

Dr. Holger Thärichen (MdA)
Mitglied im Hauptausschuss
Leiter der Projektgruppe PPP

**Bericht der „Projektgruppe PPP“ der
SPD-Fraktion im Abgeordnetenhaus
von Berlin**

Vorgelegt am 28. September 2007

Inhalt

Inhalt.....	2
1. Arbeitsauftrag und Vorgehensweise.....	3
2. Bewertung der bezirklichen Machbarkeitsstudien / Wirtschaftlichkeitsvergleiche.....	4
A) Allgemeine Bemerkungen.....	4
B) Spandau.....	7
C) Treptow-Köpenick.....	11
D) Reinickendorf.....	14
3. Abschließende Bewertung der bezirklichen PPP-Pilotprojekte.....	17
A) Keine Entkopplung von Bedarfsfeststellung und Beschaffungsvariante.....	17
B) Keine nachvollziehbare Auswahl der Schulen anhand eines Soll/Ist-Vergleichs.....	18
C) Keine detaillierte Begründung der verwendeten Zu- und Abschläge bei der Ermittlung der PPP-Kosten.....	18
D) Keine politische Entscheidung zur Erhöhung der Bauunterhaltsaufwendungen.....	19
E) Keine Verallgemeinerungsfähigkeit der PPP-Pilotprojekte.....	19
4. Fazit / Bewertungskriterien für PPP.....	20

1. Arbeitsauftrag und Vorgehensweise

Der Fraktionsvorstand der SPD-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 03.07.2007 beschlossen, ein Projektgruppe zum Thema „PPP“ einzurichten, an der Abgeordnete der thematisch betroffenen Arbeitskreise der Fraktion mitwirken sollen. Arbeitsauftrag der Projektgruppe ist es, eine Positionsbestimmung der SPD-Fraktion zum Thema PPP anhand der in Frage stehenden PPP-Projekte im Land Berlin vorzubereiten.

Nachdem der Senat beschlossen hatte, die JVA Heidering, für die zwischenzeitlich auch eine PPP-Finanzierung diskutiert wurde, in Eigenrealisierung durch das Land Berlin zu errichten und zu betreiben, hat sich die Arbeit der Projektgruppe auf die drei geplanten PPP-Pilotprojekte der Bezirke Reinickendorf, Spandau und Treptow-Köpenick im Schulbereich konzentriert. Da die Senatsverwaltung für Finanzen mit der Roten Nummer 0321 A einen „Sachstandsbericht zu den PPP-Modellprojekten in den Schulen der Bezirke Spandau, Reinickendorf und Treptow-Köpenick“ (v. 14.08.2007) mit der Bitte um Zustimmung zur Ausschreibung der Projekte vorgelegt hat, war es zunächst die Aufgabe der Projektgruppe, ein Votum zu den bezirklichen Modellprojekten zu erarbeiten.

Darüber hinaus war es der Auftrag der Projektgruppe, allgemeine Grundsätze und Kriterien zu erarbeiten, anhand derer im Einzelfall die finanziellen, wirtschaftlichen und fachlichen Implikationen eines PPP-Modells beurteilt werden können.¹ Aufgrund dieser zweigeteilten Aufgabenstellung – Votum zu den bezirklichen Modellprojekten, Formulierung allgemeiner Grundsätze – hat die Projektgruppe eine induktive Arbeitsweise gewählt. D.h. aus der Auseinandersetzung mit den bezirklichen PPP-Projekten im Schulbereich wurden allgemeine politische Entscheidungskriterien für zukünftige PPP-Projekte abgeleitet.

Die Projektgruppe hat insgesamt sechs mal getagt und darüber hinaus auch weitere Fachgespräche mit Experten und Interessengruppen geführt. Die Arbeitssitzungen wurden so angelegt, dass die Diskussion mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Auffassung und Einschätzungen ermöglicht wurde, um zu einem ausgewogenen und sachgerechten Gesamtergebnis zu kommen.

¹ S. die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Linkspartei.PDS für die Legislaturperiode 2006 – 2011.

20.08.2007	Diskussion mit Frau Dr. Birgit Frischmuth, Deutscher Städtetag
29.08.2007	Diskussion mit Prof. Dr. Jens Harms, Präsident des Landesrechnungshofes Berlin
7.9.2007	Diskussion mit Helge Pols, PPP Task Force des Bundes.
14.09.2007	Diskussion mit den Gutachtern der bezirklichen Machbarkeitsstudien / Wirtschaftlichkeitsvergleiche
21.09.2007	Diskussion mit sozialdemokratischen Vertretern der betroffenen Bezirke (Stadträte, BVV-Fraktionsvorsitzende)
28.09.2007	Abschlussdiskussion / Entscheidungsvorschlag

2. Bewertung der bezirklichen Machbarkeitsstudien / Wirtschaftlichkeitsvergleiche

A) Allgemeine Bemerkungen

Bezüglich der von den Bezirken in Auftrag gegebenen Gutachten ist zunächst zu bemerken, dass diese ein unterschiedliches Qualitätsniveau aufweisen. Während die Gutachten von PSPC/TU Berlin für die Bezirke Spandau und Treptow-Köpenick als sehr oberflächlich bewertet werden müssen, lässt die Machbarkeitsstudie von VBD für den Bezirk Reinickendorf eine deutlich tiefergehende Auseinandersetzung mit dem bezirklichen Schulprojekt erkennen. Auch hat die Projektgruppe den Eindruck gewonnen, dass die kommunalpolitische Diskussion des Themas in sehr unterschiedlicher Intensität geführt wurde. Während der Diskussionsprozess in Reinickendorf nach unserer Einschätzung sehr sorgfältig und umfassend verlief, fand ein vergleichbarer Prozeß in Treptow-Köpenick nicht statt. In Spandau wird die Diskussion zwar bereits seit einigen Jahren geführt, auf die Qualität des Gutachtens hat sich dies jedoch nicht ausgewirkt.

