

# Erfahrungen mit ÖPP-Projekten bei der Stadt Nürnberg

Stadtrat Erlangen  
27. April 2017



# Eine kurze Übersicht über den Vortrag

- Was ist eigentlich ein ÖPP-Projekt
  - » Bestandteile
  - » Erwartungen
  - » Fragestellungen im Vorfeld
- ÖPP-Projekte bei der Stadt Nürnberg
  - » Unsere bisherigen Projekten
  - » Wirtschaftlichkeitsvergleiche
  - » Zeitrahmen
  - » Vertragswerke
  - » Betriebsphase
  - » Erfahrungen in den einzelnen Bereichen
  - » Exkurs: Sanieren im Bestand
- Fazit und Ausblick
- Weitere Informations- und Beratungsmöglichkeiten



# Was ist eigentlich ein ÖPP-Projekt?

- Unter ÖPP (Öffentlich-Private-Partnerschaft, auch PPP Public Private Partnership) im Baubereich wird allgemein eine vertraglich geregelte, entgeltliche Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner über einen längeren Zeitraum im Lebenszyklus eines Bauwerks verstanden.
- Es gilt dabei der Grundsatz, dass die mit dem Bau/der Sanierung und dem Betrieb verbundenen Risiken von demjenigen Vertragspartner übernommen werden, der sie am besten tragen kann.
- In der Regel beträgt die Laufzeit der Verträge 25 Jahre.
- ÖPP nach dem Inhabermodell ist im Schulbereich keine Privatisierung. Weder wird/bleibt der private Partner Eigentümer der Immobilien noch ist er Träger der Schule. Er ist sowohl bei Bau/Sanierung als auch im Betrieb Auftragnehmer nach vertraglich definierten Regeln.

# Bestandteile von ÖPP-Verfahren

Baukasten mit vier Hauptbestandteilen

## Planung

Vollständig  
mit analogem Realisierungswettbewerb um architektonische und städtebauliche Aspekte hinreichend zu gewährleisten



## Bauen/Sanieren

Vollständig  
teilweise mit Interimsquartieren



## Betrieb

Technisches und infrastrukturelles Gebäude-management für 25 Jahre

„Hofer Modell“:  
Finanzierung durch die Kommune



## Finanzierung

Zwischen- und Endfinanzierung

# Erwartungen an ÖPP- Projekte

- Bessere Integration in die mittelfristige Investitionsplanung
- (Teil-) Entlastung der Hochbauverwaltung der Stadt
- Realisierung eines deutlichen Wirtschaftlichkeitsvorteils
- Kostensicherheit beim Bau
- Einhaltung der Bauzeiten, insbesondere im Hinblick auf Inbetriebnahme zum Schuljahresbeginn
- Funktionale(s) und architektonisch gute(s) Gebäude
- Günstige Betriebskosten
- Konfliktfreie Abwicklung des Betriebs auf Basis des Vertrags
- Flexibilität bei der Lösung neuer Sachverhalte
- Übergabe eines Gebäudes im vertraglichen Zustand am Ende der Laufzeit

# Selbst machen oder Partner suchen?

Eine langfristige Entscheidung muss ins Gesamtkonzept passen

Folgende Fragestellungen sind zu klären

## Know How für Verfahren

Verwaltungsintern vorhanden oder Beratung erforderlich?  
Kapazitäten und Wissen auch bei Partnerlösung im Bau-, Rechts- und Finanzbereich beachten

### Zeitliche Realisierung der Maßnahmen

Zwingend jetzt oder später?  
Ist der Fertigstellungstermin  
vorgegeben?

### Kapazität

Wie ist Kapazität der eigenen  
Ressourcen (Hochbauamt)?  
Passen die Qualifikationen  
dort langfristig?  
Wie sieht es mit der  
Mitarbeitergewinnung aus?  
Handelt es sich um eine  
außergewöhnliche  
Beanspruchung?

### Kosten & Finanzierung

Ergebnis  
Wirtschaftlichkeitsvergleich?  
Zu welchem Zeitpunkt ist die  
benötigte Liquidität verfügbar  
und wann fallen die  
wesentlichen Belastungen  
für den Haushalt an?

