

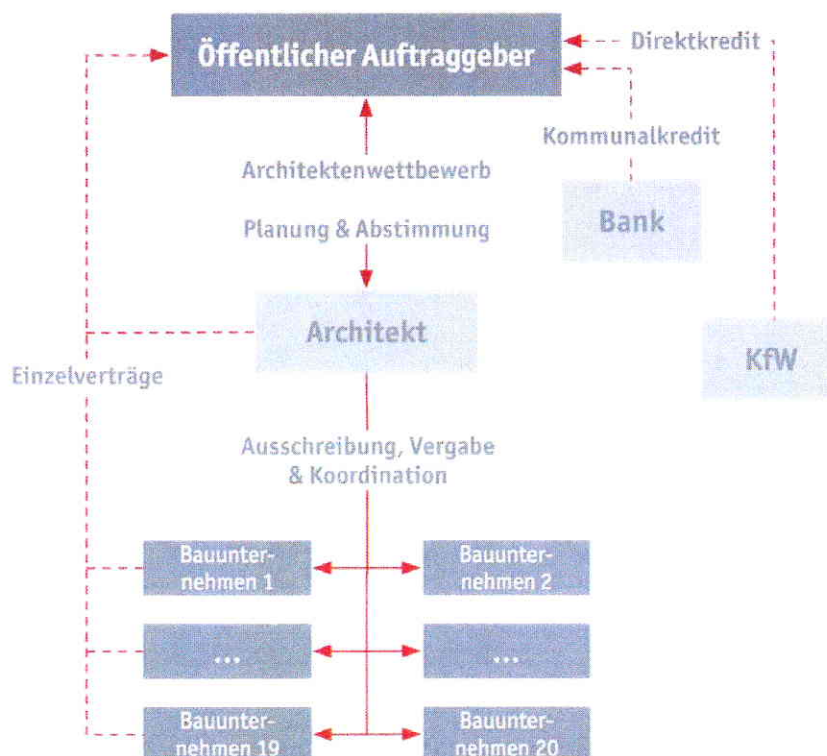
Gegenüberstellung Realisierungsvarianten

1.1 Konventionelle Realisierung

Bei der konventionellen Realisierung (Eigenbau), die als Vergleichsmaßstab (auch »Public Sector Comparator« oder »PSC« genannt) herangezogen wird, erhält die Verwaltung der Stadt Meckenheim den Auftrag, die Baumaßnahme zu planen und durchzuführen. Dies beinhaltet zunächst die Grundlagenermittlung sowie eine Kostenschätzung. Nach der Genehmigung und haushaltsrechtlichen Anerkennung werden dann die Entwurfsplanung sowie der Bauantrag erarbeitet. Die erforderlichen Planungsleistungen werden dabei in der Regel durch externe Planungsbüros erbracht. Gleiches gilt für die sich anschließende Ausführungsplanung.

Die Ausschreibung der Bauleistungen auf Basis der Ausführungsplanung erfolgt in der Regel gewerkweise. Sämtliche Bauherrenaufgaben sowie die Projektsteuerung werden durch die Stadt bzw. externe Ingenieurbüros wahrgenommen. Die Bezahlung der Planungs- und Bauleistungen erfolgt zum Zeitpunkt der jeweiligen Rechnungsstellung aus dem Haushalt. Zu welchen Kosten die Baumaßnahme schlussendlich errichtet wird, kann grundsätzlich erst nach der Ausschreibung bzw. Abrechnung aller Leistungen ermittelt werden. Gleiches gilt für den Fertigstellungstermin, der sich durch die zahlreichen Schnittstellen zwischen den einzelnen Gewerken oft gegenüber der ursprünglichen Planung nach hinten verschiebt.

Abbildung 1: Konventionelle Realisierung



Charakteristisch für die konventionelle Vorgehensweise ist, dass alle Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen, die zur Errichtung der Kindertagesstätte erforderlich sind, einzeln ausgeschrieben und nacheinander beschafft werden, was in der Beschaffungspraxis häufig - selbst ohne die im vorstehenden Absatz beschriebenen Verzögerungen - zu relativ langen Planungs- und Bauzeiten führt.

1.2 Realisierung im Rahmen eines ÖPP-Modells

Der Begriff »Öffentlich Private Partnerschaft« bezeichnet das partnerschaftliche Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft mit dem Ziel einer wirtschaftlicheren Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird die Bezeichnung ÖPP sehr weitreichend und für die unterschiedlichsten Formen öffentlich-privater Kooperationen verwendet, die im Spannungsfeld zwischen rein hoheitlicher Realisierung der Aufgaben und der vollständigen Privatisierung liegen.