Als Grundproblem bei der Diskussion der Gutachten hat sich herausgestellt, dass diese bezüglich des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zwischen Eigenrealisierung und PPP-Realisierung mit pauschalen Annahmen operieren, die nicht verifizierbar sind. Der – regelmäßig nachgewiesene bzw. behauptete – Effizienzvorteil der PPP-Variante wird im Kern allein mit andernorts gesammelten Erfahrungswerten und der

Prämisse begründet, dass Private aufgrund der für sie wirksamen finanziellen Anreizstrukturen wirtschaftlicher arbeiten würden.

So wird in den Gutachten von PSPC/TU Berlin für Spandau² und Treptow-Köpenick³ pauschal von einer um zwei bzw. sechs Monate verkürzten Bauzeit des Privaten ausgegangen aufgrund von „effizienteren Koordinierungs- und Organisationsmöglichkeiten“ des privaten Partners. Näher belegt werden diese Effizienzvorteile jedoch nicht. Ebenso wird in den Gutachten für Spandau⁴ und Treptow-Köpenick⁵ für die PPP-Variante jeweils pauschal eine Reduzierung der Risikokosten um 20% gegenüber der Eigenrealisierung angenommen. Auch dieser Wert wird nicht näher belegt.

Auch in der Machbarkeitsstudie von VBD für den Bezirk Reinickendorf finden sich pauschale Annahmen für die Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante, die sich einer Überprüfbarkeit in jeder Form entziehen. So wird z.B. für die Sanierungsmaßnahmen „ein pauschaler Kostenabschlag von 5% für die PPP-Realisierung“ angesetzt.⁶ Problematisch ist dabei auch, dass die pauschalen Annahmen von den beteiligten Gutachtern unterschiedlich hergeleitet werden. Während VBD insoweit z.T. auf eigene Erfahrungswerte und Schätzungen verweist⁷, begründet PSPC/TU Berlin z.B. die Risikoaufschläge für die Eigenrealisierung mit der „Auswertung vorhandenen Datenmaterials sowie eine anschließende Plausibilisierung dieser Ansätze über Literatur- und Erfahrungswerte“, ohne allerdings auch diese näher zu belegen. Offensichtlich fehlt es insoweit an einer einheitlichen und verbindlichen Methodik, wie Effizienz- bzw. Risikowerte für die PPP-Realisierung hergeleitet und belegt werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass die hier von den Gutachten gewählte Vorgehensweise, pauschale Ab- bzw.- Zuschläge vorzunehmen, selbst den Vorgaben des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht entspricht. Danach sind, wenn schon nicht die Kosten für die PPP-Variante einzelbetraglich abschätzbar sind, die Basis bzw. die Herleitung der verwendeten Zu- und Abschläge

² Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 19.

³ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 16.

⁴ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 26.

⁵ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 30.

⁶ Machbarkeitsstudie „Schulen in Reinickendorf“, Stand 2. Mai 2007, S. 27.

⁷ S. z.B. Machbarkeitsstudie „Schulen in Reinickendorf“, Stand 2. Mai 2007, S. 28.

„detailliert zu begründen“.⁸ Eine detaillierte Begründung der angenommenen Zu- und Abschläge bei der PPP-Variante findet sich in keinem der vorgelegten Gutachten.

Für die Diskussion in der Projektgruppe hatte die beschriebene Herangehensweise der Gutachter die Folge, dass eine abschließende, seriöse Bewertung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht vorgenommen werden konnte. Entscheidend ist insoweit, ob man den getroffenen Annahmen folgt oder nicht. Im Weiteren wird daher bewertet, welche Argumente für und gegen die getroffenen Annahmen in den Wirtschaftlichkeitsvergleichen sprechen bzw. ob diese als plausibel oder unplausibel gelten müssen.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach dem hier verwendeten Muster *immer* zur Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante gelangen müssen, da sie zugunsten der PPP-Variante pauschale Risikoabschläge bzw. Effizienzgewinne zugrunde legen, die nicht auf einer Einzelfalluntersuchung basieren, sondern aus „allgemeinen Erfahrungswerten“ hergeleitet werden. Damit soll nicht bestritten werden, dass private Unternehmen aufgrund der für sie geltenden wirtschaftlichen Anreizstrukturen im Einzelfall wirtschaftlicher arbeiten als die öffentliche Hand. Für eine politische Entscheidung zugunsten von PPP bieten jedoch Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter Verwendung pauschaler, nicht belegter Risikoab- und -zuschläge, Bauzeitendifferenzen und Effizienzgewinne keine hinreichende Grundlage.

Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche haben im Ergebnis Vorteile für die PPP-Variante in der Höhe von 5,3 % (Spandau), 6,1 % (Reinickendorf, Grundszenario) und 6,6 % (Treptow-Köpenick) ermittelt. Diese Werte liegen erheblich unterhalb der Werte, die bundesweit für erzielbare Effizienzvorteile durch PPP im Schulbereich genannt werden. So könnten nach dem „Erfahrungsbericht Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung von 2007 in einem Schulprojekt 19 % Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Beschaffung durch PPP erzielt werden.⁹ Nach den Angaben der PPP Task Force des Bundes liegt der durchschnittliche Effizienzvorteil bei den PPP-Projekten mit Vertragsabschluss bei 15%.¹⁰

⁸ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, S. 28.

⁹ S. dort S. 21.

¹⁰ PPP Task Force, PPP-Initiative der Bundesregierung, Präsentation v. Helge Pols.

Zwar geht SenFin davon aus, dass die tatsächlichen Effizienzvorteile erst auf der Grundlage konkreter Angebote ermittelt werden könnten, wobei nach Auskunft der Gutachter in dem bei PPP möglichen Verhandlungsverfahren häufig günstigere Ergebnisse zu erzielen seien als in den konservativen Einschätzungen der Gutachten dargestellt werde.¹¹ Auch insofern handelt es sich jedoch um eine spekulative Annahme, die zum jetzigen Zeitpunkt, d.h. zum Zeitpunkt der beantragten Zustimmung zur Ausschreibung der PPP-Projekte durch den Hauptausschuss, nicht verifiziert werden kann. So kann z.B. auch nicht ausgeschlossen werden, dass in die Wirtschaftlichkeitsvergleiche intentionale Prämissen der Auftraggeber (Bezirke) eingegangen sind, da diese in jedem Fall von der Durchführung der PPP-Projekte profitieren würden (auf diesen Gesichtspunkt wird im Weiteren noch eingegangen). Als Zwischenergebnis bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die durch die Gutachten ermittelten Wirtschaftlichkeitsvorteile für PPP – trotz der beschriebenen, pauschal vorgenommenen Risikoabschläge bzw. Effizienzzuschläge zugunsten der PPP-Variante – erheblich hinter den bundesweit diskutierten Effizienzvorteilen für PPP zurückbleiben. Fraglich ist damit auch, ob diese Werte geeignet sind, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für PPP als Sonderfinanzierungsform zu erfüllen.

