



Entwurf

Teilbericht 12

Ansatzpunkte eines Finanzierungskonzeptes

“Schulentwicklungskonzept Trier 2020+”

ENTWURF

Teilbericht 12

Ansatzpunkte eines Finanzierungskonzeptes

ÖPP-Modell

Schulentwicklungskonzept Trier 2020+

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1	Hintergrund und Einführung in das Thema..... 3
2	Wirtschaftlicher Nutzungen von ÖPP im Bereich der Schulinfrastruktur 3
3	Investitionen im Rahmen des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+ 6
4	Öffentliche Finanzierung und Eigenrealisierung 7
4.1	Förderfähigkeit von ÖPP-Vorhaben 8
4.2	Finanzierungsquellen und Finanzierungsbudgets 9
4.3	Finanzierungskosten..... 10
4.4	Förderkredite der KfW..... 11
4.4.1	Kommunalkredite 11
4.4.2	Kommunalkredit zur energetischen Gebäudesanierung 12
4.4.3	Kommunal investieren..... 12
5	ÖPP-Finanzierung 12
5.1	Forfaitierungsmodell (ÖPP-Finanzierung 1. Generation)..... 12
5.1.1	Regressloser Forderungsankauf 13
5.1.2	Einredeverzicht 14
5.1.3	Bauzwischenfinanzierung 14
5.1.4	Zusammenfassung 15
5.2	Projektfinanzierung (ÖPP-Finanzierung 2. Generation)..... 15
5.2.1	Non recourse-Finanzierung..... 15
5.2.2	Grundstruktur 16
5.2.3	Cash Flow-Betrachtung..... 17
5.2.4	Risikoverlagerung im Rahmen einer Projektfinanzierung 18
5.2.5	Aufwand und Kosten einer Projektfinanzierung 19
5.2.6	Risikokapital..... 20
5.2.7	Sicherheiten 20
5.2.8	Zusammenfassung 22
6	Zweitnutzung und Wiederverwertung von Grundstücken und Gebäuden 23
7	Mietmodell, Leasingmodell, Erwerbermodell 24
7.1	Mietmodell 24
7.2	Leasingmodell..... 24
7.3	Erwerbermodell..... 25
8	Abwägung der Finanzierungsalternativen für das Schulentwicklungskonzept Trier 2020+ 25
9	Erforderliche Rahmenbedingungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen..... 28

Finanzierungsalternativen im Rahmen eines Öffentlich-Privaten-Partnerschafts-Modells (ÖPP-Modell)

1 Hintergrund und Einführung in das Thema

Kommunale Investitionsmaßnahmen werden üblicherweise vom kommunalen Aufgabenträger in Eigenregie durchgeführt und mit Mitteln des kommunalen Haushalts finanziert. Umfangreichere Maßnahmen erfordern in der Regel zusätzliche Kreditaufnahmen des öffentlichen Haushalts zur Finanzierung. Im Schulbausektor können zusätzlich öffentliche Zuschüsse des Landes oder Bundes zur Finanzierung herangezogen werden. In der Regel übernimmt das Land ca. 50 % der Finanzierung zuwendungsfähiger und nicht zuwendungsfähiger Kosten investiver Maßnahmen und die Kommune die restliche Finanzierung.

Alternativ zu diesen Möglichkeiten einer rein öffentlichen Finanzierung von schulischen Gebäuden und Infrastruktur kommt dessen die Finanzierung im Rahmen einer Öffentlich – Privaten Partnerschaft (ÖPP) in Betracht. Wie noch näher auszuführen sein wird, erschöpft sich die Rolle des privaten Partners einer ÖPP nicht darin, Finanzierungsmittel für das Vorhaben bereitzustellen. Vielmehr kann ihm vom öffentlichen Auftraggeber (der Kommune) die Investoren- und Bauherrenfunktion im umfassenderen Sinn übertragen werden. Der öffentliche Partner ändert dann seine Rolle vom Investor zum Nutzer öffentlicher Schulinfrastruktur im Rahmen einer langfristigen Partnerschaft.

