

Torsten Offergeld

Wirtschaftlichkeit von Immobilien im Lebenszyklus

Eine programmierte Entscheidungshilfe
mit dem Fokus auf konventionelle und
PPP-Projekte



RESEARCH

Torsten Offergeld

Wirtschaftlichkeit von Immobilien im Lebenszyklus

GABLER RESEARCH

Torsten Offergeld

Wirtschaftlichkeit von Immobilien im Lebenszyklus

Eine programmierte Entscheidungshilfe
mit dem Fokus auf konventionelle und
PPP-Projekte

Mit einem Geleitwort von Univ.-Prof. Dr.-Ing. C. J. Diederichs



RESEARCH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation Bergische Universität Wuppertal, 2010

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten
© Gabler Verlag | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Stefanie Brich | Viktoria Steiner

Gabler Verlag ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.gabler.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-8349-2609-8

Geleitwort

In Anbetracht der rasant steigenden Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte und der enormen zusätzlichen indirekten Verschuldung infolge des Investitionsstaus bei öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen sind heute mehr denn je konkrete Ansätze zur Bewertung ihrer Wirtschaftlichkeit gefragt.

Im öffentlichen Sektor sowie in der gesamten Immobilienwirtschaft ist zukünftig die einheitliche und umfassende Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Immobilien unter Einbezug des gesamten Lebenszyklus notwendig, um eine zielgerichtete Allokation der knappen Mittel zu erreichen und hierdurch mittelbar auch die weitere Belastung zukünftiger Generationen zu verhindern.

Herr Offergeld leistet hierzu mit dem vorliegenden Entscheidungs- und Steuerungsmodell sowie dem von ihm programmierten Berechnungstool einen nicht nur wissenschaftlich fundierten, sondern auch sehr innovativen sowie umgehend anwendbaren Beitrag.

Etwa seit 2004 erlangt die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit von Immobilien im Lebenszyklus und deren Berechnung durch die Einführung des aus dem angelsächsischen Raum stammenden Konzeptes der Public Private Partnership (PPP) vermehrt Aufmerksamkeit. Jahrzehnte lang wurde diese umfassende Sichtweise trotz der Anforderungen der Haushaltsordnungen der öffentlichen Körperschaften mit Hinweisen auf die extreme Komplexität sträflich missachtet.

Um sowohl privatwirtschaftliche als auch öffentliche Immobilien in Bezug auf ihre Wirtschaftlichkeit betrachten zu können und eine möglichst weitgehende Allgemeingültigkeit zu erreichen, entwickelte Offergeld sein Modell anhand von PPPs im Hochbau, speziell Verwaltungsbauten/Bürogebäuden.

Offergeld löste dabei viele wesentliche Probleme, bei denen aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnungen erhebliche Schwächen zeigen:

- Wirtschaftlichkeit: multikriterielle Betrachtung von Kosten und Nutzen; konsistente Gewichtsverteilung für die Nutzenbewertung (modifizierte AHP-Methode)
- Prognosecharakter: Berechnung mit Korridoren und dennoch eindeutiger Vergabeentscheidung; eigenständige Risikoermittlung unter Verwendung der Beta-Verteilung

- Steuereffekte und vollständige Kapitalkosten: iterative Berechnung von Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen für eine fiktive Projektgesellschaft (Special Purpose Vehicle / SPV) über die gesamte Laufzeit
- Eindeutige und umfassende Definition der Vergleichsmaßstäbe: Aufstellung einer Kostengliederungsstruktur anhand der GEFMA 200 sowie AHO Heft 22; Definition von PSC (Public Sector Comparator) und PBC (Private Bid Comparator); Anwendung des Vollständigen Finanzplanes (VOFI); Berücksichtigung der Vollkosten und diverser Fallunterscheidungen (z. B. Kauf, Erbbau und Nießbrauch)

Bei Immobilien können sowohl die Zinskosten für Eigen- und Fremdkapital als auch – wie von Offergeld erstmals berechnet – die Steueraufwendungen in der Größenordnung von 10 - 20% der Lebenszykluskosten liegen. In Anbetracht dieses Ergebnisses wird einerseits der qualitative Sprung für Wirtschaftlichkeitsberechnungen nach der hier entwickelten Methodik deutlich, andererseits aber auch die Richtigkeit bisheriger Entscheidungen für oder gegen PPPs, die üblicherweise auf Basis von (scheinengenauen) Differenzen zwischen 5 % und 15 % getroffen wurden, in Frage gestellt.

Besonders hinzuweisen ist darüber hinaus auf die kritische Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit der DCF-Methode bei Vorhaben der öffentlichen Hand und die methodisch korrekte Lösung durch die Berücksichtigung diverser Preisentwicklungen im VOFI.

Zusätzlich zu diesen praxisrelevanten modelltheoretischen Entwicklungen ist es Offergeld gelungen, die äußerst komplexe Programmierung umzusetzen und graphisch professionell darzustellen.

Mit dieser Arbeit steht allen Anwendern und Entscheidern nun ein umfassendes, methodisch fundiertes und effizientes aber gleichzeitig einsetzbares Instrument nicht nur für die Wirtschaftlichkeitsberechnung selbst, sondern generell auch für viele Entscheidungen von der Projektgenese bis zur Vergabe bzw. Realisation zur Verfügung. Für jedes Einzelprojekt, aber auch zum Wohle der Immobilienwirtschaft, ist zu wünschen, dass die Ansätze und Lösungen dieser Arbeit möglichst breite Anwendung finden.

Vorwort

Zielsetzung dieser Arbeit war es, ein systematisiertes, effizientes, möglichst allgemeingültiges und den Lebenszyklus umfassendes Entscheidungs- und Steuerungsmodell für den Wirtschaftlichkeitsvergleich von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Hochbauprojekten am Beispiel von PPP und konventionellen Beschaffungslösungen zu entwickeln. Ebenso stand im Lastenheft der Entwicklung, dass das Modell sich durch Transparenz, Standardisierungs- und Verbreitungsfähigkeit sowie die praktische Anwendbarkeit auszeichnen sollte.

