baugenehmigung war, auch unter den Bedingungen einer bisher unbekanntem Vorschädigung erhalten werden kann. In diesem Prozess bestehen erhebliche Interessenkonflikte zwischen dem Bauherrn, der möglichst geringe zusätzliche Erhaltungskosten tragen möchte, der bauausführenden Firma, die Kosten infolge Umplanung und Baustillstand nicht tragen möchte und der Denkmalpflege, die verhindern möchte, dass die zu schützenden kulturellen Inhalte der Bausubstanz im Zuge des Baufortschritts Schritt für Schritt ökonomischen Zwängen geopfert werden. Ein simpler „Einbezug“ im Vorfeld einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist hier alles andere als ausreichend oder gar abschließend zu betrachten. Die erforderlichen Abstimmungsprozesse können dementsprechend viel Zeit in Anspruch nehmen.

Im vorliegenden Fall ist eine sehr weitreichende Umgestaltung der denkmalgeschützten Innenräume vorgesehen, das Risiko einer bedeutenden Verlängerung geplanter Planungs- und

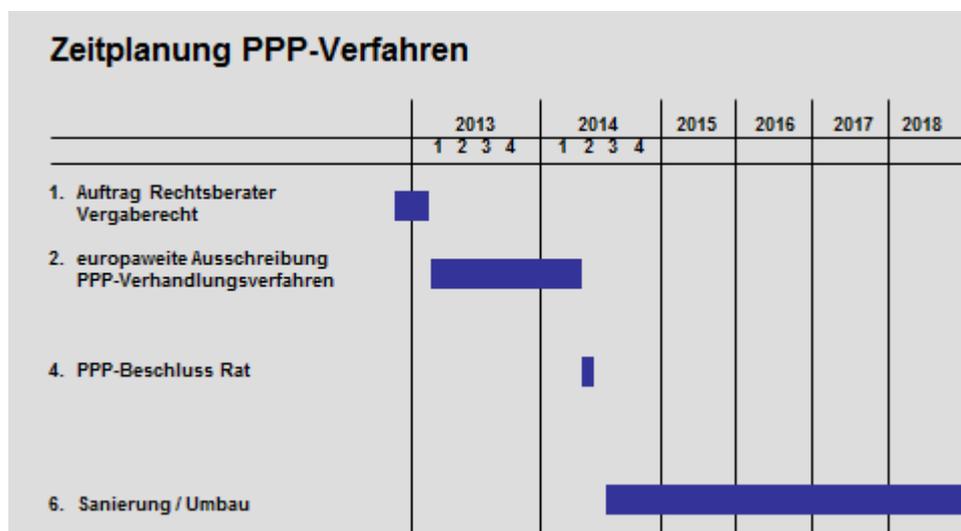
Bauabläufe ist als hoch bis sehr hoch einzuschätzen.

6.2.2 Lange Dauer der PPP-Ausschreibung verschlingt das Zeitpolster

PPP hat – insbesondere bei europaweiter Ausschreibung – eine enorm lange Verfahrensdauer allein für die Ausschreibung. Diesem Umstand trägt Dokument (9) Rechnung:



In Dokument (2) ist kein Zeitplan enthalten. Eine Risikobewertung hinsichtlich Bauverzug und anderer möglicher Verzögerungen fehlt. Gerade diese Risiken sind jedoch elementar und können, sofern sie wirksam werden, Effizienzgewinne durch Einbezug privater Partner in Bau und Betrieb um ein Vielfaches überschreiten.



Aus der Präsentation wird deutlich, dass im Falle einer PPP-Ausschreibung frühestens im 3.Quartal 2014 mit der Planung begonnen wird – ein Jahr später als bei konventioneller Ausschreibung. Die Planungsdauer selbst wird auf ein Jahr geschätzt. Beide Schätzungen sind, vorsichtig ausgedrückt „ambitioniert“. In jedem Fall aber beginnen die ersten Bauleistungen im Falle einer Vergabe per PPP nicht vor Mitte 2015. Deutlich realistischer erscheinen ein Vergabezeitpunkt Ende 2014 und ein Baubeginn nach anderthalbjähriger Planungsdauer, also Mitte 2016.

Es wird dringend empfohlen, zunächst eine realistische Risikobewertung für das enorm zeitkritische Vorhaben zu erstellen. Dazu muss von der PPP-Task-Force NRW oder alternativ von der ÖPP Deutschland AG eine Liste bisheriger Altbau-PPP-Projekte angefordert werden, die die Dauer vom (Rats-)Beschluss bis zur Vertragsunterzeichnung ausweist, um die Dauer der PPP-

Ausschreibung realistisch einschätzen zu können. Für den Rathaus-Altbau ist eine detaillierte Bestandsanalyse hinsichtlich der Bausubstanz, der vorhandenen Materialien und der vorhandenen technischen Bestandsunterlagen vorzunehmen, mit deren Hilfe das Risiko von terminkritischen Bauleistungen in dem denkmalgeschützten Gebäude besser bewertet werden kann.

6.2.3 Widerstand von Bevölkerung und Beschäftigten zu erwarten

PPP-Projekte sind in der Bevölkerung umstritten. 2012 verhinderten die BürgerInnen Frankfurts a.M. ein PPP-Projekt im Volumen von über einer halben Milliarde Euro. In Niedersachsen wurde das Thema Autobahnprivatisierung per PPP zum Thema im Wahlkampf, ein geplantes A7-PPP-Projekt wurde in der Folge gestoppt. Es ist damit zu rechnen, dass Informationsbegehren, Bürgerbegehren und Klagen von BürgerInnen das Verfahren bedeutend verzögern.

Auch der Personalrat muss beteiligt werden. Es sind alle Arbeitsplätze (räumlich) sowie einige Stellen betroffen. Es müssen ca. 350 Beschäftigte für die Zeit der Umbaumaßnahme umgesetzt werden. Auch für die Bedingungen der Arbeitsplätze der Zwischennutzung besteht Beteiligungspflicht. Die Beteiligung könnte durchaus aufschiebende Wirkung haben. Die Beteiligung des Personals ist in der Zeitschiene gar nicht einkalkuliert.

6.3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung Assmann Beraten + Planen

Von der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (hier Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) liegt nur der 44-seitige Schlussbericht vor. Das vergebene Ziel ist ambitioniert:

„Dabei hat ASSMANN BERATEN + PLANEN das Ziel, nicht nur die Vorteilhaftigkeit oder Nachteiligkeit der bisherigen Bauunterhaltsstrategie zu bestätigen, sondern darzustellen, in welcher Ausprägung eine Sanierung sinnvoll ist. Somit nicht nur ob, sondern wie eine wirtschaftliche Lösung aussieht.“

(2), 10.3 Aufgabenstellung

Allerdings wird in dieser Zielstellung bereits eine unguete Verquickung verschiedener Beratungsleistungen deutlich. Im Interesse der Stadt Witten liegt es, möglichst bis zum Ende der Bedarfsplanung in technischer und in ökonomischer Hinsicht ergebnisoffen beraten zu werden. Das Gutachten von Assmann erfüllt auch nach eigener Aussage diesen Anspruch nicht.

Der angegebene Effizienzvorteil ist in Frage zu stellen. Der Text (2) enthält zahlreiche Grundannahmen, die zu hinterfragen sind. So sind die Auswirkungen der Forfaitierung mit Einredeverzicht nicht berücksichtigt und andere spezifische Risiken der öffentlichen Hand bei PPP vernachlässigt.