Der mögliche Nutzen der privaten Finanzierungsalternative wird im Weiteren näher untersucht und den Möglichkeiten konventioneller öffentlicher Haushaltsfinanzierung gegenübergestellt. Dabei kann es im Folgenden allerdings nur um grundsätzliche Überlegungen gehen, denen detaillierte Untersuchungen und Berechnungen folgen müssen, sofern man Schritte in Richtung der Projektierung einer ÖPP unternehmen möchte.

2 Wirtschaftlicher Nutzen von ÖPP im Bereich der Schulinfrastruktur

Die Möglichkeit, anstehende Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen von Schulgebäuden im Wege einer ÖPP zu realisieren, wird von deutschen Schulträgern immer häufiger in Betracht gezogen. Nach Erhebungen der deutschen Bauindustrie haben Schulprojekte mit einem ÖPP-Volumen von 710 Mio. EUR (Stand Dezember 2007) den größten Anteil an den insgesamt im Hochbausektor realisierten Vorhaben. Das in Vorbereitung befindliche Projektvolumen beträgt ein Mehrfaches davon.

Schulen gehören sicherlich zu den Bereichen kommunaler Verwaltung, in denen der Investitionsstau am deutlichsten festzustellen ist. In den zurückliegenden Jahren wurden öffentliche Mittel für den Schulbau zunehmend knapper, vielfach keine oder nur noch unumgängliche Erhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Von Investitionen im werterhaltenden Umfang kann immer weniger die Rede sein.

In Trier stellt sich die Situation in den vergangen 5 Jahren wie folgt dar:

ÖPP erweist sich in vielen Fällen von hohem wirtschaftlichen Nutzen für die Schulträger, denn sie kann einen merklichen Beitrag zur Auflösung des kommunalen Investitionsstaus leisten. Eine völlige Entlastung des kommunalen Haushalts ist allerdings von ÖPP nicht zu erwarten, auch wenn die Vorstellung vom „Bauen ohne Geld“ damit häufig in Verbindung gebracht wird. Es ist daher wichtig, vor allen weiteren Überlegungen festzuhalten:

wie ÖPP funktioniert
was ÖPP leisten kann
welche Grenzen auch für ÖPP gelten.

- Mit ÖPP werden eine Reihe von Aufgaben, die mit öffentlichen Investitionsvorhaben verbunden sind, von der Kommune auf einen privaten Partner verlagert. Im Kern geht es dabei um die Planung, den Bau, die Finanzierung, den Betrieb, Unterhalt und die Bewirtschaftung von Schulgebäuden mit den damit jeweils verbundenen Risiken.
Der Umfang der Aufgabenverlagerung kann von Fall zu Fall variieren. Mit der Verlagerung sollen Kosten- und Effizienzvorteile nutzbar gemacht werden. Um zu verstehen, woraus diese Vorteile resultieren, muss man sich mit dem ÖPP-Vergabeverfahren und der Dynamik ertragsorientierten Handelns auseinandersetzen. An dieser Stelle nur einige Stichworte dazu: Erweiterter Wettbewerb durch Vergabe von Leistungsbündeln, Gewinnung von Synergien aus Bau und Betrieb (Lebenszyklusprinzip), Leistungs- und Innovationsanreize, Transfer von Risiken, Skaleneffekte auf der Kostenseite.
- Die günstigenfalls zu erzielenden Kosten- und Effizienzvorteile bewegen sich erfahrungsgemäß in Größenordnungen von 5 % bis 15 % der vergleichbaren, laufend anfallenden Nutzungs- und Mittelbeschaffungskosten des Schulgebäudes bei kommunaler Eigeninvestition. Bei komplexeren Vorhaben (im Schulsektor weniger der Fall) können die Vorteile auch noch höher liegen. Umgekehrt bedeutet dies, dass 85 % bis 95 % der vergleichbaren, laufenden Kosten auch im Rahmen einer ÖPP von der Kommune aufzubringen und entsprechende Mittel im kommunalen Verwaltungshaushalt zu disponieren sind.
- ÖPP entlastet jedoch den kommunalen Vermögens- bzw. Kredithaushalt. Die erforderlichen Kreditmittel werden im Rahmen einer ÖPP nicht vom öffentlichen, sondern vom privaten Partner aufgenommen. Dies ist im Fall von Trier bei einem chronisch defizitären Haushalt und einem damit verbunden Kreditlimit von besonderer Bedeutung
- ÖPP führt damit nicht zu einer vollständigen oder auch nur ansatzweise überwiegenden Entlastung der Kommune von laufenden Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Bau und der Bewirtschaftung ihrer Schulgebäude. Darin unterscheidet sich ÖPP von einer Vollprivatisierung öffentlicher Aufgaben, die im Schulsektor nach geltendem Recht allerdings nicht in Betracht

