



Das System der internen Kontrollen bei öffentlich-privaten Partnerschaften am Beispiel des Schülerheims Fürstenburg

Prüfbericht

**Prüferinnen:
Elena Eccher und Irmgard Prader**

Bozen, im August 2018

Anschrift / Indirizzo

Prüfstelle / Organismo di valutazione
39100 Bozen – Bolzano, Freiheitsstraße 66 – Corso Libertà
Tel.: 0471 402 212
Fax: 0471 260 114
E-Mail: pruefstelle@landtag-bz.org
organismodivalutazione@consiglio-bz.org
PEC: pruefstelle.organismovalutazione@pec.prov-bz.org
Internet: www.landtag-bz.org/de/pruefstelle.asp
www.consiglio-bz.org/it/organismo-di-valutazione.asp



INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| I. Normativer Kontext und Ziel der Erhebung | 4 |
| II. Begründung und Gegenstand der Erhebung..... | 4 |
| III. Einführung zur öffentlich-privaten Partnerschaft..... | 6 |
| IV. Methodischer Ansatz | 12 |
| V. Projektbeschreibung..... | 13 |
| VI. Sachverhaltsdarstellung und Analyse..... | 16 |
| VII. Empfehlungen | 29 |
| VIII.Schlussfolgerungen..... | 32 |

I. Normativer Kontext und Ziel der Erhebung

Gemäß Art. 24 Abs. 1 Buchstabe a) des LG Nr. 10/1992 überwacht die Prüfstelle die Funktionsweise des Systems der internen Kontrollen (im Folgenden IKS genannt) innerhalb der Landesverwaltung. Ein IKS umfasst alle Überwachungsmaßnahmen, die unmittelbar oder mittelbar mit den Arbeits- und Betriebsabläufen zusammenhängen und sowohl von den Führungskräften als auch von den Mitarbeitenden durchgeführt werden. Ziel ist es, die Arbeitsabläufe zu überwachen sowie die damit verbundenen Risiken aufzuzeigen und zu managen. In öffentlichen Institutionen dient das IKS insbesondere dem Schutz der öffentlichen Ressourcen sowie der Feststellung bzw. Vermeidung von Missbräuchen und Fehlern bei der Verwendung öffentlicher Mittel.¹ Insbesondere dient das IKS dem Schutz des Vermögens vor Verlust, Misswirtschaft oder Schäden – dieser Aspekt ist bei Liegenschaften besonders wichtig.

Die Prüfung ist Gegenstand des Jahresarbeitsprogramms 2018 der Prüfstelle.

Sinn und Zweck der Erhebung ist es, durch eine eingehende Prüfung einen Bericht über den Entwicklungsstand des IKS bei der Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaftsprojekten (im Folgenden kurz: ÖPP) durch die Landesverwaltung am Beispiel des Schülerheims Fürstenburg auszuarbeiten und – sofern notwendig und sinnvoll – Verbesserungsvorschläge zu formulieren.

II. Begründung und Gegenstand der Erhebung

Weltweit stehen die öffentlichen Finanzen zunehmend unter Druck. Die Rechtsvorschriften im Bereich der konventionellen öffentlichen Aufträge werden immer komplexer und erschweren eine rechtzeitige und effiziente Umsetzung öffentlicher Investitionen im Infrastrukturbereich. Die öffentlichen Verwaltungen suchen daher seit etwa 20 Jahren nach alternativen Finanzierungsmodellen. Vorrangige Ziele bleiben in diesem Zusammenhang die termingerechte, nachhaltige und lebenszyklusorientierte Realisierung und der Betrieb hochwertiger Immobilien unter Einhaltung der Finanzplanung. Die reinen Baukosten machen nämlich nur einen kleinen Teil der Gesamtinvestition aus; gleichzeitig müssen die Instandhaltung und der Betrieb der Gebäude zwangsläufig bis ins letzte Detail geplant werden.

¹ Zum Thema siehe auch den Bericht der Prüfstelle vom Oktober 2015 *Das System der internen Kontrollen in der Landesverwaltung*.

Die Europäische Kommission hat diese Herausforderung in ihrer Wachstumsstrategie „Europa 2020“² angenommen und dem öffentlichen Auftragswesen und insbesondere den Konzessionsverträgen eine zentrale Rolle eingeräumt. Infolgedessen wurden 2014 neue EU-Richtlinien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe erlassen.³ Auch im Europäischen Investitionsplan – dem so genannten Juncker-Plan – wird ein modernes und effizientes Vergabeverfahren als strategisches Instrument definiert.

ÖPP-Projekte zielen auf eine langfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor ab, von der Planung und dem Bau bis hin zum langfristigen Betrieb des Objektes durch das Privatunternehmen. Die Übertragung des Risikos vom öffentlichen auf den privaten Sektor ist ein charakteristisches Merkmal dieser Vergabeform.⁴ Daher müssen die Risiken von beiden Partnern umfassend und zeitnah identifiziert und bewertet werden und durch ein Risikomanagementsystem in ihren Auswirkungen begrenzt werden. Dies erfordert ein hoch effizientes internes Kontrollsystem.

Aus diesen Gründen wurde beschlossen, das jüngste ÖPP-Projekt der Landesverwaltung, nämlich das Schülerheim Fürstenburg, einer Prüfung zu unterziehen.

Bisher wurden die folgenden vier Projekte von der Landesverwaltung und ihren abhängigen Körperschaften mit privaten Partnern in Form von ÖPP durchgeführt:

- Rittner Seilbahn (Inbetriebnahme: 31. Mai 2009): Südtiroler Transportstrukturen AG in Zusammenarbeit mit der Leitner AG
- Hospital Parking: Südtiroler Sanitätsbetrieb in Zusammenarbeit mit der SEAB AG und anderen Privatpartnern
- Großwäscherei WABES GmbH in Pfatten (Betriebsbeginn im Frühjahr 2016): Südtiroler Sanitätsbetrieb in Zusammenarbeit mit der Haas GmbH
- Schülerheim Fürstenburg (Übergabe und Inbetriebnahme 1. September 2016): Autonome Provinz Bozen-Südtirol in Zusammenarbeit mit der Fürstenburg GmbH.

² Mitteilung der Europäischen Kommission KOM (2010) 2020 vom 3. März 2010 „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“

³ Die Richtlinien 2014/23/EU (Konzessionsvergabe), 2014/24/EU (Öffentliche Auftragsvergabe im Allgemeinen) und 2014/25/EU (Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste)

⁴ Für mehr Details zu diesem Aspekt siehe S. 6 und 7.

III. Einführung zur öffentlich-privaten Partnerschaft

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP oder auch PPP vom Englischen *Public Private Partnership*) haben sich seit 1990 international als tragfähige Alternative zum herkömmlichen öffentlichen Vergabeverfahren bewährt. Der nach Wert wichtigste europäische Markt für ÖPP ist das Vereinigte Königreich (53 %), gefolgt von Frankreich, Deutschland, Spanien und Portugal.⁵ Um den Einsatz der ÖPP zu fördern und um Unterstützung bei deren Umsetzung zu bieten, hat die Europäische Investitionsbank 2008 das EPEC (European PPP Expertise Centre – Europäisches PPP-Kompetenzzentrum) gegründet.

ÖPP kommen vorwiegend beim Bau und Betrieb öffentlicher Infrastruktur zum Einsatz. So wurden laut EPEC die meisten Projekte in der Europäischen Union seit 1990 sowohl wert- als auch volumenmäßig in den Bereichen Verkehr und Transport, Gesundheitswesen und Bildung durchgeführt.⁶

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert öffentlich-private Partnerschaften als langfristige vertragliche Vereinbarungen zwischen der Regierung und einem privaten Partner, wobei dieser öffentliche Dienstleistungen unter Nutzung eines Anlagekapitals erbringt und finanziert und die damit verbundenen Risiken teilt.⁷

ÖPP zeichnen sich durch die folgenden Grundprinzipien aus:⁸

- **Die Risikoteilung bzw. die Übertragung des Risikos auf den privaten Partner:** Die genaue Verteilung der Risiken zwischen den Partnern erfolgt nach dem Partnerschaftsmodell oder von Fall zu Fall, je nach der Fähigkeit der betroffenen Partner, die Risiken zu bewerten, zu kontrollieren und zu managen.

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen zwei Formen von Partnerschaftsmodellen:⁹

- ÖPP auf Vertragsbasis
- institutionalisierte ÖPP

Bei der ÖPP auf Vertragsbasis basiert die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Partner ausschließlich auf vertraglichen Verbindungen, auf deren Grundlage der Konzessionsgeber den Konzessionär mit der Planung, Finanzierung, Ausführung, Erneuerung oder Nutzung eines Bauwerkes oder der Bereitstellung einer Dienstleistung beauftragt. Je

⁵ Rechnungshof, vereinigte Sektionen mit Kontrollfunktion, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2017* (Bericht zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen 2017), S. 266.

⁶ EPEC, <http://data.eib.org/epec>.

⁷ OECD, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships*, 2012

⁸ Europäische Kommission, Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel, 2004, S. 3.

⁹ Siehe Grünbuch, S. 9 ff.

nach Vertragsart wird zwischen der klassischen öffentlichen Beschaffung und der Konzession unterschieden. Bei der Konzession tritt der private Partner an die Stelle des öffentlichen Partners und stellt der Gemeinschaft ein Bauwerk und/oder eine Dienstleistung unter der Aufsicht des öffentlichen Partners zur Verfügung.

Bei den ÖPP auf Privatinitiative, wie z. B. jener für das Schülerheim Fürstenburg, ist es der private Partner, der die Initiative zur Einleitung eines Vorhabens ergreift. Solche Partnerschaftsmodelle haben in Großbritannien eine lange Tradition und sind als PFI (Private Finanzinitiativen) bekannt. Der Privatpartner erstellt auf Wunsch der Verwaltung oder aus eigener Initiative einen detaillierten Vorschlag für ein innovatives Projekt unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz. Meistens handelt es sich dabei um den Bau und Betrieb einer Infrastruktur (z. B. Parkplatz, Gefängnis, Schule, Krankenhaus). Sobald sich die Vergabestelle für einen konkreten Projektvorschlag entschieden hat, wird ein Verfahren zur Auswahl des Auftragnehmers eingeleitet, an dem sich alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer beteiligen können. Bei den ÖPP auf privater Initiative baut der private Partner anstelle der öffentlichen Körperschaft eine Infrastruktur und übernimmt auch deren Betrieb, wofür er von der öffentlichen Körperschaft regelmäßig bezahlt wird. Im Mittelpunkt der Partnerschaft steht ein Konzessionsvertrag, der unter anderem eine Risikomatrix enthält.

