

Beantwortung einer mündlichen Anfrage aus einer früheren Sitzung öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Rechnungsprüfungsausschuss	29.10.2015
Betriebsausschuss Gebäudewirtschaft	02.11.2015
Ausschuss Schule und Weiterbildung	30.11.2015

Evaluation von ÖPP-Projekten - Wirtschaftlichkeitsvergleich

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 07.05.2015 ergaben sich Fragen zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten (siehe nachfolgenden Auszug aus der Diskussion):

Herr Detjen möchte von Frau Rinnenburger erfahren, ob es möglich sei, zu ermitteln, was zum Beispiel ein m² Schule kostet und wie dieses in Relation zu ÖPP gesetzt werden könnte. Außerdem macht Herr Detjen noch einmal deutlich, dass ÖPP keine Beschaffungsalternative darstellen sollen, sondern für zukünftige Projekte zu klären sei, ob ÖPP wirtschaftlicher wären. Auch den Vorschlag von Herrn Book und Herrn Hitter, bei ÖPP-Projekten zukünftig keine Architektenwettbewerbe mehr durchzuführen, hält Herr Detjen für falsch. Denn gerade bei Schulen möchte die Stadt Köln durch Wettbewerbe eine offene Kommunikation im Hinblick auf innovative Ideen zur Schule entstehen lassen. Herr Detjen plädiert dafür, einen Weg zu finden, um dieses Thema weiterhin begleiten und auch die Wirtschaftlichkeit feststellen zu können.

Frau Rinnenburger kündigt an, die Frage von Herrn Detjen als Prüfauftrag mitzunehmen. Jedoch gibt sie zu bedenken, dass bisher nur über Investitionskosten gesprochen wurde, tatsächlich aber koste ein Gebäude in der Beschaffung nur etwa 20 bis 25% bezogen auf die Kosten der gesamten Lebensdauer. Somit seien die größten Kosten die Lebenszykluskosten. Frau Rinnenburger sagt zu, sich Gedanken um eine Darstellung der durchschnittlichen Kosten eines „Stücks Schule“ zu machen und wie man diese vergleichbar darstellen könne.

Die Verwaltung nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten

Ex ante Betrachtung

Die Realisierung eines ÖPP-Projektes setzt voraus, dass dieses im Vergleich zur Eigenrealisierung wirtschaftlich vorteilhaft ist. Die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit muss dabei naturgemäß im Vorfeld der Realisierung erfolgen:

Grundsätzliche Methodik

Aufgrund des langfristigen Betrachtungszeitraums wird die Vorteilhaftigkeit methodisch über einen Barwertvergleich ermittelt, d.h. die mit den beiden Realisierungsvarianten jeweils verbundenen abgezinsten Zahlungsströme werden einander gegenübergestellt.

Die unterschiedlichen Risiken (Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadensausmaß) einer konventionellen Eigenrealisierung und einer lebenszyklusübergreifenden privatwirtschaftlichen Realisierung werden bewertet und finden ebenfalls Berücksichtigung im Barwertvergleich.

Für das aktuell laufende Projekt Sanierung/Erweiterung von Schulgebäuden mittels Öffentlicher Privater Partnerschaft (ÖPP), Los 3 (Ratsbeschluss 0572/2014 vom 08.04.2014) ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach Maßgabe des Leitfadens der Finanzministerkonferenz der Länder sowie des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im kommunalen Hochbau (FMK-Leitfaden 2006: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten) erfolgt.

Den Vorgaben des Leitfadens folgend wurden im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Planungs- und Baukosten nach DIN 276, angenommene Auslagerungskosten, die Betriebskosten, aber auch die Kosten der künftigen Bauunterhaltung sowie die Medienverbräuche einbezogen. Kurzum: Es erfolgt eine lebenszyklusorientierte Betrachtung der gesamten (voraussichtlichen) Vertragslaufzeit. Aber auch die Kosten unterschiedlicher Realisierungsvarianten (beim Energiestandard, diverse bauliche Varianten) und solche verschiedener Finanzierungsmodelle wurden analysiert.

Realisierungswettbewerb / Ratsbeschluss in 2014

Auf dieser Grundlage hat der Rat mit Beschluss vom 08.04.2014 die Entscheidung getroffen, den europaweiten Realisierungswettbewerb im Rahmen eines

- ÖPP-Verfahrens
- unter Zugrundelegung des Energiestandards ENEC 2014 und
- Kompaktbauweise für den Neubau des Klassentraktes im Schulzentrum Weiden

durchzuführen.

Das Eigentum an den Schulen verbleibt bei der Stadt Köln, die Finanzierung soll - wie bei der Eigenrealisierung – klassisch erfolgen, d.h. über einen Kommunalkredit.