### Betriebsphase

Ist das auszuschreibende  
Betriebsmodell mit dem  
bestehenden oder geplanten  
Gebäudemanagement-  
konzept kompatibel?

# Bisherige Projekte in Nürnberg

## Übersicht

- **Erstes Projekt: Neubau und Generalsanierung von drei Schulen und einer Schulturnhalle**

Beauftragung 2008, letzte Teilinbetriebnahme 2011  
Gesamtvolumen Bau 63 Mio. €/Betrieb 65 Mio. €

- **Zweites Projekt: Förderzentrum Paul-Moor-Schule**

Vorstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und  
Verfahrensstart 2011  
Vergabeentscheidung Dez. 2012  
Baubeginn 2013  
Inbetriebnahme zum Schuljahresbeginn 2014/2015  
Gesamtvolumen Bau 19,5 Mio. € /Betrieb 20 Mio. €

- **Drittes Projekt: Johann-Pachelbel-Realschule/Staatliche Fachoberschule II**

Vergabeentscheidung im Juli 2015, Bauarbeiten laufen im Plan,  
Betriebsbeginn vorgesehen Schuljahresbeginn 2017/2018

# Wirtschaftlichkeitsvergleich

## Grundannahmen

### Annahmen für den Public Sector Comparator (PSC)

- Einheitliche Betriebslaufzeit von 25 Jahren
- Einheitlicher Stichtag der Eingangsdaten und einheitliche Preisentwicklung
- Anwendung der Barwertmethode mit einheitlichem Bezugstag (fiktiver Zeitpunkt des Vertragsabschlusses)
- Einheitlicher Zeitpunkt der Inbetriebnahme trotz Annahme kürzerer Vorbereitungs-, Planungs- und Bauzeit bei der ÖPP-Variante
- Berücksichtigung von städtischen Leistungs- und Qualitätsstandards (z.B. Nürnberg: Passivhaus) bei der Ausführung

# Wirtschaftlichkeitsvergleich

## Inhalte der einzelnen Kostenblöcke

### Investitionskosten

- Planungs- und Baukosten nach DIN 276 (Bau- und Baunebenkosten, Ausstattung)
  - » bei Eigenerstellung: Kosten für Architekturwettbewerb
- Finanzierungskosten (Fremdkapitalzinsen, Fördermittel)
- Kosten für Interimsmaßnahmen
- Transaktions- und Verwaltungskosten der Stadt (insbesondere Beratungsleistungen)

### Betriebskosten

- Bauunterhaltskosten (Bedienung, Inspektion, Wartung und Instandsetzung)
- Reinigungskosten (Unterhaltsreinigung, Grundreinigung und Fensterreinigung)
- Kosten für Hausmeister, Gärtner und Winterdienst
- Kosten der Ver- und Entsorgung (Strom, Wasser/Abwasser/Heizung)

# Risikobewertung im Wirtschaftlichkeitsvergleich

Übernahme durch den privaten Partner und Einpreisung in die Kalkulation

Auszug aus dem Leitfaden der Obersten Baubehörde im Staatsministerium des Inneren:

- Planungs- und Bauphase
  - » Risiko von Planungsmängeln
  - » Mehrkosten aufgrund organisatorischer Defizite im Nachtragsmanagement
  - » Mehrkosten durch Bauzeitenverlängerung
  - » Mehrkosten aufgrund von Insolvenzen
  
- Nutzungsphase
  - » Mehrkosten aufgrund von Nutzungseinschränkungen/Nutzungsausfällen
  - » Mehrkosten aufgrund vorzeitigen Ausfalls betriebstechnischer Anlagen
  - » Mehrkosten aufgrund der Beseitigung von Mängeln der Bauausführung nach Ablauf der Mängelhaftung

# Wirtschaftlichkeitsvergleich

Berechnung durch den Berater im Vorfeld und bei Abschluss des Vertrages

- Für das Gesamtprojekt ÖPP-Schulen wurde 2006

**im Base-Case von 12,13 %**,  
im Worst-Case ein Wirtschaftlichkeitsvorteil von 4,20 % und  
im Best-Case von 20,07 %

prognostiziert (Gründe: kürzere Bauzeiten, niedrigere Baukosten, optimierter Lebenszyklus).

