Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) bei Schulen, Bädern und Sozialer Infrastruktur
hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 19.10.2004

A n m e l d u n g

zur Tagesordnung für die Sitzung des Stadtrates

am 20.07.2005

- öffentlicher Teil -

I. Sachverhalt:

Die Stadtratsfraktion der SPD hat in ihrem Antrag vom 19.10.2004 die Verwaltung beauftragt, zur Behandlung im Stadtrat für die Bereiche Schulen, Bäder und Soziale Infrastruktur, ÖPP-Projekte auszuwählen. Für den Bereich Schulen sollte die Verwaltung in einer ersten Tranche 15 – 20 Schulen mit hohem und dringlichem Sanierungsbedarf, die im Rahmen eines ÖPP-Projektes saniert und betrieben werden können, ermitteln.
Die Möglichkeiten des Facility-Managements sollen dabei in vollem, rechtlich möglichen Umfang realisiert werden.

Diese Vorlage wurde gemeinschaftlich durch die Referate II, IV und VI erarbeitet.

Die weiteren, von der SPD-Stadtratsfraktion gestellten Teilanträge werden an dieser Stelle nicht behandelt. Ein Zeitrahmen, wann dies erfolgen kann, ist im Augenblick nicht absehbar.

1. Verwaltungsrechtliche Umsetzbarkeit von ÖPP-Projekten in Bayern

Bevor weitere Aussagen zur verwaltungsrechtlichen Umsetzbarkeit angesprochen werden, muss zunächst die Situation in Bayern und die Entwicklungen der letzten Monate dargestellt werden. Die Situation in Bayern hat sich seit der letzten Berichterstattung im Schulausschuss am 22.Oktober 2004 gravierend verändert.

Der rechtlich mögliche Umfang von ÖPP-Projekten wird insbesondere durch das Zuwendungsrecht und das Kommunalrecht bestimmt. Eine Orientierung an Pilotprojekten, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, ist nur in Ansätzen möglich. Dort ist die Bezuschussung, eines der Hauptprobleme in Bayern, anders geregelt.

Die Diskussion über ÖPP bzw. PPP wird seit einem Round-Table-Gespräch bei der Obersten Baubehörde im März 2004, bei dem die betroffenen Ministerien, die Verbände der Bauwirtschaft und Banken sowie die Kommunalen Spitzenverbände anwesend waren, in zwei Arbeitskreisen („Grundlagen“ und „Rechtliche Rahmenbedingungen“) unter Federführung des Verbandes der Bayerischen Bauindustrie, vertieft.

In dieser Arbeitsgruppe sind neben der Obersten Baubehörde folgende Institutionen vertreten:
- das Bayerische Staatsministerium des Inneren,
- das Bayerische Staatsministerium der Finanzen,
- das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie,
- der Bayerische Oberste Rechnungshof,
- der Bayerische Kommunale Prüfungsverband,
- der Bayerische Städtetag zusammen mit den Städten München, Regensburg und Nürnberg (vertreten durch H und Ref. II),
- der Bayerische Gemeindetag,
- der Bayerische Landkreistag,
- der Verband der Bayerischen Bezirke,
- der Bayerische Bankenverband,
- der Sparkassenverband Bayern,
- der Genossenschaftsverband Bayern,
- der Bayerische Bauindustrieverband,
- der Landesverband Bayerischer Bauinnungen.

Der Arbeitskreis hat insbesondere die Aufgabe rechtliche Hemmnisse für ÖPP- bzw. PPP-Vorhaben darzustellen. Unter Berücksichtigung dieser Problematiken sollen dann Änderungsvorschläge erarbeitet werden.
Dazu wurden von den Arbeitsgruppenmitgliedern, insbesondere den betroffenen Ministerien, folgende Themen behandelt und teilweise abgearbeitet:

<u>Kommunalrecht:</u>
- Veräußerung von Gemeindevermögen (Art. 75 GO),
- Genehmigungspflicht für kreditähnliche Rechtsgeschäfte (Art. 72 GO),
- Notifizierungspflicht für kommunale Bürgschaften

<u>Zuwendungsrecht</u>
- Förderung nach Art. 5 Bay. Schulfinanzierungsgesetz i. V. m. Art. 10 FAG (Eigentum der Kommune, Erfüllung des Förderzweckes für Mindestnutzungszeit, d. h. bei Schulen 25 Jahre),
- Einhaltung des Vergaberechts,
- PPP-Maßnahmen müssen ebenso wirtschaftlich herkömmliche Baumaßnahmen,
- Genehmigung des vorzeitigen Baubeginns ohne Vorliegen detaillierter Projektunterlagen

