

Mitteilung zur Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Wirtschaftsausschuss	28.05.2015
Bezirksvertretung Lindenthal	08.06.2015
Liegenschaftsausschuss	11.06.2015
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	15.06.2015
Bauausschuss	15.06.2015
Stadtentwicklungsausschuss	18.06.2015
Finanzausschuss	22.06.2015

Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Rat der Stadt Köln gemäß § 4 der Geschäftsordnung vom 13.05.2015, AN/0783/2015

Oberthema: Berücksichtigt die Machbarkeitsstudie der ÖPP Deutschland AG zum Frischemarkt Marsdorf kritische Hinweise des Bundesrechnungshofes und dessen Vorschläge zur effizienteren Ausgestaltung der Eigenerbringung?

1. Wie bewertet die Verwaltung das Risiko einer Kosten- und Terminüberschreitung bei einer möglichen ÖPP- Ausschreibung sowie das Risiko einer europa- oder wettbewerbsrechtlichen Anfechtung einer ÖPP- Vergabe durch einen unterlegenen Bieter, und warum wurde in der Machbarkeitsstudie auf eine Bewertung dieser Risiken verzichtet?
2. In welchem Zeitraum würde sich der Frischemarkt durch die anfallenden Überschüsse aus dem laufenden Betrieb amortisieren, wie lang ist die angenommene Lebensdauer des Frischemarktes und welche Ergebnisse hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich für diese Zeiträume, (a) wenn man die ÖPP-Vertragsdauer von 3 + 30 Jahren zu Grunde legt und (b) wenn man eine ÖPP-Vertragsdauer über die jeweils gesamten Zeiträume zu Grunde legt?
3. Was genau ist mit dem Hinweis auf einen Effizienzvorteil des privaten Betreibers bei den Wach- und Sicherheitsdiensten sowie in der Rubrik ‚Sonstiges‘ mit dem Stichwort ‚Tariffreiheit eingeschränkt‘ in der tabellarischen Übersicht auf S. 112 der Machbarkeitsstudie gemeint, d.h.: Welche Tätigkeiten sollen durch einen ÖPP-Betreiber konkret durch Anwendung welcher Tarifverträge zu Bedingungen unterhalb der Tarife des öffentlichen Dienstes erbracht werden, wie hoch ist die auf dieser Grundlage vermutete geringere Kostenbelastung pro Jahr, welche Einkommen würden die so Beschäftigten monatlich erzielen und in welchem Umfang wären Folgekosten für die öffentliche Hand durch den ergänzenden Bezug von Sozialleistungen durch die Beschäftigten zu erwarten?

4. Wie oben ausgeführt, warnen die Rechnungshöfe davor, dass in Wirtschaftlichkeitsvergleichen deutlich höhere Risikoaufschläge für die Eigenerbringung angesetzt werden als für ÖPP. Die Übersicht auf S. 101 zeigt, dass dies in vier von sechs Risikogruppen auch in diesem Fall geschieht. Bei den Baurisiken wird im Fall der Eigenerbringung sogar ein Risikozuschlag von 15 % angenommen, der höher liegt als der in Ratsvorlagen üblicherweise verwendete Wert von 10 %. Wie begründet die Verwaltung diese Diskrepanz und welches Ergebnis hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, wenn bei Eigenerbringung und ÖPP ein Risikoaufschlag in gleicher Höhe für alle Risikogruppen angesetzt würde?
5. Ein Teil der angenommenen Effizienzvorteile einer ÖPP- Realisierung beruht auf einer Bewertung der Leistungsfähigkeit und Effizienz von Vergabeverfahren für die späteren Betriebskosten (sog. Lebenszyklusansatz). Dieser Ansatz der Machbarkeitsstudie widerspricht dem ausdrücklichen Hinweis der Rechnungshöfe, dass der Lebenszyklusansatz keinen ÖPP-spezifischen Vorteil darstellt. Dennoch wurde das Vergabeamt im Gegensatz zu anderen Ämtern nicht an der Machbarkeitsstudie beteiligt (s. Übersicht auf S. 19). Wie bewertet das Vergabeamt die Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit des künftigen Betriebes des Frischemarktes auch bei Eigenrealisierung in der Planung und Vergabe zu berücksichtigen?