Nachfolgend werden weitere zu problematisierende Punkte des Textes (2) exemplarisch aufgeführt. Dabei besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit, vielmehr lässt der vorgegebene Zeitrahmen in vielen Punkten nur ein Anreißen der betreffenden Problematik zu. Es wird empfohlen, das Gutachten (möglichst auch mit den derzeit nicht öffentlichen Teilen 1 bis 9) in seiner Gänze kritisch untersuchen zu lassen.

6.3.1 Mögliche Interessenkonflikte nicht offen gelegt

Assmann B+P sind keine unabhängigen Gutachter. Sie haben Aussicht auf (sehr) gute Geschäfte, wenn das Projekt im Rahmen von PPP zustande kommt. Dann können sie vom ganzen Volumen (ca. 45 Millionen Euro) profitieren und nicht nur vom Investitionsvolumen.

Assmann B+P sind als Berater nicht die einzigen, die versuchen, die öffentliche Hand zur Privatisierung ihres künftigen Auftragsvolumens im Rahmen von PPP zu bewegen. Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht zu PPP bereits 2011 festgestellt, dass "die Grenze zwischen Beratung und Lobbying teilweise fließend ist."

Sicher nicht hinreichend, aber aufschlussreich wäre es, Assmann B+P um eine Erklärung zu bitten, nicht für einen der Bieter tätig zu werden. In einem zweiten Schritt müsste so eine Erklärung für weitere Beratungsaufträge mit einer Strafzahlung im Falle der Abweichung bewehrt werden. Die Verwaltung ist zu fragen, warum ein derartiger Ausschluss von möglichen Interessenkonflikten nicht im Zuge der Vergabe des Beratungsauftrags erfolgt ist.

6.3.2 Lebenszyklus

„In jedem Fall wird die Sanierung aller Bauteile in den Betrachtungsraum (25-50 Jahre) fallen.“

(2), 10.8.2

Der Betrachtungsraum (bis 50 Jahre) steht im Widerspruch zur maximal möglichen PPP-Vertragsdauer von 30 Jahren. Tatsächlich beträgt die maximale Lebensdauer öffentlicher Gebäude sogar 80 Jahre und mehr, wie das 90 Jahre alte Rathaus eindrücklich belegt. Was hier fälschlicherweise Lebenszyklus genannt wird, ist somit zum einen hinsichtlich der eigenen Aussagen inkonsistent und behandelt zum anderen nicht den für die öffentliche Hand bedeutsamen Zeitraum, sondern nur den für den privaten Partner relevanten Zeitabschnitt davon.

6.3.3 Zinssatz für die Finanzierung der Eigenrealisierung viel zu hoch angesetzt

Im Vergleich dazu hat die Eigenrealisierungsvariante 6.165.356 Euro Finanzierungskosten (ohne Kassenkredit), die PPP-Variante 5.733.781 Euro (S. 18). Diese Annahme erscheint enorm unrealistisch. Es sind keine Fälle bekannt, in denen bei PPP die Finanzierungskosten niedriger sind als die der öffentlichen Hand. Hingegen sind zahlreiche Fälle und auch zusammenfassende Auswertungen bekannt, bei denen allein die Finanzierungskosten der privaten Bieter 20 bis 40% höher lagen als die der öffentlichen Hand.

Auf eine detaillierte Zinsberechnung wird an dieser Stelle verzichtet, es wird auf die Beispielrechnung in Kapitel 5.4.2 verwiesen. Der Finanzausschuss des britischen Unterhauses hat 2011 den systematischen und gravierenden Zinsnachteil von PPP (dort: PFI, Private Finance Initiative) wie folgt zusammengefasst:

„Assuming that PFI does not deliver efficiencies in construction, maintenance and/or services then, for the same present value of finance-related payments, the government could have secured 71% more investment by borrowing on its own account.“

„Sofern sich das PPP-Modell bei Bau, Instandhaltung und/oder Leistungserbringung nicht als effizienter erweist, hätte der Staat für denselben Kapitalwert der Finanzierungsaufwendungen 71 % mehr Investitionen vornehmen können, wenn er Gelder auf eigene Rechnung aufgenommen hätte.“ (Übersetzung: Übersetzungsdienst des dt. Bundestags)

(31), Box 1: Private finance comparison with public finance – worked example

“The price of finance is significantly higher with a PFI. The financial cost of repaying the capital investment of PFI investors is therefore considerably greater than the equivalent repayment of direct government investment. We have not seen evidence to suggest that this inefficient method of financing has been offset by the perceived benefits of PFI from increased risk transfer. On the contrary there is evidence of the opposite.“

„Die Finanzierung einer PPP ist erheblich teurer. Die Kosten für die Rückzahlung der Aufwendungen an die PFI-Investoren sind daher erheblich höher als bei der Tilgung entsprechender direkter staatlicher Investitionen. Wir haben keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Nachteile dieser ineffizienten Finanzierungsmethode durch die angeblichen Vorteile der PPP in Form einer verstärkten Risikoübertragung aufgewogen würden. Es gibt vielmehr starke Belege für das Gegenteil.“ (Übersetzung: Übersetzungsdienst des dt. Bundestags)

(31), Value for money

6.3.4 Risiko Mietausfall vernachlässigt

Im Zusammenhang mit dem Text steht eine Präsentation von Assmann B+P (8). Darin wird der Kauf des technischen Rathauses in die Planung einbezogen:

"Um langfristig die Mieten für das technische Rathaus einzusparen wird der Kauf der Mietobjekte Annenstr. 111b und Annenstr. 113 vorausgesetzt (Szenario 1) bzw. betrachtet (Szenarien 2 bis 3)." (8), Seiten 10 bis 12

Wird das umgesetzt, so verwandelt sich die heute bestehende Unterkapazität (Arbeitsplätze müssen angemietet werden) 2019 in eine Überkapazität (Arbeitsplätze müssen vermietet werden). 150 Angestellte ziehen dann in das neu sanierte Rathaus, das dann ehemalige technische Rathaus muss von der Stadt anderweitig vermietet werden. Ein Auftreten als Vermieter von Büroflächen steht im Widerspruch zum primären Daseinsvorsorgeauftrag für steuergeldfinanzierte Investitionen. Zudem entsteht der Stadt Witten das beträchtliche Risiko, überhaupt eine angemessene Anschlussvermietung für die Immobilie zu erreichen.

6.3.5 Risiko Personalbeteiligung vernachlässigt

Die wesentlichen Einsparbehauptungen betreffen die Reduktion von Personalkosten in den Bereichen "Gebäudemanagement", "Verwaltungsaufgaben" und "arbeitsplatzbezogene Sachkosten". Hier wird davon ausgegangen, dass ab 2015 ca. 266.000 Euro jährlich eingespart werden können. (Eigenrealisierung: -8.089.937 Euro, PPP: -2.402.094 Euro, ab 2015 ca. 266.000 Euro jährlich). Das ganze Projekt steht und fällt jedenfalls mit Stellenabbau im öffentlichen Dienst. Die betroffenen Beschäftigten werden sich vermutlich zur Wehr setzen. Dem Personalrat müssen erhebliche Mitspracherechte eingeräumt werden, die sich an vielen Stellen auf die kalkulierte Wirtschaftlichkeit auswirken.