Vergaberecht

- Richtige Abgrenzung zwischen VOL/A und VOB/A-Vergaben
- Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens für PPP-Projekte
- Zulässigkeitsvoraussetzungen von Generalunter- bzw. Generalübernehmer-Vergaben

Finanzierung

- Forfaitierung mit umfassendem Einredeverzicht
- Projektfinanzierung

Teilweise liegen zu diesen Themenkreisen aussagekräftige Stellungnahmen der Ministerien vor, teilweise erste Ansätze, deren Einsetzbarkeit in der Praxis erst noch geprüft werden muss. Diese Situation ist dadurch bedingt, dass noch kein vollständig geplantes Pilotprojekt vorliegt, das alle Teilbestandteile eines ÖPP- bzw. PPP-Projektes beinhaltet.
Der Bayerische Landtag hat in seiner Sitzung am 10. Mai 2005 die Staatsregierung aufgefordert, geeignete ÖPP bzw. PPP-Projekte durchzuführen, sowie mittlere und größere kommunale Projekte in angemessenem Umfang zu begleiten. Die Berichterstattung über die Vor- und Nachteile des verstärkten Einsatzes von PPP-Projekten, die Ergebnisse der Pilotprojekte und neue Entwicklungen erfolgt bis spätestens 30.Juni 2007.

Bisher erfolgte die theoretische Beurteilung anhand des „virtuellen Pilotprojektes Regensburg“. Dieses virtuelle Pilotprojekt bestand aus einem Schulneubau und einer Sanierungsmaßnahme. Gemäß Stadtratsbeschluss der Stadt Regensburg wird das virtuelle Pilotprojekt nicht realisiert.

Als erstes Teilergebnis wird am 25.07.2005 der Leitfaden für ÖPP bzw. PPP-Projekte in Bayern Teil 1, der vom Arbeitskreis erarbeitet wurde, der Öffentlichkeit vorgestellt. In dieser Veröffentlichung werden die Grundlagen für PPP-Projekte und der PPP-Eignungstest vorgestellt.

Der 2. Teil des Leitfadens wird zur Zeit bearbeitet, er enthält Aussagen über die Regelungen zum Kommunalrecht, zum Zuwendungsrecht, zum Vergaberecht und zur Finanzierung.

Es lässt sich insgesamt ein großes Interesse und starkes Entgegenkommen in den entsprechenden Ministerien feststellen. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe - unter Einbindung des Finanzministeriums, des Innenministeriums u. a. mit der Obersten Baubehörde und des Wirtschaftsministeriums - war bisher sehr hilfreich. Ein Schulprojekt in Bayern hat heute eine deutlich andere Ausgangssituation als bei der Berichterstattung im Schulausschuss über PPP-Projekte vor einigen Monaten.
Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass zahlreiche Detailprobleme noch ungelöst sind und einer weiteren intensiven Absprache mit den betroffenen Ministerien und der Kommunalaufsicht bedürfen. Dazu gehört beispielsweise die Tiefe der Kostenaufstellung bei Sanierungsmaßnahmen oder die Genehmigung von speziellen Finanzierungsformen wie der Forfaitierung mit Einredeverzicht oder der Bürgschaftsübernahme.

In Bayern existiert bisher nur das Referenzprojekt Erding, bei dem eine Berufsschule neu gebaut wurde. Jedoch war hier die Bewirtschaftung nicht Gegenstand der PPP-Ausschreibung. Eine Vergleichbarkeit mit Nürnberg ist daher auch aufgrund des niedrigeren Volumens (ca. 8 Mio. EUR) nicht möglich.

2. Weitere Vorgehensweise

2.1 Auswahl der Schulen

Die Auswahl der Schulen, die von der Verwaltung für die Umsetzung von PPP-Projekten herangezogen wurde, erfolgte unter folgenden Voraussetzungen:

- Alter und baulicher Zustand
- Schulart unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung,
- Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs auch im Hinblick auf vorhandene Mängel.

Generell sind lediglich ca. 20 % aller Projekte für ein PPP-Projekt geeignet. In einer Unterarbeitsgruppe des bayerischen PPP-Arbeitskreises unter Federführung der Obersten Baubehörde, wurde deshalb ein sogenannter Projekteignungstest erarbeitet, der hierzu eine erste Einschätzung ermöglichen soll. Anhand dieses Projekteignungstests und den Erfahrungen aus dem Arbeitskreis wurden von Referat IV und Referat VI verschiedene Schulgebäude untersucht und die PPP-Tauglichkeit geprüft.