- Für die Genehmigung wurde die Wirtschaftlichkeitsberechnung fortgeschrieben
- Trotz der zwischenzeitlichen Finanzkrise errechnete sich für das Gesamtprojekt PPP-Schulen ein Wirtschaftlichkeitsvorteil in Höhe von 14% (Base-Case)

**Wirtschaftlichkeitsvorteile für das aktuelle Projekt**  
„Pachelbel-Schule“ (mit und ohne Risikobetrachtung) konnten  
immer im **Wirtschaftlichkeitsnachweis** belegt werden.

Annahmen: ohne Risiko mind. 6 % günstiger  
mit Risiko mind. 15 % günstiger

Nachweis: ohne Risiko bis zu 12 %  
mit Risiko bis zu 20 %



# Generelle Vertragsbestandteile

## Projektvertrag

- **Allgemeine Vertragsgrundlagen** (Projektbeteiligte, Rechte und Pflichten, Fristen, usw.)
- **Regelungen zur Planungs- und Bauphase** (Planungs- und Bauleistungen, Nachunternehmer, Vergabeverfahren, Abnahme der Bauleistungen, usw.)
- **Regelungen zum Gebäudemanagement** (Personal, Technisches/ Infrastrukturelles/ Kaufmännisches GM, usw.)
- **Regelungen zur Beendigungsphase** (Rückgabe und Zustand des Objekts, Übernahmeinspektion, usw.)
- **Regelungen zur Finanzierung und Vergütung** (Entgelte und Honorar, Zwischen- und Langfristfinanzierung, Fördermittel, Instandhaltungen, usw.)
- **Sonstige allgemeine Vertragsregelungen** (Zahlungsverzug, Kündigung, Schlichtungsverfahren, usw.)

## Forfaitierungsvertrag

- Vergütung der Bauleistungen, Zwischenfinanzierung, Kaufpreis der Forderung, Abtretung, Bestandsgarantie, Rückkauf...

## Einrede- und Einwendungsverzichtserklärung

- Gegenstand: Ermöglichung der einrededefreien Abtretung des Anspruchs des Auftragnehmers aus der Stundungsvereinbarung auf Zahlung der Zins- und Tilgungsleistungen, einschließlich der damit verbundenen Ansprüche.

# Vertragswerke bei ÖPP-Projekten

Aus unserer Sicht wichtige Bestandteile im Detail

- Stellen von Bauleistungsversicherung und Bauherrenhaftpflichtversicherung
- Vertragserfüllungsbürgschaft Bau, Mängelansprüchebürgschaft und Vertragserfüllungsbürgschaft Betrieb
- Zusätzlich gesamtschuldnerische Mithaftung des Vertragspartners für den Projektvertrag
- Übliche Versicherungen für den Betrieb
- Rücklagenkonten für Schönheitsreparaturen, Instandsetzung und Ersatzinvestitionen in Absprache mit der Stadt
- Malusregelungen für Schlechtleistung im Gebäudemanagement
- Vertragsbeirat zur Klärung von Konflikten

# Betriebsphase

## Vergebene Facility-Management-Leistungen

- Betrieb und Instandhaltung
- Schönheitsreparaturen
- Reinigungsleistungen
- Stellung der Hausmeister
- Pflege der Außenanlagen
- Gärtner- und Winterdienste
- Schädlingsbekämpfung
- Versorgung mit Wärme, Strom, Wasser
- Energiemanagement
- Entsorgung von Abwasser und Müll
- Beseitigung von Graffiti
- Pausenverkauf an allen Schulen
- Mittagsverpflegung an einer Schule
- Dokumentation und Kontrolle aller Leistungen
- Kostenkontrolle
- Berichte über den Zustand der Gebäude

# Finanzierung des Projektes

## Wichtige Rahmenbedingungen

- Der private Bieter sollte ein Angebot für die **Zwischen- und die Endfinanzierung** abgeben.
- Erst nach Bauabnahme erfolgen die **ersten Zahlungen** durch die Stadt Nürnberg.
- Die Endfinanzierung erfolgt durch den **Verkauf der Forderungen** an die finanzierende Bank.
- Die Forderungen werden von Seiten der Stadt **einredefrei** gestellt, um **kommunkreditähnliche Konditionen** zu erhalten.
- Alternative **Hofer Modell**: Bieter stellt Zwischenfinanzierung, Kommune stellt Endfinanzierung selbst zur Verfügung.