Laut dem oben genannten Grünbuch der Europäischen Kommission setzen Projekte im Rahmen einer institutionalisierten ÖPP die Gründung einer Einheit voraus, deren gemeinsame Inhaber der öffentliche und der private Partner sind. Diese Einheit wird entweder neu gegründet oder durch den Erwerb von Anteilen an einer bestehenden öffentlichen Gesellschaft durch den privaten Partner geschaffen.

Das Modell der institutionalisierten ÖPP wird an dieser Stelle nicht näher erörtert, da es auf das hier untersuchte Fallbeispiel nicht zutrifft.

Bei Bauvorhaben lassen sich die Risiken in die folgenden drei Gruppen einteilen: ¹⁰

Baurisiko:

Zu dieser Kategorie gehören unter anderem das Planungsrisiko, das Risiko der Ausführung einer nicht projektkonformen Arbeit, das Risiko eines Anstiegs der Kosten für Produktionsfaktoren, das Risiko einer falschen Einschätzung von Kosten und Bauzeiten, das

¹⁰ Siehe auch: staatliche Antikorruptionsbehörde ANAC: Leitlinie Nr. 9 zur Durchführung des gesetzvertretenden Dekrets vom 18. April 2016 Nr. 50 betreffend "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato" (Überwachung der Tätigkeit des Wirtschaftsteilnehmers durch den Auftraggeber bei Verträgen über öffentlich-private Partnerschaften), S. 5 ff.

PriceWaterhouse Coopers, Freshfields, Bruckhaus, Deringer, Bauhaus-Universität Weimar: PPP im öffentlichen Hochbau, Band III Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, August 2003, Anhang S. 32 ff.

Risiko einer Vertragsverletzung durch Lieferanten und Subunternehmer, das Risiko der Unzuverlässigkeit und Unzulänglichkeit der eingesetzten Technologie.

Nachfragerisiko:

Das Nachfragerisiko betrifft die Phase der Führung des Objektes, welche eine Besonderheit der Konzession und gleichzeitig der wichtigste Unterschied zur klassischen Vergabe darstellt. Dieses Risiko ist Teil des allgemeinen wirtschaftlichen Risikos und umfasst die Gefahr eines Rückgangs der Marktnachfrage sowie der spezifischen Nachfrage aufgrund eines vorteilhafteren Angebots anderer Wirtschaftsteilnehmer.

Verfügbarkeitsrisiko:

Dieses umfasst die speziellen Risiken der außerplanmäßigen Wartung, der mangelnden Performance, oder der teilweisen oder vollständigen Nichtverfügbarkeit der zu errichtenden Struktur.

Damit von einem ÖPP-Projekt im Sinne der EU-Richtlinie 2014/23 („Über die Konzessionsvergabe“) die Rede sein kann, muss das operative Risiko überwiegend auf den privaten Partner übertragen werden¹¹. Zahlreiche Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Union und des Staatsrates¹² bestätigen diesen Ansatz.

Es ist Aufgabe der Vergabestelle, die Risiken im Rahmen der Risikomatrix auch mit Hilfe digitaler Simulationsmodelle zu identifizieren und zu bewerten und sie ganz oder teilweise jenem Partner zuzuordnen, der in der Lage ist, sie bestmöglich zu kontrollieren und zu managen.

Die Risikomatrix bildet die Grundlage für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und für die Bewertung der Angebote. Gleichzeitig ist sie ein integraler Bestandteil des Partnerschaftsvertrages (siehe unten), so dass im Vertrag die Risikoallokation klar angegeben ist.

¹¹ Richtlinie 2014/23/EU, Artikel 5

¹² Dazu siehe auch: G. F. Cartei: Rischio operativo, equilibrio economico-finanziario e disciplina delle sopravvenienze, in: G. F. Cartei, M. Ricchi: Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico-Privato, Editoriale Scientifica, 2015, S. 23 ff., sowie: Staatliche Antikorruptionsbehörde ANAC: Leitlinie Nr. 9, S. 6

In folgenden Fällen ist davon auszugehen, dass keine Risikoübertragung stattgefunden hat:

- wenn die Beträge für die Realisierung eines Bauvorhabens an den privaten Partner gezahlt werden, ohne den Baufortschritt zu überprüfen, oder wenn die öffentliche Verwaltung Mehrkosten unabhängig von den Gründen, aus denen sie entstanden sind, übernimmt;
 - wenn die Vergütungen – im Falle von Dienstleistungen – vom Umfang der erbrachten Dienstleistungen und von den vorgegebenen Qualitätsanforderungen unabhängig sind oder wenn im Vertrag keine Pönale vorgesehen ist;
 - wenn der Auftraggeber dem privaten Konzessionär unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage der Endverbraucher eine Vergütung gewährt oder die Nachfrage unterschätzt.
- **Teilfinanzierung des Vorhabens durch Privatunternehmen unter Einhaltung der Bedingung des wirtschaftlichen und finanziellen Gleichgewichts über die gesamte Laufzeit der Konzession:** Das Gleichgewicht ist erreicht, wenn „die aus den Vertragserlösen resultierenden Cashflows die Cashflows abdecken, die sich aus den für die Erfüllung des Vertrags zulässigen Kosten ergeben, einschließlich derjenigen, die sich auf die Abschreibung des Nettoinvestitionskapitals und auf die daraus resultierende Rendite zu einem Satz beziehen, der für die Zahlung der Steuern als angemessen definiert werden kann“.¹³

Für die Bestimmung des Gleichgewichts sind folgende Indikatoren aussagekräftig:

- Internal Rate of Return – IRR (Interne Rendite)
- Net Present Value – NPV (Barwert)
- Debt Service Cover Ratio – DSCR (Schuldendienstdeckungsgrad)
- Loan Life Cover Ratio – LLCR (Deckungsgrad der Kreditlaufzeit, berechnet auf Basis der Restlaufzeit der Schulden)

All diese Indikatoren sind im Wirtschafts- und Finanzplan (im Folgenden kurz: WFP) definiert, der ein strategisch wichtiger, integraler Bestandteil des Partnerschaftsvertrages ist. Der Partnerschaftsvertrag muss zeitgleich mit dem Finanzierungsvertrag abgeschlossen werden, um das finanzielle Gleichgewicht zu gewährleisten. Wenn eine Revision des

¹³ Siehe: Leitlinie Nr. 9, S. 8

Wirtschafts- und Finanzplans erforderlich ist, kann diese nicht teilweise erfolgen, sondern muss alle Indikatoren umfassen.

- **Partnerschaftsvertrag über die langfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Partner:** Der Vertrag ist das wichtigste Instrument für die rechtzeitige und qualitativ hochwertige Umsetzung des Projekts, für die korrekte Verteilung der Risiken sowie für die finanzielle Sicherheit (Festlegung der Honorare für erbrachte Dienstleistungen und Vermeidung möglicher nachträglicher Finanzumbuchungen). Von entscheidender Bedeutung sind daher der Wortlaut der Vertragsklauseln ebenso wie die Festlegung der Leistungsniveaus und der Mindestinhalt des Vertrages, so wie er in Artikel 182 Absatz 2 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 50/2016 und in der oben genannten ANAC-Leitlinie Nr. 9 festgelegt ist.
- **Die Entwicklung der Rolle der öffentlichen Verwaltung vom direkten Akteur hin zum Organisator, Regulator und Controller, der auch mit Hilfe digitaler Systeme agiert.** Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die Festlegung von Zielen im Einklang mit dem öffentlichen Interesse, der Qualität der angebotenen Dienstleistungen und/oder der Preispolitik und überwacht die Erreichung dieser Ziele. Um dieser Rolle gerecht zu werden, ist es notwendig, eine Arbeitsstruktur zu schaffen, die Produktionsabläufe, Nachfrage und Produktqualität überwacht.¹⁴ In der oben erwähnten ANAC-Leitlinie ist die Übermittlung elektronischer Informationsflüsse von Seiten des privaten Partners vorgesehen, um eine effiziente und wirksame Aufsicht zu gewährleisten.

Grundlegend für die Entwicklung von ÖPP-Projekten in Italien waren das Merloni-ter-Gesetz (Gesetz vom 18. November 1998 Nr. 415), das mit der Figur des Projektträgers erstmals eine neue Form der Auswahl des Vertragspartners vorsieht, der mit gesetzesvertretendem Dekret Nr. 152/2008 überarbeitete Artikel 153 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 163/2006 (Vergabekodex), die Entscheidung der Aufsichtsbehörde für öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferverträge AVCP Nr. 1 vom 14. Januar 2009 (Leitlinien für die Projektfinanzierung nach Inkrafttreten der so genannten „Dritten Korrektur“), die im Jahr 2011 eingeführten Innovationen, die im Folgenden näher erörtert werden, die Entscheidung der ANAC Nr. 10 vom 23. September 2015 (Leitlinien für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungskonzessionen gemäß Artikel 153 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 163 vom 12. April 2006) und zuletzt das gesetzesvertretende Dekret Nr. 50/2016 (Neuer Vergabekodex), Teil IV, Titel I, sowie der ANAC-Beschluss Nr. 318 vom 28. März 2018 (Leitlinie Nr. 9 zur Durchführung des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 50 vom 18.

¹⁴ Dazu siehe auch: D. Di Fausto, N. Martinelli, La Governance dei Servizi: La rivoluzione della gestione dei flussi informativi per la mitigazione dei rischi e l'attrattività finanziaria nelle concessioni, in: G. F. Cartei, M. Ricchi, S. 519 ff.

April 2016 „Überwachung der Tätigkeit des Wirtschaftsteilnehmers durch den Auftraggeber bei Verträgen über öffentlich-private Partnerschaften“).

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Änderungen des Vergabekodexes, der zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projekts Fürstenburg in Kraft war, nämlich das gesetzesvertretende Dekret Nr. 163/2006.

Insbesondere durch das gesetzesvertretende Dekret Nr. 152/2008 wurde in Artikel 153 des Vergabekodexes die Möglichkeit für private Unternehmen eingeführt, Vorschläge in Form von Projektfinanzierungen für Arbeiten, die in das Dreijahresprogramm oder in das Jahresverzeichnis aufgenommen wurden, vorzulegen.

Mit dem Gesetz Nr. 70/2011 wurde Artikel 153 Absatz 19 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 163/2006 erneut dahingehend abgeändert, dass private Betreiber den öffentlichen Auftraggebern Vorschläge für die Ausführung öffentlicher oder gemeinnütziger Bauvorhaben, die nicht im Dreijahresplan enthalten sind, unterbreiten können. Dem Vorschlag sind ein Vorprojekt, ein Vereinbarungsentwurf sowie ein Wirtschafts- und Finanzplan beizufügen.

