

Beschlussvorlage

Geschäftszeichen:
II/20 und VI/24

Verantwortliche/r:
Stadtkämmerei und GME

Vorlagennummer:
20/018/2017

Fraktionsantrag 087/2016 - Campus Berufliche Bildung: Alternative Finanzierungskonzepte prüfen

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Haupt-, Finanz- und Personalaus- schuss	26.04.2017	Ö	Gutachten	
Stadtrat	27.04.2017	Ö	Beschluss	

Beteiligte Dienststellen
Amt 14

I. Antrag

1. Der Sachbericht der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Antrag 087/2016 ist hiermit erledigt.

Hinweis: Noch tiefer gehende Ausführungen würden externe Gutachterkosten hervorrufen.

II. Begründung

1. Ergebnis/Wirkungen

(Welche Ergebnisse bzw. Wirkungen sollen erzielt werden?)

Mit obengenanntem Fraktionsantrag wurde von der SPD- und der FDP-Stadtratsfraktion beantragt, neben dem Neubau des Werkstätentrakts, der in der Finanzmittelplanung enthalten ist und so auf konventionellem Weg finanziert wird für die weiteren Bauabschnitte, die noch nicht veranschlagt sind, alternative (Finanzierungs- / Vergabe-)Modelle zu prüfen.

Sowohl für öffentlich-öffentliche als auch für öffentlich-private Modelle sollte die Umsetzung geprüft werden. Dabei sollen die Vor- und Nachteile der Modelle – auch bezogen auf die Finanzierung über den städtischen Haushalt – dargestellt werden.

Die Verwaltung sollte aufzeigen wie die unterschiedlich finanzierten Einzelmaßnahmen zeitlich und technisch aufeinander abgestimmt werden könnten sowie den Kämmerer der Stadt Nürnberg einladen mit der Bitte, über die praktischen Erfahrungen mit ÖÖP- und ÖPP in Nürnberg zu berichten.

- 1.1 Der „Masterplan Campus Berufliche Bildung Erlangen – Berufsschulgelände Drausnickstraße“ wurde im Stadtrat am 11.05.2016 einstimmig beschlossen. Damit verbunden war die Freigabe der Vergabe von Planungsleistungen für den konventionellen Neubau des Werkstätentrakts. Es laufen aktuell die dafür nach EU-Recht notwendigen VgV-Verfahren. Diese Maßnahme ist von den Überlegungen für eine alternative Finanzierung nicht tangiert.
- 1.2 Bei der Vielzahl alternativer Finanzierungsoptionen soll in diesem Bericht nur auf die Darstellung der **ÖÖP- und ÖPP-Modelle** eingegangen werden.

Definition Alternative Modelle

Alternative Modelle sind in erster Linie Sonderfinanzierungsmodelle mit der Zielsetzung, Investitionen nicht auf dem üblichen Weg der Veranschlagung im städtischen Investitionsprogramm,

sondern außerhalb des Haushalts durchzuführen.

Allerdings wird dabei häufig übersehen, dass all diese Modelle sich trotzdem im Haushalt niederschlagen in Form von Mietzahlungen, Leasingraten, ÖÖP- bzw., ÖPP-Raten, Erhöhungen von Stammkapital (kommunaler Unternehmen / Eigenbetriebe), Erhöhungen von Stiftungskapital, Investitionszuschüssen, Verlustausgleichen u.a..

All die unterschiedlichen Zahlungsvarianten zeigen, dass es eine Vielzahl von Modellen gibt, deren Aufzählung und modellhafte Darstellung den Rahmen dieser Vorlage sprengen würde. Exemplarisch soll daher an dieser Stelle auf die angesprochenen ÖÖP- und ÖPP- Modelle eingegangen werden

Definition ÖÖP- und ÖPP- Modelle

Grundsätzlich sind ÖÖP- und ÖPP-Modelle nicht als Finanzierungs- sondern als Organisationsmodelle zu sehen.

Bei einem ÖPP-Projekt (Öffentlich-private Partnerschaft / Public-private-Partnership kurz PPP) handelt es sich um eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit einer Kommune mit einem privaten Unternehmen. Dabei werden in der Regel die Planung, der Bau, die Finanzierung, die Instandhaltung und die Instandsetzung sowie weitere betriebliche Leistungen über den gesamten Lebenszyklus einer Liegenschaft von dem privaten Partner übernommen. Die Kommune bezahlt ein Nutzungsentgelt, (Leasingrate, Miete).