Teilnehmerwettbewerb / Verhandlungsverfahren

Zwischenzeitlich hat die erste Stufe, der Teilnehmerwettbewerb, am 20.07.2015 begonnen. Die Bewerbungsfrist endete am 08.09.2015. Die Teilnahmeanträge werden zurzeit ausgewertet. Mit den im Rahmen dieses Verfahren ausgewählten Teilnehmern wird das anschließende Verhandlungsverfahren durchgeführt. Die Teilnehmer erhalten dann die eigentlichen Vergabeunterlagen (Leistungsbeschreibungen Bau, Betrieb und Interim, Raumprogramme für alle Standorte, Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsstandards (BQA), Bestandsunterlagen, Vertragsentwürfe etc.) und erstellen auf dieser Basis ihre Angebote.

Das Angebot mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis wird anhand einer festgelegten Bewertungsmatrix ausgewählt. Dabei spielt die Qualität der Architektur eine wesentliche Rolle. Es erfolgt im Verfahren zwar kein klassischer Architekturwettbewerb, aber die von den Bietern eingereichten Entwürfe werden nach ihrer Qualität bewertet. Implizit wird somit auch ein Wettbewerb bei der Architektur

durchgeführt - mit der Besonderheit, dass die eingereichten Entwürfe durch eine Gesamtkostenkalkulation ergänzt werden - eine Kostensicherheit, die beim klassischen Architektenwettbewerb nicht erreicht werden kann.

Es wird davon ausgegangen, dass qualitativ hochwertige Entwürfe vorgelegt werden, die Architektur und Nachhaltigkeit miteinander verbinden. Außerdem eröffnet das ÖPP-Verfahren die Möglichkeit, mit mehreren (entsprechend der Zahl der Teilnehmer am Verhandlungsverfahren) Architekten bis in die Leistungsphasen zwei und drei einzutreten. Dies ist bei der konventionellen Vergabe so nicht möglich.

Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung / Vertragsabschluss

Die ursprüngliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird parallel zum skizzierten Verfahren fortgeschrieben, da sich im Zuge der Erarbeitung der Verdingungsunterlagen sowie der Fortschreibung der Planung Veränderungen bei den ursprünglichen Annahmen und den gewählten Ansätzen ergeben können.

Vor diesem Hintergrund wird die Wirtschaftlichkeit bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens untersucht und auf der Basis des besten verhandelten Angebotes die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Modells beurteilt. Nur dann, wenn die Vorteilhaftigkeit der ÖPP-Variante das Endergebnis ist, darf der Vertrag überhaupt geschlossen werden. Die Entscheidung dazu wird vom Rat getroffen. Sie bedarf keiner Genehmigung durch die Bezirksregierung, da es sich wegen der Finanzierung der Investitionskosten durch einen Kommunalkredit im Rahmen des beschlossenen Wirtschaftsplans nicht um ein kreditähnliches Rechtsgeschäft handelt.

Sollte die Wirtschaftlichkeit von ÖPP nicht gegeben sein, sind die Vorbereitungen und Kosten des Vergabeverfahrens nicht zwingend verloren. Hier bestünde beispielsweise die Möglichkeit, externe Planungen anzukaufen und weiterzuführen, sodass sie auch für die Eigenrealisierung genutzt werden könnten.

Ex post Betrachtung

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer bereits realisierten ÖPP-Schule, also die vergleichende Analyse anhand tatsächlicher Kosten im Nachhinein, ist mit einer Vielzahl von Problemen verbunden und praktisch nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen sinnvoll bzw. möglich.

Fehlendes Referenzprojekt

Eine erste Schwierigkeit besteht darin, dass die Errichtungskosten der ÖPP-Schule und die Beträge, die in folgenden 25 Jahren an den Betreiber voraussichtlich gezahlt werden, zwar bekannt oder vergleichsweise gut abschätzbar sind, nicht aber die tatsächlichen Kosten einer alternativen, im Wege der Eigenrealisierung errichteten *identischen* Schule. Diese Informationen stehen so nicht zur Verfügung.

Vergleichsobjekte

Die Gebäudewirtschaft hat sich daher mit der Frage auseinandergesetzt, ob und inwieweit eigenrealisierte Projekte dennoch in einen realitätsnahen Vergleich zu ÖPP-Projekten gesetzt werden können.

Gesamtbetrachtung

Ein wichtiger Aspekt bei ÖPP ist, dass ein Bieter, der ein Gebäude 25 Jahre und länger zu möglichst niedrigen Kosten wirtschaftlich nachhaltig betreiben will, sich bereits beim Bau bzw. der vorausgehenden Planung über die Folgekosten Gedanken macht und in gute bauliche Lösungen investiert.

