Beilage 1.0
Zur Einladung für die Sitzung
des Stadtrates am 13.12.2006

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) bei Schulen, Bädern und Sozialer Infrastruktur
Hier: Wirtschaftlichkeitsprognose für das ÖPP-Schulprojekt

Anmeldung

zur Tagesordnung für die Sitzung des Stadtrates

am 13.12.2006

- öffentlicher Teil -

I. Sachverhalt

In den Stadtratssitzungen am 20.07.2005 und am 29.03.2006 wurde bereits über den Fortgang des ÖPP-Schulprojektes berichtet.
Am 29.03.2006 wurde unter Berücksichtigung der seit dem 20.07.2005 eingetretenen Änderungen der Sach – und Rechtslage nach erneuter Überprüfung der ausgewählten Schulen der Beschluss gefasst

- den Neubau von Grundschule, Förderzentrum und Hort Gabelsberger Straße,
- die Generalsanierung und Erweiterung der Adalbert-Stifter Schule in der Julius-Leber Straße,
- die Generalsanierung und Erweiterung des Sigena-Gymnasiums und
- den Neubau einer Dreifeld-Turnhalle für das Hans-Sachs-Gymnasium

in Form eines ÖPP-Projektes durchzuführen, sofern ein Wirtschaftlichkeitsvergleich die Vorteilhaftigkeit gegenüber der konventionellen Realisierung belegt.

Zur Unterstützung der städtischen Arbeitsgruppe, die aus den Referaten I/II und IV, BgA und Ref. VI unter Leitung von RA sowie fallweise aus weiteren Dienststellen besteht, wurden - im Rahmen eines europaweiten Teilnahmewettbewerbs mit anschließendem Verhandlungsverfahren - externe wirtschaftliche, technische und juristische Berater beauftragt.
Diese nahmen ihre Arbeit mit einer gemeinsamen Kick-off-Sitzung am 17.07.2006 auf, an der neben dem Oberbürgermeister, den Referenten I/II, IV und VI sowie der städtischen Arbeitsgruppe auch die Leiter der ausgewählten Schulen teilnahmen. Ebenfalls anwesend waren Vertreter der Regierung von Mittelfranken.
Da die Stadt Nürnberg als Pilotkommune für ÖPP-Schulprojekte in Bayern von der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Inneren betreut wird, nahmen auch deren Vertreter teil; diese Vertreter werden zusätzlich zu allen wichtigen Terminen der städtischen Arbeitsgruppe hinzugezogen.

Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (Art. 61 Abs. 2 BayGO) und das daraus abgeleitete Risikominimierungsgebot verlangen u. a., dass eine Maßnahme nach dem ÖPP-Konzept bei gleichem Leistungsumfang und gleicher Leistungsqualität mindestens ebenso wirtschaftlich durchgeführt werden kann wie bei konventionellem Verfahren; dies wurde so auch im Beschluss des Stadtrats vom 29.03.2006 gefordert.
Die Regierung von Mittelfranken hat die grundsätzliche Bezuschussung der ÖPP-Maßnahme bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit zugesichert.

Der erste Arbeitsschritt für die Berater war die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsprognose.

In dem nunmehr vorliegenden umfassenden Gutachten gelangen die Berater zu dem Ergebnis, dass die Realisierung der Investitionen im Rahmen eines ÖPP-Modells für die Stadt Nürnberg vorteilhafter wäre als eine Realisierung in konventioneller Weise.

Im Einzelnen:

1. Darstellung der baulichen und betrieblichen Maßnahmen

Gemäß der aktuellen Schülerprognose ist entgegen den bisherigen Annahmen erst ab 2010/11 mit einem – allerdings kaum wahrnehmbaren - Rückgang der Schülerzahlen in der gesamten Stadt zu rechnen, in der Südstadt und in Langwasser ist sogar ein signifikanter Anstieg zu erwarten. Daraus ergeben sich über die geplante Laufzeit Auswirkungen auf die Entwicklungen der „ÖPP-Schulen".
Auch das Regionalkonzept für die Grund- und Hauptschulen wird sich auf die Grundschule Gabelsberger Straße und die Adalbert-Stifter-Schule auswirken.

