

Bericht

Öffentlich-Private- Partnerschaften in Salzburg

Mai 2022



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF

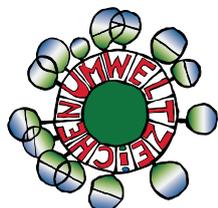
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon +43 662 8042 3500
Fax +43662 8042 3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
Vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum
Herausgegeben: Salzburg, Mai 2022
Zahl: 003-3/223/5/14-2022

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

**Öffentlich-Private-Partnerschaften
in Salzburg**

Mai 2022

003-3/223/5/14-2022

Kurzfassung

Das Land Salzburg hat bisher zwei Bauprojekte - die „Josef Rehr Schule“ in Salzburg und das „Konradinum“ in Eugendorf - in Form einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft umgesetzt. Das bedeutete, dass das Land Bauträger mit der Planung, Errichtung und dem Betrieb der jeweiligen Gebäude beauftragte. Die Planungs- und Baukosten samt den Finanzierungskosten wurden auf die Mietzahlungen ausgedehnt. Der laufende Verwaltungs-, Erhaltungs- und Betriebsaufwand wurde über die Mietdauer von 30 Jahren ebenfalls vertraglich vereinbart.

Bei einer „konventionellen“ Umsetzung der Errichtung hätte das Land selber die Planungen und Bauleistungen direkt beauftragt und die Kosten des Baues Zug um Zug in voller Höhe gleich finanzieren müssen. Verwaltungs-, Erhaltungs- und Betriebsaufwand wären ebenso angefallen.

Die allgemein angenommenen Vorteile solcher Öffentlich-Privater-Partnerschaften sollten eine schnellere und günstigere Errichtung sein. Entsprechende Prognosen in Form von üblichen Wirtschaftlichkeitsvergleichen fehlten aber bei diesen Projekten ebenso wie Nachweise zu den tatsächlich erreichten Einsparungen.

Der LRH konnte daher in seiner Prüfung nicht feststellen, dass die gewählte Vorgangsweise sparsamer und wirtschaftlicher als eine „konventionelle“ Umsetzung gewesen wäre. Vielmehr verursachte eines der Projekt höhere Kosten und das zweite wurde erst später als geplant fertiggestellt.

Letztlich kam der LRH zum Schluss, dass die geprüften ÖPP Projekte - Josef Rehr Schule und Konradinum - für das Land Salzburg weder sparsam noch wirtschaftlich waren.

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	9
1.1	Anlass der Prüfung.....	9
1.2	Gegenstand und Umfang der Prüfung.....	9
1.3	Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit	10
1.4	Prüfungsziele	10
1.5	Nicht-Ziele der Prüfung	10
1.6	Ablauf der Prüfung	11
1.7	Struktur des Berichts.....	11
2.	Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP)	13
2.1	Entstehung.....	13
2.2	Beschreibung von ÖPP	13
2.3	Beschreibung der „konventionellen Umsetzung“	14
2.4	Mögliche Vertragsgestaltung bei ÖPP	15
2.5	ÖPP im Amt der Salzburger Landesregierung.....	16
2.6	Landtagsdiskussionen zu ÖPP	17
3.	Neubau der Josef Rehl Schule in Salzburg	21
3.1	Ausgangssituation.....	21
3.2	Bedarfserhebung und Definition	21
3.3	Beratungsleistungen und Planungen	23
3.4	Vergabe	23
3.5	Verträge.....	24
3.6	Errichtungsphase.....	24
3.7	Finanzierung.....	25
3.8	Bilanzielle Darstellung	27
4.	Neubau Konradinum in Eugendorf.....	28
4.1	Ausgangssituation.....	28

4.2	Bedarfserhebung und Definition	28
4.3	Beratungsleistungen und Planungen	30
4.4	Vergabe	31
4.5	Verträge.....	32
4.6	Errichtungsphase.....	32
4.7	Finanzierung.....	33
5.	Gesamtbeurteilung	35
6.	Anhang	38
6.1	Exkurs: Mögliche Modelle von ÖPP	38
6.1.1	Erwerbermodell	38
6.1.2	Inhabermodell	39
6.1.3	Leasingmodell.....	39
6.1.4	Mietmodell	40
6.2	Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung	40

Abkürzungsverzeichnis/Glossar**D**

Dr.	Akademischer Titel Doktor
-----	---------------------------

E

EUR	ISO-Code für Euro (Währungseinheit)
-----	-------------------------------------

F

FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
-----	---------------------------------

I

ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions (Prüfungsstandards für die Obersten Rechnungskontrollbehörden)
-------	--

J

JRS	Josef Rehr Schule
-----	-------------------

L

LH-Stv	Landeshauptmann Stellvertreter
LR	Landesrat
LRH	Salzburger Landesrechnungshof

M

Mag.	Akademischer Titel Magister
Mio	Millionen

O

ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft(en) (Public-Private-Partnership)
-----	---

P

PPP	Public Private Partnership (Öffentlich-Private-Partnerschaft(en))
-----	---

V

VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
-----	--

Z

zB	zum Beispiel
----	--------------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Grundsätze der Beschaffung im Vergleich.....	15
---	----

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Anlass der Prüfung

- (1) Im Jahr 2019 führte der LRH im Auftrag der Landesregierung eine Prüfung betreffend die Plausibilität der von einem Beratungsunternehmen erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch („Investitionsvorhaben Landes-Dienstleistungszentrum LDZ; Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit als PPP-Modell“). Das Ergebnis dieser Prüfung regte dazu an, die Prüfung „Öffentlich-Private-Partnerschaften in Salzburg“ in das Prüfprogramm 2020 aufzunehmen.

Der Begriff ÖPP - also der deutsche Begriff Öffentlich-Private-Partnerschaft - und PPP - also der englische Begriff Public-Private-Partnership - wurden in der Finanzwelt und Projektpraxis gleichbedeutend verwendet. Der LRH beließ in Zitate den jeweils im Original verwendeten Begriff, obwohl dies zu Uneinheitlichkeit führte.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

- (1) Die Prüfung umfasste zwei Bauprojekte des Amtes der Salzburger Landesregierung:
- Neubau Konradinum Eugendorf
 - Josef Rehl Schule im Landeszentrum für Hör- und Sehbildung (LZHS)

Das Konradinum und das LZHS waren sogenannte „Kleine Anstalten“ und wurden als „betriebsähnliche Einrichtungen“ des Amtes der Salzburger Landesregierung - also ohne eigene Rechtspersönlichkeit aber weitreichend selbstständig - verwaltet. Während des geprüften Zeitraums war die Abteilung 9 - Gesundheit für beide verantwortlich.

Im geprüften Zeitraum waren Herr LH-Stv Dr. Christian Stöckl für den Bereich Finanzverwaltung und Gesundheit sowie Herr LR Hans Mayr bzw. seit 13. Juni 2018 Herr LR Mag. Stefan Schnöll für den Bereich Bau ressortverantwortlich.

1.3 Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Die Prüfung erfolgte unter Beachtung der International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI). Dies betraf vor allem folgende Teile:

ISSAI 5220 - Richtlinien über das Vorgehen bei der Prüfung des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens (2007)

ISSAI 5240 - Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Risikoprüfung von Public Private Partnerships (PPP) (2004).

Als weitere Maßstäbe dienten technische Regelwerke und Verfahrensnormen, interne Vorgaben des Amtes der Salzburger Landesregierung sowie Best-Practice-Beispiele aus evaluierten oder von Dritten geprüften Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP).

Der LRH traf Aussagen nur zu den von ihm erhobenen und beschriebenen Sachverhalten. Eine generelle Aussage über sonstige Abläufe oder Vorgänge im Amt der Salzburger Landesregierung kann daraus nicht abgeleitet werden.

1.4 Prüfungsziele

- (1) Der LRH wählte für die Prüfung Projekte des Landes aus, die einem ÖPP als Betreibermodell entsprachen. Ziel war es, die Wirtschaftlichkeit der ÖPP hinsichtlich Planung und Umsetzung zu beurteilen.

Daneben wurde auch die Darstellung dieser Projekte in den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen sowie in der laufenden Buchführung geprüft. Dies diente der Beurteilung, ob die Abwicklung Maastricht-konform dargestellt wurde.

1.5 Nicht-Ziele der Prüfung

- (1) Die Prüfung widmete sich nicht der Beurteilung von Fragen zur Planung und Ausgestaltung der Gebäude (Zertifizierungen, bautechnische Fragestellungen, Statik, Barrierefreiheit, Brandschutz, Arbeitnehmerinnenschutz).

Der LRH betrachtete weder die Wirtschaftlichkeit der Betriebsphase noch die Verwertung von freigewordenen Grundstücken oder Gebäuden.

1.6 Ablauf der Prüfung

- (1) Die Vorbereitung und erste Informationsbeschaffung im Amt der Salzburger Landesregierung begann im April 2021.

Die Ankündigung der Prüfung erfolgte Anfang Juli und das Startgespräch fand am 27. Juli 2021 statt. Im Zuge der Prüfung wurden mit der Abteilung 3 - Soziales, der Abteilung 6 - Infrastruktur und Verkehr, der Abteilung 8 - Finanz- und Vermögensverwaltung, der Abteilung 9 - Gesundheit und der Landesbuchhaltung des Amtes der Salzburger Landesregierung Gespräche geführt und Informationen eingeholt.

Das Schlussgespräch wurde am 17. März 2022 abgehalten und die Feststellungen anschließend zur Stellungnahme übermittelt. Die Frist zur Abgabe der Stellungnahme endete am 29. April 2022.

1.7 Struktur des Berichts

- (1) Vom LRH festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung - abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert. Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des LRH ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet. Die angegebenen Geldbeträge sind in Euro ausgewiesen. Das Land Salzburg war Endverbraucher im Sinne des Umsatzsteuergesetzes. Alle Beträge enthielten die gesetzliche Umsatzsteuer.

Der Begriff ÖPP - also der deutsche Begriff Öffentlich-Private-Partnerschaft - und PPP - also der englische Begriff Public-Private-Partnership - wurden in der Finanzwelt und

Projektpraxis gleichbedeutend verwendet. Der LRH beließ in Zitaten den jeweils im Original verwendeten Begriff, obwohl dies zu Uneinheitlichkeit führte.

Quelle für Abbildungen, Tabellen oder andere Darstellungen ist - soweit nicht anders angegeben - der LRH.

2. Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP)

2.1 Entstehung

- (1) Der Ursprung des ÖPP-Gedankens kam aus dem anglo-amerikanischen Raum: Im Rahmen der englischen Private-Finance-Initiative (Private Finanzierungsinitiative) wurden ab 1980 zahlreiche Projekte in staatlich-privater Kooperation realisiert. Neben Großbritannien hatte auch Portugal ein ehrgeiziges Programm. Mit Hilfe der EU und der Europäischen Investitionsbank wurden dort zahlreiche Projekte durchgeführt. Lange Erfahrung mit privatfinanzierten Autobahnen in Europa hatte auch Italien. In den osteuropäischen Reformstaaten machte die angespannte Haushaltssituation Anfang der 90er Jahre eine private Finanzierung von Autobahnen erforderlich (beispielsweise Ungarn, Tschechien).

Generell ging das Interesse an ÖPP auf Haushaltszwänge zurück: infolge geringerer Einnahmen bei gleichzeitig steigenden laufenden Ausgaben reduzierte sich der Spielraum der öffentlichen Einheiten für Investitionen. Durch die Übertragung der hohen Investitionskosten auf private Partner sollte diese einmalige Belastung der öffentlichen Budgets vermieden werden. Dies gestattete zwar die Umsetzung der Investition, allerdings wurden die künftigen Budgetmittel - ähnlich einem Leasing- oder Kreditvertrag - belastet und die finanziellen Spielräume für Investitionen weiter nachhaltig verringert.

2.2 Beschreibung von ÖPP

- (1) „Public Private Partnership (PPP) umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/Sanierung und Betrieb, gegebenenfalls auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private. Die Berücksichtigung dieses ganzheitlichen Ansatzes (Lebenszyklusansatz) soll dazu beitragen, dass die ökonomischen Auswirkungen eines Projektes über die gesamte Projektlaufzeit transparent und die Kosten optimiert werden.

