

VERTRAULICH
bis zur Feststellung des
schriftlichen Ergebnisses der
letzten nicht öffentlichen
Ausschusssitzung durch
die/den Vorsitzende/n!

Stadt Heidelberg
Dezernat I, Kämmereiamt

**Public Private Partnership (PPP)
- Bericht der Verwaltung -**

Informationsvorlage

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung	Kenntnis genommen	Handzeichen
Haupt- und Finanzausschuss	30.11.2005	N	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	
Gemeinderat	15.12.2005	Ö	<input type="radio"/> ja <input type="radio"/> nein	

Inhalt der Information:

Der Haupt- und Finanzausschuss und der Gemeinderat nehmen die Informationen zum Thema „Public Private Partnership“ (PPP) zur Kenntnis.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Unmittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

**Nummer/n:
(Codierung)**

QU 1

Ziel/e:

Solide Haushaltswirtschaft

Begründung:

„Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden“. Dies regelt § 10 Absatz 2 der Gemeindehaushaltsverordnung. PPP ist ein Organisations- bzw. Beschaffungsansatz für öffentliche Investitionen.

AB 4

Ziel/e:

Stärkung von Mittelstand und Handwerk

Begründung:

PPP- Projekte können einen Beitrag dazu leisten, dass ortsansässige mittelständische Unternehmen bzw. Unternehmen der Rhein-Neckar-Region Aufträge im Planungs-, Bau- und Dienstleistungssektor erhalten.

2. Mittelbar betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes im Sinne eines fachübergreifenden Ansatzes

**Nummer/n:
(Codierung)**

keine

Ziel/e:

keine

Begründung:

keine

Begründung:

PPP – was ist das ?

Unter „Public Private Partnership“ (PPP) versteht man die langfristige und vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft insbesondere in den Bereichen öffentlicher Hochbau, Transportinfrastrukturmaßnahmen, Ver- und Entsorgungsleistungen.

Bezogen auf den Bereich öffentlicher Hochbau, auf den die Vorlage im nachfolgenden eingeht, übernimmt der private Partner Planung, Finanzierung, Bau/ Sanierung, Betrieb, Instandhaltung und Verwertung/ Nachnutzung eines oder mehrerer Bauwerke (PPP im engeren Sinne). Die Zahlung an den Privaten erfolgt über einen leistungsorientierten Vergütungsmechanismus. Der PPP-Lebenszyklusansatz verfolgt dabei das Ziel, den Einsatz öffentlicher und privater Ressourcen im Rahmen einer Bau-/ Sanierungsmaßnahme zu optimieren und gleichzeitig Kostensicherheit für den Projektträger und gleich bleibende Leistungsstandards für den Nutzer sicherzustellen.

Die häufigsten Vertragsformen sind: Inhaber-/ Nutzungsüberlassungsmodell, Erwerber-/ Mietkaufmodell, Leasingmodell, Mietmodell, Betreiber-/ Konzessionsmodell, Gesellschaftsmodell.

Chancen und Risiken

Die Übertragung von Aufgaben in den Phasen Planung, Finanzierung, Bau/ Sanierung, Betrieb, Instandhaltung und Verwertung/ Nachnutzung eines Bauwerks auf den privaten Vertragspartner soll gewährleisten, dass schon bei Planung und Errichtung des Bauwerks auf langfristig kostengünstige Instandhaltung und möglichst wirtschaftlichen Betrieb geachtet wird. Dem privaten Partner wird durch eine funktionale, ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung lediglich vorgeschrieben, welches Projekt er zu erstellen und welche Leistungen/ Standards er zu erbringen hat (Outputorientierung); ihm bleibt aber weitgehend freigestellt, durch welche konkreten Maßnahmen er dies erreicht. An dem Privatunternehmen liegt es, qualitativ hochwertige und gleichzeitig preisgünstige Lösungen zu finden.

