



Datum	12.07.2006
Nr. ¹⁾ :	12/11/2006

Anfrage von Stadtratsmitgliedern

(gemäß § 28 Abs. 5 SächsGemO in Verbindung mit der Geschäftsordnung für den Stadtrat der Stadt Chemnitz)

Fragesteller: Giegengack, Annekathrin, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Name, Vorname

Frage:

Neubau Chemnitzer Schulmodell als PPP

Die Technische Universität Bergakademie Freiberg legte im Januar 2005 die Studie „Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership am Beispiel Schulen“ vor.

Downloadmöglichkeit:

http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/1106/PPP_an_Schulen.pdf

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass beim Schulbau Effizienzvorteile in nicht unerheblichem Umfang durch eine PPP-Realisierung zu generieren sind. Es werden Beispiele dargestellt, bei dem der Effizienzvorteil einer PPP-Realisierung gegenüber der konventionellen Eigenerstellung zehn Prozent beträgt.

1. Wie beurteilt die Schulverwaltung die Ergebnisse dieser Studie im Hinblick auf Effizienzvorteile eines Neubaus gegenüber einer Sanierung eines vorhandenen Schulgebäudes für das Chemnitzer Schulmodell?
2. Welche Rahmenbedingungen bzw. landesrechtlichen Voraussetzungen stehen derzeit einer finanziellen Förderung von Schulbaumaßnahmen im Rahmen einer PPP-Realisierung durch den Freistaat Sachsen entgegen?

Unterschrift

¹⁾ wird von der Geschäftsstelle des Stadtrates ausgefüllt

Dezernat 1

Allgemeine Verwaltung, Personal, Organisation,
Informationsverarbeitung, Wahlen und Statistik,
Recht, Sicherheit und Ordnung, Gewerbe- und
Marktwesen, Einwohner- und Meldewesen,
Personenstand, Feuerwehr, Schulen, Archiv



Stadt **CHEMNITZ**

Stadt Chemnitz • Dezernat 1 • 09106 Chemnitz

Dienstgebäude Markt 1

09111 Chemnitz

Datum 22.08.2006

Unser(e) Zeichen/Az 40.12/mü-schdl/40.03.05

Durchwahl (0371) 488 - 4033

Auskunft erteilt Herr Müller

Zimmer

Datum & Zeichen

Ihres Schreibens

E-Mail

Mitglied des Stadtrates
Frau Annekathrin Giegengack
Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

Ratsanfrage m/21/2006

Sehr geehrte Frau Giegengack,

Ihre Anfrage vom 12.07.2006 wurde mir zur Beantwortung übergeben.

zu 1.

Eine abschließende Aussage zu notwendigen und möglichen Sanierungsmaßnahmen beziehungsweise einen Neubau für das Chemnitzer Schulmodell kann aus der Sicht des Schulverwaltungsamtes zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht getroffen werden. Zu einer abschließenden Beurteilung auch hinsichtlich der Anwendung einer Public Private Partnership (PPP) sind weitere Untersuchungen in wirtschaftlicher und baufachlicher Hinsicht erforderlich.

zu 2.

Im derzeit im Auftrag der Stadt Chemnitz geprüften Modell zur Anwendung einer PPP für den kommunalen Schulhausbau fehlt explizit die vorgesehene Einbindung der Fördermittel.

Der Anwendung einer PPP für den kommunalen Schulhausbau stehen insbesondere die landesrechtlichen Regelungen in der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus für die Gewährung von zweckgebundenen Zuwendungen für investive Maßnahmen auf dem Gebiet des Schulhausbaus vom 23. Mai 1997 und die in den zutreffenden Verwaltungsvorschriften festgelegten Bedingungen entgegen. Auch in dieser Hinsicht sind in der Konzeption PPP der Stadt Chemnitz für den Fördermittelgeber noch weitere Überarbeitungen und Korrekturen erforderlich.

In Ergänzung der oben dargestellten Sachverhalte übergebe ich Ihnen zu Ihrer weiteren Information einen Bericht des Deutschen Städtetages zu Problemen bei der Arbeit mit PPP.

Mit freundlichen Grüßen

Berthold Brehm
Bürgermeister

Anlage

Telefon 0371 488-1910
Fax 0371 488-1991
E-Mail d1@stadt-chemnitz.de
Internet www.chemnitz.de

kein Zugang für
elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte
elektronische Dokumente

Erreichbarkeit
Bus und Straßenbahn
Haltestelle: Zentralhalte-
stelle



Wirtschaftsregion
Chemnitz - Zwickau

Münster: Entschieden wird für den Einzelfall

Von Gerhard Joksch

Die kommunalen Spitzenverbände haben 2003 und 2005 Stellungnahmen zu PPP abgegeben.¹ Sie sind nach wie vor aktuell. Die in den letzten Jahren gewonnenen praktischen Erfahrungen bieten gleichwohl genug »Stoff«, um die Beurteilung zu ergänzen und zu differenzieren.²

PPP in der kommunalen Gebäudewirtschaft

PPP kann den Verfall der kommunalen Gebäude stoppen³, verschafft den Gemeinden finanzielle Spielräume um Bauinvestitionen zu verstärken⁴ und ist effizient genug, um mit weniger Mitteln mehr für die Gebäudewirtschaft tun zu können⁵. So oder ähnlich lauten die Versprechungen der PPP-Anbieter.

Ob PPP wirklich mehr leistet als die »konventionelle Beschaffung«, wird sich erst in einigen Jahren zeigen. Die gewöhnlich auf 20 und mehr Jahre Laufzeit abgeschlossenen PPP-Verträge können nicht schon am Beginn ihres Lebenszyklusses bewertet werden. Eine Ernüchterung gegenüber den Hurra-Meldungen der ersten Jahre ist allerdings schon zu verzeichnen.⁶

Die Erwartung, PPP könne die Krise der kommunalen Gebäudewirtschaft beenden, ist überzogen:

- 1 »Gemeinsame Erklärung der Städte und Gemeinden zu PPP«, DST und DStGB (Hrsg.), 19.09.2003 sowie »Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an Bundestag und Bundesrat zum ÖPP-Gesetzentwurf«, DST, DStGB, DLKT (Hrsg.) 24.06.2006.
- 2 B. Grabow u. a. »Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen Endbericht«, DIFU (Hrsg.), Berlin 2005.
- 3 J. Dieckmann »Die Entwicklung der PPP-Projekte in NRW«, Vortrag anlässlich des 4. Weltgipfeltreffens PPP in Berlin am 27.11.2003.
- 4 M. Schäfer/C. Schede »Standardisierte PPP-Verträge reichen nicht« in: IZ Nr. 21/2003.
- 5 A. Großmann »Public Private Partnership« in: BBB 02/2006.
- 6 R. Butz »Reibungslose Baustellen und ein ruiniertes Kreishaushalt« in: AKP 02/2006 und M. Müller »Stadt zahlt drauf beim Spar-Projekt«, FR vom 13.03.2006.

- Städte und Gemeinden haben in den letzten 15 Jahren die Ausgaben für die technische Infrastruktur von 35 Milliarden EUR auf 20 Milliarden EUR p. a. zurückgefahren.⁷
- Löchrige Straßen, undichte Kanäle und marode Gebäude sind die Folgen dieser Sparmaßnahmen. Der Sanierungsstau wird erst dann schwinden, wenn die Investitionen wieder auf betriebswirtschaftlich vertretbare Quantitäten wachsen.
- Augenblicklich unterschreiten die Investitionen sogar die Abschreibungen.⁸

Ursachen sind nicht die angeblich unwirtschaftliche konventionelle Beschaffung, sondern die politisch tolerierte oder sogar beförderte finanzielle Auszehrung der Instandhaltung und Erneuerung. Effizienzvorteile allein reichen nicht aus, um die Defizite der Gebäudewirtschaft zu kompensieren. PPP eröffnet keine neuen Spielräume für die Finanzierung von Investitionen.

Die Diskussion über PPP lenkt von der eigentlichen Problematik ab: Die Kommunen stellen schon lange viel weniger Mittel für die Gebäudeunterhaltung und -erneuerung zur Verfügung, als nach bau- und betriebswirtschaftlichen Maßstäben benötigt werden.⁹ Ob dies allein mit der Krise der kommunalen Finanzen zu begründen oder auch Ausdruck einer fahrlässigen Politik ist, kann dahin stehen. Die kommunale Gebäudewirtschaft steckt jedenfalls derartig in den roten Zahlen, dass die Schuldzuweisung gegenüber der konventionellen Beschaffung – ergo der öffentlichen Bauverwaltung – dem bekannten Ruf »Haltet den Dieb« gleichkommt.

Der Vermögensverzehr durch unterlassene Instandhaltung blieb lange Zeit im

- 7 M. Reidenbach »Die Sachinvestitionen der Kommunen und ihrer Unternehmen – eine Bestandsaufnahme«, in: Aktuelle Information, Febr. 2006, DIFU (Hrsg.), Berlin 2006.
- 8 V. Keppler »Öffentlicher Werteverzehr« in: Der Neue Kämmerer, Sept. 2005.
- 9 P. Getto/S. Streck »FM beginnt bei der Planung« in: FacilityManagement 01/2005.

Verborgenen, z. B. weil der kamerale Haushalt Vermögenswerte nicht abbildet. Kaputte Fenster, undichte Dächer und störungsanfällige Gebäudetechnik sind heute aber nicht mehr zu verbergen. Der Verfall der Gebäude verlangt nach Sanierung und Erneuerung. Der Streit um die »richtige« Form der Beschaffung gebäudewirtschaftlicher Leistungen ist angesichts dieser Situation schädlich. PPP suggeriert den Entscheidungsträgern, es sei möglich, Sanierung und Erneuerung »für lau« zu bekommen¹⁰ – eine schlimme Fehleinschätzung!

PPP bindet Kommunen und Partner langfristig aneinander

PPP begründet langfristige vertragliche Beziehungen zwischen den Partnern. Die Annuität ist für den öffentlichen Auftraggeber vertragliche »Hauptleistungspflicht«. Änderungen sind nur im beiderseitigen Einvernehmen möglich. Das stellt die Kommunalpolitik vor eine ungewohnte Situation. Bislang konnte der »Sammelnachweis Bauunterhaltung« gekürzt werden, wenn die Haushaltslage kritisch wurde. Von der öffentlichen Bauverwaltung wurde erwartet, diese politische Vorgabe loyal mitzutragen. Die konventionelle Beschaffung ließ der Politik erheblichen Spielraum. Fachliche Erwägungen konnten leicht übergangen werden.

Dem PPP-Partner kann man nichts kürzen oder wegnehmen. Er hat einen vertraglichen Anspruch auf sein Geld. Wenn er kooperativ ist, wird er einer Vertragsänderung zustimmen, bei der Preis und Leistung neu justiert werden. Weniger Geld bedeutet dann sicherlich auch weniger gebäudewirtschaftliche Leistungen! Welche Folgen diese Abhängigkeit hat, wird sich erst im Lauf der Jahre erweisen. Dabei wird auch eine Rolle spielen, ob nur einzelne Gebäude oder umfassende Bestände vertraglich gebunden sind.

Betriebe vor Ort dürfen nicht verdrängt werden

Die Bündelung von Planen, Bauen, Unterhalten und Finanzierung zu einem einheitlichen Gegenstand der Aus-

10 R. Haimann »Private Partner sanieren billiger« in: FTD, 24.02.2006.

schreibung¹¹ und die Tendenz, möglichst große Projekte zu schnüren¹², schränken den Bieterkreis ein. In Bereichen über PPP tauchen immer wieder die Namen von international tätigen Baukonzernen auf. Untersuchungen lassen erkennen, dass die mittelständische Bau- und Dienstleistungsbranche bei PPP bislang nur am Rande beteiligt wird bzw. zu selten Chancen hat, selbst als Träger aufzutreten¹³ – auf jeden Fall weniger als bei konventionellen Beschaffungen, bei denen mittelstandsfreundliche Regeln (Ausschreibung einzelner Gewerke, Bildung von Losen) zum Zuge kommen¹⁴.

Gegen diesen Befund wird von den PPP-Anbietern eingewandt, die Zusammenarbeit mit Nachunternehmern sichere die Beteiligung des lokalen und mittelständischen Gewerbes. Das ist richtig, denn insbesondere die Facility Management-Leistungen (FM) können vernünftigerweise nur von ortsnahen Anbietern erbracht werden. Die Bedingungen, zu denen sie erbracht werden müssen, sind aber Verhandlungssache, denn der PPP-Auftragnehmer ist nicht gezwungen, sie auszuschreiben. Der Verdacht, dass der Mittelstand bei PPP nur mit substanziellen Preisnachlässen ins Geschäft kommt, liegt deshalb nahe.

Es wäre fatal, wenn sich die traditionell engen und guten Beziehungen zwischen den Kommunen und der örtlichen mittelständischen Bauwirtschaft durch PPP lockern würden. Dabei ginge nämlich nicht nur beträchtliches Know-how verloren, sondern auch ein großes Potenzial für Arbeitsplätze und Steueraufkommen in der Stadt.

Dies widerlegt aber nicht die Lebenszyklus-Orientierung gebäudewirtschaftlicher Prozesse: Der Eigentümer und sachkundige Bauherr muss die Zusammenhänge von der ersten Planung bis

11 G. Girmscheid/J. Dreyer »PPP – begriffliche Strukturierung« in: Kommunaltechnik Nov./Dez. 2005.

12 »Die PPP-Initiative NRW«, Expertenbeirat der PPP-Initiative des Landes NRW (Hrsg.), Düsseldorf 2005.

13 T. Echterhoff »Richtig durchstarten – PPP aus der Sicht des Mittelstandes« in: CityPartner 3/2005.

14 L. Robbe, Vergaberechtliche Beurteilung der Privilegierung kleinerer und mittlerer ortsansässiger Unternehmen im Rahmen öffentlicher Auftragsvergaben«, in: Verwaltungsrundschau, Heft 10, Oktober 2005.

zum Abriss des Gebäudes berücksichtigen und ständig optimieren. Es spricht aber nicht viel dafür, dass er diese strategische Aufgabe via PPP aus der Hand gibt und sich auf das Controlling beschränkt.

Bessere Risikoverteilung durch PPP?

Baumaßnahmen sind vielen Risiken ausgesetzt. Das Projekt erleidet dadurch zeitliche und finanzielle Belastungen bis hin zum Scheitern. Sie treffen fast immer den Bauherrn. PPP-Verträge erlauben, die Verteilung der Risiken zwischen den Partnern einvernehmlich zu regeln. Für die Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Projektes sind Risikoanalyse und -verteilung von erheblicher Bedeutung, denn Risiken beeinflussen die Kosten deutlich – auch dann, wenn sie nicht eintreffen!

Der PPP-Anbieter muss jedes Risiko, das er vertraglich übernimmt, in seiner Kostenkalkulation berücksichtigen. Es geht in den Preis ein, den der Auftraggeber zu zahlen hat. Treten z. B. Graffiti-schäden in größerem Umfang ein, als der PPP-Anbieter kalkuliert hat, erleidet er einen Schaden, für den er selbst aufkommen muss! Im umgekehrten Fall hat der Auftraggeber für ein vermeintliches Risiko bezahlt.

Dies zeigt zum einen, mit welcher Sorgfalt der Auftraggeber an die Risikoverteilung herangehen muss¹⁵. Die Strategie, ein PPP-Projekt durch Abwälzung aller denkbaren Risiken auf den PPP-Anbieter wirtschaftlich »wasserdicht« zu machen, kann schnell sehr teuer werden¹⁶. Ökonomisch geschickter wäre es nämlich, weniger wahrscheinliche Risiken selbst zu übernehmen.

Zum anderen macht es deutlich, dass die Verteilung der Risiken nicht mit der für die Kosten gleichgesetzt werden kann: Der Auftraggeber trägt die Kosten »eigener« sowie die Rückstellungen für die Risiken, die der Auftragnehmer übernimmt. Die jeweilige Risikoverteilung ändert daran nichts¹⁷.

15 M. Weber/P. Rambold: »Bedeutung des Risikomanagements bei PPP-Projekten«, in: BBBl 01/2005.

16 B. Weiß: »Das Bildungszentrum Ostend in Ffm«, Vortrag anl. der 3. Jahrestagung PPP am 04.05.2004 in Frankfurt am Main.

17 T. Kind »Kommunalfinanzierung versus Projektfinanzierung« Vortrag anl. der Tagung

Partnerschaft für Qualität?

Bedroht PPP durch die Betonung wirtschaftlicher Ziele die städtebauliche und architektonische Qualität des öffentlichen Bauens?¹⁸ Die Orientierung der PPP-Projekte am Lebenszyklus von Gebäuden spricht gegen diese Befürchtung: Die Qualität von Gebäuden erweist sich im ständigen Gebrauch. Architektonisch gute Lösungen beziehen die Bewirtschaftung und Bauunterhaltung als Prüfsteine mit ein. Die Funktionalausschreibung kann städtebauli-

che und architektonische Qualitäten benennen und als Wertungskriterien festlegen. Das Verhandlungsverfahren kann ein »Preisgericht« im Sinne eines Wettbewerbes enthalten.

Dennoch spielen Städtebau und Architektur in PPP-Verfahren bislang nur eine Nebenrolle. Auch in den von Bund und Ländern herausgegebenen Leitfäden für PPP wird dieses Thema nur gestreift. PPP-Verfahren dürfen jedoch nicht pauschal als »architektenfreie Zone« diskreditiert werden, denn die indikativen Angebote der Bieter basieren zumeist auf Entwürfen von Architekten und Ingenieuren¹⁹. Für die

architektonische und gestalterische Optimierung durch Wettbewerb fehlt im Verhandlungsverfahren aber die verpflichtende Grundlage. Es bleibt den Auslobern überlassen, ob sie diese Qualität überhaupt erreichen wollen²⁰. Diese Schwäche sollte beseitigt werden, um die erfolgreiche Partnerschaft der Kommunen mit freiberuflichen Architekten und Ingenieuren auch bei PPP zu bewahren.

*Gerhard Joksch
Stadtbaurat
der Stadt Münster*

¹⁸ »KOPRA 2005« in Essen vom 08. bis 09.11.2005.

¹⁸ G. Joksch, »Partnerschaft mit Tradition«, in: DIB, Nov. 2005.

¹⁹ J. Knüpfner »öffentlich-private Partnerschaft als Chance«, in: (Umriss) 02/2006.

²⁰ R. Baron »Das Thüringer Modell«, in: DAB 02/2006.