6.3.6 Transaktionskosten nicht berücksichtigt

Es fehlen weitere Kostenbestandteile der PPP-Variante. Unterstellt man, dass der PSC zutreffend prognostiziert wurde – tatsächlich ist er viel zu hoch – reichen bei dem enorm geringen errechneten Kostenvorteil die folgenden Unvorhersehbarkeiten aus, um diesen Vorteil aufzuzehren:

- Remanenzkosten, d.h. die Stellen können nicht sofort abgebaut werden, Abfindungen oder vorgezogene Pensionen sind zu zahlen.
- Wiederaufbau der Verwaltungsbereichs nach 30 Jahren. Um die Immobilie und ihren Betrieb wieder zu übernehmen, müssen die Stellen, die zu 2015 abgebaut werden, bis spätestens 2039 wieder aufgebaut werden. Andernfalls ist die Stadt erpressbar, der private Betreiber (dann möglicherweise ein Infrastrukturinvestment-Fonds mit Sitz im Ausland) kann eine Fortsetzung des Betriebs zu deutlich höheren Kosten verlangen.
- Zusätzliche Vertragscontrolling-Kosten im Vor- und Nachgang der Wiederübernahme nach 30 Jahren. Hintergrund: Das eingeplante Vertragscontrolling kann (bestenfalls) die Einhaltung der Bedingungen für den Betrieb überwachen. Die Prüfung, ob die Infrastruktur und ihre Dokumentation zum Übergabezeitpunkt im vereinbarten Zustand ist, bedarf eines erheblichen zusätzlichen Personaleinsatzes. Kommt es zu festgestellten Mängeln, sind die Nachbesserungen zu begleiten.
- Kosten für die wirtschaftliche Beratung. Diese sind zumeist ganz erheblich, siehe auch 5.4.11.
- Kosten für die Bieterentschädigung sowie für Gerichtskosten zur Abwendung von Forderungen nicht berücksichtigter Bieter.
- Kosten für die Angebotserstellung bei den Bietern. Laut Aussage des Vertreter des

deutschen Bauhauptgewerbes in der Bundestagsanhörung am 24.10.2012 liegen diese Kosten pro Bieter im sechs- bis siebenstelligen Bereich. Es ist zu befürchten, dass sich ohne eine zumindest teilweise Entschädigung für die Angebotserstellung kein ausreichender Wettbewerb einstellt.

- Kosten in der Verwaltung durch die PPP-Ausschreibung. Da bei PPP die Ausschreibung der Aufträge für Wartung, Instandhaltung Betrieb und Verwertung für die kommenden 30 Jahre auf einen Schlag erfolgt, sind erhebliche zusätzliche juristische und administrative Anstrengungen zu leisten, um gegenüber der konventionellen und somit sukzessiven Ausschreibung keinen finanziellen Nachteil zu erleiden. Diese Zusatzleistung ist unter anderem am Umfang der Unterlagen für die Ausschreibung ablesbar. Im Fall der PPP-Ausschreibung für 72,5 km Autobahn (A1 vom Bremer Kreuz bis zum Autobahndreieck Buchholz) betragen die Ausschreibungs-Unterlagen nach Aussage des Bundesrechnungshofs 155 Leitz-Ordner. Der (nichtöffentliche) Vertrag soll nach einem Bericht des NDR („Todesfalle Autobahnbaustelle“ – NDR Markt vom 09.11.2009 20:15 Uhr) 36.000 Seiten umfassen. Das Projektvolumen lag bei ca. 650 Millionen Euro, dem zehnfachen des vorliegenden Projekts. Geht man von linearen Zusammenhängen aus, ist mit Ausschreibungs-Unterlagen im Umfang von 15 Leitz-Ordnern und einem Vertragswerk im Umfang von 3.600 Seiten zu rechnen.
- Kosten für die juristische Beratung in der Phase der Vertragsausarbeitung.
- Kosten für Rechtsstreitigkeiten im Vertragszeitraum. PPP-Verträge müssen die Entwicklungen, die ansonsten im Verlauf von 30 Jahren sukzessive angepasst würden, soweit irgend möglich antizipieren. Je länger die Laufzeit und je umfangreicher das Vertragswerk, umso größer ist das Risiko, dass Dinge nicht geregelt wurden oder getroffene Regelungen sich als mehrdeutig erweisen.

Die PPP-Kostenaufstellung ist derart unvollständig, dass die getroffene Aussage für eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens wertlos ist.

7 Verwaltungsvorlage Nr. 0647/V 15, 13.11.2012

Die Vorlage (3) kann im Rahmen des vorgegeben Zeitbudgets nicht detailliert kommentiert werden. Es wird nur auf einen zentralen Widerspruch hingewiesen, der die beiden hauptsächlich betrachteten Dokumente (1) und (2) betrifft. In der Vorlage heißt es dazu:

„Gegenüber der Variante "Eigenrealisierung" geht die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Büros ASSMANN BERATEN + PLANEN GmbH darüber hinaus von einer weitergehenden Vorteilhaftigkeit von pauschal 7 % bei einer Realisierung des Sanierungsvorhabens im Rahmen eines PPP-Verfahrens aus. Dieser pauschalierte Ansatz entspricht den Ergebnissen einer unabhängigen Evaluierung des Wittener PPP-Modells für das Schiller-Gymnasium und die Adolf-Reichwein-Realschule durch die Technische Universität Bergakademie Freiberg (2011).“

Es wird hier die angenommene Vorteilhaftigkeit der Wittener PPP-Schulprojekte auch auf das Wittener Rathaus-PPP übertragen. Auch wenn die Vorteilhaftigkeit für die Schulen erwiesen wäre – was sie nicht ist – gibt es keinerlei Anhaltspunkt, dass die beiden Werte in irgendeiner Weise korrelieren. Auf die Bedeutung des Einzelnachweises weisen die Rechnungshöfe explizit hin:

„Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit eines ÖPP-Projekts in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein muss.“ (24), 5.2 Berechnung der Effizienzvorteile

Anders ausgedrückt: Eine nachgewiesene Vorteilhaftigkeit der Schulen von 15 % wäre nicht imstande, eine Nachteilhaftigkeit der Rathaussanierung von 25% zu verhindern.

8 Beispiele von PPP-Projekten im Bereich Schulen und Rathäuser

Es gibt eine stetig anwachsende Liste von PPP-Projekten, die teurer werden als erwartet oder später fertig werden (Elbphilharmonie Hamburg: statt 77 Millionen Euro jetzt 684 Millionen Euro. Der Betrag errechnet sich aus 575 Millionen Euro zuzüglich der gesetzlichen Mehrwertsteuer. Allein die Architekten erhalten 94 Millionen Euro). Auch von enormen Kostensteigerungen nach Beginn der Betriebsphase wird häufiger berichtet (z.B. Schulen Landkreis Offenbach). Bei einer dritten Kategorie von PPP-Projekten sind die Betreiber bereits insolvent. Nachfolgend werden exemplarisch je fünf PPP-Projekte aus dem Bereich Schulen und Rathäusern vorgestellt, um einen Eindruck davon zu vermitteln, dass PPP keineswegs eine Garantie gegen Kosten- und Terminüberschreitungen darstellt.