Grundsätzlich sind für die geplanten ÖPP-Maßnahmen jeweils schulaufsichtliche Genehmigungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die für einen ordentlichen Unterrichtsbetrieb notwendigen baulichen und räumlichen Voraussetzungen gegeben sind und die vorgesehene Ausstattung zweckdienlich ist.
Aufgrund des zu erwartenden Anstiegs der Schülerzahlen musste eine Anpassung der Planungen für diese Objekte erfolgen. So sind z.B. am Sigena-Gymnasium und an der Adalbert-Stifter-Schule neben einer Erhöhung der Klassenzimmeranzahl zusätzliche Flächen für den Schulsport vorzusehen. Beim Sigena-Gymnasium soll nun das Pflichtraumprogramm umgesetzt werden; die Genehmigungsbehörde würde sogar ein größeres Flächenangebot (Raum-Soll-Programm) als genehmigungsfähig betrachten.
Die jeweiligen schulaufsichtlichen Genehmigungen liegen vor bzw. wurden für das nachfolgende veränderte Raumprogramm – vorbehaltlich der förmlichen schulaufsichtlichen Genehmigung – für folgende Erweiterungen in Aussicht gestellt

- Schule Gabelsberger Straße
  - eine zusätzliche Hortgruppe (der Hort wird von derzeit zwei auf sechs Gruppen erweitert)
  - ein Sonderhort mit vier Gruppen
  - verändertes Raumprogramm
- Sigena-Gymnasium
  - eine zusätzliche Einfeld-Turnhalle
  - vier zusätzliche Klassenräume
- Adalbert-Stifter-Schule
  - eine zusätzliche Einfeld-Turnhalle

Inwieweit durch Nutzungsänderungen des bisherigen Raumbestandes (z. B. Verlagerung eines Sammlungsraums in den Keller, dadurch Gewinnung eines Gruppenraumes im Obergeschoss o.ä.) noch Kapazitäten geschaffen werden können, wird derzeit geprüft. Eine von Ref. I und Ref. IV geleitete Arbeitsgruppe („AG Nutzer") erarbeitet mit den jeweiligen Schulleitungen, den sog. Drittnutzern (z.B. BZ, J, MN) und Mitarbeitern der Schulverwaltung für jedes Gebäude ein Nutzungsprofil (Öffnungszeiten, Erfordernis einer Aufsicht etc.). Daraus ist ein Anforderungsprofil (Schließdienst, Aufsicht, Reinigungsstandards etc.) zu entwickeln, das die für den Betrieb der Einrichtung wichtigen und unverzichtbaren Leistungen definiert. Diese Leistungsanforderungen sind vom künftigen privaten Betreiber zu beachten und zu erfüllen.

2. Eckpunkte des ÖPP-Modells

Die Berater empfehlen ein sog. Inhaber– oder auch Nutzungsüberlassungsmodell, bei dem die öffentliche Hand von Anfang an wirtschaftlicher und zivilrechtlicher Eigentümer bleibt, so dass sich kostenträchtige Transaktionen (Übereignung und Rückübereignung) erübrigen: Während der Projektlaufzeit werden die Grundstücke dem privaten Partner lediglich zu den vereinbarten Errichtungs- bzw. Sanierungs- und Betreiberleistungen überlassen.

In einem Rahmenvertrag werden allgemeine Bestimmungen und Grundprinzipien der Zusammenarbeit der Vertragsparteien festgehalten, die für alle Leistungsbereiche gleichermaßen Geltung haben sollen.
Die für die einzelnen Leistungsbereiche (Planung, Errichtung/Bau, Finanzierung, Dienstleistungen usw.) geltenden Sonderbestimmungen sind in Einzelverträgen geregelt.

Erfahrungsgemäß ist davon auszugehen, dass der potentielle Auftragnehmer eine Projektgesellschaft zur Durchführung des Auftrages gründen wird. Eine Beteiligung der Stadt Nürnberg an dieser für die Realisierung der Investition und die Durchführung der Serviceleistungen gegründeten Projektgesellschaft würde eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Risikosphären erschweren, einen erhöhten Gründungsaufwand mit sich bringen sowie vergaberechtliche Konsequenzen zur Folge haben und wird daher nicht empfohlen.

