

Public Private Partnership  
bei Bau und Betrieb von Einrichtungen  
der Wissenschaft

Mannheim, 2. – 4. Juni 2005

Chancen und Risiken von PPP-Projekten  
der 1. und 2. Generation aus der Sicht des  
Rechnungshofs Baden-Württemberg

Direktor beim Rechnungshof Prof. Dr. Dieter Kiefer

Tel.: 0721 – 926 – 2310

Email: [dieter.kiefer@rh.bwl.de](mailto:dieter.kiefer@rh.bwl.de)

# Gliederung

1. Zur Einstimmung: Sanierungsstau im Hochschulbereich und Schuldensituation
2. Kurze Begriffsabgrenzung: PPP-Modelle der 1. und 2. Generation und Ziele der PPP
3. Ergebnisse der Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg von 1992 – Beratende Äußerung vom Mai 1993 „Investorenmodelle“
4. Funktionale Ausschreibungen und Parallel-Ausschreibungen (ABC-Ausschreibungen nach Thüringer Modell) als wichtige Grundlage eines sinnvollen Wirtschaftlichkeitsvergleichs
5. Beispiele für erfolgreiche PPP-Modelle der 1. Generation und deren Ergebnisse
6. Geeignete Formen der Wirtschaftlichkeitsanalyse
7. Finanzierungs- und Verschuldungsprobleme mit und ohne PPP
8. Aktuelle Markttrends und Probleme bei Modellen der 2. Generation

## zu 1: Zur Einstimmung: Sanierungsstau im Hochschulbereich des Landes Baden-Württemberg

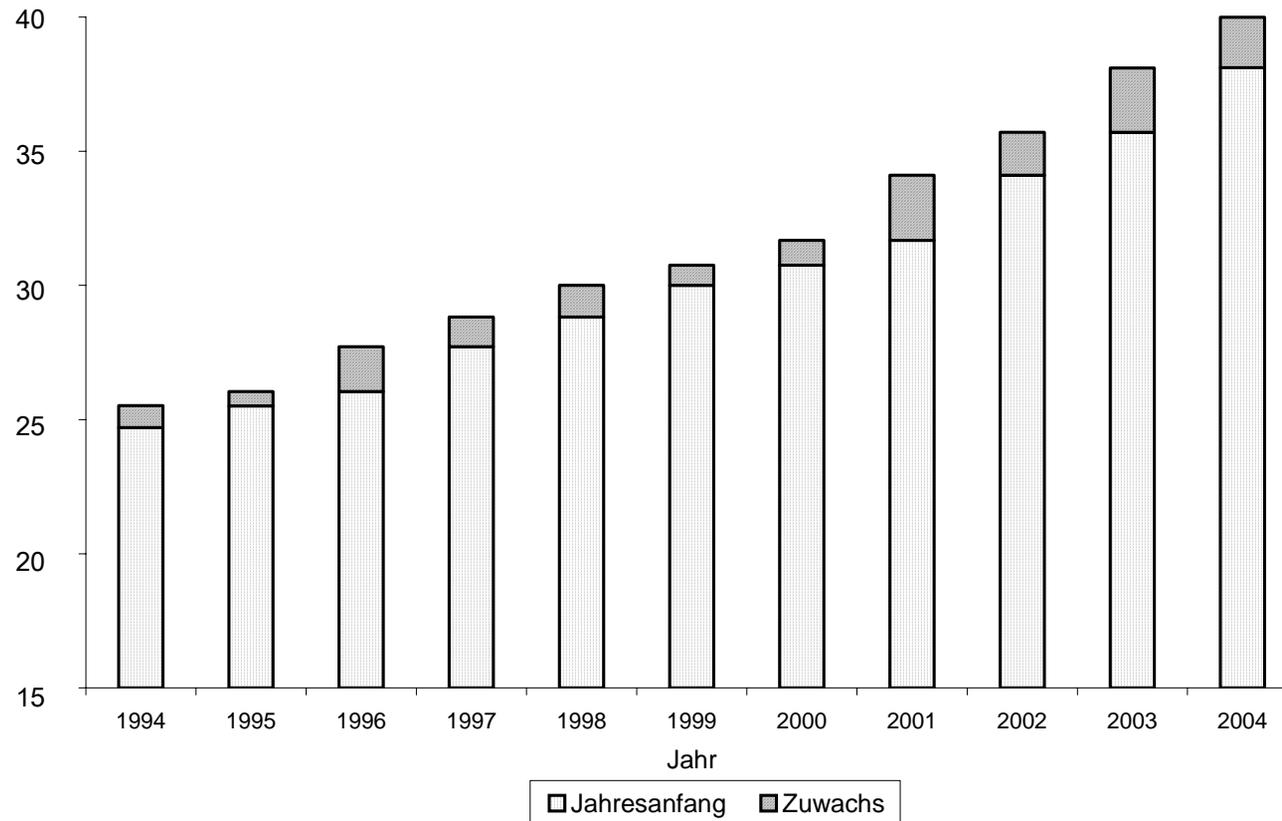
Universität	Anzahl Bauwerke	HNF m <sup>2</sup>	Neuwert €(gerundet)	Sanierungskosten €
Freiburg	133	238.632	956.433.000	209.500.000
Heidelberg	145	241.726	955.449.000	423.300.000
Hohenheim	228	159.402	501.267.000	154.700.000
Karlsruhe	146	247.167	1.004.598.000	293.300.000
Konstanz	54	97.107	411.084.000	176.000.000
Mannheim	51	81.452	311.844.000	83.600.000
Stuttgart	134	350.677	1.450.626.000	434.400.000
Tübingen	244	250.120	1.063.755.000	458.800.000
Ulm	42	113.423	537.306.000	177.800.000
<b>Summe</b>	<b>1.177</b>	<b>1.779.706</b>	<b>7.192.362.000</b>	<b>2.411.400.000</b>