Das ÖÖP-Modell (öffentlich-öffentliche Partnerschaft) unterscheidet sich vom ÖPP-Projekt dadurch, dass an Stelle des privaten Unternehmens der Partner der Kommune, dem öffentlichen Bereich zuzuordnen ist, wie z.B. ein Kommunalunternehmen, eine Eigengesellschaft oder ein Eigenbetrieb.

Hier ein kurze Zusammenfassung der Vor- und Nachteile von ÖÖP- und ÖPP- Modellen gegenüber einer Investition im Haushalt:

Vorteile	Nachteile
Baurealisierung durch GU-ähnliche Bauvergabe, dadurch geringere Anzahl von Schnittstellen	Lange Vorbereitungszeit für die Vertragserstellung
Flexiblere Reaktion bzgl. Bauablaufstörungen wie z. B. Ausfall von Firmen, Firmenkurse (öffentliches Vergaberecht wird i. d. R. nicht eingehalten) dadurch kürzere, termingerechtere Bauzeiten	Evtl. schwierige Vertragsverhandlungen
Gewinnorientiertes Handeln, dadurch u. U. wirtschaftliche, innovative Baulösungen	Hohe Transaktionskosten durch Hinzuziehen von externen Beratern
Konstante, planbare Zahlungsrate für die Kommune	Kosten nach Vertragsabschluss durch evtl. Nach- oder Neuverhandlungen – gerade bei staatl. geförderten Maßnahmen aufgrund von neuen Gesetzeslagen
Investition zum Festpreis	Schwierige Verhandlungen mit dem Vertragspartner, wenn gesetzl. Vorgaben Umbaumaßnahmen erfordern (z.B. Mittagsbetreuung)
	Zusätzliches Personal für den Vorbereitungs- und für den Controllingprozess
	Insolvenzgefahr beim privaten Partner
	Bei ÖÖP mit kostenrechnenden Eigenbetrieben muss die dortige Verwaltung angepasst werden (zusätzliches Personal, weiterer Buchungskreis)
	Lange Vertragslaufzeiten (klare Regeln,

	Festlegen von Details lange vorab)
	Niedrigere Zinsen beim privaten Partner nur, bei Abtretung der Forderungen des Partners an die Bank
	Evtl. Probleme bei Gebäudedienstleistungen (lange Wege bei Entscheidungen)

Weiterhin zu beachten:

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Partnern muss von Anfang an gegeben sein. Als Vorteil einer Finanzierung außerhalb des städtischen Haushalts kann auch gesehen werden, dass das Projekt nicht mit anderen Maßnahmen des Investitionsprogramms in Konkurrenz tritt.

Bei der Wahl des Finanzierungsmodells sind die Zuschussrichtlinien nach FAG zu beachten. Miet- und Leasingmodelle werden nicht gefördert.

Lt. „Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen von 02 / 2016 zu Chancen und Risiken von ÖPP“ können durch ÖPP Infrastrukturmaßnahmen mit großem Finanzvolumen vorteilhaft realisiert werden, z.B. Autobahnen.

Kommunale Infrastrukturprojekte sind deutlich kleinere Projekte und sollten nicht in ÖPP, sondern eher konventionell umgesetzt werden. Aus Nürnberg ist bekannt, dass sich die Realisierung kommunaler Infrastrukturprojekte über ÖÖP oder ÖPP erst ab 10 Mio. € rechnen sollen.

Organisationsmodell, Finanzierungsmodell und kreditähnliche Rechtsgeschäfte

Bei ÖÖP- und ÖPP- Modellen handelt es sich in erster Linie nicht um Finanzierungs-, sondern um Organisationsmodelle für einen umfassenden alternativen Beschaffungsansatz für öffentliche Bauinvestitionen. Auf der Grundlage einer langfristigen Partnerschaft sollen die Erfahrungen in der freien Wirtschaft und die Kompetenzen des Privatunternehmers oder des Kommunalunternehmens, der Eigengesellschaft oder des Eigenbetriebs abgegriffen werden.

Teilweise werden ÖPP- und PPP-Modelle als reine Finanzierungsmodelle angesehen mit dem Ziel, die städtische Verschuldung in Grenzen zu halten und eine Genehmigung für die genehmigungspflichtigen Bestandteile der Haushaltssatzung zu bekommen. Es wird allerdings völlig verkannt, dass in doppischen Haushalten in der Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten aus Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften und im Jahresabschluss in der Verbindlichkeitenübersicht die ÖÖP- bzw. ÖPP-Raten zu erfassen sind.