Der Projektvertrag sollte über eine Laufzeit von 25 Jahren abgeschlossen werden.

Die im Anschluss an die Abnahme/Inbetriebnahme während der Vertragslaufzeit von der Stadt Nürnberg regelmäßig zu leistenden Zahlungen würden sich aus einem Teilbetrag für die Rückführung der Investitionskosten und einem Teilbetrag für das Facility-Management und die Betriebskosten zusammensetzen. Während der Bauzeit würden keine Abschlagszahlungen fällig.

Die Bauzwischenfinanzierung sollte nach Empfehlung der Wirtschaftlichkeitsprognose im vollständigen Obligo der Projektgesellschaft erfolgen; von der Übernahme von Bürgschaften oder der Erteilung von Einredeverzichtserklärungen bereits während der Bauzeit wird abgeraten.

Die Endfinanzierung erfolgt durch den Verkauf der Forderungen der Projektgesellschaft aus dem Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrag an die finanzierenden Banken, wobei die Berater der Stadt empfehlen, diese Forderungen nach Abnahme der Bauleistung einredefrei zu stellen. Die Erklärung des Einredeverzichts ermöglicht es der Projektgesellschaft, für die Finanzierung kommunalkreditähnliche Konditionen zu erlangen.

Zugleich ist die Abgabe der Einredeverzichtserklärung Voraussetzung für die Einbindung von zinsgünstigen Krediten des Programms „Kommunal Finanzieren" der KfW-Förderbank.
Minderungsrechte wegen mangelhafter Erbringung von Service- bzw. Betriebsleistungen bleiben der Stadt auch bei dieser einredefreien Forfaitierung unbenommen.

Alternativ wurde die sog. Projektfinanzierung untersucht, bei der auch die Endfinanzierung im Obligo der Projektgesellschaft erfolgt. In diesem Fall hätte die Stadt Nürnberg bei einer teilweisen oder vollständigen Nichtnutzbarkeit der Schulen das Recht, neben den Zahlungen für die Serviceleistungen auch Finanzierungsraten zu mindern. Die Projektfinanzierung würde jedoch über die empfohlene Laufzeit von 25 Jahren zu einer Mehrbelastung für die Stadt Nürnberg führen. Diese Mehrbelastung stünde in keinem angemessenen Verhältnis zu den auf die Projektgesellschaft übertragenen Risiken.

3. Grundlagen und Erläuterung der Wirtschaftlichkeitsprognose

Die Wirtschaftlichkeitsprognose wurde in einem umfassenden Gemeinschaftswerk unter Federführung der wirtschaftlichen Berater erstellt, die sich hierbei am Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten", verabschiedet von der Finanzministerkonferenz am 07.09.2006, orientierten.

Des Weiteren baut die Wirtschaftlichkeitsprognose auf den Ergebnissen des vorab von der Stadt Nürnberg durchgeführten Projekteignungstests auf. Zudem sind die umfangreichen Datenerhebungen der städtischen Nutzer-Arbeitsgruppe und die Erhebungen der Berater aus anderen ÖPP-Projekten in die Berechnungen eingeflossen.
Der Inhalt wurde mit der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Inneren abgestimmt.

Das 875-seitige Werk umfasst den Hauptteil, also die eigentliche Wirtschaftlichkeitsprognose, welche die Überlegungen, Berechnungen und Empfehlungen der Berater zusammenfasst, sowie die fachspezifischen Anlagen (baufachlicher Teil, juristischer Teil, detaillierte Modellrechnungen).

Mit Hilfe von Modellrechnungen wurden die Realisierungsvarianten

- Konventionelle Beschaffung
- ÖPP-Inhabermodell mit Forfaitierung
- ÖPP-Inhabermodell mit Projektfinanzierung

sowohl nominell als auch nach Barwerten verglichen.

