Die versandte Fassung an die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien enthielt zu schützende Daten. Diese sind in der vorliegenden Fassung unkenntlich gemacht.

Bericht

an die
Beauftragte der
Bundesregierung für Kultur und
Medien

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über den Neubau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts

hier: Entwurf einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 2 - 2014 - 1223/Entwurf vWU Potsdam, 30.08.2016

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0	**Zusammenfassung**	**3**
1	**Vorbemerkung**	**7**
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Wettbewerbe	7
1.3	Prüfungsvorgehen und Ziel des Berichtes	8
2	**Maßnahmen vor Eröffnung des Vergabeverfahrens**	**9**
2.1	Benötigte Grundstücke	9
2.2	Baurecht	11
3	**Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**	**13**
3.1	Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	13
3.2	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	14
3.3	Ermittlung der Kosten der konventionellen Variante	15
3.3.1	Baukosten	15
3.3.2	Erstausstattung	18
3.4	Kosten der ÖPP-Variante	19
3.4.1	Effizienzvorteile	19
3.4.2	Bürgschaften	24
3.5	Risikokosten	26
3.6	Sensitivitäts- und Szenarioanalysen	30
4	**Abschließende Empfehlung**	**32**

0 Zusammenfassung

0.1 Im Bundeshaushalt 2016 ist bei Kapitel 0452 Titel 894 34 der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) eine Verpflichtungsermächtigung von 200 Mio. Euro für den Bau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts (M 20), für Teile der Sammlung der Nationalgalerie sowie private Sammlungen veranschlagt. Bauherrin soll die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK) sein.

Im Entwurf einer im Auftrag der BKM erstellten vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) kommt die Partnerschaften Deutschland – ÖPP Deutschland AG (PD) zu dem Ergebnis, ein ÖPP-Verfahren, bei dem der Bund die Baukosten entsprechend dem Baufortschritt an den Privaten vergütet, habe einen Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Eigenrealisierung von 6,34 %. Die BKM teilte dem Haushaltsausschuss zum weiteren Vorgehen mit, die PD werde nach Abschluss des Realisierungswettbewerbs, in dem ein Vorentwurf für den Neubau des M 20 ausgewählt werden soll, den Entwurf der vorläufigen WU unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Realisierungswettbewerbs aktualisieren.

Ziel dieses Berichts ist, der BKM Hinweise für die Aktualisierung der vorläufigen WU sowie für das weitere Verfahren zu geben (Tz. 1).

0.2 Vor Eröffnung eines ÖPP-Vergabeverfahrens oder eines Vergabeverfahrens für eine konventionelle Eigenrealisierung muss der Grundstückserwerb gesichert sein. Ansonsten würde die SPK ein vermeidbares Vergaberisiko eingehen.

Der Erwerb der für das M 20 vorgesehenen Grundstücke ist noch nicht gesichert. Zwar hat das Land Berlin zugesagt, die Grundstücke übertragen zu wollen. Zur Übertragung des Eigentums ist neben der Einigung noch eine Eintragung ins Grundbuch erforderlich (Tz. 2.1).

0.3 Vor Eröffnung eines ÖPP-Vergabeverfahrens oder eines Vergabeverfahrens für eine konventionelle Eigenbaurealisierung muss der Bebauungsplan festgesetzt sein, mindestens jedoch die formelle Planreife vorliegen. Würde die SPK die Ausschreibung vorher beginnen, würde sie ein erhebliches Vergaberisiko eingehen.

Das Land Berlin kann keinen verbindlichen Zeitplan für das Herstellen von Baurecht für die für das M 20 vorgesehenen Grundstücke zusagen (Tz. 2.2).

0.4 In einer vorläufigen WU muss die konventionelle Eigenrealisierungsvariante den ÖPP-Realisierungsvarianten gegenübergestellt werden. Dazu müssen die Kosten der Eigenrealisierung [Public Sector Comparator (PSC)] detailliert ermittelt werden. Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen der PD, lediglich die vom Parlament festgelegte Baukostenobergrenze von 200 Mio. Euro zur Bildung des Baukostenanteils im PSC heranzuziehen, nicht für sachgerecht.

Die BKM will die Entscheidung für oder gegen das ÖPP-Projekt erst nach dem Realisierungswettbewerb treffen. Dabei geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die BKM den PSC unter Berücksichtigung der im Realisierungswettbewerb zum Bauvorhaben gewonnenen Erkenntnisse – insbesondere zu den Baukosten – neu ermittelt und dabei Kosten für die Erstausstattung periodengerecht mit einbezieht. Die BKM sollte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, das für die SPK als Bauverwaltung tätig ist und auf vielfältige Erfahrungen im Museums- bau zurückgreifen kann, bitten, den aktualisierten PSC auf Plausibilität zu prüfen (Tzn. 3.3.1 und 3.3.2).

0.5 Der Bundesrechnungshof hält den von der PD „trotz gebotener Vorsicht“ auf 5 % der Baukosten taxierten Effizienzvorteil der ÖPP-Variante für nicht belastbar. Keiner der von der PD angeführten theoretischen Vorteile ist auf den Neubau des M 20 anwendbar.

So entspricht die Annahme der PD, nur bei der konventionellen Eigenrealisierungsvariante seien Bauleistungen überwiegend in einzelnen Gewerken (Losvergabe) zu vergeben, nicht den gesetzlichen Bestimmungen des Vergaberechts. Danach hat die SPK als Auftraggeber den privaten Partner vertraglich zu verpflichten, Unteraufträge – wie auch bei einer konventionellen Eigenrealisierung – in Losen zu vergeben. Von diesem Grundsatz kann nur ausnahmsweise aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen, die im Einzelnen zu belegen sind, abgewichen werden. Pauschale Effizienzvorteile zu Gunsten der ÖPP-Variante können sich daher nicht aus einem Verzicht auf Losvergabe ergeben.

Auch eine Gesamtkostenoptimierung im Rahmen des Lebenszyklusansatzes hält der Bundesrechnungshof im vorliegenden Fall nicht für realisierbar. Für die Art und Weise, wie Planung, Bau und Betrieb des M 20 erfüllt werden, also für die konkrete Ausgestaltung des Lebenszyklusansatzes, bleibt aufgrund der engen Vorgaben des Realisierungswettbewerbs für den privaten Partner kein hinreichen-

der Spielraum. Die sich aus einer funktionalen Leistungsbeschreibung möglicherweise ergebenen Effizienzvorteile können nicht erreicht werden, da der Preisträger des Realisierungswettbewerbs die Ausführungsplanung übernehmen soll. Damit liegen die wesentlichen Details des M 20 fest; dem privaten Partner bleibt nur noch wenig eigene Planungsfreiheit. Auch die pauschalen Annahmen der PD zu möglichen Effizienzvorteilen überzeugen nicht. Die Projektdatenbank der PD weist keine als ÖPP realisierten vergleichbaren Museumsneubauten aus. Ein Rückgriff auf Effizienzvorteile unabhängig von der Art der Maßnahme ist nicht sachgerecht und ist geeignet, zu falschen Ergebnissen zu führen. Selbst die PD schreibt in ihrer ÖPP-Schriftenreihe, dass für ÖPP-Projekte bisher keine anerkannten und standardisiert evaluierten Daten vorliegen und ÖPP-Kostenkennwerte erst noch aufzubauen wären (Tz. 3.4.1).

0.6 Die PD hat für die ÖPP-Variante vorgesehen, dass Bürgschaften (z. B. Vertragserfüllungs- und Mängelgewährleistungsbürgschaften) vom privaten Partner einzubringen sind. Sie hat im Entwurf der vorläufigen WU die damit zusammenhängenden Kosten berücksichtigt.

Ohne Vorlage der von der PD eingeholten Angebote ist die Angemessenheit der in Ansatz gebrachten Kosten nicht belegt. Zudem bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass der Umfang der Bürgschaften ausreicht, um eine Vertragserfüllung über die gesamte Laufzeit des Projekts sicherzustellen. Er bittet daher die BKM, bei der Aktualisierung der vorläufigen WU die Angemessenheit der Bürgschaften zu überprüfen (Tz. 3.4.2).

0.7 Die PD bewertete bei der konventionellen Variante die vollständig von der SPK zu tragenden Risiken pauschal mit 10 %. Bei ÖPP ging sie von geringeren Risiken aus. Sie unterstellte, die Risiken zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner seien aufzuteilen, wobei die öffentliche Hand einen höheren Anteil zu tragen ha- be.

Der allgemeine Verweis der PD auf einen Leitfaden und die dort angegebenen Bandbreiten von Risikozuschlägen kann eine projektspezifische Risikoidentifizierung und -bewertung nicht ersetzen. Auch hat die PD Planungsrisiken bei der ÖPP-Variante geringer als bei der Eigenrealisierungsvariante eingeschätzt, ob- wohl sie diesen Vorteil bereits als Effizienzvorteil bei den Kosten der ÖPP- Variante berücksichtigt hat. Eine doppelte Erfassung desselben Sachverhalts bei

der Kostenermittlung und der Risikobewertung ist nicht sachgerecht und verfälscht das Ergebnis. Daneben bewertete die PD das Instandhaltungsrisiko bei der ÖPP-Variante weit geringer – mit 5 % anstelle mit 10 % – als sie dies entsprechend der im Leitfaden aufgeführten Bandbreite hätte berücksichtigen müssen. Darüber hinaus hat die PD im Rechenmodell 3 % der Risiken dem Bund zugerechnet und lediglich 2 % beim privaten Partner berücksichtigt, obwohl sie im Erläuterungsbericht erklärt, dass bei ÖPP-Projekten dieses Risiko vollständig auf den privaten Partner übertragen wird.