Innerhalb von drei Monaten nach ihrer Einreichung prüft die öffentliche Verwaltung, ob und inwiefern der Vorschlag im öffentlichen Interesse liegt.

Wird der Antrag positiv beschieden, wird das Bauvorhaben in den Dreijahresplan aufgenommen, wobei das in Artikel 97 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 163/2006 vorgesehene Genehmigungsverfahren eingeleitet wird.

Der Auftraggeber schreibt anschließend die Arbeiten auf der Grundlage des genehmigten und gegebenenfalls überarbeiteten Vorprojektes aus und fordert den Projektträger dazu auf, sich an der Ausschreibung zu beteiligen.

Der Projektträger hat Anrecht auf die Zuschlagserteilung unter den gleichen Bedingungen wie der Bestbietende. In diesem Fall erstattet der öffentliche Auftraggeber dem Bestbietenden auf Kosten des Projektträgers die für die Teilnahme an der Ausschreibung bestrittenen Kosten im Höchstausmaß von 2,5 Prozent des Investitionswertes.

IV. Methodischer Ansatz

Aus methodischer Sicht wurde es als sinnvoll erachtet, eine umfassende Einzelfallprüfung durchzuführen. Auf der Grundlage der umfangreichen Literatur zu diesem Thema, insbesondere im angelsächsischen Raum, wurde eine Liste der zu behandelnden Punkte erstellt, die als Grundlage für den Prüfbericht diente. Die Liste basiert auf dem COSO-Modell (Committee of Sponsoring Organisation of the Treadway Commission), dem am häufigsten verwendeten Bezugsrahmen für die Einrichtung und Überprüfung interner Kontrollsysteme. Alle fünf Komponenten des IKS, die miteinander verbunden sind, wurden anschließend systematisch analysiert:

- Kontrollumfeld,
- Risikobeurteilung,
- Kontrolltätigkeit,
- Information und Kommunikation,
- Überwachung.

Berücksichtigt wurde ebenfalls die INTOSAI-Richtlinie¹⁵ 5240 über das beste Vorgehen bei der Risikoprüfung von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP), die auf dem 18. INTOSAI-Kongress 2004 in Budapest verabschiedet wurde.

Von der Methode her entschied man sich für eine Mischform aus umfassendem Aktenstudium sowie gezielten Experteninterviews.

Die im Vorfeld geführten Interviews mit dem Direktor der Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge (im Folgenden kurz „Vergabeagentur“) sowie mit seinem Vorgänger, dem derzeitigen Direktor des Ressorts italienische Kultur, Wohnungsbau, Hochbau und Vermögen, waren für eine erste Einführung in das Thema von grundlegender Bedeutung.

Die Aktenprüfung fokussierte sich im Wesentlichen auf die Beschlüsse der Landesregierung, die Partnerschaftsvereinbarung, die Ausschreibungsunterlagen sowie eine ganze Reihe von zusätzlichen Dokumenten, die nach und nach, je nach Bedarf, bei der Vergabeagentur und dem Amt Hochbau West eingeholt wurden.

Nach Abschluss dieser Phase wurden ausführliche Interviews mit dem Direktor des Ressorts italienische Kultur, Wohnungsbau, Hochbau und Vermögen, der Direktorin des Amtes Hochbau West, die gleichzeitig auch geschäftsführende Direktorin der Abteilung Hochbau und technischer Dienst ist, und der Direktorin der Fachschule für Land- und Forstwirtschaft Fürstentum geführt.

¹⁵ Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) ist die Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, d. h. der Rechnungshöfe und ähnlicher Einrichtungen der verschiedenen Staaten.

V. Projektbeschreibung

Um das Verständnis des Projekts zu erleichtern, sollen drei wesentliche Passagen der Partnerschaftsvereinbarung vorweggenommen werden.

Artikel 3: Vertragsgegenstand

3.4 Mit diesem Projekt beabsichtigen Konzessionsgeber und Konzessionär, eine ausreichende und angemessene Unterbringungsmöglichkeit für die Schülerinnen und Schüler in Burgeis zur Verfügung zu stellen. Insbesondere beauftragt der Konzessionsgeber ausschließlich den Konzessionär mit:

- a) der Räumung und Erschließung des Grundstücks,
- b) der Einreichplanung und der Ausführungsplanung des Bauvorhabens,
- c) der fachgerechten Ausführung der Arbeiten und der termingerechten Übergabe des Bauobjektes,
- d) der ordentlichen und außerordentlichen Instandhaltung des Bauobjektes nach dessen Fertigstellung und Abnahmeprüfung,
- e) der Sicherstellung von Funktionalität, Ausstattung und Qualität des Bauobjektes einschließlich des Betriebes nach der Fertigstellung und Abnahmeprüfung,
- f) der Übernahme der wirtschaftlichen Führung des Schülerheimes während der Schließungsperiode vom 1. Juli bis 31. August (mit Ausnahme des Übergabjahres) auch durch Vermietung an Dritte,
- g) der Erbringung von Dienstleistungen während der gesamten Betriebsphase,
- h) der Durchführung des Projekts in einer Form, die mit den sozialen Erfordernissen und den Vorschriften im Bereich des Arbeitsschutzes vereinbar ist.

3.5 Ziel ist die sichere, effiziente, zeitnahe und termingerechte Erbringung von Bau- und Betriebsleistungen sowie die Optimierung der Kosten und Einsparungen unter Einhaltung der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen sowie der Vorgaben der Verwaltungsbehörden.

Artikel 4: Konzessionsdauer

4.1 Die Konzession hat eine maximale Laufzeit von 273 Monaten und 10 Tagen mit Beginn ab Unterzeichnung der Vereinbarung. Davon entfallen jeweils höchstens sechs Monate auf die Planungs- und Genehmigungsphase, 15 Monate und 10 Tage auf die Bauarbeiten und 252 Monate auf die Führung ab Ausstellung der Benutzungsgenehmigung, wobei die Gesamtlaufzeit der Konzession auf keinen Fall 273 Monate und 10 Tage überschreiten darf.

Im Folgenden wird die Projektgeschichte kurz zusammengefasst:¹⁶

- | | |
|--------------|---|
| Seit 1883 | ist die Fürstenburg, eine Burg mit mehr als siebenhundert Jahren Geschichte, im Besitz des Benediktinerstiftes Marienberg, das sich in unmittelbarer Nähe der Fürstenburg befindet. |
| Seit 1952 | ist die Fürstenburg Sitz der Fachschule für Land- und Forstwirtschaft und des dazugehörigen Schülerheimes. Durch einen ständig zunehmenden Schülerzustrom aus ganz Südtirol wird die Errichtung eines zweiten Gebäudes unumgänglich. |
| 19.04.2010 | Aus dem Sitzungsprotokoll der Landesregierung geht die Genehmigung des Raumprogramms für das neue Schülerheim hervor. Der Bau des Schülerheimes wird allerdings zu diesem Zeitpunkt nicht in die Dreijahresplanung aufgenommen. |
| 24.12.2012 | Die beiden Projektträger Wohnbau GmbH aus Latsch und Veba Invest GmbH aus Meran stellen ihren Vorschlag erstmals vor. |
| 27.12.2012 | Aus dem Sitzungsprotokoll gleichen Datums geht hervor, dass die Landesregierung ihr Interesse am vorgelegten Angebot bekundet und die Vergabeagentur damit beauftragt hat, das Angebot genau zu prüfen und das entsprechende Verfahren einzuleiten. |
| Februar 2013 | Es findet eine erste interne Überprüfung durch das Amt Hochbau West statt. Dieses schlägt einige Änderungen vor. |
| 26.04.2013 | Der Projektträger reicht die endgültige Version des Vorprojektes ein. |
| 13.05.2013 | Die Abteilung Hochbau und technischer Dienst gibt ein positives technisches Gutachten ab. |
| 25.07.2013 | Die Vergabeagentur nimmt Stellung und fordert einige Änderungen am vom Projektträger vorgelegten Vereinbarungsentwurf. |

¹⁶ Siehe auch: Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Ressort italienische Kultur, Wohnungsbau, Hochbau und Vermögen: PPP-Projekt Schülerheim Fürstenburg, Erfahrungsbericht über eine öffentlich-private Partnerschaft

- 09.10.2013 Die endgültige Fassung der Vereinbarung, die in Übereinstimmung mit den Richtlinien der Vergabeagentur überarbeitet und umformuliert wurde, wird mit den erforderlichen zusätzlichen Unterlagen eingereicht.
- 11.10.2013 Der eingereichte Vorschlag wird aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht positiv bewertet.
- 11.10.2013 Der Direktor der Vergabeagentur ersucht die Landesregierung um Ernennung des einzigen Verfahrensverantwortlichen und um Ermächtigung zur Ausschreibung des Vergabeverfahrens.
- 09.12.2013 Mit Beschluss Nr. 1856 erteilt die Landesregierung die Ermächtigung zur Ausschreibung des Vergabeverfahrens und genehmigt die Konzessionsvereinbarung für den Bau und Betrieb des Schülerheimes Fürstenburg.
- 23.12.2013 Die Ausschreibung wird veröffentlicht.
- 20.11.2014 Wegen nicht behebbaren Mängel im einzigen eingereichten Angebot wird der Zuschlag nicht erteilt.
- Dezember 2014 Verhandlungsverfahren („SUA 045/2014 PPP Fürstenburg BIS“).
- 21.01.2015 Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens wird der Zuschlag endgültig erteilt.
- 03.04.2015 Die Projektgesellschaft Fürstenburg GmbH wird gegründet.
- 18.05.2015 Die Konzessionsvereinbarung für den Bau und den Betrieb des Schülerheimes wird unterzeichnet.
- 24.06.2015 Die Bauarbeiten beginnen: In der Vereinbarung ist eine Bauzeit von 440 Tagen vorgesehen.
- 02.07.2015 Der Vertrag über die Übereignung der Grundparzelle 176/5, Katastralgemeinde Burgeis, an die Autonome Provinz Bozen-Südtirol wird unterzeichnet.
- 30.06.2016 Die Arbeiten werden abgeschlossen.
- 01.09.2016 Das Schülerheim wird übergeben und in Betrieb genommen.
- 05.09.2016 Die Schülerinnen und Schüler ziehen rechtzeitig zum Schulbeginn in das Schülerheim ein.

Das Projekt umfasste die Errichtung eines Gebäudes mit einem Bauvolumen von 12.538 m³ auf vier Etagen, mit 103 Betten, einer Mensa, vier Labors für die Schule, einem Computerraum und Nebenräumen auf einer Fläche von 3.588 m².