# Wie schlagen sich ÖPP-Projekte im Mittelfristigen Investitionsplan nieder?

- Jährliche Tranchen entlasten in der Bauphase den MIP, belasten ihn aber über 25 Jahre
- Bei der Kommunikation der Verschuldenszahlen sollte man immer die ÖPP-Projekte mit einbeziehen.

Liste der Einzelmaßnahmen			insgesamt	bereits ein-/ausgezahlt bis 2015	2016	Plan 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan spätere Jahre
Nr.	Maßnahme	TE	TE	TE	TE	TE	TE	TE	TE	TE
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<b>181</b>	<b>TH Hans-Sachs-Gymnasium (ÖPP)</b>	<b>(zusätzl. Erläuterung vorhanden)</b>								
(3. BM)	<b>A. Gesamtkosten der Maßnahme</b>	<b>10.138</b>	<b>2.821</b>	<b>702</b>	<b>293</b>	<b>302</b>	<b>311</b>	<b>320</b>	<b>5.389</b>	
	A.1 Auszahlungen investiv	5.734	2.388	278	140	145	150	155	2.478	
	A.2 Aktivierte Eigenleistungen									
	A.3 Auszahlungen konsumtiv	4.404	433	424	153	157	161	165	2.911	
	<b>B. Finanzierung der Maßnahme</b>	<b>-10.138</b>	<b>-2.821</b>	<b>-702</b>	<b>-293</b>	<b>-302</b>	<b>-311</b>	<b>-320</b>	<b>-5.389</b>	
	B.1 Einzahlungen investiv	-1.598	-1.598							
	B.2 Einzahlungen konsumtiv									
	B.3 Städtische Mittel	-8.540	-1.223	-702	-293	-302	-311	-320	-5.389	
	B.3.1 Städtische Mittel investiv	-4.136	-790	-278	-140	-145	-150	-155	-2.478	
	B.3.2 Städtische Mittel konsumtiv	-4.404	-433	-424	-153	-157	-161	-165	-2.911	
	<b>C. Verpflichtungsermächtigungen</b>	<b>450</b>				<b>145</b>	<b>150</b>	<b>155</b>		
	<b>D. Folgekosten</b>									
	D.1 Personelle Mehrkosten									
	D.2 Sonstige Folgekosten									

Kontinuierlicher Mittelabfluss für Baufinanzierung und Betrieb

# Wie viel privates Kapital steckt in der Finanzierung unserer ÖPP-Projekte?

▪ Antwort 0 € = 0%

- Privat bei ÖPP heißt bisher Planen, Bauen und Betreiben durch den Privaten, die Finanzierung läuft über öffentliche Banken!
- Private Bankenfinanzierungen aktuell kaum in Struktur, die 25 Jahre laufen!

# Erfahrungen aus dem Projekt

## Grundlegende Feststellungen und Fragestellungen

- lange **Bindungsdauer** des Vertrages und die Verpflichtung, alles vorab festzulegen
- **ressourcenintensives** Vertragsverfahren
  - » hoher Abstimmungsbedarf
  - » vergaberechtliche Gesichtspunkte
- bei **Paketentscheidung** ggf. Hinnahme von suboptimalen Einzellösungen
- **Sanierungsvorhaben** war nur durch Neubauanteil wirtschaftlich vorteilhaft und sinnvoll
- **Abhängigkeit** von Beratern
  - » Wo lohnt sich der Aufbau von eigenem Know-how?