Mit PPP wird die Erwartung verbunden, dass sich für Einzelprojekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen lassen. Diese sollen vor allem erwachsen aus

- einer Gesamtkostenoptimierung durch die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes,

- einer optimalen Risikoverteilung zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand,
- der Implementierung von Anreizstrukturen für weitere Optimierungen (z.B. Bonus-Malus-Regelungen) und
- dem Know-how-Transfer aus den Erfahrungen des Privaten mit vergleichbaren Projekten im In- und Ausland.

In der Realisierung von PPP-Modellen können darüber hinaus weitere Erwartungen gesetzt werden. Dazu gehören insbesondere:

- Beitrag zum Werterhalt und zur Schaffung öffentlicher Infrastruktur,
- Konzentration der öffentlichen Hand auf Kernaufgaben und
- Optimierung von Eigenrealisierungen durch PPP-Projekterfahrungen.

PPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Maßgeblich für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu untermauern ist, bei der konventionelle und alternative Beschaffungsvarianten wertneutral und ergebnisoffen gegenübergestellt werden.

Ob sich mit PPP-Modellen die erwarteten Vorteile auch realisieren lassen, kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und bewertet werden. Diese sollten nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren erfolgen.“ (Quelle: Bericht „LDZ-Plausibilität der Annahmen eines PPP-Modells Dezember 2019“ LRH Salzburg)

2.3 Beschreibung der „konventionellen Umsetzung“

- (1) Das Verständnis von ÖPP wird erleichtert durch einen vergleichenden Blick auf die sogenannte „konventionelle Umsetzung“ (auch bekannt als „klassische Realisierung“). Bei dieser werden die Leistungen Planung, Bau und Erhaltung (jeweils inklusive Detailplanung) separat an private Auftragnehmer vergeben. Die zu vergebende Leistung wird dabei sehr detailliert geplant und in Positionen und Einzelmengen - einem sogenannten konstruktiven Leistungsverzeichnis - beschrieben. Dadurch erhalten viele kleine und mittlere Unternehmen die Möglichkeit, ihre Leistungspalette zu kalkulieren und anzubieten. Der Bieter mit dem günstigsten Angebot erhält in der Regel den Zuschlag. Die

Gewährleistungsfrist der Auftragnehmer gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber beträgt bei der „konventionellen Umsetzung“ in der Regel drei Jahre.

Tabelle 1: Grundsätze der Beschaffung im Vergleich

Konventionell	ÖPP
Vergabe meist an das kostengünstigste Angebot	Vergabe nur, wenn ÖPP wirtschaftlicher oder mindestens ebenso wirtschaftlich ist wie konventionelle Realisierung
Vergabe nach Baulosen und Positionsgruppen	Leistungserbringung aus einer Hand, Vermeidung von Schnittstellen
Allgemeine Darstellung der Leistung und konstruktives Leistungsverzeichnis (Menge/Preis)	funktionale Beschreibung des Leistungsergebnisses
Einheitspreisvertrag mit Vergütung nach Baufortschritt	Vergütung verkehrsmengenabhängig oder nach Streckenverfügbarkeit (in der Regel zzgl. Anschubfinanzierung)
Vertragslaufzeit: bauzeitabhängig	Vertragslaufzeit: lebenszyklusabhängig (meist 20 bis 30 Jahre)
Gewährleistung: regelmäßig 3 Jahre	Vertragslaufzeitabhängige Verantwortung

Quelle: [Bundesministerium für Digitales und Verkehr - Bundesrepublik Deutschland](#)

Bei der Entscheidung, ob die konventionelle Umsetzung oder eine der ÖPP-Varianten wirtschaftlicher ist, sind die Ergebnisse der monetären Bewertung und der Nutzwertanalyse gegenüber zu stellen. Führen monetäre Bewertung und Nutzwertanalyse zu unterschiedlichen Vorteilhaftigkeitsentscheidungen (zB ist die ÖPP-Variante nach der Kapitalwertmethode wirtschaftlicher, weist jedoch einen geringeren Nutzwert auf), sind weiterführende Analysen erforderlich. Hierzu sind die unterschiedlichen Ergebnisse auf einer einheitlichen Bewertungsskala zusammenzuführen. Derartige Sachverhalte bedingen ein systematisches Auswahlverfahren und eine nachvollziehbare Begründung der Entscheidung für eine der beiden Realisierungsvarianten.

2.4 Mögliche Vertragsgestaltung bei ÖPP

- (1) Die rechtliche Konstruktion einer ÖPP kann derart ausgestaltet werden, dass die öffentliche Einheit zivilrechtlicher Eigentümer bleibt (zB im Grundbuch als Eigentümer eingetragen). Das wirtschaftliche Eigentum liegt so lange beim Investor, bis die Übertragung

am Ende der Vertragslaufzeit durchgeführt wurde. Grundsätzlich werden die mit der Errichtung und dem Betrieb verbundenen Risiken zwischen dem privaten Unternehmen und der öffentlichen Einheit aufgeteilt. (Siehe auch 6.1 Exkurs: Mögliche Modelle von ÖPP)

2.5 ÖPP im Amt der Salzburger Landesregierung

- (1) Im November des Jahres 2002 berichtete das Budgetreferat schriftlich an den ressortzuständigen LH-Stv Wolfgang Eisl über die Umsetzungsmöglichkeiten von ÖPP-Modellen, die von der Bauabteilung angedacht waren. Darin wurde dargelegt, dass seitens des Bundesministeriums für Finanzen eine „eindeutig negative Stellungnahme“ zu vorgeschlagenen ÖPP-Varianten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung bestünde. Ein Hinweis auf die Einrichtung einer Task Force der Europäischen Kommission „um Umgehungshandlungen des Staates betreffend die nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen unattraktiv zu machen“ war enthalten.

In der Regierungsklausur im Februar 2003 hielt die Landesregierung fest, dass sie „einer Überprüfung von Finanzierungsmöglichkeiten öffentlicher Bauten im Wege von PPP-Modellen grundsätzlich positiv gegenübersteht“. In Folge wurden Modellrechnungen für Umfahrungen in den Gemeinden Anif und Bergheim erstellt. Diese Projekte wurden bisher nicht umgesetzt.

Im April 2009 übermittelte ein Wirtschaftsberatungsunternehmen das „Ergebnis des Projekts Erstellung einer Vergleichsrechnung für das Salzburger Landesstraßen-Netz“. Dabei wurden die Umfahrungen Saalfelden, Bergheim (Gitzentunnel), Eugendorf und Mittersill hinsichtlich einer „klassischen Realisierung“ und „einer Realisierung im Rahmen einer PPP-Struktur“ verglichen. Das Ergebnis zeigte bei der Umfahrung Saalfelden die „vorteilhafteste Value for Money Bandbreite“ und hätte sich daher aus einer betriebswirtschaftlichen Sichtweite am besten zur Umsetzung als ÖPP geeignet. Bei den anderen Umfahrungen war es nicht eindeutig. Vor einer Vergabe wurden Vergleichsrechnungen auf Basis von weiter fortgeschrittenen Planungsständen empfohlen.

Zeitgleich legte dasselbe Wirtschaftsberatungsunternehmen eine Vergleichsrechnung zu einem „Investitionsvorhaben Werfenweng“ vor. Das Volumen lag bei ca. 23 Mio Euro. Auch hier empfahl das Beratungsunternehmen eine weitere Planung, um darauf aufbauend eine finale Entscheidung seitens der Projektpartner treffen zu können. Beide

Untersuchungen erfolgten im Auftrag des Amtes der Salzburger Landesregierung. Sie wurden - wie auch alle angeführten Umfahrungen - bis zum Jahr 2021 nicht umgesetzt.

2.6 Landtagsdiskussionen zu ÖPP

- (1) Eine Landtagsanfrage der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) betreffend „Errichtung des Nationalparkzentrums“ beantwortete im März 2003 der damalige Herr Landeshauptmann Dr. Schausberger:

„[...] Die Finanzierung auf Basis eines PPP-Modells, dh ein privater Investor errichtet und betreibt voraussichtlich für das NPZ [Nationalparkzentrum; Anmerkung LRH] als fixen Frequenzbringer eine NP-Hotelanlage [Nationalpark; Anmerkung LRH], die ebenfalls den NP-Gedanken in entsprechender Weise im Gesamtkonzept berücksichtigt[...].“

Im Oktober 2014 stellte die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) eine dringliche Anfrage. Die für ÖPP relevante Frage daraus lautete:

„Welche Public-Private-Partnership-Modelle (PPP-Modelle) hat das Land abgeschlossen (es wird um Auflistung der einzelnen Modelle und der jeweiligen Konditionen gebeten)?“

Die Landesregierung antwortete:

„Im Zuge der Datenmeldung zum RA 2013 an die Statistik Austria mussten auch Angaben zu PPP-Modellen des Landes Salzburg gemacht werden. [...] Die damalige Recherche hat unter Rücksprache mit der Statistik Austria zu einer Nullmeldung geführt.“

Der Finanzausschuss des Salzburger Landtags befasste sich im gleichen Zeitraum ebenfalls mit ÖPP. In Folge beschloss der Landtag folgenden Antrag (die jeweiligen Antworten der Landesregierung aus dem Jänner 2015 wurden beigefügt):

1. Die Landesregierung hat sicherzustellen, dass dem Landtag transparente, nachvollziehbare und kontrollierbare Informationen für alle für das Land Salzburg bestehenden Verpflichtungen (besonders hinsichtlich Leasing- bzw. PPP-Modelle) zur Verfügung gestellt werden.

Die Landesregierung verwies auf die Beratungen zur „VRV-Neu“ und führte drei verschiedene Definitionen von PPP an. Sie erklärte weiters, dass der Begriff des PPP-Modells aus juristischer Sicht sehr schwer zu fassen und abzugrenzen sei. Von der Verwendung von Begriffen in der Landesverfassung, von denen offenbar niemand präzise sagen könne, welche Bedeutung und Reichweite sie im Detail hätten, sei dringend abzuraten, zumal im Gegenstand enorme finanzielle Auswirkungen mit einer entsprechenden Auslegung, die klar und eindeutig nicht möglich sei, verbunden sein könnten.

2. Die Landesregierung wird ersucht dem Salzburger Landtag zu berichten, ob und wenn ja welche PPP-Modelle als Betreiber-, Kooperations- oder Konzessionsmodelle derzeit überlegt werden und welche kurz-, mittel- und langfristigen Vor- und Nachteile mit solchen Modellen verbunden wären.

Zur Frage 2 wurde ausgeführt, dass von Kreditinstituten durchaus alternative Finanzierungsformen angeboten würden, eine eingehende Befassung damit im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt sei im Zuständigkeitsbereich der Abteilung 8 - Finanz- und Vermögensverwaltung allerdings bis dato nicht erfolgt.

Weiters wurde auf eine andere Anfragebeantwortung betreffend „Dauerschuldverhältnisse und Rücklagenbildung“ verwiesen.

3. Die Salzburger Landesregierung wird aufgefordert, durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass PPP-Modelle einer vorherigen Genehmigung durch den Landtag zu unterziehen sind.

Zur Frage 3 verwies die Landesregierung in ihrer Beantwortung auf die Zuständigkeit des Legislativ- und Verfassungsdiensts als Fachabteilung 0/1.

4. Die Salzburger Landesregierung möge an die Bundesregierung mit dem Ersuchen herantreten, sich für eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (kurz: Euro-Stabilitätspakt) einzusetzen, so dass die Länder auch in konjunkturschwachen Zeiten nicht gezwungen sind aufgrund der Maastricht-Kriterien zur Finanzierung von Investitionen jedenfalls auf Public-Private-Partnership-Modelle, die in manchen Fällen über die Gesamtlaufzeit höhere Kosten aufweisen als eine Kreditfinanzierung, auszuweichen.

Punkt 4 des Landtagsbeschlusses sei laut Anfragebeantwortung der Landesregierung an das Bundesministerium für Finanzen weitergeleitet worden.

Der damalige Landesrat für Verkehr, Herr Hans Mayr beantwortete im September 2015 eine Anfrage der FPÖ betreffend „PPP-Finanzierungsmodell für die Errichtung und den Betrieb des geplanten Gitzentunnel in Bergheim“ dahingehend, dass „das Land noch keine finale Entscheidung getroffen hätte, wie das Projekt Gitzentunnel finanziert“ werden sollte. Eine ÖPP-Finanzierung sei aus damaliger Sicht das einzigmögliche Modell. Sollte sich bis zur geplanten Bauausschreibung des Projektes die Beurteilung der Maastricht-Stabilitätspakt-Konformität ändern, seien auch aus seiner Sicht andere Finanzierungsvarianten denkbar.

