

1. Anlass

Mit der vorliegenden Informationsvorlage wird dem Beschluss zur Drucksache Nr. IV/2487 in der DB OBM vom 24.04.2007 Rechnung getragen.

Dabei soll über die bisherige Umsetzung des Beschlusses und die geplante weitere Vorgehensweise informiert werden.

Grundlage dieser Information ist die bisherige Arbeit der interdisziplinären Arbeitsgruppe und des vorliegenden Abschlussbericht zum Eignungstest.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren zur kommunal- und haushaltrechtlichen Beurteilung von Investorenvorhaben im kommunalen Bereich (KommInvestVwV),
- DS IV/2487 Initiierung eines PPP-Pilotprojektes „Sanierung und Bewirtschaftung von Schulgebäuden in der Stadt Leipzig mit privaten Partnern“

3. Ausgangslage

Mit vorgenannten Beschlüssen wurde seitens der Verwaltung der Wille zum Ausdruck gebracht, die Wirtschaftlichkeit und Durchführbarkeit von PPP-Projekten zu prüfen und bei entsprechender Eignung umzusetzen. Diese Vorgehensweise wurde auch im Vorfeld durch die Ratsversammlung befürwortet.

Die Notwendigkeit einer Untersuchung zum Thema PPP und damit der Durchführung eines Eignungstestes sowie einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergab sich einerseits aus dem sehr hohen Investitionsstau an städtischen Immobilien (allein an Schulimmobilien in Höhe von ca. 490 Mio. €) und die zwingende Notwendigkeit diesen abzubauen, andererseits auch aus den strategischen Zielen der Stadt: Gewährung von ausreichenden Bildungschancen, Unterstützung von Familien mit Kindern zur Stärkung der familienfreundlichen Stadt sowie die Förderung von Unternehmen und Investoren.

Letztendlich wurde die Entscheidung für die Untersuchung eines PPP-Schulprojektes getroffen, da die Unterhaltung der Schulen eine Pflichtaufgabe der Kommune darstellt und der derzeitige Sanierungsstau an diesen Objekten die Untersuchung alternativer Finanzierungsmodelle als unumgänglich und zwingend erscheinen lässt. Insofern wurde mit der Initiierung des PPP-Pilotprojektes davon ausgegangen, dass diese Maßnahmen zusätzlich zu den konventionell ausgeführten Investitionsvorhaben an den Schulen der Stadt Leipzig umgesetzt werden.

4. Beschreibung

Infolge des Beschlusses zur Initiierung eines PPP-Pilotprojektes wurde ein externer Berater für die Begleitung des Projektes gesucht. Resultierend aus einem Auswahlverfahren unter mehreren Büros wurde der „3P-Beraterverbund“ mit Sitz in Halle gewählt, dies insbesondere vor dem Hintergrund der bereits durch dieses Büro gesammelten Erfahrungen mit der Thematik PPP und der engen Kooperation seitens 3P mit dem Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung.

Einhergehend mit der Beauftragung des externen Beraters wurde die interdisziplinäre Projektgruppe unter Mitwirkung von Schulverwaltungsamt, Hochbauamt, Liegenschafts- und Rechtsamt, Dezernat II sowie unter Leitung der Stadtkämmerei gebildet.

Unter Mitwirkung aller Beteiligten der Projektgruppe wurde der Eignungstest für mehrere städtische Schulimmobilien im Zeitraum von Oktober 2007 bis Februar 2008 durchgeführt. Die vorhergehende Auswahl dieser Objekte erfolgte auf der Grundlage verschiedener Kriterien durch das Schulverwaltungsamt.