Die Verwaltung beantwortet die nachfolgend aufgeführten Fragen wie folgt:

1. **Wie bewertet die Verwaltung das Risiko einer Kosten- und Terminüberschreitung bei einer möglichen ÖPP- Ausschreibung sowie das Risiko einer europa- oder wettbewerbsrechtlichen Anfechtung einer ÖPP- Vergabe durch einen unterlegenen Bieter, und warum wurde in der Machbarkeitsstudie auf eine Bewertung dieser Risiken verzichtet?**

Antwort der Verwaltung:

Die Risiken einer Vergabebeschwerde bei einer EU-weiten Ausschreibung bestehen sowohl bei einem ÖPP-Vergabeverfahren als auch bei den übrigen untersuchten Realisierungsvarianten. Hierbei sind die Risiken einer Kosten- und Terminüberschreitung beim ÖPP-Inhabermodell geringer als bei der Eigenrealisierung, da ein fester Kostenrahmen vertraglich geregelt und Vertragsstrafen für Terminüberschreitungen festgelegt werden können.

Die konventionellen Baumaßnahmen der öffentlichen Hand leiden teilweise erheblich unter Rügen, Nachprüfungsverfahren, Vergabeverfahrensaufhebungen und den dadurch ausgelösten Behinderungen der Folgegewerke. Hierdurch entstehen Terminverzögerungen und damit zusätzliche, nicht vorhersehbare Kosten. Auch bei ÖPP-Projekten besteht ein Rügerisiko im Rahmen des Vergabeverfahrens. Sobald allerdings der ÖPP-Vertrag unterzeichnet ist, besteht aus den oben benannten Gründen in Bezug auf die Planungs- und Bauphase kein Rügerisiko mehr.

Alle die Planungs- und Bauphase betreffenden Risiken, darunter auch Kosten- und Terminrisiken, wurden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zusammenfassend unter den Punkten Planungs- und Baurisiken analysiert und bewertet (vgl. S. 92-101 des Abschlussberichts).

2. **In welchem Zeitraum würde sich der Frischemarkt durch die anfallenden Überschüsse aus dem laufenden Betrieb amortisieren, wie lang ist die angenommene Lebensdauer des Frischemarktes und welche Ergebnisse hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich für diese Zeiträume, (a) wenn man die ÖPP-Vertragsdauer von 3 + 30 Jahren zu Grunde legt und (b) wenn man eine ÖPP-Vertragsdauer über die jeweils gesamten Zeiträume zu Grunde legt?**

Antwort der Verwaltung:

In allen untersuchten Realisierungsmodellen stellt sich der Betrieb des Frischezentrums wirtschaftlich dar. Allerdings erzeugt die notwendige Investition in den Bau eines neuen Standortes die von der Variante abhängige durchschnittliche jährliche Deckungslücke. Wenn man die ÖPP-Vertragsdauer von 3+30 Jahren zu Grunde legt, erhält man bei dem ÖPP-Inhabermodell die durchschnittliche jährliche Deckungslücke von 1,7 –3,0 Mio. € /p.a. Wenn die Investition unberücksichtigt bliebe, würde das

Frischezentrum bei 30 Jahren Betriebslaufzeit im ÖPP-Inhabermodell einen jährlichen durchschnittlichen Überschuss zwischen 1,9 und 2,9 Mio. Euro erzielen. Der Zeitpunkt, zu dem die Überschüsse aus dem Betrieb zu einer Deckung der Investitionen führen, ist abhängig von der gewählten Laufzeit der Finanzierung, vom gewählten Realisierungsmodell und von der Höhe der zu erzielenden Miete. Im Rahmen der Studie ist eine übliche Vertragslaufzeit für ÖPP-Modelle und eine vollständige Tilgung der Investitionen innerhalb dieses Betrachtungszeitraums unterstellt worden. Aus Finanzierungssicht ist das Gebäude nach Beendigung der ÖPP-Vertragslaufzeit vollständig amortisiert. Ab diesem Zeitpunkt ist mit einem jährlichen Überschuss zu rechnen.

Unabhängig von der Laufzeit des ÖPP-Betreibervertrags sind die technische Lebensdauer des Gebäudes und die damit verbundene Abschreibung zu betrachten. Die Abschreibung eines Gebäudes wie des Frischezentrums ist im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) geregelt. Massive Hallen/ Industriegebäude haben eine Abschreibungsdauer von 40- 60 Jahren, d. h. bei einer angenommenen Nutzungsdauer von 50 Jahren verbleibt der Stadt nach z.B. 30 Jahren Vertragslaufzeit gemäß NKF ein Restwert von 20/50.

Längere ÖPP-Vertragslaufzeiten von beispielsweise 50 Jahren werden nicht empfohlen und sind bisher auch nicht umgesetzt worden.