Während bei der konventionellen Beschaffung die Planung und die Bauerrichtung in der Regel getrennte Beschaffungsvorgänge sind, werden bei ÖPP-Modellen verschiedene Leistungen in einem Gesamtpaket angeboten. Hierbei werden Planung, Bau, Finanzierung und in anderen Fällen auch das Gebäudemanagement (in Meckenheim nicht vorgesehen) von Beginn an durch einen Auftragnehmer aufeinander abgestimmt, was zu kürzeren Realisierungszeiten und Effizienzvorteilen führen kann. Die Anbieter sind durch eigene, wirtschaftliche Interessen ständig bemüht, Wettbewerbsvorteile zu erzielen und in möglichst kurzer Zeit das Projekt fertig zu stellen, was dem Auftraggeber in Form einer wirtschaftlicheren und schnelleren Realisierung gleichermaßen zugutekommt.

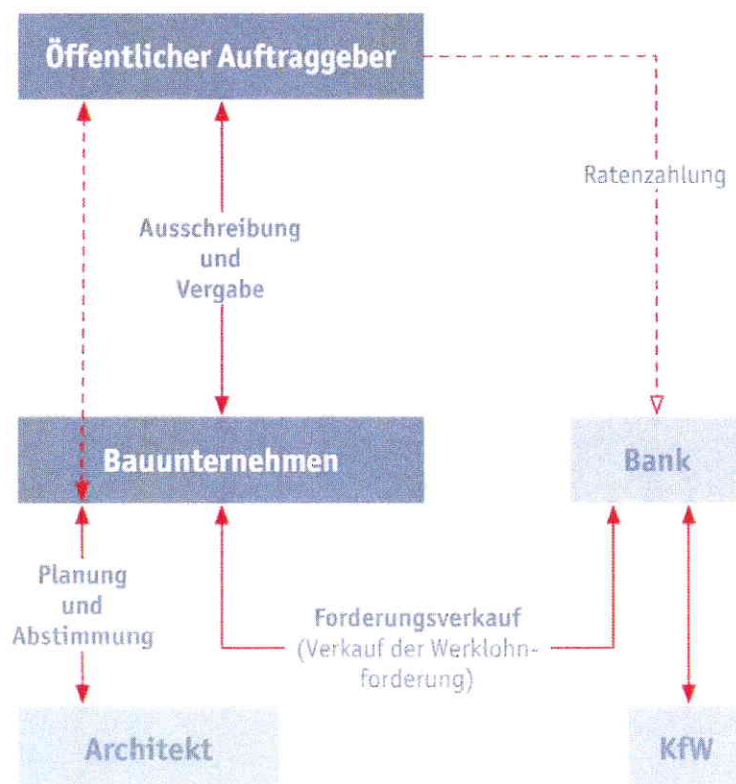
Bei einem Neubau der Kindertagesstätte über ein ÖPP-Modell wird nach Aufstellung der Grundlagen und der Kostenschätzung die Gesamtleistung von der Stadt mittels einer funktionalen Leistungsbeschreibung ausgeschrieben. Auftragnehmer ist bei Projekten mit einem Investitionsvolumen unter 10 Mio. € in der Regel ein Bauunternehmen. Dieses Bauunternehmen beauftragt alle Leistungen, die für die Planung und Errichtung sowie die Finanzierung der Baumaßnahmen erforderlich sind und verpflichtet sich, das Gebäude zu einem vertraglich vereinbarten Preis und festem Termin zu errichten. In der Regel bilden sich daher zur Teilnahme an einem solchen Verfahren Bieterkonsortien, die aus Bauunternehmen, Planungsbüros und Banken bestehen.

Für das Angebot wird von jedem Bieter eine Entwurfsplanung erarbeitet und zu einem festen Preis angeboten. Im Unterschied zur konventionellen Realisierung wird dabei das ausführende Bauunternehmen bereits in die Planungsphase einbezogen, so dass die Entwurfsplanung unter bautechnischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert wird. Nach der Zuschlagserteilung werden die Genehmigungs- und Ausführungsplanung für die Baumaßnahme und die Bauleistungen durch den Auftragnehmer schlüsselfertig erbracht und durch eine Bank finanziert. Sowohl Eigenmittel als auch zinsvergünstigte Kreditmittel von Förderbanken (NRW.Bank und KfW-Kommunalbank) können dabei berücksichtigt werden. Der Haushalt wird bei diesem Modell erst nach der Fertigstellung der Baumaßnahmen in Höhe der Finanzierungsraten belastet.

Ein wesentlicher Faktor für die Effizienzvorteile von ÖPP-Modellen sind die von vornherein unter wirtschaftlichen und funktionellen Gesichtspunkten optimierten Planungen. Deswegen werden in der Regel ÖPP-Modelle auf der Grundlage von funktionalen Leistungsbeschreibungen ausgeschrieben. Für den privaten Anbieter bietet dieses Vorgehen einen größeren Optimierungsspielraum, wenn er die Planung und die Bauleistungen als einheitlichen Prozess organisieren kann. Dabei werden die Planungsrisiken auf den Auftragnehmer übertragen. Durch den vereinbarten Pauschalpreis und den festen Fertigstellungstermin verfügt der öffentliche Auftraggeber über eine hohe Kosten- und Terminalsicherheit.