kommt. Man spricht von ÖPP als drittem Weg der öffentlichen Leistungserbringung, neben der Bereitstellung von Leistungen unmittelbar durch die Kommune selbst auf der einen und der Privatisierung auf der anderen Seite.

In bestimmten Bereichen der öffentlichen Leistungsverwaltung entstehen Entlastungseffekte durch laufende Einnahmen, die im Zusammenhang mit dem ÖPP- Vorhaben zu realisieren sind, etwa bei Mautstrassen oder Bädern. Im Bereich der Schulverwaltung entstehen somit keine weiteren Entlastungseffekte durch die Erzielung von Einnahmen.

- Zusammenfassend kann bereits an dieser Stelle als erstes Ergebnis festgehalten werden, dass die möglichen Einsparungen durch ÖPP im Bereich zwischen 5 % und 15 % liegen. Bezugsrahmen dabei sind die Kosten des Vorhabens, würde es von der Kommune selbst in herkömmlicher Weise durchgeführt. Vergleicht man dagegen die Kosten, die in der Vergangenheit angefallen sind, etwa für ein heute sanierungsbedürftiges Schulgebäude, wird die ÖPP-Variante in vielen Fällen zu einer höheren Belastung führen. Davon ist immer dann auszugehen, wenn zurückliegend weniger investiert wurde, als zur Werterhaltung erforderlich, wenn also über längere Zeit nur das Allernötigste repariert wurde unter Vernachlässigung der Substanzerhaltung. ÖPP zielt üblicherweise auf eine nachhaltige Investition ab, zu deren langfristiger Werterhaltung der private Partner sich verpflichtet. Der Nutzen für die öffentliche Verwaltung entsteht weniger durch eine Senkung der Baukosten denn als Folge langfristig optimierter Bewirtschaftungskosten. Aufwändige Reparaturen ohne Effekt für Gebäudenutzen und Werterhaltung sollen möglichst vermieden werden.
- ÖPP hat Risikoverlagerungen auf den privaten Partner zur Folge. Der öffentliche Auftraggeber erwirbt damit Kalkulationssicherheit über die gesamte Laufzeit des ÖPP-Vorhabens. Er zahlt nur für das, was er auch bekommt, zu langfristig klar kalkulierbaren Preisen. Kostenüberschreitungen sind grundsätzlich vom privaten Auftragnehmer zu tragen. Die Verlagerung von Kapitalverlust- und Raumbedarfsrisiken auf Private ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich, Näheres dazu weiter unten.
- Die Kostenvorteile von ÖPP rühren nicht von besonders günstigen Finanzierungsbedingungen her. Im Vergleich zu kommunalen Kreditaufnahmen sind die Konditionen von ÖPP-Finanzierungen bestenfalls auf gleichem Niveau, vielfach liegen sie höher. Kostenvorteile Öffentlich-Privater Partnerschaften entstehen hauptsächlich durch mögliche Effizienzverbesserungen bei der Planung, Errichtung, Sanierung und Bewirtschaftung von Schulgebäuden sowie bei der Kosten- und Risikoabsicherung dieser Maßnahmen.