- 3. Was genau ist mit dem Hinweis auf einen Effizienzvorteil des privaten Betreibers bei den Wach- und Sicherheitsdiensten sowie in der Rubrik ‚Sonstiges‘ mit dem Stichwort ‚Tariffreiheit eingeschränkt‘ in der tabellarischen Übersicht auf S. 112 der Machbarkeitsstudie gemeint, d.h.: Welche Tätigkeiten sollen durch einen ÖPP-Betreiber konkret durch Anwendung welcher Tarifverträge zu Bedingungen unterhalb der Tarife des öffentlichen Dienstes erbracht werden, wie hoch ist die auf dieser Grundlage vermutete geringere Kostenbelastung pro Jahr, welche Einkommen würden die so Beschäftigten monatlich erzielen und in welchem Umfang wären Folgekosten für die öffentliche Hand durch den ergänzenden Bezug von Sozialleistungen durch die Beschäftigten zu erwarten?**

Antwort der Verwaltung:

Da die Betriebskosten die anfänglichen Investitionskosten weit überschreiten, entstehen für den privaten Partner hohe Anreize, die Folgekosten der Investition bei einem ÖPP-Modell zu minimieren. Im Bereich der Sicherheits- und Überwachungsdienste wird er z.B. durch technische Optimierung sowie bessere Steuerung von Schnittstellen Effizienzen erzielen können. Videoüberwachungsanlagen und IT-gestützte Schließsysteme können unter Berücksichtigung der projektspezifischen Sicherheitsanforderungen des Nutzers dafür sorgen, dass Kosten im Betrieb gesenkt werden. Etwa wenn hierdurch die Anzahl von Streifengängen und Überwachungspunkten im Gebäude und auf dem Grundstück reduziert werden kann und in der Folge geringere Personalkosten für Sicherheitsdienste anfallen. Diese Effekte sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit 10% Effizienzvorteil gegenüber der Eigenrealisierung berücksichtigt worden.

Grundsätzlich stellt das Tariftreue- und Vergabegesetz auch für ÖPP-Verträge sicher, dass geltende Tarifverträge eingehalten werden. Der finanzielle Vorteil kann lediglich in möglichen Unterschieden oberhalb dieser Mindestbedingung liegen. Insofern wird dieser Effekt ausdrücklich als „eingeschränkt“ bezeichnet und bildet keinen maßgeblichen Kostenfaktor in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die Frage zu monatlichen Einkommen kann nicht beantwortet werden. Es ist nicht beabsichtigt, Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, die einen ergänzenden Bezug von Sozialleistungen erfordern.

- 4. Wie oben ausgeführt, warnen die Rechnungshöfe davor, dass in Wirtschaftlichkeitsvergleichen deutlich höhere Risikoaufschläge für die Eigenerbringung angesetzt werden als für ÖPP. Die Übersicht auf S. 101 zeigt, dass dies in vier von sechs Risikogruppen auch in diesem Fall geschieht. Bei den Baurisiken wird im Fall der Eigenerbringung sogar ein Risikozuschlag von 15 % angenommen, der höher liegt als der in Ratsvorlagen üblicherweise verwendete Wert von 10 %.**

Wie begründet die Verwaltung diese Diskrepanz und welches Ergebnis hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, wenn bei Eigenerbringung und ÖPP ein Risikoaufschlag in gleicher Höhe für alle Risikogruppen angesetzt würde?

Antwort der Verwaltung:

Die Rechnungshöfe verweisen bei ihrer Kritik auf Fälle, bei denen deutlich mehr als 50% des Gesamtvorteils einer ÖPP-Realisierung aus der Risikobewertung resultieren. Bei Nichtbetrachtung der Risikokosten in den Modellen A und B ergibt sich eine Reduzierung der Deckungslücke um durchschnittlich etwa 1,3 Mio. EUR bei der Eigenrealisierung und etwa 0,8 Mio. EUR beim ÖPP-Inhabermodell. Der Vorteil der ÖPP-Variante liegt selbst bei Nichtberücksichtigung der Risikoübertragung zwischen knapp über 0 im Basisszenario und 22,7% im Best Case gegenüber der Eigenrealisierung. Bei städtischen Eigenrealisierungen werden bei aktuellen Vorlagen zu Bauprojekten individuelle und vom Projekt abhängige Risikozuschläge angenommen. Es wird nicht standardmäßig ein Risikozuschlag von 10 % angenommen.