B) Spandau

Das Gutachten von PSPC/TU Berlin zum Spandauer Modellprojekt leidet zunächst daran, dass es an einer sorgfältigen Bedarfsfeststellung fehlt. Nach dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (Stand: September 2006) ist dabei für die Bedarfsfeststellung ein qualitativer, quantitativer und zeitlicher Vergleich des vorhandenen Zustands mit dem notwendigen bzw. geplanten Zustand (Soll/Ist-Vergleich) erforderlich.¹² Aus dem Gutachten wird eine solche Bedarfsfeststellung nicht erkennbar. Hingewiesen wird insofern lediglich auf die Ermittlung des Sanierungs- und eventuellen Neubaubedarfs durch ein externes Ingenieurbüro bzw. darauf, dass Schulen wieder in einen „adäquaten Zustand“ versetzt werden sollen.¹³ Der angestrebte Sollzustand wird jedoch nirgends näher definiert. Der endgültige Projektzuschnitt ist dabei insbesondere in Hinblick auf das mit SenFin abgestimmte

¹¹ RN 0321 A, S. 5f.

¹² S. dort S. 14.

¹³ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 14f.

Investitionsvolumen (16,3 Mio. €) erfolgt. Dies mag zwar auch dem Umstand geschuldet sein, dass es sich um ein Pilotprojekt handelt. Deutlich wird hier jedoch bereits eine bedenkliche Vermischung von Bedarfsdefinition und Finanzierungsform (PPP), die sich im Übrigen durch alle bezirklichen Modellprojekte durchzieht: Der Bedarf wird nicht unabhängig von der gewählten Finanzierungsvariante definiert, sondern die PPP-Finanzierung und der avisierte Umfang des PPP-Modells selbst bestimmt die Schulen, für die ein Sanierungsbedarf bejaht und zugrunde gelegt wird. Auf diese gefährliche Vermischung von Bedarfsdefinition und Finanzierungsvariante wird zurückzukommen sein.

Bezüglich der Paketbildung im Bezirk Spandau fällt ferner auf, dass erst mit dem letzten Paket V ein Effizienzvorteil von $> 5\%$ erreicht wird, während die zuvor untersuchten Pakete (Zusammenstellung verschiedener Schulen / Gebäudetypen) jeweils einen Effizienzvorteil von $< 5\%$ aufweisen. Dies nährt die Vermutung, dass die endgültige Paketzusammenstellung nicht nach den fachlichen Notwendigkeiten, sondern nach dem maximal erzielbaren Effizienzvorteil erfolgte.

Der Unterschied zwischen den verschiedenen Werten für die Vorteilhaftigkeit der einzelnen Pakete wird im Gutachten im Wesentlichen damit begründet, dass mit steigenden Investitionskosten die fixen Transaktionskosten weniger stark ins Gewicht fallen.¹⁴ Damit aber stellt sich der Effizienzvorteil für PPP umso höher dar, je höher das in das Projekt eingebundene Investitionsvolumen ist. Für die beteiligten Bezirke wird damit ein Anreiz ausgelöst, möglichst hohe Investitionsbedarfe zu generieren bzw. anzumelden, um auf diesem Weg für Schulsanierungen und –qualifizierungen eine – vermeintlich vorteilhafte – PPP-Finanzierung zu erlangen. Dies muss jedoch nicht mit dem fachlich festgestellten und fiskalisch vertretbaren Bedarf übereinstimmen.

Hinsichtlich der zeitlichen Umsetzung der Baumaßnahmen geht das Gutachten davon aus, dass der Private um 17% schneller ist als die öffentliche Hand (10 statt 12 Monate Sanierungsdauer).¹⁵ Begründet wird dies von den Gutachtern in einem Nachtrag zum Gutachten wie folgt:

„Dass der Private aufgrund der Tatsache, dass er erst bezahlt wird, nachdem er alle Baumaßnahmen beendet hat und aus dem Grund, dass er aufgrund der PPP-

¹⁴ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 27.

¹⁵ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 19.

Strukturen, wonach er auch für die Planung zuständig ist, weniger Schnittstellen zu koordinieren hat, schneller in der Abwicklung der Planungs- und Baumaßnahmen ist, ist allgemein anerkannt und hat sich auch in den durch uns betreuten Verfahren gezeigt.“¹⁶

Es wird nicht bestritten, dass eine PPP-Struktur durchaus geeignet sein kann, einen signifikanten Anreiz für den privaten Partner zur zügigen Umsetzung der Bau- und Sanierungsarbeiten zu implementieren. Ein Beleg für eine Bauzeitverkürzung um 17% - es könnten ja auch 10 oder 30% sein – ist damit jedoch noch nicht gewonnen und Formulierungen wie „*es ist allgemein anerkannt, dass...*“ vermögen diesen Nachweis nicht zu ersetzen.

Wenig plausibel ist auch die Annahme im Gutachten für den Bezirk Spandau, im Rahmen des PPP-Modells könne es zu einer höheren Heizkosteneinsparung kommen als im Falle einer Eigenrealisierung. Hierzu heißt es im Gutachten:

„Die Einsparungen (bei den Heizkosten) finden sowohl bei der Eigenrealisierung als auch bei der PPP-Variante Einzug in die Berechnung, jedoch wurde in Abstimmung mit SenFin aufgrund von Erfahrungen aus anderen Projekten bei dem Paket V der PPP-Lösung eine um 5 % erhöhte Einsparung bei den Heizkosten angesetzt, so dass bei der Eigenrealisierung 10 % und bei der PPP-Realisierung 15 % unterstellt werden.“¹⁷

Im Nachtrag zum Gutachten wurde von den Gutachtern angeführt, dass die Abstimmungen mit dem Bezirk stattgefunden hätten und der Bezirk erwarte, mit dem privaten Partner einen größeren Einspareffekt durch eine entsprechende Priorisierung der Auswahlkriterien zu erzielen.¹⁸ Problematisch ist an dieser Annahme, dass ja auch bei der Eigenrealisierung eine Gebäudesanierung mit dem Ziel der Heizkostensenkung stattfindet. Es erscheint nicht plausibel, dass Gebäudesanierungen durch die öffentliche Hand per se eine geringe energetische Wirksamkeit aufweisen als solche durch Private.