Die dargestellten Prämissen machen deutlich, dass zur Bestimmung möglicher Vorteile bei der Umsetzung von Schulbaumaßnahmen im Wege einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft statt in Eigenregie mit öffentlichen Haushaltsmitteln zunächst einige Überlegungen anzustellen sind, die die generelle Eignung des Projekts für eine ÖPP sowie Budgetfragen betreffen. Zu den Budgetfragen gehört beispielsweise die Frage der jährlich zur Verfügung stehenden Haus-

haltsmittel zur Abdeckung laufender Kosten der Schulinfrastruktur, die Frage möglicher Investitionszuschüsse des Bundes und Landes und die Frage möglicher Erlöse aus der städtebaulichen Verwertung freiwerdender Grundstücke oder Gebäude, die auf der Grundlage der längerfristigen Schulentwicklungsplanung künftig nicht mehr für Schulzwecke bzw. sonstige öffentliche Zwecke benötigt werden.

Im Kern der Überlegungen für und wider einer ÖPP-Lösung wird eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stehen haben. Schließlich sind auch die möglichen Finanzierungsmodelle zu betrachten, in ihrer Abhängigkeit von gegebenen Rahmenbedingungen und ihren Auswirkungen auf die Gesamtkosten und Realisierbarkeit des Vorhabens.

3 Investitionen im Rahmen des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+

Im Schulbauzustandsbericht 2007 des Amtes für Gebäudewirtschaft der Stadt Trier sind die Kostenumfänge aktuell anstehender Neubaumaßnahmen sowie weiterer großer Maßnahmen bezüglich Brandschutz, Umbau- und Sanierung sowie des Bauunterhalts eingeschätzt auf der Grundlage einer unveränderten Nutzung des Gebäudebestandes.

Die investiven, dem Vermögenshaushalt zugeordneten Maßnahmen wurden in Höhe von 18.171.500 € ermittelt und wie folgt untergliedert:

Neubaumaßnahmen:	6.568.000 €
Brandschutztechnische Maßnahmen	1.267.500 €
Umbau- und Sanierungsmaßnahmen	<u>10.336.000 €</u>
Insgesamt	18.171.500 €
Davon im Haushalt eingeplant	4.940.000 €

Die dringendsten, dem Verwaltungshaushalt zugeordneten Maßnahmen der Gebäudeunterhaltung wurden in Höhe von 2.338.200 € ermittelt und wie folgt untergliedert:

Reaktiver Bauunterhalt	1.200.000 €
Brandschutz- und Sicherheit	668.000 €
Umbau- und Sanierung	411.200 €
Teilerneuerung Außenanlagen	<u>59.000 €</u>
Insgesamt	2.338.200 €
Davon im Haushalt eingeplant	2.033.000 €

Der über den vordringlichen Investitionsbedarf von 18,17 Mio. € hinausgehende, weitergehende Investitionsbedarf im Schulbaubereich wird im Zustandsbericht mit 18,9 Mio. € beziffert. Insgesamt wird der Kostenumfang des derzeit zu übersehenden Bedarfs für Schulbaumaßnahmen mit knapp 40 Mio. € veranschlagt. Wir gehen davon aus, dass in den Kostenschätzungen nur die reinen Baukosten berücksichtigt sind. Planungs-, Entwicklungs-, Projektsteuerungs- und Finanzierungskosten wären somit zusätzlich in Ansatz zu bringen, um den Kostenumfang eines möglicherweise zusammenfassenden Gesamtvorhabens zu bestimmen.