Das Privatunternehmen ist vertraglich verpflichtet, die vereinbarten Leistungen über die gesamte Vertragslaufzeit sicherzustellen. Andernfalls muss es mit Abzügen von der leistungsbezogenen Vergütung rechnen. Damit hat der private Vertragspartner ein elementares Interesse an der Einhaltung der vereinbarten Qualitätsstandards.

Dabei gilt der Grundsatz, dass die mit dem Projekt verbundenen Risiken von demjenigen Vertragspartner übernommen werden, der diese effizienter tragen und handhaben kann (optimale Risikoverteilung).

PPP ist eine Möglichkeit, auf der Grundlage eines soliden Finanzierungskonzepts und einer langfristigen Partnerschaft mit Privatunternehmen dringend anstehende Bauinvestitionen in Angriff nehmen zu können.

Aber: PPP ermöglicht der öffentlichen Hand keine Projektrealisierung ohne Geld und ist damit kein Patentrezept zur Sanierung öffentlicher Haushalte. Die private Vorfinanzierung führt wie die herkömmliche Kreditfinanzierung der öffentlichen Hand zu einer langfristigen Belastung der öffentlichen Haushalte. Durch entsprechende Finanzierungsmodelle ist es durchaus möglich, dass ein Privatunternehmen Kreditkonditionen ähnlich der Kommunalkreditkonditionen erhalten kann. Wenn die Haushaltslage eine Kreditfinanzierung nicht mehr zulässt, sind in der Regel aber auch (genehmigungspflichtige) kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Rahmen von PPP- Modellen nicht möglich, weil die Rechtsaufsichtsbehörde im Einzelfall prüft, ob die dauernde Leistungsfähigkeit einen Vertragsabschluss zulässt und dabei die Kriterien einer Kreditaufnahme zugrunde legt. Die Finanzierung des Projekts ist lediglich ein Bestandteil des durch den Privaten insgesamt zu erbringenden Leistungsbündels, nicht aber der alleinige oder primäre Zweck einer PPP. In diesem Sinne handelt es sich bei PPP nicht nur um ein Finanzierungsmodell, sondern vielmehr um ein umfassendes, alternatives Organisations- bzw. Beschaffungsmodell für öffentliche Bauinvestitionen. Dabei wird noch vielfach Neuland betreten; zusätzliche Kosten für Beratung und Information entstehen.

Weitere Aspekte, die in die Überlegungen einbezogen werden müssen:

- Im Rahmen von PPP- Konzepten bindet sich die öffentliche Hand für eine lange Zeit an einen Vertragspartner (ggf. bis zu 30 Jahre). Da auch bei sorgfältiger Auswahl nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Privatunternehmen während der Vertragsdauer in Insolvenz gerät, müssen PPP- Verträge entsprechende Absicherungen vorsehen, deren Durchsetzung kann sich gegebenenfalls als schwierig erweisen.
- Gerade im Hinblick auf die Langfristigkeit von PPP- Modellen besteht die Möglichkeit, dass sich Rahmenbedingungen (z. B. gesetzliche Vorgaben) und Nachfrage bzw. Bedarf (z. B. zurückgehende Schülerzahlen) ändern. Auch hier müssen PPP- Verträge entsprechende Anpassungsmöglichkeiten enthalten.
- Bei Abschluss eines PPP- Modells können sich langfristig die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand in der Betriebsphase verringern. Vorgegebene Standards im Rahmen der Vertragsgestaltung können diese Gefahr mildern aber nicht ganz ausschließen. Erweiterte Einflussmöglichkeiten wirken sich auf die Höhe der Entgeltzahlungen aus.

- Letztlich gilt es auch - abhängig von Projektgröße, -ausmaß und gewähltem Vertragsmodell - Lösungen für einen eventuell erforderlichen Übergang von Personal zum privaten Vertragspartner zu finden.