Dass dieses Ziel erreicht wurde, kann sowohl am Zuspruch aus der Praxis während und nach der Entwicklung als auch an der äußerst positiven Beurteilung durch die Gutachter, Herrn Prof. Diederichs, Frau Prof. Streck und Herrn Prof. Racky, abgelesen werden. Mein Dank für die Begleitung und konstruktive Kritik während der Jahre der Erarbeitung gilt hierbei natürlich insbesondere Herrn Prof. Diederichs als meinem „Doktorvater“.

Eine solche Arbeit wird insbesondere in ihrer wissenschaftlichen Qualität auch durch den regen Austausch mit den Kollegen innerhalb und außerhalb des eigenen Lehrstuhls beeinflusst. Für viele Diskussionen und hilfreiche Hinweise danke ich hier insbesondere Herrn Gawlik, Herrn Dr. Link, Herrn Dr. Seilheimer, Frau Dr. Tenderich und Herrn Dr. Willwerth. Ebenfalls danke ich Fr. Nietzold für die längjährige administrative Unterstützung und Fr. Wiesemann für ihr professionelles Lektorat.

Anhand meiner beruflichen Praxis im In- und Ausland konnte ich u. a. auch die praktischen Probleme bei der Erstellung und Auswertung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen direkt in die Entwicklung einfließen lassen. Zum Nachweis der instrumentellen Funktionsfähigkeit und der Anwendbarkeit standen mir Projekte des Kreises Unna sowie der Obersten Baubehörde Bayern zur Verfügung. Hierfür gilt Herrn Dr. Timpe, Dezernat Bauen und Schulen des Kreises Unna, sowie Frau MRin Engel und Herrn Kohl, PPP Gesprächsrunde OBB StMI Bayern, mein besonderer Dank.

Diese standen mir ebenso wie die folgenden Experten im Rahmen der Befragung zur Validierung des Modells kritisch zur Seite:

Herr Prof. Weber und Herr Dr. Schuy, Partnerschaften Deutschland

Herr Dr. Christen, Föderales PPP-Kompetenznetzwerk beim BMVBS

Herr Dr. Klinke und Frau Fuhr-Dietz, PPP Kompetenzzentrum MdF Hessen

Herr Romers und Herr Wlasak, PG Wirtschaftlichkeit Bundesrechnungshof
Herr Drosch, Abt. PPP des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Als Experten und langjährige Diskussionspartner standen mir ebenfalls folgende Berater zur Seite, von denen die meisten auch Mitglieder des AK PPP des DVP/AHO sind:

Herr Halcour, Geschäftsführer, Lahmeyer Rhein Main

Herr Vogt, Leiter PPP, DU Diederichs

Herr Vollbrecht, Vorstand, Asenticon AG

Herr Peitsch, Director, KPMG

Nicht zuletzt gilt mein besonderer Dank auch meinem privaten Umfeld, insbesondere meinen Eltern Sofie und Günter Offergeld sowie meinen Geschwistern Berit und Lars Offergeld, die mich vom Lehren kritischer Dialektik bis zum Lektorat in mannigfaltiger Weise über die Jahre unterstützt und motiviert haben.

Wie mit der o. g. Zielsetzung der Arbeit bereits erläutert, war und ist die Entwicklung immer mit der Hoffnung verbunden, einen Beitrag zum Erfolg von Einzelprojekten durch die optimierte Systematik der Bedarfs- und Eigenschaftsabfragen zu leisten, aber vielmehr noch zum Paradigmenwechsel hin zu einer multikriteriellen Vergabe und einer einzel- wie immobilienwirtschaftlich nachhaltig sinnvollen Allokation knapper Ressourcen beizutragen.

Abschließend bleibt mir darauf hinzuweisen, dass jeder Interessierte die konkrete Umsetzung mit der diesem Werk beigefügten Demo-Version des Berechnungs- und Entscheidungs-Tools SE3P angehen kann. Eine Kontaktaufnahme zum Austausch, zu weiterer Beratung oder Informationen zur Vollversion der SE3P ist über die Website www.se3p.de möglich.

Torsten Offergeld

Inhaltsübersicht

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1 Anlass, Gegenstand und Zielsetzung	1
1.1 Misstände der öffentlichen Gebäudewirtschaft	2
1.2 PPP als neuer Ansatz für die öffentliche Gebäudewirtschaft	12
1.3 Zielsetzung und Fokus der vorliegenden Arbeit	15
1.4 Literaturrecherche	18
1.5 Gang der Untersuchung und Entwicklung	21
2 Grundlagen der öffentlichen Leistungsverwaltung und Beschaffung	25
2.1 Die Kriterien Effektivität und Effizienz	25
2.2 Grundlagen der Ausschreibung und Vergabe	36
3 Die neue Beschaffungs- und Leistungsvariante PPP	57
3.1 Die zentralen PPP-Charakteristika	58
3.2 Die Bedeutung von PPP für den Hochbau	73
3.3 Stand der Forschung und Abgrenzung der Arbeit	82
3.4 Die Projektstufen im Lebenszyklus von PPP	91
4 Entwicklung eines systematisierten Entscheidungsmodells für PPPs im Hochbau (SE3P)	99
4.1 Vorgehensweise und Kriterien der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung / Nutzen-Kosten-Untersuchung	101
4.2 Umsetzung und Dokumentation der Einzelelemente der Berechnung bzw. der Bewertung und deren Interaktion	150
5 Validierung des Modells durch Expertenbefragung	197
5.1 Auswahl der Experten und Ablauf des Verfahrens	197
5.2 Allgemeine Aussagen zu PPP und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	199

5.3	Bestätigung der Thesen zur Modellentwicklung und Umsetzung	204
5.4	Fazit aus den Expertenbefragungen	218
6	Nachweis der Anwendbarkeit und Verifizierung der instrumentellen Funktion der SE3P	219
6.1	Projekt 1 – Kreishaus Unna	220
6.2	Projekt 2 – Verwaltungsbau des Landes Bayern	224
6.3	Fazit aus den praktischen Anwendungen	228
7	Zusammenfassung, Grenzen und Nutzenstiftung	233
7.1	Zusammenfassung	233
7.2	Grenzen der Gültigkeit und Anwendbarkeit des Modells	235
7.3	Stellungnahme zu möglichen Einwänden	236
7.4	Nutzenstiftung der Arbeit	239
8	Ausblick	243
8.1	Controlling von PPP- und konventionellen Projekten	243
8.2	Ausweitung und Standardisierung der Datenbasis	244
8.3	Erweiterbarkeit der SE3P	245
8.4	Ansätze für das Gros der konventionellen Projekte	246
8.5	Geschäftsfeldanalyse/-entwicklung bei Consulting-/Bauunternehmen	247
8.6	(Mindest-) Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen	248
Anhang		251
	Anhang A	251
	Anhang B	253
	Anhang C	271
	Anhang D	292
Glossar		293
Literaturverzeichnis		299
	Monographien	299
	Artikel, Vorträge, Websites und Dateien	308
	Regelwerke	314
Inhalt der beiliegenden CD		318