Auf Grundlage vorgenannter Auswahlkriterien wurden insgesamt zehn Schulen ermittelt. Bei diesen Schulen erfolgte eine Begehung durch das Hochbauamt und eine Beurteilung der offensichtlich erforderlichen Maßnahmen. Bauteiluntersuchungen wurden noch nicht durchgeführt.
Es wurden Bewertungen der Bausubstanz (inkl. sicherheitsrelevanten Maßnahmen), der haustechnischen Anlagen (Sanitärtechnik, Heizung, Elektrotechnik), einer eventuellen Schadstoffentsorgung und der Möglichkeiten zur energetischen Verbesserung durchgeführt. Diese Bewertungen wurden einer überschlägigen Kostenschätzung zur Ermittlung des Gesamtumfanges zugrundegelegt.

Anhand der einzelnen Bewertungen und des Projekteignungstests ergaben sich folgende geeignete Schulprojekte mit den entsprechenden vorläufigen Kostenschätzungen:

- Generalsanierung des Neuen Gymnasiums mit 14.630.000 EUR
- Generalsanierung des Sigena-Gymnasiums mit 11.530.000 EUR
- Generalsanierung der Julius-Leber-Volksschule mit 11.570.000 EUR
- Abbruch und Neubau des FÖZ Merseburger Straße mit 9.320.000 EUR
- Abbruch und Neubau der Sporthalle des Hans-Sachs-Gymnasiums mit 3.850.000 EUR

2.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich

Im Zuge der weiteren Projektbearbeitung ist ein grober Wirtschaftlichkeitsvergleich im Sinne eines Beschaffungsvariantenvergleichs zu erstellen.
Dazu müssen neben den Daten, die das Hochbauamt bereits zusammengestellt hat, darüber hinausgehende Daten ermittelt werden, um für einen ersten groben Wirtschaftlichkeitsvergleich zumindest die geschätzten Kosten der Eigenrealisierung mit den geschätzten Kosten von PPP-Projekten vergleichen zu können.

Da es noch keine Grundlage für den Wirtschaftlichkeitsvergleich gibt, wird die Stadt Nürnberg das PPP-Projekt Schulsanierungen als Pilotprojekt durchführen. Die Einzelprobleme müssen in direktem Kontakt mit den entsprechenden Ministerien gelöst werden, da die Rechtslage noch nicht entsprechend angepasst ist.
Die Vertreter der Ministerien im Arbeitskreis haben ihre Unterstützung hierfür angeboten.

Folgende Themen werden im nächsten Schritt bearbeitet:

- Investitionskosten
- Finanzierungskosten
- Immobilienbezogene Unterhaltungs- /Betriebskosten
- Sonstige Betriebskosten
- Transaktionskosten
- Risikokosten

Es ist davon auszugehen, dass für ÖPP bzw. PPP-Projekte beim privaten Anbieter höhere Finanzierungs- und Transaktionskosten anfallen, als für eine Finanzierung der Kommune mit einem Kommunalkredit. Diese Nachteile müssen im Gesamtprojekt durch Effizienzvorteile und Einsparungen bei den Risiko- und Betriebskosten ausgeglichen werden. Da ein PPP-Projekt genehmigungspflichtig ist, wird diese Gegenüberstellung bei der Genehmigung durch die Fachaufsichtsbehörde geprüft.

Nach Aussage des Innenministeriums werden hierfür grobe Kostenschätzungen ausreichen. Realistische Daten sind erst nach der Ausschreibung und den endverhandelten Verträgen zu erhalten. Liegen diese vor, kann ein endgültiger Wirtschaftlichkeitsnachweis erfolgen.
Erst nach Vorlage dieses endgültigen Wirtschaftlichkeitsvergleiches, der zumindest eine ebenso wirtschaftliche Aufgabenerfüllung wie eine Erstellung in Eigenregie nachweisen muss, ist mit einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde zu rechnen.