Diese Beispiele zeigen, dass die PD im Entwurf der vorläufigen WU nicht gerechtfertigte Vorteile zugunsten der ÖPP-Variante generiert hat.

Der Bundesrechnungshof bittet die BKM, bei der Aktualisierung der vorläufigen WU die mit dem Projekt verbundenen Risiken und deren Verteilung ermitteln zu lassen. Grundlage für die Risikobewertung sollte ein Risikoworkshop sein, an dem auch die Bauverwaltung teilnimmt (Tz. 3.5).

0.8 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die PD im Entwurf der vorläufigen WU in einer Sensitivitätsanalyse diejenigen Größen identifizieren müssen, die in Folge des Prognoserisikos einen großen Einfluss auf das Ergebnis der vorläufigen WU haben. Die kritischen Eingangsgrößen hätte sie so lange variieren müssen, bis der Zielwert (z. B. Barwert) über- oder unterschritten wird, um so deren kritische Schwelle zu ermitteln. Weiter hätte sie auf Grundlage der in der Sensitivitätsanalyse ermittelten kritischen Größen verschiedene Szenarien (base case; best case; worst case) entwerfen müssen. Nur wenn das Ergebnis selbst im ungünstigsten Fall stabil ist, wird das Risiko einer Fehlentscheidung durch die BKM minimiert und das Ergebnis der vorläufigen WU, dass die ÖPP-Variante mit vollständiger Eigenfinanzierung die wirtschaftlichste ist, bestätigt (Tz. 3.6).

0.9 Wir empfehlen der BKM abschließend, in einem ersten Schritt auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs der vorläufigen WU zu ermitteln, ob sich für ein ÖPP-Modell unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen noch ein Effizienzvorteil gegenüber der Eigenrealisierung ergibt. Sollte dies nicht der Fall sein, sollte die BKM in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen prüfen, in welcher Tiefe der Entwurf der vorläufigen WU aktualisiert werden muss, um verlässlich entscheiden zu können, ob der Bau des M 20 in ÖPP- oder in konventioneller Eigenrealisierung wirtschaftlich ist (Tz. 4).

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Im Bundeshaushalt 2016 ist bei Kapitel 0452 Titel 894 34 der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) eine Verpflichtungsermächtigung von 200 Mio. Euro für den Bau eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts (M 20) für Teile der Sammlung der Nationalgalerie veranschlagt. Eigentümerin der Sammlung der Nationalgalerie ist die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (SPK). Im M 20 sollen auch mehrere private Sammlungen von Kunst des 20. Jahrhunderts untergebracht werden. Bauherrin soll die SPK als Zuwendungsempfängerin sein.

Mit einem privaten Sammler, dessen Sammlung auch im M 20 gezeigt werden soll, schloss die SPK am 15.12.2014 einen Dauerleihvertrag. Danach überlässt der Sammler der SPK seine Sammlung als unbefristete Dauerleihgabe zu Ausstellungszwecken. Die SPK ging im Gegenzug folgende Verpflichtungen ein:

- xxxx

Im Februar 2016 wählte das Preisgericht zehn Architekten des Ideenwettbewerbs aus. Diese sind für den im Juni 2016 begonnenen nicht offenen Realisierungswettbewerb qualifiziert. Daneben nehmen an dem Realisierungswettbewerb 13 von der SPK bestimmte Architekten sowie 19 Architekten, die sich im Teilnahmewettbewerb qualifiziert haben, teil.

Gegenstand des Realisierungswettbewerbs ist der Vorentwurf für den Neubau des M 20 sowie die Ermittlung der geeigneten Planer (Architekten und Landschaftsarchitekten), die die weitere Planung übernehmen sollen.

1.3 Prüfungsvorgehen und Ziel des Berichtes

Der Bundesrechnungshof begleitet seit Beginn des Jahres 2015 die Planungen für den Neubau des M 20 in Berlin.[1]

Anfang des Jahres 2015 beauftragte die BKM die Partnerschaften Deutschland - ÖPP Deutschland AG (PD) mit der Durchführung einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU). In einem Entwurf der vorläufigen WU hat die PD mehrere öffentlich-private Partnerschafts-(ÖPP[2])-Varianten[3] untersucht und mit der konventionellen Eigenrealisierung verglichen.[4] Die Berechnungen hat die PD anhand des vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingeführten WU-Rechenmodells 2.0 (Rechenmodell zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für öffentliche Hochbauprojekte) durchgeführt.

Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die ÖPP-Variante für den Bund am vorteilhaftesten ist, bei der die Baukosten entsprechend dem Baufortschritt an den Privaten vergütet werden. Der Effizienzvorteil dieser Variante soll gegenüber der konventionellen Eigenrealisierung 6,34 % betragen.

---

1 Bislang hat er eine Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) am 02.02.2015 abgegeben sowie am 29.05.2015 eine Prüfungsmitteilung und am 25.06.2015 einen Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an die BKM versandt.

2 Auch Public-Private-Partnership (PPP).

3 Die PD hat bei der vorläufigen WU für die ÖPP-Variante folgende Finanzierungsformen untersucht: Die vollständige Projektfinanzierung, eine Projektfinanzierung mit einer anteiligen Anschubfinanzierung, eine auf die Bauzeit begrenzte „private“ Finanzierung sowie eine Eigenfinanzierung.

4 Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung vom 11.02.2016.

Die BKM teilte dem Haushaltsausschuss zum weiteren Vorgehen mit, dass die PD nach Abschluss des Realisierungswettbewerbs den Entwurf der vorläufigen WU unter Berücksichtigung der dortigen Erkenntnisse aktualisieren werde.[5]

Ziel unseres Berichts ist, der BKM Hinweise für die Aktualisierung der vorläufigen WU sowie für das weitere Verfahren zu geben.

2 Maßnahmen vor Eröffnung des Vergabeverfahrens

2.1 Benötigte Grundstücke

Zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück oder zur Belastung eines Grundstücks mit einem Recht ist eine Einigung gem. § 873 Abs. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) sowie die Eintragung der Rechtsänderung oder der Grunddienstbarkeit in das Grundbuch erforderlich.[6]

Zum Zeitpunkt des Ideenwettbewerbs ging die SPK davon aus, sie benötige für den Neubau des M 20 Grundstücke der evangelischen Kirche Berlin-Branden- burgschlesische Oberlausitz (evangelische Kirche), eines Privateigentümers so- wie des Landes Berlin.

Die BKM erklärte am 08.03.2016 gegenüber dem Haushaltsausschuss, der Kaufvertrag mit der evangelischen Kirche und der Tauschvertrag mit dem Privateigentümer seien am 05.02.2016 notariell beglaubigt worden. Das Land Berlin habe zugesichert, die benötigten Berliner Grundstücke an die SPK zu übertragen, so- bald die genauen Grundstücksgrenzen feststünden. Der Eigentumserwerb sei da- mit gesichert.[7]

Die SPK teilte am 08.06.2016 mit, Berlin habe erklärt, es werde seine Grundstücke der SPK bis zum Ende des Jahres 2016 übertragen.[8]

Nach den Auslobungsunterlagen zum Realisierungswettbewerb soll die für das M 20 ursprünglich vorgesehene Fläche um zwei Optionsflächen erweitert werden. Die Optionsfläche Süd soll für die unterirdische Anbindung des M 20 an die Neue

---

5 HHA-Drs. 18-3103: Bericht BKM vom 08.03.2016 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Untersuchung verschiedener Varianten zur Errichtung eines Museums für die Kunst des 20. Jahrhunderts an der Potsdamer Straße in Berlin.

6 §§ 873 Abs. 1, 925 Abs. 1 BGB.

7 HHA-Drs. 18-3103.

8 Protokoll der 37. M20-Projektgruppensitzung vom 08.06.2016.

Nationalgalerie sowie die Optionsfläche Nord für eine Be- oder Überbauung genutzt werden. Sie stehen im Eigentum des Landes Berlin.

Die Abbildung 1 gibt einen Überblick über die vorgesehenen Grundstücke.