Der Gesamtwert der Investition betrug 10.475.000 Euro – das Land steuerte 4.237.200 Euro (zuzüglich Mehrwertsteuer) bei.

Ab Inbetriebnahme des Schülerheims verpflichtete sich das Land dazu, der Projektgesellschaft eine jährliche Dienstleistungsgebühr sowie ein jährliches Verfügbarkeitsentgelt gemäß dem Wirtschafts- und Finanzplan zu zahlen.

VI. Sachverhaltsdarstellung und Analyse

1. Kontrollumfeld

Das Kontrollumfeld bestimmt die Einstellung innerhalb der Organisation und beeinflusst das Bewusstsein für die Bedeutung von Kontrollen bei den Mitarbeitern. Wesentliche Elemente des Kontrollumfelds sind: persönliche und berufliche Integrität und Ethos; das Engagement für den Erwerb von Fachkompetenz; die Aufsichtstätigkeit des Weisungsorgans; die Struktur der Organisation und die Organisationskultur; die Zuweisung von Führungsbefugnissen und -verantwortlichkeiten.

In einer ÖPP steht die Integrität im Mittelpunkt der gemeinsamen Aktion, obwohl die Interessen der Partner möglicherweise voneinander abweichen. Die Wahrung eines Geistes der Partnerschaft und der uneingeschränkten Zusammenarbeit wird als wichtiges Instrument zur Schaffung von Vertrauen und Transparenz zwischen den Partnern angesehen.¹⁷ Die Vereinbarung zwischen der Landesverwaltung und der Projektgesellschaft Fürstenburg GmbH sieht daher die Verpflichtung der Partner vor, partizipativ und nach Treu und Glauben zusammenzuarbeiten und gegenseitige Unterstützung und Respekt zu gewährleisten. Die mit den Vertretern der Landesverwaltung geführten Interviews bestätigen, dass diese Verpflichtung auch bei der Umsetzung des Projekts bisher vollständig eingehalten wurde. Beide Seiten waren zudem bemüht, kontinuierlich zu kommunizieren und auftretende Probleme von Anfang an zu diskutieren, um dadurch Konflikte zu vermeiden.

Ein Pluspunkt, der in den Interviews hervorgehoben wurde, war die Aufmerksamkeit des privaten Partners für die Schaffung einer Einrichtung mit hohen Qualitätsstandards. Dies zeigte, dass das Interesse über den bloßen finanziellen Aspekt hinausging, und ermöglichte eine starke Beteiligung an der Verfolgung gemeinsamer Ziele und an der Aufteilung der Verantwortlichkeiten. Als weiteres Beispiel für diesen Ansatz ist anzumerken, dass der Proponent bereits im Zuge der Ausarbeitung des Vorschlags den Austausch mit der Leitung der Schule suchte, um den Bedürfnissen der Endnutzer Rechnung zu tragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Bereich sind mögliche Interessenkonflikte. Die leitenden Landesbeamten haben nach eigener Aussage wirksame Maßnahmen ergriffen, um solche Interessenkonflikte zu vermeiden: Die wichtigste davon war der Einbezug externer Mitglieder in die Ausschreibungskommissionen. Eine formelle, schriftlich dokumentierte Analyse fand jedoch – mit

¹⁷ Siehe zum Beispiel: 4ps, A guide to contract management for PFI and PPP projects, 2007, <http://archive.teachfind.com/ttv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf>

Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Erklärungen der Mitglieder der Fachkommissionen – nicht statt.¹⁸

ÖPP-Projekte zeichnen sich durch eine hohe Komplexität aus, welche die Fähigkeit erfordert, die herkömmlichen Methoden zur Bewertung von Investitionsprojekten differenziert anzuwenden. In der Anlaufphase der Ausschreibungsverfahren sind Machbarkeits-, Wirtschaftlichkeits-, Bankfähigkeits- und Nachhaltigkeitsprüfungen erforderlich. In der Betriebsphase hingegen dienen die wirtschaftlichen und finanziellen Bewertungen der Überwachung des Projektfortschritts sowie der Untermauerung möglicher Neugewichtungen oder Neuverhandlungen des Vertrages.¹⁹ Im Zuge des Verfahrens zur Bewertung des Vorschlags führte der Direktor der Vergabeagentur eine Analyse der Fähigkeiten und Fertigkeiten durch, die von den verschiedenen an der Festlegung und Durchführung des Projekts beteiligten Akteuren benötigt werden. Diese Analyse wurde jedoch nicht schriftlich dokumentiert und zu den Akten gelegt. Da die Vergabeagentur offensichtlich nicht über interne Ressourcen verfügte, die für die Durchführung der wirtschaftlichen und finanziellen Bewertungen qualifiziert wären, wurde beschlossen, externe Berater hinzuzuziehen. Insbesondere wurden in der Zeit vor Beginn des Verfahrens ein Auftrag für die rechtliche und steuerliche Beratung über das spezifische Projekt, ein Auftrag für die Beratung und Unterstützung bei Partnerschaftsprojekten und ein Auftrag für Unterstützungstätigkeiten bei der Ausarbeitung von Leitlinien für die Einreichung von ÖPP-Projekten erteilt. Die den Angeboten der Zuschlagsempfänger beigelegten Lebensläufe bezeugen die hohe Qualifikation der Beratungsteams, die auf das jeweilige Interessengebiet hoch spezialisiert sind.

Zugleich wurde für das Landespersonal, das sich mit der Bewertung des Vorschlags und anschließend des Angebots befasste, auf die Schulung im Bereich der ÖPP-Projekte großen Wert gelegt. Für das Team, das für die Umsetzungsphasen im Rahmen der Konfliktschlichtung verantwortlich war, fand hingegen keine Fachschulung zum Thema statt – im Übrigen sind bisher auch keine Konflikte aufgetreten.

Noch ein Aspekt sollte im Hinblick auf die gebotenen Chancen zur beruflichen Weiterentwicklung erwähnt werden: Aus den geführten Interviews ging hervor, dass die Techniker der Landesverwaltung im Laufe der Umsetzung des Projekts unter anderem die Gelegenheit hatten, die Arbeit eines international bekannten Architekten genau und kontinuierlich zu verfolgen.

Laut Ausschreibungsbedingungen stellten die berufliche Qualifikation und der Ausbildungsgrad der vom Konzessionär beauftragten Personen verbindliche Bestandteile des technischen Angebots dar.

¹⁸ Vgl. Artikel 84 Abs. 4 des gesetzvertretenden Dekretes Nr. 163/2006 (Vergabekodex), das zum Zeitpunkt der Vergabeverfahren in Kraft war.

¹⁹ Weiterführende Literatur: V. Vecchi, *Le analisi economico-finanziarie per la valutazione e gestione di progetti di PPP*, in G.F. Cartei, M. Ricchi, S. 391 ff.

Auch galt die Kompetenz der einzelnen Berufsbilder als Kriterium für die Punktevergabe bei der Bewertung der Angebote.

Die Landesregierung genehmigte als politisch-administratives Weisungsorgan das Vorprojekt, nahm es in die Landesplanung auf und übte die Aufsicht über die Entwicklung und Umsetzung des Vorhabens in Form regelmäßiger formeller und informeller Berichte der für das Verfahren verantwortlichen Beamten aus. Die Unterstützung des Vorhabens war also stets auf höchster politischer Ebene gewährleistet.

Die Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten der einzelnen Partner wurden in der Vereinbarung für jede Projektphase klar definiert. Gemäß den Ausschreibungsbedingungen enthielt das technische Angebot ein Organigramm mit Angabe der für die Erbringung der Dienstleistung vorgesehenen Organisationsstruktur und Berufsbilder, ihrer Verantwortlichkeiten und der Rollenverknüpfung. Als Kriterien für die Punktevergabe bei der Auswertung des Angebots galten die Vollständigkeit des Organigramms, die klare Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen an der Konzession beteiligten Personen und ihre Einordnung in die Organisationsstruktur.

Für die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens wurde ein Projektteam unter der Leitung des Direktors der Vergabeagentur gebildet. Das Team setzte sich aus einem Beamten der Agentur, der Direktorin des Amtes Hochbau West und den oben genannten Beratern zusammen. In der Planungs- und Umsetzungsphase wurde das Projektteam von der Direktorin des Amtes Hochbau West, die als einzige Verfahrensverantwortliche fungierte, geleitet. Hinzugezogen wurden ein Techniker des Amtes Hochbau West, der Projektant, der Bauleiter, der Abnahmeprüfer und zeitweise auch die Direktorin der Fachschule für Land- und Forstwirtschaft Fürstenburg, die derzeit für die Leitung des Schülerheims während der Schulzeit verantwortlich ist. Die Einrichtung dieser Arbeitsgruppen mit Angabe von Rollen und Verantwortlichkeiten wurde nicht in Form eines Organigramms mit Aufgabenbeschreibungen verankert. Nach Angabe des Verfahrensverantwortlichen der Vergabestelle und der einzigen Verfahrensverantwortlichen für den Auftraggeber wurden sowohl die Teams als auch die einzelnen Fachpersonen mit Verantwortungsfunktionen im Hinblick auf die Vorbereitungs- und Bauphase umgehend ernannt. Auch die Verfahren zur Auswahl der Berater wurden rechtzeitig eingeleitet.

Laut Vereinbarung war der Konzessionsgeber dazu verpflichtet, innerhalb von 10 Tagen nach Unterzeichnung der Vereinbarung den Namen der für die Überwachung verantwortlichen Person anzugeben, der auch ohne Vorankündigung Zugang zur Baustelle und zu den Projektunterlagen gewährt werden sollte. Diese Mitteilung hat nicht stattgefunden, da der Konzessionsgeber der Ansicht war, dass diese Überwachungsaufgaben von der einzigen Verfahrensverantwortlichen übernommen werden sollten.

Darüber hinaus sah die Vereinbarung vor, dass der Konzessionsgeber innerhalb von 30 Tagen vor der Inbetriebnahme des Gebäudes die für die Konzession verantwortliche Person benennen sollte, welche für die Aufsicht über die ordnungsgemäße Erfüllung der mit der Betriebsphase verbundenen Verpflichtungen durch den Konzessionär und insbesondere über die Erbringung der Dienstleistungen und die Einhaltung des Führungsreglements verantwortlich ist. Recherchen ergaben, dass die Benennung nur mündlich erfolgte und nie schriftlich formalisiert wurde.