8.1 Bildungseinrichtungen

8.1.1 90 Schulen im Landkreis Offenbach

Mit allen 90 Schulen des Landkreises Offenbach ist es das größte Schul-PPP-Projekt in Deutschland. Die Investoren Hochtief und SKE (Vinci, Frankreich) sollen von 2005 bis 2020 sanieren und betreiben. Die PPP-Lösung sollte um 18,5 Prozent günstiger sein, bescheinigten für etwa 30 Millionen Euro die Berater wie BBD und Ernst & Young, die Kanzlei Freshfields, Bruckhaus, Deringer erhielt mindestens 7 Millionen. Durch Nachforderungen der Investoren stieg die Anfangsmiete von jährlich 52 Millionen Euro (2005) auf 73 Millionen Euro (2010). Die anfänglich vereinbarte Gesamtsumme aller Mieten würde sich so von 780 Millionen um 520 Millionen auf 1,3 Milliarden Euro erhöhen. Um die Mieten zahlen zu können, werden unter anderem einige hundert Arbeitsplätze in der Landkreisverwaltung abgebaut. Im benachbarten Landkreis Darmstadt-Dieburg werden 81 Schulen ebenfalls 15 Jahre lang für nur 455 Millionen Euro durch die öffentliche Hand saniert und betrieben, das sind pro Schule weniger als 40% der Kosten gegenüber dem Landkreis Offenbach.

8.1.2 Katharinenschule in Hamburg

Öffentliche Investitionsvorhaben werden verstärkt im Wege einer vertraglich geregelten und langfristig angelegten Kooperation mit privaten oder städtischen Unternehmen realisiert. Vor einer Entscheidung hierüber bedarf es einer Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls. Generelle Erwartungen zur Wirtschaftlichkeit reichen nicht aus. Zum Projekt Neubau der Katharinenschule in der HafenCity stellt der Hamburgische Rechnungshof fest: "Der RH hat die Errichtung der dreizügigen Ganztagschule als erstes Projekt im Hamburger Schulbau im Rahmen einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) mit Lebenszyklusansatz, begleitend geprüft. Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit wurde bisher nicht rechtzeitig vor der Beschlussfassung durchgeführt. Die geforderte Bürgerschaftsbeteiligung erfolgte am 29. Mai 2007, und erst gleichzeitig mit dieser wurde auch das Ergebnis der nachträglich durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt."

8.1.3 Alfons-Kern-Schule in Pforzheim

Die Stadt Pforzheim beschloss den Neubau einer gewerblichen Berufsschule für ca. 1.400 Schüler in einem PPP-Modell (Bau, Finanzierung und Betrieb) für 2009. Das Projektvolumen betrug 80 Millionen Euro. Die Stadtverwaltung erwartete eine Effizienzrendite von 12,9 Prozent.

Stadtrat Wolfgang Schulz hält eine Effizienzrendite in dieser Höhe dagegen für unwahrscheinlich: „Im Zuge der PPP-Entscheidung im Gemeinderat bezüglich der Alfons-Kern-Schule hatten wir damals als BiB-Aktivist in einem Offenen Brief im März 2008 und mit einem Bürgerantrag im April 2008 an die Gemeinderäte darauf hingewiesen, dass unseres Erachtens kein formgerechter

Wirtschaftlichkeitsvergleich für die Vorteilserwartung von angeblich 12,9% vorliege und die konventionelle Bauweise gegenüber der PPP-Variante ‚teuer gerechnet‘ wurde“, ließ er mitteilen. Ähnlich sah dies der Rechnungshof Baden-Württemberg der das Vorhaben kritisierte und einen Bau in öffentlicher Regie als kostengünstiger befand.

Seit der Fertigstellung im Jahr 2009 folgten verschiedene Nachforderungen seitens des PPP-Betreibers, der die Schule nun 30 Jahre lang betreiben soll. Die Kosten des Projekts erhöhten sich auf diese Weise noch einmal.

8.1.4 Duale Hochschule Heidenheim

Die Duale Hochschule in Heidenheim wurde in einer Bauzeit von 20 Monate neu errichtet. Für die bislang auf sechs Häuser verteilte Schule wurde von einer Tochter der Strabag AG in einem PPP-Modell für 67 Millionen Euro bis Oktober 2010 ein zentrales Gebäude gebaut. Die Strabag AG wird die Hochschule im Anschluss 20 Jahre lang betreiben.

Die laut Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erreichbare Effizienzrendite von 13% muss stark angezweifelt werden. So befindet etwa der Rechnungshof Baden-Württemberg: Es "ergibt sich bei der Berufsakademie Heidenheim ein geringer Wirtschaftlichkeitsvorteil zugunsten der Eigenrealisierung von 0,54 % bei einer Laufzeit von 20 Jahren inklusive Risikokosten (1,78% ohne Risikokosten). Die Eigenbewirtschaftung der Berufsakademie durch das Land wäre im Vergleich zum Privaten dabei um anfänglich 10% günstiger.“

8.1.5 Bildungszentrum Ostend

In Frankfurt erfolgt die Errichtung des Bildungszentrums Ostend, bei dem eine räumliche Zusammenfassung bestehender Bildungseinrichtungen erreicht werden sollte. Das Projekt hat ein Investitionsvolumen in Höhe von 94 Millionen Euro und eine Vertragslaufzeit von 20 Jahren. Erwartet wurde ein Effizienzvorteil von ganzen 21% gegenüber einer konventionellen Vergabe. Auch dieser Wert muss stark angezweifelt werden. Nach der Fertigstellung errechnete das Revisionsamt beispielsweise, dass ein Eigenbau mindestens 4,27 Mio. Euro günstiger gewesen wäre. Darüber hinaus seien beim Bau vor allem billige Materialien verbaut worden, der Investor habe kein Interesse daran gezeigt, die Energiekosten, die er schließlich nicht zahlen muss, zu reduzieren. So hätte die Energieeffizienz des Gebäudes mit nur geringen Mehrkosten um bis zu 30% gesteigert werden können. Noch nicht einbezogen sind zudem die Honorare für externe Berater, die sich auf 1,46 Millionen Euro belaufen und die PPP-Variante noch einmal verteuern.

8.2 Rathäuser

8.2.1 Rathaus Moers mit Bildungszentrum

Die Stadt Moers hat die HOCHTIEF PPP Solutions 2009 beauftragt, das neue Rathaus mit benachbartem Kultur- und Bildungszentrum auf Basis eines PPP-Vertrags zu planen, zu finanzieren, zu bauen und anschließend 23 Jahre lang zu betreiben. Das Vertragsvolumen beläuft sich auf zirka 150 Mio. Euro. Der investive Anteil liegt bei 41 Mio. Euro. Die Baumaßnahmen werden im Konzernverbund von HOCHTIEF Construction übernommen. Mit dem anschließenden Betrieb der Immobilien ist HOCHTIEF Facility Management beauftragt. Da Hochtief in das Projekt kein eigenes Kapital einbrachte, musste die Stadt Moers bei Vertragsabschluss eine Anzahlung in Höhe von 67,1 Mio. Euro leisten, hierfür wurde ein Kredit aufgenommen, der mit Monatsraten von 0,4 Mio. Euro bei der DKB-Bank abgezahlt wird. Zusätzlich wird die Miete an Hochtief bereits Monate vor Beginn der Baumaßnahmen gezahlt, also noch bevor auch nur mit einer entsprechenden Gegenleistung begonnen wird. Bis Ende des ersten Baujahres kassierte Hochtief so bereits 3,2 Mio. Euro Miete, die Stadt musste auch hierfür einen Kredit aufnehmen, was 80.000 Euro Zinsen kostete. Die Kritik der Gemeindeprüfungsanstalt war folgerichtig vernichtend. 2010

wurde schließlich das Bildungszentrum eingeweiht, 2012 folgte das Rathaus. Zu den Baukosten von 150 Mio. Euro kommen auf die Stadt bis Ende der Laufzeit vermutlich noch etwa 120 Mio. Euro Zins und Zinseszinsen für die Kreditaufnahmen hinzu.