Der gesamte Sanierungsbedarf beläuft sich nach dieser Schätzung auf rd. 2,4 Mrd. € und somit auf 1/3 des Neuwertes des gesamten Gebäudebestands der Universitäten mit einem Neuwert von rd. 7,2 Mrd. €.

Quelle: Beratende Äußerung des Rechnungshofs Baden-Württemberg:  
Bauunterhaltung und Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude vom Oktober 2004

## zu 1: Zur Einstimmung: Schuldensituation (1)

### Schuldenentwicklung (in Mrd. €)



## zu 1: Zur Einstimmung: Schuldensituation (2)

## Kreditaufnahme und Schuldendienst

Haus- halts- jahr	Bruttokredit- aufnahme  in Mio. €	Nettokredit- aufnahme  in Mio. €	Zins- und Tilgungs- aufwand für Kre- ditmarktmittel  in Mio. €	Schuldendienst/ Finanzierungauf- wand für verlagerte Verpflichtungen  in Mio. €	Schulden- dienst insgesamt  in Mio. €
1995	4.877,2	1.423,3	4.992,5	160,6	5.153,1
1996	5.256,1	1.374,9	5.418,5	142,6	5.561,1
1997	5.356,5	1.408,3	5.528,0	150,6	5.678,6
1998	5.144,6	855,6	5.928,8	166,1	6.094,9
1999	3.578,5	511,0	4.663,7	160,7	4.824,4
2000	4.201,6	712,5 <sup>1)</sup>	5.085,2	170,6	5.255,8
2001	4.884,5	2.257,2 <sup>2)</sup>	4.226,8	173,1	4.399,9
2002	5.384,9	1.863,7	5.197,1	141,2	5.338,3
2003	5.110,5	2.038,5	4.880,9	131,3	5.012,2
2004	5.568,0	2.039,0	5.396,6	147,2	5.543,8

<sup>1</sup> Davon 302,9 Mio. € zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der LBBW<sup>2</sup> Davon 1.009,7 Mio. € zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der LBBW



## Zu 2: Begriffsabgrenzung: PPP-Modelle der 1. und 2. Generation

### 1. Generation

Im Vordergrund stand der Bau von Immobilien oder Erwerb von langlebigen Wirtschaftsgütern sowie deren Finanzierung durch Private und (langfristige) Vermietung an Land oder Kommune (Pacht/Miete); bei Immobilien meist verbunden mit einem Optionsrecht. Der lfd. Betrieb und die notwendigen Serviceleistungen wurden meist vom Nutzer selbst gewährleistet.

