

Anhang 10
zu Kapitel 4.12 Betreiberkonzept

Fernbusterminal Freie Hansestadt Bremen

Erläuterungsbericht: Untersuchung und Bewertung von Betriebskonzepten am Beispiel des geplanten Fernbusterminals in Bremen

U3841

Erstellt für die:

Freie Hansestadt Bremen

Berlin, 15. August 2016

Kontakt:

Dipl. -Ing. Christoph Gipp
T +49 30 230 809 0
Christoph.Gipp@iges.com

IGES Institut GmbH

Friedrichstraße 180
10117 Berlin

www.iges.de

Auftraggeber:

Freie Hansestadt Bremen
Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Contrescarpe 73
28195 Bremen

Im Unterauftrag für
ARBEITSGEMEINSCHAFT Fernbusterminal Bremen
c/o BPR Dipl.-Ing. Bernd F. Künne & Partner Beratende Ingenieure mbB
Ostertorstraße 38/39
28195 Bremen

Auftragnehmer

IGES Institut GmbH
Friedrichstr. 180
10117 Berlin

Autoren

Dr. Andreas Brenck
Christoph Gipp
Petra Nienaber

Dokumentenversion

Version Final
Stand 15.11.2016

Inhalt

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1. | Untersuchte Betreiberkonzepte | 4 |
| 2. | Einführung zur Vorgehensweise | 5 |
| 3. | Bewertungskriterien | 6 |
| 3.1 | Einflussmöglichkeit der FHB | 6 |
| 3.2 | Effizienzaspekte | 6 |
| 3.3 | Investitions- und Finanzierungsaspekte | 8 |
| 4. | Konkretisierung und Bewertung der Betreiberkonzepte | 9 |
| 4.1 | Grundstückseigentümer plant und baut das Fernbusterminal | 9 |
| 4.1.1 | Ausgestaltung | 9 |
| 4.1.2 | Bewertung | 11 |
| 4.2 | Freie und Hansestadt Bremen erwirbt das Areal für das Fernbusterminal | 13 |
| 4.2.1 | Ausgestaltung | 13 |
| 4.2.2 | Bewertung | 17 |
| 4.3 | Realisierung eines ÖPP-Modells für den Fernbusterminal | 18 |
| 4.3.1 | Ausgestaltung | 18 |
| 4.3.2 | Bewertung | 19 |
| 5. | Fazit | 22 |
| | Literaturverzeichnis | 24 |
| | Tabellenverzeichnis | 25 |

1. Untersuchte Betreiberkonzepte

Der Begriff Betreiberkonzept wird in diesem Gutachten umfassend interpretiert. Er beinhaltet die Zuständigkeit für die Planung, die Errichtung und den dauerhaften Betrieb des Terminals. Zu dieser Zuständigkeit gehört jeweils auch die Finanzierungszuständigkeit, sofern sich das Terminal nicht selbst trägt.

Insgesamt sind zahlreiche Betreiberkonzepte möglich und auch in der Praxis erprobt. Der Auftraggeber hat im Rahmen der Untersuchung mehrere alternative Organisationsformen definiert, die im Rahmen der Studie untersucht wurden.

Diskutiert wurden insbesondere folgende Ausgestaltungen der Zuständigkeiten:

- Der Grundstückseigentümer plant und baut das Fernbusterminal
 - a. Die Stadt Bremen mietet und betreibt Terminal
 - b. Die Stadt Bremen mietet und vergibt Betrieb und Unterhaltung an einen Dritten (evtl. auch an den Grundstückseigentümer)
 - Die Stadt Bremen erwirbt das Areal für Fernbusterminal
 - a. Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung erfolgt durch die Stadt Bremen
 - b. Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung wird an einen Dritten vergeben
 - Realisierung eines ÖPP-Modells für den Fernbusterminal
-

2. Einführung zur Vorgehensweise

Bei der Diskussion der einzelnen Betreiberkonzepte hat sich das Projektteam dabei an der Methodik des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ orientiert.

Zentraler Bestandteil der Phase I der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der PPP-Eignungstest. Bei diesem Test wird „die grundsätzliche Eignung einer geplanten Maßnahme für die Realisierung im Rahmen einer PPP überprüft. Dabei wird untersucht, ob die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen (bspw. hinsichtlich der Risikoallokation, des Projektvolumens, der Wettbewerbssituation oder gesamtwirtschaftlicher Effekte) erfüllt, die sich aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten als wesentliche Erfolgsfaktoren für eine PPP-Lösung erwiesen haben.“¹

Betrachtet werden im Rahmen der Diskussion dabei ausschließlich Differenzefekte. So ist etwa bei allen Betreiberkonzepten davon auszugehen, dass Grundstückseigentümer, die Stadt Bremen oder Dritte (Investoren, Terminalbetreiber) nicht über das Architektur-Know how verfügen, um die Planung des Terminals durchzuführen. In jeder Konstellation stellt sich damit das Problem, ein Architekturbüro auszuwählen. Da alle potenziellen Akteure über die gleichen Mittel und Instrumente hierzu verfügen, ergibt sich damit keine systematische Differenz aus den Betreiberkonzepten. Bei der qualitativen Diskussion spielt daher dieser Aspekt keine Rolle.

Am Ende der Untersuchung steht eine Empfehlung, ob ein ÖPP-Ansatz weiterverfolgt werden soll. Im Rahmen dieser Studie erfolgt zudem eine Empfehlung zu dem zu realisierenden Betreiberkonzept.

¹ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006, S. 17ff.

3. Bewertungskriterien

Im Einzelnen wurden die folgenden Bewertungskriterien diskutiert und verwendet:

Einflussmöglichkeit der FHB

- Planung Terminal
- Betrieb Terminal
- Städtebauliche Flächennutzung

Effizienzaspekte

- Investitionsplanung und Betrieb des Terminals aus einer Hand
- Effizienzeffekte (Anreize, Know how, mögliche Synergien)
- Transaktionskosten: Abstimmungs-, Verhandlungs- und Kontrollaufwand gegenüber dem Terminal-Betreiber

Investitions- und Finanzierungsaspekte

- Belastung des öffentlichen Haushalts
- Zinskostendifferenzen alternativer Organisationsformen
- Kosten Eigentumsübertrag
- Gesamtkosten

3.1 Einflussmöglichkeit der FHB

Der erste Kriteriensatz, **Einflussmöglichkeit** der FHB, stellt auf die Möglichkeiten Bremens ab, eigene Zielstellungen hinsichtlich der Planung des Terminals, seines Betriebes und hinsichtlich der städtebaulichen Flächennutzung durchzusetzen.