Im Ergebnis dieses nun vorliegenden Eignungstestes kann zusammenfassend festgestellt werden, dass 5 Objekte prinzipiell für ein PPP-Projekt geeignet sind, ohne dass damit jedoch zum jetzigen Zeitpunkt die Wirtschaftlichkeit der Einzelmaßnahme nachgewiesen wurde. Der Nachweis einer eventuellen Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante im Vergleich mit einer konventionellen Planung und Durchführung durch die Kommune erfolgt im nächsten Schritt des Pilotprojektes, der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Parallel zum Eignungstest wurden seitens der Verwaltung erste Gespräche mit den Fördermittelgebern geführt, in deren Ergebnis eine mögliche Einbindung von Fördermitteln in das Projekt aufgezeigt wurde. Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln ist jedoch das Vorliegen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur PPP-Variante. Von der Bereitstellung der Fördermittel hängt letztendlich auch ab, in welchem Umfang der Investitionsstau an den Schulen der Stadt Leipzig abgebaut werden kann.

Mit der Durchführung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll eine Priorisierung der 5 für die Weiterarbeit vorgeschlagenen Schulobjekte (siehe Punkt 6.) erfolgen. Objekte mit der höchsten PPP-Maßnahmewirtschaftlichkeit und im Konsens des zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets werden durch die Projektgruppe vorgeschlagen und sollen dann im Rahmen eines Baubeschlusses durch den Stadtrat zur Umsetzung bestätigt werden.

Dabei ist für die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung maßgebend, dass eine Durchführung der einzelnen Sanierung mit anschließender Bewirtschaftung über einen definierten Zeitraum mit PPP wirtschaftlicher ist, als die konventionelle Ausführung der Bauleistung und anschließenden Eigenunterhaltung der Schule durch die Stadt. Dieses Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann und soll nicht durch positive oder negative Erfahrungen anderer Kommunen mit PPP vorweg genommen werden, da jedes Objekt eigene Spezifikationen aufweist. Trotzdem sollten die Erfahrungen anderer Kommunen ausgewertet und über die Ergebnisse berichtet werden.

5. Bericht zum PPP-Eignungstest - Zusammenfassendes Ergebnis

I. Ergebnis der Beurteilung der Standorteignung

Im Rahmen des PPP-Eignungstestes wurden verschiedene Schulstandorte, die im Vorfeld durch die Stadt Leipzig ausgewählt wurden, auf ihre PPP-Eignung hin untersucht.

Im Ergebnis wurde festgestellt, dass für fünf Schulstandorte alle Kriterien – projektunabhängige und projektspezifische – für die PPP-Eignung erfüllt sind.

Nachfolgend ist das Ergebnis der Standorteignung einschließlich des prognostizierten Investitionsvolumens dargestellt:

Standort	PPP-Eignung gegeben Angaben in Mio. €
Erich-Kästner-Schule	11,0
Anton-Philipp-Reclam-Schule	8,1
Pablo-Neruda-Schule	6,5
Hans-und-Hilde-Coppi-Schule	7,7
Immanuel-Kant-Schule	10,6
Gesamt	43,9

Das Investitionsvolumen stellt einen prognostizierten Kostenrahmen dar, der auf Basis von Vergleichsdaten im Rahmen dieser frühen Projektphase erhoben wurde. In den folgenden Projektphasen, wie beispielsweise der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ist dieser weiter zu untersetzen.

Im prognostizierten Baukostenrahmen sind die Kostengruppen 100 bis 700 gemäß DIN 276 vollständig enthalten. Für den Bereich Außenanlagen ist die komplette Herrichtung der Außenanlagen einschl. Einfriedung mit beinhaltet. Bei der Kostengruppe 600 wurde sich darauf verständigt, dass 50% des zu stellenden Mobiliars im Rahmen der Investition mit zu berücksichtigen ist. Die restlichen 50% werden durch das Schulverwaltungsamt aus Beständen zur Verfügung gestellt.

Der prognostizierte Kostenrahmen wurde in Abstimmung mit dem Schulverwaltungsamt und dem Hochbauamt ermittelt.