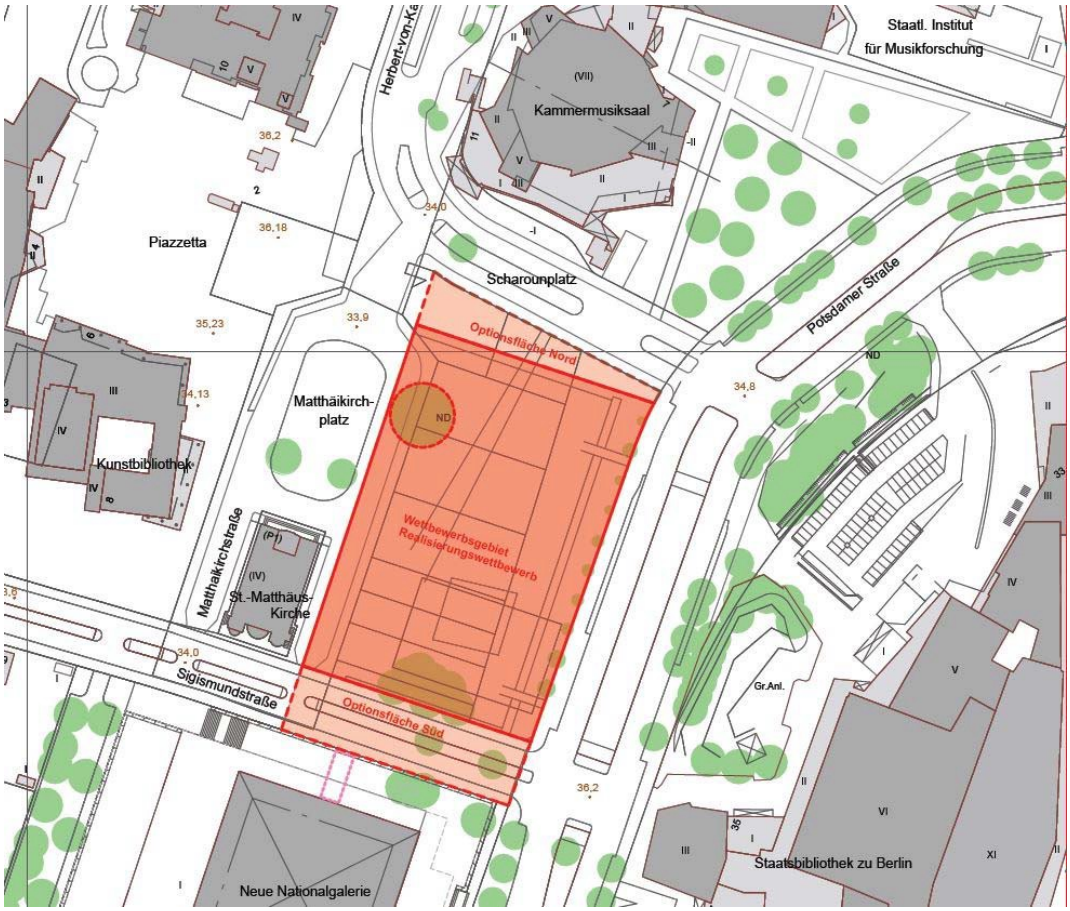

Abbildung 1: Wettbewerbsgebiet[9]

Sollte die aktualisierte vorläufige WU zu dem Ergebnis kommen, dass es wirtschaftlich ist, das M 20 als ÖPP-Baumaßnahme zu bauen, will die SPK im Januar 2017 mit dem Teilnahmewettbewerb zur Auswahl des privaten Partners beginnen (ÖPP-Vergabeverfahren).[10]

Bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 29.05.2015[11] wies der Bundesrechnungshof die BKM darauf hin, dass vor Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens der Grundstückserwerb gesichert sein muss. Ansonsten würde die SPK ein erhebliches Vergaberisiko eingehen.

---

9 Vgl. Auslobung Realisierungswettbewerb „Das Museum des 20. Jahrhunderts“, Juni 2016, S. 50 und 51.

10 HHA-Drs. 18-3103, Anlage 1 zum Bericht.

11 Tz. 2.1 der Prüfungsmitteilung, Gz.: V 2 – 2014 – 1223/I.

Würdigung

Entgegen dem Bericht der BKM an den Haushaltsausschuss ist das Eigentum an dem künftigen Baugrundstück noch nicht gesichert. Eine bloße Zusage des Lan- des Berlin, die benötigten Grundstücke übertragen zu wollen, genügt nicht den gesetzlichen Formvorschriften. Zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück ist neben der Einigung gem. §§ 873 Abs. 1, 925 Abs. 2 BGB die Eintragung ins Grundbuch erforderlich.

Wenn beim Realisierungswettbewerb ein Preisträger ausgewählt wird, der mit seinem Entwurf eine Bebauung der Optionsfläche Nord vorsieht, muss die SPK auch dieses Grundstück erwerben. Ist die Untertunnelung der Optionsfläche Süd vorgesehen, muss sie sich das dazu benötigte Recht im Grundbuch eintragen lassen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass vor Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens der Grundstückserwerb bzw. die für eine Untertunnelung notwendigen Rechte gesichert sein müssen. Ansonsten würde die SPK ein vermeidbares Vergaberisiko eingehen. Verzögerungen des Vergabeverfahrens oder dessen Aufhebung können zu steigenden Vergabepreisen und zu erheblichen Schadensersatzforderungen der Bieter führen.

2.2 Baurecht

In Gebieten, für die ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, ist ein Bauvorhaben nur zulässig, wenn

- die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung durchgeführt worden ist,
- das Vorhaben den künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entgegensteht,
- der Antragsteller diese Festsetzungen für sich und seine Rechtsnachfolger schriftlich anerkennt und
- die Erschließung gesichert ist.[12]

[12] § 33 BauGB.

Bei formeller Planreife des Bebauungsplans besteht die Möglichkeit, Baugenehmigungen bereits vor In-Kraft-Treten eines in der Aufstellung befindlichen Bebauungsplans zu erteilen. Dies setzt u. a. voraus, dass die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung[13] durchgeführt[14] und ordnungsgemäß abgeschlossen[15] ist. Insbesondere die jeweiligen Stellungnahmen müssen bewertend verarbeitet worden sein.[16] Denn erst danach ist zu erkennen, welche etwaigen Bedenken bestehen und ob noch Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf am Entwurf des Bebauungsplanes besteht.[17]

Die BKM erklärte am 16.03.2016 gegenüber dem Haushaltsausschuss, das Verfahren zur Herstellung des erforderlichen Baurechts für die für das M 20 vorgesehenen Grundstücke sei durch das Land Berlin bereits begonnen worden und werde weiter vorangetrieben. Die vorgezogene Bürgerbeteiligung für den Bebauungsplan habe stattgefunden.[18]

Das Land Berlin erklärte am 13.04.2016, *„…dass der von ihm aufgestellte Terminplan […] für die Planreife des B-Planes sehr ambitioniert sei und die Einhaltung dieses Terminplanes durch SenStadtUm deshalb nicht verbindlich zugesagt werden könne. Zugesagt werden könne ein Abschluss des Verfahrens zum 3. Quartal 2017“*.[19] Ergänzend wies das Land Berlin darauf hin, dass durch die Erweiterung der Baufläche um die Optionsfläche Nord ein benachbarter Bebauungsplan tangiert sei.

Nach Auskunft der BKM werde das Land Berlin das Bebauungsplan-Verfahren erst fortsetzen, wenn nach dem Realisierungswettbewerb feststeht, ob die Optionsfläche Nord für das M 20 genutzt werden soll und damit der Bebauungsplanentwurf angepasst werden muss. Das Land habe nicht mitgeteilt, ob sich das Verfahren dadurch verzögert.

---

13 §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 und 4a Abs. 2 bis 5 BauGB.

14 § 33 Abs. 1 Nr. 1 BauGB.

15 Vgl. BVerwG, Beschl. vom 2. 3. 1978 – 4 B 26.78.

16 Vgl. Regierungsvorlage zum BauGB 1987, BTDrucks. 10/4630, S. 85 zu Nr. 32.

17 Vgl. BVerwG, Buchholz 406.11 § 33 BBauG Nr. 1; BVerwG, Buchholz 406.11 § 33 BBauG Nr. 4 und BVerwG, Buchholz 406.11 § 33 BBauG Nr. 5, Urteil BVerwG 4 C 5/01.

18 HHA-Drs. 18-3103.

19 Protokoll der 34. M20-Projektgruppensitzung vom 13.04.2016.

Würdigung

Das Land Berlin hat einen Zeitplan für das Herstellen von Baurecht aufgestellt, den es nicht verbindlich zusagen kann. Hinzu kommt, dass der Geltungsbereich des Bebauungsplanes angepasst werden muss, wenn die SPK einen Preisträger aus dem Realisierungswettbewerb auswählt, der auf der Optionsfläche Nord des erweiterten Wettbewerbsgebiets eine Bebauung plant. Die Anpassung des Bebauungsplans kann wegen der erneut durchzuführenden Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange erhebliche Zeitverzögerungen zur Folge haben.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass vor Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens der Bebauungsplan festgesetzt sein, mindestens jedoch die formelle Planreife nach § 33 Abs. 1 BauGB vorliegen muss.

Würde die SPK die Ausschreibung vorher starten, würde sie ein erhebliches Vergaberisiko eingehen. Verzögerungen des Vergabeverfahrens oder dessen Aufhebung können zu steigenden Vergabepreisen und zu erheblichen Schadensersatzforderungen der Bieter führen.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene WU durchzuführen.[20] Sie sind die Grundlage für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme realisiert werden soll (Beschaffungsvarianten). Die Pflicht zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit erstreckt sich auf alle Phasen einer Maßnahme, von der Planung bis zum Abschluss. Der Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*[21] des BMF sieht bei WU von ÖPP-Projekten vier Phasen vor (vgl. Abbildung 2).

---

[20] § 7 BHO.

[21] Eingeführt mit BMF-Rundschreiben vom 20. August 2007 - II A 3 - H 1000/06/0003.