Entsprechend der Forderung des bereits erwähnten Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten" wurden drei Szenarien - jeweils für das Gesamtprojekt und die Einzelobjekte - durchgespielt:

a) Der Base–Case ist das wahrscheinlichste Szenario,
b) der Worst-Case tritt beim Zusammenkommen aller denkbaren negativen Faktoren ein und
c) der Best-Case beschreibt die optimale Situation.

Beim Base-Case wurden für die im Rahmen der Bauausführung zu erstellenden Neu- und Erweiterungsinvestitionen die *durchschnittlichen* Baukosten vergleichbarer ÖPP-Vorhaben angesetzt. Für die Betriebskosten wurden bestimmte Annahmen

zugrundegelegt, die mit der Arbeitsgruppe der Stadt, dem technischen Berater und der Obersten Baubehörde auf Plausibilität geprüft wurden.

Beim Best-Case wurden für die im Rahmen der Bauausführung zu erstellenden Neu- und Erweiterungsbauten die *minimalen* Baukosten vergleichbarer ÖPP-Vorhaben angesetzt. Hinsichtlich der Betriebskosten wurde angenommen, dass die Ansätze des Base-Case um 5 % unterschritten werden können.

Beim Worst-Case wurden für die im Rahmen der Bauausführung zu erstellenden Neu- und Erweiterungsbauten die Baukosten der *konventionellen Realisierung* angesetzt; hinsichtlich der Betriebskosten wurde die Annahme zu Grunde gelegt, dass die Ansätze des Base-Case um 5 % überschritten werden.

Die Berater kommen zu dem Ergebnis, dass bei einer ÖPP-Realisierung für das Gesamtprojekt

- im Worst-Case ein Wirtschaftlichkeitsvorteil von 4,20 %,
- im Best-Case von 20,07 % und
- im Base-Case von 12,13 % prognostiziert werden kann.

Auch bei Betrachtung der Einzelobjekte ist die Wirtschaftlichkeit jeweils gegeben; die Vorteile bewegen sich hier im Rahmen des Base-Case-Szenarios zwischen 10,08% und 19,64%. Die höchsten Einsparungen sind bei Neubauten möglich, die niedrigsten bei Sanierungen, bei denen restriktive Bedingungen zu berücksichtigen sind, wie z.B. Vorgaben des Denkmalschutzes.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass auch unter ungünstigen Bedingungen ein Wirtschaftlichkeitsvorteil aus der Realisierung eines ÖPP-Projekts erwartet werden darf. Nach den Erfahrungen der Berater resultieren dabei die erwarteten Einsparungen unter anderem aus kürzeren Bauzeiten, niedrigeren Baukosten und einer optimierten Lebenszyklusbetrachtung

Wie hoch die Einsparung gegenüber einer konventionellen Durchführung definitiv sein wird, hängt vom Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens ab, auf dem der konkrete Wirtschaftlichkeitsnachweis basieren wird.
Die Realisierung als ÖPP-Projekt setzt voraus, dass auch dieser Nachweis zu einem positiven Ergebnis führt.

4. Empfehlungen der Berater zum weiteren Vorgehen

Die Berater empfehlen, dem privaten Partner

- die Planung,
- den Bau,
- die Finanzierung,
- den Bauunterhalt,
- die Reinigung,
- die Pflege der Außenanlagen (Reinigungsdienst, Winterdienst, Gärtner, Sicherheitsdienst),
- die Hausmeisterdienste (bis auf die hausmeisterliche Betreuung der Dreifeld-Turnhalle des Hans-Sachs-Gymnasiums),
- die Schulverpflegung/den Pausenverkauf und
- die Leistungen des sogenannten Facility-Managements

zu übertragen.

Zu den Aufgaben des Facility-Managements zählen Instandhaltungsmanagement, Organisation von Bauunterhalt und Wartung (Vergabe, Kontrolle, Abrechnung), Mängelhaftungsmanagement, Störfallmanagement, Reinigung (Vergabe, Kontrolle, Abrechnung), Energiemanagement, Liegenschaftsmanagement, Vertragsmanagement, Kostenrechnung, Rechnungslegung, kaufmännische Buchführung).
Auch sollte der private Partner das Risiko der Verbrauchsmengen (Heizung, Energie, Wasser) tragen bzw. verpflichtet sein, Einsparmöglichkeiten zu optimieren.