Die FPÖ stellte eine weitere Anfrage zu „Wirtschaftsberater für die rechtliche und steuerliche Betreuung von PPP-Großprojekten“. Derselbe ressortverantwortliche Landesrat beantwortete diese im Dezember 2015. Es war die Rede von drei unbezeichneten PPP-Großprojekten die realisiert werden sollten. Es wurden weder Kosten der Projekte noch der Beratungsleistungen in der Beantwortung genannt.

Im Dezember 2015 stellte die FPÖ erstmals Fragen an die Landesregierung betreffend die Neuerrichtung eines Landesdienstleistungszentrums (LDZ). Eine Frage darunter lautete: „Wie sollen die Kosten für dieses Projekt aufgebracht werden?“ Die Landesregierung antwortete im Februar 2016, dass grundsätzlich die Möglichkeit einer konventionellen Finanzierung bestünde sowie in Form eines ÖPP-Modelles. Diesbezüglich werde derzeit überprüft, die Kosten durch ein Finanzierungsmodell im Sinne eines Lebenszykluspartnerschafts-Modells (zB Miet-/Baurechtmodelle) Maastrichtkonform aufzubringen. Die Grundlagen für eine Variantenentscheidung läge noch nicht vor.

Im Oktober 2017 beantwortete der ressortzuständige Herr LH-Stv Dr. Stöckl eine Anfrage zu den Konditionen des gewährten Darlehens für die Errichtung der Josef Rehl Schule, indem er detailliert die Einzelkomponenten des Gesamtmonatsmietzinses netto pro Quadratmeter darstellt. Der Fragesteller sah das ÖPP-Modell hinsichtlich des reduzierten internen Aufwands des Amtes der Salzburger Landesregierung durchaus positiv. Gleichzeitig führte er aus, dass diese Form der Abwicklung dem Steuerzahler bei einem Prozentpunkt an höheren Zinsen etwa 3 Mio Euro an Mehrkosten bei diesem Projekt verursachen würde.

(2) Der LRH entnahm den Protokollen des Landtags und dem Schriftverkehr im Amt der Salzburger Landesregierung, dass die Haltung zu ÖPP eher kritisch war.

Der LRH hielt fest, dass die Salzburger Landesregierung den Auftrag des Landtags, durch gesetzliche Regelungen sicherzustellen, dass ÖPP-Modelle einer vorherigen Genehmigung durch den Landtag zu unterziehen sind, seit Jänner 2016 nicht umsetzte.

3. Neubau der Josef Rehrl Schule in Salzburg

3.1 Ausgangssituation

- (1) Die Josef Rehrl Schule (JRS) war Teil des Landeszentrums für Hör- und Sehbildung (LZHS). Das LZHS war eine betriebsähnliche Einrichtung des Landes Salzburg mit eigenem Statut und war der Abteilung 9 - Gesundheit angegliedert. Die Liegenschaften und Gebäude standen im Eigentum des Landes Salzburg.

Die Hauptaufgabe des LZHS war die Förderung, Betreuung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen mit Hörbehinderung und/oder Sonderförderbedarf sowie die Förderung von Kindern mit Sehbehinderung im Rahmen der Sehfrühförderung. Die JRS als Teil davon war eine Sonderschule für gehörlose und schwerhörige Kinder mit integrativ geführten Volksschul- und Neue-Mittelschulklassen.

Die Schul- und Werkräume der JRS aus den 1950-er Jahren entsprachen weder in der Anzahl noch in der Ausstattung den Anforderungen des pädagogischen Schulprofils. Die aktuellen Schülerzahlen und Lehrpläne machten eine Erweiterung notwendig. Die geforderten baulichen Standards machten eine Generalsanierung des Gebäudes unumgänglich.

3.2 Bedarfserhebung und Definition

- (1) Mit Landtagsbeschluss vom 28. Mai 2008 wurde die Landesregierung ersucht, „ein Entwicklungskonzept für die Josef Rehrl Schule zu erstellen, die Planung für die Sanierung bzw. allfällige Umbaumaßnahmen in Auftrag zu geben und im Landeshaushalt die erforderlichen Vorsorgen zu treffen“.

Sachverständige aus verschiedenen Bereichen des Amtes der Salzburger Landesregierung erarbeiteten daraufhin ein pädagogisches Standortkonzept und ein grobes Raum- und Funktionsprogramm. Dieses wurde unter Einbindung von Finanz- und Bauabteilung zu einer Projektstudie weiterentwickelt. Ein Projektauftrag oder Projekthandbuch waren nicht vorhanden.

Die Bauabteilung kam bei einem Planungs- und Realisierungszeitraum von 2015 bis 2019 zu einem Kostenziel für die Errichtung in Höhe von rund 14,6 Mio Euro (Preisbasis 06/2014 und Schwankungsbreite +/- 20 Prozent). Die Gesamtinvestitionskosten seien

erst nach Ende eines Vergabeverfahrens - etwa aufgrund von noch unbekanntem Finanzierungs- und Mietkosten - zu beziffern gewesen.

Die Einhaltung des Pflichtenhefts „Energieeffizienz für Salzburger Landesgebäude“ war Mindestanforderung. Eine Qualitätszertifizierung des zukünftigen Bauwerks nach anerkannten Standards der Nachhaltigkeit wurde angestrebt. Die Zielsetzungen des „Fairnesskatalogs“ wurden verbindlich zur Anwendung festgelegt.

Die Regierung fasste auf diesen Grundlagen im Februar 2015 einen Beschluss zur Durchführung des Finanzierungs- und Bauträgerwettbewerbes für die Neu- und Erweiterungsbauten sowie die Adaptierungs- und Sanierungsmaßnahmen an der JRS am LZHS. Die Finanzierung der Planungs- und Vorbereitungskosten sollte aus dem laufenden Budget bzw. aus einer Rücklage des LZHS erfolgen. Die Baukosten wären im außerordentlichen Haushalt oder in der langfristigen Finanzplanung als jährliche Zahlungen vorgesehen gewesen. Eine Indexierung der Planungs- und Realisierungskosten wurde angenommen und die Planungen hätten auf eine kostengünstige, wirtschaftliche und nachhaltige Umsetzung Bedacht nehmen sollen. Vor Vergabe der Leistung sei die Landesregierung jedenfalls neu zu befassen gewesen.

Gleichzeitig war vorgesehen mit dem Erbauer einen Baurechtsvertrag für das auf Landesgrund zu errichtende Gebäude abzuschließen.

- (2) Der LRH konnte die Bedarfsermittlung auf Grundlage des geänderten Standortkonzepts und der technischen Notwendigkeiten nachvollziehen.

Es fehlte allerdings ein Kostenvergleich zwischen der konventionellen Umsetzung und einem Finanzierungs- und Bauträgermodell (ÖPP). Ob die gewählte Umsetzung kostengünstig und wirtschaftlich war, konnte daher zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

- (3) *Die geprüfte Stelle teilte in ihrer Gegenäußerung mit, dass kein vollständiger Kostenvergleich nach einer klassischen Methode durchgeführt wurde. Allerdings habe sie die Marktkonformität und Angemessenheit der angebotenen Preise anhand von „Normmieten“ überprüft. Die dabei angeführten Schulgebäude hätten aber nur schwer verglichen werden können. Die Überprüfung der Kostenangemessenheit und Wirtschaftlichkeit sei also auf diesem indirekten Weg erfolgt.*

3.3 Beratungsleistungen und Planungen

(1) Nach dem Regierungsbeschluss beauftragte die Abteilung 6 - Bauabteilung externe Berater für die weitere Präzisierung der Leistungsbeschreibung und zur Unterstützung beim Vergabeverfahren. Daneben wurden Fachleute der betroffenen Abteilungen und der Bauabteilung eingebunden. Die Projektleitung lag ab diesem Zeitpunkt beim Landesbaudirektor. Ein Berater erstellte ein erstes Projekthandbuch. Die Kosten für die externen Berater und Planer, Einrichtung und Projektnebenleistungen wurden mit 1,8 Mio Euro angenommen.

(2) Der LRH stellte fest, dass die im Amt der Salzburger Landesregierung vorgesehenen Vorlagen zum Projektmanagement nur sehr eingeschränkt verwendet wurden. Ein Einsatz der im Amt der Salzburger Landesregierung zum Projektmanagement vorgesehenen Methoden und Werkzeuge war bis zur Beauftragung eines Beraters nicht dokumentiert.

(3) *Die geprüfte Stelle teilte in ihrer Gegenäußerung mit, dass die Vorlagen nur informell verwendet wurden und in den ersten Phasen der Strategieentwicklung und Initiierung die Verwendung der Instrumente des klassischen Projektmanagements nur teilweise erforderlich bzw. sinnvoll seien.*

Die Abteilung 9 merkte an, dass ein ausführlicher inhaltlicher Vorbereitungsprozess vorangegangen war.

3.4 Vergabe

(1) Die Bauabteilung machte am 13. Juli 2015 ein „Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung“ im EU-Amtsblatt bekannt. In der ersten Stufe (Präqualifikation) des Vergabeverfahrens langten Teilnahmeanträge von einem Bauunternehmen, einer Bietergemeinschaft und zwei Firmengruppen ein. Von den vier Teilnehmern wurde einer ausgeschieden, ein weiterer sagte ab und einer nahm an der zweiten Stufe des Verfahrens nicht mehr teil.

Die 2. Stufe des Vergabeverfahrens wurde mit dem verbliebenen Bieter begonnen. Mit diesem wurde im März 2017 der Mietvertrag über die Errichtung und den Betrieb

abgeschlossen. Kleine und mittlere Unternehmen des Baugewerbes waren an der Vergabe nicht mehr beteiligt. Die Dauer des Vergabeverfahrens betrug 20 Monate.

- (2) Der LRH stellte fest, dass bei diesem Projekt nur ein Bieter Interesse an einer Beauftragung hatte. Ein verbreiteter Kritikpunkt an ÖPP, dass der Wettbewerb eingeschränkt würde, war bei diesem Projekt jedenfalls nachvollziehbar.

Einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch direkte Beauftragungen - wie vom Landtag als „Fairnesskatalog“ beschlossen - wurde nicht entsprochen.

- (3) *Die geprüfte Stelle entgegnete, dass der Auftragnehmer nur österreichische Firmen, vielfach sogar Firmen aus Salzburg, beauftragte. Es handle sich bei den beauftragten Firmen meist um Klein- und Mittelbetriebe.*

3.5 Verträge

- (1) Der Bestandvertrag enthielt unter anderem Regelungen zu Ausführungsfristen, Strafzahlungen, Aufteilung von Risiken und Zuständigkeiten sowie Vertragsdauer und Vertragsende. Der Vertrag regelte Gewährleistung und Instandhaltung sowie bauliche Änderungen aber auch Änderungswünsche des Mieters. Die Übertragung an eine Projektgesellschaft wurde vereinbart.

Der Bestandvertrag wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Eine Kündigung seitens des Vermieters war nur im Fall eines Zahlungsrückstands der Miete vorgesehen. Das Land Salzburg verzichtete 30 Jahre auf das Kündigungsrecht.

Neben dem Bestandvertrag wurde ein Baurechtsvertrag für 30 Jahre abgeschlossen. Nach Erlöschen des Baurechts sollte das Gebäude im gebrauchten Zustand und entschädigungslos an das Land Salzburg als Grundeigentümer zurückfallen.

3.6 Errichtungsphase

- (1) Im Juni 2017 wurde eine „Begleitende Kontrolle“ beauftragt. Die Aufgaben umfassten auch die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht und des Projektmanagements. Dazu erstellte der Auftragnehmer ein neues Projekthandbuch.

Ende Juni wurde mit den Abbrucharbeiten begonnen und am 21. August 2017 fand die Spatenstichfeier statt.

Während der Bauphase wurden Änderungswünsche berücksichtigt. Daraus entstanden Mehrkosten von 0,23 Mio Euro und Minderkosten von 0,14 Mio Euro. Die Differenz wurde mit 0,06 Mio Euro aus dem Einrichtungsbudget bedeckt. Der verbleibende Rest führte zu keiner Erhöhung der Mietkosten.