# Erfahrungen aus dem Projekt im Detail

## Planung und Bau generell

- Bauausführung entspricht den Erwartungen  
**Bauverwaltung regelmäßig vor Ort** – „nebenbei“ geht nicht!
- Hoher Anteil **ortsansässiger Firmen**
- Partnerschaftliche Zusammenarbeit!  
Durch **kompetente Ansprechpartner** auf beiden Seiten
- Nachtragsforderungen:  
vss. max. 1% der Investitionssumme überwiegend aus nicht übertragenen Risiken (Baugrund) und in Ausschreibung nicht beinhalteten Ausstattungen  
→ **Einigung partnerschaftlich!**

# Erfahrungen aus dem Projekt im Detail

## Gebäudemanagement

- **Technisches Gebäudemanagement**
  - läuft ohne Probleme
- **Infrastrukturelles Gebäudemanagement**
  - Implementierungsphase abgeschlossen
  - verbunden mit Wechsel der Reinigungsfirma und Ersatz von Hausmeistern
  - = **Intensive Kommunikation aller Beteiligten wichtig**

Umdenken der Beteiligten erforderlich:

- Verfügbarkeit von Hausmeistern entsprechend den Präsenzzeiten
- Vorherige Absprache von nutzerbedingten Änderungen
- = **„Miteinander nicht Nebeneinander“**

Lernen des privaten Partners

- Schule ist Lebensraum für Schüler
- Akzeptanz von pädagogischen Gestaltungen
- Verwaltung ist präsent

# Erfahrungen aus dem Projekt im Detail

## Finanzierung

- **„Pauschalpreis bis Baufertigstellung“**  
im Investitionsbereich hat sich bewährt
- **Zinsen** sind allgemein entsprechend der **Marktlage**
- Verfahren des **Einrediverzichts** durch einvernehmliche Festlegungen im Vorfeld unproblematisch
- **Planbarkeit** der jährlichen Summen im Mittelfristigen Investitionsplan

# Wo liegen die jeweiligen Stärken?

- Vorteile Projektübernahme durch eigenes Hochbauamt
  - » Komplizierte Sanierungen mit hohen Risiken für Unvorhergesehenes und Spezialimmobilien mit hohem Abstimmungsbedarf zwischen Planern und Nutzern und hoher Wahrscheinlichkeit für Unvorhergesehenes sind im eigenen Haus eher sinnvoll.
  
- Vorteile ÖPP
  - » Bei Neubau/Generalsanierungen in eigenen Gebäuden und auf eigenem Grund (Inhabermodell)
  - » Festpreis und Einhaltung der Fertigstellungstermine garantiert
  - » Gute Chance auf wirtschaftliche, funktionale und ästhetisch-städtebaulich gute Lösung
  - » Klare Rahmenbedingungen und Spielregeln für die späteren Nutzer
  - » Gestreckte Finanzierung ermöglicht Realisierung auch bei engem Haushalt
  - » Keine Privatisierung

# Exkurs: Problematik bei Sanierung im Bestand

## ÖPP-Besonderheiten

### Oft mangelnde Dokumentation

- Aufgrund des Gebäudealters (i.d.R. immer über 25 Jahre) existieren meist keine zuverlässigen Dokumentationen (Baubeschreibungen, Materialangaben, sonstige Baustoffe) über das Gebäude zur Zeit der Errichtung.

### Aufwendige Gebäudeuntersuchungen notwendig

- Genaue Gebäudeuntersuchungen durch die potenziellen Auftragnehmer im Vorfeld wären sehr aufwendig und teuer und sind daher i.d.R. nicht zu realisieren.
- Zur Ausarbeitung der Angebote müssen die Bieter daher auf die von der Stadt erstellten Untersuchungen aufbauen.

### Unsicherheiten werden mit hohen Aufschlägen belegt

- Restrisiken, die potenziell vorhanden sein können, aber nicht genau dokumentiert oder spezifiziert sind, führen zu hohen Risikoaufschlägen seitens der Auftragnehmer.

### ÖPP-spezifisches Optimierungspotenzial im Bestand geringer

- Insgesamt ist festzuhalten, dass das Optimierungspotenzial des Bieters hinsichtlich Fläche, Baustoffe und Unterhaltskosten insbesondere im Rahmen von Lebenszyklusbetrachtungen in weiten Teilen im Bestand nicht umgesetzt werden kann.