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort	V
Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis	XI
Abbildungsverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1 Anlass, Gegenstand und Zielsetzung	1
1.1 Missstände der öffentlichen Gebäudewirtschaft	2
1.1.1 Investitionsbedarf, Investitionsstau und Verschuldung	3
1.1.2 Status Quo des öffentlichen Gebäudemanagements	8
1.2 PPP als neuer Ansatz für die öffentliche Gebäudewirtschaft	12
1.3 Zielsetzung und Fokus der vorliegenden Arbeit	15
1.4 Literaturrecherche	18
1.5 Gang der Untersuchung und Entwicklung	21
2 Grundlagen der öffentlichen Leistungsverwaltung und Beschaffung	25
2.1 Die Kriterien Effektivität und Effizienz	25
2.1.1 Öffentliche Haushalte und ihre Grundlagen	27
2.1.1.1 Kameralistik / erweiterte Kameralistik vs. Doppik	28
2.1.1.2 Die Auswirkungen von Sondervermögen, PPP und Doppik auf die Haushalte	31
2.1.2 Die Konzentration auf hoheitliche Aufgaben	33
2.1.3 Die strategische und operative Bedeutung der Projektgeneseis	35
2.2 Grundlagen der Ausschreibung und Vergabe	36
2.2.1 Vergabegrundsätze, Auftragsgegenstände und Verfahrensarten	37
2.2.1.1 Vergabegrundsätze und die Regeln des Haushaltsrechts zur Wirtschaftlichkeit	38
2.2.1.2 Die Auftragsgegenstände und Verdingungsverordnungen – VOB, VOL und VOF	42

2.2.1.3	Die Verfahrensarten – Offenes und Nicht Offenes Verfahren, Verhandlungsverfahren und Wettbewerblicher Dialog	47
2.2.2	Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens bei PPP-Projekten	51
3	Die neue Beschaffungs- und Leistungsvariante PPP	57
3.1	Die zentralen PPP-Charakteristika	58
3.1.1	Partnerschaft mit der Privatwirtschaft	61
3.1.2	Bedarf und Nutzen (Value for Money / Effizienz)	62
3.1.3	Lebenszyklusbetrachtung	64
3.1.4	Risikobetrachtung und Risikoverteilung	66
3.1.5	Funktionalbeschreibung, Output-Orientierung und Service Payments	67
3.1.6	Variabilität / Drittverwendbarkeit und Verwertung	68
3.1.7	Aktivierung privaten Kapitals als Win-Win-Strategie, Nutzerentgelte und sonstige Erlösquellen	70
3.1.8	Der Asset-Gedanke	71
3.1.9	Begriffliche Abgrenzung	72
3.1.9.1	Abgrenzung gegen Outsourcing	72
3.1.9.2	Abgrenzung gegen Contracting	73
3.2	Die Bedeutung von PPP für den Hochbau	73
3.2.1	Art und Größenordnung in Frage kommender öffentlicher Hochbau-Projekte	77
3.2.1.1	Kriterium Projektgröße	77
3.2.1.2	Kriterium Art der Bauleistung	81
3.2.2	Lernen der öffentlichen Verwaltung und Geschäftsfeldentwicklung bei den Privaten	82
3.3	Stand der Forschung und Abgrenzung der Arbeit	82
3.3.1	Gutachten „PPP im Hochbau“, BMVBW	83
3.3.2	Leitfäden der PPP-Schulstudie, BMVBS	85
3.3.3	Leitfäden der Task Force PPP NRW	85
3.3.4	Veröffentlichungen weiterer Kompetenzzentren der Länder	87
3.3.5	Leistungsbild Interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte des AHO/DVP	88
3.3.6	Untersuchungen in Großbritannien	88
3.3.7	Abgrenzung der Arbeit	89

3.4	Die Projektstufen im Lebenszyklus von PPP	91
3.4.1	Projektstufe 0 – Projektgenese	94
3.4.2	Projektstufen 1 – Projektvorbereitung und Eignungsüberprüfung – und 2 – Konzeption	95
3.4.3	Projektstufe 3 – Ausschreibung und Vergabe	96
3.4.4	Projektstufen 4 bis 6 – Planen und Bauen, Bewirtschaften und Verwertung	97
4	Entwicklung eines systematisierten Entscheidungsmodells für PPPs im Hochbau (SE3P)	99
4.1	Vorgehensweise und Kriterien der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung / Nutzen-Kosten-Untersuchung	101
4.1.1	Entwicklung der Struktur von Wirtschaftlichkeitsberechnungen für PPPs	104
4.1.2	Strukturübergreifende thematische Aufbereitung	107
4.1.2.1	Personalkosten / Honorare	109
4.1.2.2	Eigentumsübergang und Grundstück	110
4.1.2.3	Special Purpose Vehicle (SPV)	113
4.1.2.4	Funktionale Outputspezifikationen	115
4.1.3	Aufbereitung der sequentiellen Themen	117
4.1.3.1	Planung / Beratung	117
4.1.3.2	Bauen / Sanieren	119
4.1.3.3	Betrieb	121
4.1.3.4	Erträge	123
4.1.3.5	Verwertung – Rückbau / Verkauf	125
4.1.4	Aufbereitung der lebenszyklusübergreifenden Themen	128
4.1.4.1	Risikobetrachtungen	128
4.1.4.2	Finanzierung / Finanzierungskosten	136
4.1.4.3	Steueraufwand	140
4.1.4.4	Einbezug nicht monetärer Kriterien	144
4.1.4.5	Objektrentabilität	147
4.2	Umsetzung und Dokumentation der Einzelelemente der Berechnung bzw. der Bewertung und deren Interaktion	150
4.2.1	Anforderungen und Randbedingungen im Hinblick auf Umfang, Transparenz und Handhabbarkeit	151
4.2.1.1	Instrumentelle Funktionsfähigkeit als Fokus	152
4.2.1.2	EDV-technische Randbedingungen und Konzeptentscheidungen	153