Beispiele hierfür sind:

- Leasingprojekte (Gebäude, Fuhrpark, DV-Anlage, Kopiergeräte)
- Investorenmodelle (Leasing oder Mietkaufmodelle mit weiteren Dienstleistungen wie z.B. Bauunterhaltung)
- Sanierungsprojekte meist in Verbindung mit Sale-and-lease-back

## Zu 2: Begriffsabgrenzung: PPP-Modelle der 1. und 2. Generation

### 2. Generation

Hier ist die Privatwirtschaft nicht nur für Bau / Erstellung / Kauf und deren Finanzierung, sondern auch langfristig für den Betrieb verantwortlich (Lebenszyklusansatz). Hinzu kommen also eine Fülle von Service- und Dienstleistungsaufgaben (z.B. komplettes Gebäudemanagement) bis hin zu betriebswirtschaftlichen Steuerungsleistungen (Kostenrechnung und Controlling)

Mögliche Vertragsformen sind hierfür

- Inhabermodelle
- Contractingmodelle
- Erwerbermodelle
- Leasingmodelle (mit Option und Servicefkt.)
- Gesellschaftsmodelle (gemischtwirtschaftl. Projektgesellschaft)

## Zu 2: Ziele der PPP

- I. Lt. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
  1. Kostenersparnis bei der Modernisierung öffentlicher Infrastruktur
  2. Generierung von mehr Wachstum und Beschäftigung
  3. Zurückführung der Staatstätigkeit
- II. Zusätzlich erreichbare Ziele
  4. Vermeidung einer strukturellen Überschuldung (Pay as you use)
  5. Reduktion von Personalkosten und –Folgekosten insbesondere auch in Querschnittsbereichen
  6. Antizyklisches Investitionsverhalten

### Zu 3: Ergebnisse der Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg von 1992 – Beratende Äußerung vom Mai 1993 Investorenmodelle –

Maßnahme	GBK/ Ges. Aufwand Mio. DM	errechnete Wenigerausgaben als				im Zeit- raum von Jahren
		Zeitwerte		Barwerte		
		Mio. DM	v.H.	Mio. DM	v.H.	
Finanzamt Nr. 5.1	30,00	16,82	56	10,08	33	25
Berufsakademie Nr. 5.2	16,00	0,54	3	0,57	3	20
Berufsakademie Nr. 5.3	17,00	2,20	13	1,65	10	20
Gerichte Nr. 5.4	93,50	30,85	33	27,65	29	22
Ministerien Nr. 5.5	133,00	49,10	37	34,47	26	23
Behörden Nr. 5.6	(18,50)	(10,93)	(59)	(5,23)	(29)	20
Untersuchungsamt Nr. 5.7	– Werte bleiben unberücksichtigt, da unwirtschaftlich –					
Finanzamt Nr. 5.8	12,46	3,76	30	2,68	21	20
Finanzamt Nr. 5.9	– Werte bleiben unberücksichtigt, da Sonderfall –					
Berufsakademie Nr. 5.10	21,48	-0,69	-3	2,59	12	15
Gesamtergebnisse:	323,44					
tatsächliche Einsparungen		102,58		79,69		

Zu 3: Ergebnisse der Untersuchung des Rechnungshofs Baden-Württemberg von 1992 – Beratende Äußerung vom Mai 1993 Investorenmodelle –

Außer den finanziellen Ersparnissen können durch Investorenfinanzierungen auch vielfältige nichtmonetäre Vorteile erzielt werden, wie zum Beispiel:

- Schnellere Realisierung
- Entlastung der Verwaltungen und Beiträge zur Personalreduktion („schlanke Verwaltung“)
- Höhere Flexibilität und Mobilität auch im Immobiliensektor (Ankaufsrechte, aber keine –verpflichtung)
- Bessere Reaktion auf konjunkturelle Schwankungen
- Geringere Verschuldungsquote und Beiträge zur Konsolidierung des Haushalts