Der im Rahmen des ÖPP-Modells beauftragte private Partner hat die ständige technische Verfügbarkeit der Schulen zu gewährleisten. Er hat alle Maßnahmen für einen den qualitativen Vorgaben entsprechenden Bauunterhalt und für die Wartung der technischen Anlagen auf eigene Rechnung und auf eigenes Risiko zu treffen.

Die juristischen Berater empfehlen, den geeigneten Partner im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit vorgeschaltetem EU-weiten Teilnahmewettbewerb auszuwählen.

5. Offene Fragen und weitere Vorgehensweise

Die Vorbereitung der ÖPP-Ausschreibung beginnt nach Beschlussfassung durch den Stadtrat und beinhaltet neben der Ausarbeitung der technischen Unterlagen und der Vorgaben für die Bewirtschaftung auch die Entwicklung von Musterverträgen. Die Erstellung der Verdingungsunterlagen wird voraussichtlich bis Frühjahr 2007 beendet sein. Ab dann beginnt die Durchführung des Teilnahmewettbewerbs und des Verhandlungsverfahrens. Die Vertragsverhandlungen werden – immer vorbehaltlich etwaiger Nachprüfungsverfahren - bis Mai 2008 beendet sein. Bei Auftragsvergabe im Juni 2008 kann mit der Bauausführung der Interimsmaßnahmen (bis auf die Interimsmaßnahme Gabelsberger Straße) und den eigentlichen Sanierungs- und Neubaumaßnahmen begonnen werden. Die letzten Baumaßnahmen werden dann bis 2011 abgeschlossen sein.

Die Vorbereitung der Interimsmaßnahmen steht unter Zeitdruck, insbesondere hinsichtlich des Neubaus der Grundschule, des Förderzentrums und des Hortes in der Gabelsberger Straße. Deshalb wird diese Interimslösung von der Stadt Nürnberg in Eigenregie übernommen. Innerhalb dieses Sprengels existieren nur wenige in Frage kommende Grundstücke; die Verhandlungen mit den Eigentümern laufen derzeit noch.
Die Interimslösungen bei der Adalbert-Stifter-Schule werden Auftragsgegenstand des privaten Investors sein.

6. Risiken und Vertragscontrolling

Auch wenn Fördermittel einbezogen werden können, sind diese zunächst von der Stadt Nürnberg vorzufinanzieren. Hinsichtlich der Höhe und des Zeitpunkts der Ausreichung der Zuschüsse verbleibt das vollständige Risiko bei der Stadt Nürnberg.
Da für ÖPP-Projekte keine weiteren Mittel aus München zur Verfügung gestellt werden können, werden die Zuschüsse auf das Neuaufnahmevolumen der Regierung von Mittelfranken angerechnet. Für die Stadt Nürnberg bedeutet dies, dass in den Jahren dieser Anrechnung die Zuschüsse für andere Schulbaumaßnahmen reduziert werden.

Im Rahmen der Durchführung des ÖPP-Projektes entstehen der Stadt Nürnberg zusätzliche Kosten für das Vertragscontrolling (Vertragsmanagement, Kostenrechnung, kaufmännische Buchführung, Objektbegehungen und Kontrollen).

7. Fazit

Nachdem die Wirtschaftlichkeitsprognose unter Berücksichtigung sämtlicher Fall-Szenarien einen Vorteil gegenüber der konventionellen Durchführung der Maßnahme erwarten lässt, ist das ÖPP-Projekt entsprechend dem Beschluss des Stadtrats vom 29.03.2006 weiterzuverfolgen.

II. Beilagen
Keine

III. Beschlussvorschlag
Keiner, da Bericht

IV. Herrn OBM K.a. 28. 11. 06 OBM Maly

V. Ref. II

Am 27.11.06
Referat II

Am 28.11.06
Referat IV

Am 27. NOV. 2006
Referat VI