4.2.2	Allgemeine Projektdaten	156
4.2.3	Modul Planung / Beratung	158
4.2.4	Modul Realisierung	161
4.2.5	Modul Betrieb	164
4.2.6	Modul Erträge	170
4.2.7	Modul Verwertung	173
4.2.8	Modul Risiken	174
4.2.9	Modul Finanzierung	180
4.2.10	Modul Steuern	186
4.2.11	Modul Schnittstelle nicht monetäre Kriterien	189
4.2.12	Auswertung / Objektrentabilität / NWA	191
5	Validierung des Modells durch Expertenbefragung	197
5.1	Auswahl der Experten und Ablauf des Verfahrens	197
5.2	Allgemeine Aussagen zu PPP und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	199
5.2.1	Charakterisierende Bestandteile von PPP	199
5.2.2	Integrale „Soll“-Leistungsbestandteile von PPPs	200
5.2.3	Lebenszyklus und Nutzen als generelle Grundlage von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei Immobilien	202
5.2.4	Überprüfung der Ergebnissensitivität	204
5.3	Bestätigung der Thesen zur Modellentwicklung und Umsetzung	204
5.3.1	VOFI, DCF-Methode und Diskontierung	205
5.3.2	Darstellung der Prognoseungenauigkeit	207
5.3.3	Berücksichtigung von Projektleitung und PM	208
5.3.4	Vergleichbarkeit verschiedener Eigentumsverhältnisse	209
5.3.5	Geschlossene iterative Ermittlung von Kapitalkosten und Steuern	210
5.3.6	Methode der Risikoschätzung und -berechnung	212
5.3.7	Konsistente standardisierungsfähige Definition von Service Payments (Angebot), Gesamtkosten und PSC/PBC	213
5.3.8	Verständlichkeit, Transparenz und Plausibilitätsprüfung	214
5.3.9	Einbindung nicht monetärer Kriterien und die Methode der paarweise korrelativen Gewichtungsermittlung	215
5.3.10	Entscheidungsempfehlung aus Kostenkorridor und Nutzen	216
5.4	Fazit aus den Expertenbefragungen	218

6	Nachweis der Anwendbarkeit und Verifizierung der instrumentellen Funktion der SE3P	219
6.1	Projekt 1 – Kreishaus Unna	220
6.1.1	Projektbeschreibung	220
6.1.2	Auswertung der praktischen Anwendung	221
6.2	Projekt 2 – Verwaltungsbau des Landes Bayern	224
6.2.1	Projektbeschreibung	225
6.2.2	Auswertung der praktischen Anwendung	225
6.3	Fazit aus den praktischen Anwendungen	228
7	Zusammenfassung, Grenzen und Nutzenstiftung	233
7.1	Zusammenfassung	233
7.2	Grenzen der Gültigkeit und Anwendbarkeit des Modells	235
7.3	Stellungnahme zu möglichen Einwänden	236
7.4	Nutzenstiftung der Arbeit	239
8	Ausblick	243
8.1	Controlling von PPP- und konventionellen Projekten	243
8.2	Ausweitung und Standardisierung der Datenbasis	244
8.3	Erweiterbarkeit der SE3P	245
8.4	Ansätze für das Gros der konventionellen Projekte	246
8.5	Geschäftsfeldanalyse/-entwicklung bei Consulting-/Bauunternehmen	247
8.6	(Mindest-) Standardisierung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen	248
Anhang		251
	Anhang A	251
	Anhang B	253
	Anhang C	271
	Anhang D	292
Glossar		293
Literaturverzeichnis		299
	Monographien	299
	Artikel, Vorträge, Websites und Dateien	308
	Regelwerke	314
Inhalt der beiliegenden CD		318

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Kommunaler Investitionsbedarf für Baumaßnahmen 2000-2009 nach Bereichen, Quelle DIFU, eigene Darstellung	5
Abb. 2	Direkte Verschuldung der öffentlichen Haushalte von 1950 bis 2006, Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung	7
Abb. 3	Suchfilter und Verlauf der Literaturrecherche zum Nachweis der Uniqueness, Quelle: eigene Darstellung	20
Abb. 4	Bestandteile des Haushaltsplanes bei Kameralistik und kommunaler Doppik, Quelle: eigene Darstellung	29
Abb. 5	Verlauf des Vergabeverfahrens bei Verhandlungsverfahren und Wettbewerblichem Dialog, Quelle: eigene Darstellung	55
Abb. 6	Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit zwischen Eigenerledigung und materieller Privatisierung, Quelle: eigene Darstellung	58
Abb. 7	Charakterisierende Eigenschaften von PPP – Puzzle-Logo, Quelle: eigene Darstellung	59
Abb. 8	Lebenszykluskosten Büroimmobilien, Quelle: GEFMA, Eigene Darstellung	64
Abb. 9	Entwicklung des PPP-Marktes von 2004 bis 2009 – Anzahl der Projekte und Investitionssummen, Quelle: eigene Darstellung, Daten	75
Abb. 10	Grenzen für PPP nach Task Force NRW und kritische Plausibilitätsprüfung, Quelle: Racky, eigene Ergänzungen	79
Abb. 11	Lebenszyklusphasen im Facility Management – Aggregiertes und erweitertes Modell der zyklischen Darstellung nach GEFMA, Quelle: Eigene Darstellung und GEFMA	92
Abb. 12	Darstellung der inhaltlichen Kongruenz der Lebenszyklusphasen nach GEFMA und der	