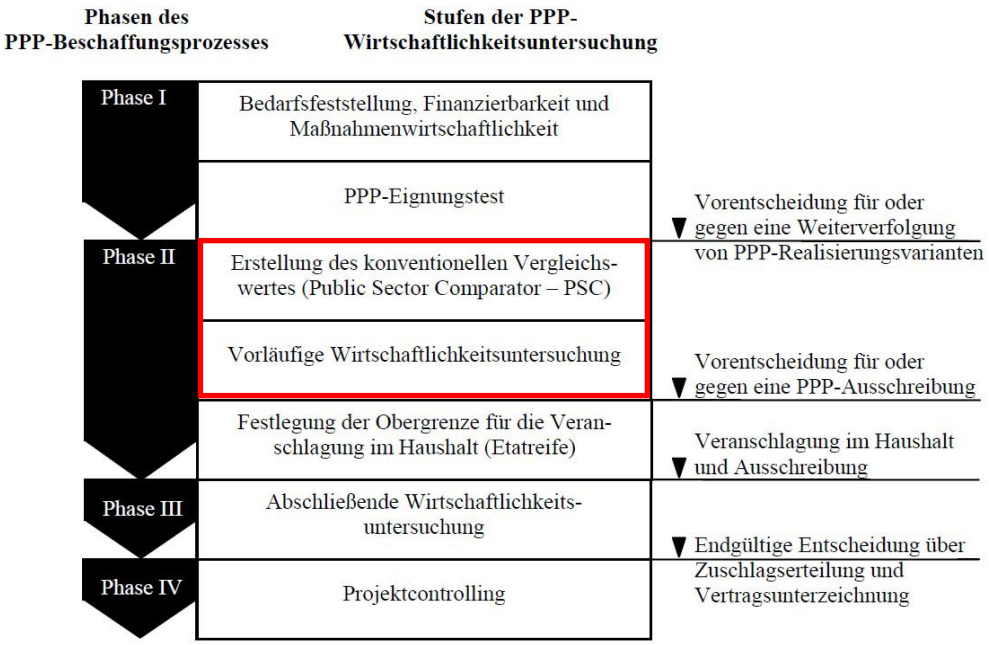

Abbildung 2: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Quelle: Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, S. 7.

Die Phase I hat die BKM mit einem von der PD erstellten ÖPP-Eignungstest abgeschlossen. Die PD kam zu dem Ergebnis, dass das Bauvorhaben grundsätzlich als ÖPP-Modell in Betracht kommt.[22]

Für die Phase II hat die BKM von der PD einen Entwurf einer vorläufigen WU aufstellen lassen, der zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die ÖPP-Variante für den Bund am vorteilhaftesten ist, bei der die Baukosten entsprechend des Baufortschritts an den Privaten vergütet werden (siehe Tz. 1.3).

3.2 Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Vor der Entscheidung für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung muss die BKM klären, welche Beschaffungsvariante wirtschaftlich ist. Dazu muss sie zunächst in einer vorläufigen WU die konventionelle Eigenrealisierungsvariante den ÖPP-Realisierungsvarianten gegenüberstellen.

Zuerst muss sie die Kosten der Eigenrealisierung [Public Sector Comparator (PSC)] ermitteln. Grundlage für den PSC sind die Kosten für Planung und Bau, für Betrieb und Instandsetzung der Maßnahme (siehe unten unter Tz. 3.3). Da zu

[22] Aktualisierter ÖPP-Eignungstest zum Projekt „Neubau eines Museums der Moderne“ am Kulturforum in Berlin, Stand 11.09.2015.

dem Zeitpunkt, zu dem die vorläufige WU erstellt wird, noch kein ÖPP-Angebot vorliegt, müssen die Kosten der ÖPP-Variante auf Basis der PSC-Kosten geschätzt werden. Von diesen Kosten werden u. a. die erwarteten Effizienzvorteile von ÖPP abgezogen (siehe unten unter Tz. 3.4).

Um die Kosten der Varianten vergleichbar zu machen, hält das BMF die Kapitalwertmethode im Regelfall für die zweckmäßigste Methode. Bei dieser werden die Kosten, die bei der konventionellen und der ÖPP-Variante entstehen, zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit abgebildet. Um sie dennoch vergleichen zu können, werden die künftigen Kosten auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt abgezinst. So wird für jede Variante der Kapitalwert ermittelt. Der Kapitalwert einer Investition ist die Summe der Barwerte aller durch diese Investition verursachten Zahlungen (Ein- und Auszahlungen).

3.3 Ermittlung der Kosten der konventionellen Variante

3.3.1 Baukosten

Für den PSC müssen die Baukosten möglichst detailliert ermittelt werden. Als Mindestanforderung ist im Hochbau eine Kostenermittlung in der Gliederung der DIN 276 auf der Basis von Kostenkennwerten (Richtwerte) vorzunehmen. Der Kostenermittlung muss ein Planungskonzept zugrunde liegen, das die Machbarkeit der Maßnahme belegt.[23]

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ermittelte im Mai/Juni 2013 in seinem Bericht zur *Variantenuntersuchung zur Standortplanung der Staatlichen Museen zu Berlin* anhand von Machbarkeitsstudien auf Grundlage der damaligen Bedarfsanforderungen Gesamtkosten einschließlich Erstausstattung für den *Neubau einer Galerie des 20. Jahrhunderts am Kulturforum* von knapp 179,4 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1).[24]

---

[23] Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, S. 24.

[24] Vgl. Variantenuntersuchung BBR von Mai/Juni 2013, Bericht „Ausgangssituation und Ergebnisse“, S. 59 sowie Anhang 1, S. 147, 177 - 179, Stand der Kostenermittlung: VI. Quartal 2012.

Baufeldfreimachung	1,313 Mio. Euro
Neubau M 20	157,733 Mio. Euro
Einrichtung/Umzug	20,311 Mio. Euro
Gesamtkosten	**179,357 Mio. Euro**

Tabelle 1: Kostenermittlung gemäß Variantenuntersuchung des BBR

Die Kosten schätzte das BBR anhand von Kostenkennwerten, die es u. a. über die Bezugsgröße Bruttogrundfläche hochrechnete.

Die vom BBR ermittelten Gesamtkosten waren Grundlage für die Ermittlung der Höhe einer Verpflichtungsermächtigung für den Bau und die Erstausstattung des M 20. Der Haushaltsausschuss beschloss in der Bereinigungssitzung vom 14.11.2014, 200 Mio. Euro als Verpflichtungsermächtigung dafür im Haushalt 2015 einzustellen.

Die PD hat nach dem Ergebnisbericht zum Entwurf der vorläufigen WU diese Kostenobergrenze von 200 Mio. Euro als Ausgangsbasis zur Bildung des Baukostenanteils im PSC einschließlich der für den Eigenbau üblichen Projektrisiken herangezogen. Für den Entwurf der vorläufigen WU ging die PD von einem gemittelten Herstellungsrisiko von 10 % der Gesamtbaukosten aus. Nach ihrer Auffassung umfasste damit die vom Parlament festgelegte Baukostenobergrenze von 200 Mio. Euro den Gesamtbaukostenanteil des PSC einschließlich des 10 %igen Herstellungsrisikos. Die Gesamtbaukosten des PSC ohne den Risikozuschlag hat die PD deshalb mit 181,8 Mio. Euro (Kostenstand 4. Quartal 2015) in die vorläufige WU einfließen lassen.[25]

Bereits in seiner Prüfungsmitteilung vom 29.05.2015 wies der Bundesrechnungshof die BKM darauf hin, dass die Kostenermittlung des BBR nicht Basis für die vorläufige WU sein kann. Dies gelte insbesondere, weil das BBR in der Kostenermittlung aufgrund der damals nur sehr überschlägig ermittelbaren Bruttogrundfläche lediglich einen groben Kostenrahmen abbilden konnte.

[25] Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 6.

Da die Höhe der Baukosten erheblichen Einfluss auf das Ergebnis der vorläufigen WU hat, müssen diese so realistisch wie möglich geschätzt werden. Der Bundesrechnungshof forderte die BKM daher auf, in die vorläufige WU die Kostenschätzung des PSC nach DIN 276 auf Grundlage der Ergebnisse des Realisierungswettbewerbs einfließen zu lassen.

Die BKM sichert zu, den unter Tz. 1.3 genannten Entwurf der vorläufigen WU unter Berücksichtigung der im Realisierungswettbewerb zum Bauvorhaben gewonnenen Erkenntnisse zu aktualisieren. Zudem will sie das Ergebnis von zwei unabhängigen Büros für Baukostenplanung bewerten lassen (sog. Kostenparallelermittlung).[26] Erst dann wolle sie entscheiden, ob die Baumaßnahme konventionell oder als ÖPP durchgeführt wird.

Würdigung

Wir halten das Vorgehen der PD, lediglich die vom Parlament festgelegte Baukostenobergrenze von 200 Mio. Euro zur Bildung des Baukostenanteils im PSC heranzuziehen, weder für sachgerecht noch für belastbar. Der Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten* betont, dass der PSC mit großer Sorgfalt erstellt werden muss, da er im Falle einer Aufhebung der ÖPP-Ausschreibung von wesentlicher Bedeutung ist. Nur wenn die vorläufige WU mit der nötigen Sorgfalt erstellt worden sei, treffe die Vergabestelle kein Verschulden, wenn das Vergabeverfahren am Ende aufgehoben werden sollte.[27] Der von der PD erstellte Entwurf der vorläufigen WU ist daher nicht geeignet, die Vorteilhaftigkeit einer ÖPP-Variante zu belegen.

Wir begrüßen, dass die BKM die Entscheidung für oder gegen das ÖPP-Projekt erst nach dem Realisierungswettbewerb treffen will. Dabei gehen wir davon aus, dass die BKM zur Vorbereitung der Aktualisierung der vorläufigen WU den PSC unter Berücksichtigung der im Realisierungswettbewerb zum Bauvorhaben gewonnenen Erkenntnisse neu ermittelt.