Demzufolge ist die optimale Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen ein weiterer wichtiger Faktor für Effizienzgewinne von ÖPP-Modellen. Ziel ist dabei nicht der maximale Risikotransfer auf den Privaten, sondern die wirtschaftlich effizienteste Risikoverteilung zwischen privatem und öffentlichem Partner unter Beachtung der jeweiligen Zielstellungen der öffentlichen Hand.

Abbildung 2: Realisierung über ein ÖPP-Modell



1.3 ÖPP-Inhabermodell

1.3.1 Inhalt des Inhabermodells

Das ÖPP-Inhabermodell umfasst bezogen auf den Neubau einer Kindertagesstätte der Stadt Meckenheim die Planung, die schlüsselfertige Errichtung und die Finanzierung auf einem Grundstück, das sich im Eigentum der Stadt Meckenheim befindet. Ein privater Auftrag-

nehmer (i.d.R. ein Bauunternehmen) schließt bei diesem Modell mit der Stadt einen Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag ab.

In dem Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag wird schuldrechtlich geregelt, dass der Auftragnehmer das für das Bauvorhaben notwendige Grundstück betreten und alle Maßnahmen für die Durchführung des Bauvorhabens als Bauherr auf Zeit tätigen kann. Die Stadt bleibt während der gesamten Projektlaufzeit zivilrechtlicher und wirtschaftlicher Eigentümer des Grundstücks. Dem Auftragnehmer wird das Grundstück zum Zwecke der vereinbarten Errichtungsleistung zur Nutzung überlassen.

Durch die Bezeichnung »Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag« werden die steuerlichen Konsequenzen sowohl hinsichtlich des Anfalls der Umsatzsteuer auf die Bauleistungen als auch hinsichtlich der Umsatzsteuerfreiheit der Endfinanzierungszinsen klar bestimmt. Darüber hinaus fallen bei diesem Modell keine Grunderwerbsteuer und Grundsteuer an, da keine Eigentumsübertragung erfolgt.

Da die öffentliche Hand beim ÖPP-Inhabermodell von Anfang an wirtschaftlicher und zivilrechtlicher Eigentümer ist und bleibt, sind nach Vertragsablauf keine kostenträchtigen Transaktionen (Rückübereignung etc.) durchzuführen.

Der private Auftragnehmer beauftragt alle Leistungen, die für den Neubau der Kindertagesstätte erforderlich sind, auf eigene Rechnung und eigenes Risiko. Gegenüber der Stadt verpflichtet sich der Auftragnehmer, die Kindertagesstätte zu einem vertraglich vereinbarten Preis und festem Termin zu errichten. Der Auftragnehmer nimmt dabei als Bauherr auf Zeit die Bauherrenaufgaben wahr und trägt die sich daraus ergebenden Risiken.

Während der Bauzeit werden keine Zahlungen der Stadt an den Auftragnehmer fällig. Erst nach Abschluss der Baumaßnahmen erstattet die Stadt dem Auftragnehmer dessen Aufwendungen für die Baukosten, ggf. für Baumanagement und Nebenkosten einschließlich Zinsen und Gewinnmarge in Form der für den Zeitraum der Endfinanzierung vereinbarten Raten.

Aufgrund der vorgesehenen, ausschließlichen Übertragung der Leistungen Planen, Bauen und Finanzieren auf einen privaten Partner ist keine Personalgestellung bzw. Personalübergang im Sinne des § 613a BGB erforderlich.

Die Vertrags- und Finanzierungsstrukturen des ÖPP-Inhabermodells ermöglichen es auch mittelständischen Unternehmen, als Anbieter aufzutreten. Die Entwicklung des Marktes zeigt, dass sich immer mehr mittelständische Unternehmen auf ÖPP-Ausschreibungen einstellen oder bereits über entsprechende Erfahrungen verfügen.

Beim ÖPP-Inhabermodell sind folgende Verträge üblich:

- Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag zwischen der Stadt Meckenheim und dem privaten Auftragnehmer
- Darlehensvertrag und Forfaitierungsvertrag zwischen Auftragnehmer und finanzierender Bank
- Einredeverzichtserklärung der Stadt Meckenheim gegenüber der finanzierenden Bank

Die Einbindung von Fördermitteln ist beim ÖPP-Inhabermodell in der Regel möglich, insbesondere weil die Stadt Eigentümerin des Grundstückes ist und bleibt.

1.3.2 Bilanzierung von Inhabermodellen

Beim ÖPP-Inhabermodell handelt es sich kommunalrechtlich um eine Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt und gem. § 86 Abs. 4 GO NRW anzeigepflichtig ist. Im doppelten Haushalt sind die investiven Kosten zu aktivieren und abzuschreiben, die Zinsen sind als Aufwand zu buchen. Da die Stadt Meckenheim beim ÖPP-Inhabermodell wirtschaftlicher Eigentümer der Kindertagesstätte ist und bleibt, sind die Herstellungskosten zu aktivieren und je nach Wirtschaftsgut unterschiedlich abzuschreiben. Gegebenenfalls ist zur Bewertung die Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde zu suchen.