	Projektstufen im Lebenszyklus eines PPP-Projektes nach AHO/DVP, Quelle: Eigene Darstellung	93
Abb. 13	Herleitung der relevanten Verwertungsszenarien bei PPP und KBV, Eigene Darstellung	126
Abb. 14	Risiko im Zusammenhang mit Ungewissheit und Unsicherheit, Eigene Darstellung	129
Abb. 15	Risikotypen nach Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit, Quelle: WBGU	135
Abb. 16	Fallunterscheidungen bei PPP/KBV; Quelle: Eigene Darstellung	149
Abb. 17	Einfaches Beispiel eines Zirkelbezuges und der Fehler durch Iteration, Quelle: Eigene Darstellung	156
Abb. 18	Kostenverteilung Risikoprämien und eingetretene Risiken bei PPP, Quelle: Eigene Darstellung	175
Abb. 19	Diskrete Treppenfunktion und zugehörige Beta-Verteilung, Quelle: SE3P	179
Abb. 20	Rendite-Risiko-Zusammenhang, Quelle: Eigene Darstellung	195
Abb. 21	SE3P – Modulübersicht / Inhaltsverzeichnis	253
Abb. 22	SE3P – Abfrage/Eingabe – Allgemeine Projektdaten	254
Abb. 23	SE3P – Abfrage/Eingabe – Modul Planung/Beratung 1	255
Abb. 24	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Planung/Beratung 2	256
Abb. 25	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Realisierung 1	257
Abb. 26	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Realisierung 2	258
Abb. 27	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Betrieb 1	259
Abb. 28	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Betrieb 2	260
Abb. 29	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Betrieb 3	261
Abb. 30	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Einnahmen/Erträge	262

Abb. 31	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Verwertung	263
Abb. 32	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Risiken/Chancen 1	264
Abb. 33	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Risiken/Chancen 2	265
Abb. 34	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Risiken/Chancen 3	266
Abb. 35	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Risiken/Chancen 4	267
Abb. 36	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Finanzierung	268
Abb. 37	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul Steuern	269
Abb. 38	SE3P – Abfrage/Eingabe Projektdaten – Modul nicht monetäre Kriterien	270
Abb. 39	Beispiel Berechnung Energiekosten - Eingabe	271
Abb. 40	Beispiel Berechnung Energiekosten – Jahreswerte im VOFI	272
Abb. 41	Beispiel Berechnung Energiekosten – Graphen Betriebskosten VERP	273
Abb. 42	Beispiel Berechnung Energiekosten – Eingabe Risiko Energiepreise	274
Abb. 43	Beispiel Berechnung Energiekosten – Iteration Beta- Verteilung Energiepreise	275
Abb. 44	Beispiel Berechnung Energiekosten – Jahreswerte Risiko im VOFI	276
Abb. 45	Beispiel Berechnung Energiekosten – Graphen Risiken	277
Abb. 46	Beispiel Berechnung Energiekosten – Material- u. Personalaufwand GuV des SPV	277
Abb. 47	Beispiel Berechnung Energiekosten – Risikoaufwand GuV des SPV	278
Abb. 48	Beispiel Berechnung Energiekosten – Übersicht Bilanz und GuV des SPV	280
Abb. 49	Beispiel Berechnung Energiekosten – Aggregation Jahreswerte Gesamtkosten	281

Abb. 50	Beispiel Berechnung Energiekosten – Gesamtkosten und PBC	282
Abb. 51	Beispiel Berechnung Erträge – Vermietung Büro/Gewerbe/Gastro	283
Abb. 52	Beispiel Berechnung Erträge – Reinerträge und Verteilung Vermietung/Events	284
Abb. 53	Beispiel Berechnung Erträge – Jahreswerte VOFI	284
Abb. 54	Beispiel Berechnung Erträge – öffentlicher Direktanteil Reinerträge	285
Abb. 55	Beispiel Berechnung Erträge – Erträge/Einnahmen des SPV	285
Abb. 56	Beispiel Berechnung Finanzierung – gezeichnetes Kapital, EK- sowie Förderdarlehn	286
Abb. 57	Beispiel Berechnung Finanzierung – Kassenbestand 1, Zinsen und Zuschüsse	288
Abb. 58	Beispiel Berechnung Finanzierung – Kontokorrentkredit und flexibles EK-Darlehn	289
Abb. 59	Beispiel Berechnung Finanzierung – Abschlagszahlung, Service Payments und Zinsen	290
Abb. 60	Beispiel Berechnung Finanzierung – Kapitalkosten Projektkonto öffentliche Hand	291
Abb. 61	Beispiel Berechnung Finanzierung – Jahreswerte Finanzierung im VOFI	292
Abb. 62	Übersicht PPP-Verwaltungsbauten, Quelle: Eigene Darstellung	292
Abb. 63	Abfragelogik der sog. Schulstudie, Quelle: Eigene Analyse, Eigene Darstellung	318
Abb. 64	Übersicht zur Definition der Service Payments, Gesamtkosten und des PBC sowie der Gesamtkosten KBV und des PSC mit Fallunterscheidungen	318

Abkürzungsverzeichnis

a	Jahr
Abb.	Abbildung
ABL	Alte Bundesländer
Abs.	Absatz
abzgl.	abzüglich
AfA	Absetzung für Abnutzung
AG	Aktiengesellschaft
AHO	Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung e.V.
Anz.	Anzahl
AP	Arbeitsplatz
Art.	Artikel
AUF	Außenfläche
Aufl.	Auflage
BAU	Block „Bauen“ in SE3P
BewG	Bewertungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGF	Bruttogeschossfläche
BHKW	Blockheizkraftwerk
BHO	Bundshaushaltsordnung
BKI	Baukostenindex
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Städtebau
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNE	Bruttonationaleinkommen
BOT	Build, Operate, Transfer
BOO	Build, Own, Operate
BOOT	Build, Own, Operate, Transfer
BPI	Block „Objektbetrieb“ in SE3P
bspw.	beispielsweise
c. i. c.	culpa in contrahendo
CAFM	Computer-Aided-Facility-Management
CAPX	Modul „Finanzierung“ in SE3P
DBFO	Design, Build, Finance, Operate