Die im Schulzustandsbericht 2007 ermittelten Kosten verteilen sich auf eine Vielzahl einzelner Maßnahmen und Standorte. Wie eingangs ausgeführt, ergeben sich Vorteile Öffentlich-Privater Partnerschaften in erster Linie durch mögliche Effizienzverbesserungen bei der Planung, Errichtung, Sanierung und Bewirtschaftung von Schulgebäuden sowie bei der Kosten- und Risikoabsicherung dieser Maßnahmen. Um Effizienzverbesserungen erzielen zu können, müssen dem privaten Partner gewisse Gestaltungsspielräume zugestanden, muss ihm Gesamtverantwortung eingeräumt werden. Die Aussicht, wirtschaftliche Vorteile mit einer ÖPP zu erzielen, ist daher bei Einbringung eines komplexeren, umfangreicheren Maßnahmenprogramms größer als bei einer funktional begrenzten Einzelmaßnahme. Beispielsweise ließe sich eine einzelne Maßnahme der Brandschutzverbesserung nicht sinnvoll im Rahmen einer ÖPP umsetzen.

Voraussetzung für eine private Finanzierung von Investitionsmaßnahmen im Rahmen des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+ ist somit die Zusammenfassung möglichst vieler Einzelmaßnahmen zu einem umfassenden Investitionsprogramm, das als Ganzes in eine ÖPP eingebracht wird. Das Investitionsprogramm kann Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an unterschiedlichen Standorten einschließen, die Zusammenlegung oder Erhaltung und Bewirtschaftung mehrerer Standorte, die Integration schulfremder Nutzungsmöglichkeiten an einzelnen Standorten, u. U. die anderweitige Verwertung nicht mehr für Schulzwecke benötigter Flächen, zeitnah umzusetzende Maßnahmen und solche, die erst in späteren Jahren geplant sind.

Alle weiteren Überlegungen zu möglichen Finanzierungsalternativen beziehen sich auf ein Investitionsprogramm im genannten Sinn. Eine getrennte Vergabe und Durchführung begrenzter Einzelmaßnahmen eignet sich nicht für eine ÖPP, kann ausschließlich auf konventionelle Weise vorgenommen und finanziert werden.

4 Öffentliche Finanzierung und Eigenrealisierung

Aus dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (z. B. § 93 II GemO RhPf, § 10 I GemHVO RhPf) folgt zum einen, dass privatwirtschaftliche Alternativen für öffentliche Investitionsmaßnahmen anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs geprüft werden müssen. Diese Prüfung war kein Antrag bzw. Gegenstand des Schulentwicklungskonzepts. Es sollten und konnten lediglich die Grundlagen und Perspektiven aufgezeigt werden, damit politische Grundsatzentscheidungen getroffen werden können. Auf der Grundlage dieser politischen Grundsatzentscheidung müssen anschließend diese notwendigen Feinarbeiten stattfinden. Dies wurde bereits in der Ratsvorlage aus 2005 dargestellt und ein entsprechender „Vorhaltebeschuß“ formuliert. Zum anderen folgt daraus, dass privatwirtschaftliche Alternativen nicht zu Mehrkosten gegenüber einer Eigenrealisierung führen dürfen. Der Bewertungsmaßstab und die Kostenobergrenze für die Projektierung eines ÖPP-Vorhabens werden also durch die konventionelle Beschaffungsvariante bestimmt, deren Gesamtkosten ggf. im Rahmen einer detaillierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu veranschlagen sind. Übrigens

wurde durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz des Jahres 2005 eine Klarstellung in § 7 II BHO eingefügt, wonach im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch die Risikoverteilung zu berücksichtigen ist, also die Risikoübernahme durch einen privaten Partner zu bewerten ist.

Der Gesamtkostenvergleich der öffentlichen und privaten Beschaffungsalternative im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist sehr komplex. Er erfordert auch in einer vorläufigen Form umfangreiche Kostenerhebungen und Modellrechnungen, mit denen in der Regel entsprechend ausgewiesene Berater beauftragt werden müssen. An dieser Stelle müssen wir uns mit der Erörterung der Finanzierungsaspekte begnügen.