Die realisierten ÖPP-Schulen sind relativ jung und befinden sich allein deshalb in einem durchweg guten baulichen Zustand. Gemäß den vertraglichen Regelungen müssen sie vom ÖPP-Partner aber auch nach 25 Jahren in einem solchen Zustand zurückgegeben werden.

Für diese Schulen werden deshalb die für den künftigen Bauunterhalt notwendigen Instandhaltungsmittel auskömmlich kalkuliert und über das zum Vertragsschluss für die gesamte Laufzeit festgeschriebene Betreiberentgelt an den ÖPP-Partner ausgezahlt. Auf diese Weise wird vom ersten Tag an finanzielle Vorsorge getroffen.

Im Vergleich dazu geben die übrigen Schulen im Sondervermögen ein äußerst heterogenes Bild ab.

Das Sondervermögen der Gebäudewirtschaft umfasst insgesamt rd. 280 Schulen, die über das gesamte Stadtgebiet verteilt sind. Der bauliche Zustand dieser Schulen hat sich seit Gründung der Gebäudewirtschaft zwar stark verbessert, ist aber bei weitem noch nicht hinreichend. Bei vielen Schulen besteht nach wie vor ein beträchtlicher Instandhaltungsstau. Über Jahre hinweg wurden Instandhaltungsleistungen - je nach Sichtweise - eingespart bzw. unterlassen. Bauliche Unterhaltung beschränkte sich in vielen Fällen auf das absolut notwendige Maß, zumindest solange, bis eine Generalsanierung oder ein Neubau erforderlich wird.

Leider ist nicht absehbar, dass sich die skizzierten Zustände kurz- oder mittelfristig ändern werden. Allein aufgrund der wachsenden Stadt kommen stetig neue Bauprojekte im Sondervermögen (Schulen, Kitas, Verwaltungsgebäude) und zusätzliche Bauaufgaben im Servicesegment (u.a. Feuerwehr, Kulturbauten, Flüchtlingsheime) auf die Gebäudewirtschaft zu. Diese Objekte müssen geplant und gebaut, in der Folge aber auch über viele Jahre betrieben und unterhalten bzw. betreut werden. All dies möglichst bei einer weitgehend konstanten Personalausstattung.

Bewusste Objektauswahl

Aus vorgenannten Erwägungen kommen von vornherein für einen Kostenvergleich auf Lebenszyklusbasis nur äußerst wenige Objekte der Gebäudewirtschaft von ihrer Größenordnung, ihrem Alter, vom energetischen Anspruch, vom Zuschnitt und baulichen Zustand, aber auch von der Belegung und der schulischen wie außerschulischen Nutzung für eine Gegenüberstellung mit ÖPP-Maßnahmen annähernd in Betracht. Aber auch dann bleiben erhebliche Zweifel.

Zudem sind der Vergleichbarkeit weitere konzeptionelle Grenzen gesetzt. Das zu entrichtende Betreiberentgelt ist Ergebnis einer Gesamtkalkulation des Bieters. Es beinhaltet ab Inbetriebnahme des Objektes u.a. den angesprochenen, langfristig kalkulierten Instandhaltungsansatz. Um eine anfängliche Überzahlung an den Auftragnehmer (AN) zu vermeiden, werden die Instandhaltungsentgelte auf ein so genanntes Instandhaltungskonto eingezahlt, auf das der AN nur auf Nachweis der durchgeführten Maßnahmen zugreifen kann. Nur ein kleiner Anteil des Entgeltes wird für laufende Arbeiten (Wartung, Inspektion, kleinere Instandsetzungsmaßnahmen) ausgezahlt.

Demgegenüber sind – abhängig vom Alter der Objekte und vom Untersuchungszeitpunkt – für die ausgewählten (eigenrealisierten) Schulen bis dato möglicherweise noch gar keine wesentlichen Instandhaltungsaufwendungen angefallen.

Der Betrieb der ÖPP-Schulen wird durch einen effektiven Hausmeistereinsatz flankiert. Dadurch können Schwierigkeiten im Betrieb frühzeitig erkannt, bauliche Mängel zeitnah behoben und etwaige Folgeschäden und Folgekosten von vornherein vermieden werden. Die Gebäudewirtschaft hat diese Möglichkeit nicht, da sie selbst keine Hausmeister beschäftigt.

Beschränkung auf Teilaspekte

Beschränkt man die Untersuchung der Vorteilhaftigkeit auf einzelne Teilaspekte, beispielsweise auf die Frage, was ein Quadratmeter Schule in der Errichtung kostet, würden vermutlich die bekannten Kostennachteile kommunalen Bauens recht deutlich werden (z.B. komplexes Vergaberecht, langwierige Prozesse, Insolvenz- und Nachtragsrisiken einzelner Gewerke). Die diesen Nachteilen gegenüberstehenden Vorteile, bspw. bei der Finanzierung, blieben aber außen vor. Ebenso blieben auch die Kosten des laufenden Betriebes unberücksichtigt, deren Grundlage aber bereits in der Errichtungsphase geschaffen werden. (Im Falle des aktuell laufenden ÖPP-Projektes erfolgt eine klassische Finanzierung über Kommunalkredit, so dass hier kein Vorteil bei Eigenrealisierung entsteht.)