Was die Organisationskultur in Bezug auf die internen Kontrollsysteme betrifft, so kann allgemein festgestellt werden, dass aufgrund der begrenzten Erfahrung im Bereich der ÖPP-Projekte ein Ansatz im Sinne des Vorsichtsprinzips bevorzugt wurde: Demnach wurde eine Reihe von Kontrollmaßnahmen getroffen, wenn auch – wie sich in den folgenden Abschnitten noch deutlicher zeigen wird – kein umfassendes und ganzheitliches internes Kontrollsystem entwickelt wurde.

2. Risikobeurteilung:

Die Risikobeurteilung ist eine Methode, um etwaige Risiken zu ermitteln und zu bewerten, die das Erreichen der Ziele einer Institution beeinträchtigen könnten, und dient in der Folge dazu, eine geeignete Strategie für den Umgang mit Risiken zu entwickeln. Dazu gehören das Erheben von Risiken, deren Bewertung und die Einschätzung der Risikobereitschaft der jeweiligen Organisation sowie die Ausarbeitung von Strategien für das Risikomanagement.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, muss sich die Verwaltung bei ÖPP-Projekten eingehend mit der Risikoübertragung befassen, damit den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger schneller und mit höheren Qualitätsstandards entsprochen werden kann. Die Auswahl der Risiken, die dem privaten Partner übertragen werden sollen, ist ausschlaggebend für ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis („Value for Money“).^{20 21}

Dadurch wird deutlich, dass der Faktor „Risikobeurteilung“ eine ganz besondere Rolle im Bereich des Internen Kontrollsystems für ÖPP-Projekte einnimmt.

Was die Klarheit in der Festlegung der Zielsetzungen der öffentlichen Verwaltung betrifft, sei darauf hingewiesen, dass das Projekt für den Bau des Schülerheims Fürstenburg auf eine Initiative einiger privater Wirtschaftstreibenden zurückgeht. Deren Vorschlag wurde im Hinblick auf die Wahrung der

²⁰ Entscheidung der ANAC Nr. 10/2015, „Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi, ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.“ (Leitlinien für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungskonzessionen gemäß Artikel 153 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 163 vom 12. April 2006)

²¹ Hinter dem Begriff *Value for Money* steht die Fähigkeit einer Verwaltung, ihre Ausgaben den wirksamsten und effizientesten Lösungen zuzuführen (siehe dazu beispielsweise AVCP und Technische Einheit für Projektfinanzierung, UTFP: *Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore* [Analyse der Bewertungstechniken zur Wahl des Modells für die Umsetzung des Vorhabens: die Methode des Public Sector Comparator und die Wertanalyse], September 2009)

öffentlichen Interessen vom Land positiv bewertet und in der Folge genehmigt sowie in die Planungsinstrumente des Landes aufgenommen. Die Notwendigkeit, ein neues Heim für die Schüler der Fachschule zu errichten, bestand schon seit einiger Zeit. Am 19. April 2010 hatte die Landesregierung die Ausarbeitung eines Raumprogramms für das neue Schülerheim genehmigt, das anschließend jedoch nicht in den Dreijahresplan aufgenommen wurde. Allerdings scheint keine eingehende Bewertung der Notwendigkeit einer entsprechenden Investition im Sinne von bedarfsgerechten Lösungen, Kostenreduzierung oder Qualitätssteigerung im Verhältnis zur Ausgangssituation stattgefunden zu haben.

Eine klare Formulierung der Ziele des Vorhabens wurde zuerst im Wirtschafts- und Finanzplan, der dem Projektvorschlag beilag, sowie anschließend in der Vereinbarung festgehalten. Dabei wurden nicht nur die Interessen der beiden Projektpartner, sondern auch jene der Schülerinnen und Schüler und ihrer Familien gebührend berücksichtigt.

Die Prüfung des Projektvorschlags erfolgte in zwei Schritten: Die technischen Aspekte (betreffend Planung und Bau) wurden intern vom Amt Hochbau West untersucht, während mit der Bewertung der wirtschaftlich-finanziellen Aufstellung ein Berater mit entsprechender Spezialisierung beauftragt wurde, wobei das Hauptaugenmerk auf folgenden Schwerpunkten lag:

- a) Allgemeine Rechtmäßigkeit und Durchführbarkeit des Verfahrens: Im Besonderen wurde überprüft, ob das Projekt den von Eurostat in der Entscheidung vom 11. Februar 2004 ("Treatment of public-private partnerships")²² vorgegebenen Kriterien entspricht;
- b) Überprüfung der vorgeschlagenen Lösung in Bezug auf den Mehrwert für die öffentliche Körperschaft: insbesondere das Nichtvorhandensein von hinderlichen Elementen im Hinblick auf die Bewertung des öffentlichen Interesses und vor allem betreffend das Kosten-Nutzen-Profil für die Verwaltung in Bezug auf die Bau- und Betriebskosten zulasten der öffentlichen Verwaltung (Dienstleistungsgebühr, Verfügbarkeitsentgelt) und etwaige Alternativlösungen (konventionelle Vergabe);
- c) Vollständigkeit und Ausführlichkeit der Unterlagen zum Vorschlag, auch hinsichtlich der Spezifikationen zur Dienstleistung und zum Betrieb;
- d) Analyse des Wirtschafts- und Finanzplans (WFP) und der zusammenfassenden Indikatoren des Vorschlags.

²² Mit dieser Entscheidung wird geregelt, wie Verträge, die von der öffentlichen Verwaltung im Rahmen von Partnerschaften mit Privatunternehmen unterzeichnet wurden, in den Gesamtrechnungen auf nationaler Ebene verbucht werden und welche Auswirkungen diese ÖPP auf den Haushalt und die öffentliche Verschuldung haben. Dies gilt für alle ÖPP-Projekte, bei denen die öffentliche Verwaltung Hauptabnehmer der erbrachten Dienstleistungen ist. Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Zulässigkeit der Projekte von einer substantiellen Risikoübertragung vom öffentlichen auf den privaten Partner abhängig ist.

Die Prüfung ergab, dass der Vorschlag vollinhaltlich annehmbar ist und in wirtschaftlich-finanzieller Hinsicht dem öffentlichen Interesse entspricht. Auch gegenüber alternativen Möglichkeiten der Finanzierung von öffentlichen Investitionen erwies sich der Vorschlag als vorteilhaft, sowohl im Vergleich zu einer möglichen Direktverschuldung des Landes als auch zu einem möglichen Finanzierungsleasing oder Verfügbarkeitsvertrag. Als Leitlinie für letztgenannte Überprüfung diente das im September 2009 veröffentlichte Dokument „Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore“ (Analyse der Bewertungstechniken zur Wahl des Modells für die Umsetzung des Vorhabens: die Methode des Public Sector Comparator und die Wertanalyse), herausgegeben von der Aufsichtsbehörde für öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferverträge (AVCP) und von der Technischen Einheit für Projektfinanzierung – Abteilung für Planung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Dipe) – Ministerratspräsidium (UTFP). In der Bewertung wurden auch die rechtlichen Aspekte im Zusammenhang mit dem Grundstückankauf berücksichtigt, wobei eine Lösung für die Frage der Besitzverhältnisse im betreffenden Areal vorgeschlagen wurde.

Es war nicht möglich, für die Bewertung Erfahrungswerte von anderen ÖPP-Projekten in Südtirol als Anhaltspunkt zu nutzen, da solche noch kaum vorhanden waren und sich die Vorhaben zu stark voneinander unterschieden.²³

Eine erste Analyse der Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner ist bereits im ursprünglichen Vorschlag enthalten und wurde nach und nach zu einer Risikoverteilungs-Matrix verfeinert, welche auch in den Beschluss der Landesregierung übernommen wurde. Darin werden fünf Risikotypen aufgezeigt - Bau, Betrieb, Instandhaltung, Finanzierung und Nachfrage -, wobei für jeden Risikotyp lediglich angegeben wurde, welchem Partner er obliegt; es fehlt hingegen jegliche Angabe zur Wahrscheinlichkeit eines risikobehafteten Ereignisses, zu den entsprechenden Auswirkungen auf Kosten und Umsetzungsdauer sowie zu den erforderlichen Präventionsmaßnahmen. Aus der Matrix geht hervor, dass alle ermittelten Risiken vom privaten Partner übernommen werden – mit Ausnahme des Risikos bezüglich des Auslastungsgrades der Struktur im Laufe des Schuljahres, welches zwischen den Partnern aufgeteilt wurde. Da weder Änderungen am Vertrag noch am WFP vorgenommen wurden, war es nicht nötig zu überprüfen, ob sich etwaige Änderungen auf die in der Matrix angeführte Risikoverteilung auswirken.

Im technischen Gutachten zum Partnerschaftsvorschlag wurde das Hauptaugenmerk zum einen auf die Analyse der Baukosten gelegt, wobei dazu die vom Land festgelegten durchschnittlichen Standardkosten herangezogen wurden, und zum anderen auf die architektonischen und funktionellen Aspekte, bei denen auch die notwendigen Genehmigungen für den Bau des Heims berücksichtigt wurden. In das Gutachten flossen auch Aspekte im Zusammenhang mit der

²³ Siehe diesbezüglich S. 5.

Raumplanung und den hydrogeologischen Gegebenheiten ein. Dabei wurde festgehalten, dass im Vorprojekt, welches die Grundlage der Ausschreibung bildet, auch die Kosten für den Schutz vor hydrogeologischen Risiken angeführt werden müssen.

Gemäß Ausschreibungsbedingungen müssen im WFP, für den eine Vorlage vom öffentlichen Auftraggeber zur Verfügung gestellt wurde, Tabellen mit Angaben zu den üblichen Algorithmen als Nachweis für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit²⁴ und die finanzielle Nachhaltigkeit²⁵ des Projekts enthalten sein. Im Allgemeinen konnte dank der Ausarbeitung der Richtlinien durch die Vergabeagentur zwischen der ersten und der zweiten Ausschreibung die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit für den öffentlichen Partner deutlich gesteigert werden. Nicht vorgesehen war hingegen eine Sensitivitätsanalyse, mit der aufgezeigt werden könnte, wie sich Abweichungen einer einzelnen Variable auf das Gesamtergebnis auswirken. Eine solche Überprüfung sollte für die bedeutendsten Ausgabe- und Einnahmeposten erfolgen.²⁶

Es liegt keine Analyse der langfristigen Auswirkungen des Projekts auf den Haushalt des Konzessionsgebers vor, anhand der die Nachhaltigkeit und Vereinbarkeit mit den Grenzen der öffentlichen Ausgaben²⁷ geprüft werden könnte, auch wenn diesbezüglich berücksichtigt werden muss, dass es sich insgesamt um ein nicht sehr umfangreiches Projekt handelte.