Damit wird der grundsätzlichen Überlegung Rechnung getragen, dass der Fernbusterminal ein integrierter Bestandteil der Verkehrskonzeption Bremens sein sollte und dass der Terminalstandort zentrale Auswirkungen auf die Standortentwicklung hat. Aus beiden Aspekten geht hervor, dass Bremen einerseits funktionale Anforderungen an das Terminal und andererseits städtebauliche Vorgaben durchsetzen können sollte.

3.2 Effizienzaspekte

Effizienzaspekte sind zentral für die zu erwartende wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der einzelnen Betreiberkonzepte. Üblicherweise werden dabei die folgenden Teilkriterien betrachtet:

- Investitionsplanung und Betrieb des Terminals aus einer Hand

Insbesondere der ÖPP-Ansatz betont diesen Lebenszyklusaspekt. In der Investitionsphase (Terminaldesign) werden zentrale Entscheidungen über die Attraktivität (und damit die Erlösseite) aber auch die zukünftigen Instandhaltungs- und Betriebskosten (und damit die Kostenseite) getroffen. Um die optimalen Anreize für den Investor zu setzen, sollten ihm die Erlös- und Kosteneffekte seiner Entscheidungen möglichst vollständig zugerechnet werden, was bei Eigentumlösungen und bei langfristigen vertraglichen Lösungen (ÖPP) der Fall ist.

- Effizienzeffekte (Anreize, Know how, mögliche Synergien)

Das Effizienzkriterium berücksichtigt weitere erlös- und kostenrelevante Faktoren:

- Anreize zum effizienten Betrieb des Terminals. Diese sind erfüllt, wenn der Betreiber der Residualeinkommensbezieher ist, d.h. er das Betriebsergebnis abzüglich kontraktbestimmter Zahlungen erhält.
- Know how-Effekte sind gegeben, wenn auf den einzelnen Stufen, insbesondere beim Betrieb des Terminals, branchenerfahrene Akteure ausgewählt werden können, die möglichst über einen positiven Track record im Bereich Terminalbetrieb verfügen.
- Synergieeffekte beschreiben insbesondere Kosteneinsparungen, die aus dem gemeinsamen Betrieb von Terminals (etwa Fernbus und Nahverkehr) oder nachgelagerter Wirtschaftsstufen (etwa Terminal und Fernbusangebot) resultieren können.

- Transaktionskosten

Transaktionskosten umfassen den Abstimmungs-, Verhandlungs- und Kontrollaufwand der Vertragsparteien. Im Mittelpunkt steht dabei das Verhältnis der Stadt Bremen mit dem Terminal-Betreiber oder dem ÖPP.

3.3 Investitions- und Finanzierungsaspekte

Investitions- und Finanzierungsaspekte betrachten weitere mögliche projektspezifische Unterschiede zwischen den Betreiberkonzepten, vor allem im Hinblick auf Kosten. Im Rahmen des Projekts wurden insbesondere folgende Aspekte identifiziert und diskutiert:

- **Belastung des öffentlichen Haushalts**
Insbesondere bei den Betreiberkonzepten, bei denen die Stadt Bremen die relevanten Grundstücke erwirbt und das Terminal errichtet, entsteht eine unmittelbare finanzielle Belastung des öffentlichen Haushalts. ÖPP-Modelle und die Modelle, in denen der Grundstückseigentümer das Fernbusterminal plant und baut, können dagegen die Streckung der Haushaltsbelastung über die Laufzeit des Projektes (da keine Neuverschuldung in die Haushalte eingestellt wird) ermöglichen.

Sofern die Schuldenbremse oder politisch gewollte sonstige Schuldengrenzen greifen, kann dieser Aspekt von Bedeutung sein. Dabei ist zu beachten, dass jährliche Zahlungen an einen ÖPP-Betreiber als öffentliche Verschuldung anzusehen sind, wenn bestimmte Bedingungen nicht erfüllt sind. So müssen ÖPP-Projekte ggf. von Beginn an als defizit-relevant nach Brüssel gemeldet werden müssen, sofern keine ausreichende Risikoübertragung an den privaten Partner erfolgt.²

- **Zinskostendifferenzen alternativer Organisationsformen**
Zinskostendifferenzen werden im Folgenden betrachtet, sofern die Stadt Bremen oder Private Investitionen tätigen. Typischerweise sind die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand deutlich geringer.³
- **Kosten Eigentumsübertrag**
Dieses Kriterium umfasst die Transaktionskosten der Eigentumsübertragung. Da die Grunderwerbsteuer als Ländersteuer in jedem Fall der Stadt Bremen zugutekommt, wird sie nicht betrachtet.
- **Gesamtkosten**
Da der Eignungstest qualitativ durchgeführt wird, erfolgt an dieser Stelle jeweils eine Tendenzaussage.

² Vgl. z.B. Wohlfarth, K.: PPP: Zu Finanzierungsformen, Kapitalmarktrelevanz und öffentlicher Verschuldung, Potsdam 2015; Bundesverband deutscher Banken e. V.: Positionierung des Bankenverbandes zur Finanzierung von Infrastruktur, 12.12.2014.

³ Zwischen privaten Investoren wird dagegen keine Differenz unterstellt. Damit wird bei Modellen mit Beteiligung der Grundstückseigentümer implizit unterstellt, dass sie Opportunitätskosten für die Grundstücke ansetzen, die auch Kapitalkosten enthalten.

4. Konkretisierung und Bewertung der Betreiberkonzepte

4.1 Grundstückseigentümer plant und baut das Fernbusterminal

Diskutiert wurden zwei Varianten.