II. Finanzierbarkeit / Haushaltsverträglichkeit

Mit den zuständigen Behörden (Regierungspräsidium) ist abzustimmen, ob eine Haushaltsbelastung, die durch die einzustellenden PPP-Raten (sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt) entstehen würde, als zusätzliche Belastung zum bisher im Haushalt genehmigten Investitionsbudget genehmigungsfähig ist. Das Gesamtinvestitionsvolumen (Baukosten einschl. Umsatzsteuer in Höhe von 19%), welches für die fünf ausgewählten Standorte überschlägig ermittelt wurde, beträgt ca. 43,9 Mio. €. Nach Vorliegen der bisherigen Ergebnisse ist verwaltungsintern zu klären, welches Projektvolumen bzw. welche PPP-Rate als haushaltsverträglich eingestuft werden kann.

Neben den Investitionskosten ist bei der Beurteilung der Haushaltsverträglichkeit auch die Berücksichtigung der Bewirtschaftungskosten einschließlich Instandhaltungs-/ Instandsetzungskosten notwendig. Dies ist entsprechend in die Gesamtbetrachtung einzubinden und bei der Auswahl der Standorte zu bedenken.

III. Beurteilung eines geeigneten PPP-Vertragsmodells

Aufgrund der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen und Zielvorstellungen der Stadt Leipzig, wird empfohlen, das PPP-Inhabermodell weiter zu verfolgen. Hierfür spricht insbesondere, dass das Eigentum an Grundstücken und Gebäuden weiterhin bei der Stadt Leipzig verbleibt. Das entsprechende Sicherungsbedürfnis der Stadt ist dadurch geringer als bei anderen Modellen. Des Weiteren liegen für das PPP-Inhabermodell bei Schulprojekten inzwischen umfangreiche Praxiserfahrungen aus anderen Bundesländern vor. Diese wurden in entsprechenden Leitfäden zusammengefasst und haben zu einer weitestgehenden Standardisierung des PPP-Inhabermodells geführt.

IV. Vorgehen zur Weiterführung des Projektes

Nach Durchführung des PPP-Eignungstests werden folgende weitere Schritte vorgeschlagen:

- Vorstellung potenzielles PPP-Projekt und Ergebnisse des PPP-Eignungstests in politischen Gremien,
- Abstimmung mit Genehmigungsbehörden,
- Abstimmung denkmalschutzrechtlicher Vorgaben und Standortkonzeptionen an Altbaustandorten (Immanuel-Kant-Schule, Hans-und-Hilde-Coppi-Schule),
- Klärung standortspezifischer Besonderheiten (z. B. abschließende Beurteilung bereits durchgeführter Statikmaßnahmen am Dachstuhl Immanuel-Kant-Schule), Jeder Schulstandort wird auf die Notwendigkeit eines dem Vergabeverfahren vorgelagerten Architekturwettbewerbes (unter Beachtung der VOF) geprüft und mit dem Dezernat VI abgestimmt.
- Abstimmung mit Fördermittelgebern (Verfahrensweg, Förderhöhe),
- Beschlussfassung zur Auswahl der Standorte unter Einbeziehung der Fachausschüsse Jugend, Soziales, Gesundheit und Schule, Stadtentwicklung und Bau, Grundstücksverkehrsausschuss (bei Bedarf), Finanzausschuss,
- Durchführung der vorläufigen PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die ausgewählten Standorte.
- Darstellung des Investitionsvolumens, welches durch die Stadt Leipzig im Rahmen der Haushaltsplanung und unter Berücksichtigung möglicher Fördermittel leistbar ist.

Nach der Kenntnisnahme des Berichtes zum PPP-Eignungstest durch die DB OBM wird die Durchführung eines Beschaffungsvariantenvergleichs empfohlen. Gemäß den geltenden bundes- und landesrechtlichen Haushaltsvorschriften (VV zu § 7 BHO und Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen-SäHO) sowie den Vorgaben des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der FMK-Arbeitsgruppe sind die beiden Beschaffungsvarianten (konventionell und PPP) zwingend zu quantifizieren. Grundlage für den Beschaffungsvariantenvergleich stellen Erfahrungswerte dar. Nur auf Grundlage einer vorläufigen PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann eine Entscheidung darüber getroffen werden, ob das Projekt Sanierung und Bewirtschaftung von Schulen der Stadt Leipzig über ein PPP-Verfahren umgesetzt werden kann.