Wir empfehlen, dass die BKM für die Ermittlung des aktualisierten PSC das BBR, das für die SPK als Bauverwaltung tätig ist und auf vielfältige Erfahrungen im Museumsbau zurückgreifen kann, zu Rate zieht. Bei der detaillierten Kostener-

---

[26] Vgl. HHA-Drs. 18/3103, Seite 3.

[27] Vgl. Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, S. 35.

mittlung sollte es insbesondere die qualitativen und quantitativen Vorgaben, d. h. den architektonischen Entwurf und die Umsetzung des Raumprogramms aus dem Ergebnis des Realisierungswettbewerbs, berücksichtigen. Eine detaillierte Baukostenermittlung ist auch unabhängig von der Prüfung der ÖPP-Variante notwendig.

3.3.2 Erstausstattung

Die vom BBR im Jahr 2013 ermittelten Kosten von 179,4 Mio. Euro enthalten neben den Baukosten auch gut 20 Mio. Euro für die Erstausstattung des M 20 (Kostengruppe 600, vgl. Tabelle 2):

Kostengruppe (nach DIN 276)	Haushalts-veranschlagung 2015 (brutto, Preisstand 2015) exkl. Risiken
100 Baugrund	1.331.016 €
200 Herrichten und Erschließen	2.148.764 €
300 Bauwerk Konstruktion	81.909.954 €
400 Bauwerk TGA	34.987.485 €
500 Außenanlagen	3.012.941 €
600 Ausstattung	1.220.591 €
600 Erstausstattung	20.589.687 €
700 Baunebenkosten	36.617.742 €
Gesamtbaukosten	**181.818.181 €**

Tabelle 2: Baukosten PSC[28]

Die Planung und Ausführung der Erstausstattung soll erst im Zeitraum Juni bis November 2021 durchgeführt werden.[29]

Die PD hat die Barwerte für die Ermittlung des Kapitalwerts anhand des vom BMF eingeführten WU-Rechenmodells 2.0 berechnet. Dabei hat sie die Kosten für die Erstausstattung nicht für den Zeitraum Juni bis November 2021, sondern als „*Baunebenkosten - Sonstige [700]*“ für den Zeitraum von Oktober 2018 bis Juni 2021 (Bauphase) berücksichtigt.

---

[28] Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 8.

[29] Vgl. HHA-Drs. 18-3103, Anlage 1.

Würdigung

Die Kosten für die Erstausstattung über die Dauer der Bauphase zu berücksichtigen ist nicht sachgerecht, da damit nicht die tatsächlich zu erwartenden Zahlungsströme berücksichtigt werden. Dies führt bei der Kapitalwertbetrachtung zu fehlerhaften Ergebnissen, weil der Zeitpunkt der Fälligkeit der Auszahlungen bei der Barwertermittlung Einfluss auf den Kapitalwert hat (siehe Tz. 3.2). Der Bundesrechnungshof bittet die BKM sicherzustellen, dass dies bei der Aktualisierung des PSC korrigiert wird.

3.4 Kosten der ÖPP-Variante

3.4.1 Effizienzvorteile

ÖPP umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb, ggf. auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private. Mit ÖPP wird die Erwartung verbunden, dass sich für Einzelprojekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen las- sen. Diese sollen u. a. vor allem erwachsen aus

- einer Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes und
- dem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland.[30]

Nach dem Lebenszyklusansatz werden die Leistungen, die über den gesamten Projektlebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb) zu erbringen sind, in einer gemeinsamen Ausschreibung an den privaten Partner vergeben. Dabei gibt der öffentliche Partner typischerweise bei einer ÖPP-Ausschreibung in einer funktionalen Leistungsbeschreibung die Ziel- und Rahmenanforderungen des Projekts (sog. Outputs, wie z. B. Funktion, Zweck, Standards, Qualitäten) vor. Auf welche Art und Weise der private Partner diese Anforderungen erfüllt, also die konkrete Ausgestaltung, bleibt dabei weitgehend ihm überlassen.[31]

§ 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht vor, dass der öffentliche Auftraggeber ein Unternehmen, das mit der Wahrnehmung oder

[30] Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, S. 6.
[31] Ebd., S. 8.

Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut ist, verpflichtet, bei der Vergabe von Unteraufträgen mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen sowie grundsätzlich in Teil- und Fachlosen zu vergeben. Soll auf eine losweise Vergabe ausnahmsweise verzichtet werden, sind dafür wirtschaftliche oder technische Gründe erforderlich. Diese sind im Einzelnen zu nennen und zu belegen.

Wie bereits in Tz. 3.2 dargestellt, werden die Kosten der ÖPP-Varianten auf Basis der PSC-Kosten geschätzt. Von diesen werden u. a. die erwarteten Effizienzvorteile der ÖPP-Variante abgezogen. Die PD hat die Effizienzvorteile pauschal auf 5 % geschätzt und von allen Kostenpositionen des PSC außer den Positionen für Wasser/Abwasser und Abfall abgezogen.[32]

Nach dem Entwurf des Ergebnisberichts zur vorläufigen WU begründete die PD ihre Annahmen damit, dass bei *„konventionellen Projekten […] die Bauleistungen überwiegend in einzelnen Gewerken ausgeschrieben bzw. vergeben“* werden. *„Hierbei entsteht ein erhöhtes Risiko, dass die Ausführung einzelner Gewerke nicht aufeinander abgestimmt ist und der gesamte Bau dadurch höhere Kosten verursacht als geplant, weil der Auftraggeber die Folgen eines Annahmeverzuges zu vertreten hat. Derartige Schnittstellenprobleme werden durch die Übertragung auf einen privaten Partner im Rahmen eines ÖPP-Projektes reduziert.“*[33]

Ferner könne erfahrungsgemäß *„ein Kostenvorteil bei ÖPP-Projekten im Vergleich zu konventionell durchgeführten Projekten auch durch die Art und Chancen des Vergabeverfahrens erzielt“* werden. *„Das Vergaberecht ermöglicht öffentlichen Auftraggebern im Rahmen von ÖPP-Projekten, Angebote privater Bieter in einem Verhandlungsverfahren funktional und qualitativ unter Wettbewerbsbedingungen zu optimieren, sodass aus Sicht des Auftraggebers wirtschaftlich optimale Angebote erzielt werden können.“*[34]

Zudem führe der Lebenszyklusansatz in der Regel auch zu höheren baulichen und betrieblichen Qualitätsniveaus. *„Der private Partner hat nämlich ein eigenes Interesse daran, eine besondere Planungstiefe zu erreichen und hohe Qualitäten zu*

---

[32] Für die Positionen „Wasser“, „Abwasser“ und „Abfall“ hat die PD keine Effizienzvorteile angesetzt, da die Preise hierfür durch die Stadt Berlin unabhängig von der Realisierungsvariante gegeben sind und auch die Einsparpotentiale bei den Mengen durch den privaten Partner begrenzt sind.

[33] Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 10.

[34] Ebd., S. 10.

verbauen, um die Mängelanfälligkeit und den Instandsetzungsaufwand während seiner nachfolgenden Betreiberverantwortung über 25 Jahre gering zu halten. […] *Diese theoretischen Vorteile einer ÖPP-Beschaffung werden durch die Projektdatenbank bestätigt, die im Auftrag des BMF geführt wird.“*[35] Die SPK beabsichtigt nach dem Wortlaut der Auslobung den Preisträger mindestens mit der Bearbeitung der Ausführungsplanung und mit der künstlerischen Oberleitung zu beauftragen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerbsentwurf in hoher Qualität umgesetzt wird.[36]

Laut PD hat sie bei der Ermittlung der Kosten der ÖPP-Varianten Vergleichsprojekte herangezogen, *„bei denen tatsächliche Effizienzvorteile von bis zu 20 % der Baukosten im Vergleich zur Eigenrealisierungsvariante erzielten wurden“*.[37] Zudem erklärt die PD, sie habe neben den Erkenntnissen zu den Projekten aus der Projektdatenbank auch Erfahrungen und Daten aus Projekten einbezogen, die von ihr oder ihren Mitarbeitern in den vergangenen Jahren begleitet wurden. *„Vor dem Hintergrund des eingeschränkten Optimierungsspielraumes, der durch den vorgegebenen Realisierungswettbewerb bedingt ist, wurde der Effizienzvorteil für das Projekt ‚M20‘ hinsichtlich der ÖPP-Baukosten in der ‚Base Case Variante‘ mit der gebotenen Vorsicht auf lediglich 5 % der Baukosten taxiert“* und auch 5 % bei einzelne Betriebskosten berücksichtigt.[38]

Die BKM erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass noch kein ÖPP-Projekt im Hochbau mit Vertragslaufzeiten von bis zu 30 Jahren abgeschlossen worden sei. Daher lägen auch noch keine Erfahrungswerte vor. Zur Erläuterung der Effizienzvorteile verwies sie auf die Projektdatenbank der PD[39] sowie die Publikation ÖPP-Schriftenreihe der PD, Band 18 *Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ÖPP, Analyse und Potenziale*.

Die Projektdatenbank der PD enthält keine als ÖPP realisierten Museumsneubauten, aber zwei Einträge zu sonstigen Kulturstätten: Neubau eines Konzertsaals, der

---

35 Ebd., S. 11.

36 Vgl. Auslobung Realisierungswettbewerb „Das Museum des 20. Jahrhunderts“, Juni 2016, S. 26.

37 Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 12.