In Variante I mietet und betreibt die Stadt Bremen anschließend das Terminal.

In Variante II mietet die Stadt Bremen das Terminal und vergibt anschließend Betrieb und Unterhaltung an einen Dritten (evtl. auch an den Grundstückseigentümer).

4.1.1 Ausgestaltung

In beiden Varianten plant und baut der Eigentümer das Fernbusterminal und FHB mietet es. Unterschiede ergeben sich ausschließlich auf der Ebene des Terminalbetriebs.

Bei der Bewertung der Mietzahlungen ist folgendes zu berücksichtigen:

- Von einem ausschließlich eigenwirtschaftlichen Interesse des Eigentümers am FBT ist nicht auszugehen.
- FHB wird daher über Mietzahlungen, Baurechte o.ä. den Eigentümer kompensieren müssen.
- Die Mietzahlungen müssen daher Investitionskosten amortisieren und Opportunitätskosten decken (etwa Grundstückspreis oder Erträge alternativer eigener Nutzung).

Bei dem Terminalbetrieb bestehen zahlreiche alternative Organisationsmöglichkeiten. Dazu zählen insbesondere die in den Varianten genannten Optionen des Eigenbetriebs durch die Stadt Bremen sowie die Vergabe des Betriebs an einen Dritten, eventuell auch an den Eigentümer.

Bei der hier durchgeführten reinen wirtschaftlichen Betrachtung entstehen drei interessante Konstellationen:

1. Betrieb des Terminals etwa durch die Bremer Straßenbahn AG (BS AG), etwa im Rahmen einer Direktvergabe
2. Betrieb des Terminals durch den Grundstückseigentümer ohne Ausschreibung
3. Ausschreibung des Betriebs

Sollten die beiden ersten Optionen als interessant eingestuft werden, müsste dabei die vergaberechtliche Zulässigkeit gesondert geprüft werden.

Nach unserer Einschätzung weisen die Vergabe des Betriebs an ein städtisches Unternehmen oder den Eigentümer jedoch bereits erhebliche wirtschaftliche Defizite auf:

- Generell ist kein Vorteil eines Eigenbetriebs hinsichtlich Know how, Nutzung von Synergien oder Effizianzanreizen erkennbar.

Gegenwärtig wird der ZOB Bremen zwar im Wesentlichen durch die Bremer Straßenbahn AG (BS AG), als Miteigentümerin der ZOB Zentral-Omnibus-Bahnhof GmbH - operativ betreut, dies stellt für die BS AG jedoch nach unserem Eindruck ein Nebengeschäft mit geringer Bedeutung dar. Es werden daher nur die absolut erforderlichen operativen Tätigkeiten durchgeführt, so dass nicht von einem nennenswerten Know how-Aufbau oder einer Organisationsentwicklung gesprochen werden kann. Dazu kommt, dass der ZOB gegenwärtig eine Haltestelle und kein Terminal darstellt.

Generelles Know how zum Terminalbetrieb besteht natürlich ohne Zweifel aufgrund der Tätigkeit im Nahverkehr. Eventuell können auch in geringerem Umfang Synergien genutzt werden, etwa Größenvorteile bei der Beschaffung (etwa Reisende-Informationssystem, Reinigung und Instandhaltung u.ä.).

Diese Effekte sind aber für die Betrachtung einer Direktvergabe zu gering. Die BS AG könnte und sollte sie aber im Rahmen einer Ausschreibung einbringen.

- Diese Argumente gelten in noch stärkerem Maße für Grundstückeigentümer, die gegenwärtig keinerlei Nähe zum Fernbusmarkt aufweisen.
- Empfohlen wird daher in jedem Fall die Ausschreibung des FBT-Betriebs.

Zum Know how-Aspekt ist darauf zu verweisen, dass mittlerweile mehrere nationale und auch internationale Betreiber bestehen, die Erfahrungen gesammelt und ihre Eignung nachgewiesen haben. Da der reine Betrieb des Terminals keine umfangreichen Investitionen seitens Dritter voraussetzt, ist auch von einer ausreichenden Wettbewerbsintensität auszugehen.

Transaktionskostennachteile der Ausschreibung sind aufgrund der bereits vorliegenden Erfahrungen mit Betreiberverträgen, dem geringen Anteil von Investitionen der Betreiber und der vergleichsweise einfach zu beschreibenden Leistung nicht in nennenswertem Umfang zu erwarten.

Dem stehen zentrale Vorteile der Ausschreibung gegenüber: Nur durch die Ausschreibung erhält Bremen Informationen über das zu erwartende best-

mögliche Betriebsergebnis des Terminals. Bei der zu erwartenden hinreichenden Wettbewerbsintensität sind minimale Zuschüsse bzw. maximale Mieteinnahmen aus dem Terminalbetrieb zu erwarten.

Als Eckpunkte der Ausschreibungslösung können festgehalten werden:

- Öffentliche Ausschreibung
- Laufzeit: Da kaum spezifische Investitionen erforderlich sind, kann eine vergleichsweise „kurze Laufzeit“ (z.B. 7-10 Jahre) realisiert werden
- Mindestens zweistufiges Vergabeverfahren: Qualifikation und Eignung der Bewerber, Vergabe nach dem Kriterium minimaler Zuschuss pro Jahr bzw. maximale Mietzahlung oder auch qualitative Kriterien (etwa zum Marketing-Konzept) im Rahmen Ideen- bzw. Wettbewerbsverfahrens.

Im **Ergebnis** wird das Betreiberkonzept daher wie folgt gekennzeichnet:

- Grundstückseigentümer plant und baut das Fernbusterminal.
- Bremen mietet anschließend das Terminal.
- Der Terminalbetrieb wird durch die Stadt Bremen ausgeschrieben.

Das so spezifizierte Modell wird im Folgenden anhand der Bewertungskriterien diskutiert.

4.1.2 Bewertung

Als Mieter des Terminals - und faktisch einziger Nutzer – ist davon auszugehen, dass die **Einflussmöglichkeiten der FHB hoch** sind.