DBOM	Design, Build, Operate, Maintain
DCF	Discounted Cash Flow
DCMF	Design, Construct, Manage, Finance
d. h.	das heißt
DIfU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsche Industrie Norm
DIX	Deutscher Immobilien Index
DVP	Deutscher Verband der Projektmanager e.V.
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EIN	Modul „Erträge/Einahmen“ in SE3P
einschl.	einschließlich
EK	Eigenkapital
EStG	Einkommensteuergesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f/ff	folgende/fortfolgende
FELZ	Fachkunde, Erfahrung, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit
FM	Facility Management
Fn.	Fußnote
G/B	Gutachten und Beratung
GEFMA	German Facility Management Association e. V.
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFA	Geschäftsfeldanalyse
GFE	Geschäftsfeldentwicklung
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
gif	Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e. V.
GO	Gemeindeordnung
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GSF	Grundstücksfläche
GU	Generalunternehmer
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HB	Handlungsbereich
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
i. A.	im Allgemeinen
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinn
i. S. v.	im Sinne von
IFMA	International Facility Management Association
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IZ	Immobilien-Zeitung
Jhdt. / Jhdts.	Jahrhundert / Jahrhunderts
Kap.	Kapitel
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KBV	Konventionelle Beschaffungsvariante
KG	Kostengruppe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Immobilienvereinfachung
KKW	Kostenkennwert
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
KStG	Körperschaftssteuergesetz
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
KWA	Kostenwirksamkeitsanalyse
kWh	Kilowattstunde
KWK	Kraft-Wärme-Kopplung
LCC	Life Cycle Cost, Gesamtkosten während der Lebensdauer
LHO	Landeshaushaltsordnung
lit.	Buchstabe (von lat. litera)
Lph	Leistungsphase
LzPh	Lebenszyklusphase
MA	Mitarbeiter
Mo	Monat
Mt	Monat
MwSt.	Mehrwertsteuer
NAO	National Audit Office
NBL	Neue Bundesländer
NBP	Nutzerbedarfsprogramm
NF	Nutzfläche

NHK	Normalherstellungskosten
NKU	Nutzen-Kosten-Untersuchung
NRW	Nordrhein-Westfalen
NWA	Nutzwertanalyse
o. Ä.	oder Ähnliches
OBB	Oberste Baubehörde
OFS	Block „Objekt-, Flächenmanagement, Support“ in SE3P
OLG	Oberlandesgericht
ÖP	Öffentlicher Partner
OPEX	Block „Betrieb“ in SE3P (nach operational Expenditures)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
OS	Output Spezifikationen
p. a.	per annum
PBC	Private Bid Comparator
PE	Projektentwicklung
PEB	Block „Projektentwicklung Beratung“ in SE3P
PER	Block „Projektentwicklung Realisierung“ in SE3P
PFI	Private Finance Initiative
PLAN	Modul „Planung und Beratung“ in SE3P
PlanKW	Planungskennwert
PL/PM	Block „Projektleitung/Projektmanagement“ in SE3P
PM	Projektmanagement
PP	Privater Partner
PPP	Public Private Partnership
PPPV	PPP-Variante
PPS	Performance Payment System
PREM	Public Real Estate Management
PS	Projektstufe
PSC	Public Sector Comparator
QM	Qualitätsmanagement
REAL	Modul „Realisierung“ in SE3P
RISK	Modul „Risiken“ in SE3P
SE3P	Systematisiertes Entscheidungsmodell für PPP im Hochbau
SLA	Service Level Agreements
SOFT	Modul „nicht monetäre Kriterien“ in SE3P
sog.	so genannt
ServPay	Service Payments
SPV	Special Purpose Vehicle

StGB	Strafgesetzbuch
StMI	Staatsministerium des Inneren
S/W	Schwarz/Weiß
T	Tausend
TAX	Modul „Steuern“ in SE3P
TLC	auch TLCC, Total Lifecycle Cost, Gesamtkosten während der Lebensdauer
TRV	Transaktions-, Regie- und Verwaltungskosten
TU	Totalunternehmer
TVöD	Tarifvertrag im öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem, unten angegeben
u. U.	unter Umständen
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
vgl.	vergleiche
VBA	Visual Basic for Applications
VERP	Block „Ver-/Entsorgung u. Reinigung/Pflege“ in SE3P
VERW	Modul „Verwertung“ in SE3P
VgV	Vergabeverordnung
VHB	Vergabehandbuch
VmHh	Vermögenshaushalt
VOB	Vergabe- und Vertragsverordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsverordnung für freiberufliche Leistungen
VOFI	Vollständiger Finanzplan
VOL	Verdingungsverordnung für Leistungen außer Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VwHh	Verwaltungshaushalt
W	Wahrscheinlichkeit
WB	Wirtschaftlichkeitsberechnung
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
wg.	wegen
WYSIWYG	What you see is what you get
z. T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
zzgl.	zuzüglich

1 Anlass, Gegenstand und Zielsetzung

Anfang 2004 wurde in Deutschland einer der ersten Verträge einer Kommune mit einer privaten Projektgesellschaft für eine Hochbaumaßnahme abgeschlossen, der mit Fug und Recht als „echte“ Public Private Partnership (PPP)¹ zu bezeichnen ist. Es handelt sich bei diesem Projekt um die Sanierung und den Betrieb von zwölf Schulen der Stadt Monheim².

Allerdings wurde beispielsweise bereits 1886 die Bäderbahn „Molli“ in Betrieb genommen. Diese noch heute zwischen Bad Doberan und Kühlungsborn verkehrende, dampfbetriebene Eisenbahn wurde vom Großherzog Friedrich Franz III. in Auftrag gegeben. Die mit dem Bau beauftragte Stettiner Eisenbahnbau- und Betriebsgesellschaft Lenz & Co. wurde gleichzeitig dazu verpflichtet, die Bäderbahn zu betreiben sowie Schienenstrang, Bahnhöfe und rollendes Gut zu warten und instand zu halten.³ – Somit drängt sich die Frage auf: „Public Private Partnership – bereits altbekannt?“

Die Idee öffentlich-privater Zusammenarbeit ist selbstverständlich nicht neu und in ihren unterschiedlichsten Variationen vielfach erprobt. Dennoch ist speziell das PPP-Modell in Deutschland weitestgehend neu und deshalb auch praktisch sowie wissenschaftlich in weiten Bereichen noch nicht aufbereitet.