## Zu 3: Zeitvergleich: Eigenbau – Investorbau (Erfahrungswerte aus Niedersachsen)

Ergebnisse der „Tandemausschreibungen“ des Landes Niedersachsen, bei welchen jeweils zwei etwa vergleichbare Baumaßnahmen unterschiedlich ausgeschrieben und realisiert wurden

Baumaßnahme	Realisierungsart	Planungsphase	Ausführungsphase	insgesamt
Finanzamt Goslar HNF = 3 860 m <sup>2</sup>	Investorbau	11 Monate	16 Monate	37 Monate
Finanzamt Buchholz HNF = 3 425 m <sup>2</sup>	Eigenbau	66 Monate	30 Monate	96 Monate
Finanzamt Lingen HNF = 2 285 m <sup>2</sup>	Investorbau	14 Monate	13 Monate	27 Monate
Finanzamt Zeyen HNF = 2 648 m <sup>2</sup>	Eigenbau	45 Monate	23 Monate	68 Monate
Finanzamt Westerstede HNF = 3 573 m <sup>2</sup>	Investorbau	9 Monate	13 Monate	22 Monate
Finanzamt Delmenhorst HNF = 3 025 m <sup>2</sup>	Eigenbau	26 Monate	24 Monate	50 Monate
Amtsgericht Walsrode HNF = 2 312 m <sup>2</sup>	Investorbau	26 Monate	17 Monate	43 Monate
Amtsgericht Uelzen HNF = 1 542 m <sup>2</sup>	Eigenbau	27 Monate	29 Monate	56 Monate

Quelle: RH Niedersachsen, zitiert u.a. in:

Kiefer, D.: Die Wirtschaftlichkeit von Investorenmodellen, in:

Fettig / Späth (Hrsg.): Privatisierung kommunaler Aufgaben, Baden-Baden 1997

### Zu 3: Mögliche Gründe für höhere Wirtschaftlichkeit durch Leasing

Diese Ziele kann die öffentliche Hand erreichen:		Fonds-leasing	Finanz-leasing	Miet-kauf	Investor	Forfai-tierung	Eigen-bau
1.	Zinssatz unter Kommunalkredit						
2.	Interessensidentität beim Kostendenken						
3.	Preisvorteile bei der Vergabe						
4.	Schnellere Projektrealisierung						
5.	Kostensicherheit durch Festpreis						
6.	Terminsicherheit durch Festtermin						
7.	Einbindung der Bauverwaltung						
8.	Transparenz wirtschaftlicher Parameter (Baukosten, Zinsen)						
Erläuterung: Zielerreichung		voll		bedingt		nicht	

Quelle: Broschüre der HIS (Hochschulinformationssystem GmbH) Hannover

## Zu 3: Gängige Einwände gegen Leasing im öffentl. Sektor

1. Leasing muss teurer sein, weil Private daran verdienen wollen und externe Berater notwendig sind.
2. Niemand bekommt günstigere Kredite als Bund/Land/Kommunen; daher müssen kreditfinanzierte Eigenbaumaßnahmen wirtschaftlicher sein als Leasingprojekte.
3. Leasing führt nur scheinbar zu „Haushalts-Kosmetik“ – in Wirklichkeit aber zu erhöhter Vorbelastung zukünftiger Haushalte und zu erhöhter Verschuldung.
4. Immobilienleasing durch Bund/Land/Kommune ist mittelstandsfeindlich.
5. Insolvenz-Risiken steigen; die architektonische Qualität sinkt.
6. Private haben bzgl. komplexer Verwaltungsneubauten nicht so viel Know-how wie die Staatl. Bauverwaltung.
7. Schnelle Aufgabenabwicklung und fehlende Investitionsmittel sind politische Hauptmotive für Leasingprojekte; Wirtschaftlichkeitsanalysen daher schwierig und evtl. entbehrlich.
8. Nur durch Ausnutzung steuerl. Vorteile könnte Leasing evtl. wirtschaftlicher werden als der kreditfinanzierte Eigenbau.
9. Das systematische Ausnutzen von Steuervorteilen für öffentl. Gebäude stört das Finanzgefüge der Bundesrepublik; unsolidarisches Verhalten einzelner Bundesländer. Verfassungsfeindlichkeit ?