In Bezug auf die Planung des Terminals ist davon auszugehen, dass die funktionale Spezifizierung des Terminals durch FHB erfolgt und die Stadt auch an der Auswahl der durchführenden Akteure beteiligt ist. Die Stadt Bremen sollte diese Lösung auch gezielt anstreben, da sie de facto - wenn auch nicht unbedingt juristisch - die Eigentümerfunktion innehat und Folgekosten (aus dem Terminalbetrieb) direkt zu ihren Lasten gehen.

Die Stadt Bremen muss und sollte dabei einen langfristigen Mietvertrag (etwa 30 bis 50 Jahre) anstreben. Einerseits wird damit die langfristige Sicherung der Funktion als Fernbusterminal sichergestellt. Andererseits dient die Laufzeit der Absicherung der spezifischen Investitionen in die Terminalinfrastruktur.

Der Betrieb des Terminals liegt bei der FHB, bei Vergabe erfolgt eine vertragliche Steuerung des Terminalbetreibers. Da der Terminalbetrieb vergleichsweise einfach vertraglich zu steuern ist, bestehen auch hier hohe Einflussmöglichkeiten der Stadt.

Ein spezifischer, eigentumsrechtlicher Einfluss auf die städtebauliche Flächennutzung besteht dagegen in diesem Modell nicht. Die Stadt Bremen verfügt aber im

Rahmen der (üblichen) kommunalen Bauleitplanung über einen erheblichen Einfluss, der auch in allen anderen Betreiberkonzepten gegeben ist.

Hinsichtlich der **Effizienzaspekte** ist das Modell gespalten zu beurteilen. Das Ziel, Investitionsplanung und Betrieb des Terminals aus einer Hand zu gewährleisten, muss wie bereits festgestellt weitgehend durch die Stadt Bremen geleistet werden. Seitens des Eigentümers sind weder Know-how-Vorteile noch Vorteile bei den Anreizen zu erwarten.

Bei der hier vorgeschlagenen Ausschreibung des Terminalbetriebs können sehr gute Effizianzanreize etabliert werden (analog zum später zu besprechenden Betreibermodell).

Spiegelbildlich zur Chance, die Planung des Terminals entscheidend zu beeinflussen, ist das Modell jedoch mit hohen Transaktionskosten aufgrund des intensiven Abstimmungs- und Verhandlungsaufwands mit dem Eigentümer in der Investitionsphase verbunden. Weiterhin sind Regelungen für

- Instandhaltungs- und Modernisierungstätigkeiten während der Vertragslaufzeit sowie für
- das Auslaufen des Vertrages zu schaffen - etwa in Form von einer Kauf- bzw. Übernahmeoption, Optionen zur Mietverlängerung oder Regeln zur Abgeltung noch nicht erwirtschafteter Investitionen.

Zusätzliche Transaktionskosten entstehen durch die Steuerung des Terminalbetreibers. Diese Transaktionskosten sind nach unserer Einschätzung jedoch generell in keinem der Modelle zu vermeiden.

Bei den **Investitions- und Finanzierungsaspekten** ist zunächst festzustellen, dass dieses Modell - wie auch ÖPP-Modelle keine Belastung der öffentlichen Hand durch Investitionskosten, dafür aber eine laufende Belastung durch Mietzahlungen zur Folge hat.

Es handelt sich dabei allerdings nicht um eine Kostenersparnis im betriebswirtschaftlichen Sinne, da

- alle relevanten Kosten (inkl. aller Opportunitätskosten des Grundstückseigentümers) durch die Mietzahlungen abgedeckt werden müssen sowie
- höhere Zinskosten der privaten Finanzierung zu erwarten sind (die allerdings durch entsprechende Instrumente, wie die Forfaitierung, gemindert werden können).

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass juristisch zu prüfen wäre, inwieweit die langfristigen vertraglichen Mietzahlungen der Stadt Bremen haushaltsrelevant sind. Generell sehen wir keinen größeren Spielraum, zwischen dem Grundstückseigentümer und der Stadt eine Risikoteilung zu realisieren. Solange aber keine Kosten-Ri-

siken aus der Bautätigkeit oder dem Betrieb oder Nachfragerisiken aus dem Betrieb dem Grundstückseigentümer zugerechnet werden, nimmt er eine Finanzierungsfunktion wahr, die letztlich der Stadt Bremen zuzurechnen ist.

4.2 Freie und Hansestadt Bremen erwirbt das Areal für das Fernbusterminal

In diesem Betreiberkonzept erwirbt die Stadt Bremen das Eigentum an den erforderlichen Grundstücken und errichtet das Terminal. Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung erfolgen durch die Stadt oder einen Dritten.

4.2.1 Ausgestaltung

Die beiden Varianten sehen unterschiedliche Möglichkeiten zur Einbeziehung Dritter auf den unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung vor

Hinsichtlich der Stufen **Planung und Bau** gelten die üblichen Entscheidungsmöglichkeiten und -kriterien, die im Bereich des Hochbaus angewendet werden.⁴ Nach Abstimmung mit der Lenkungsgruppe gehen wir davon aus, dass zur bestmöglichen Nutzung von Fachexpertise und Ressourcen (Personal) die Vergabe der Leistungen der einzig mögliche Weg ist.

Erforderlich dafür sind die Festlegung funktionaler Anforderungen an das Fernbusterminal sowie die Ausschreibung und Vergabe von Planungs- und Bautätigkeit an spezialisierte Marktteilnehmer.

Die Festlegung funktionaler Anforderungen an das Terminal soll dabei nicht nur die Funktion als Fernbusterminal sicherstellen - diese Funktion steht im Vordergrund des vorliegenden Gutachtens -, sondern auch ein möglichst kostenoptimales Design realisieren.

⁴ Vgl. z.B. PPP Task Force des Landes NRW: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau, 2014.