ÖÖP- und ÖPP- Geschäfte sind besondere kreditähnliche Rechtsgeschäfte. Diese Rechtsgeschäfte kommen einer Kreditaufnahme gleich. Nach Art. 72 Abs.1 der Bayerischen Gemeindeordnung sind derartige Rechtsgeschäfte genehmigungspflichtig.

Es gilt der Grundsatz: Wenn die Haushaltslage eine Kreditfinanzierung nicht zulässt, ist auch ein kreditähnliches Rechtsgeschäft unzulässig. Es ist daher ausreichend, die mögliche Aufnahme von Krediten zu prüfen. Diese ist nur dann genehmigungsfähig, wenn die dauernde Leistungsfähigkeit gegeben ist und eine geordnete Haushaltswirtschaft vorliegt. Hierzu wird im Folgenden eingegangen.

Für die haushaltsrechtliche Prüfung ist nachzuweisen, dass das beabsichtigte Rechtsgeschäft der Erfüllung kommunaler Aufgaben dient und dass aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Nachweis angetreten werden kann, dass die Durchführung des beabsichtigten Projektes über ÖPP oder ÖÖP wirtschaftlicher ist als durch die Kommune selbst (bei einer Abwicklung über den Investitionshaushalt). Mit der Feststellung der Unwirtschaftlichkeit würde die haushaltsrechtliche Prüfung entfallen.

Dauernde Leistungsfähigkeit – und mithin eine geordnete Haushaltswirtschaft – bei der Stadt Erlangen im Haushaltsjahr 2017 und in der mittelfristigen Finanzplanung

Für das Haushaltsjahr 2017 wird bei der laufenden Verwaltungstätigkeit mit einem Überschuss von 13,9 Mio. € gerechnet. Die freie Finanzspanne, eine Kennzahl, die über den Grad der Eigenfinanzierung der städtischen Investitionen Auskunft gibt und damit über die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt (Überschuss von 13,9 Mio. € abzüglich ordentliche Tilgung von 4,2 Mio. €), beträgt 9,7 Mio. €. Die mittelfristige Finanzplanung weist in den Planjahren 2018 bis 2020 eine freie Finanzspanne aus (siehe Anlage 2), die eine weitere Kreditaufnahme noch zulässt.

Unter Einbeziehung der Salden aus laufender Verwaltungs- und Investitionstätigkeit, einer im Haushaltsplan 2017 veranschlagten Nettoneuverschuldung von 6,3 Mio. € sowie einer angenommenen Neuverschuldung ab 2018 von 0 € ergeben sich im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2020 die **Finanzmittelfehlbeträge von insgesamt 39,6 Mio. € deren Deckung derzeit nicht dargestellt werden kann.**

Hinsichtlich der Beurteilung, ob die Stadt Erlangen eine geordnete Haushaltswirtschaft vorweisen kann, darf das Genehmigungsschreiben der Regierung von Mittelfranken abgewartet werden.

Mögliches Finanzvolumen für alternative Modelle

Beim Haushaltsausgleich stellt die Doppik auf den Ergebnishaushalt ab. Dieser soll in jedem Jahr ausgeglichen sein. Das ist der Fall, wenn die Erträge größer / gleich den Aufwendungen sind.

Der Ergebnishaushalt ist im Finanzplanungszeitraum in allen Jahren ausgeglichen. Das Gesamtergebnis für die vier Jahre beläuft sich auf 22,8 Mio. € (Hinweis: in Anlage 2 ist nicht der Ergebnishaushalt, sondern der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit des Finanzhaushalts dargestellt).

Grundsätzlich kann sich dieser Wert sehen lassen, aber im Finanzplanungsjahr 2019 beträgt das Jahresergebnis nur noch knapp 2,1 Mio. €. Das heißt, die Stadt Erlangen kann sich in den nächsten vier Jahren nur alternative Modelle leisten, deren jährliche ÖPP- bzw. ÖÖP- Raten diese Grenze nicht überschreitet, da der Haushaltsausgleich zu gewährleisten ist.

Notwendig ist daher eine politische Priorisierung der möglichen ÖPP- bzw. ÖÖP-Projekte. Erst dann macht es Sinn, sich mit der konkreten Durchrechnung eines Projekts näher zu befassen.

- 1.3 wie aus Anlage 1 ersichtlich, ergeben sich weder Vor- noch Nachteile für ein PPP-Modell. Die Anlage 1 zeigt anhand des Neubaus Wirtschaftsschule eine Gegenüberstellung einer Baumaßnahme in Eigenregie mit einer Baumaßnahme als ÖPP-Variante. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass es sich hierbei um eine statische, vereinfachte Modellrechnung handelt. Hierbei sind auch noch keine Berater- bzw. Transaktionskosten enthalten. Für eine genauere Kalkulation sind Beraterkosten unausweichlich.