Aber: Bei genauerer Analyse und richtiger Handhabung erweisen sich alle o.g. Argumente als unzutreffend!

## Zu 4: Funktionale, ergebnisorientierte Ausschreibung

- keine detaillierten Leistungsbeschreibungen mit einseitigen Festlegungen auf Produkte / Prozesse
- sondern offene Formulierung der Anforderungen an Quantität und Qualität der Leistung
- vorgegeben ist: Was soll erreicht werden ?  
offen ist: Wie soll es erreicht werden?

### Vorteile der funktionalen Ausschreibung

- Kreativität der Bieter erbringt oft überraschende Optimierungspotenziale
- meist erhebliche Zeitersparnisse, da detaillierte Feinplanung vorab entfällt
- Wettbewerb der Ideen wird kombiniert mit verbindlichen Preisangeboten
- Kostenersparnis beim Auftraggeber, aber z.T. erheblicher Mehraufwand bei den Bietern.

## Zu 4: Funktionale, ergebnisorientierte Ausschreibung – Vergleich von input- und outputorientierter Leistungsbeschreibung

	Inputorientierte Leistungsbeschreibung	Outputorientierte Leistungsbeschreibung
Mengengerüst und Erfassung der Tätigkeiten	Risiko der unvollständigen Erfassung und Beschreibung des Mengengerüsts liegt beim Auftraggeber	Risiko der Umsetzung der outputorientierten Leistungsbeschreibung in Mengengerüste liegt beim Auftragnehmer
Beschreibung der gewünschten Ergebnisse	Detaillierte Erfassung und Beschreibung der einzelnen Gewerke sowie der zu verwendenden Materialien und Ausrüstung	Beschreibung der Ziele, Anforderungen, Qualitäten
Wissen des Ausschreibenden über Leistungen	Genaueres Wissen über die Leistungsprozesse des Auftragnehmers	Genauere Definition der eigenen Ziele, Anforderungen und gewünschten Qualitäten
Vergleichsmöglichkeiten der Angebote	Vergleich der Angebote auf Basis des gleichen Leistungsverzeichnisses	Anwendung einer geeigneten Methodik zur Angebotsauswertung
Kontrollmöglichkeiten während der Ausführung	Kontrolle der Prozesse der Leistungserstellung in festgelegten Intervallen	Kontrolle des Ergebnisses der erbrachten Leistung anhand der festgelegten Qualitätsmessgrößen
Vergütung	Fest vereinbarte Leistungserbringung und – vergütung	Anreizorientierte leistungsabhängige Vergütung
Einbeziehung der Nutzer	Risiko der Erreichung von Nutzerwünschen und Nutzerzufriedenheit liegt beim Auftraggeber	Erreichung der Nutzerwünsche und Nutzerzufriedenheit sind als Leistungsziel definiert
Innovation, Know-how	Enge Vorgaben für den Auftragnehmer, kaum Möglichkeiten für das Einbringen von eigenem Know-how und Erfahrungen	Auftragnehmer kann Know-how und Erfahrungen einbringen, Förderung von Flexibilität und Innovation

## Alternative (Parallel-) Ausschreibungen

Ziel der Parallelausschreibung ist, anhand von Wettbewerbsergebnissen (ohne vorzeitige Festlegung nur anhand von Vermutungen oder vermeintlichen Erfahrungswerten) für ein Konkretes Projekt herauszufinden

- welches die wirtschaftlichste Realisierungsform für Erstellung und Finanzierung, ggf. auch für dessen Betreiben darstellt;
- die jeweiligen Kosteneffekte transparent zu machen und evtl. Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen.