Unbestritten liegt ein wichtiger Vorteil der ÖPP-Variante in der Möglichkeit Risiken an den privaten Partner zu übertragen. Dabei ist in der Studie nach dem Grundsatz vorgegangen worden, dass jeder Partner das Risiko trägt, das er aufgrund seiner Expertise besser beeinflussen oder steuern kann. So ist z.B. das Bauzeiten- und Baukostenrisiko bei einem ÖPP-Modell als geringer einzustufen, da die Stadt erst nach vertragsgerechter Baufertigstellung erste Zahlungen an den privaten Partner leistet, der Baupreis mit Unterzeichnung des Vertrages fixiert wird und der private Partner für die Bauzeitfinanzierung verantwortlich ist. Jede Bauzeitverlängerung oder Baukostensteigerung aufgrund von Verzögerungen oder Qualitätsmängeln geht zu seinen Lasten. In der Eigenrealisierung müssen diese Risiken und die Kosten daraus allein durch die Stadt getragen werden.

- 5. Ein Teil der angenommenen Effizienzvorteile einer ÖPP- Realisierung beruht auf einer Bewertung der Leistungsfähigkeit und Effizienz von Vergabeverfahren für die späteren Betriebskosten (sog. Lebenszyklusansatz). Dieser Ansatz der Machbarkeitsstudie widerspricht dem ausdrücklichen Hinweis der Rechnungshöfe, dass der Lebenszyklusansatz keinen ÖPP-spezifischen Vorteil darstellt. Dennoch wurde das Vergabeamt im Gegensatz zu anderen Ämtern nicht an der Machbarkeitsstudie beteiligt (s. Übersicht auf S. 19) Wie bewertet das Vergabeamt die Möglichkeiten, die Wirtschaftlichkeit des künftigen Betriebes des Frischemarktes auch bei Eigenrealisierung in der Planung und Vergabe zu berücksichtigen?**

Antwort der Verwaltung:

Die Effizienzpotenziale sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den einzelnen Kostengruppen spezifisch untersucht und erläutert worden (vgl. Anhang 5 des Abschlussberichts). Die Vorteile des ÖPP-Modells entstehen hauptsächlich aus der Möglichkeit zur Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit ergebnisorientierter Leistungsbeschreibung und einem intensiven Preis- und Leistungswettbewerb unter den Bietern, den Anreizsystemen aus den Verträgen (z.B. leistungsorientierte Vergütung, Service-Level-Agreements, Zahlungszeitpunkte etc.) sowie der Möglichkeit einer phasenübergreifenden und lebenszyklusorientierten Planung von Kosten. Auch bei der Eigenrealisierung muss gemäß Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung auf einen wirtschaftlichen Betrieb geachtet werden. Tatsächlich unterliegen Instandhaltungsmaßnahmen bei städtischen Gebäuden der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln und können nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geplant und vorausschauend durchgeführt werden. Insofern ist der Lebenszyklusansatz zurzeit als ÖPP-spezifischer Vorteil einzustufen.

Nach Aussagen des Vergabeamtes lässt § 16 EG Abs. 7 VOB/A bei Ausschreibungen von Bauleistungen die Berücksichtigung von Betriebs- und Folgekosten bei der Wertung der Angebote zu. Hierfür müssen jedoch nachprüfbar, verlässliche und objektive Angaben der Hersteller über Wartungskosten, -intervalle, Energieverbrauch, Lebensdauer u. ä. existieren, um eine transparente Wertung der einzelnen Qualitäten von Baustoffen-/Bauteilen bzw. technischen Geräten vornehmen zu können. Dies ist in vielen Bereichen noch nicht gegeben.

Im Zentrum der Kritik des Erfahrungsberichtes der Rechnungshöfe steht, dass die Erstellung einer neutralen, verlässlichen und belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten im Vergleich zu konventionellen Beschaffungsvarianten fehlt. Belastbare Vergleichsrechnungen können vor allem deshalb nicht auf Basis von abgerechneten Kosten erstellt werden, weil es bisher bei konventionellen Beschaffungsvarianten keine systematische Darstellung einer Gesamtbilanz von Planung, Bau und Betrieb über eine definierte Laufzeit gibt.

Das Vergabeamt wurde beim Vergabeverfahren zur Auswahl der Gutachter für die Betriebswirtschaftliche Machbarkeitsstudie eingebunden. Die inhaltliche Begleitung einer Betriebswirtschaftlichen Machbarkeitsstudie fällt nicht in die Zuständigkeit des Vergabeamtes. Selbstverständlich wird das Vergabeamt künftig bei allen Vergaben beteiligt, die im Zusammenhang mit dem Frischezentrum erforderlich werden.

gez. Berg