Die termingerechte Übernahme erfolgte im Juli 2019. Am 15. Oktober 2019 wurde das Gebäude feierlich eröffnet.¹

3.7 Finanzierung

- (1) Entsprechend den Regierungsbeschlüssen sollten die gesamten Planungs-, Beratungs- und Einrichtungskosten aus einer vorhandenen Rücklage und dem laufenden Budget in Höhe von 1,8 Mio Euro bedeckt werden. Die Kostenfeststellung der Abteilung 9 - Gesundheit belief sich auf 1,57 Mio Euro. Darin waren Zahlungen für Zusatzwünsche bei der Errichtung enthalten gewesen. Die genehmigten Kosten wurden somit um 0,23 Mio Euro unterschritten.

Die geprüften Stellen erteilten dem LRH umfassende und detaillierte Auskünfte zum Mietzins und seiner Aufschlüsselung in Finanzierungs-, Verwaltungs- oder Betriebskosten. Da es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse handelte, gab der LRH keine genauen Informationen dazu bekannt.

Das LZHS war ein Betrieb gewerblicher Art, seine Leistungen waren für diese Tätigkeiten unecht steuerbefreit. Die JRS war Teil des LZHS, bei einer rein hoheitlichen Aufgabe wie einem Schulbetrieb bestand aber nie eine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Das Land Salzburg trug daher auch für die Umsatzsteuer des Bauwerks die Kosten der Fremdfinanzierung und Risikoabgeltung.

¹ Die geprüften Stellen erklärten den vom LRH hier beschriebenen Sachverhalt, stellten alternative Betrachtungsweisen an und wiederholten die in der Prüfung vorgebrachten Argumente. Der genaue Wortlaut findet sich im Anhang, wo die Stellungnahme im Original angefügt ist. Diese bekannten Informationen oder Sachverhalte wurden vom LRH bei seiner Beurteilung bereits berücksichtigt.

Laut Mietvertrag war ein monatlicher Hauptmietzins in Höhe von rund 87.600 Euro ohne Baurechtszins und ohne Grundsteuer vereinbart. Bei der Nutzfläche von 4.060 Quadratmeter errechnete sich ein Mietzins von 21,58 Euro pro Quadratmeter. Die Miete umfasste Errichtungskosten, Verwaltung, technischen Gebäudebetrieb, Instandsetzung und Versicherung. Der Mietzins wurde wertgesichert nach dem Index der Verbraucherpreise 2015. Das Land Salzburg hatte für Schneeräumung, Betreuung der Außenanlagen, Reinigung, Heizung, Energiebezug, Wasser und Entsorgungsleistungen selbst aufzukommen.

Über die Laufzeit des Vertrages hatte das Land Salzburg 31,5 Mio Euro zu leisten. Diese enthielten einen Mietzinsanteil aus Errichtungskosten in Höhe von 21 Mio Euro. In Anbetracht der kolportierten Errichtungskosten von 13,5 Mio Euro bedeutete dies zusätzliche Zahlungen für Fremdfinanzierung und Risikoaufschläge in der Höhe von 7,5 Mio Euro. Für Verwaltung, technischen Gebäudebetrieb, Instandsetzung und Versicherung fielen weitere Zahlungen in der Höhe von 10,5 Mio Euro an.

Der Gesamterlös des Verkaufs der „Baurechtsliegenschaften SALK-Wohnungen“ in Höhe von 7,4 Mio Euro wurde entsprechend einem Beschluss des Finanzausschusses für das Projekt „Sanierung und Neubau LZHS“ zur Tilgung der Mietzinse zweckgebunden. Ein nennenswerter Zinsertrag aus diesen Mitteln war nicht zu erwarten gewesen.

- (2) Der LRH stellte fest, dass die genehmigten Einrichtungskosten unterschritten wurden. Der LRH kritisiert, dass aus Risiko- und Fremdfinanzierungsaufschlägen zusätzliche Kosten über die Mietdauer entstanden. Das Land Salzburg hätte die für die Errichtung notwendigen Finanzmittel selber deutlich günstiger aufbringen können. Zumal aus einer Rücklage mehr als die Hälfte der Errichtungskosten bedeckt werden hätte können. Der LRH ging daher davon aus, dass diese Zusatzkosten zu einem guten Teil vermeidbar gewesen waren.

Der LRH sah es weder wirtschaftlich noch sparsam an, dass Mittel einer praktisch ertraglosen Rücklage zur Tilgung von Mietzahlungen gebunden wurden.

- (3) *Die geprüfte Stelle teilte in ihrer Gegenäußerung mit, dass Aufschläge bei dem gewählten Modell nicht zu vermeiden seien. Dieser sei allerdings den Vorteilen des Modells (Risikoübertragung, Einsparung interner Ressourcen) gegenüberzustellen.*

- (4) Der LRH konnte die in den Verträgen und Zahlungen ersichtlichen Kosten zweifelsfrei erheben und die Aufschläge berechnen. Die angeführten Vorteile waren allerdings nicht ersichtlich, weil Daten zu übertragenen Risiken oder Einsparungen interner Ressourcen weder in der Prüfung noch in der Gegenäußerung bekanntgegeben wurden.

3.8 Bilanzielle Darstellung

- (1) Laut dem Bestandsvertrag in Verbindung mit dem Baurechtsvertrag der JRS waren die Merkmale eines Finanzierungsleasings sowohl nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 als auch den Bilanzierungsrichtlinien der Landesbuchhaltung erfüllt. Eine Darstellung als Finanzierungsleasing in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg unterblieb. Dadurch wurden unter anderem die Verbindlichkeiten des Landes Salzburg niedriger dargestellt und in Folge ein negativer Einfluss auf das Maastricht-Ergebnis vermieden.

- (2) Der LRH beanstandete, dass die ÖPP zum Neubau der Josef Rehr Schule in den Rechnungsabschlüssen des Landes Salzburg nicht entsprechend den bestehenden Vorschriften dargestellt wurde. Bei Darstellung als Finanzierungsleasing wäre das Maastricht-Ergebnis negativ beeinflusst worden.

- (3) *Die Abteilung 8 merkte dazu an, dass die Statistik Austria frühzeitig über das Projekt in Kenntnis gesetzt wurde. Diese klassifizierte das Projekt aufgrund der Vorgaben des ESVG 2010 als „On balance PPP-Projekt“. Die Statistik Austria nähme daher jährlich eine entsprechende Korrektur des Finanzierungssaldos und des Schuldenstandes vor. Diese werde auch im Rechnungsabschluss des Landes in der Überleitungstabelle gem. Art. 15 Abs 2 ÖStP 2012 dargestellt. Der Finanzierungssaldo oder Schuldenstand des Landes sei zu keinem Zeitpunkt unvollständig oder falsch ausgewiesen worden.*

- (4) Wie der Stellungnahme der Abteilung 8 zu entnehmen war, deckte sich deren Kenntnisstand mit der Beurteilung des LRH.

Der LRH fordert daher die korrekte und transparente Darstellung dieses Finanzierungsleasings im Rechnungsabschluss des Landes Salzburg.

4. Neubau Konradinum in Eugendorf

4.1 Ausgangssituation

- (1) Das Konradinum in Eugendorf war eine betriebsähnliche Einrichtung des Landes Salzburg mit eigenem Statut und war der Abteilung 9 - Gesundheit angegliedert. Die Liegenschaften und Gebäude standen im Eigentum des Landes Salzburg.

Die Hauptaufgabe der Einrichtung war die Betreuung von Menschen mit höhergradiger kognitiver und/oder mehrfacher Behinderung, hohem Betreuungs- und Pflegebedarf und mit Problemen in den Bereichen Kommunikation und sozialen Fähigkeiten. Es wurden 35 Betreuungsplätze und ein Kurzzeitbetreuungsplatz angeboten.

Der Gebäudestandard stammte aus den 1980er Jahren. Die Platzverhältnisse waren beengt, das Gebäude war nicht umfassend barrierefrei und die Infrastruktur war veraltet. Diese Rahmenbedingungen erschwerten sowohl die Betreuungsarbeit als auch das Leben der betreuten Menschen. Beschwerden von Angehörigen, Betreuungspersonal aber auch der Volksanwaltschaft und der Bewohnerinnenvertretung machten eine Neukonzeption samt baulicher Veränderung notwendig.

4.2 Bedarfserhebung und Definition

- (1) Mit Landtagsbeschluss vom 8. Juni 2016 wurde der ressortzuständige Gesundheitsreferent beauftragt:

- *„einen Neubau von Wohngemeinschaften für die Bewohner und Bewohnerinnen des Konradinums mit einer Tagesstruktur umgehend umzusetzen.*
- *bis zur Realisierung des neuen Gebäudes alle notwendigen Schritte zu setzen, um die bestmögliche Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner des Konradinums sicherzustellen.“*

Der ressortzuständige Sozialreferent wurde beauftragt:

- *„parallel zum Vergabeverfahren für den Bau von der Abteilung 3 - Soziales eine Interessentensuche für die Betriebsführung durch einen Träger der Behindertenhilfe einzuleiten und*

- *diesen Prozess durch eine externe Expertin oder einen externen Experten begleiten zu lassen.“*

Sachverständige aus verschiedenen Bereichen des Amtes der Salzburger Landesregierung erarbeiteten daraufhin ein inhaltliches und bauliches Erneuerungsvorhaben für das Konradinum. Dieses führte zu einem neuen pädagogischen Konzept und einem darauf aufbauenden Raumprogramm.

Im Juli 2016 wurde in einem Schreiben der Bauabteilung dringend empfohlen, ein Grundstück durch das Land Salzburg anzukaufen. Die Errichtung eines Gebäudes war zu diesem Zeitpunkt ausschließlich in Form eines ÖPP beschrieben.

Anschließend wurde ein Regierungsantrag erstellt. Darin wurden die Kosten für den notwendigen Grundankauf samt Kaufnebenkosten mit rund 1 Mio Euro angegeben. Der Kostenrahmen (Preisbasis 09/2016 und Schwankungsbreite +/- 15 %) für die Baukosten wurde mit rund 6,6 Mio Euro angenommen.

- (2) Der LRH konnte die Bedarfsermittlung auf Grundlage des geänderten Standortkonzepts und der technischen Notwendigkeiten nachvollziehen.

Es fehlte allerdings ein Kostenvergleich zwischen der konventionellen Umsetzung und einem Finanzierungs- und Bauträgermodell (ÖPP). Ob die gewählte Umsetzung kostengünstig und wirtschaftlich war, konnte daher zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

- (3) *Die geprüfte Stelle teilte in ihrer Gegenäußerung mit, dass kein Kostenvergleich nach einer klassischen Methode (Barwertvergleich über den Lebenszyklus) zwischen der konventionellen Umsetzung und einem Finanzierungs- und Bauträgermodell (ÖPP) durchgeführt wurde. Es seien aber folgende Punkte zu berücksichtigen:*

- *Die Projektgröße sei für PPP-Modelle sicher an der untersten Grenze gewesen, eine bekanntlich mit zahlreichen Unsicherheiten behaftete Methode zum Vergleich der beiden Beschaffungsmethoden erschien hier nicht zweckmäßig.*
- *Eine Überprüfung der Marktkonformität und Angemessenheit der angebotenen Preise erfolgte beim Konradinum mit Hilfe von seitens der Abteilung 3 zur Verfügung gestellten Mietaufstellungen von mit dem Konradinum vergleichbaren*

Einrichtungen und unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen des Konradinums (Details hierzu siehe unten, bei Punkt 4.7).

- *Eine relativ gute Überprüfung der Angemessenheit der Kosten und Wirtschaftlichkeit der Angebote erfolgte also indirekt auf diesem Weg, wenn auch zugegebener Weise nicht im Vergleich mit der konventionellen Umsetzung.*

Bei dem, um ein Vielfaches größerem Projekt, nämlich dem Landesdienstleistungszentrum Neu erfolgte ein solcher Vergleich im Auftrag der Abteilung 6 durch ein bekanntes Wirtschaftsprüfungs-Unternehmen nach allen Regeln von Wissenschaft und Praxis in umfassender Weise (vgl auch Bericht des LRH, Kapitel 1. und 2.).

4.3 Beratungsleistungen und Planungen

- (1) Nach dem Regierungsbeschluss beauftragte die Abteilung 6 - Bauabteilung externe Berater für die weitere Präzisierung der Leistungsbeschreibung und zur Unterstützung beim Vergabeverfahren. Daneben wurden Sachverständige der betroffenen Abteilungen und der Bauabteilung eingebunden. Die Projektleitung lag ab diesem Zeitpunkt beim Landesbaudirektor. Ein externer Berater war mit dem Projektmanagement in dieser Phase der Errichtung beauftragt und erstellte ein erstes Projekthandbuch.