Projekteignung

Nur ein Teil der öffentlichen Baumaßnahmen ist für PPP geeignet. Nach Erfahrungen in anderen Ländern (z. B. Großbritannien) und nach Auffassung der Verfasser des Bundesgutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ ist PPP bei etwa 20 % der öffentlichen Hochbauprojekte eine sinnvolle Beschaffungsvariante.

Projekte sollten folgende Eigenschaften aufweisen, um für PPP geeignet zu sein. Die wichtigsten Kriterien im Überblick:

- Ein hohes Projektvolumen begünstigt grundsätzlich die Projekteignung
- Die langfristige Finanzierbarkeit ist gesichert
- Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen werden von einem Auftragnehmer für eine Vertragslaufzeit von 10 bis 30 Jahren erbracht (Lebenszyklusansatz)
- Eine funktionale Leistungsbeschreibung (Outputorientierung) ist vorhanden
- Wesentliche Änderungen der Nutzung sind während der Vertragslaufzeit nicht zu erwarten
- Die Nutzung lässt einen hohen und kontinuierlichen baulichen Erhaltungsaufwand erwarten
- Die Betriebskosten beanspruchen einen wesentlichen Teil der Projektkosten

Wirtschaftlichkeitsvergleich

PPP- Modelle sind nicht automatisch wirtschaftlich vorteilhafter als eine Leistungserstellung durch die öffentliche Hand. Die zentrale Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine Realisierung mit PPP ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich, der durch Gutachten zu erstellen ist. Dabei werden die konventionelle Umsetzung durch die öffentliche Hand und die Durchführung als PPP- Modell gegenübergestellt. Bewertet und verglichen werden alle Kosten, also auch die Folgekosten einschließlich Kapitalkosten und die innerbehördlichen Leistungen für die gesamte Projektlaufzeit. Gleiches gilt für quantitative und qualitative Aspekte, wobei diese entsprechend zu quantifizieren sind. Bei der Bewertung müssen auch die Risiken identifiziert, monetär bewertet und verteilt werden. Hierbei liegt auch die Schwierigkeit eines solchen Wirtschaftlichkeitsvergleiches, da insbesondere im Bereich der Risikobewertung (z. B. Baukostenüberschreitung, tarifliche oder sonstige Veränderungen) mangels konkreter und berechenbarer Daten auf Erfahrungswerte und subjektive Annahmen zurückgegriffen werden muss. Je nach Einschätzung variieren die errechneten Wirtschaftlichkeitsvor- oder -nachteile einer PPP- Variante.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in allen Phasen des Projekts durchzuführen, d. h., auch nach erfolgter Ausschreibung und Vertragsabschluss (Vertragscontrolling).

Studie zur Wirtschaftlichkeit von „Public Private Partnership“ am Beispiel Schulen

Die Technische Universität Freiberg hat im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg eine Studie zur Wirtschaftlichkeit von PPP am Beispiel Schulen durchgeführt. Untersucht wurden bedeutende PPP- Schulprojekte in Deutschland, so z. B. im Kreis Offenbach. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Effizienzvorteile gegenüber einer rein öffentlichen Bereitstellung von bis zu 20 % zu generieren sind.

Die Entscheidung für oder gegen ein PPP- Modell ist immer eine Einzelfallentscheidung nach Wirtschaftlichkeitsvergleich, der durch Gutachten zu erbringen ist. Zu diesem Kernbereich enthält die Studie über allgemeine Feststellungen hinaus keine weiterführenden Aussagen. Der beschriebene Wirtschaftlichkeitsnachweis beschränkt sich auf die Darstellung prognostizierter prozentualer Einsparungen ohne zu erläutern, wie genau diese erreicht werden. Gleiches gilt auch für andere Entscheidungsfaktoren. Bei den örtlichen Gegebenheiten und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der untersuchten Projekte kann die Umsetzung als PPP- Modell die effizienteste Lösung sein. Die Übertragbarkeit auf andere Projekte lässt sich ohne weitere Konkretisierungen nicht abschließend beurteilen.