8.2.2 Rathaus Freudenberg

Die Stadt Freudenberg hat den Neubau des Rathauses im Rahmen eines PPP-Projektes realisiert. Ziel war die Zentralisierung der Verwaltung von bisher drei Standorten auf nunmehr einen. Die alten Gebäude waren durch einen hohen Instandsetzungsstau so marode, dass die Sanierung und der Weiterbetrieb nicht mehr wirtschaftlich darstellbar erschienen. Die Finanzierung des Neubaus wird über den Zeitraum von 25 Jahren erfolgen.

Da die Stadt hochverschuldet ist, wurden die Pläne von Anfang an von Kritik begleitet. Neben den hohen Schulden war zudem problematisch, dass die komplizierten PPP-Verträge kaum in Gänze zu durchschauen sind, das gilt umso mehr als es in der kleinen Stadt viele ehrenamtlich tätige KommunalpolitikerInnen gibt. Das Projekt war einst mit einer Investitionssumme von 3,6 Mio. Euro geplant, inzwischen stellte sich heraus, dass das Vorhaben wohl mehr als 9 Mio. Euro kosten wird. Entsprechend haben sich auch die Mietzahlungen an den PPP-Betreiber erhöht. Die Stadtverwaltung spricht von „Marktschwankungen und steigenden Referenzzinssätzen“, beteiligt sich darüber hinaus aber kaum an der Aufklärung dieser Kostenexplosion, daher bleiben ihre Ursachen und genau Höhe weitgehend unbekannt.

8.2.3 Rathaus Gladbeck

2006 wurde das neue Rathaus der Stadt Gladbeck eröffnet. Es wurde als erstes PPP-Verwaltungsgebäude in NRW hoch gelobt. Nach dem PPP-Muster baute der Investor Hochtief das Rathaus und vermietet es bis 2031 an die Stadt. Damit schnell und billig gereinigt werden kann, dürfen die Beschäftigten im Büro keine Pflanzen aufstellen. Die Mieten im Gesamtwert von etwa 100 Millionen Euro wurden an eine Bank verkauft (Forfaitierung mit Einredeverzicht). Für das eingebaute Restaurant fanden sich nacheinander drei Pächter, die alle nach kurzer Zeit aufgaben: Eine ausreichende Zahl an Gästen kommt an dieser Stelle nicht zustande. Jetzt stehen die Räume leer, die Stadt muss für sie trotzdem Miete zahlen. Die Anfragen des Architekten Luggenhölscher, wie viele Zinsen die Stadt zusätzlich für die Darlehen und Kassenkredite aufbringen muss, mit denen die Stadt die Mieten bezahlt, wurden bisher nicht beantwortet.

8.2.4 Rathausneubau Königswinter

Die Stadt Königswinter plante 2010 zwei Rathausstandorte und einen Verwaltungsbau zusammenzuführen und dafür einen Rathaus-Neubau via PPP zu errichten. 14 Millionen Euro hätte das Projekt gekostet und die Zusammenführung hätte damit, über 30 Jahre gerechnet, günstiger als der Betrieb der drei Standorte sein sollen. Der Einspareffekt wurde zuerst auf rund 300.000 Euro jährlich beziffert. Später sprach die CDU-Fraktion davon, dass es die Einsparung von mindestens 200 000 bis 250 000 Euro geben sollte. Zum Schluss schmolz das Einsparpotenzial dahin, die Vermarktung der Alt-Standorte funktionierte nicht wie geplant und die Bürgerinitiative „Kein Rathausneubau in Königswinter“ baute so viel öffentlichen Druck auf, dass die Ratsmehrheit von CDU und FDP das Vorhaben endlich absagen mussten. Unterstützt wurden die Initiatoren des Begehrens von der SPD Königswinter und den Freien Wählern Königswinter. Auf eine Anfrage der SPD-Fraktion wurde bekannt gegeben, dass für die Planungen für das zentrale Rathaus insgesamt mehr als 160.000 Euro für Gutachter, Rechtsberater sowie Personalkosten in der Verwaltung und in den Stadtbetrieben ausgegeben worden sind.

8.2.5 Rathaussanierung Mülheim

In der letzten Ratssitzung vor der Sommerpause 2009 hat die hoch verschuldete Stadt Mülheim

die Sanierung des alten Rathauses und den Abriss des neuen Rathausbaus beschlossen. Per Dringlichkeitsbeschluss und unter Geheimhaltung hat die große Koalition unter der SPD-Oberbürgermeisterin Dagmar Mühlenfeld die 40 Millionen Euro teure Ausgabe genehmigt. Da die Stadt dies von der Kommunalaufsicht nicht genehmigt bekommen hätte, wurde auf PPP ausgewichen: Das Mülheimer Rathaus wurde für 50 Jahre an die Firma SWB übertragen und dann zurückgemietet. SWB finanzierte das Projekt ohne eigenes Kapital und nahm einen Kredit bei der Sparkasse auf, den die Stadt mit einer Ausfallbürgschaft in der Höhe von 40,5 Millionen Euro garantieren musste. Damit sollte SWB die günstigen Kommunalkonditionen für den Kredit bekommen, gleichzeitig konnte die Stadt so Verschuldungsobergrenzen umgehen. Die Übertragung an SWB erfolgte ohne ein ordentliches Vergabeverfahren, weil die SWB als eine Tochtergesellschaft gehandhabt wurde. Dabei wurde übersehen, dass die Hälfte der SWB dem Energiekonzern RWE gehört.

Im Laufe der Sanierungsarbeiten mussten weitere bislang unvorhersehbare Kostenfaktoren berücksichtigt werden, die drei Mal jeweils mit 700.000 Euro zu Buche schlugen, insgesamt also mit 2,1 Mio. Euro. Und nach der Sanierung kommt die Erhaltung, und beides zusammen ergibt den Gesamtbetrag von 77 Millionen Euro für die ersten fünfundzwanzig Jahre.

9 Liste empfohlener Anfragen und einzufordernder Unterlagen

9.1 Allgemeine Fragen zu den PPP-Schulprojekten

- Ist es zutreffend, dass Anteile der auftragnehmenden PPP-Gesellschaft PPP SchulManagement GmbH & Co. KG veräußert werden können? (analog den PPP-Beispiel Gefängnis Burg und Feuerwache Mülheim)
- Wie hoch lagen die Baukosten für das PPP-Projekt „Schulen Witten“ gemäß der Kostenfeststellung (detaillierte Einzelauflistung)?
- Es wurde vom Schulleiter des Schiller-Gymnasiums von „zwei Bombenfunden“ berichtet. Sind in der Folge Zusatzkosten entstanden? Wenn ja, in welcher Höhe und wer hatte diese Kosten zu tragen?
- Wie lautete der vereinbarte Zeitplan für die beiden PPP-Schulprojekte? Wurden die Zeitpläne eingehalten (Teilgebäude wurden offenbar erst 2007 übergeben)? Wenn nein, sind in der Folge Zusatzkosten entstanden? Wenn ja, in welcher Höhe und wer hatte diese Kosten zu tragen?
- Wie kommt es zu dem großen Zeitabstand zwischen Erstellung und Vorstellung von Text (1)? Weswegen wurden die Arbeiten nicht unmittelbar nach Fertigstellung vorgestellt?