Die Kosten für die externen Berater und Planer, Einrichtung und Projektnebenleistungen wurden mit 1,6 Mio Euro angenommen.

- (2) Der LRH stellte fest, dass die im Amt der Salzburger Landesregierung vorgesehenen Vorlagen zum Projektmanagement nur sehr eingeschränkt verwendet wurden. Ein Einsatz der im Amt der Salzburger Landesregierung zum Projektmanagement vorgesehenen Methoden und Werkzeuge war bis zur Beauftragung eines Beraters nicht dokumentiert.

- (3) *Die Verwendung der für das Projektmanagement beim Land Salzburg vorgesehenen Vorlagen erfolgte vor Beauftragung von Externen - nur informell, die Dokumentation hierzu sei verbesserungswürdig und solle künftig verstärkt werden (vgl auch „Leitfaden Projektabwicklung“ der Abteilung 6).*

Anzumerken sei aber auch gewesen, dass sich das Projekt vor der Beauftragung Externer in den ersten Phasen der Projektentwicklung (Strategieentwicklung und

Initiierung) befunden habe, in der die Verwendung der Instrumente des klassischen Projektmanagements nur teilweise erforderlich bzw. sinnvoll gewesen sei.

Die Abteilung 9 führte aus, dass dem Neubau des Konradinums - wie aus dem zitierten Regierungsbeschluss ersichtlich - ein strategisch ausgerichteter Vorbereitungsprozess vorangegangen sei, in dem nicht nur die Leistungsstruktur der Einrichtung, ihre innere Differenzierung ausgerichtet an den Bedürfnissen der Klienten und den Grundsätzen der Inklusion sowie die pädagogische Konzeption und auch die Mitarbeiterorientierung bearbeitet wurden, sondern auch über eine Ausgliederung der Einrichtung an einen freien Träger der Teilhabe zu entscheiden gewesen war.

4.4 Vergabe

- (1) Die Bauabteilung machte am 17.1.2017 ein „Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung“ im EU-Amtsblatt bekannt. In der ersten Stufe (Präqualifikation) des Vergabeverfahrens langten Teilnahmeanträge von vier gemeinnützigen Bauvereinigungen ein. Kleine und mittlere Unternehmen des Baugewerbes nahmen nicht teil. In der zweiten Stufe des Vergabeverfahrens zogen sich zwei Bieter zurück.

Der Vertrag mit dem Bestbieter wurde am 09. Oktober 2018 abgeschlossen. Die Dauer des Vergabeverfahrens betrug 21 Monate. Der Gesamtwert des Auftrags wurde im Vergabevermerk mit 15,3 Mio Euro angegeben.

- (2) Der LRH stellte fest, dass bei diesem Projekt nur zwei Bieter Interesse an einer Beauftragung hatten. Ein verbreiteter Kritikpunkt an ÖPP, dass der Wettbewerb eingeschränkt würde, war bei diesem Projekt jedenfalls nachvollziehbar.

Einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch direkte Beauftragungen - wie vom Landtag als „Fairnesskatalog“ beschlossen - wurde nicht entsprochen.

- (3) *Die geprüfte Stelle konnte die formulierte Kritik nachvollziehen. Sie merkte jedoch an, dass von drei Bietern ein Angebot abgegeben worden sei, ein vollständiges „Last and final offer“ jedoch nur - wie angeführt - von zwei Bietern geliefert wurde.*

Weiters führte sie aus, dass die Auftragnehmer des Landes die Leistungen sowohl der Planer und Experten als auch den ausführenden Unternehmen überwiegend an Klein- und Mittelbetriebe, viele davon mit regionalem Bezug, vergaben.

4.5 Verträge

- (1) Der Bestandvertrag enthielt ua Regelungen zu Ausführungsfristen, Strafzahlungen, Aufteilung von Risiken und Zuständigkeiten sowie Vertragsdauer und Vertragsende. Regelungen von Gewährleistung und Instandhaltung sowie baulichen Änderungen aber auch zu Änderungswünschen des Mieters wurden festgelegt. Ein Vorkaufsrecht am Gebäude wurde dem Land Salzburg eingeräumt.

Der Bestandvertrag wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Eine Kündigung seitens des Vermieters war nur im Fall eines Zahlungsrückstands der Miete vorgesehen. Das Land Salzburg verzichtete 30 Jahre auf das Kündigungsrecht.

Neben dem Bestandvertrag wurde ein Baurechtsvertrag für 30 Jahre abgeschlossen. Nach Erlöschen des Baurechts sollte das Gebäude im gebrauchten Zustand und entschädigungslos an das Land Salzburg als Grundeigentümer zurückfallen.

4.6 Errichtungsphase

- (1) Im Oktober 2018 wurde eine „Begleitende Kontrolle“ beauftragt. Die Aufgaben umfassten auch die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht und des Projektmanagements. Dazu erstellte der Auftragnehmer ein neues Projekthandbuch.

Im März 2019 wurde mit dem Bau begonnen. Das Bauende war mit Oktober 2020 geplant. Während der Bauphase wurden Änderungswünsche berücksichtigt. Daraus entstanden Mehrkosten von 0,72 Mio Euro und Minderkosten von 0,12 Mio Euro.

Der Termin der Baufertigstellung verschob sich wie folgt:

- Im Dezember 2019 wurde der Fertigstellungstermin auf März 2021 verschoben. Grund waren umfangreiche und kostenaufwändige Arbeiten für die Herstellung einer Gemeindestraße und der Oberflächenentwässerung des Grundstücks.
- Aufgrund von Verzögerungen bei der Herstellung des Oberflächenwasserkanals wurde der Übergabetermin mit Mai 2021 angegeben.
- Im Dezember 2020 wurde der Übergabetermin mit Juni 2021 angegeben.
- Im März 2021 wurde der Übergabetermin mit November 2021 angegeben.

Die ursprünglich geplante Baudauer von 20 Monaten verlängerte sich auf 32 Monate.²

4.7 Finanzierung

- (1) Entsprechend den Regierungsbeschlüssen sollten die Planungs-, Beratungs- und Einrichtungskosten in Höhe von insgesamt 2,15 Mio Euro aus einer vorhandenen Rücklage und Spenden bedeckt werden. Die Kostenfeststellung der Abteilung 9 - Gesundheit belief sich auf 1,86 Mio Euro. Die genehmigten Kosten wurden somit um 0,29 Mio Euro unterschritten. Teile der Einrichtung mit Kosten von 0,6 Mio Euro wurden an den Bauträger beauftragt. Dies erhöhte die laufende Mietzahlung.

Die geprüften Stellen erteilten dem LRH umfassende und detaillierte Auskünfte zum Mietzins und seiner Aufschlüsselung in Finanzierungs-, Verwaltungs- oder Betriebskosten. Da es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse handelte, gab der LRH keine genaueren Zahlen dazu bekannt.

Das Konradinum war ein Betrieb gewerblicher Art, seine Leistungen waren unecht steuerbefreit ohne Möglichkeit zum Vorsteuerabzug. Allerdings gewährte der Bund eine Beihilfe in Höhe der abgeführten Steuern. Das Land leistete nach Baufertigstellung eine Vorauszahlung der Umsatzsteuer in Höhe von 1,3 Mio Euro. Durch diese Zahlung ersparte sich das Land Salzburg für diesen Betrag die Fremdfinanzierungskosten.

Laut Mietvertrag war ein monatlicher Hauptmietzins in Höhe von rund 34.800 Euro ohne Baurechtszins und ohne Grundsteuer vereinbart. Bei der Nutzfläche von 2.580 Quadratmeter errechnete sich ein Mietzins von 13,49 Euro pro Quadratmeter. Die Miete umfasste Tilgung, Fremdkapitalkosten, Erhaltung- und Verbesserungsbeitrag, Rücklagen, Verwaltung, Haus- und Anlagenbetreuung, Prüfung und Wartung technischer Anlagen, sonstige Bewirtschaftungskosten und Versicherung. Der Mietzins wurde wertgesichert nach dem Index der Verbraucherpreise 2015. Das Land Salzburg hatte für Schneeräumung, Betreuung der Außenanlagen, Reinigung, Heizung, Energiebezug, Wasser und Entsorgungsleistungen selbst aufzukommen.

² Die geprüften Stellen erklärten den vom LRH hier beschriebenen Sachverhalt, stellten alternative Betrachtungsweisen an und wiederholten die in der Prüfung vorgebrachten Argumente. Der genaue Wortlaut findet sich im Anhang, wo die Stellungnahme im Original angefügt ist. Diese bekannten Informationen oder Sachverhalte wurden vom LRH bei seiner Beurteilung bereits berücksichtigt.

Über die Laufzeit des Vertrages hatte das Land Salzburg Mietzahlungen in Höhe von 12,8 Mio Euro zu leisten. Diese enthielten anteilig Tilgung und Fremdkapitalkosten in Höhe von 9,2 Mio Euro. In Anbetracht der Errichtungskosten von 6,5 Mio Euro bedeutete dies zusätzliche Zahlungen für Fremdfinanzierung und Risikoaufschläge in der Höhe von 2,7 Mio Euro. Für Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, Rücklagen, Verwaltung, Haus- und Anlagenbetreuung, Prüfung und Wartung technischer Anlagen, sonstige Bewirtschaftungskosten und Versicherung fielen weitere Zahlungen in der Höhe von 3,6 Mio Euro an.³

- (2) Der LRH stellte fest, dass die genehmigten Einrichtungskosten zwar unterschritten, aber die laufenden Mietzahlungen erhöht wurden. Diese Vorgangsweise führte zu zusätzlichen Fremdkapitalkosten.

Der LRH kritisiert, dass aus Aufschlägen auf die Errichtungskosten für Fremdkapital zusätzliche Kosten über die Mietdauer entstanden. Das Land Salzburg hätte die für die Errichtung notwendigen Finanzmittel selber günstiger aufbringen können. Der LRH ging daher davon aus, dass diese Zusatzkosten zu einem Teil vermeidbar gewesen waren.

- (3) *Die geprüfte Stelle verweist in ihrer Gegenäußerung zur Kritik an den erhöhten Mietzahlungen auf ihre Ausführungen zum vom LRH erhobenen Sachverhalt.*

Die Aufschläge seien beim gewählten Modell nicht zu vermeiden. Der Aufschlag sei aber bei der gegenwärtigen Zinssituation gering und den Vorteilen des Modells (Risikoübertragung, Einsparungen bei internen Ressourcen usw.) gegenüberzustellen.

³ Die geprüften Stellen erklärten den vom LRH hier beschriebenen Sachverhalt, stellten alternative Betrachtungsweisen an und wiederholten die in der Prüfung vorgebrachten Argumente. Der genaue Wortlaut findet sich im Anhang, wo die Stellungnahme im Original angefügt ist. Diese bekannten Informationen oder Sachverhalte wurden vom LRH bei seiner Beurteilung bereits berücksichtigt.

5. Gesamtbeurteilung

- (2) Der LRH beanstandete, dass bei beiden geprüften Projekten kein Wirtschaftlichkeitsvergleich der konventionellen Umsetzung im Gegensatz zur Umsetzung als ÖPP durchgeführt wurde. Andere Argumente als Grundlage für die Entscheidung zur Umsetzung als ÖPP waren nicht dokumentiert.

Der LRH stellte bei beiden ÖPP fest, dass diese weder kostengünstiger noch schneller als eine konventionelle Umsetzung abliefen. Vielmehr fielen bei beiden Projekten erhebliche Mehrkosten für Fremdfinanzierungskosten und Risikoaufschläge an.

Der LRH kam daher zum Ergebnis, dass die geprüften ÖPP Projekte - Josef Rehl Schule und Konradinum - für das Land Salzburg weder sparsam noch wirtschaftlich waren.