Empfohlen wird daher, eine systematische Analyse des Designs bestehender Fernbusterminals und der Erfahrungen mit den Betriebskosten durchzuführen. Angesichts der mittlerweile bestehenden Informationen (verwiesen sei z.B. auf die Terminalprojekte in Hannover, Stuttgart und Berlin) kann durch diese Informationsphase ein funktional optimales Design erstellt werden. Bestandteile einer solchen funktionalen Beschreibung sind z.B.⁵

- Überdachungskonzeption, angefangen von der Grundrissstruktur, über den Stützabstand, bis hin zu Anforderungen für Wartung und Pflege bzw. Brandschutz,
- Mobiliar der Anlage (Wartebereich) und Beleuchtung
- Servicegebäude, mit Anzahl und Größe der Räume (inkl. technischer Räume, Kleinräume als Lagerflächen und eines Müllraums), Tragwerk und Brandschutzeinrichtungen,
- übergeordnete Kosten- und Planungsschnittstellen zwischen Objektplanung und Fachplanungen, wie Außenanlagen / Verkehrsplanung, Grundleitungen / Medienversorgung, SW/RW Entwässerung inkl. Grundleitungen, Verkabelung und Versorgung mit Leerrohren, Medienversorgung, Energiekonzept usw.

Die Phase der Eruiierung der bisherigen Planungen und Erfahrungen kann dabei als zentraler Bestandteil der Terminalplanung ausgeschrieben werden.⁶

Die Vorteilhaftigkeit der Einschaltung eines Generalunternehmers für **Bau und Unterhaltung** des Terminals muss getrennt geprüft werden. Zentrale Kriterien sind dabei das bei der Stadt Bremen vorhandene Know how und vor allem die Verfügbarkeit qualifizierten Personals.⁷

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die eigene Durchführung des **Terminalbetriebs** bereits als inferiore Lösung gekennzeichnet und wird daher nicht weiter betrachtet. Zur Ausschreibung des Betreibervertrags bestehen ebenfalls bereits Beispiele, an denen sich Bremen orientieren kann.

So hat Hannover eine zeitlich befristete Dienstleistungskonzession (bis 2020) in einem stark verhandlungsgeprägten Verfahren vergeben. Der Betreiber organisiert,

⁵ Die folgende Auflistung basiert auf ZOB Hannover Erläuterungsbericht zur Entwurfsplanung, 2012.

⁶ Die Beauftragung von Planungsbüros basiert üblicherweise auf § 2 und 5 Vergabeverordnung (mit Anwendung VOF ab 209.000 EUR (netto) Gesamtauftragswert). Dabei werden mindestens 3 Bieter vorzugsweise in einem Verhandlungsverfahren mit Lösungsvorschlägen ausgewählt. Vgl. auch weitergehend Dresden Hochbauamt: Kommunalen Hochbau 2016; Vergabekonferenz 23.03.2016.

⁷ Vgl. dazu Rechnungshof Baden-Württemberg: Alternative Ausschreibungs- und Finanzierungsmodelle für Hochbaumaßnahmen, 2000. Jasper, U. / Arnold, H.: Finanzierungsformen im Hochbau, in: BundesBauBlatt, Nr. 7-8, 2009, S. 36-38.

koordiniert und führt dabei alle notwendigen Abläufe für den Betrieb des ZOB durch. Der Betreiber ist zudem für die Instandhaltung zuständig.

Der Mustervertrag enthielt insbesondere Vorgaben zu

- Pachtzins / Betriebs- und sonstige Nebenkosten / Erträge

Dabei wurde eine Ergebnisbeteiligung des Eigentümers in Höhe von 10 % der jährlichen Nettobetriebseinnahmen vorgesehen, bzw. eine Mindestpacht. Darüber hinausgehende Erträge verbleiben vollständig beim Betreiber.

Weiterhin sind Kostendurchreichungs-Regeln vorgesehen. Diese betreffen insbesondere Kosten, die vom Betreiber nicht beeinflusst werden können (z.B. Grundsteuer, Fußwegreinigung) bzw. bei denen vermutlich kein Anreiz zur Kostendeckung gesetzt werden soll (z.B. Gebäudefeuerversicherung).

Insgesamt resultiert aus den Regeln zu Einnahmen und Kosten des Betriebs eine Risikoverteilung, die die richtigen Anreize zur Erlössteigerung und Kostensenkung setzt.

- Änderungen des Mindestpachtzinses, der an den Verbraucherpreisindex für Deutschland des Statistischen Bundesamtes gekoppelt wurde
- Änderungen der Gestalt der Vertragsobjekte, also ZOB-Verkehrsflächen nebst Bussteigen (Vertragsobjekt Nr. 1) sowie Servicegebäude, Wand als Grundstücksgrenze, Witterungsschutz und Überdachung
- Vorgaben für den Betrieb des ZOB

Die Vorgaben beinhalten einerseits Anforderungen an die Verfügbarkeit von Ansprechpartnern vor Ort, WC-Anlage incl. Behinderten-WC, Flächen für Ticketverkaufsstellen an Dritte sowie an die Abstimmung der Fahrpläne der einzelnen Busunternehmen auf die verfügbaren Bussteige. Der Betrieb der Anzeigetafeln und die Bereitstellung von Sitzplätzen, Bussteigen, Gepäckaufbewahrungsfächern sowie einer Fläche zum Betrieb einer Hot Spot Anlage der Telekom außerhalb des Servicegebäudes sind ebenfalls geregelt.

Weitere Vorgaben betreffen die Reinigung, die Beleuchtung sowie Brandschutz und Sicherheit.

- Regelungen zur Untervermietung der Vertragsobjekte (Verkaufsstellen, Werbeflächen)
-

- Fahrgastinformationssystem, wobei sowohl die Beteiligung des Betreibers bei der Auswahl der Hard-/Software als auch die Mindeststandards des Informationssystems festgeschrieben wurden
- Instandhaltung, wobei der Eigentümer generell die Instandhaltung der Vertragsobjekte Nr. 1 und Nr. 2. Übernimmt

Ausnahmen von dieser Regel betreffen mitverpachtete Anlagen und Einrichtungen, wie Rollläden, Licht- und Klingelanlagen, Gepäckfächer, Wartebänke/-sessel, sämtliche Sanitärmöbel der WC-Anlagen, Informationstafeln, Schrankenanlagen usw., die der Betreiber in gebrauchsfähigem Zustand zu halten hat.