Problematisch sind weiter die angenommenen Effizienzansätze bzgl. der Planungs- und Baukosten (7 bzw. 9 %) und der Bauunterhaltungskosten (10 %) im Falle einer PPP-Realisierung.¹⁹ Auch für diese Annahmen bleibt das Gutachten einen konkreten

¹⁶ „Ergänzung zu den Endberichten zur Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung in den Bezirken Spandau und Treptow-Köpenick“, v. 21.09.2007.

¹⁷ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 22.

¹⁸ „Ergänzung zu den Endberichten zur Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung in den Bezirken Spandau und Treptow-Köpenick“, v. 21.09.2007.

¹⁹ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 26.

Nachweis schuldig. Die Fragwürdigkeit der Ansätze kommt insbesondere in folgendem Satz zum Ausdruck:

„Für Paket V wurde der Ansatz für die Einsparungen bei den Planungs- und Baukosten in der PPP-Variante aufgrund der aktuellen Entwicklungen (z.B. Veröffentlichungen der PPP Task Force des BMVBS) und in Abstimmung mit dem Bezirk mit 9 % (statt 7 %) angenommen.“²⁰

Durch solche Begründungen erscheinen die zugrundegelegten Effizienzansätze zwangsläufig als beliebig und willkürlich. Die betreffenden Werte sind hinsichtlich ihres Zustandekommens oder etwaiger Veränderungen weder transparent noch nachvollziehbar. Wenn unbestimmte, kaum näher konkretisierte „Veröffentlichungen“ oder „Abstimmungen“ dazu führen können, die Effizienzvorteile von PPP bei den Planungs- und Baukosten um mehrere Prozentpunkte zu verschieben, so leidet notwendigerweise die Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft der gesamten Vergleichsrechnung.

Ebenso problematisch ist der methodische Umgang bei der Risikoabschätzung für das PPP-Betreibermodell. Nachdem zunächst eine Risikoanalyse und eine Differenzierung der Risiken in Primär- und Sekundärrisiken vorgenommen wird, erfolgt im Ergebnis eine pauschale Reduzierung der Risikokosten um 20 % zugunsten der PPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung bezogen auf alle drei betrachteten Primärrisiken.²¹ Hier stellt sich die Frage, warum überhaupt eine Ausdifferenzierung der Risiken erfolgt, wenn im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs doch wieder alle Risiken gleich behandelt werden. Eine Differenzierung der Risiken hätte im hiesigen Zusammenhang nur dann einen Sinn, wenn sich die betreffenden Risiken im Wirtschaftlichkeitsvergleich auch unterschiedlich auswirken würden. So aber entsteht der Eindruck, es solle durch eine differenzierte Risikoanalyse eine hohe Genauigkeit suggeriert werden, die aufgrund des pauschalen Risikoabschlags zugunsten der PPP-Variante jedoch nicht durchgehalten wird.

Es finden sich weitere Unstimmigkeiten: So wird hinsichtlich der Transaktionskosten beim PPP-Betreibermodell zunächst ausgeführt, es müssten auch die

²⁰ Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 26, Fn. 6.

²¹ Planungs-/Bauphase gesamt, Gebäudebetriebskosten gesamt, Bauunterhaltung gesamt. Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 27.

Entschädigungszahlungen an die unterlegenen Bieter des Ausschreibungsverfahrens einberechnet werden. Weiter heißt es:

„Für Paket I werden diese Zahlungen mit einer Höhe von insgesamt 60 T€ und für Paket II und III mit einer Höhe von 80 T€ berücksichtigt. In Abstimmung mit SenFin wurden bei Paket V keine Entschädigungszahlungen berücksichtigt.“²²

Ein sachlicher Grund, warum beim – insoweit maßgeblichen – Paket V die Entschädigungszahlungen an unterlegene Bieter nicht mehr zulasten der PPP-Variante berücksichtigt werden, wird nicht genannt.

Im Ergebnis vermag der Wirtschaftlichkeitsvergleich von PSPC/TU Berlin für das Spandauer Modellprojekt nicht zu überzeugen. Das Gutachten ist insgesamt zu oberflächlich und arbeitet mit Annahmen zugunsten der PPP-Variante, die für politische Entscheidungsträger nicht transparent und verifizierbar sind. Zudem wird an zahlreichen Stellen im Gutachten auf „politische Abstimmungen“ mit dem Bezirk bzw. SenFin hingewiesen, die zu einer Veränderung der Berechnungsgrundlagen geführt hätten. Dies mindert die Überzeugungskraft des Gutachtens zusätzlich, da die Berechnungsgrundlagen als beliebig veränderbar erscheinen. Insgesamt ergibt sich der Eindruck, die Auswahl der Schulen für das Paket V ist eher unter dem Gesichtspunkt der PPP-Finanzierung als unter dem Gesichtspunkt des fachlich begründeten Sanierungs- und Neubaubedarfs erfolgt, was allerdings auch dem Pilotcharakter des Modells zuzuschreiben ist. Augenfällig ist dabei, dass erst mit dem Paket V ein Effizienzvorteil $> 5\%$ zugunsten der PPP-Variante nachgewiesen werden konnte. Der „Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung“ für das Spandauer PPP-Modell vermag im Ergebnis eine Zustimmung der parlamentarischen Gremien zur Ausschreibung des Projektes nicht zu tragen.