9.2 Fragen zu Grundannahmen von Text (1) mit der „Stadt Witten“ als Quelle

Der Text (1) bezieht sich an zahlreichen Stellen in seinen Grundannahmen auf die „Stadt Witten“ als Quelle. Bevor Aussagen der Studie als Grundlage für politische Entscheidungen herangezogen werden, wird empfohlen, zu prüfen, ob und wenn ja von wem diese Aussagen getroffen wurden. Damit kann geprüft werden, ob seitens von Akteuren in Verwaltung oder Amtierenden der ehemaligen Stadtregierung im Sinne einer „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“ vorgegangen wurde. Es sollte durch entsprechende Fragestellung sichergestellt werden, ob die folgenden Aussagen von der Stadt getätigt worden sind, wer sie getätigt hat, ob sie heute noch als zutreffend angesehen werden und welche zugehörigen Daten dazu vorliegen.

„Die 2004 getroffenen Annahmen und Kostenansätze bilden die Grundlage für die Berechnungen und wurden entsprechend mit der Stadt Witten besprochen und auch hinsichtlich ihrer Verwendbarkeit ergänzt, plausibilisiert und aktualisiert. Genauere Aussagen zur verwendeten Datenbasis werden im Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit getroffen.“

(1), 2 Aufgabenstellung

„Die Eingangsgrößen zur Fortschreibung des Public Sector Comparators im Kick-Off Meeting wurden mit der Stabsstelle PPP der Stadt Witten mit Herrn Klass abgestimmt und festgelegt.“

(1), 3 Datenerhebung

„Auf Basis von Kostenschätzungen taxierte die Stadt Witten 2004 die voraussichtlichen Kosten der Eigenrealisierung der Objekte, in der durch den privaten hergestellten Qualität, auf 12,9 Mio. € inkl. Umsatzsteuer.“

(1), 3 Datenerhebung

„Zur korrekten Darstellung des Mittelabflusses in der Bauzeit und der daraus resultierenden Berechnung eines Zwischenfinanzierungsplans war weiterhin eine Annahme bezüglich der

voraussichtlichen Bauzeit bei der konventionellen Realisierung notwendig. Seitens der Stadt Witten wurde eine 24 monatige Bauzeit als realistische Größe genannt.“ (1), 3 Datenerhebung

„Der Zinssatz für die Zwischenfinanzierung wurde mit 4,60% festgelegt. Dieser Festzinssatz wurde von der Stadt Witten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung direkt bei möglichen Finanzierungspartnern abgefragt.“ (1), 3.1.1 Kosten der Erstinvestition

„Im Abstimmungsgespräch wurde festgelegt, dass einhundert Prozent des Mittelabflusses durch Fremdkapital finanziert werden. Ein Eigenkapitalanteil in der Zwischenfinanzierung war somit nicht zu berücksichtigen.“ (1), 3.1.1 Kosten der Erstinvestition

„Wie im Kick-off Meeting mit Herrn Klass festgelegt, wurde die Endfinanzierung als Annuität über die Betriebszeit berechnet.“ (1), 3.1.2 Kosten der Endfinanzierung

„Kosten für Instandhaltung, Instandsetzung, Schönheitsreparaturen, Wartung und Inspektion:

Als Ausgangspunkt dieser Kostengruppe wurde in Abstimmung mit der Stadt Witten ein modifizierter Ansatz gewählt. Die KGSt (1) empfiehlt einen Richtwert in Höhe von ca. 1,2% auf den Wiederbeschaffungswert als anzusetzende Aufwendung für den Bauunterhalt. Dieser Wert wird in der täglichen Praxis der Stadt Witten aufgrund haushaltstechnischer Vorgaben nicht erreicht. Um dem im konkret vorliegenden Projekt gewählten Instandhaltungsniveau „dauerhafter Werterhalt“ gerecht zu werden, wird mit einem Prozentsatz von 2% gerechnet, der sich auf die Kostenansätze der KG 300 und KG 400 gemäß den Ausführungen der Baukosteninformationszentrum (BKI) für Schulgebäude aus dem ersten Quartal 2010, als Richtwert für die Berechnung der Wiederbeschaffungswerte bezieht.

(1), 3.1.3 Betriebskosten der Objekte

„Zur Ermittlung der Reinigungskosten über die Laufzeit wurden die seitens der Stadt Witten die Reinigungsflächen der Objekte und der Preis für die Reinigungsdienstleistungen je Quadratmeter Reinigungsfläche genannt. [...]Als Quelle wurde hier der Jahresbericht 2009 des Amtes für Gebäudemanagement der Stadt Witten herangezogen.“

(1), 3.1.3 Betriebskosten der Objekte

„Gemäß den Angaben der Stadt Witten wären im Falle der Eigenrealisierung für den geregelten Schulbetrieb für jedes Objekt je ein Hausmeister und eine besondere Dienstkraft (stellvertretender Hausmeister) erforderlich. Vereinfachend wurden die Lohnkosten der Hausmeisterstellen in einem Mittellohn von 59.000 € p.a. zusammengefasst. Der jährliche Mittelbedarf ergibt sich also zu viermal 59.000 € = 236.000 €.“

(1), 3.1.3 Betriebskosten der Objekte

„Das Abstimmungsgespräch mit der Stadt Witten hat ergeben, dass eine Neuermittlung [der Risiken] im Sinne einer rückwirkenden Neuberechnung der Risikoansätze nicht nötig ist, da sich die damals getroffenen Annahmen nicht wesentlich geändert haben.“

(1), 3.1.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

„Die Verwaltungskosten wurden in Abstimmung mit Herrn Klass mit den Kosten eines Arbeitsplatzes der Besoldungsstufe A14 angesetzt.“ (1), 3.2.3 Betriebskosten der Objekte

„Zunächst erfolgt die Aufstellung der Baukosten inkl. Mehrwertsteuer. An dieser Stelle besteht keine Eingabemöglichkeit, da die konkreten Werte in Form der Mittelabflusspläne seitens der Stadt Witten zur Verfügung gestellt wurden.“ (1), 4.2.2 Das Tabellenblatt „Eingaben monatlich“

„Der Bereich Transaktionskosten enthält sämtliche seitens der Stadt Witten angefallenen Kosten für Personal in Bauherrenfunktion während der Realisierung der Objekte.“

(1), 4.2.2 Das Tabellenblatt „Eingaben monatlich“

9.3 Fragen zu Grundannahmen von Text (1) zu dessen nichtöffentlichen Quellen

Der Text (1) bezieht sich an zahlreichen Stellen in seinen Grundannahmen auf nichtöffentliche Quellen. Bevor Aussagen der Studie als Grundlage für politische Entscheidungen herangezogen werden, wird empfohlen, die Offenlegung dieser Quellen einzufordern. Dies sind insbesondere die ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Verträge, hier insbesondere die Mietverträge. Wie die Rechnungshöfe mehrfach belegt haben, erfolgt die Ermittlung des PSC häufig fehlerhaft und einseitig interessengesteuert. Der PSC ist mithin zumeist zu hoch, wird jedoch dann ohne weitere Überprüfung oder Anpassung 25 Jahre als Referenzwert herangezogen. Eine interessenunabhängige Überprüfung des PSC ist daher unerlässlich, das ist wiederum möglich, wenn die zugehörigen Unterlagen öffentlich gemacht werden.