2.3 Terminlicher Ablauf des geplanten PPP-Projektes

Der mögliche Zeitplan für ein Nürnberger PPP-Projekt könnte folgendermaßen aussehen:

Schritt	**Tätigkeit**	**Geschätzte Dauer**
1. Schritt	- Auswahl eines Beraters, - Verfeinerung der Unterlagen bzgl. der Sanierungsmaßnahmen für die ausgewählten Schulen	2 – 3 Monate
2. Schritt	- Bestandsanalyse und Formulierung von Soll-Anforderungen, - evtl. Konzeption eines Vertragswerks mit juristischer Hilfe, das der Ausschreibung beigefügt wird - Zusammenstellung der Vergabeunterlagen	6 – 9 Monate
3. Schritt	- Vorbereitung und Durchführung eines EU-weiten Teilnahmewettbewerbs	2 Monate
4. Schritt	- Durchführung des Verhandlungsverfahrens, - Auswertung der Angebote - Vertragsverhandlungen	6 Monate

Da das Nürnberger Projekt als Pilotprojekt durchgeführt wird, die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sehr zeitintensiv ist und verschiedene Probleme mit den Ministerien verhandelt werden müssen, ist davon auszugehen, dass der Zeitraum bis zur Auftragsvergabe unter Einhaltung aller EU-rechtlichen Fristen wahrscheinlich zwei Jahre dauern wird.

Diese Zeitschiene wurden in Informationsgesprächen mit Beratungsbüros und PPP-Projektgesellschaften aufgrund deren Erfahrungen bei der Vergabe von Projekten in anderen Bundesländern bestätigt. In diesem Zusammenhang wurde immer wieder auf die Notwendigkeit umfassender und fundierter Grundlagenermittlungen und Ausschreibungsunterlagen hingewiesen.
Zu beachten ist hierbei, dass eine gründliche Vorbereitung zur Kostenminimierung und Kostensicherheit beiträgt.

Da die rechtlichen Rahmenbedingungen in Bayern voraussichtlich erst Ende 2005 geschaffen sind, ist ein Beginn des Vergabeverfahrens vor diesem Zeitpunkt nicht realistisch.

Die Erfahrungen bei den anderen Projekten außerhalb von Bayern haben gezeigt, dass die Vorbereitungen sehr umfangreich und zeitaufwendig sind. Dort wurden Mitarbeiter von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt, um das Verfahren zügig und gut strukturiert voranzutreiben. Dies wird auch bei der Stadt Nürnberg erforderlich werden.

3. Finanzierung, Aufnahme in den MIP

Anders als bei ÖPP-Seminaren immer verbreitet wird, müssen die jährlichen Raten inkl. Finanzierungskosten im MIP veranschlagt werden, sofern sie einen investiven Charakter aufweisen. Bei Baumaßnahmen liegt der investive Charakter vor, anders verhält es sich bei der Bewirtschaftung. Somit können ÖPP-Projekte nicht neben anderen MIP-Projekten verwirklicht werden, sondern sie konkurrieren mit ihnen. Durch die Veranschlagung von ÖPP-Projekten wird der Handlungsspielraum für die nächsten Jahre eingeschränkt. Es werden Folgelasten auf zukünftige Generationen verlagert.
Weiterhin ist bei umfangreichen und langfristig angelegten Verpflichtungen, wie sie bei ÖPP-Projekten charakteristisch sind, eine Verpflichtungsermächtigung zu veranschlagen.

Oberstes Kriterium bei der Auswahl der Schulen und der Zusammenstellung der Maßnahmen muss es somit immer sein, den kommunalen Haushalt genehmigungsfähig zu erhalten, da für das ÖPP-Projekt eine Genehmigung als kreditähnliches Rechtsgeschäft erforderlich wird. Diese wird dann versagt, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr gegeben ist.

II. Beilagen:
keine

III. Beschlussvorschlag

Der Stadtrat beschließt die Realisierung der folgenden Schulprojekte
- Generalsanierung des Neuen Gymnasiums
- Generalsanierung des Sigena-Gymnasiums
- Generalsanierung der Julius-Leber-Volksschule
- Abbruch und Neubau des FÖZ Merseburger Straße
- Abbruch und Neubau der Sporthalle des Hans-Sachs-Gymnasiums

in Form eines ÖPP-Projektes.

Die Verwaltung wird beauftragt, die weiteren Verfahrensschritte einzuleiten. Eine Realisierung als ÖPP-Maßnahme kann nur dann erfolgen, wenn ein Wirtschaftlichkeitsvergleich ergibt, dass die Realisierung des ÖPP-Projektes mindestens ebenso wirtschaftlich durchgeführt werden kann wie die Realisierung in Eigenregie.

Die Verwaltung wird ermächtigt, Beratungsleistungen auszuschreiben.

IV. Herrn OBM

V. Ref. II

Am Referat II gez. Köhler	Am Referat IV gez. Dr. Wolz	Am Referat VI gez. Baumann