Thermen sind auf Kosten des Betreibers zu warten. Infrastrukturangebote des ZOB sind vom Betreiber in einem ordnungsgemäßen und funktionsfähigen Zustand zu halten und dazu erforderliche regelmäßige Wartungen durchzuführen.

Verkehrsflächen und Nebenanlagen sind ebenfalls in einem ordnungsgemäßen Zustand zu halten. Inklusiv der unverzüglichen Beseitigung von Verunreinigungen durch Graffiti.

Die Auflistung der Regelungspunkte verdeutlicht dabei auch noch einmal die relativ geringe Komplexität des Vertrags.

Schließlich sei noch auf die spezielle Bedeutung des Controlling verwiesen,⁸ das in jedem Betreiberkonzept erforderlich ist! Dabei gilt es in der Bauphase zum einen, die nicht delegierten Bauherrenaufgaben fachlich kompetent erfüllen zu können, zum anderen Baukostenüberschreitungen durch eine stringente Projektsteuerung und ein lückenloses Baukostencontrolling vorzubeugen. In der Betriebsphase geht es neben der Erstellung eines Soll-Ist-Vergleichs zur Gesamtbewertung des Projekts insbesondere darum, Erfahrungen für weitere Ausschreibungen des Betriebs zu generieren (Wirtschaftlichkeitskontrolle) und die Planung der Instandhaltung bzw. die laufende Bewertung des Gebäudezustands.

⁸ Vgl. z.B. Kometova, S. / Motzko, C.: Berichtswesen langfristiger Hochbauprojekte der öffentlichen Hand aus der Perspektive des Projektcontrollings, in: BauPortal 9/2013, S. 35-39. Ahrens, H.: Optimierungspotenziale in der kommunalen Gebäudewirtschaft, in: Fokus Public Sector, Juli 2014, S. 11-13.

Im **Ergebnis** wird das Betreiberkonzept daher wie folgt gekennzeichnet:

- die Stadt Bremen erwirbt die erforderlichen Grundstücke
- Planung und Betrieb des Terminals werden durch die Stadt Bremen ausgeschrieben
- Bau und Unterhaltung werden entweder insgesamt oder in Einzeltranchen extern vergeben.

Das so spezifizierte Modell, das als Betreibermodell gekennzeichnet werden kann, wird im Folgenden anhand der Bewertungskriterien diskutiert.

4.2.2 Bewertung

Als Eigentümer des Terminals, inkl. des Grundstücks, sind die **Einflussmöglichkeiten der FHB außerordentlich hoch**. Dies resultiert aus der vollständigen Planung des Terminals und der vertraglichen Steuerung des Terminalbetreibers.

Zudem verfügt die Stadt hinsichtlich der städtebaulichen Flächennutzung neben dem Einfluss der kommunalen Bauleitplanung auch über den eigentumsrechtlichen Einfluss.

Hinsichtlich der **Effizienzaspekte** ist zunächst festzuhalten, dass Investitionsplanung und Betrieb getrennt erfolgen. Mögliche Effizienzeinbußen aufgrund einer fehlenden Optimierung von Investition und Betrieb (z.B. ungenügende Berücksichtigung von Instandhaltungsaufwand in der Investitionsphase) sind aufgrund der auswertbaren Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten als gering einzuschätzen.

Bei der hier vorgeschlagenen Ausschreibung des Terminalbetriebs können sehr gute Effizianzanreize etabliert werden:

- Bieter mit hohem Know how können ausgewählt werden
- Vertraglich fixierte Zahlungen von / an die FHB setzen Anreize zum effizienten Terminalbetrieb
- Potenzielle Fehlanreize (z.B. Vernachlässigung von Instandhaltung) können aufgrund der hohen Standardisierbarkeit / Beschreibbarkeit durch Vertragsgestaltung weitgehend ausgeschlossen werden.

Transaktionskosten im Verhältnis zum Grundstückseigentümer entstehen ausschließlich über den Kauf. Sie weisen damit den geringst möglichen Wert auf. Transaktionskosten durch die Steuerung des Terminalbetreibers entstehen sowohl in der Ausschreibungsphase als auch durch das Vertragscontrolling.

Bei den **Investitions- und Finanzierungsaspekten** fällt die Belastung durch Investitionskosten vollständig bei der Stadt Bremen an. Durch die Ausweisung der Investitionen und die vertraglichen Festlegungen gegenüber dem Terminalbetreiber ist gleichzeitig aber ein Höchstmaß an Transparenz und Einfachheit gegeben.

Insgesamt sind beim Betreibermodell tendenziell die geringsten Gesamt-Kosten zu erwarten, da

- auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen systematisch Wettbewerb eingeschaltet werden kann, ohne dass dadurch in nennenswerten Umfang Synergien verloren gehen oder Fehlanreize gesetzt werden,
- die niedrigsten Finanzierungskosten entstehen.

4.3 Realisierung eines ÖPP-Modells für den Fernbusterminal

Zahlreiche ÖPP-Modelle stehen als Betreiberkonzept zur Auswahl. Im Rahmen der qualitativen Diskussion wird ein Konzept ausgewählt, das alle typischen Elemente dieses Modelltyps enthält.

4.3.1 Ausgestaltung

Zahlreiche organisatorische Varianten des ÖPP sind denkbar und auch realisiert worden. Einheitliches Kennzeichen der ÖPP-Modelle ist, dass ein Investor - üblicherweise im Rahmen einer speziellen Projektgesellschaft - das Terminal plant, finanziert und über einen festzulegenden Zeitraum betreibt. Nach Ablauf des Zeitraums erfolgt in aller Regel eine Eigentumsübertragung an den kommunalen Auftraggeber. Die Gegenfinanzierung erfolgt durch die Terminalnutzer und / oder Zahlungen des öffentlichen Auftraggebers.

ÖPP-Modelle können weiter differenziert werden, um spezifische Aufgaben optimal zu organisieren. Unterschieden werden üblicherweise die Wertschöpfungsstufen (Phasen) Planung / Entwicklung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb inkl. Erhaltung und Verwertung.