Projekte in Heidelberg

Neubau Feuerwache

Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 18.12.2003 (Drucksache: 626/2003/V) die Gesellschaft für Grund- und Hausbesitz mbH (GGH) mit der schlüsselfertigen Erstellung einer funktionalen Feuerwache am Baumschulenweg beauftragt. Als Grundlage für die Entscheidung zwischen der Eigenbauvariante und der Errichtung durch einen privaten Investor dienten die Vorplanungen des Architekturbüros Peter Kulka sowie die Plausibilitätsprüfung der kplan AG als unabhängigen Gutachter.

Im Rahmen dieses Projekts wird an die GGH ein städtisches Grundstück langfristig verpachtet (30 Jahre). Die GGH errichtet auf diesem Grundstück auf eigene Kosten und Risiko einen Gebäudekomplex, der sich zum Betrieb einer Feuerwache eignet. Die Stadt mietet das Objekt für die Dauer von 30 Jahren. Während der GGH als Vermieterin die Instandhaltung in „Dach und Fach“ obliegt, trägt die Stadt Heidelberg als Mieterin sämtliche Betriebskosten, Schönheitsreparaturen sowie die Kosten sämtlicher gesetzlich oder behördlich vorgeschriebenen Versicherungs-, Dienstleistungs-, Wartungs-, Versorgungs- und Pflegeverträge. Des weiteren obliegt der Mieterin die Errichtung und Unterhaltung der feuerwehrtechnischen Infrastruktur (z. B. Leitstelle).

Realschule Kirchheim

Wie im Rahmen der Ausführungsgenehmigung für die Verlegung der Gregor-Mendel-Realschule bereits erläutert (Drucksache: 0250/2004/BV), wurde für dieses Projekt geprüft, ob durch ein PPP- Modell bei der Finanzierung des Projekts und der späteren Betreuung des Gebäudes Vorteile erzielt werden können. Hierzu wurde die Landesbank Baden-Württemberg gebeten, dieses Projekt auf seine prinzipielle PPP- Eignung sowie auf gegebenenfalls bestehende bauliche Einsparpotentiale hin zu prüfen. Dabei hat sich gezeigt, dass das Projekt sowohl in der Bauphase als auch in der Betriebsphase für einen PPP- Anbieter wenig attraktiv ist. Ursachen waren u. a., dass das Bauvolumen mit rund 10 Mio. € an der unteren Grenze für PPP- Modell liegt und dass bereits detaillierte Pläne für das neue Schulgebäude erarbeitet worden waren, so dass der Spielraum für Optimierungen zu gering war. Die Baukosten selbst liegen nach den Erfahrungswerten der Landesbank Baden-Württemberg nicht über dem Durchschnitt. Außerdem ist in der Betriebsphase der Betrieb nur einer einzigen Schule, bei der zudem im Sekretariats- und Hausmeisterbereich städtisches Personal eingesetzt werden soll, wirtschaftlich nicht darstellbar. Eine Umsetzung mit PPP wäre im vorliegenden Fall nur sinnvoll gewesen, wenn weitere Objekte mit einbezogen worden wären und es bei diesen ausreichend Spielraum für Optimierungen durch den Anbieter gegeben hätte. Da diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht geboten werden konnten, wurde von einem PPP- Modell für die Verlegung der Gregor-Mendel-Realschule Abstand genommen.

Fazit

PPP ist ein mögliches Organisations- bzw. Beschaffungsmodell für öffentliche Investitionen. Die zentrale Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine Umsetzung als PPP- Modell ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich, der durch Gutachten zu erbringen ist. Hierbei handelt es sich immer um eine Einzelfallentscheidung, bei der die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten sind. PPP muss für die gesamte Laufzeit finanziell und personell Vorteile haben.

gez.

Beate W e b e r