- (3) *Die geprüfte Stelle merkte an, dass sie durch Mietvergleiche die Angemessenheit und Marktkonformität der angebotenen Leistungen prüfte. Außerdem erschien nicht zuletzt aufgrund des Projektvolumens eine vollständige Darstellung nicht angemessen sowie zweckmäßig und weiters wegen der bekanntlich großen Unsicherheiten der Berechnungen (Errichtungskosten und insbesondere für Barwertberechnung verwendete Zinssätze) nicht wirtschaftlich.*

Die Absolutheit der Aussage sei aus Sicht der Abteilung 6 unzulässig. Die Projektentwicklung und Beschaffungsverfahren wurden sicher wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt. Sie stufe die Leistungen unter Berücksichtigung aller Umstände jedenfalls als wirtschaftlich ein. Nicht zu vergessen seine die nur schwer zu quantifizierenden und hier nur teilweise angesprochenen Vorteile der gewählten Beschaffungsmethode:

- Einsparung interner Ressourcen sowohl bei Planung als auch Verwaltung und Betrieb.*
- Grundsätzliche Vorteile von „Lebenszyklusmodellen“ (Übernahme von Verantwortung und nachhaltigere Herangehensweise an die Errichtungs- und Bewirtschaftungsprozesse durch den Vertragspartner).*

- *Auch Teile der Risiken, insbesondere in der Betriebsphase konnten weitergegeben werden. Die Miete und damit auch wesentliche Teile der Bewirtschaftungskosten sind auf die nächsten 30 Jahre fix und gut kalkulierbar.*
- *Das gesamte technische Facility Management (auch innerhalb der Objekt-/Wohn-einheiten) mit Inspektion und Wartung sowie klar definierte „erweiterte Maßnahmen“ (zB Schleifen und Versiegeln von Holzböden, Anstrich Innenwände, Reinigung von Außenwänden; alle Maßnahmen jeweils in definierten Intervallen) sind in der Miete inbegriffen.*
- *Durch die Reduzierung von Schnittstellen, die Straffung von Vergabeprozessen (Verkürzung und Parallelität) und auch die Vermeidung interner Kapazitätsprobleme bei den Ressourcen können im gesamten Prozess ab der Projektentscheidung Zeitgewinne als sehr wahrscheinlich angenommen werden (gegenüber der Einzelvergabe; gilt allerdings genauso für Generalübernehmer und ist nicht abhängig von der Übernahme der Finanzierung und/oder des Betriebs durch den Auftraggeber).*
- *Bei Verfahren wie beim Vorliegenden muss sich der Nutzer ausführlich und detailliert Gedanken über seine Anforderungen sowohl an Errichtung als auch Betrieb machen. Dies führt in Folge zu einer sehr hohen Bestellqualität und im Regelfall zu geringerem Änderungsbedarf in der Bauphase und im Betrieb.*

Abschließend wies die geprüfte Stelle noch darauf hin, dass zwischen Einzelvergaben und einem Totalunternehmer/Lebenszykluspartner (klassisches PPP) alle möglichen Übergangs- und Mischformen existieren und eine sinnvolle, zweckmäßige und nachhaltige Auswahl des Verfahrens sicher vom Einzelfall, ua den gerade beim Land Salzburg selbst bearbeiteten Projekten, den kurz- bis mittelfristig zu bearbeiteten Projekten (also den vorhandenen Ressourcen) oder auch den Förderungsmöglichkeiten abhängen.

- (4) Die geprüften Stellen erklärten in ihrer Gegenäußerung, dass die Überprüfung der Kostenangemessenheit anhand von Mietvergleichen erfolgte. Sie argumentierten, dass die Durchführung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs aufgrund der Projektgröße nicht angemessen oder zweckmäßig gewesen sei. Ihnen erschien ein Wirtschaftlichkeits-

vergleich wegen der bekanntlich großen Unsicherheiten der Berechnungen nicht wirtschaftlich. Sie wiesen darauf hin, dass infolge der Vorteile des ÖPP (Risikoübertragung, Einsparungen von internen Kosten und Ressourcen, Zinssituation usw.) diese den vom LRH kritisierten Mehrkosten gegenüberzustellen gewesen seien.

Die geprüften Stellen legten weder im Zuge der Prüfung noch in ihren Gegenäußerungen nachvollziehbare Daten vor, aus denen die vorgebrachten Vorteile - Einsparungen interner Kosten, Risiken oder Zinsen - ersichtlich gewesen wären oder berechnet hätten werden können.

Der LRH kam daher zum Schluss, dass die ÖPP Projekte Josef Rehr Schule und Konradinum infolge der ersichtlichen Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Umsetzung und den nicht nachgewiesenen Einsparungen für das Land Salzburg weder sparsam noch wirtschaftlich waren. Um bei zukünftigen Projekten mögliche Einsparungen abschätzen oder nachweisen zu können, empfahl der LRH entsprechende Erfassung der Daten als Grundlage für Berechnungen einzuführen.

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

6. Anhang

6.1 Exkurs: Mögliche Modelle von ÖPP

Der „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BM Digitales und Verkehr“ beschreibt mehrere unterschiedliche Modelle zur Umsetzung von ÖPPs:

6.1.1 Erwerbmodell

Der private Auftragnehmer übernimmt bei diesem Modell auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird; die Laufzeit beträgt in der Regel 20 - 30 Jahre. Zum Vertragsende geht das Eigentum an Grundstück und Gebäude auf den öffentlichen Auftraggeber über. Das Entgelt besteht in einer regelmäßigen Zahlung an den Auftragnehmer; es wird bei Vertragsschluss festgesetzt und besteht aus den Komponenten für Planung, Bau, Betrieb (Facility Management), Finanzierung und Erwerb der Immobilie inkl. Grundstück, einschließlich möglicher Zuschläge für den betriebswirtschaftlichen Gewinn, der auch die Risikoübertragung abdeckt.

Dieses Modell wird auch als BOT-Modell (Build-Operate-Transfer, wobei Transfer für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber am Ende der Vertragslaufzeit steht) bzw. als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

[Wirtschaftlicher Eigentümer (§ 24 Bundesabgabenordnung) ist in der Regel der zivilrechtliche Eigentümer. Ein Auseinanderfallen von zivilrechtlichem und wirtschaftlichem Eigentum ist dann anzunehmen, wenn ein anderer als der zivilrechtliche Eigentümer die positiven Befugnisse, die Ausdruck des zivilrechtlichen Eigentums sind (Gebrauch, Verbrauch, Veränderung, Belastung, Veräußerung), auszuüben in der Lage ist und wenn er zugleich den negativen Inhalt des Eigentumsrechtes, nämlich den Ausschluss Dritter von der Einwirkung auf die Sache, auch gegenüber dem zivilrechtlichen Eigentümer auf Dauer, das heißt auf die Zeit der möglichen Nutzung, geltend machen kann (vergleiche Verwaltungsgerichtshof 19.10.2016, Ra 2014/15/0039, mit weiteren Nachweisen). Für die Frage des wirtschaftlichen Eigentums ist insbesondere von Bedeutung, wer die Chance von Wertsteigerungen und das Risiko von Wertminderungen trägt (vergleiche

Verwaltungsgerichtshof 25.1.2017, Ra 2014/13/0029, mit weiteren Nachweisen); Anmerkung]

6.1.2 Inhabermodell

- (1) Das Inhabermodell entspricht grundsätzlich dem Erwerbmodell. Im Unterschied zu diesem betrifft das Projekt aber ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird vom privaten Auftragnehmer ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Der öffentliche Auftraggeber wird bzw. bleibt daher bereits mit der Errichtung bzw. Sanierung Eigentümer des Gebäudes. Dem privaten Auftragnehmer wird während der Betriebsphase ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht an der Immobilie eingeräumt werden, damit er eine Rechtsgrundlage für die vereinbarten eigenständig durchgeführten Tätigkeiten in der Betriebsphase erhält.

Dieses Modell wird auch als BTO-Modell (Build-Transfer-Operate, wobei Transfer für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber bereits zu Beginn der Vertragslaufzeit steht) bzw als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

6.1.3 Leasingmodell

- (1) Der private Auftragnehmer übernimmt hier Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Anders als beim Erwerbmodell besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Der Auftraggeber hat vielmehr ein Optionsrecht, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem vorab fest kalkulierten Restwert [oder zu einem bestimmaren Restwert; Anmerkung] zu erwerben. Neben der Kaufoption sind auch Mietverlängerungsoptionen oder Verwertungsabreden möglich. Als Nutzungsentgelt zahlt der Auftraggeber regelmäßige Raten („Leasingraten“) an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die (Teil-)Amortisation der Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten einerseits und den Betrieb (Facility Management) andererseits. Der Preis, zu dem der öffentliche Auftraggeber das Eigentum am Ende der Vertragslaufzeit erwerben kann, ist ebenfalls bereits zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses fixiert.

Dieses Modell wird auch als BOO-Modell (Build-Operate-Own; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) bzw. als Investorenmodell bezeichnet.

6.1.4 Mietmodell

- (1) Das Mietmodell entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Allenfalls kann das Gebäude zum im Zeitpunkt des Vertragsablaufs zu ermittelnden Verkehrswert erworben werden. Der Auftraggeber zahlt regelmäßige Raten an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung („Miete“) und den Betrieb (Facility Management).

6.2 Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3104/8-2022
Betreff

Datum
25.04.2022

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Dr. Petra Margon
Telefon +43 662 8042-2428

Feststellungen zur Prüfung "Öffentlich private Partnerschaften in Salzburg"; Stellungnahme
Bezug: Zl. 003-3/223/5/9-2022 vom 17.3.2022 und Zl. 003-3/223/5/12-2022 vom 8.4.2022

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Öffentlich private Partnerschaften in Salzburg“ kann auf der Grundlage der Ausführungen der Abteilungen 6, 8 und 9 folgende Stellungnahme abgegeben werden:

Zu 3.2 Bedarfserhebung und Definition, Ziffer (1)

„Ein Projektauftrag oder Projekthandbuch waren nicht vorhanden“
siehe dazu Ausführungen zu Pkt. 3.3. (2)

Zu 3.2 Bedarfserhebung und Definition, Ziffer (2)

„Es fehlte allerdings ein Kostenvergleich zwischen der konventionellen Umsetzung und einem Finanzierungs- und Bauträgermodell (ÖPP). Ob die gewählte Umsetzung kostengünstig und wirtschaftlich war, konnte daher zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilt werden.“

Ein vollständiger Kostenvergleich nach einer klassischen Methode (Barwertvergleich über den Lebenszyklus) wurde nicht durchgeführt. Bei der oa Feststellung des LRH sind aber folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Eine Überprüfung der Marktkonformität und Angemessenheit der angebotenen Preise erfolgte bei der Josef Rehl Schule mit Hilfe von seitens des Bundesministeriums für Bildung und Frauen zur Verfügung gestellten Mietaufstellungen („Normmieten“) von Schulen in der Stadt Salzburg. Die dabei angeführten Schulgebäude können jedoch nur schwer mit den speziellen Anforderungen an das Gebäude der Josef Rehl Schule verglichen werden.

- Eine Überprüfung der Kostenangemessenheit und Wirtschaftlichkeit des Angebotes erfolgte also indirekt auf diesem Weg, wenn auch zugegebener Weise nicht im Vergleich mit der konventionellen Umsetzung.

Zu 3.3 Beratungsleistungen und Planungen, Ziffer (2)

„Der LRH stellte fest, dass die im Amt der Salzburger Landesregierung vorgesehenen Vorlagen zum Projektmanagement nur sehr eingeschränkt verwendet wurden. Ein Einsatz der im Amt der Salzburger Landesregierung zum Projektmanagement vorgesehenen Methoden und Werkzeuge war bis zur Beauftragung eines Beraters nicht dokumentiert.“

Die Verwendung der für das Projektmanagement beim Land Salzburg vorgesehenen Vorlagen erfolgte vor der Beauftragung laut Ausführungen der Abteilung 6 nur informell; die Dokumentation hierzu ist verbesserungswürdig und soll künftig verstärkt werden (vgl auch „Leitfaden Projektentwicklung“ der Abteilung 6). Anzumerken ist aber auch, dass sich das Projekt in den ersten Phasen der Projektentwicklung (Strategieentwicklung und Initiierung) befunden hat, in der die Verwendung der Instrumente des klassischen Projektmanagements nur teilweise erforderlich bzw. sinnvoll ist.

Seitens der Abteilung 9 wird angemerkt, dass dem Bauvorhaben Josef-Rehrl-Schule ein ausführlicher inhaltlicher Vorbereitungsprozess vorangegangen ist, dessen Schwerpunkt die inhaltliche Ausrichtung der Schule (Umsetzung der „umgekehrten“ Integration) und das darauf begründete pädagogische Konzept als Grundlage für das Raum- und Funktionsprogramm und sonstige bauliche Anforderungen war.