Nachfolgend Stellen aus dem Text (1), die sich auf nichtöffentliche Quellen beziehen:

„Der fortzuschreibende PSC wurde im Jahre 2004 durch die Beratungsfirmen Private Sector Participation Consult GmbH (PSPC) und die Luther Menold Rechtsanwalts-gesellschaft mbH erstellt.“

(1), 2 Aufgabenstellung

„Die Hauptkostengruppen werden aus der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, welche von der Private Sector Participation Consult GmbH (PSPC) und Luther Menold Rechtsanwalts-gesellschaft mbH durchgeführt wurde, übernommen.“

(1), 2 Aufgabenstellung, wortgleich in 3 Datenerhebung

„Die Kosten, welche der Stadt Witten für Bauherrenaufgaben bei einer Eigenrealisierung entstehen würden, wurden aus dem Annahmenkatalog der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Private Sector Participation GmbH (PSPC) und Luther Menold Rechtsanwalts-gesellschaft mbH entnommen. Diese belaufen sich auf 133.698,00 € über eine Bauzeit von 18 Monaten.“

(1), 3.1.1 Kosten der Erstinvestition

„Die Kosten für Wartung und Inspektion wurden analog den Ansätzen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzt [...].“

(1), 3.1.3 Betriebskosten der Objekte

„Die prozentualen Ansätze der Risiken, entsprechend dem Faktor aus voraussichtlicher Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit, wurden aus der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übernommen.“

(1), 3.1.4 Kosten für kalkulatorische Risiken der Bau- und Betriebsphase

„Kosten für Instandhaltung, Instandsetzung, Schönheitsreparaturen, Wartung und Inspektion: Als Ausgangspunkt der einzelnen Kostengruppen dient der jeweilige Paragraph in den jeweiligen Mietverträgen für das Schiller-Gymnasiums und die Adolf-Reichwein-Realschule.“

(1), 3.2.3 Betriebskosten der Objekte

„Aus Vereinfachungsgründen wurde auf die Kostenschätzung der Gesamtbausumme zurückgegriffen, die über einen exemplarischen Mittelabflussplan verteilt wurde. Die Daten wären durch die Stabsstelle PPP anhand der Mittelabrufe aufbereitbar gewesen, der jedoch hiermit verbundene Aufwand hätte jedoch in keinem sinnvollen Verhältnis mit der Rechengenauigkeit gestanden.“

(1), 4.2.2 Das Tabellenblatt „Eingaben monatlich“

„Im Bereich Transaktionskosten sind die Annahmen aus der ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geführt.“ (1), 4.2.2 Das Tabellenblatt „Eingaben monatlich“

„Weiterhin erfolgte entsprechend des Vertrages zum 01. Oktober 2005 eine Erhöhung der Boni, ausgenommen die Bonuszahlungen auf Avalkosten, von 2,5% auf 5% auf die jährliche Entgeltzahlung inkl. Umsatzsteuer.“ (1), 4.3.2 Das Tabellenblatt „Berechnungen jährlich“

9.4 Allgemeine Fragen zu dem PPP-Rathausprojekt

- Wann war die letzte Sanierung, was wurde saniert, was hat es gekostet?
- Wie hoch waren die Aufwendungen für den Bauwerksunterhalt in den vergangenen 5 / 10 / 15 Jahren?
- Welches Alter haben welche Bauteile?
- Welche Bauteile sind besonders schadhaft, schränken die Nutzung ein oder werden in absehbarer Zeit weiter Schäden (z.B. durch Wassereintritt) verursachen?
- Welche Kosten würde eine Sanierung verursachen?
- Wer hat diese Kosten bisher geschätzt, gibt es Zweitgutachten dazu, gibt es Aussagen aus der zuständigen Verwaltung dazu?
- Liegen die geschätzten Kosten im Rahmen des "Bauwerksunterhalt-Staus" oder deutlich darüber?
- In welchem Zeitraum amortisieren sich die energetischen Maßnahmen?
- In welchem prozentualen Umfang ist bei Fremdfinanzierung mit günstigen Krediten der KfW-Bank zu rechnen?
- Wem gehört die Immobilie in der Annenstraße, die derzeit als technisches Rathaus genutzt wird?
- Wie hoch ist die Miete im technischen Rathaus?
- Wie hoch sind Vergleichsmieten?
- Es gibt ein Verkaufsangebot des Eigentümers, wie hoch ist der geforderte Preis, wie viele Jahresmieten wären das (12 Jahresmieten: günstig, 20 Jahresmieten: teuer)

- Wie ist die Büroflächenauslastung in der Stadt und gibt es Objekte mit vergleichbar großen freien Büroflächen?
- Wurden Alternativen zur derzeitigen Mietsituation geprüft?
- Wurden Verhandlungen mit dem Vermieter hinsichtlich einer Reduktion der Miete geführt?

9.5 Fragen zu Grundannahmen von Text (2) mit der „Stadt Witten“ als Quelle

Der Text (2) bezieht sich an zahlreichen Stellen in seinen Grundannahmen auf die „Stadt Witten“ als Quelle. Bevor Aussagen der Studie als Grundlage für politische Entscheidungen herangezogen werden, wird empfohlen, zu prüfen, ob und wenn ja vom wem diese Aussagen getroffen wurden. Es sollte durch entsprechende Fragestellung sichergestellt werden, ob die entsprechenden Aussagen von der Stadt getätigt wurden sind, wer sie getätigt hat, ob sie vom Stadtrat als zutreffend angesehen werden und welche zugehörigen Daten dazu vorliegen.

Eine Aufstellung der betreffenden Stellen konnte im Zeitrahmen der vorliegenden Beauftragung nicht erbracht werden. Es wird jedoch empfohlen, eine solche Auflistung vorzunehmen oder vornehmen zu lassen.

9.6 Fragen zu Grundannahmen von Text (2) zu dessen nichtöffentlichen Quellen

Der Text (2) bezieht sich an einigen Stellen in seinen Grundannahmen auf nichtöffentliche Quellen. Bevor Aussagen der Studie als Grundlage für politische Entscheidungen herangezogen werden, wird empfohlen, die Offenlegung dieser Quellen einzufordern. Dies sind insbesondere die ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Verträge, hier insbesondere die Mietverträge. Wie die Rechnungshöfe mehrfach belegt haben, erfolgt die Ermittlung des PSC häufig fehlerhaft und einseitig interessengesteuert. Der PSC ist mithin zumeist zu hoch, wird jedoch dann ohne weitere Überprüfung oder Anpassung 30 Jahre als Referenzwert herangezogen. Eine interessenunabhängige Überprüfung des PSC ist daher unerlässlich, das ist wiederum möglich, wenn die zugehörigen Unterlagen öffentlich gemacht werden.