Anlage 2 stellt die reale Finanzsituation dar. Hier wird der dramatische Rückgang der freien Finanzspanne, also der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt Erlangen – unabhängig von einer Eigen- oder Fremdfinanzierung - für die Jahre 2017 bis 2024 aufgezeigt.

1.4 Fazit:

Ob konventionelle Erstellung oder ÖPP- bzw. ÖÖP-Modelle – beides schlägt sich im Haushalt nieder!

Die konventionelle Erstellung zum einen in der Investitionstätigkeit / -Haushalt und zum anderen mit Zins und AfA im Ergebnishaushalt.

Die ÖPP/PPP-Modelle mit ihren Nutzungsentgelten weitestgehend im Ergebnishaushalt.

Der Unterschied liegt nur im Ausweis in der klassischen Schuldenstatistik (Ausnahme Nürnberg).

Entscheidend für die finanzielle Stärke einer Kommune ist der Ergebnishaushalt bzw. die freie Finanzspanne. Beide Finanzierungswege schlagen dort qualitativ gleich auf – es gibt also kei-

nen Unterschied.

PPP/ÖPP kann dann der bessere Weg sein, wenn – wie bei der GU-Ausschreibung – in der Beschaffung durch Größe und Kompetenz des Partners sich Vorteile in den Kosten und der Terminalsicherheit ergeben.

1.5 Stellungnahme des Revisionsamtes zum Thema ÖPP-Projekt anhand des Beispiels „Neubau-Bauhof“

Das einzige ÖPP-Modell, das von der Stadt Erlangen bisher durchgeführt wurde ist der Neubau des Bauhofes. Im Jahr 2016 untersuchte das Revisionsamt dieses Projekt. Der Prüfungsbericht kann von den Stadtratsmitgliedern beim Revisionsamt bezogen werden.

Als Fazit kann festgestellt werden, dass im Ergebnis nicht viel dafür spricht, künftig bei ähnlichen Projekten von der Realisierung in Eigenregie abzuweichen. Hinsichtlich der Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten ist die Zusammenarbeit mit dem Subunternehmer der zuständigen Firma aufgrund von Schnittstellenproblematiken schwierig. Auch die Reinigungsarbeiten wurden mangelhaft durchgeführt, sodass der Vertrag mittlerweile gekündigt wurde.

Die Kostensicherheit bei ÖPP-Projekten ist nicht immer gegeben, wie das Beispiel der Elbphilharmonie in Hamburg oder die 90 Schulen im Landkreis Offenbach zeigen. Generell sollten die Risiken, einer ÖPP-Variante nicht unterschätzt werden.

2. **Programme / Produkte / Leistungen / Auflagen**

(Was soll getan werden, um die Ergebnisse bzw. Wirkungen zu erzielen?)

a) Im Falle einer Beschlussfassung, die alternativen Finanzierungen beim Bau des Campus Berufliche Bildung nicht weiter zu verfolgen wäre diesbezüglich nichts weiter zu veranlassen.

b) Andernfalls wäre die Verwaltung zu beauftragen – mit externer Unterstützung – zum konventionellen Bau Alternativen zu prüfen. Entsprechende Haushaltsmittel wären zu beantragen.

3. **Prozesse und Strukturen**

(Wie sollen die Programme / Leistungsangebote erbracht werden?)

4. **Ressourcen**

(Welche Ressourcen sind zur Realisierung des Leistungsangebotes erforderlich?)

Investitionskosten:	€	bei IPNr.:
Sachkosten:	€	bei Sachkonto:
Personalkosten (brutto):	€	bei Sachkonto:
Folgekosten	€	bei Sachkonto:
Korrespondierende Einnahmen	€	bei Sachkonto:
Weitere Ressourcen		

Haushaltsmittel

- werden bei 2 a) nicht benötigt
- sind vorhanden auf IvP-Nr.
bzw. im Budget auf Kst/KTr/Sk
- sind nicht vorhanden

Anlagen:

1. ÖPP Modellrechnung Vergleich
2. ÖPP Modellrechnung Finanzspanne
3. Fraktionsantrag der SPD und FDP Nr. 087/2016

III. Abstimmung
siehe Anlage

IV. Beschlusskontrolle

V. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift

VI. Zum Vorgang