Die Initiierung des Monheimer Projektes und weiterer Vorhaben beruhte nicht auf einer systematischen Suche der Öffentlichen Hand nach kontinuierlichen Verbesserungen⁴ der öffentlichen Aufgabenerfüllung und Beschaffung, sondern der eklatanten Finanznot fast sämtlicher öffentlicher Haushalte, insbesondere der von Städten und Gemeinden. (vgl. Kap. 1.1.1)

Einen Lösungsansatz dieses reinen Finanzierungsproblems fand man in Großbritannien in der Private Finance Initiative (PFI)⁵. Das dieser PFI zugrunde liegende Modell der Public Private Partnership hat allerdings wesentlichere und weiter reichende Eigenschaften als lediglich der kurz-

¹ Zur Definition einer PPP im Sinne dieser Arbeit siehe Kap. 3.1

² Vgl. Weihnacht, A., NRW und die Rahmenbedingungen für PPP, 2003, S. 13 und www.monheim.de/stadtprofil/schulen/ppp

³ Vgl. MBB, Bäderbahn Molli, www.eisenbahnnostalgie.de

⁴ Vgl. KVP – Kontinuierlicher Verbesserungsprozess bzw. Kaizen Managementansatz

⁵ Vgl. auch Kap. 3.3.6

fristigen Entlastung kommunaler Haushalte zu dienen. Im Umkehrschluss ist ein Projekt mit privater Finanzierung noch längst keine PPP.

Die transparente, pragmatische und gleichzeitig möglichst umfassende Entscheidungsfindung während eines PPP-Projektes, insbesondere von der Projektgenese bis zur Findung des privaten Partners (Vergabe), ist Gegenstand dieser Arbeit. Dazu wird dieser vielschichtige Themenkomplex entsprechend analysiert und systematisiert. Zusätzlich wird durch die Entwicklung einer Berechnungshilfe ein Vorschlag zu einer Standardisierung gemacht.

Im Folgenden werden in Kap. 1.1 solche Missstände öffentlicher Aufgabenerfüllung erörtert, die im Wesentlichen Anlass zu dieser Arbeit geben. In Kap. 1.2 wird PPP als Gegenstand dieser Untersuchung erläutert und in Kap. 1.3 die konkrete Zielsetzung hergeleitet. Die Ergebnisse der Literaturrecherche finden sich in Kap. 1.4 (bzw. Kap. 3.3), während Kap. 1.5 den Gang der Abhandlung erläutert.⁶

1.1 Missstände der öffentlichen Gebäudewirtschaft

Den Anlass zu dieser Arbeit liefern einerseits mannigfaltige Missstände bei den öffentlichen Haushalten und der öffentlichen Beschaffung sowie andererseits das Potential von PPP zum Abbau dieser Missstände für Bau und Bewirtschaftung. Das Gesamtpotential generiert sich dabei aus vielen einzelnen Bereichen und ihrer Kombination. Das Prinzip bei PPP beruht darauf, jeweils die Effektivität und Effizienz zu verbessern.⁷

⁶ An dieser Stelle sei kurz auf zwei stilistische/inhaltliche Punkte dieser Arbeit hingewiesen. Erstens werden einige Fachtermini in ihrer englischen Form verwendet. Dies geschieht meist aus Gründen der Eindeutigkeit bzw. Gefahr von Missverständnissen durch eine wörtliche oder nur teilsynonyme Übersetzung ins Deutsche. Ihre Bedeutung wird direkt oder in einem entsprechenden Kapitel erläutert. Zweitens werden in die Fußnoten nicht nur Literaturhinweise, sondern auch kurze Erläuterungen aufgenommen. Dies geschieht, um einerseits im Haupttext nur die Kerninhalte zu besprechen und den Lesefluss nicht unnötig zu unterbrechen sowie andererseits wichtige „Randinformationen“ nicht unerwähnt zu lassen.

⁷ Näheres hierzu in Kap. 2.1

In einem ersten Schritt ist die Effektivität der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung dadurch zu steigern, dass nur noch hoheitliche Kernaufgaben⁸ wahrgenommen werden. Gerade öffentliche Aufgaben im Zusammenhang mit Liegenschaften und Gebäuden sind daraufhin zu überprüfen, ob sie hoheitliche Kernaufgaben sind oder ob sie mehr oder minder freiwillige Zusatzleistungen (zum Teil seit Jahrzehnten) sind.⁹

Wie prekär die Lage der öffentlichen Haushalte ist und welche Signifikanz damit Ansätze wie das Thema dieser Arbeit – PPP – haben, wird im folgenden Unterkapitel beschrieben.

1.1.1 Investitionsbedarf, Investitionsstau und Verschuldung

„Der [aufgestaute] Modernisierungs-, Sanierungs- und Verschönerungsbedarf an öffentlichen Einrichtungen [in Bund, Ländern und Gemeinden] beträgt nach Schätzungen zwischen 1.350 und 1.500 Mrd. € [10].“¹¹ Den Kommunen sind ca. 60 % (800-900 Mrd. €) des Investitionsbedarfes zuzurechnen. Dieser enorm hohe Investitionsbedarf ist vor allem eine Folge des Jahrzehnte währenden Investitionsstaus und der vernachlässigten Instandhaltung. Investitionen für Neu- oder Ersatzbedarf sind in dieser Summe nicht enthalten.¹²

Die Ausführungen dieses Kapitels beziehen sich im Wesentlichen auf zwei Studien des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU).¹³ Aus diesen geht hervor, dass bis 2009 bzw. 2020 der durchschnittliche jährliche kommunale

⁸ Hierbei ist zu beachten, dass es neben eindeutig kodifizierten hoheitlichen Aufgaben und eindeutig freiwilligen Zusatzleistungen eine große Grauzone mit Aufgaben gibt, die entweder als Beschlüsse o. Ä. festgeschrieben sind, aber nach gesellschaftlichem Konsens keine hoheitliche Aufgabe darstellen oder für die ein solcher Konsens fehlt.

⁹ Weiteres hierzu siehe Kap. 2.1.2

¹⁰ Dies entspricht der Höhe der offiziellen Gesamtverschuldung Deutschlands. Sie liegt bei ca. 60 % des Brutto-Nationaleinkommens (BNE).