Zu 3.4 Vergabe, Ziffer (2)

„Einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch direkte Beauftragungen - wie vom Landtag als „Fairnesskatalog“ beschlossen - wurde nicht entsprochen.“

Als Auftragnehmer des Bauträgers wurden nur österreichische Firmen beauftragt, vielfach sogar Firmen aus Salzburg. Bei den beauftragten Firmen handelt es sich außerdem meist um Klein- und Mittelbetriebe.

Zu 3.6 Errichtungsphase, Ziffer (1)

„Im Juni 2017 wurde eine „Begleitende Kontrolle“ beauftragt. Die Aufgaben umfassten auch die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht und des Projektmanagements. Dazu erstellte der Auftragnehmer ein neues Projekthandbuch.“

Die Aufgaben der Begleitenden Kontrolle umfassten nicht die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht und des Projektmanagements. Die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht und des Projektmanagements sind in der dem Bestandsvertrag beiliegenden Leistungsbeschreibung (Beilage ./B: Leistungsbeschreibung - Teil B der Ausschreibung „Sanierung und Erweiterung der Josef-Rehrl-Schule“, Pkt. 3.5 Projektmanagement) ausführlich beschrieben und wurden vom Auftragnehmer (Lebenszykluspartner) dementsprechend übernommen. Ebenso erstellte der Auftragnehmer gemäß der Leistungsbeschreibung das Projekthandbuch.

Das Leistungsbild der Begleitenden Kontrolle umfasste im Wesentlichen die Prüfung der zur geordneten Abwicklung des Projektes zu erstellenden Unterlagen der Projektbeteiligten, die Beratung und Absicherung des Auftraggebers im „Vier-Augen-Prinzip“, die Mitarbeit an der Aufbereitung von Entscheidungsprozessen zur Verbreiterung und Ausgewogenheit der jeweiligen Entscheidungsbasis aus der Sicht des „nicht operativ tätigen“ Projektbeteiligten.

„Während der Bauphase wurden Änderungswünsche berücksichtigt. Daraus entstanden Mehrkosten von 0,23 Mio Euro und Minderkosten von 0,14 Mio Euro. Die Differenz wurde mit 0,06

Mio Euro aus dem Einrichtungsbudget bedeckt. Der verbleibende Rest führte zu keiner Erhöhung der Mietkosten.“

Die Änderungen ergaben sich durch zum Zeitpunkt der Angebotslegung noch nicht bekannte bauliche Rahmenbedingungen, (geringfügige) Anpassung der Planung, Zusatzwünsche der Schule / des LZHS im Zuge des Planungs- und Bauprozesses, Überschneidungen des Baus mit der Einrichtung sowie der Umsetzung von Vorschlägen im Rahmen eines Forschungsprojektes („Special Needs“) des Instituts für Human-Computer Interaction (HCI) der Universität Salzburg. Die Kosten für Umsetzungsmaßnahmen dieses Forschungsprojektes wurden zur Gänze vom Auftragnehmer übernommen. Somit waren 0,05 Mio Euro aus dem Einrichtungsbudget zu bedecken.

Seitens der Abteilung 9 wird ausgeführt, dass das errichtete Gebäude die Anforderungen der Nutzer bestens erfüllt und die Umsetzung des integrativen pädagogischen Konzepts ermöglicht.

Zu 3.7 Finanzierung, Ziffer (1)

„Laut Mietvertrag war ein monatlicher Hauptmietzins in Höhe von rund 87.600 Euro ohne Baurechtszins und ohne Grundsteuer vereinbart. Bei der Nutzfläche von 4.060 Quadratmeter errechnete sich ein Mietzins von 21,58 Euro pro Quadratmeter. Die Miete umfasste Errichtungskosten, Verwaltung, technischen Gebäudebetrieb, Instandsetzung und Versicherung.“

Die Werte von Vergleichsmieten aus Schulen in der Stadt Salzburg lagen bei bis zu € 14,44/m² (Werte aus 2015, nicht valorisiert). Dies sind jedoch Normmieten; Zuschlagsmieten sind nicht berücksichtigt.

Bei der Josef Rehl Schule handelt es sich um eine Schule, welche speziell an die Bedürfnisse von sinnesbeeinträchtigten Schüler*innen angepasst ist und die besonderen Anforderungen dieser Schüler*innen in vielfacher Weise berücksichtigt. Somit ist ein Vergleich mit Normmieten konventioneller Schulen nur bedingt möglich.

Außerdem umfasst der Mietzins der Josef Rehl Schule auch Kosten der Verwaltung, des Gebäudebetriebes und Instandsetzungskosten, welche üblicherweise nicht in den Normmieten enthalten sind. Erwähnenswert bei der Beurteilung des Mietniveaus ist zusätzlich, dass viele Ersatzinvestitionen und Erneuerungsarbeiten (zB Wandanstrich alle 4 Jahre, Erneuerung Bodenbeläge alle 10 Jahre) im Mietpreis enthalten sind.

Zu 3.7 Finanzierung, Ziffer (2)

„Der LRH kritisiert, dass aus Risiko- und Fremdfinanzierungsaufschlägen zusätzliche Kosten über die Mietdauer entstanden. Das Land Salzburg hätte die für die Errichtung notwendigen Finanzmittel selber deutlich günstiger aufbringen können. Zumal aus einer Rücklage mehr als die Hälfte der Errichtungskosten bedeckt werden hätte können. Der LRH ging daher davon aus, dass diese Zusatzkosten zu einem guten Teil vermeidbar gewesen waren.“

Dies ist beim gewählten Modell nicht zu vermeiden. Der Aufschlag ist allerdings den Vorteilen des Modells (Risikoübertragung, Einsparungen der internen Ressourcen) gegenüberzustellen.

Kapitel 3.8 Bilanzielle Darstellung:

In (2) führt der Landesrechnungshof aus, dass bei Darstellung als Finanzierungsleasing das Maastricht-Ergebnis negativ beeinflusst worden wäre. Die Abteilung 8 merkt dazu an, dass die Statistik Austria, die sowohl den Finanzierungssaldo als auch den Schuldenstand gemäß den Vorgaben des ESGV 2010 ermittelt, frühzeitig über das Projekt Neubau Josef Rehl Schule in Kenntnis gesetzt wurde. Auf Basis einer Fragebogenerhebung und aufgrund der Vorgaben des ESGV 2010 wurde das Projekt von Statistik Austria als „On balance PPP-Projekt“ klassifiziert. Demzufolge wird von Statistik Austria jährlich eine entsprechende Korrektur des Finanzierungssaldos und

des Schuldenstandes gem. ESVG 2010 vorgenommen. Diese wird auch im Rechnungsabschluss des Landes in der Überleitungstabelle gem. Art. 15 Abs 2 ÖStP 2012 dargestellt. Daher wurden zu keinem Zeitpunkt der Finanzierungssaldo oder der Schuldenstand gem. ESVG 2010 des Landes unvollständig oder falsch ausgewiesen.

Zu 4.2 Bedarfserhebung und Definition Ziffer (2)

„Es fehlte allerdings ein Kostenvergleich zwischen der konventionellen Umsetzung und einem Finanzierungs- und Bauträgermodell (ÖPP). Ob die gewählte Umsetzung kostengünstig und wirtschaftlich war, konnte daher zu diesem Zeitpunkt nicht beurteilt werden.“

Ein vollständiger Kostenvergleich nach einer klassischen Methode (Barwertvergleich über den Lebenszyklus) wurde nicht durchgeführt. Bei der oa Feststellung des LRH sind aber folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Projektgröße ist für PPP-Modelle sicher an der untersten Grenze, eine bekanntlich mit zahlreichen Unsicherheiten behaftete Methode zum Vergleich der beiden Beschaffungsmethoden erschien hier nicht zweckmäßig.
- Eine Überprüfung der Marktkonformität und Angemessenheit der angebotenen Preise erfolgte beim Konradinum mit Hilfe von seitens der Abteilung 3 zur Verfügung gestellten Mietaufstellungen von mit dem Konradinum vergleichbaren Einrichtungen und unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen des Konradinums (Details hierzu siehe unten, bei Punkt 4.7).
- Eine relativ gute Überprüfung der Angemessenheit der Kosten und Wirtschaftlichkeit der Angebote erfolgte also indirekt auf diesem Weg, wenn auch zugegebener Weise nicht im Vergleich mit der konventionellen Umsetzung.

Bei dem, um ein Vielfaches größerem Projekt, nämlich dem Landesdienstleistungszentrum Neu erfolgte ein solcher Vergleich im Auftrag der Abteilung 6 durch ein bekanntes Wirtschaftsprüfungs-Unternehmen nach allen Regeln von Wissenschaft und Praxis in umfassender Weise (vgl auch Bericht des LRH, Kapitel 1. und 2.).

Zu 4.3 Beratungsleistungen und Planungen, Ziffer (2)

„Der LRH stellte fest, dass die im Amt der Salzburger Landesregierung vorgesehenen Vorlagen zum Projektmanagement nur sehr eingeschränkt verwendet wurden. Ein Einsatz der im Amt der Salzburger Landesregierung zum Projektmanagement vorgesehenen Methoden und Werkzeuge war bis zur Beauftragung eines Beraters nicht dokumentiert.“

Die Verwendung der für das Projektmanagement beim Land Salzburg vorgesehen Vorlagen erfolgte vor Beauftragung von Externen - nur informell, die Dokumentation hierzu ist verbesserungswürdig und soll künftig verstärkt werden (vgl auch „Leitfaden Projektabwicklung“ der Abteilung 6).

Anzumerken ist aber auch, dass sich das Projekt vor der Beauftragung Externer in den ersten Phasen der Projektentwicklung (Strategieentwicklung und Initiierung befunden hat, in der die Verwendung der Instrumente des klassischen Projektmanagements nur teilweise erforderlich bzw. sinnvoll ist.

Seitens der Abteilung 9 wird ausgeführt, dass dem Neubau des Konradinums - wie aus dem zitierten Regierungsbeschluss ersichtlich - ein strategisch ausgerichteter Vorbereitungsprozess vorangegangen ist, in dem nicht nur die Leistungsstruktur der Einrichtung, ihre innere Differenzierung ausgerichtet an den Bedürfnissen der Klienten und den Grundsätzen der Inklusion sowie die pädagogische Konzeption und auch die Mitarbeiterorientierung bearbeitet wurden, sondern auch über eine Ausgliederung der Einrichtung an einen freien Träger der Teilhabe zu entscheiden war.

Zu 4.4 Vergabe

„Der LRH stellte fest, dass bei diesem Projekt nur zwei Bieter Interesse an einer Beauftragung hatten. Ein verbreiteter Kritikpunkt an ÖPP, dass der Wettbewerb eingeschränkt würde, war bei diesem Projekt jedenfalls nachvollziehbar.“

Die formulierte Kritik kann nachvollzogen werden. Angemerkt werden muss jedoch, dass von drei Bietern ein Angebot abgegeben wurde, ein vollständiges „Last and final offer“ jedoch nur - wie angeführt - von zwei Bietern geliefert wurde.

„Einer Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen durch direkte Beauftragungen - wie vom Landtag als „Fairnesskatalog“ beschlossen - wurde nicht entsprochen.“

Die Vergabe der Leistungen erfolgte durch die Auftragnehmer des Landes sowohl bei den Planern und Experten als auch den ausführenden Unternehmen überwiegend an Klein- und Mittelbetriebe, viele davon mit regionalem Bezug.

Zu 4.6 Errichtungsphase, Ziffer (1)

„Während der Bauphase wurden Änderungswünsche berücksichtigt. Daraus entstanden Mehrkosten von 0,72 Mio Euro und Minderkosten von 0,12 Mio Euro.“

Die angeführten Kosten beruhen auf einem zum Zeitpunkt der Prüfung verfügbaren Zwischenstand und nicht auf die derzeit noch ausstehende Endabrechnung. Die formale Überschreitung des Baubudgets liegt zum Prüfungszeitpunkt also bei 0,60 Mio Euro.

Bei den Minderkosten ist nach derzeitigem Wissenstand mit wesentlich höheren Beträgen als angegeben zu rechnen, was die Überschreitung jedenfalls reduzieren würde.