Unterschiedliche Kosten - unterschiedliche Mieten

Die von der Gebäudewirtschaft erhobenen Mieten sind innerstädtische Verrechnungspreise für die Bereitstellung von Flächen. Es sind keine klassischen Marktmieten, die u.a. von der Objekt – oder Marktlage beeinflusst werden, sondern Mieten, die konzeptionell lediglich den Eigentümeraufwand abbilden sollen.

Dennoch sind weder die bisherigen Kostenmieten noch die nunmehr erhobenen sog. Spartenverrechnungspreise geeignet, die Frage nach den Kostenunterschieden zwischen ÖPP und Eigenrealisierung belastbar zu beantworten.

Die bisherige Kostenmiete (bis 2014) war zwar objektbezogen, allerdings eine langfristig orientierte, rein kalkulatorische Miete. Die im Rahmen der Mietkalkulation angesetzten Kosten entsprachen nicht den tatsächlichen Kosten eines Jahres. Deutlich wird dies bei den kalkulatorischen Zinsen, die unabhängig von der Kapitalmarktentwicklung mit einem Langfristzins von 7% angesetzt wurden. Die Abführung der Gebäudewirtschaft an den städtischen Haushalt war das finanzielle Korrektiv dieser Überzeichnung.

Der Spartenverrechnungspreis (ab 2015) basiert demgegenüber zwar auf tatsächlichen Aufwendungen der Gebäudewirtschaft, er berücksichtigt allerdings die Kosten einer ganzen Objektkategorie und sagt, beispielsweise als Durchschnittspreis aller Gymnasien, wenig über die Kosten einzelner Gymnasien aus. Eine weitere Konsequenz der Durchschnittsbildung ist zudem, dass der Verrechnungspreis für eine frischsanierte oder neugebaute Grundschule genauso hoch ist wie der Preis für eine Grundschule, die dringend sanierungsbedürftig ist.

Fazit

Es wird deutlich, dass der auf den ersten Blick einfach und naheliegend erscheinende Vergleich bereits entstandener Kosten tatsächlich alles andere als profan ist.

Aufwendig und komplex, aber praktisch durchführbar und vor allem aussagefähig wäre ausschließlich die Betrachtung einer identischen Bauaufgabe und die Prognose der jeweiligen Kosten über den gesamten Lebenszyklus.

Wäre es anders, gäbe es keinen umfangreichen Leitfaden zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit im Vorfeld eines konkreten Projektes. Dann könnten die anstehenden Entscheidungen für oder gegen ÖPP-Projekte bereits belastbar auf der Grundlage von eigenen empirischen Daten und/oder aufgrund von Erfahrungen anderer Kommunen getroffen werden.

Im Interesse künftiger Projekte erscheint es gleichwohl sinnvoll, die bei einer Wirtschaftlichkeitsprognose zugrunde gelegten Prämissen und berücksichtigten Basisdaten - übergreifend oder projektbezogen – auf der Grundlage der zwischenzeitlichen Entwicklung und tatsächlichen Projektumsetzung fortzuschreiben.

Außerdem ist zu konstatieren, dass die unter dem Stichwort „Nachhaltigkeit“ diskutierten Lebenszykluskosten eines Gebäudes bei der Planung und Entscheidung über reine Eigenrealisierungen derzeit noch nicht ausreichend betrachtet werden, obwohl sie ein Vielfaches der ursprünglichen Investitionskosten ausmachen.

Entscheidend sind vor allem Nutzungsaspekte (z.B. Flächenverbrauch bzw. -bedarf, langlebige Materialien). Der am meisten unterschätzte Faktor sind erfahrungsgemäß Reinigungskosten, die über die gesamte Nutzungsdauer des Gebäudes anfallen.

Dem Grunde nach muss jedes Projekt unter dem Aspekt Nachhaltigkeit so früh wie möglich durchdacht werden. In der Praxis ist dies aber unter dem Druck des Bedarfes und der (nicht) vorhandenen Ressourcen in der Regel (noch) nicht so.

Die Betriebsleitung arbeitet nach Kräften daran, den Ansatz des nachhaltigen Bauens in ihre Gebäudestrategie zu implementieren. Sie versteht ihn als gedanklichen Ausgangspunkt all ihres künftigen Handelns.

gez. Höing