38 Ebd., S. 12.

39 In der von der PD im Auftrag des BMF geführten PPP-Projektdatenbank können Projektträger Daten zu einem bereits eingetragenen Projekt aktualisieren, ergänzen oder ein neues Projekt in die PPP-Projektdatenbank einstellen.

tatsächlich eine Bibliothek mit Kino und Café ist[40] und Neubau eines Theaters, das tatsächlich ein Probenhaus für Ballett ist[41]. Während beim Neubau des Konzertsaals nach der Ausschreibung ein Effizienzvorteil von 7 % erreicht werden konnte, fanden sich im Datenblatt zum Neubau des Theaters keine Angaben zu erwarteten oder realisierten Effizienzvorteilen.

Nach der ÖPP-Schriftenreihe der PD liegen für umgesetzte ÖPP-Projekte bisher keine anerkannten und standardisiert evaluierten Daten vor, weswegen in der Regel auf pauschale Annahmen für Zu- oder Abschläge zurückgegriffen werden muss. *„Ziel der weiteren Entwicklung von ÖPP-Vorhaben sollte dennoch sein, die Evaluation umgesetzter Projekte voranzutreiben und in Zukunft Stück für Stück eine strukturierte Datenbank mit ÖPP-Kostenkennwerten vergleichbar den Daten aus BKI oder PLAKODA aufzubauen.“*[42]

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die im Entwurf der vorläufigen WU unterstellten Effizienzvorteile bei einer Realisierung des M 20 als ÖPP-Projekt für nicht belastbar.

Die Annahme der PD, dass nur bei der konventionellen Eigenrealisierungsvariante Bauleistungen überwiegend in einzelnen Gewerken (Losvergabe) zu vergeben sind, entspricht nicht den Bestimmungen des Vergaberechts. Mit dem *Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts* wurde im Jahr 2009 für EU-weite Vergaben mit § 97 Abs. 4 Satz 4 GWB die Beachtung des Grundsatzes des Vorrangs der Losvergabe auch auf Unternehmen ausgedehnt, die nicht öffentlicher Auftraggeber sind, aber mit der Wahrnehmung und Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut sind.[43] *„Um eine mittelstandsfreundliche Auftragsvergabe auch im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft sicher zu stellen, wurde nach der*

---

[40] Medienhaus Mülheim an der Ruhr: Auf einer Gesamtfläche von 6.700 qm (BGF) entstanden neben der "reinen" Bibliothek mit Leseplätzen auch Informationstheken, Multimediaplätze, ein Filmvorführraum, ein Radioproduktionsraum, ein Übungsraum und ein Medienkompetenzzentrum. Das ebenfalls neue Café bietet die Möglichkeit, dem Lesegenuss auch auf der Dachterrasse (je Geschoss) nachzugehen.

[41] Probenhaus für das Ballett der Deutschen Oper am Rhein in Düsseldorf.

[42] ÖPP-Schriftenreihe der PD, Band 18, S. 43, 44 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ÖPP, Analyse und Potenziale.

[43] Vgl. *Rahm/Stapel-Schulz* in Kommentar zum Haushaltsrecht Heuer, Engels, Eibelshäuser, § 55 Rd. 138.

Gesetzesbegründung[44] *die Regelung aufgenommen, dass der öffentliche Auftraggeber ein im Rahmen einer ÖPP beauftragtes Unternehmen - sofern dieses Unternehmen Unteraufträge vergibt - verpflichten muss, die Unteraufträge ebenfalls mittelstandsfreundlich zu vergeben."*[45] Dementsprechend hat die SPK als Auftraggeber den privaten Partner vertraglich zu verpflichten, Unteraufträge – wie auch bei einer konventionellen Eigenrealisierung – in Losen zu vergeben. Soll von diesem Grundsatz abgewichen werden, sind die wirtschaftlichen oder technischen Gründe dafür im Einzelne zu belegen. Diese sind im Entwurf der vorläufigen WU nicht erkennbar. Auch volkswirtschaftliche Vorteile durch eine ggf. frühere Fertigstellung des M 20 halten wir für ausgeschlossen. Pauschale Effizienzvorteile durch einen Verzicht auf Losvergabe halten wir für nicht akzeptabel. Sie halten auch keiner gerichtlichen Überprüfung stand.

Auch eine Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes halten wir im vorliegenden Fall nicht für realisierbar. Die Art und Weise wie Planung, Bau und Betrieb des M 20 erfüllt werden, also die konkrete Ausgestaltung des Lebenszyklusansatzes, bleibt aufgrund der Vorgaben des Realisierungswettbewerbs nicht dem privaten Partner überlassen. Die sich aus einer funktionalen Leistungsbeschreibung möglicherweise ergebenen Effizienzvorteile können nicht erreicht werden, da der Preisträger des Realisierungswettbewerbs die Ausführungsplanung übernehmen soll. Damit legt er wesentliche Details des M 20 fest; dem privaten Partner bleiben nur noch wenige Spielräume. Auch die beabsichtigte Beauftragung des Preisträgers mit der künstlerischen Oberleitung, um den Wettbewerbsentwurf in hoher Qualität umsetzen zu lassen, schränken die Generierung von Effizienzvorteilen nicht nur bei der Planung und dem Bau des M 20, sondern auch beim Betrieb ein.

Im Gegensatz zu den Aussagen der PD, sie habe Vergleichsprojekte herangezogen, weist die Projektdatenbank der PD keine als ÖPP realisierten vergleichbaren Museumsneubauten, bei denen tatsächliche Effizienzvorteile von bis zu 20 % der

---

[44] § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB ist aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichtes des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages vom 17.12.2008 in den Gesetzestext aufgenommen worden (siehe BT-Drs. 16/11428). In der BT-Drs. heißt es dazu ausdrücklich: „*Im Hinblick auf den Gesetzesentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 16/8810 sind im Ausschuss folgende wesentlichen Änderungen vorgenommen worden: Die Mittelstandsklausel – Gebot der Aufteilung in Fach- und Teillose – erstreckt sich auch auf Vergaben nach den Grundsätzen der Öffentlich Privaten Partnerschaft. …"*

[45] Weyand, ibr-online-Kommentar Vergaberecht, Stand 14.09.2015, § 97 GWB Rd. 409, siehe auch Ziekow in Kommentar zum Vergaberecht Ziekow, Völlink, § 97 GWB Rdn. 75, 78, Kus in Kommentar zum GWB-Vergaberecht Kulartz, Kus, Portz, § 97 Rdn. 80, 95 ff.

Baukosten im Vergleich zur Eigenrealisierungsvariante erzielten wurden, aus. Ein Vergleich mit Effizienzvorteilen anderer Baumaßnahmen ist nicht sachgerecht und geeignet, zu falschen Ergebnissen zu führen. Die Höhe des erreichbaren Effizienzvorteils hängt unserer Auffassung nach davon ab, für welchen Zweck die Baumaßnahme erstellt wird. Zudem schreibt die PD in ihrer ÖPP-Schriftenreihe, dass für ÖPP-Projekte bisher keine anerkannten und standardisiert evaluierten Daten vorliegen und ÖPP-Kostenkennwerte erst noch aufzubauen wären. Auch der Effizienzvorteil von 7 % für den Neubau des als Bibliothek und Café genutzten Konzertsaals erlaubt keinen verlässlichen Rückschluss auf mögliche Effizienzvorteile bei der Realisierung des M 20. Bibliotheken und Cafés sind nicht mit einem Museumsneubau vergleichbar.

Den im Leitfaden des BMF erwähnten Know-how-Transfer aus den Erfahrungen eines privaten Partners mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland, anhand dessen sich Effizienzvorteile ablesen lassen könnten, hat die PD im Entwurf der vorläufigen WU nicht belegt.

Abschließend halten wir daher den von der PD „*trotz gebotener Vorsicht"* auf 5 % der Baukosten taxierten Effizienzvorteil für nicht belastbar. Keiner der von der PD angeführten „theoretischen Vorteile" ist nach unserer Auffassung auf den Neubau des M 20 anwendbar.

Nach unserer Auffassung kann derzeit nicht begründet werden, dass ein privater Partner beim Bau des M 20 Effizienzvorteile generieren kann.

3.4.2 Bürgschaften

Sicherheitsleistungen dienen dazu, die vertragsgemäße Ausführung der Leistung und die Mängelansprüche sicherzustellen. Die Sicherheit kann durch Einbehalt oder Hinterlegung durch Geld oder durch Bürgschaft eines Kreditinstituts oder Kreditversicherers geleistet werden.[46] Die Sicherheit soll nicht höher bemessen und ihre Rückgabe nicht für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen sein, als nötig ist, um den Auftraggeber vor Schaden zu bewahren. Die Sicherheit für die Erfüllung sämtlicher Verpflichtungen aus dem Bauvertrag soll 5 % der Auftragssumme nicht überschreiten.[47]

---

[46] Vgl. § 17 VOB/B 2016, § 18 VOL/B.

[47] Vgl. § 9 c EU Abs. 2 VOB/A 2016.

Die im Entwurf der vorläufigen WU als wirtschaftlichste ausgewiesene ÖPP-Variante, bei der die Baukosten entsprechend dem Baufortschritt vergütet werden, hat die PD so strukturiert, dass Bürgschaften bzw. Sicherheiten vom privaten Partner einzubringen sind.[48] Damit beabsichtigt die PD, Anreize zu schaffen, dass der private Partner nach sukzessiver Auszahlung der Baukosten qualitativ hochwertige Bau-, Betriebs- und Instandhaltungsleistungen über die gesamte Vertragsdauer erbringt.[49]

Im Entwurf der vorläufigen WU hat die PD verschiedene Bürgschaften (u. a. Vertragserfüllungsbürgschaften, Mängelgewährleistungsbürgschaft) und die damit zusammenhängenden Kosten (Prämien) berücksichtigt (vgl. Tabelle 3).