C) Treptow-Köpenick

Der „Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich für das ÖPP-Betreibermodell zur Sanierung und Modernisierung städtischer Schulen des Bezirks Treptow-Köpenick von Berlin“ von PSPC/ TU Berlin weist insgesamt ähnliche Schwächen auf wie das Spandauer Gutachten. So werden auch im Gutachten für Treptow-Köpenick pauschale Annahmen zugunsten einer PPP-Realisierung getroffen, die nicht

²² Endbericht Wirtschaftlichkeitsvergleichsrechnung Spandau, Paket V, Stand 27. Juli 2007, S. 25.

verifiziert werden können. Im einzelnen ist zum Wirtschaftlichkeitsvergleich für Treptow-Köpenick folgendes anzumerken:

Auch im Gutachten für Treptow-Köpenick fällt zunächst auf, dass eine nachvollziehbare Bedarfsfeststellung fehlt. Insoweit wird lediglich darauf verwiesen, dass die Auswahl der Schulen durch den Auftraggeber erfolgt sei.²³ Die Kriterien für diese Auswahlentscheidung bleiben hingegen unbenannt, so dass die Entscheidung für die endgültige Paketzusammensetzung – auch hinsichtlich der Schulen, die nicht einbezogen wurden – nicht nachvollzogen werden kann. Damit wird weder den Anforderungen des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (Soll/Ist-Vergleich) noch der Roten Nummer 0321 A von SenFin („Feststellung eines langfristigen und unabdingbaren Bedarfs“) entsprochen.

Während im Spandauer Gutachten in der PPP-Variante eine um zwei Monate verkürzte Bauzeit angenommen wird, geht das Gutachten für Treptow-Köpenick sogar von einer Bauzeitverkürzung zugunsten von PPP von sechs Monaten aus.²⁴ Dies ist bei einer Bauzeit in der Eigenrealisierung von 18 Monaten sogar Zeitgewinn von 33 %, während für Spandau hier 17 % angesetzt werden. Ein Beleg für diesen Wert findet sich nicht.

Auch im Gutachten Treptow-Köpenick wird eine Heizkosteneinsparung bei der Eigenrealisierung von 10 %²⁵ und bei der PPP-Realisierung von 15 %²⁶ angenommen, ohne dass für diese Differenz eine sachliche Begründung gegeben wird. In der Diskussion mit den Gutachtern führten diese zu diesem Punkt aus, dass die öffentliche Hand keinen Sparanreiz hinsichtlich der Heizkosten habe, während der Private sehr wohl aus eigenem wirtschaftlichen Interesse an der Einsparung von Heizkosten interessiert sein müsse und daher eine entsprechende Optimierung der Gebäudetechnik vornehmen würde. Auch wenn der Anreizmechanismus von PPP-Modellen hier nicht in Frage gestellt wird, scheint doch zu wenig Berücksichtigung zu finden, dass sich analoge Anreizmechanismen auch in öffentlicher Trägerschaft (Facility Management des Landes Berlin, Vermieter-Mieter-Modell) implementieren lassen. Die pauschale These, in der öffentlichen Verwaltung könnten grundsätzlich keine wirtschaftlichen / finanziellen Anreize wirksam werden, wird dem aktuellen

²³ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 13.

²⁴ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 16.

²⁵ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 20.

²⁶ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 27.

Stand der Verwaltungsmodernisierung – bei allen bestehenden Unzulänglichkeiten – nicht gerecht.

Ebenso wie für Spandau gehen PSPC/TU Berlin auch für das Schulprojekt in Treptow-Köpenick von einer pauschalen Reduzierung der Risikokosten zugunsten der PPP-Variante von 20 % aus.²⁷ Die Vorgehensweise, diesen Abschlag auf alle ermittelten Risiken vorzunehmen, wird hier zusätzlich dadurch fragwürdig, dass der 20 %ige Risikoabschlag zugunsten von PPP auch beim „Vandalismusrisiko“ vorgenommen wird. Es erscheint nicht auf den ersten Blick einsichtig, warum das Vandalismusrisiko bei einer Schule in einem PPP-Betreibermodell geringer sein sollte als bei einer Schule im Betrieb durch die öffentliche Hand. In der mündlichen Diskussion haben die Gutachter zu dieser Frage ausgeführt, dass Private andere Möglichkeiten der Bekämpfung von Vandalismusschäden hätten und diese zügiger beheben würden, womit sich das Risiko von Folgeschäden verringere. Von anderen Gutachtern wurde allerdings dieser Erklärungsansatz ausdrücklich in Frage gestellt. Im Ergebnis zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass pauschale Risikoabschläge zugunsten der PPP-Variante, die nicht nach den einzelnen Risiken und ihrer spezifischen Beherrschbarkeit differenzieren, die Glaubwürdigkeit von Wirtschaftlichkeitsvergleichen erheblich mindern. In den pauschalen Risikoabschlägen scheint der Glaubenssatz zum Ausdruck zu kommen, dass Private „eben besser wirtschaften“, ohne die einzelnen Risiken und ihre Abwendbarkeit durch private bzw. öffentliche Akteure genauer zu untersuchen.

Bemerkenswert ist schließlich, dass in Treptow-Köpenick insgesamt mit 6,6 % ein höherer Effizienzvorteil zugunsten der PPP-Variante als in Spandau mit 5,3 % ermittelt wurde, obwohl in Treptow-Köpenick die Auslagerungskosten für den Schulbetrieb in der Höhe von 632 T€ allein der PPP-Variante zugerechnet werden²⁸, in Spandau hingegen die Auslagerungskosten in beiden Varianten zum Ansatz gebracht werden. Warum sich die – nicht unerheblichen – Auslagerungskosten nicht stärker auf den Wirtschaftlichkeitsvergleich auswirken, ist nicht nachvollziehbar.

Im Ergebnis ist auch das Gutachten für Treptow-Köpenick keine hinreichende Grundlage für die Ausschreibung eines PPP-Projekts. Insoweit gelten hier ähnliche Vorbehalte wie gegenüber dem Spandauer Gutachten. In Treptow-Köpenick kommt

²⁷ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 30.

²⁸ Endbericht zum Wirtschaftlichkeitsvergleich Treptow-Köpenick, Stand 13. Juli 2007, S. 18 / 28.

hinzu, dass eine Einbeziehung der bezirklichen Gremien nur höchst unzureichend stattgefunden und der Bezirk die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen – im Gegensatz zu Reinickendorf und Spandau – bislang nicht in seinen Haushaltsplan eingestellt hat. Damit liegen auch die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Ausschreibung eines PPP-Projekts in Treptow-Köpenick bis dato nicht vor.