In den Ausschreibungsbedingungen wurden alle mit dem Projekt verbundenen Kostenkategorien angeführt, von den Investitionsausgaben bis zu den Betriebs- und Wartungskosten, von den Finanzierungskosten bis hin zu den Ausgaben für den Grundstückankauf sowie die technischen Kosten und Steuerzahlungen. Die Versicherungsspesen und Transaktionskosten im Zusammenhang mit dem Abschluss der Verträge wurden gesondert in spezifischen Klauseln der Ausschreibungsbedingungen bzw. der Vereinbarung angegeben. Ebenso wurden in den Ausschreibungsbedingungen die Einnahmen zugunsten des Konzessionsinhabers beziffert. Dazu zählen sowohl die Kapitalbeiträge der öffentlichen Hand als auch die für die Betriebsphase zu erwartenden jährlichen Erträge.

Bei der Ausarbeitung der Partnerschaftvereinbarung wurden für die schwerwiegendsten ermittelten Risiken Abschwächungsmaßnahmen beschlossen, wenngleich diese Vorkehrung implizit erfolgte und daher nicht rückverfolgbar ist.

²⁴ Betrifft insbesondere NPV und IRR. Ausführlicher dazu: Siehe S. 9.

²⁵ Es wurden DSCR und LLCR herangezogen. Id.

²⁶ Die Analyse wird von EPEC (European Expertise PPP Centre) empfohlen; Vgl. beispielsweise *The Non-Financial Benefits of PPPs*, Luxembourg, 2011: <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-the-non-financial-benefits-of-ppps.htm>

²⁷ Zur Bedeutung dieser Bewertung s. F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi (Hrsg.) *Le scelte di finanziamento degli enti locali* (Finanzierungsentscheidungen der Lokalkörperschaften), Egea, Mailand, 2009, S. 234 ff.

Die Ausschüttung des Beitrages zugunsten der Projektgesellschaft war in zwei Raten vorgesehen, abhängig von der Einhaltung wesentlicher Bedingungen hinsichtlich des Projektfortschritts: Die Eintragung des nackten Eigentums zugunsten des Konzessionsgebers für die erste Rate sowie die Ausstellung der Benutzungsgenehmigung mit entsprechendem positiven Gutachten des Abnahmeprüfers während der Bauausführung für die zweite Rate. Die einzige Verfahrensverantwortliche bescheinigte die Stimmigkeit der Beträge in den vom Konzessionär vorgelegten Rechnungen und überprüfte, ob die Leistung gemäß den Vorgaben der Vereinbarung erbracht wurde.

Betreffend die Aspekte zur Ermittlung und Bewertung der Veränderungen, die bedeutsame Auswirkungen auf das Kontrollsystem mit sich bringen konnten, wurde von der öffentlichen Verwaltung weder für die Phase der Ausschreibungsvorbereitung noch für die Bau- und Betriebsphase ein System ausgearbeitet, um die in den technischen Spezifikationen und den Vertragsbestimmungen erfolgten Änderungen zu dokumentieren.

Während der Bauausführung ersuchte der Konzessionär beim Konzessionsgeber um die Genehmigung eines Protokolls zwischen der Bauleitung und dem beauftragten Unternehmen zur Vereinbarung neuer, im Vertrag nicht vorgesehener Preise. Da dies trotz einer damit einhergehenden Verbesserung der Bauqualität²⁸ weder mit einer grundlegenden Änderung noch mit einem Anstieg der Vertragssumme verbunden war, wurde dem Antrag mit Dekret des Direktors der Abteilung Hochbau stattgegeben.

Einige Monate vor Abschluss der Bauarbeiten ergab sich außerdem die Notwendigkeit, die Grundparzelle, auf der das Heim erbaut wurde, zu teilen und eine neue Bauparzelle zu schaffen, um eine Transformatorstation für das Gebäude zu errichten. Um die in der Vereinbarung festgelegte Summe nicht abändern zu müssen, einigten sich die Projektpartner darauf, dass das Land der Projektgesellschaft das nackte Eigentum an der neu entstandenen Grundparzelle verkauft und im Gegenzug dafür das nackte Eigentum an einer anliegenden Grundparzelle erwirbt, auf der die Projektgesellschaft für die Laufzeit der Vereinbarung das Überbaurecht beibehält. Die fachlich zuständigen Stellen des Landes führten eine Bewertung der wirtschaftlichen Angemessenheit dieses Tauschgeschäfts durch.²⁹ Bei der erforderlichen Neuverhandlung der Vertragsbestimmungen zeigte sich, dass die Projektpartner in der Lage waren, mit Effizienz und guter Zusammenarbeit auf eine Situation zu reagieren, die bei Abschluss der ersten Vereinbarungen so nicht abzusehen war.

In der Vereinbarung wurde detailliert geregelt, unter welchen Voraussetzungen etwaige Fristverlängerungen für die Genehmigung von Änderungen bei den zu erbringenden Leistungen

²⁸ Im Gutachten des Abnahmeprüfers vom 12. April 2016 bescheinigt.

²⁹ Vgl. Gutachten des Schätzamtes Prot. Nr. 302222 vom 27. Mai 2016.

und bei den Projekten, für die Wiederherstellung des wirtschaftlichen und finanziellen Gleichgewichts und für die Anwendung von Pönalen gewährt werden können. Ebenso wurden die wichtigsten Parameter³⁰ und die für etwaige Abänderungen erforderlichen Genehmigungen festgelegt. Bisher ist keiner der genannten Fälle eingetreten.

3. Kontrolltätigkeit

Die Kontrolltätigkeiten umfassen die von einer Körperschaft zur Risikosteuerung und zur Erreichung der Organisationsziele eingesetzten Strategien und Verfahren. Um ihre Wirksamkeit zu gewährleisten, müssen die Kontrolltätigkeiten angemessen, kontinuierlich, planmäßig, kostengünstig, umfassend und sinnvoll sein und sich direkt auf die Kontrollziele beziehen.

Die Ausschreibung wurde von der Vergabeagentur mit Unterstützung externer Berater und der Direktorin des Amtes Hochbau West ausgearbeitet. Letztere übernahm schließlich die Rolle der einzigen Verfahrensverantwortlichen für das Projekt.

Auch für die technische Bewertung der Angebote wurde eine Kommission aus externen Experten für diesen Bereich gebildet, um sowohl die Unabhängigkeit als auch ein hohes Maß an Fachkompetenz zu gewährleisten. Den Aspekten betreffend die Risikobewertung wurde keine große Bedeutung beigemessen; Ausnahme dazu bildet die Risikoverteilung, da eine für die öffentliche Verwaltung vorteilhaftere Verteilung als Kriterium für die Punktevergabe zur Bewertung der Angebote galt.

Aus den Ausschreibungsunterlagen geht hervor, dass zahlreiche Maßnahmen zur Behandlung der Risiken getroffen wurden: Die erste und wichtigste davon gilt als charakteristisch für alle ÖPP-Verträge, nämlich die Übertragung der Risiken auf jenen Projektpartner, dem ein besserer Umgang damit möglich ist. Allerdings gibt die Vereinbarung vor, dass der Konzessionär verschiedene Versicherungen abschließen muss, auch wenn die Risiken vom privaten Partner getragen werden. Kommt es im Vergleich zum vereinbarten Zeitplan zu Verspätungen, die nicht auf ein Verschulden des Konzessionärs zurückzuführen sind, so ist zu dessen Schutz in der Vereinbarung das Recht auf Verlängerung der Vertragsfristen vorgesehen. Eine zusätzliche Minderung der Risiken konnte dank einiger weiterer Maßnahmen erzielt werden: Allen voran seien die in den Ausschreibungsbedingungen festgelegten fachlichen und beruflichen Voraussetzungen, über die alle an der Umsetzung des Vorhabens Beteiligten verfügen müssen genannt. Von grundlegender Bedeutung sind jedoch auch die Überprüfungen und Kontrollen während der Bauausführung, die sowohl für den Konzessionär als auch für den Konzessionsgeber vorgesehen sind. Die

³⁰ Es wurde mehrmals sowohl das Ziel festgehalten, die grundlegenden Bestimmungen der Vereinbarung nicht abzuändern, als auch die Verpflichtung, eventuell erforderliche Anpassungen nach Treu und Glauben zu vereinbaren.

Projektverantwortlichen hoben hervor, dass die kurze Bauzeit ein wichtiger Faktor für die Risikoeindämmung darstellte, da sich bei der Errichtung öffentlicher Bauten häufig Verspätungen im Vergleich zum ursprünglichen Zeitplan ergeben, sodass Projektvarianten und erhebliche Vertragsänderungen erforderlich sind.

In der Vereinbarung werden alle Aspekte geregelt, die von den internationalen Kompetenzzentren als relevant erachtet werden³¹: die Laufzeit des Vertrags, die Risikoallokation und -verteilung, die vom Konzessionsgeber vorgegebenen Performanceanforderungen, die Zahlungsabläufe, die Vorgehensweise für den Umgang mit Änderungen (z. B. Angleichungen, Anpassung der Leistungen), der Ablauf zum Abschluss der Bauarbeiten, das Einwirken höherer Gewalt, die Ausübung der Aufsichtsfunktion in allen Projektphasen durch den Konzessionsgeber, die Rechte der Geldgeber, die Gründe für einen Widerruf der Vereinbarung samt Schätzung der zu erwartenden Rückerstattungen an den Konzessionär, die Schlichtung von Streitfällen, die Versicherungspflichten, die Übergabe von Liegenschaften bei Ablauf der Konzession.

Es wurde kein Zeitplan für die Abwicklung der Vorbereitungsphasen vor der Ausschreibung erstellt, wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass wenig Zeit dafür in Anspruch genommen wurde: Zwischen Einreichung des Vorschlags und Veröffentlichung der Ausschreibung verging exakt ein Jahr. Die von der Vergabeagentur ausgearbeiteten Leitlinien enthalten im Anhang ein Flussdiagramm (*Flowchart*), in dem die verschiedenen Phasen beschrieben werden, die der Vorschlag bis zur Ausschreibung des Vergabeverfahrens durchlaufen kann/muss.