# Fazit aus unserer Sicht:

- ÖPP ist ein wesentliches Instrument zur Abarbeitung des Investitionsbergs!
- Die Erfahrung aus den bisherigen ÖPP-Projekten sind sehr gut:
  - » Hohe zweistellige Wirtschaftlichkeitsvorteile in Verbindung mit
  - » Festpreis, Termintreue, guter Qualität und Architektur
- Betriebsphase bei ÖPP läuft nach anfänglichen Problemen in der Zusammenarbeit zwischen Nutzern und Auftragnehmern gut!
- Aber auch: Disziplinierung der Nutzer durch klare Vertragsregelung und Kostentransparenz bei Abweichungen, dadurch wirtschaftlicheres Bauen und Verhalten im Betrieb
- Wichtig: Lernen über die eigene Verwaltung und eigene Prozesse (z.B. insbesondere über die Folgekosten des Betriebs)

# Ausblick

- Auch in Zukunft wird die Stadt Nürnberg auf den Beschaffungsweg ÖPP zurückgreifen
  
- Aktuell werden folgende Baumaßnahmen bearbeitet:
  - » Grund- und Mittelschule Maiacher Straße
  - » Neubau eines Pflegeheims mit Schwerpunkt Demenz (Baumaßnahme des Eigenbetriebs NürnbergStift)
  
- Angedacht ist ein weiteres ÖPP-Schulprojekt im Nürnberger Norden

# Viele hilfreiche Informationen in den ÖPP-Leitfäden des Bayerischen Innenministeriums

<http://www.stmi.bayern.de/buw/bauthemen/ppp/>

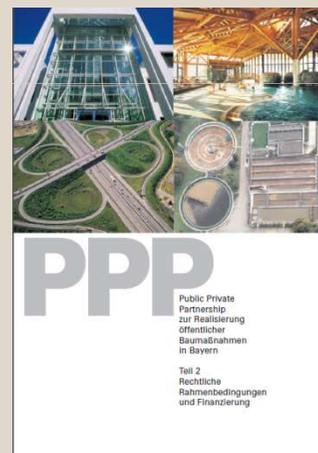


**PPP**

Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern

Teil 1 Grundlagen

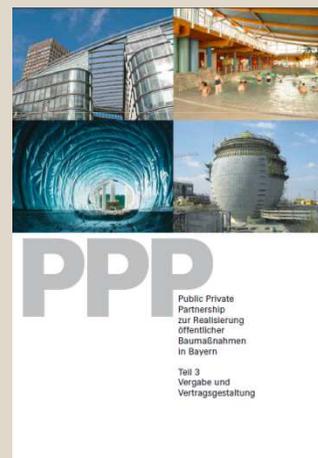
2. aktualisierte Auflage



**PPP**

Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern

Teil 2 Rechtliche Rahmenbedingungen und Finanzierung



**PPP**

Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen in Bayern

Teil 3 Vergabe und Vertragsgestaltung

Veröffentlichungen

- PPP-Projekteignungstest (121.3 kB)
- PPP-Leitfaden Teil 1: Grundlagen (2. aktualisierte Auflage) (3.3 MB)
- PPP-Leitfaden Teil 2: Rechtliche Rahmenbedingungen und Finanzierung (1.4 MB)
- PPP-Leitfaden Teil 3: Vergabe und Vertragsgestaltung (1.0 MB)
- PPP-Leitfaden Teil 4: Bauunterhalts- und Betriebsphase (2.6 MB)
- PPP-Leitfaden Teil 5: Beratungsleistungen (966.0 kB)
- Faltblatt "Kleine mittelstandsfreundliche PPP-Projekte" (1.3 MB)
- Faltblatt "PPP Vergabeverfahren unter Berücksichtigung mittelständischer Interessen nach § 97 Abs. 3 GWB" (389.6 kB)
- Bau intern Sonderheft PPP vom März 2010 (59.0 MB)

# Partnerschaft Deutschland

Berater für die ersten Schritte

- Seit Dezember 2016 „PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH“ als Nachfolger der ÖPP Deutschland AG
- Unterstützung bei allen Realisierungs- und Beschaffungsvarianten, u.a. Steuerung von Vergabeverfahren
- 100 % öffentliche Gesellschafter mit der Möglichkeit der Inhouse-Beratung

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**

Finanzreferat

Theresienstr. 7  
90403 Nürnberg

Harald Riedel

+49 (0)9 11 / 2 31-23 20  
ref.ii@stadt.nuernberg.de  
<http://www.stadtfinanzen.nuernberg.de>