¹¹ ADI (Hrsg.), Immobilienmanagement der öffentlichen Hand, F.A.Z.-Institut, 2003, S. 9

¹² An dieser Stelle ist auch Kritik an dem Begriff „Investitionen“, wie er von der öffentlichen Hand verwendet wird, zu üben. Als Investition gelten hier bereits größere einmalige Ausgaben. Vgl. auch Kap. 2.1.1.1

¹³ DIfU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2000-2009, 2002 und DIfU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020, 2008

Bedarf für Sach- und Finanzinvestitionen [nur Neu- und Ersatzinvestitionen] bei 69 Mrd. € bzw. 47 Mrd. € liegt.¹⁴ Hierbei ist der im vorigen Absatz angesprochene Investitionsstau nahezu unberücksichtigt, da sich die Bedarfsprognose nur auf den Vermögenshaushalt bezieht und damit auf den tatsächlichen Ausgaben vergangener Jahre beruht (kameralistisch abgegrenzt). D. h., nicht getätigte Instandsetzungen fehlen in dieser Prognose. Des Weiteren führen nicht getätigte Instandhaltungen, die im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen wären, ebenfalls zu einem erhöhten Instandsetzungsbedarf, der hier nicht berücksichtigt wurde. In der neueren Studie wird zwar proklamiert, auch den Nachholbedarf zu berücksichtigen, dies muss aber anhand des erläuterten Berechnungsansatzes und der ermittelten Größenordnung (in den NBL 25 % und in den ABL nur 6 % des Gesamtbedarfs)¹⁵ im Vergleich zu den oben auf dieser Seite genannten Zahlen stark in Zweifel gezogen werden. Auf Grund der untersuchten Teilbereiche ist diese Studie dennoch sehr wertvoll für die Zwecke des Relevanznachweises. Auf Grundlage der DIFU-Studien ergibt sich, dass auf Baumaßnahmen ca. 75 % des Gesamtbedarfs an Sach- und Finanzinvestitionen entfallen. Der Bereich Hochbau macht etwa ein Drittel der Investitionen für Baumaßnahmen aus. Hiervon wiederum sind etwa 10 % (entspricht 3 % aller Baumaßnahmen) reine Verwaltungsbauten.¹⁶ Dies allein waren bereits 19 Mrd. € Investitionsbedarf im Zeitraum 2000-2009 bzw. sind 20 Mrd. € für die Jahre 2006 bis 2020.¹⁷ Diese Summen sind für den Bereich Bürobauten/-räume aus mehreren Gründen zu niedrig geschätzt. Zum Einen sind büroähnliche Räume/Bauten in allen Bereichen kommunaler administrativer Aufgabenerfüllung zu finden und nicht nur in der zentralen Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Zum Zweiten werden durch die gewählten Ansätze der zukünftigen Entwicklung der Verwaltungsbeschäftigten und eines idealtypischen durchschnittlichen Gebäudealters unter Zugrundelegung ordnungsgemäßer Instandhaltung die „Hypotheken“ aus unterlassenen

¹⁴ DIFU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2000-2009, 2002, S. 14, DIFU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020, 2008, S. 19. In der neueren Studie wurden die Finanzinvestitionen und der kommunale Wohnungsbau nicht mehr berücksichtigt.

¹⁵ DIFU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020, 2008, S. 21. Auf S. 24 wird der kumulierte kommunale Investitionsstau im Jahr 2005 mit lediglich ca. 65 Mrd. € angegeben. Dies entspricht nicht einmal 8 % der ADI-Schätzung für die Kommunen.

¹⁶ Vgl. DIFU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2000-2009, 2002, S. 14 f

¹⁷ Vgl. DIFU (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020, 2008, S. 20

Instandhaltungen und Instandsetzungen sowie dem weiteren Verfall in den Studien kaum berücksichtigt.

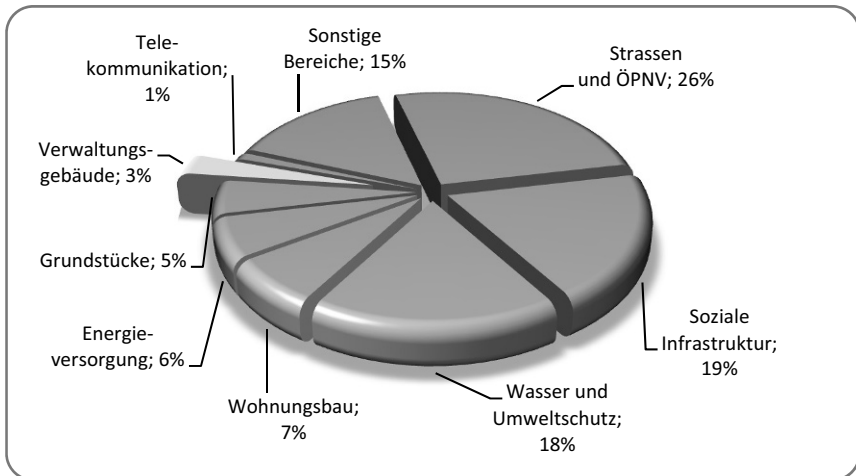


Abb. 1 Kommunalen Investitionsbedarf für Baumaßnahmen 2000-2009 nach Bereichen, Quelle Difu¹⁸, eigene Darstellung

Des Weiteren ergibt sich für die Beurteilung der Relevanz einzelner kommunaler Aufgabenbereiche aus der kameralistischen Unterteilung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt (vgl. 2.1.1) ein erhebliches Ungleichgewicht, wenn diese lediglich auf Grundlage des Investitionsbedarfs getätigt wird. Bei Verwaltungsbauten fallen nur 10 % bis 30 % der Total Lifecycle Cost (TLC) als „Investitionen“ an; der überwiegende Teil sind Bewirtschaftungskosten.¹⁹ Bei Verkehrsflächen kehrt sich dieses Verhältnis fast ins Gegenteil.

Damit wird deutlich, dass der Bereich Verwaltungsbau nicht nur als pars pro toto steht, sondern für sich selbst genommen bereits erhebliches Gewicht hat. Aus diesem Grund ist der Verwaltungsbau zur Entwicklung des

¹⁸ Für 2006 bis 2020 wurden die Bereiche teilweise anders abgegrenzt: Straßen 23 %, ÖPNV 5 %, Soziale Infrastruktur: Krankenhäuser 4 %, Schulen 10 %, Sportstätten 5 %, Trinkwasser 4 %, Abwasser 8 %, Wohnungsbau entfällt, Energieversorgung siehe Sonstiges, Grundstücke 6 %, Verwaltungsgebäude 3 %, Telekommunikation siehe Sonstiges, Sonstiges 32 %. Difu (Hrsg.), kommunaler Investitionsbedarf 2006-2020, 2008, S. 21

¹⁹ Vgl. GEFMA, FM in Deutschland, 1997, S. 10