Zu berücksichtigen ist hier weiters, dass diese Überschreitung deutlich unter der Valorisierung nach dem Baupreisindex Hochbau liegt (Rahmen der relevanten Daten/ Zeiträume):

- Zeitraum 3.Quartal 2016 (Datengrundlagen für Regierungsbeschluss Dezember 2016) und 2.Quartal 2021 (Verbücherung Baurechtsvertrag als Auslöser für Valorisierung Miete): Steigerung um 21,7 % bzw.
- Zeitraum 3.Quartal 2016 (Regierungsbeschluss) und 1.Quartal 2018 (Baubeginn): Steigerung um 5,2 %.

„Im März 2019 wurde mit dem Bau begonnen. Das Bauende war mit Oktober 2020 geplant.“

„Die ursprünglich geplante Baudauer von 20 Monaten verlängerte sich auf 32 Monate.“

Die Verzögerung ist jedenfalls unabhängig vom Beschaffungsmodell eingetreten.

Zusammengefasst ergab sich die Verzögerung aufgrund folgender Sachverhalte (zu wesentlichen Teilen bereits in den Texten des LRH enthalten):

- Die Oberflächenentwässerung war ursprünglich als Versickerung vor Ort geplant und die Möglichkeit hierzu auch aus fachlicher Sicht bestätigt.
- Im Zuge der Planung dieser Anlage stellt sich heraus, dass im Bereich des Konradinums Neu ein wesentlicher Trinkwasserspeicher (Grundwasserreserve) für die Gemeinde Eugendorf vorhanden ist. Deshalb wurde von den Experten des Landes Salzburg die Oberflächenentwässerung mittel Versickerung dann abgelehnt.
- Der daraufhin als Alternative geplante Kanal zur Fischach scheiterte „im ersten Anlauf“ an einem nicht kooperativen Grundeigentümer, auch die daraufhin erforderlichen Umplanungen und Neuverhandlungen beanspruchten einiges an Zeit.
- Daneben ist noch die Überflutung der Baustelle (inkl. Keller) aufgrund der Starkregenniederschläge des 4. August 2020 als Verzögerungsgrund anzuführen.

Die Verzögerung der Baufertigstellung (Überflutung durch Starkregenereignis, Oberflächenentwässerung) wäre auch bei einem konventionellen Bauvorhaben entstanden.

Da für die Zeit der Verzögerung keine Miete für den bereits verwerteten Bestand des Konradinums zu leisten war, wurden Mietzahlungen in größerem Umfang für das neue Gebäude des Konradinums eingespart.

Seitens der Abteilung 9 wird darauf hingewiesen, dass der Neubau des Konradinums aus Nutzersicht die an ihn gestellten vielfältigen Anforderungen hervorragend erfüllt.

Zu 4.7 Finanzierung, Ziffer (1)

„Teile der Einrichtung mit Kosten von 0,6 Mio Euro wurden an den Bauträger beauftragt. Dies erhöhte die laufende Mietzahlung.“

Die zusätzlich an den Bauträger beauftragten Einrichtungen wurden zur Gänze aus dem Einrichtungsbudget beglichen und erhöhten daher nicht die Miete.

„Laut Mietvertrag war ein monatlicher Hauptmietzins in Höhe von rund 34.800 Euro ohne Baurechtszins und ohne Grundsteuer vereinbart. Bei der Nutzfläche von 2.580 Quadratmeter errechnete sich ein Mietzins von 13,49 Euro pro Quadratmeter.“

Ein reiner Bezug auf die Nutzfläche gem. ÖNORM B 1800 erscheint hier nicht passend, da die nutzbaren Mietflächen (zB Foyer-Bereiche ua für Stützpunkte oder Aufenthaltsbereiche, Gangflächen in den Wohngruppen) weit über diese Angabe hinausgehen. Sowohl bei der Bewertung der Angebote als auch beim Vergleich mit den Mieten aus vergleichbaren Einrichtungen wurde die Nettogrundfläche als Bezugsgröße gewählt.

Dies ist auch im gewerblichen Bereich üblich. (zB Bürobereich; vgl. auch die oft verwendete Mietflächenberechnung gem. der Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung - gif). Am nachvollziehbarsten wäre hier eine Berechnung der Mietfläche unter Einbeziehung der Nettogrundfläche mit Abzug der Flächen für die technische Infrastruktur und die nicht nutzbaren Verkehrsflächen (zB Treppen).

Für das Konradinum würde dies folgendes bedeuten:

	Miete LRH	Fläche	Euro/m ² Monat
LRH: Nutzfläche (NF) lt ÖNORM B 1800	34.800,00 €	2.580 m ²	€ 13,49/m ²
Nettogrundfläche (NGF) lt ÖNORM B 1800	34.800,00 €	3.331 m ²	€ 10,45/m ²
Mietfläche ^{*)} nach gif ua	34.800,00 €	3.099 m ²	€ 11,23/m ²
*)NGF ohne Funktionsflächen (Technikräume) sowie Treppen und Aufzugsräume			

Die Werte der Vergleichsmieten aus ähnlichen Einrichtungen (Bezug NGF), jedoch zT ohne die besonderen Anforderungen für die Bewohner*innen des Konradinum betragen zwischen € 8,55/m² und € 12,15/m² (überwiegend im Bereich von 10,00 €, Ausreiser von € 3,89/m² und € 14,28/m², alle Werte aus 2015 bis 2017, nicht valorisiert).

Erwähnenswert bei der Beurteilung des Mietniveaus ist auch, dass viele Ersatzinvestitionen und Erneuerungsarbeiten (zB Wandanstrich durchschnittlich alle 5, Schleifen Parkettböden alle 10Jahre) auch in den Objekteinheiten selbst im Mietpreis enthalten sind.

„Über die Laufzeit des Vertrages hatte das Land Salzburg Mietzahlungen in Höhe von 12,8 Mio Euro zu leisten. Diese enthielten anteilig Tilgung und Fremdkapitalkosten in Höhe von 9,2 Mio Euro. In Anbetracht der Errichtungskosten von 6,5 Mio Euro bedeutete dies zusätzliche Zahlungen für Fremdfinanzierung und Risikoaufschläge in der Höhe von 2,7 Mio Euro. Für Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, Rücklagen, Verwaltung, Haus- und Anlagenbetreuung, Prüfung und Wartung technischer Anlagen, sonstige Bewirtschaftungskosten und Versicherung fielen weitere Zahlungen in der Höhe von 3,6 Mio Euro an.“

Hier ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den angeführten Kosten von 6,5 Mio Euro nicht um Errichtungskosten, sondern um die Höhe des benötigten Bankdarlehens des Anbieters handelt. In der Dimension handelt es dabei in etwa um die Baukosten gem. ÖNORM B 1801-1. Bei der Berechnung der Errichtungskosten sind bekanntlich zu den Baukosten noch Honorare, Nebenkosten und Reserven hinzuzuzählen.

Weil hier die nicht rückzahlbare Wohnbauförderung des Landes in der Höhe von knapp 1,7 Mio Euro nicht in die Überlegungen miteinbezogen wurde, sind die zusätzlichen Zahlungen für Fremdfinanzierung und Risikoaufschläge als wesentlich geringer anzusehen. Die angeführte Heimförderung wäre bei Selbsterstellung durch das Land nicht lukrierbar gewesen.

Zu 4.7 Finanzierung, Ziffer (2)

„Der LRH stellte fest, dass die genehmigten Einrichtungskosten zwar unterschritten, aber die laufenden Mietzahlungen erhöht wurden. Diese Vorgangsweise führte zu zusätzlichen Fremdkapitalkosten.

Siehe hierzu Anmerkung zur Einrichtung bei 4.7 Finanzierung

Der LRH kritisiert, dass aus Aufschlägen auf die Errichtungskosten für Fremdkapital zusätzliche Kosten über die Mietdauer entstanden. Das Land Salzburg hätte die für die Errichtung notwendigen Finanzmittel selber günstiger aufbringen können. Der LRH ging daher davon aus, dass diese Zusatzkosten zu einem Teil vermeidbar gewesen waren.

Dies ist beim gewählten Modell nicht zu vermeiden. Der Aufschlag ist allerdings bei der gegenwärtigen Zinssituation gering und den Vorteilen des Modells (Risikoübertragung, Einsparungen bei internen Ressourcen usw.) gegenüberzustellen.

Zu 5. Gesamtbeurteilung:

„Der LRH beanstandete, dass bei beiden geprüften Projekten kein Wirtschaftlichkeitsvergleich der konventionellen Umsetzung im Gegensatz zur Umsetzung als ÖPP durchgeführt wurde. Andere Argumente als Grundlage für die Entscheidung zur Umsetzung als ÖPP waren nicht dokumentiert.

Wie oben beschrieben wurden Mietvergleiche zur Überprüfung der Angemessenheit und Marktkonformität der angebotenen Leistungen durchgeführt. Außerdem erschien hier nicht zuletzt aufgrund des Projektvolumens eine vollständige Darstellung nicht angemessen sowie zweckmäßig und weiters wegen der bekanntlich großen Unsicherheiten der Berechnungen (Errichtungskosten und insbesondere für Barwertberechnung verwendete Zinssätze) hier nicht wirtschaftlich.

Der LRH stellte bei beiden ÖPP fest, dass diese weder kostengünstiger noch schneller als eine konventionelle Umsetzung abliefen. Vielmehr fielen bei beiden Projekten erhebliche Mehrkosten für Fremdfinanzierungskosten und Risikoaufschläge an. Der LRH kam daher zum Ergebnis, dass die geprüften ÖPP Projekte - Josef Rehl Schule und Konradinum - für das Land Salzburg weder sparsam noch wirtschaftlich waren.

In dieser Absolutheit ist diese Aussage aus Sicht der Abteilung 6 unzulässig; die Projektentwicklung sowie die Beschaffungsverfahren wurden sicher wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt, die angebotenen Leistungen sind jedenfalls unter Berücksichtigung aller Umstände als wirtschaftlich einzustufen.

Nicht zu vergessen sind auch die nur schwer zu quantifizierenden und hier nur teilweise angesprochenen Vorteile der gewählten Beschaffungsmethode:

- Einsparung interner Ressourcen sowohl bei Planung und Errichtung als auch Verwaltung und Betrieb („reduzierter interner Aufwand“ wie bereits oben als Zitat aus einer Landtagssitzung angesprochen).

- Grundsätzliche Vorteile von „Lebenszykluspartnerschaften“ (Übernahme von Verantwortung und nachhaltigere Herangehensweise an die Errichtungs- und Bewirtschaftungsprozesse durch den Vertragspartner).
- Auch Teile der Risiken, insbesondere in der Betriebsphase konnten weitergegeben werden. Die Miete und damit auch wesentliche Teile der Bewirtschaftungskosten sind auf die nächsten 30 Jahre fix und gut kalkulierbar.
- Das gesamte technische Facility Management (auch innerhalb der Objekt-/Wohneinheiten) mit Inspektion und Wartung sowie klar definierte „erweiterte Maßnahmen“ (zB Schleifen und Versiegeln von Holzböden, Anstrich Innenwände, Reinigung von Außenwänden; alle Maßnahmen jeweils in definierten Intervallen) sind in der Miete inbegriffen.
- Durch die Reduzierung von Schnittstellen, die Straffung von Vergabeprozessen (Verkürzung und Parallelität) und auch die Vermeidung interner Kapazitätsprobleme bei den Ressourcen können im gesamt Prozess ab der Projektentscheidung Zeitgewinne als sehr wahrscheinlich angenommen werden (gegenüber der Einzelvergabe; gilt allerdings genauso für Generalübernehmer und ist nicht abhängig von der Übernahme der Finanzierung und/oder des Betriebs durch den Auftraggeber).
- Bei Verfahren wie beim Vorliegenden muss sich der Nutzer ausführlich und detailliert Gedanken über seine Anforderungen sowohl an Errichtung als auch Betrieb machen. Dies führt in Folge zu einer sehr hohen Bestellqualität und im Regelfall zu geringerem Änderungsbedarf in der Bauphase und im Betrieb.

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass zwischen Einzelvergaben und einem Totalunternehmer/Lebenszykluspartner (klassisches PPP) alle möglichen Übergangs- und Mischformen existieren und eine sinnvolle, zweckmäßige und nachhaltige Auswahl des Verfahrens sicher vom Einzelfall, ua den gerade beim Land Salzburg selbst bearbeiteten Projekten, den kurz- bis mittelfristig zu bearbeiteten Projekten (also den vorhandenen Ressourcen) oder auch den Förderungsmöglichkeiten abhängt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung:
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF