

Kommentar zu dem geplanten PPP-Projekt „Bau, Betrieb und Finanzierung eines Berufskollegstandortes auf dem Grundstück Bismarckstraße/Pappenstraße“

Sehr geehrte Damen und Herren,

aufgrund der vorliegenden Informationslage bleiben eine Reihe an Sachverhalten ungeklärt. Um dem Vorwurf einer Fehlinterpretation vorzubeugen sollten die angesprochenen Punkte daher immer als Fragestellung an Verwaltung/ Beratungsunternehmen und Politik verstanden werden.

Als Vergleichsmaßstab wurde in einigen Fällen die Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Neubau und Betrieb des Berufskollegs „Neue Mitte“ als PPP-Projekt vom 18. April 2007 hinzugezogen. Auch hier sei darauf verwiesen, dass es sich damals um Schätzungen – und daher nicht immer belastbare Annahmen - handelte.

Ingesamt stellt sich nach bisherigem Kenntnisstand heraus, dass

- eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der PPP-Lösung gegenüber einer Eigenerstellungsvariante nicht abzuleiten ist. Die Verwaltung hätte bei einer praxisgerechteren Ausgestaltung der Eigenerstellungskosten (innerhalb des PSC) das Ausschreibungsverfahren aufgrund gegenüber der Eigenerstellung unwirtschaftlicheren Angeboten aus der Privatwirtschaft abrechnen müssen. Die PPP-Variante mit 114,7 Mio. € für das Angebot und 2,7 Mio. € für die PPP-spezifischen Transaktionskosten (u.a. Beratungskosten) ist gegenüber der „Eigenerstellung und Eigenbetrieb“ mit 107,9 Mio. € in erster Linie aufgrund einer Reihe von Finanzierungsannahmen und zu Lasten der Eigenerstellung überhöhter Kostenpositionen vorteilhafter. Ein Wirtschaftlichkeitsvorteil von rd. 6 % oder rd. 6,1 Mio. € für das PPP-Modell lässt sich daher nicht aufrechterhalten.

Dagegen sprechen eine Reihe von Gründen:

- Erlöse aus noch zu tätigen Grundstücksverkäufen können jedoch nicht ausschlaggebend für eine Annahme der Wirtschaftlichkeit sein. Dies gilt,
 - o da Grundstücksveräußerungen den Marktgegebenheiten unterliegen und die Erlössituation als unsicher einzustufen ist
 - o insbesondere aber auch weil bereits 2007 mögliche Erlöse aus der Verwertung der Bestandsgrundstücke nach Absprache mit der Stadt Duisburg/ dem IMD nicht berücksichtigt wurden. Falls dies nun Eingang fände hätte der Rat seine Entscheidung für die Einleitung des Vergabeverfahrens unter falschen Voraussetzung getroffen. Gleiches gilt für die Aussage, dass die Stadt Duisburg während des PPP-Projektes weiterhin Eigentümer des Grundstücks bleibt
 - o letztlich auch, da Erlöse aus den Grundstücksverkäufen bei der Finanzierung im Rahmen der Kostenermittlung für die Eigenerstellung (PSC) der 4. Tranche Berücksichtigung fanden. Dabei werden die Erlöse aus Desinvestition in Höhe von 17,59 Mio. € (zum 31.12.2012 anstatt 15.63 Mio. Ende 2009) angesetzt. Dies wird auch im Textteil (S.13) bestätigt: „Die Verkaufserlöse dienen später der Reduzierung der Langfristfinanzierung [...]“. Im Rahmen des PSC fallen hier erhebliche Zwischenfinanzierungskosten (Minimum 600 T€) etc. an. Für die PPP-Variante wird ein pauschaler Abzug in Ansatz (ohne näherer Erläuterung) gebracht.

- Die Stadt Duisburg finanziert erheblich weniger (d.h. baut), dafür aber investiert sie erheblich mehr Mittel in die Bauunterhaltung, Bewirtschaftung und in Verwaltungs-/ Managementkosten, die als flexible Kostenblöcke dem obsiegenden Bieter in seiner Kalkulation (nur Ausweisung einer Gesamtsumme!) erheblich entgegenkommen. Trotz Erweiterung der Sporthalle verringert sich beispielsweise die Bruttogeschossfläche von 41.168 m² auf 34.560 m² - das entspricht 16% (!). Für eine Verringerung spricht auch folgende Gegenüberstellung (S. 89 West KC 2007 und Anlage 18 in 2009):
 - o Insgesamt stieg die Belastung von 174 Mio. € in 2007 auf 183 Mio. € in 2009. Dieser Anstieg wäre durch Mehrbedarfe oder die Steigerungen bei den Baukosten erklärbar (nicht durch die Anpassung der MwSt. – diese erfolgte bereits 2007). Aber:
 - Die prognostizierten Einsparungen bei einer Reihe von Kostenpositionen in Höhe von tlw. 12,5% (z.B. bei den Baukosten) konnten augenscheinlich nicht realisiert werden. Die Nennung von Gesamtsummen (als Barwerte) verhindert jedoch eine nach den einzelnen Bestandteilen (Bau, Finanzierung, Betrieb) getrennte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des privatwirtschaftlichen Angebots.
 - Die Finanzierung ohne Risikoallokation sank auf 107,85 Mio. € (2009) im Vergleich zu 121,37 Mio. € (2007) trotz erheblicher Steigerungen im Baukostenindex bei relativ gleich bleibenden Finanzierungsoptionen (Anmerkung: Barwert des obsiegenden Bieters liegt bei 114 Mio. €). Die Veränderungen bei den Bauinvestitionen sind im Detail nicht erkennbar. *Es ist nicht einsehbar, warum ein Preisindex bei Neubaumaßnahmen mit 2% p.a. nur die Kostenseite der Eigenerstellung (PSC) betreffen sollte.* Das Argument der Einpreisung in die Angebotspreise des privaten Bauherren würde ebenso bei einer Ausschreibung durch die Stadt (der IMD baut nicht selbst!) gelten. Zudem steigen die Investitionskosten für die Bauten und Flächen von 71.754.714 € brutto (S. 13; baupreisindexierte Herstellkosten (KG 300/400) 73,2 Mio. – S. 18.) auf anrechenbare Baukosten von 80.493.555 € (Textteil S. 14; dies trotz Ermittlung Stand September 2009 und einer Berücksichtigung der Baukostenentwicklung (nur) bis 2010/ 2011). Diese Steigerung entspricht 11%! *Demnach steigen auch die Kosten der Projektsteuerung und der Finanzierung.* Dabei sind die 80,5 Mio. € als Baukosten nicht sattelfest – enthalten sie doch den Zwischenfinanzierungsanteil von 17,59 Mio. €. Die Tilgungssumme beträgt 62,6 Mio. € (unter Einrechnung der Grundstücksverkäufe!). Für die knapp 63 Mio. € Finanzierungsbedarf (65,1 Mio. €, Textteil S. 22) zahlt die Stadt Duisburg demnach 107,85 Mio. € Zins und Tilgung. Auf die Kostensteigerung bei den Baukosten wird wie erwähnt der Berechnung der PPP-Variante verzichtet!
 - Interessant sind ebenfalls einzelne Kostensteigerungen - als Beispiel bei der Tiefgarage (200 Stellplätze) mit 3,4 Mio. € in 2007 auf nun 400 Stellplätzen (Anlage 1) oder doch auf 450 Stellplätze (Textteil S. 13) für 9,26 Mio. €.
 - Demgegenüber stiegen die Kosten der Instandhaltung auf 28,7 Mio. € gegenüber Bauunterhaltungskosten von 18,5 Mio. € im Jahr 2007 aufgrund der Erhöhung des Bauunterhaltungsansatzes von 0,9% (inklusive geringerem Ansatz direkt nach der Sanierung) auf 1,2% ab dem Zeitpunkt 0 (baufachlich nicht stichhaltig, dient insbesondere der Finanzierung des Bieters). Im ersten Jahr (!) erhält der Bieter somit knapp 900 T€ Bauunterhaltungsmittel und das in der 5-jährigen Gewährleistungsphase. Zudem wird dieser Wertansatz von 1,2% stadtwweit über alle Schulen nicht aufrechtzuerhalten sein. Die erhöhten Ansätze gehen damit zulasten der Bauunterhaltungsmitteln der restlichen Schulen.
 - Auch die Betriebskosten erhöhten sich auf 34,58 Mio. € gegenüber 27,44 Mio. € - ggf. ist dies über gestiegene Energiekosten erklärbar – hier ist aber die Erhöhung des Indexes für Heizung/ Elektroenergie von geplanten 4% auf 7% (!)

p.a. zu beachten. Gleiches gilt für die Indexierung der Müllentsorgung um 2% p.a. (würde bedeuten, dass sich die Gebühren dementsprechend entwickeln würden). Auf die Kosten der Schulhausmeister wird im späteren Verlauf detaillierter eingegangen.

- Ebenfalls fraglich ist die Steigerung der Verwaltungs-/ Managementkosten von 6,7 Mio. € auf 11,9 Mio. € - diese Position nicht nachvollziehbar, da bereits 2007 differenziert Kosten ermittelt wurden. Sollten sich die Sätze ab 2011 in Höhe von 333.012 € für 34.560 € (9,64 €/ m² BGF) zzgl. Indexierung von 2% auch stadtweit als Maßstab durchsetzen, so kann der IMD mit kräftigen Mietmehreinnahmen rechnen. Die Anrechnung von Verwaltungskosten für den Mensabetrieb würden hier – falls überhaupt bei kostendeckendem Betrieb durch den Bieter (inkl. Verwaltungskosten – nicht stark zu gewichten sein, so dass der Ansatz von knapp 10 €/ m² für alle Schulen (Neubaustandard – ansonsten höherer Bedarf bei baulich-technisch) erreichbar ist. Dass trotz dieser Höhe noch Risikokosten in Höhe von 3% als Kostenbelastung für den PSC angenommen werden, ist nicht gerechtfertigt. Hinzu kommt noch die Annahme, dass weitere für die Stadt relevante Baubegleitungs- Leistungen (Projektsteuerung, Controlling) während der Bauphase ggf. durch externe Beratung unterstützt bzw. erbracht werden sollen (Textteil S. 25)!

Weitere grundsätzlichere Aussagen:

- Die lange Vertragslaufzeit von 25 Jahren führt zu erheblichen Mehraufwendungen aufgrund notwendiger Nachträge, die selbst durch gute anpassungsfähige architektonische Gestaltung, die Wahl der baukonstruktiven Mittel und die Auslegung der haustechnischen Anlagen nicht aufgefangen werden können. Rechtsstreitigkeiten, bzw. Schiedsverfahren wegen Vertragsinterpretationen sind nicht selten. Die Zeiträume bis zu einer Klärung und Einsetzung der Maßnahmen können erheblich sein und übersteigen die der Eigenerstellung erheblich.
- Das Bieterverfahren zeigt für einen mittelständischen Bieter in allen Feldern (Qualität der Betriebsleistung, Bauwerk, Architektur, Ökologie) Bestwerte gegenüber den Mitbewerbern auf. Bei Barwert und Risiken/ Sicherheiten werden knapp zweite Plätze belegt. Dieses Ergebnis ist hinsichtlich des Bieterkreises mit teilweise Großunternehmen bemerkenswert positiv. Dem Bieter werden unter anderem auch Cafeteria und Parkraumbewirtschaftung übergeben. Letztere werden kostenmindernd für die PPP-Variante eingepreist, obwohl dies auch bei der Eigenerstellungsvariante gelten würde. Die Begründung für die Nichtberücksichtigung im PSC (Textteil S. 13) – ggf. Überkompensation durch Verwaltungsaufwand (!) – ist unsinnig. Notfalls ließe sich selbst diese mit Gewinn auf Dritte übertragen. 2007 wurde auf diese Positionen verzichtet.
- Neben den Baukosten und den Kosten der fest eingebauten Einrichtungen in Werkstätten und naturwissenschaftlichen Fachräumen fallen weitere Kosten für ergänzenden Ausstattung der Neubauten mit beweglichen Einrichtungen für die Unterrichts- und Verwaltungsbereiche zu Kosten von 3.639.000 €. Auch hier werden weitere Kostenblöcke im Bereich des Betriebs generiert.
- Aktuell kann von einer stagnierende Entwicklung von PPP-Verfahren in Deutschland trotz erheblicher politischer Förderung ausgegangen werden. Derzeit werden kaum Ausschreibungen umgesetzt. Auch die Planungen für PPP-Verfahren sind stark rückläufig (s. z.B. Ernst & Young: Deutsche Kommunen 2009 – Konjunkturpaket II und ÖPP, Ergebnisse einer Befragung von 300 deutschen Kommunen). Die Gründe für den Abbruch von PPP-Verfahren liegen insbesondere in der Unwirtschaftlichkeit begründet. Hinzu kommen Unsicherheiten bei den Finanzierungsleistungen und Vertragsbindungen.
- Gerade letzterer Punkt hat Zweifel an der Planungssicherheit / Vertragssicherheit bei PPP-Verfahren aufkommen lassen. Die Beispiele der Weiterveräußerung von PPP-Projekten u.a. durch Bilfinger Berger oder Hochtief an Finanzinvestoren liegen vor.

Weitere Punkte bei der Diskussion um die Vorteilhaftigkeit von PPP-Verfahren sind aktuell:

- Die *Zeitersparnis* für Realisierung durch Verfahrensbeschleunigung ist trotz Standardisierung strittig (Prüfungsphase, Ausschreibung, Planung/ Bau). Unter Berücksichtigung der Vorlaufzeit für die PPP-Prüfung wäre die Eigenrealisierung wohl bereits in der finalen Bauphase.
- Der höhere *Verwaltungs- / Beratungsaufwand* trotz der angestrebten Verfahrensvereinfachung ist unstrittig (Korridor von 4-7%). Hier sprechen auch die Transaktionskostenansätze. Weitere PPP-Verfahren wären alleinig daher in Duisburg von vorneherein abzulehnen. Auch ist Nachweis der Kostenwirksamkeit einer gebündelten Vergabe Planung/ Bau / Betrieb strittig. Die Wettbewerbswirkung bei Losvergabe überwiegen zumeist die Schnittstellenverluste.
 - o Interessanterweise kommt die PPP-Variante komplett ohne eigene Verwaltungs/ Managementkosten aus (und bedient sich nur niedriger „Rest-Kosten“ des IMD).
- Die *Kostensparnis* bei den *Planungskosten* ist unstrittig (zulasten Architektenwettbewerbe), bei *Baukosten* strittig (Frage der Qualität der Projektsteuerung). 2007 wurde *unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen allgemeinen Steigerung der Baukosten und des bei der Stadt Duisburg / dem IMD mittlerweile durchgeführten Anteils an Funktionalausschreibungen bei ähnlichen Hochbauprojekten die Annahme eines Baukostenvorteils von 12,5% für den privaten Partner bei PPP durch die oben genannten Erfahrungswerte und wissenschaftlichen Ergebnisse als begründet und als angemessen bewertet*. Dieser Punkt müsste genauer untersucht werden.
- Die *Kostensparnis* bei *Bauunterhaltung* ist strittig. Eine stadtweite Harmonisierung der Bauunterhaltung auf PPP-Niveau ist im Hinblick auf die Finanzlage nicht erfüllbar (andere Schulen werden mit Minderungen zu kämpfen haben). Die Bauunterhaltung ab Zeitpunkt 0 für PPP-Variante bedeutet erhebliche Mehrkosten für die Stadt. 2007 wurde mit einem korrigierten Wert von 0,9% gerechnet (zusätzlich: *Durchführung der Bauunterhaltung durch den privaten Partner Wirtschaftlichkeitsvorteil hinsichtlich Organisation, Einkauf und Ausführung der Leistungen von hier 12,5 % gegenüber den Kostenansätzen der Eigenrealisierung angenommen. Ausgenommen von diesem Wirtschaftlichkeitsvorteil ist ein Anteil von 10 % der Kostenansätze der Bauunterhaltung, der für Wartungs- und Inspektionsarbeiten unabhängiger Dritter (z. B. TÜV) angenommen und daher bei beiden Varianten identisch und nicht zu beeinflussen ist*). 2009 wurden hingegen wieder 1,2% angesetzt. Die Bauunterhaltung wird somit bei 896 T€ starten und im 7. Jahr die Millionengrenze überstiegen haben.
- Die *Kostensparnis* bei der *Bewirtschaftung* aufgrund Steuernachteile ist mehr als strittig; bei Kostenermittlung der Eigenerstellung sind auch die Kostenoptimierungen durch Altersabgänge/ Neueinstellungen zu berücksichtigen;
 - o 2007 wurden Energiekosten mit einem jährlichen Aufschlag von 3,0 % berechnet – 2009 mit 7% (2007: abweichend von den Ansätzen bei Heizenergie und Stromverbrauch wird aus folgenden Gründen eine 10 %-ige Verminderung der Wasserverbräuche im Vergleich zur Eigenregie angesetzt)
 - o Die Reinigungskosten wurden 2007 mit 8,27 €/ m² beziffert. 2007 stand für PPP: *Die Marktkennntnis der spezialisierten großen „PPP“-Unternehmen und deren Einfluss auf die Ausgestaltung der Leistung lassen das Ausnutzen von möglichen wirtschaftlichen Einsparpotenzialen erwarten. Unter Berücksichtigung eines im Vergleich zur Eigenrealisierung leicht geringeren Einheitspreises von ca. 7,50 €/m² Reinigungsfläche kommt es beim PPPModell zu einem Wirtschaftlichkeitsvorteil von ca. 6%. Dieser sehr konservativ zu bewertende Vorteil spiegelt die bereits erhebliche Erfahrung der Stadt Duisburg / des IMD im Bereich der Fremdreinigung der Bestandsschulen wider. Ausgangsbasis für 2009 ist eine Preisgestaltung von 8,02 €/ m² brutto - die aufgrund der Indexierung auf 8,51 €/ m² im Jahr 2011 – nach weiteren 5 Jahren auf 9,21 €/ m² und nach weiteren 5 Jahren auf 10,18 €/ m² ansteigen wird. Bei diesen Ausgangslagen und Steigerungsraten wäre eine Re-Kommunalisierung höchstwahrscheinlich entschieden wirtschaftlicher.*

- Die Schulhausmeister wurden 2007 mit 2 bzw. 2,5 Stellen angegeben. 2009 wurde als Kalkulationsgrundlage 3,6 Stellen angesetzt. Ebenfalls wurde die Entlohnung von der EG 6 Stufe 4 auf die EG 7 Stufe 5 TvöD angehoben. Hinzu kommen (unrealistische!) jährliche Personalkostensteigerung von 2%. Eingerechnet ist zudem ein – im bundesweiten Vergleich erhöhter – Sachkostenaufschlag von 16,46% und ein Gemeinkostenzuschlag von 20% (2007: 10%, bzw. 15%). Diese Kostenansätze sind nicht haltbar. Nach der Berechnung kämen Schulhausmeister nach dem Jahr 5 auf 66 T€ und nach dem Jahr 10 auf 73 T€ Einkommen im Jahr. Diese Kostenannahmen können umso mehr als überhöht angesehen werden, da die Hausmeister im Landesvergleich der kreisfreien Städte in NRW durch die Gemeindeprüfungsanstalt für die Jahre 2007/2008 Bestwerte (Minimumwerte) erzielten.
- Die Indexierung der sonstigen Betriebskosten (Grünpflege, Winterdienst) mit 2%% ergeben Kostensteigerungen, die eine Dienstleistungserstellung hinsichtlich der Kostensätze durch städtische Anbieter attraktiv erscheinen lassen.
- Höhere *Finanzierungskosten* bei PPP-Variante sind unstrittig. Bestmögliche Finanzierungskonzept für die Variantenwahl sind leider selten vorzufinden (Bsp.: Anteilige Einbindung aller verfügbarer Förderungsmittel). Die Schwierigkeiten der Anbahnung und Berechnung langfristiger Finanzierungsmodelle sind bekannt.
 - Interessant ist, dass die Berater 2007 und 2009 von einem Diskontierungszinssatz von derzeit (!) 4,0 ausgehen, der das Verfahren erheblich verteuert.
 - Es ist nicht einsichtig, welche Finanzierungsvariante gewählt wurde. *2007: Nach einem Beschluss der Verwaltungsvorstandskonferenz vom 23. Januar 2007 wird trotz erhöhter Risiken, die bei der Stadt Duisburg / dem IMD verbleiben, im Wirtschaftlichkeitsvergleich die Forfaitierung mit Einredeverzicht untersucht. Für den Fall der Durchführung eines PPP-Vergabeverfahrens soll die Finanzierungsstruktur jedoch nach Absprache mit der Arbeitsgruppe nicht vorab festgelegt werden.*
 - Ersichtlich ist, dass mit erhöhten Werten in den Finanzierungsstückelungen (Anlagen 2-5) gerechnet wurden. Der Kommunalkredit pendelt derzeit zwischen 3,10 % (Laufzeit/ tilgungsfreie Anlaufjahre/ Zinsbindung: 20/ 3/ 5; 30/5/5) und 3,40% (30/5/10). Der KfW-Investitionskredit Kommunen (Programmnummer 208) bei 20/ 0 Jahren bei 3,52/3,61%. Gerechnet wurde von Seiten der Berater mit Zinssätzen bis zu 4,89%.
 - Ersichtlich ist auch, dass nicht alle Finanzierungsmöglichkeiten wie z.B. Kommunalkredit - Investitionsoffensive Infrastruktur (207) für die Außenanlagen (0,00%, 2,4%) geprüft wurden (Teile von Duisburg sind C- Fördergebiete nach Artikel 87 des EG-Vertrages Absatz 3 Buchstabe c - Walsum, Hamborn, teilweise (ohne Röttgersbach-Nord), Meiderich-Beek, Homberg-Ruhrort-Baerl, teilweise (ohne Hochheide), Mitte, Rheinhausen, teilweise (ohne Bergheim-Süd, Rumeln-Kaldenhausen), Süd, teilweise (ohne Bissingheim, Rahm, Mündelheim)
- Höhere *Risikokosten* bei PPP-Variante sind strittig. Risikoauswahl; Risikobemessung und Risikoabnahme folgen oft nicht den stadtweiten Benchmarks. Hier ist mit einem Aufschlag bei den Bestandteilen Bau/ Finanzierung; Betriebskosten/ Verwaltung von ca. 3% und bei der Instandhaltung von 3,5% zuungunsten der Eigenerledigung zu rechnen, der eine spekulativen Kostenfaktor darstellt und nicht von Seiten des Bieters ausgewiesen wird (damit nicht nachvollziehbar). Die überhöhte Ansetzung bei den Verwaltungskosten wurde bereits angesprochen. Gleiches gilt insbesondere für die Instandhaltung, die mit dem Ansatz 1,2% ab Zeitpunkt 0 finanziell sehr gut ausgestattet wurde.

Der letzte Punkt und für die späteren Nutzer sicher mit am wichtigste ist, dass

- die höhere *Qualität der Dienstleistungserstellung* bei Planung/ Bau/ Betrieb durch PPP-Verfahren strittig ist. Schwierigkeiten bestehen insbesondere bei der Absicherung der Dienstleistungsqualitäten. Vor allem der Berücksichtigung schulpolitischer Belange bei

Planung, Bau und späterem Betrieb werden innerhalb der Vertragslaufzeiten immer weniger Gewicht zugemessen. Die Vertragsgestaltung ist zumeist kompliziert, nicht öffentlich und hinsichtlich möglicher Sanktionsmöglichkeiten juristisch beschränkt.