Die Umsetzung eines ÖPP-Projekts erfordert eine kontinuierliche Überwachung der Tätigkeit des privaten Konzessionärs, da eine volle Verantwortungsübernahme eine genaue Definition der Projekteigenschaften und die Aufsicht über das Niveau der erbrachten Leistungen voraussetzt.³² Im Fall des vorliegenden Projekts diente als Grundlage der Ausschreibung ein Vorprojekt anstatt einer einfachen Machbarkeitsstudie, wie das bei einem Projekt auf Initiative des Konzessionsgebers der Fall gewesen wäre. Dadurch konnten alle Details betreffend die Bauausführung viel umfassender geplant werden, was wiederum die Überwachung des Fortschritts in der Erreichung der Zielvorgaben erleichterte. Für die anschließende Betriebsphase wurden in den Ausschreibungsbedingungen und in den Tabellen für die Berechnung der Senkung der variablen Kosten und der Reduzierung des Verfügbarkeitsentgelts genau definiert, welche Ziele vom Konzessionär erreicht werden müssen. Zum Zwecke einer entsprechenden Überwachung wurden zu den einzelnen Leistungen, die vom Konzessionär erbracht werden müssen, Tabellen ausgearbeitet. Diese werden jeweils Schritt für Schritt von denjenigen, welche die Leistungen

³¹ S. beispielsweise das von EPEC entwickelte *Tool* www.eib.org/epec/EPEC-PPPprep-EN.xlsm, oder die von der Weltbank ausgearbeiteten Checklisten: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/construction_contracts_checklist_en.pdf.

³² Dazu siehe auch: F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi, Zit., S. 207 ff.

erbringen, ausgefüllt und von der für die Konzession (de facto) verantwortlichen Person unterzeichnet, um die ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen zu bescheinigen; die Tabellen werden schließlich der Landesdirektion deutschsprachige Berufsbildung für die Auszahlung der jährlichen Entgelte übermittelt.

Das Projekt wurde innerhalb der vorgegebenen Fristen umgesetzt. Dies ist vor allem den Bemühungen aller Beteiligten zu verdanken, alle aufgetretenen Schwierigkeiten so rasch wie möglich anzugehen. Insbesondere der Konzessionsgeber beachtete alle Vorgaben der Vereinbarung und erfüllte so schnell wie möglich und jedenfalls im Rahmen des vereinbarten Zeitplans alle Verwaltungsaufgaben in seiner Zuständigkeit, die für die Bauausführung und die Erbringung der verschiedenen Leistungen erforderlich waren.

Bei der Überprüfung, ob die Arbeiten den Vertragsbestimmungen entsprechend ausgeführt wurden, kam eine sehr wichtige Rolle dem Abnahmeprüfer zu. Dieser wurde vom Konzessionsgeber ernannt und führte zusätzlich zur Endabnahme noch während der Bauphase vier offizielle Abnahmeprüfungen sowie mehrere Kontrollen vor Ort ohne Voranmeldung bei Bauleitung und Konzessionär durch. In den Protokollen, die zur Bestätigung der Kenntnisnahme auch von der einzigen Verfahrensverantwortlichen gegengezeichnet wurden, bescheinigte der Abnahmeprüfer, dass die Leistungen gemäß dem vereinbarten Zeitplan und dem Projekt mit entsprechendem genehmigtem Variantenprojekt erbracht wurden und dass das fertiggestellte Bauwerk den Vorgaben des zwischen den Projektpartnern abgeschlossenen Vertrags entspricht. Im Protokoll über die Endabnahme wurde auch auf die von anderen Fachleuten durchgeführte Abnahme spezifischer Bauteile und Anlagen sowie auf Konformitätserklärungen und andere Bescheinigungen gemäß geltenden Gesetzesvorschriften verwiesen.

Die Auszahlung der zweiten und letzten Beitragsrate erfolgte nach Ausstellung des positiven Gutachtens des Abnahmeprüfers während der Bauausführung, wie in der Vereinbarung vorgegeben.

4. Information und Kommunikation

Relevante Informationen müssen in geeigneter Form und innerhalb angemessener Fristen ermittelt, gesammelt und verteilt werden, damit es allen Beteiligten möglich ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Wirksame Kommunikation sollte in jeder Richtung stattfinden, von oben nach unten, von unten nach oben und quer durch alle Ebenen, und sollte alle Teilbereiche sowie die gesamte Struktur durchdringen.

In der Vereinbarung war kein System zur regelmäßigen Berichterstattung an den Konzessionsgeber vorgesehen, jedoch ist der Konzessionär verpflichtet, dem Konzessionsgeber bei wichtigen Ereignissen entsprechende Protokolle zu übermitteln: bei Baubeginn, beim Abschluss der Bauarbeiten, bei deren Unterbrechung und Wiederaufnahme, im Falle von Verspätungen aus Gründen, die keinem der Projektpartner zuzuschreiben sind, sowie bei gänzlich oder teilweise unterbrochenem Betrieb des Bauwerks. Bei der Abnahme und Übergabe des Bauwerks ist ein Protokoll zu verfassen, das von den Vertretern der Projektpartner unterzeichnet wird. In all den genannten Fällen wurden jedoch für die Abgabe oder Unterzeichnung der Protokolle keine Fristen festgelegt.

Bei einer Abtretung der Anteile der Projektgesellschaft an andere Gesellschafter oder an Dritte sowie bezüglich der Ernennung des Sicherheitskoordinators und der Daten der Geldgeber besteht laut Vereinbarung hingegen eine Mitteilungspflicht zulasten des Konzessionärs. Auch in diesen Fällen sind, außer bei der Abtretung von Gesellschaftsanteilen, keine Fristen für die Mitteilung einzuhalten.

Der Konzessionär verpflichtete sich dazu, alle mit seinen Subunternehmern abgeschlossenen Verträge dem Konzessionsgeber zukommen zu lassen. Sollte er erfahren, dass ein Vertragspartner seinen Verpflichtungen betreffend die Rückverfolgbarkeit von Zahlungen nicht nachkommt, muss er dies dem Konzessionsgeber und dem Regierungskommissariat umgehend mitteilen. Was die Unterverträge betrifft, ist der Konzessionär außerdem dazu verpflichtet, dem Konzessionsgeber den Namen des Untervertragspartners, den Auftragswert und den Gegenstand der vergebenen Bauleistung mitzuteilen, um vom Konzessionsgeber die entsprechende Genehmigung zu erhalten. In letztgenannten Fällen regelte das damals geltende Vergabegesetz die Fristen für die Übermittlung der Unterlagen an den Konzessionsgeber.

Aus den Befragungen der Beteiligten ging hervor, dass im Allgemeinen sowohl auf informeller als auch auf formeller Ebene angemessene und offene Kommunikationskanäle verfügbar waren, wodurch die Projektpartner stets ohne Zeitverlust umfangreiche, aktuelle und genaue Informationen austauschen konnten. Auch in der Betriebsphase, die im September 2016 begann, war eine effiziente Kommunikation zwischen dem Konzessionär und der (De-Facto-)Verantwortlichen für die Konzession möglich, sodass alle bisher aufgetretenen kleineren Schwierigkeiten zeitnah behoben werden konnten. Dadurch, dass das Führungsreglement sehr detailliert ausgearbeitet wurde, herrscht außerdem für beide Projektpartner Klarheit in Bezug auf die zu erbringenden Leistungsstandards.

Im Laufe der Umsetzung des Projekts galt ein Augenmerk auch der Kommunikation nach außen. Dies gilt sowohl für die Endnutzer, die laufend über den Baufortschritt informiert wurden, als auch für die Bevölkerung vor Ort, der das Projekt mehrmals vorgestellt wurde und die auch zur offiziellen

Eröffnung des Heims eingeladen wurde, wie auch für die freiberuflich tätigen Architekten. Dadurch sollte der Widerstand gegenüber ÖPP-Bauprojekten überwunden werden.³³

5. Überwachung

Die Überwachung ist ein Prozess zur fortlaufenden Überprüfung der Qualität des internen Kontrollsystems, der durch Verbesserungsmaßnahmen erzielten Resultate sowie der Angemessenheit der Vorkehrungen zur Risikominderung. Konkret erfolgt dies durch Routinetätigkeiten, zusätzliche Evaluierungen oder eine Kombination der beiden.

Mit den Überwachungstätigkeiten wird überprüft, ob das interne Kontrollsystem stets effizient funktioniert. In diesem Prozess erfolgt seitens geeigneter Personen eine kritische Überprüfung der Art und Weise, wie die Kontrollen konzipiert werden, wie rasch die Umsetzung erfolgt und wie die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Weder aus den untersuchten Unterlagen noch aus den durchgeführten Interviews geht hervor, dass Ad-hoc-Überprüfungen zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems erfolgt wären. Letzteres wurde nämlich als ein im Arbeitsprozess integriertes System entwickelt, sodass daraus sowohl in der Bauphase als auch in der derzeitigen Betriebsphase regelmäßige Berichte zur Überprüfung hervorgingen bzw. hervorgehen: Dazu zählen die Protokolle, die zwecks Ausübung der Aufsicht über die Planung und Ausführung der Arbeiten bzw. für die Abnahme erstellt wurden, sowie die Bescheinigungen der Verantwortlichen für die Konzession über die ordnungsgemäße Durchführung der Kontrollen, zu denen der Konzessionsnehmer laut Führungsreglement verpflichtet ist. Die ordentliche Tätigkeit hätte es den verschiedenen Verantwortlichen erlaubt und würde es ihnen weiterhin erlauben, zu prüfen, ob das Kontrollsystem ordnungsgemäß funktioniert, indem auch Informationen von außen genutzt werden, insbesondere jene des Bauleiters und des Abnahmeprüfers während der Bauphase und jene der mit der Instandhaltung beauftragten Unternehmen während der derzeitigen Betriebsphase. Die Überprüfungen wurden jedoch offenbar nicht zur Feststellung etwaiger Mängel bei den internen Kontrollen oder bei der Risikokontrolle eingesetzt.

Außerdem fand zu keinem Zeitpunkt eine spezifische Bewertung statt, in deren Rahmen die effektive Umsetzung und Wirksamkeit der für das Projekt vorgeschriebenen Kontrolltätigkeiten überprüft worden wären. Die für diesen Zweck möglichen Instrumente sind etwa die Wiederholung der Kontrollen durch andere Personen, die Untersuchung von Unstimmigkeiten, eine Überprüfung

³³ Laut den befragten technischen Verantwortlichen ist die ablehnende Haltung einiger auf die weit verbreitete Ansicht zurückzuführen, dass Bauten, die nach diesem Verfahren errichtet werden, meistens eine schlechte architektonische Qualität aufweisen.

der Kenntnisse der beauftragten Personen im Bereich der Kontrollverfahren oder die Einführung einer Berichterstattung zur Meldung etwaiger Mängel.³⁴ Da keine angemessenen Verfahren zur regelmäßigen Überprüfung der Funktionsweise der anderen Elemente des internen Kontrollsystems eingeführt wurden, konnten die zuständigen Stellen über etwaige Missstände auch nicht informiert werden und es wurden dementsprechend keine Abhilfemaßnahmen getroffen.