D) Reinickendorf

Die VBD-Machbarkeitsstudie „über die Sanierung und den Betrieb von 10 Schulstandorten des Bezirks Reinickendorf im Rahmen einer PPP-Realisierung“ mit Stand vom 2. Mai 2007 weist insgesamt einen größeren Grad an Detailtiefe und Belastbarkeit auf als die Studien von PSPC/TU Berlin. Eine Reihe von kritischen Fragen sind jedoch auch an diese Machbarkeitsstudie zu richten.

Was zunächst die Bedarfsfeststellung betrifft, so hebt sich die Studie von VBD dadurch hervor, dass die betreffenden Schulstandorte genauer beschrieben und analysiert werden. Was die – ursprüngliche – Auswahl der Schulen betrifft, so stellt sich jedoch die Frage, welche Kriterien hierfür angelegt wurden. Denn 6 der 10 Objekte wird ausdrücklich ein guter bzw. sehr guter baulicher Zustand attestiert. Nach mündlichen Informationen aus dem Bezirk ist dies dadurch bedingt, dass Schulen mit unterschiedlichem Bauzustand für das PPP-Modell untersucht werden sollten. Dennoch ist die Auswahlentscheidung des Bezirks nicht vollständig nachvollziehbar, eine Offenlegung der Auswahlkriterien wäre an dieser Stelle erforderlich, wobei grundsätzlich auch darzustellen ist, was die ausgewählten Schulen von den nicht berücksichtigten Schulen hinsichtlich des Bauzustandes bzw. Sanierungsrückstandes unterscheidet.

Eine besondere Schwierigkeit des Reinickendorfer Modells besteht darin, dass von den ursprünglichen, in der Machbarkeitsstudie untersuchten 10 Standorten zunächst nur sechs²⁹ und schließlich nur noch fünf Standorte³⁰, ergänzt um vier nachuntersuchte Standorte, für das Pilotprojekt angemeldet wurden. Damit gibt die Machbarkeitsstudie nicht mehr den aktuellen Stand des Modellvorhabens wider. Zwar bleibt nach Auskunft des Bezirks der ermittelte Barwertvorteil mit 6,7 % deutlich über 5 %. Die wechselnde Zusammensetzung der Schulen, die in das PPP-Modell

²⁹ Schreiben des Bezirks an SenFin v. 04.09.2007.

³⁰ Schreiben des Bezirks an SenFin v. 19.09.2007.

eingebraucht werden sollen, führt jedoch zu einem erheblichen Verlust an Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Auswahlprozesses. Sofern ein Austausch von Schulen auf entsprechende Voten der Schulgremien (Schulkonferenz) zurückzuführen ist, muss sichergestellt werden, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich auf den aktuellen Stand hin überarbeitet wird. Dies ist hier nicht geschehen.

Irritierend ist in diesem Zusammenhang ferner, dass sich das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen im Bezirkshaushalt durch die Herausnahme einer Schule (Reduzierung von 10 auf 9 Schulen) zwischen dem 04.09.2007 und dem 19.09.2007 von rd. 150 Mio. € auf rd. 136 Mio. € verringert hat, ohne dass sich für die Veränderung des Modellzuschnitts eine Begründung findet. Hier entsteht der Eindruck, ein PPP-Modell eigne sich dazu, Haushaltsansätze auch ohne nähere Begründung um einen zweistelligen Millionenbetrag verschieben zu können. Ein seriöser Umgang mit erheblichen, langfristigen Belastungen für den Landeshaushalt ist das nicht.

Die Studie von VBD gelangt – ebenso wie die Studien von PSPC/TU Berlin – zu einer Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante, hat jedoch einen anderen Schwerpunkt in der Argumentation. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei die Kalkulation der Bauunterhaltskosten. Die Studie geht davon aus, dass die öffentliche Hand zu wenig (0,9 % statt im Regelfall 1,43 % des Wiederbeschaffungswertes bei Schulen, nach KGSt-Empfehlung) in die Hochbauunterhaltung investiert und dadurch einen Vermögensverzehr herbeiführt. Langfristig gesehen führe unterlassener Bauunterhalt zu Schädigungen der Gebäudesubstanz, die nur mit erhöhtem Aufwand wieder behoben werden könnten. Dieser Vermögensverzehr wird als „Übertragenes Risiko der Erhaltung“ in den Barwertvergleichen monetarisiert und der Variante der Eigenrealisierung zugeschlagen. Hinsichtlich der PPP-Variante wird hingegen davon ausgegangen, dass der Private aufgrund seiner Verpflichtung zur ständigen technischen Verfügbarkeit des Objektes die Bauunterhaltung in Höhe des festgestellten Bauunterhaltssatzes der KGSt (im Regelfall 1,43 %) anbiete. Aus diesem Ansatz ergibt sich, dass bei den Barwertvergleichen der einzelnen Objekte das „übertragene Risiko der Erhaltung“ in der PPP-Realisierung regelmäßig 0 € ist, während dieser Posten in der Eigenrealisierung regelmäßig so hoch ist, dass sich schon hieraus die Vorteilhaftigkeit der PPP-Variante ergibt. Das Risiko des Wertverlustes durch unterlassenen Bauunterhalt auf Seiten der öffentlichen Hand

summiert sich für alle 10 Objekte (Grundszenario) auf den Betrag von rd. 13,5 Mio. € (Barwert) auf.³¹

Auf den ersten Blick ist diese Argumentation einleuchtend, da die i.d.R. unzureichende Hochbauunterhaltung der öffentlichen Hand als „Risiko des Wertverlustes durch unterlassenen Bauunterhalt“ monetarisiert und damit der schleichende Vermögensverzehr kenntlich gemacht wird. Die Vorteilhaftigkeit von PPP ergibt sich demnach daraus, dass den Kosten für PPP auch dieser Vermögensverzehr durch unterlassenen Bauunterhalt gegenüber gestellt wird.