Eine Aufstellung der betreffenden Stellen konnte im Zeitrahmen der vorliegenden Beauftragung nicht erbracht werden. Es wird jedoch empfohlen, eine solche Auflistung vorzunehmen oder vornehmen zu lassen.

9.7 Nutzungsrechte und Haftung

Getätigte Aussagen aus dieser gutachterlichen Stellungnahme können frei verwendet werden. Davon unabhängig behält Gemeingut in BürgerInnenhand sich jedoch die Nutzung, insbesondere die Veröffentlichung für eigene Zwecke vor. Enthaltene Aussagen sind Empfehlungen im Rahmen einer Politikberatung zur Förderung des demokratischen Staatswesens sowie der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Eine Haftung für solche Empfehlungen kann nicht übernommen werden.

10 Literatur

10.1 Weiterführende Literatur zu PPP in Witten

- (10) „Bewusste Manipulation: Das Wittener PPP-Schulprojekt ist ein finanzielles Desaster für die Stadt“, Elisa Rodé, Fachbeitrag der Antiprivatisierungswerkstatt, veröffentlicht am 03.2.2013, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/?p=586#more-586, abgerufen am 5.2.13
- (11) „PPP für BBB. Stadt Witten will mit PPP wieder Millionen an Baukonzerne, Banken und Berater verschenken“, Elisa Rodé, Fachbeitrag der Antiprivatisierungswerkstatt, veröffentlicht am 22. November 2012, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/?cat=21
- (12) Schlussbericht ASSMANN Rathaus Witten, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/wp-content/uploads/2012/11/0550_V_15_Anlage_2_Schlussbericht_und_Handlungsempfehlung.pdf
- (13) Variantenvergleich Rathaus Witten, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/wp-content/uploads/2012/11/0550_V_15_Anlage_3_Variantenvergleich.pdf
- (14) Nominalwerte Rathaus Witten, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/wp-content/uploads/2012/11/0550_V_15_Anlage_4_Nominalwerte.pdf
- (15) Beschlussvorlage 647 aus 2012 Rathaus Witten, www.antiprivatisierungswerkstatt.de/wp-content/uploads/2012/11/0647_V_15_Vorlage-1.pdf
- (16) „Trotz der Zeitverzögerung durch zwei Bombenfunde wurde der Neubau in weniger als einem Jahr erstellt“, Rede des Schulleiters Gerhard Koch zur Einweihung des Erweiterungsbaus am Schiller-Gymnasium am 25.11.2005, www.schiller-witten.de/PREVIOUS/history/redekoch.html
- (17) „PPP-Schulmanagement: Altbaudach wird in Ferien saniert“, lokales online-Magazin, Beitrag von Thomas Strehl aus Witten am 13.07.2011, www.lokalkompass.de/witten/politik/ppp-schulmanagement-altbaudach-wird-in-ferien-saniert-d75562.html
- (18) „Die Adolf-Reichwein-Realschule in der Almstraße 11 im Stadtteil Heven befindet sich seit 2007 an diesem neuen Standort“, www.arr-witten.de/index.php?menuid=26&reporeid=36
- (19) „PPP-Variante: Tauziehen um Rathaussanierung“, Der Westen, 29.11.2012, www.derwesten.de/staedte/witten/tauziehen-um-rathaussanierung-id7343391.html
- (20) „PPP-Projekt: Schiller-Gymnasium und Adolf-Reichwein-Realschule, Sanierung, Modernisierung und Nutzungsverdichtung des Rathauses“, Präsentation Stadt Witten, Stadtkämmerer Matthias Kleinschmidt auf der Regionalkonferenz für wirtschaftliche Infrastruktur im Regierungsbezirk Arnsberg, „Die Wittener Beispiele“, www.ppp-nrw.de/veranstaltungen_dokumentation/regionalkonferenzen/11-11-03_kleinschmidt_regionalkonferenz_arnsberg.pdf
- (21) Schulen in Witten in der ÖPP-Plattform der deutschen Bauindustrie, www.oepplattform.de/projekt Datenbank/offentlicher-hochbau/hochbau-projekte-nach-bundesland/hochbau-nordrhein-westfalen/_artikel/schulen-witten/
- (22) Schulen Witten in der PPP-Projekt Datenbank des Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen, [www.ppp-projekt Datenbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap\[projectId\]=41&tx_ppp_controller_searchmap\[action\]=showProject](http://www.ppp-projekt Datenbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap[projectId]=41&tx_ppp_controller_searchmap[action]=showProject)
- (23) Schulen Witten auf der Seite der PPP-Task-force NRW, www.ppp-nrw.de/pilotprojekte/bildung/schulen/witten/witten_start.php

10.2 Weiterführende Literatur zu PPP (Deutschland)

- (24) „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“, herausgegeben von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 14. September 2011,
www.orh.bayern.de/files/ORH/Aufgaben/Zusammenarbeit/Bund%20und%20Laender/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20OEPP-Projekte.pdf
- (25) >>Heuschrecken<< im öffentlichen Raum, Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Werner Rügemer, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Bielefeld 2011
- (26) „Public Private Partnership - Organisationsvarianten für eine nachhaltigkeitsgerechte Entsorgung. Evaluierung von Fallbeispielen für die Praxis. 'Studien zur Öffentlichen Verwaltung Bände 1 und 2'“, Arno Gahrman, Ernst Mönlich, Malte Moewes, Silke Overmann, Benno Reinhardt, Thomas Wüst, Lit Verlag, 2012
- (27) Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“, Dipl.-Ing. Carl-Friedrich Waßmuth, 24.10.2012;
www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a15/oeffentliche_anhoerungen/2012/2012_10_24_oeffentlich_private_partnerschaften/Stellungnahmen/A-Drs_17_15_446-B.pdf
- (28) Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“, Prof. Dr. Thorsten Beckers, 24.10.2012,
www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a15/oeffentliche_anhoerungen/2012/2012_10_24_oeffentlich_private_partnerschaften/Stellungnahmen/A-Drs_17_15_446-C.pdf
- (29) Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB), 24.10.2012,
www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a15/oeffentliche_anhoerungen/2012/2012_10_24_oeffentlich_private_partnerschaften/Stellungnahmen/A-Drs_17_15_446-A.pdf

10.3 Weiterführende Literatur zu PPP (international)

- (30) Global Auction of Public Assets: Public sector alternatives to the infrastructure market & Public Private Partnerships, Dexter Whitfield, Director, European Services Strategy Unit, and Adjunct Associate Professor, University of Adelaide, Spokesman, 2010
- (31) “Private Finance Initiative: Seventeenth Report of Session 2010–12”, House of Commons, Treasury Committee, www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/inquiries1/private-finance-initiative/
- (32) “SALE OF EQUITY IN PFI COMPANIES, Private Finance Initiative - Treasury Contents, Written evidence”, submitted by Dexter Whitfield,
www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146vw43.htm
- (33) PPP Wealth Machine: UK and Global trends in trading project ownership, Launch of a UK PPP Equity Database and full report, **Dexter Whitfield**, 2012, www.european-services-strategy.org.uk/publications/essu-research-reports/essu-research-report-no-6-ppp-wealth-machine-u/ppp-wealth-machine.pdf
- (34) "Financing PPPs with project bonds Issues for public procuring authorities", European PPP Expertise Centre (EPEC), 10/2012,
www.eib.org/epec/resources/Financing%20PPPs%20with%20project%20bonds%20-%20October%202012.pdf