VII. Empfehlungen

Nach den Empfehlungen der internationalen Institutionen³⁵ für die Durchführung von ÖPP-Projekten soll ein besonderes Augenmerk der Vorbeugung von Interessenskonflikten gelten, die sowohl die Mitarbeiter der konzessionserteilenden Verwaltung als auch die externen Berater betreffen können. Für jedes ÖPP-Vorhaben muss daher eine Analyse des eventuell bestehenden Konfliktpotentials durchgeführt und geeignete Maßnahmen müssen getroffen werden, um dieses zu beheben.

Ein weiteres wichtiges Querschnittsthema sind die internen Kompetenzen, über die eine Körperschaft, die sich an zahlreichen ÖPP-Projekten beteiligen möchte, verfügen sollte. Ein Empowerment der Landesverwaltung, gegebenenfalls auch mit der Hilfe externer Berater oder einer unterstützenden Ad-hoc-Einrichtung, die sich mit jenen auf nationaler Ebene abstimmt, würde die Treffsicherheit bei der Wahl der geeignetsten Finanzierungsmöglichkeit erhöhen, die tatsächliche Anwendung des *Value for Money* bei ÖPP-Projekten gewährleisten und die Informationsasymmetrie gegenüber dem privaten Partner vermeiden. Die unterstützende Einrichtung könnte auch anderen öffentlichen Verwaltungen des Landes Hilfe bieten.

Ein ordnungsgemäßes Verfahren für die Bewertung eines ÖPP-Projekts sollte eine Reihe von Analysen beinhalten, die folgende vier Punkte betreffen: Zweckmäßigkeit, Machbarkeit, Finanzierbarkeit und Nachhaltigkeit.³⁶ Was den ersten dieser Aspekte betrifft, nämlich die Bewertung der Zweckmäßigkeit des Vorhabens, so dient als Grundlage dazu eine Analyse des wirtschaftlichen und sozialen Kontexts, der noch bestehenden Bedürfnisse der Bürgerschaft und des bereits verfügbaren Angebots. All dies scheint im Falle des Projekts zum Bau des Schülerheims Fürstenburg nicht eingehend genug untersucht worden zu sein. Für künftige Projekte wird daher empfohlen, diesen Aspekten mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

³⁴ Etwaige Mängel könnten auf verschiedene Art und Weise festgestellt werden: etwa durch fortlaufende Überwachungsmaßnahmen, die Bewertungen der Internen Revision oder anhand von Hinweisen externer Personen.

³⁵ Vgl. dazu beispielsweise: International PPP Centre of Excellence, Draft Guiding Principles on Good Governance in People-First Public-Private Partnerships for the UN Sustainable Development Goals, 2016, S. 19; EPEC, Managing PPPs during their contract life, 2014, S.13.

³⁶ Weiterführende Literatur: F. Amatucci, F. Pezzani, V. Vecchi, Zit., S. 228 ff.

Bei der Bewertung wäre auch eine Sensitivitätsanalyse sinnvoll. Damit könnte in Bezug auf die wichtigsten Ausgabe- und Einnahmeposten aufgezeigt werden, wie sich Abweichungen einer einzelnen Variable auf das Gesamtergebnis auswirken würden. Als übergeordnetes Ziel soll mit dieser Analyse festgestellt werden, ob das Projekt negativen Ereignissen standhalten kann, etwa im Falle einer Kostenerhöhung oder bei Verzögerungen in der Bauphase, bei einem Rückgang der Nachfrage oder der Erträge oder einer nachteiligen Entwicklung der Inflationsrate und der Zinssätze.

Die Entscheidung der öffentlichen Verwaltung, die Arbeiten mittels ÖPP-Projekt auszuschreiben, steht oft unter dem Einfluss von Einschätzungen betreffend die statistische Behandlung der Vorhaben in Bezug auf die ordnungsgemäße Verbuchung im öffentlichen Haushalt (Auswirkungen auf das Defizit und die öffentliche Verschuldung).³⁷ Um dieser Ungewissheit, die Wirtschaftsinitiativen im Wege stehen kann, entgegenzuwirken, wurde im September 2016 von Eurostat und der EIB (EPEC) der Leitfaden *Guide to the Statistical Treatment of Public-Private Partnerships* veröffentlicht. Die Verfasser beabsichtigten damit, ein besseres Verständnis der Auswirkungen von ÖPP-Projekten auf die Haushalte der öffentlichen Verwaltungen zu ermöglichen, sodass diese bei der Ausarbeitung von Projekten ausreichend informiert sind, um die richtigen Entscheidungen zu treffen. Die genannte Veröffentlichung kann auch der Landesverwaltung als nützliches Referenzdokument dienen, zumal für das untersuchte Projekt offenbar keine entsprechende Analyse durchgeführt wurde.

Was die konkrete Vorgangsweise betrifft, so wäre die Erstellung eines Zeitplans als Übersicht über die einzelnen Schritte der Vorbereitungsphase bis zur Ausschreibung sehr hilfreich, vor allem, wenn es sich um Projekte eines gewissen Umfangs handelt. In der grafischen Darstellung könnten zusätzlich zu den wichtigsten Etappen des Projektverlaufs auch die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aufgaben festgehalten werden.

Zu Beginn der operativen Phasen eines ÖPP-Projekts sollten auch Organigramme für die eingesetzten Arbeitsgruppen erstellt und dabei die Aufgaben und Verantwortlichkeiten eines jeden Mitglieds definiert werden, um mehr Klarheit und Transparenz sowie eine verantwortungsbewusste Arbeitsweise zu gewährleisten.

Insbesondere bei der Umsetzung größerer ÖPP-Vorhaben kommt es häufig vor, dass die technischen Merkmale bzw. die Vertragsbestimmungen abgeändert werden müssen. Beim untersuchten Projekt war dies – wahrscheinlich aufgrund des geringen Ausmaßes und der kurzen Bauzeit – nicht der Fall. Im Allgemeinen wäre es jedoch im Sinne eines gut funktionierenden

³⁷ Siehe: Rechnungshof, Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, (Bericht zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen 2017) Zit., S. 271 ff.

Kontrollsystems angebracht, ein System zur Erfassung der laufend erfolgten Abänderungen einzuführen, um diese lückenlos zu dokumentieren.

Die Risikomatrix ist als wichtigstes Instrument bei der Vertragsverhandlung zu betrachten, da darin die Risikoverteilung zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Partner festgelegt wird. Angesichts der besonderen Bedeutung dieses Dokuments und einer gewissen Oberflächlichkeit bei dessen Ausarbeitung im Falle des untersuchten Projekts wird für die Zukunft empfohlen, die Vorgaben der Leitlinien Nr. 9 der ANAC zu befolgen und dabei vor allem eine Risikobewertung vorzunehmen und geeignete Mechanismen zu ermitteln, um die Auswirkungen risikobehafteter Ereignisse zu minimieren. Auch die Vorgabe, dass in der Matrix die einzelnen Artikel der Vereinbarung/des Vertrags angeführt werden sollen, in denen festgelegt wurde, von wem und auf welche Weise die entsprechenden Risiken übernommen werden, sollte im Sinne des Risikomanagements berücksichtigt werden. Dies gilt sowohl für die Phasen der Ausschreibungsvorbereitung als auch für gegebenenfalls erforderliche Vertragsänderungen oder Abänderungen des WFP in der Umsetzungsphase.

Nicht zuletzt sei hier empfohlen, für die gesamte Laufzeit der ÖPP-Projekte eine Überwachung der Funktionsweise des internen Kontrollsystems einzuführen. Damit soll überprüft werden, ob sich die Einschätzung betreffend das Auftreten, die Entwicklung und das Management der bei der Vorbereitung der Vertragsunterlagen ermittelten Risiken auch in den darauf folgenden Phasen als zutreffend erweist; andernfalls müssen für künftige Risikosituationen neue Prognosen erstellt werden. Dabei sind besonders die Risikoverteilung und die Maßnahmen zur Minderung der Risiken gemäß Vertrag zu beachten. Die Überwachungstätigkeit in diesen Bereichen ermöglicht es, – auch mittels *Early Warnings* (Frühwarnungen) – die nötigen Informationen einzuholen, um die Vereinbarungen zwischen den Partnern neu zu verhandeln, falls eine Umverteilung der Risiken oder ein geändertes Risikoniveau wesentliche Vertragsänderungen erforderlich machen.

Gerade in Bezug auf solche Fälle wurde in den bereits mehrmals erwähnten Leitlinien der ANAC festgehalten, dass für die Ausübung der Überwachungstätigkeit die Daten betreffend die Abwicklung der Bauarbeiten und der Dienstleistungen verfügbar sein müssen und der Wirtschaftsteilnehmer daher im ÖPP-Vertrag auch dazu verpflichtet werden muss, dem öffentlichen Auftraggeber regelmäßig einen Wirtschafts- und Management-Bericht über die Erfüllung des Vertrags zu übermitteln.

VIII. Schlussfolgerungen

Die im Rahmen der Erhebung erfolgten Überprüfungen haben ergeben, dass die beteiligten Stellen der Landesverwaltung trotz der kaum bestehenden Erfahrungswerte im Bereich der ÖPP-Projekte Kontrollmaßnahmen treffen konnten, mit denen den vielfältigen Risiken im Zusammenhang mit der Umsetzung des Projekts vorgebeugt werden konnte. Wenngleich einige der Elemente, die für ein einheitliches und effizientes internes Kontrollsystem wesentlich sind, fehlten, erwies sich der im untersuchten Fall angewandte Ansatz im Sinne des Vorsichtsprinzips als der richtige Weg für das Gelingen des Projekts.

Im Rahmen der Untersuchung des vorliegenden Projekts wurden in einigen Bereichen gewisse Systemmängel festgestellt und dementsprechend Maßnahmen empfohlen, die für eine Optimierung bei der Umsetzung künftiger ÖPP-Projekte sinnvoll wären. So wurde etwa befunden, dass einige Mängel bei größeren Projekten oder bei Schwierigkeiten während der Umsetzung zu schwerwiegenden Problemen führen könnten.

Abschließend sei den Führungskräften Paolo Montagner, Thomas Mathà, Marina Albertoni und Monika Aondio für ihre uneingeschränkte Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Rahmen der Interviews ein aufrichtiger Dank ausgesprochen. Eben solcher Dank gilt den Beamten Carlotta Zambonato und Manfred Röggl für die Übermittlung der umfangreichen Unterlagen.

28.09.2018

gez.
Elena Eccher

gez.
Irmgard Prader