Problematisch ist an diesem methodischen Ansatz, dass mehr Mittel für die Bauunterhaltung über PPP mobilisiert werden, als der Haushaltsgesetzgeber hierfür bisher bereit war, zur Verfügung zu stellen. Der Ansatz für bauliche Unterhaltung wird damit durch „die Hintertür“ eines PPP-Modells singulär für die betreffenden Schulen aufgestockt. Hiermit wird zugleich festgeschrieben, dass durch ein PPP-Projekt im Ergebnis mehr Geld aufwendet werden muss als bei Beibehaltung des status quo. Dies setzt eine politische und fiskalische Prioritätensetzung in diesem Bereich voraus, die als solche auch politisch diskutiert und entschieden werden muss, nicht jedoch in einem PPP-Projekt „versteckt“ werden darf. Problematisch ist ferner, dass die – indirekte – Anhebung der Mittel für bauliche Unterhaltung für einzelne Schulen im Rahmen eines PPP-Modell auf die Empfehlungswerte der KGSt (i.d.R. 1,43 % der Wiederbeschaffungswerte bei Schulen) nicht verallgemeinerbar, da in dieser Form nicht finanzierbar ist.

Die Methodik, die der VBD-Studie für Reinickendorf zugrunde liegt, hat damit im Kern zum Ziel, über PPP einen Investitionsschub im öffentlichen Hochbau zu induzieren. Dies ist nicht per se zu kritisieren, problematisch ist jedoch, wenn die damit verknüpfte Prioritätensetzung nicht das Ergebnis eines politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozesses ist, sondern in dem betreffenden PPP-Modell „versteckt“ wird. Dieses Problem kann nur dadurch ausgeschlossen werden, dass die Bedarfsdefinition, und damit auch die grundsätzliche Entscheidung zur Bereitstellung der zur Bedarfsdeckung erforderlichen Finanzmittel, konsequent von der Beschaffungsform – PPP oder Eigenrealisierung – entkoppelt wird.

³¹ S. zu dieser Methodik Machbarkeitsstudie „Schulen in Reinickendorf“, Stand 2. Mai 2007, S. 33ff. und 49ff.

3. Abschließende Bewertung der bezirklichen PPP-Pilotprojekte

Den von den Bezirken Reinickendorf, Spandau und Treptow-Köpenick geplanten PPP-Projekten im Schulbereich kann im Ergebnis nicht zugestimmt werden. Dieses Votum folgt zum einen daraus, dass die geplanten Projekte den von SenFin selbst formulierten Prämissen bzw. die vorgelegten Gutachten den Grundsätzen für Wirtschaftlichkeitsvergleiche nach den maßgeblichen Leitfäden nicht gerecht werden. Zum anderen folgt die Ablehnung aus einer übergreifenden politischen Bewertung der Modellprojekte. Dies wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

A) Keine Entkopplung von Bedarfsfeststellung und Beschaffungsvariante

Ein PPP-Modell darf nur dann verfolgt werden, wenn ein langfristiger und unabdingbarer Bedarf vorliegt. Projekte, die sich die öffentliche Hand über den Haushalt konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich dabei ebenso wenig alternativ finanziert leisten.³² PPP ist allein eine von mehreren *Beschaffungsvarianten*³³, betrifft also allein das „Wie“, nicht jedoch das „Ob“ der Beschaffung.

Diesen grundlegenden Anforderungen an PPP-Projekte werden die vorgeschlagenen PPP-Modelle in den drei Bezirken nicht gerecht. Die beschriebenen Anforderungen setzen voraus, dass die in den Gutachten dargestellten Investitions- und Sanierungsmaßnahmen einem unabdingbaren Bedarf entsprechen und daher in jedem Fall durchgeführt werden, also auch unabhängig von der Realisierung von PPP. Gerade dies ist jedoch nicht der Fall. Vorliegend haben die drei Bezirke die Durchführung der PPP-Projekte beantragt, da sie ohne PPP die Sanierung der betreffenden Schulen nicht durchführen könnten. Allein aufgrund und im Rahmen der PPP-Projekte sollen die drei Bezirke eine zusätzliche gezielte Sonderzuweisung für die investiven Anteile von insgesamt 17,9 Mio. € und eine zusätzliche Zumessung von konsumtiven Sanierungsanteilen von insgesamt 63 Mio. € (abzüglich der in den Produktkosten bereits enthaltenen Anteilen für baulichen Unterhalt u.ä.) erhalten. Die Finanzierung einer alternativen Eigenrealisierung ist hingegen nicht vorgesehen.³⁴

³² Rote Nr. 0321 A v. 14.08.2007, S. 3.

³³ Wirtschaftlichkeitsleitfaden, S. 6.

³⁴ Allerdings könnten bei einer Ablehnung der PPP-Projekte die betreffenden Schulen erneut für das Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramm angemeldet werden, wobei derzeit keine Aufstockung des Programms vorgesehen ist und daher andere Schulen wieder aus dem Programm verdrängt würden.

Die angemeldeten bezirklichen PPP-Modelle entsprechen damit nicht den geltenden Voraussetzungen. Die Bedingung einer strikten Trennung von Beschaffungsentscheidung und Beschaffungsvariante³⁵ ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil hierdurch eine Flucht in PPP als Schattenhaushalt ausgeschlossen werden soll. Erfolgt eine Realisierung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben hingegen nur in Gestalt von PPP, während eine über den Haushalt finanzierte Eigenrealisierung nicht erwogen wird, so wird ein erheblicher Anreiz zur Durchführung von PPP ausgelöst. Die Gefahr besteht dann, dass PPP nicht deshalb durchgeführt wird, weil es die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante darstellt, sondern weil das Vorhaben überhaupt nur auf diesem Wege realisiert werden kann. So liegt es auch hier. Die Bezirke haben in den geführten Gesprächen klar zum Ausdruck gebracht, dass sie in erster Linie deshalb die PPP-Projekte durchführen wollen, weil sie sich andernfalls die geplanten Investitions- und Sanierungsmaßnahmen nicht leisten könnten. Hierdurch wird zusätzlich das Risiko geschaffen, das PPP-Modell „schön zu rechnen“, um zu den gewünschten Ausstattungsstandards zu gelangen, die ohne PPP nicht finanziert werden könnten.