4.1 Förderfähigkeit von ÖPP-Vorhaben

Zuvor noch ein Blick auf die Frage der Förderfähigkeit von ÖPP-Vorhaben. Es versteht sich, dass dieser Frage im stark von Fördermittelzuweisungen abhängigen Schulbausektor erhebliche Bedeutung zukommt. Sollte die Realisierung eines Schulbauvorhabens im Wege einer ÖPP einzelne Anforderungen des Förderrechts nicht erfüllen und einer Bezuschussung im andernfalls möglichen Umfang entgegenstehen, würde dieser Finanzierungsnachteil mit größter Wahrscheinlichkeit alle denkbaren wirtschaftlichen Vorteile der ÖPP-Variante überwiegen.

Die Förderung des Schulbaus wird im Wesentlichen durch Landesrecht bestimmt. Gemäß § 87 RhPfSchulG i.V.m. § 18 I Nr. 13 RhPfFAG erhalten kommunale Gebietskörperschaften und Schulverbände in Rheinland-Pfalz Zuschüsse zu den Aufwendungen beim Bau und der Ersteinrichtung, u. U. auch beim Erwerb von Schulen, sofern sie vom zuständigen Ministerium als berücksichtigungsfähig anerkannt sind. Sowohl Neubau- als auch Sanierungsmaßnahmen sind grundsätzlich förderfähig, wobei für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten besondere Genehmigungserfordernisse gelten, § 86 I RhPfSchulG. Die Schulbauförderung setzt voraus, dass der Schulträger Eigentümer des Baugrundstückes ist. Bei Vorliegen besonderer Umstände sind Ausnahmen möglich, Nr. 3.2 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung vom 31.10.2001.

Wie im Einzelnen noch auszuführen sein wird, erfordern ÖPP-Vorhaben nicht den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden durch den privaten Partner bzw. keine Übertragung öffentlichen Grundeigentums. Der Private baut und bewirtschaftet Schulgebäude, die samt den zugehörigen Schulgrundstücken zivilrechtlich und wirtschaftlich im Eigentum des Schulträgers stehen oder in dessen Eigentum übergehen. Bau- und Bewirtschaftungsleistungen werden auf der Grundlage von Nutzungsrechten an Grundstücken und Gebäudebestand erbracht, die dem Privaten vertraglich eingeräumt werden, eventuell auch dinglich abzusichern sind. Insofern gibt es kein grundsätzliches Hindernis für die Förderfähigkeit von ÖPP-Vorhaben unter dem Gesichtspunkt der eigentumsrechtlichen Zuordnung zum Vermögen der Stadt.

Einzelne ÖPP-Modelle sehen zwar den Erwerb von Grundeigentum durch den Privaten vor, doch haben diese in der Praxis wenig Bedeutung. Es handelt sich um Miet-, Leasing oder Erwerbermodelle, auf die noch zurückzukommen ist. Die Förderung auch dieser Modelle ist in Rheinland-Pfalz im Unterschied zu einigen anderen Bundesländern unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich möglich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verwirklichung eines Investitionsprogramms für das Schulentwicklungskonzept Trier 2020+ im Wege einer ÖPP die gleichen Fördermöglichkeiten offen stehen, die im Rahmen einer konventionellen Eigenrealisierung gegeben sind.

Zur Thematik der förderrechtlichen Voraussetzungen für ÖPP-Vorhaben auf EU, Bundes- und Landesebene wird verwiesen auf das von der PPP-Task Force des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erstellte Gutachten „PPP und Förderrecht“¹.