Eine solche Differenzierung wird hier nicht betrachtet, da die Diskussion des Betreibermodells bereits gezeigt hat, dass

- Planung / Entwicklung und Errichtung bei einem vergleichsweise einfachen Bauprojekt i.a.R. in jedem Modell extern durch Spezialanbieter erbracht werden,
- eine Trennung von Betrieb, inkl. Erhaltung, und Verwertung nur in sehr speziellen Fällen angebracht ist (etwa wenn kein direktes Nutzerentgelt erhoben werden kann oder soll)
- die Finanzierung in allen Modellen „herausgelöst“ werden kann (z.B. durch Instrumente wie die Forfaitierung).

Für die folgende Betrachtung verbleiben damit „klassische“ ÖPP-Modelle, bei denen ein Investor das Terminal errichtet und zeitlich begrenzt betreibt und anschließend eventuell an FHB übergibt.

Diese „klassischen“ ÖPP-Modelle unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der Eigentumsübertragung an den Nutzer (FHB)

- BOT Build - Operate - Transfer: Terminal vor Ablauf Vertrag eigentumsrechtlich übertragen (auch Option möglich)
- BOOT Build - Own - Operate - Transfer: Eigentumsrechtliche Übertragung bei Vertragsablauf
- BOO Build - Own - Operate: Keine eigentumsrechtliche Übertragung
- DBFO Design - Build - Finance - Operate: Wie BOOT, gesamter Finanzierungsaufwand beim Betreiber
- Spezielle Modelle zur Finanzierung. Private Investoren haben üblicherweise höhere Kapitalkosten als die öffentliche Hand. Neben der Forfaitierung mit Einredeverzicht wurden Modelle zur getrennten Ausschreibung von Projekt und Finanzierung, die dann durch die öffentliche Hand erfolgt, durchgeführt

Im Folgenden wird einheitlich ein BOOT unterstellt, da es die relevanten Argumentationen vollständig abdeckt. Im Ergebnis wird damit ein Betreiberkonzept betrachtet, das die folgenden zentralen Elemente beinhaltet:

- Refinanzierung der Investition über laufende Zahlungen des Landes an den Investor (erforderlich aufgrund der dargestellten Finanzierungssituation)
- Vertragslaufzeit von mindestens 20 Jahren (um die Refinanzierung der Investitionen größtenteils im Rahmen des Vertrags durchzuführen und um einen Anreiz zur optimalen Planung zu setzen)
- Eigentumsrechtliche Übertragung am Ende der Vertragslaufzeit
- Vergabe: Verhandlungsverfahren.

4.3.2 Bewertung

Die **Einflussmöglichkeiten der FHB sind analog zum Modell, bei dem der Grundstückseigentümer das Terminal baut**. Auch im Verhältnis zum ÖPP hat die Stadt Bremen als tatsächlicher Nutzer einen erheblichen Verhandlungsspielraum. Üblicherweise geht man davon aus, dass die funktionale Spezifizierung des Terminals in größerem Umfang durch den ÖPP-Betreiber erfolgt - der voraussichtlich auch Teilhaber mit entsprechendem Know how in die Projektgesellschaft integrieren wird. Funktionale Rahmenbedingungen, wie Kapazität, Umfang und Art des Informationssystems u.ä., können aber durch den Auftraggeber spezifiziert werden.

Der Betrieb des Terminals liegt bei der Projektgesellschaft. Die am Beispiel aufgezeigten Vertragselemente sind weitgehend übliche Vertragsbestandteile im Rahmen eines ÖPP-Konzepts, so dass auch hier von einer vertraglichen Steuerung des Terminalbetriebs ausgegangen werden kann. Ergänzungsbedürftig sind allerdings die Regelungen zur Instandhaltung, für die die Projektgesellschaft zuständig sein sollte. Insgesamt bestehen aber hohe Einflussmöglichkeiten der Stadt.

Hinsichtlich der städtebaulichen Flächennutzung verfügt Bremen über die (übliche) kommunale Bauleitplanung und damit über einen erheblichen Einfluss.

Hinsichtlich der **Effizienz Aspekte** verfügt das ÖPP über den Vorteil, dass Investitionsplanung und Betrieb gemeinsam erfolgen. Mögliche Effizienzvorteile sind aufgrund der auswertbaren Erfahrungen mit vergleichbaren Projekten jedoch als gering einzuschätzen.

Aufgrund der möglichen wettbewerblichen Vergabe und der vertraglichen Anreizsetzung ist ein effizienter Terminalbetrieb zu erwarten:

- Bieter mit hohem Know how können ausgewählt werden.
- Vertraglich fixierte Zahlungen seitens der Stadt Bremen setzen Anreize zum effizienten Terminalbetrieb.
- Potenzielle Fehlanreize können aufgrund der Langfristigkeit des Vertrages und durch die Vertragsgestaltung (gute Beschreibbarkeit der Leistung) weitgehend ausgeschlossen werden.

Es muss allerdings damit gerechnet werden, dass der Kreis potenzieller Investoren aufgrund der höheren Komplexität (Investitionstätigkeit) deutlich kleiner als beim Betreibermodell ist. Daraus kann resultieren, dass erzielte Effizienzeffekte in geringerem Umfang an die Stadt weitergegeben werden.

Mit dem ÖPP-Modell sind die höchsten Transaktionskosten verbunden. Dafür sprechen die Langfristigkeit des Vertrages, die mit der Gefahr von Nachverhandlungen verbunden ist, und die höhere Komplexität aufgrund der Investitionen, die die Projektgesellschaft durchführen muss. Ein umfangreiches Vertrags-Controlling seitens der Stadt Bremen ist zwingend erforderlich.

Ein Aspekt der höheren Transaktionskosten ist der Zeitbedarf für die Vergabe des ÖPP.

Bei den **Investitions- und Finanzierungsaspekten** fällt die Belastung durch Investitionskosten vollständig bei der Stadt Bremen an. Durch die Ausweisung der Investitionen und die vertraglichen Festlegungen gegenüber dem Terminalbetreiber ist gleichzeitig aber ein Höchstmaß an Transparenz und Einfachheit gegeben.