Im Ergebnis kann daher einem PPP-Modell nicht zugestimmt werden, dessen Alternative nicht die haushaltsmäßig finanzierte Eigenrealisierung, sondern die Nicht-Durchführung des Vorhabens ist.

B) Keine nachvollziehbare Auswahl der Schulen anhand eines Soll/Ist-Vergleichs

Die Auswahl der Schulen, die in das PPP-Modell eingebracht werden sollen, ist aus den Gutachten heraus nicht ausreichend nachvollziehbar. Es fehlt insoweit an einer Darstellung, warum gerade die benannten Schulen aufgrund ihres Zustandes für das PPP-Projekt ausgewählt wurden, welcher Soll-Zustand angestrebt wird und was die ausgewählten Schulen von den nicht ausgewählten des Bezirks insoweit unterscheidet. Das Fehlen einer Definition eindeutiger Auswahlkriterien hat sich hier offensichtlich auch in mehrfachen Auswechslungen der benannten Schulen – insbesondere im Bezirk Reinickendorf – niedergeschlagen.

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

³⁵ So im übrigen der Beschluss des SPD-Landesparteitags zu PPP vom 30.06.2007 (auf Antrag der KDV Spandau).

Wie bereits festgestellt, entsprechen die vorgelegten bezirklichen Gutachten nicht der Anforderung, bei der Ermittlung der PPP-Kosten durch die Verwendung von Zu- und Anschlägen gegenüber dem PSC diese detailliert zu begründen. Die pauschalen Annahmen der Gutachten sind daher nicht verifizierbar und lassen eine kritische Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche nicht zu.

D) Keine politische Entscheidung zur Erhöhung der Bauunterhaltsaufwendungen

Durch die PPP-Modell wird – insbesondere auf der Grundlage der VBD-Machbarkeitsstudie für Reinickendorf – eine implizite Entscheidung getroffen, für die betreffenden Schulen den Bauunterhalt auf durchschnittlich 1,43 % des Wiederbeschaffungswertes pro Jahr zu erhöhen, ohne dass diese Prioritätensetzung für die Hochbauunterhaltung politisch so entschieden worden wäre. Die Frage, wie viele Mittel in die öffentlich Hochbauunterhaltung investiert werden, muss jedoch einem politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozeß zugänglich bleiben und darf nicht durch PPP-Projekte präjudiziert werden.

E) Keine Verallgemeinerungsfähigkeit der PPP-Pilotprojekte

Eine Zustimmung zu den beantragten PPP-Projekte der Bezirke Reinickendorf, Spandau und Treptow-Köpenick brächte zwangsläufig das Problem mit sich, dass auch andere Bezirke ein erhebliches Interesse an der – vom Land bezuschussten – Durchführung von PPP-Projekten entwickeln würden, PPP jedoch flächendeckend nicht finanziert werden kann. Geht man von den veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen der Bezirke Reinickendorf und Spandau aus, so ergibt sich pro Schule ein Durchschnittsbetrag von 17 Mio. € und pro bezirkliches Pilotprojekt ein Durchschnittsbetrag von ca. 127 Mio. € (über die Gesamtlaufzeit von 25 Jahren). Für alle Berliner Schulen ergäbe sich daraus ein Betrag von ca. 13,6 Mrd. €, für Pilotprojekte in allen Bezirken mit durchschnittlich 7,5 Schulen ein Betrag von ca. 1,5 Mrd. €. Hieraus wird erkennbar, dass PPP-Projekte im Schulbereich nicht in allen Bezirken finanziert werden können. Daraus droht jedoch eine Ungleichbehandlung der Bezirke, die sachlich nicht gerechtfertigt werden kann. Das Auswahlkriterium hinsichtlich der Bezirke bestünde allein darin, dass einige Bezirke frühzeitig ein PPP-Projekt angemeldet haben. Dies vermag aber eine Beschränkung von PPP-finanzierten Schulsanierungen auf bestimmte Bezirke nicht zu tragen.

4. Fazit / Bewertungskriterien für PPP

Aus der kritischen Untersuchung der geplanten bezirklichen PPP-Projekte im Schulbereich ergeben sich abschließend folgende grundsätzliche Anforderungen an PPP-Projekte:

- Der unabdingbare Beschaffungsbedarf muss unabhängig von einer etwaigen PPP-Finanzierung festgestellt und realisiert werden. Die Alternative zu PPP als Beschaffungsvariante ist notwendigerweise die haushaltsfinanzierte Eigenrealisierung, nicht die Nicht-Beschaffung.
- Der Bedarf muss transparent und nachvollziehbar anhand eines Soll/Ist-Vergleichs festgestellt werden und darf zu keinem Zeitpunkt in Abhängigkeit von einer etwaigen PPP-Finanzierung definiert werden.
- Die regelmäßig mit PPP verknüpfte Aufstockung der Mittel für bauliche Unterhaltung ist mit konkurrierenden politischen Zielen transparent abzuwägen.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen den Anforderungen des „Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für PPP-Projekte“ entsprechen. Werden die PPP-Kosten durch Zu- bzw. Abschläge im Verhältnis zum PSC ermittelt, sind diese detailliert zu begründen.
- PPP-Projekte dürfen zu keinem Zeitpunkt fachpolitische Erwägungen verdrängen oder präjudizieren. Im Schulbereich müssen die Vorgaben der Schulentwicklungsplanung, besondere pädagogische Konzepte und die langfristige Standortsicherheit zwingend beachtet werden.
- Der Landesrechnungshof ist frühzeitig an der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eines etwaigen PPP-Projekts zu beteiligen und muss das Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen von PPP als Sonderfinanzierungsform positiv bestätigen.
- Die finanziellen Auswirkungen eines PPP-Projektes müssen im Haushalt vollständig und nachvollziehbar dargestellt werden.
- Auf Bezirks- bzw. Landesebene muss das erforderliche Know-how in Gestalt eines interdisziplinären Projektteams für die Umsetzung eines PPP-Projektes vorhanden sein.

- Die politischen Gremien (Hauptausschuss, Bezirksverordnetenversammlungen, ggf. Schulkonferenzen) sind frühzeitig und umfassend am Entscheidungsprozeß zu beteiligen.