Art der Bürgschaft	**Prämie pro Jahr bezogen auf verbürgten Betrag**
Vertragserfüllungsbürgschaft von 5 % der Baukosten	1,1 %
Vertragserfüllungsbürgschaft Betrieb	1,3 % (für 200 % Betriebsentgelt)
Bürgschaft Endschaftsregel (letztes Jahr des Betriebs)[50]	1,3 % (für 50 % Betriebsentgelt, zusätzlich zu Vertragserfüllungsbürgschaft Betrieb)
Mängelgewährleistungsbürgschaft von 5 % der Baukosten in ersten 5 Jahren des Betriebs	1,3 %

Tabelle 3: In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigte Bürgschaften[51]

Die BKM hat uns zur Höhe der Kosten auf Nachfrage Folgendes mitgeteilt:

„Die in der WU berücksichtigten Bürgschaften sichern den Auftraggeber für den Fall, dass die vertraglich geschuldeten Leistungen des Auftragnehmers nicht adäquat erfüllt werden. Banken und Versicherungsunternehmen bieten die Absicherung derartiger Leistungs-(ausfall)risiken gegen eine Versicherungsprämie an. Am Kapital- bzw. Versicherungsmarkt werden […] *Bürgschaften derzeit zu den dort genannten Konditionen (zwischen 1,1% und 1,3%) gehandelt bzw. vergütet.*

---

[48] Dies gilt auch für die untersuchte ÖPP-Variante bei der die Baukosten am Ende der Bauzeit an den Privaten bezahlt werden.

[49] Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 18, 19.

[50] Bürgschaft zur Absicherung der ordnungsgemäßen Übergabe nach Ablauf des Vertrages.

[51] Ebd., S. 20.

Zu den Konditionen gibt es keine öffentlich zugänglichen Quellen, die Einschätzung beruht auf von der PD ausgewerteten Angeboten, die sich in der Bandbreite zwischen 1% und 1,5% befanden.“

Würdigung

Die Angemessenheit der in Ansatz gebrachten Prämien ist nicht belegt.

Zudem bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass der Umfang der Bürgschaften ausreicht, um eine Vertragserfüllung über die gesamte Laufzeit des Projekts sicherzustellen. Insbesondere die Vertragserfüllungsbürgschaft von fünf Prozent der Baukosten erachten wir nicht als ausreichend. Zwar entspricht diese Höhe dem Bürgschaftsumfang in der konventionellen Eigenrealisierung.[52] In der privaten Baupraxis sind aber Vertragserfüllungsbürgschaften von zehn Prozent der Auftragssumme üblich und von der Rechtsprechung als Maximalgröße anerkannt.[53]

Der Bundesrechnungshof bittet daher die BKM, bei der Aktualisierung der vorläufigen WU die Angemessenheit der Bürgschaften nochmals zu überprüfen.

3.5 Risikokosten

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind die mit einem Projekt verbundenen Risiken und deren Verteilung zu berücksichtigen:[54]

- Im ersten Schritt sind die Risiken zu identifizieren. Dabei sollten zunächst Risikokategorien definiert werden, die sich an den Lebenszyklusphasen des Projektes orientieren können (also: Planungsrisiken, Baurisiken, Betriebsrisiken, etc.). Diesen Risikokategorien können dann Einzelrisiken (z. B. Baukostenrisiko, Bauzeitrisiko) zugeordnet werden. Die gängige Form zur Risikoidentifikation ist die Diskussion von Risikolisten im Rahmen von Risikoworkshops, die interdisziplinär besetzt sein sollten.[55]
- Im zweiten Schritt sind diese Risiken qualitativ zu analysieren. Dabei empfiehlt sich zunächst die Aufstellung einer allgemeinen Risikomatrix mit ei-

[52] Vgl. § 9 c EU Abs. 2 VOB/A 2016.
[53] BeckOK-VOB/B / Hildebrandt/Hahn Rn. 16.
[54] Vgl. Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, S. 26.
[55] Ebd., S. 48, 49.

nem Grobraster. In dieser werden die Risiken nach ihrer noch nicht genau spezifizierten Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe geordnet. Anhand einer solchen Risikomatrix kann entschieden werden, welche Risiken im weiteren Verlauf prioritär quantitativ zu analysieren sind. Als prioritär zu behandeln sind insbesondere Risiken, deren Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Schadenshöhe als „hoch“ angesehen wird.[56]

- Im dritten Schritt werden dann zur quantitativen Bewertung die wichtigsten Risiken mit einem Risikowert belegt. Der Risikowert ergibt sich aus der Multiplikation von Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit. Bei der Risikobewertung, also der Feststellung von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe der betrachteten Risiken, sind – soweit vorhanden – empirische Statistiken und Datenbestände zu Grunde zu legen. Im Einzelfall kann es möglich sein, bei der Ermittlung von Risikowerten auf Erfahrungen von Versicherungen zurückzugreifen. Soweit noch keine entsprechenden Erhebungen in ausreichendem Maße vorliegen sollten, können hilfsweise Erfahrungswerte herangezogen werden. Die projekt- und vertragsspezifischen Besonderheiten sind dabei zu berücksichtigen.[57]

- Nachdem die Risiken bewertet wurden, müssen sie im vierten Schritt auf den öffentlichen und den privaten Partner verteilt werden. Die endgültige Risikoallokation wird jedoch erst in den vertraglichen ÖPP-Vereinbarungen festgelegt. Die optimale Risikoverteilung ist eines der wesentlichen Elemente von ÖPP-Modellen. Anzuwenden ist der sog. Risikoverteilungsgrundsatz, der besagt, dass derjenige Partner ein Risiko übernehmen sollte, der es am besten beeinflussen kann.[58]

Die PD bewertete bei der konventionellen Variante die vollständig von der SPK zu tragenden Risiken pauschal mit 10 % (siehe Tz. 3.3.1). Bei ÖPP ging sie von geringeren Risiken aus und unterstellte, dass die Risiken, wie in der unten stehenden Tabelle 4 dargestellt, zwischen öffentlicher Hand und Privatem aufgeteilt werden.

---

[56] Ebd., S. 49.
[57] Ebd., S. 49.
[58] Ebd., S. 50.

Risikokategorien	Risikoansatz PSC	ÖPP-Variante	
		vom Bund zu übernehmende Risiken	vom privaten Partner zu übernehmende Risiken
Planungs-, Änderungs- und Genehmigungsrisiken	10 %	4 %	3 %
Baurisiken	10 %	4 %	3 %
Instandhaltungsrisiken/Aufwendungen für Schönheitsreparaturen	10 %	3 %	2 %
Betriebsrisiken	10 %	3 %	2 %

Tabelle 4: Risikobewertung - Auswertung des Entwurfs der vorläufigen WU, Ansätze Rechenmodell

Die PD erklärte, sie habe sich bei der Risikobewertung auf den Leitfaden *Anleitung zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau* gestützt.[59] Nach dem Leitfaden beträgt der Risikowert für Planungs-, Änderungs- und Genehmigungsrisiken, Baurisiken sowie Betriebsrisiken 5 % bis 20 %, der Risikowert für Instandhaltungsrisiken/Aufwendungen für Schönheitsreparaturen 10 % bis 20 %.

Welche konkreten Einzelrisiken die PD unter der jeweiligen *Risikokategorie* zusammengefasst hat, legte sie nicht dar. Warum die PD bei der ÖPP-Variante die Einzelrisiken wie in Tabelle 4 dargestellt zwischen Bund und privatem Partner konkret verteilt hat, hat sie im Ergebnisbericht zum Entwurf der vorläufigen WU nicht erläutert.

Im Ergebnisbericht erklärt die PD ihre Ansätze zur Risikobewertung allgemein. Zu den Planungs-, Änderungs- und Genehmigungsrisiken führt sie beispielsweise aus: *„Bei ÖPP-Variante werden Planungs- und Bauausführungsleistungen vom selben Partner vollzogen. Da beide Leistungsbestandteile stark voneinander ab- hängen und einen hohen Abstimmungsbedarf verlangen, führt die Übertragung beider Leistungen auf das ausführende Unternehmen dazu, dass im Planungsprozess die Risiken tendenziell geringer sind als in der Eigenrealisierungsvariante.“* Zum Instandhaltungsrisiko führt die PD beispielsweise aus: *„Das Risiko der unterlassenen Instandhaltung tritt in erster Linie auf, wenn Instandhaltungsmaß-*

[59] Dieser Leitfaden wurde im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt, Stand April 2007.

nahmen nicht zum erforderlichen Zeitpunkt durchgeführt werden. In Folge dessen entstehen Folgeschäden, die zu höheren Instandhaltungsleistungen führen als ursprünglich geplant. Dies tritt bei Eigenrealisierungsvarianten oftmals aufgrund fehlender Budgets (zu dem erforderlichen Zeitpunkt) auf oder wenn öffentliche Arbeitsressourcen nicht zur Verfügung stehen, um die Maßnahmen durchzuführen. Bei ÖPP-Projekten wird dieses Risiko vollständig auf den privaten Partner übertragen".