Insgesamt sind beim Betreibermodell tendenziell die geringsten Gesamt-Kosten zu erwarten, da

- auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen systematisch Wettbewerb eingeschaltet werden kann, ohne dass dadurch in nennenswerten Umfang Synergien verloren gehen oder Fehlanreize gesetzt werden,
 - die niedrigsten Finanzierungskosten entstehen.
-

Bei den **Investitions- und Finanzierungsaspekten** ist zunächst festzustellen, dass ÖPP-Modelle keine Belastung der öffentlichen Hand durch Investitionskosten zur Folge haben. Auch bei diesem Modell handelt es sich dabei allerdings nicht um eine Kostenersparnis im betriebswirtschaftlichen Sinne, da

- Transaktionskosten berücksichtigt werden müssen,
- ein gewisses Risiko besteht, dass die im Vergleich zum Betreibermodell geringere Wettbewerbsintensität auf der Vergabestufe zu ungünstigeren finanziellen Bedingungen für die Stadt führt, sowie
- höhere Zinskosten der privaten Finanzierung zu erwarten sind (die allerdings durch entsprechende Instrumente, wie die Forfaitierung, gemindert werden können).⁹

Insgesamt sollten die Gesamtkosten des ÖPP-Modells höher ausfallen als die Kosten des Betreibermodells. Ursachen sind, dass die eigentliche potenzielle Stärke des Modells - Investition und Planung aus einer Hand - nur geringe Effizienzvorteile erwarten lässt, während das Modell gleichzeitig transaktionskostenintensiv ist.

⁹ Die Zurechnung des ÖPP zum Bremer Haushalt ist dagegen unwahrscheinlicher, da der Projektgesellschaft Risiken aus der Bautätigkeit und Erlös-Risiken aus dem Betrieb zugeordnet werden können.

5. Fazit

Die folgende Tabelle fasst die einzelnen Argumente zu den Betreiberkonzepten noch einmal zusammen.

Tabelle 1: Bewertung Betreiberkonzepte

| Kriterien | „Eigentümer-Modell“ | „Betreibermodell“ | „ÖPP-Modell“ (BOOT) |
|--|---------------------|-------------------|---------------------|
| Einfluss FHB Planung Terminal | o | + | o |
| Betrieb Terminal | + | + | o |
| Städtebauliche Flächennutzung | o | o | o |
| Effizienzaspekte Optimierte Abstimmung Investition / Betrieb | o | o | + |
| Effizienzeffekte (Anreize, Know how, Synergien) | - | + | o |
| Transaktionskosten | o | + | - |
| Investition- und Finanzierung Investive HH-Belastung | + | - | + |
| Zinskosten | - | + | - |
| Kosten Eigentumsübertrag | o | o | o |
| Gesamtkosten | o | + | o |

Hinweis: Bewertung erfolgt ordinal (Rangfolge), wobei - für den schlechtesten Wert, o für den mittleren und + für den besten Wert steht.

Im Ergebnis ist nach unserer Einschätzung das Betreibermodell besonders geeignet, bei dem die Stadt Bremen das Fernbusterminal plant und errichtet und den Betrieb des Terminals zeitlich befristet ausschreibt.

Im Einzelnen sprechen die folgenden **Argumente für das Betreibermodell**:

- Das Modell sichert der Stadt Bremen einen hohen Einfluss auf Planung und Betrieb.
- Durch die Vertragsgestaltung können Risiken sachgerecht auf den Eigentümer, d.h. die Stadt Bremen, und den Betreiber aufgeteilt werden. Gleichzeitig kann bei entsprechender Vertragsgestaltung dem Betreiber ein hoher Anreiz zum effizienten Betrieb gesetzt werden.

- Die Ausschreibung ermöglicht die Auswahl eines Anbieters mit hohem Know how und liefert einen Anhaltspunkt für die realisierbaren Betriebsergebnisse, sprich die in Zukunft zu erwartenden laufenden Defizite oder Überschüsse des Terminals.
- Die Transaktionskosten sind aufgrund der hohen Standardisierbarkeit des Betreibervertrages als gering einzuschätzen; d.h. bei der Auswahl des Betreibers und dem Vertragscontrolling entstehen vergleichsweise geringe Kosten.
- Im Gegensatz zu anderen Betreiberkonzepten, insbesondere ÖPP-Modellen, muss die Stadt Bremen allerdings vollständig den Grundstückskauf und die Investition in das Terminal finanzieren. Die insgesamt zu erwartenden geringeren Gesamtkosten des Betreibermodells rechtfertigen nach unserer Einschätzung jedoch diese zusätzlich investive Belastung.

Ebenso gehen wir davon aus, dass die Stadt weitgehend die Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen finanzieren muss, da die betriebswirtschaftliche Betrachtung des Terminals insgesamt ein ausgeglichenes bis leicht negatives Ergebnis erwarten lässt.

Literaturverzeichnis

- Ahrens, H.: Optimierungspotenziale in der kommunalen Gebäudewirtschaft, in: Fokus Public Sector, Juli 2014, S. 11-13.
- Bundesverband deutscher Banken e. V.: Positionierung des Bankenverbandes zur Finanzierung von Infrastruktur, 12.12.2014.
- Jasper, U. / Arnold, H.: Finanzierungsformen im Hochbau, in: BundesBauBlatt, Nr. 7-8, 2009, S. 36-38.
- Kometova, S. / Motzko, C.: Berichtswesen langfristiger Hochbauprojekte der öffentlichen Hand aus der Perspektive des Projektcontrollings, in: BauPortal 9/2013, S. 35-39.
- Länderoffene Arbeitsgruppe zum Thema „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der FMK) gemeinsam mit der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“: Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006, S. 17ff.
- PPP Task Force des Landes NRW: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau, 2014.
- Rechnungshof Baden-Württemberg: Alternative Ausschreibungs- und Finanzierungsmodelle für Hochbaumaßnahmen, 2000.
- Wohlfarth, K.: PPP: Zu Finanzierungsformen, Kapitalmarktrelevanz und öffentlicher Verschuldung, Potsdam 2015;
- ZOB Hannover Erläuterungsbericht zur Entwurfsplanung, 2012.
-

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertung Betreiberkonzepte

22