Nach Bestätigung der Objekte zur Durchführung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führt die Projektgruppe eine objektkonkrete Abstimmung bezüglich der Anforderungen und Notwendigkeiten.

6. Standortauswahl

Entsprechend Punkt 5/I werden nachfolgend genannte Schulstandorte im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weiter betrachtet. Die prinzipielle PPP-Eignung für diese Objekte ist gewährleistet.

- Erich-Kästner-Schule
- Anton-Philipp-Reclam-Schule
- Pablo-Neruda-Schule
- Hans-und-Hilde-Coppi-Schule
- Immanuel-Kant-Schule

Im Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird dargestellt, welche dieser 5 Objekte sich im Rahmen von PPP wirtschaftlicher realisieren und betreiben lassen, als mit der konventionellen Eigenvariante durch die Stadt.

Diese dann im PPP-Pilotprojekt verbleibenden Standorte werden im Rahmen einer Baubeschlussvorlage für die Realisierung vorgeschlagen.

Ziel ist es, eine solche Beschlussvorlage, welche durch die Ratsversammlung zu beschliessen wäre, bis Ende 2008 zu erarbeiten.

7. Förderung des PPP-Projektes

Im Vergleich zu anderen Bundesländern gibt es im Freistaat Sachsen noch keine gleichwertigen Erfahrungen bei der Einbindung von Fördermitteln in PPP-Schulprojekte. Das PPP-Verfahren sieht vor, dass die Planung, der Bau, die Finanzierung und der überwiegende Teil des Betriebs vollständig auf den privaten Partner übertragen werden. Dies implementiert einen anderen Ablauf des Vergabeverfahrens und entspricht nicht der verfahrensweise der Fördermitteleinbindung bei der konventionellen Beschaffung.

a) Fördermöglichkeiten des Projektes durch den Freistaat Sachsen (Stand der Gespräche)

Zur Einbindung möglicher Fördermittel in das PPP-Pilotprojekt fand ein erstes Gespräch zwischen Verwaltung und Vertretern des Freistaates Sachsen statt. Dabei wurde seitens des Freistaates auf folgende Punkte hingewiesen:

- Generell ist die Einbindung von Fördermitteln aus den verschiedenen Programmen (sowohl Fach- als auch z.B. EU-Förderung) in ein PPP-Projekt möglich.
- Fördermittel könnten für die entsprechenden Jahresscheiben durchaus reserviert werden, sofern diese entsprechend untersetzt sind.
- Der Freistaat Sachsen besteht im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf die Vorlage einer Leistungsphase 3 nach HOAI für die konventionelle Variante.
- Aus Sicht des SMK darf PPP nicht als alternatives Modell bei schwieriger Haushaltslage betrachtet werden, da es sich hier um ein kreditähnliches Geschäft handelt. Vielmehr muss einerseits die mindestens gleichwertige Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante gegenüber der Eigenvariante sowie die Haushaltsverträglichkeit nachgewiesen werden.

b) Förderung des Bundes

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat ein Evaluierungsprogramm für PPP-Projekte im Schulsektor gestartet, um Erfahrungen aus der Praxis der Kommunen zu sammeln und die Ergebnisse in die weitere Grundlagenarbeit einfließen zu lassen.

Die Stadt Leipzig beteiligt sich an diesem Evaluierungsprogramm welches auch an der kostenlosen Teilnahme an einem von der KGSt geleiteten PPP-Vergleichsring beinhaltet. Im Gegenzug wird durch das BMVBS eine einmalige Förderung in Höhe von 20.000,- € für die lokalen Kosten der Teilnahme am Vergleichsprojekt gewährt.