## Zu 4: Funktionale Ausschreibungen und Parallel-Ausschreibungen (ABC-Ausschreibungen und Thüringer Modell) als wichtige Grundlage eines sinnvollen Wirtschaftlichkeitsvergleichs

Eine Parallelausschreibung kann im Immobilienbereich wie folgt aufgebaut werden:

### **Teil A Bauleistung**

Meist als Generalunternehmer-Vertrag unter VOB-Bedingungen ausgeschrieben, zu errichten auf einem landeseigenen Grundstück

### **Teil B Finanzierung zu Teil A**

B 1: konventionelle Kreditfinanzierung über den Haushalt

B 2: reines Finanzierungsleasing (ohne Eigenkapital privater Zeichner und somit ohne Steuereffekte), meist mit Fortfaitierung

B 3: steueroptimierte Fondsleasingmodelle

### **Teil C: Investorenmodell**

d.h. bauen und finanzieren aus einer Hand aufgrund der Vorgaben zu den Teilen A und B

**Teil D: wie Teil C, jedoch anhand funktionaler Baubeschreibung, ggf. auch auf einem Grundstück des Anbieters errichtet**

**Teil E: Kauf-, Mietkauf- oder reine Mietangebote über fertige oder im Bau befindliche geeignete Objekte.**

## Zu 5: Beispiele für erfolgreiche PPP-Modelle der 1. Generation und deren Ergebnisse

- Sozialministerium Erfurt
- Polizeidirektion Nordhausen / Thüringen
- Universitätsbibliothek Erfurt
- Landesvertretung Thüringen in Berlin
  
- Chemische Landesuntersuchungsanstalten Karlsruhe und Sigmaringen
- Bauhof Freiburg (und Theater-Sanierung)
- Sanierung Altes Rathaus Pforzheim
- DV-Ausstattung Rechnungshof Baden-Württemberg
- Polizei-Fuhrpark Baden-Württemberg (inzwischen auch in acht anderen Bundesländern und bei der Bundeswehr)

## Zu 6: Geeignete Formen der Wirtschaftlichkeitsanalyse<sup>1</sup>

- Darstellung der tatsächlichen Haushaltsbelastungen (Zeitwerte) und der entsprechenden Barwerte für (fikt.) Eigenbau / Haushaltsfinanzierung und PPP-Modell gem. Ausschreibungsergebnis
- Vorschlag BRH: Endwert-Methode m.E. nicht zielführend; unrealistische Prämissen
- Dienstleistungen als Option getrennt bepreisen (völlige Transparenz nur bei erweiterter ABC-Ausschreibung)
- Risikoanalyse: Ausgewogene Verteilung ja – aber keine Monetarisierung (manipulierbares Zünglein an der Wage)

<sup>1</sup> In der Landtagsdrucksache 11/1994 - „Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierungen für Hochbaumaßnahmen des Landes“ – und Artikel in der VOP Nr. 4/1993 ausführlich dargestellt und erläutert

## Zu 7: Finanzierungs- und Verschuldungsprobleme mit und ohne PPP

### a) ohne PPP

da faktisch keine Tilgung stattfindet:

- strukturelle Überschuldung (vgl. Beispiel Polizei-Fuhrpark alt)
- Zinsspirale als Folge der Schuldenspirale
- Netto-Neuverschuldung erbringt keine Finanzierungswirkung mehr, da Zinsaufwand inzwischen höher (trotz niedrigem Zinsniveau)

### b) mit PPP

- Ballonfinanzierungen und graue Verschuldung vermeiden (Mieterdarlehen in Höhe Barwert Optionspreis)
- Verpflichtungsermächtigungen inkl. Optionspreise ausweisen und transparent darstellen
- Leasingraten bzw. PPP-Gebühren ausschließlich konsumtiv veranschlagen, möglichst im Nutzerhaushalt
- erhöhte Ausgabenlast in Folge zusätzl. PPP-Modelle durch haushaltswirksame Einsparungen (beim Nutzer?) gegenfinanzieren
- Investitionsquote II (infolge Leasing-, Investoren- und PPP-Modelle) ermitteln und pressewirksam darstellen

# Zu 8. Aktuelle Markttrends und Probleme bei Modellen der 2. Generation

## Abschließende Wertung und Empfehlungen