Zur Herleitung der der Risikobewertung zugrunde liegenden Erfahrungswerte teilte die BKM mit, dass die PD die Risikobewertung in Anlehnung an die gängigen Leitfäden und den dort angegebenen Bandbreiten von Risikozuschlägen sowie unter Berücksichtigung eigener Erfahrungswerte vorgenommen habe. Die Erfahrungswerte legte sie jedoch nicht offen. Bei der Bewertung seien darüber hinaus abhängig von der betrachteten Realisierungsvariante stets vorsichtige Ansätze für die einzelnen Risikoaufschläge gewählt worden. Ein Risikoworkshop mit allen relevanten Wissensträgern habe bislang nicht stattgefunden, solle aber noch durchgeführt werden.

Würdigung

Die Risikobewertung der PD ist nicht nachvollziehbar. Der allgemeine Verweis auf den Leitfaden und den dort angegebenen Bandbreiten von Risikozuschlägen kann eine projektspezifische Risikoidentifizierung und -bewertung nicht ersetzen. Auch nach dem Wortlaut des Leitfadens können die Werte nur *„als grober Anhaltspunkt für die Größenordnung der in den PPP-Projekten angesetzten Risikokategorien"* verwendet werden. Zudem könne aufgrund *„der Individualität eines jeden PPP-Projekts […] die angegebenen Bandbreiten […] nicht pauschal auf künftige PPP-Projekte übertragen werden"*.

Auch hat die PD Planungsrisiken bei der ÖPP-Variante geringer als bei der Eigenrealisierungsvariante eingeschätzt, obwohl sie diesen Vorteil bereits als Effizienzvorteil bei den Kosten der ÖPP-Variante berücksichtigt hat (siehe Tz. 3.4.1). Eine doppelte Erfassung desselben Sachverhalts bei der Kostenermittlung und der Risikobewertung ist nicht sachgerecht und verfälscht das Ergebnis.

Daneben bewertete die PD das Instandhaltungsrisiko bei der ÖPP-Variante weit geringer – mit 5 % anstelle mit 10 % – als die im Leitfaden aufgeführte Bandbrei-

te. Darüber hinaus hat die PD im Rechenmodell 3 % der Risiken dem Bund zugerechnet und lediglich 2 % beim privaten Partner berücksichtigt, obwohl sie im Erläuterungsbericht erklärt, dass bei ÖPP-Projekten dieses Risiko vollständig auf den privaten Partner übertragen wird.

Diese Beispiele zeigen, dass die PD im Entwurf der vorläufigen WU nicht gerechtfertigte Vorteile zugunsten der ÖPP-Variante generiert hat.

Der Bundesrechnungshof bittet die BKM, bei der Aktualisierung der vorläufigen WU die mit dem Projekt verbundenen Risiken und deren Verteilung entsprechend dem Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten* ermitteln zu lassen und die zugrunde liegenden Daten und Zahlen so zu dokumentieren, dass sie von einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit nachvollzogen und im Hinblick auf ihre Eignung und Qualität bewertet werden können. Grundlage für die Risikobewertung sollte nach unserer Auffassung unbedingt ein Risikoworkshop sein, an dem auch die Bauverwaltung teilnimmt.

3.6 Sensitivitäts- und Szenarioanalysen

Nach dem Leitfaden gehen sowohl der PSC als auch die ÖPP-Variante von Annahmen aus und sollte die Stabilität der Ergebnisse mit Hilfe von Sensitivitäts- und Szenarioanalysen überprüft werden.[60]

Die Sensitivitätsanalyse dient als Mittel zur Prüfung der Auswirkungen von Veränderungen einzelner Einflussfaktoren auf das Ergebnis der WU. Mit ihrer Hilfe können diejenigen Größen identifiziert werden, die in Folge des Prognoserisikos einen großen Einfluss auf das Ergebnis der WU haben. Solche kritischen Eingangsgrößen sind insbesondere die Investitionsausgaben, die Finanzierungskosten, die Risikoansätze und die Folgekosten. Diese Größen können so lange variiert werden, bis der Zielwert (z. B. Barwert) über- oder unterschritten wird, um so dessen kritische Schwelle zu ermitteln. Abhängigkeiten der einzelnen Zielgrößen untereinander können mit Hilfe der Sensitivitätsanalyse nicht erfasst werden.[61]

Daher empfiehlt der Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, zusätzliche Szenarioanalysen durchzuführen. Auf Grundlage der bei

---

[60] Vgl. Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten*, S. 32.
[61] Ebd.

der Sensitivitätsanalyse ermittelten kritischen Größen können verschiedene Szenarien (base case, best case, worst case) konstruiert werden. Ausgehend vom „*base case*“ (Basisfall), der das Grundszenario darstellt, werden mögliche Änderungen des Zielwertes durch Variation der kritischen Größen untersucht. Somit können die kritischen Größen sowohl für den günstigsten („*best case*“-Szenario) als auch für den ungünstigsten Fall („*worst case*“-Szenario) variiert werden. Das Ergebnis dieser drei Szenarien zeigt eine Bandbreite auf. Ist das Ergebnis selbst im ungünstigsten Fall stabil, wird das Risiko einer Fehlentscheidung minimiert.[62]

Im Entwurf des Ergebnisberichts zur vorläufigen WU legt die PD dar, dass nach dem *„FMK Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen* […] *die Stabilität des Ergebnisses einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch Sensitivitäts- oder Szenarioanalysen überprüft werden* [soll], *indem getroffene Annahmen variiert werden“.*

Die PD hat zunächst untersucht, welche Auswirkungen sich ergeben, wenn bei den Varianten keine Risiken berücksichtigt werden. Daneben hat sie unterschiedliche Effizienzvorteile als „*best case*“ (Effizienzvorteil 7,5 %) und „*worst case*“ (Effizienzvorteil 2,5 %) unterstellt. Sie kommt ohne nähere Begründung zu dem Ergebnis: *„Auch diese Untersuchungen bestätigen das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, dass die ÖPP-Variante mit vollständiger Eigenfinanzierung die wirtschaftlichste“* sei.[63]

Würdigung

Die PD hat nur eine Sensitivitätsanalyse durchgeführt und dabei allein die Risikobetrachtung insgesamt und zwei unterschiedliche Effizienzvorteile berücksichtigt. Eine Szenarioanalyse, wie sie die PD mit den Begriffen „*best case*“ und „*worst case*“ suggeriert, hat sie nicht durchgeführt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die PD im Entwurf der vorläufigen WU in einer Sensitivitätsanalyse diejenigen Größen identifizieren müssen, die in Folge des Prognoserisikos einen großen Einfluss auf das Ergebnis der vorläufigen WU haben. Hierzu hätte auch eine differenzierte Betrachtung z. B. der

---

[62] Ebd.

[63] Vgl. Ergebnisbericht zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Neubau eines Museumsgebäudes für die Kunst des 20. Jahrhunderts in Berlin, Entwurfsfassung, 11.02.2016, S. 29.

Risikokosten gehört. Neben einer differenzierten Betrachtung der Risikokosten hätte die PD die ÖPP-Variante zwingend auch ganz ohne Effizienzvorteile betrachten müssen (siehe Tz. 3.4.1).

Die kritischen Eingangsgrößen (siehe Tz. 3.4) hätte sie so lange variieren müssen, bis der Zielwert (z. B. Barwert) über- oder unterschritten wird, um so deren kritische Schwelle zu ermitteln.

Die Abhängigkeiten der einzelnen Berechnungsparameter wie Risikobetrachtung und Effizienzvorteil untereinander können mit Hilfe der Sensitivitätsanalyse nicht erfasst werden. Daher hätte die PD auf Grundlage der in der Sensitivitätsanalyse ermittelten kritischen Größen verschiedene Szenarien (base case; best case; worst case) entwerfen müssen.

Nur wenn das Ergebnis selbst im ungünstigsten Fall für ÖPP spricht, wird das Risiko einer Fehlentscheidung durch die BKM minimiert und das Ergebnis der vorläufigen WU, dass die ÖPP-Variante mit vollständiger Eigenfinanzierung die wirtschaftlichste ist, bestätigt.

Wie die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrem Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten dargestellt haben, können über die *„Stellschraube der Risikoübernahme […] die geschätzten Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante so zielorientiert festgelegt werden, dass der wirtschaftliche Vorteil augenscheinlich aufseiten des ÖPP-Modells liegt und somit die ÖPP-Variante rechnerische Effizienzgewinne ausweist“*.[64]

4 Abschließende Empfehlung

Wir halten den mit der vorläufigen WU errechneten Effizienzvorteil der ÖPP-Variante – auch wegen der fehlenden detaillierten Baukostenermittlung – für nicht belastbar. Wir empfehlen der BKM nun in einem ersten Schritt auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs der vorläufigen WU zu ermitteln, ob sich unter Berücksichtigung unserer Empfehlungen in den Tzn. 3.4.1 zu den Effizienzvorteilen, 3.4.2 zu den Bürgschaften und 3.5 zu den Risikokosten für das ÖPP-Modell noch ein Effizienzvorteil gegenüber der Eigenrealisierung ergibt. Sollte dies nicht der

[64] Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14. September 2011, S. 41.

Fall sein, sollte die BKM in Abstimmung mit dem für den Leitfaden *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten* zuständigen BMF prüfen, in welcher Tiefe der Entwurf der vorläufigen WU aktualisiert werden muss, um verlässlich entscheiden zu können, ob der Bau des M 20 in ÖPP- oder in konventioneller Eigenrealisierung wirtschaftlich ist.

Ahrendt Moebus Volckart