4.2 Finanzierungsquellen und Finanzierungsbudgets

Zur öffentlichen Finanzierung kommunaler Planungs- und Bauaufträge bedeutenderen Umfangs sind im Regelfall Fremdfinanzierungsmittel in Form von Kommunalkrediten, Förderkrediten der KfW und anderer Förderbanken oder Anleihen aufzunehmen. In den seltensten Fällen wird eine Kommune über ausreichend eigene Finanzmittel verfügen. Im Bereich des Schulbaus kommen Fördermittel des Landes als weitere Finanzierungsquelle hinzu, gegebenenfalls auch Erlöse aus der Verwertung von Flächen und Gebäuden, die im Zuge einer längerfristigen Schulbauplanung nicht mehr benötigt werden.

Soweit das Schulentwicklungskonzept Trier 2020+ unter schulpolitischen Aspekten die Möglichkeit zulässt, Schulstandorte zu konzentrieren, einzelne Standorte, Flächen oder Schulgebäude nicht mehr für Schulzwecke zu nutzen und zur Verfügung zu stellen, sind für diese Werte des Schulvermögens zunächst alternative Nutzungsmöglichkeiten durch die Stadt oder durch Dritte in Betracht zu ziehen. Das entsprechende Grundvermögen einschließlich Gebäudebestand könnte z. B. an Privatinvestoren oder eine städtische Grundstücksgesellschaft verpachtet oder veräußert werden. Die laufenden oder einmaligen Erlöse aus der Grundstücksverwertung würden dem allgemeinen städtischen Haushalt zufließen. Sie können zur Finanzierung des Investitionsprogramms zur Verfügung gestellt oder für andere Zwecke eingesetzt werden, beispielsweise zur Tilgung kommunaler Schulden. Wenn Schulentwicklungspolitik dauerhaft durchgeführt werden soll, dann müssen folgende Bedingungen geschaffen und eingehalten werden:

- Die einmaligen Erlöse der Veräußerung und/oder laufende Einnahmen aus Verpachtung müssen 1:1 dem Schulhaushalt zur Verfügung stehen.
- Dies gilt auch für die Einsparungen von im Haushalt zusätzlich eingestellten, aber nicht mehr benötigten Sanierungsmitteln und

¹<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1006665/Gutachten-zur-Einbindung-von-F.htm>

- Eingesparten Mitteln aus allen laufenden Kostenpositionen

Die vorgenannten Positionen dürfen nicht für andere außerschulische Zwecke oder zur Konsolidierung verwendet werden.

Es hängt von der Verfügbarkeit, vom Umfang und möglichen Veräußerungszeitpunkt liquidierbarer Werte des städtischen Schulvermögens ab, ob die im Rahmen des Schulentwicklungskonzepts 2020+ vorzunehmenden Investitionen ganz oder teilweise mit Fördermitteln und Verwertungserlösen finanziert werden können. Insofern wären konkreter geprüft, welche Flächen und Gebäude ggf. für eine Veräußerung innerhalb welchen Zeitraums in Betracht kommen und mit welchen Verkehrswerten zu taxieren sind.

Die konkrete Aussicht auf Fördermittel und Verwertungserlöse bestimmt den möglichen Umfang eines über den städtischen Haushalt zu finanzierenden Investitionsprogramms. Ferner wird dieser Umfang durch den laufenden Verwaltungsetat begrenzt, der für Instandhaltung, Unterhalt und Bewirtschaftung der städtischen Schulgebäude zur Verfügung steht. Es liegt durchaus im Bereich des Möglichen, dass infolge von Neubau-, Modernisierungs- und Grundsaniierungsmaßnahmen oder infolge der Zusammenlegung von Standorten oder anderer Kostensynergien (z. B. Öffnung von Schulgebäuden für schulfremde Nutzungen) die laufenden Budgets des Schulbausektors gegenüber dem aktuellen Niveau gesenkt werden können. Ein längerfristig angelegtes Investitionsprogramm für den Schulbausektor birgt Potenzial für Spielraumerweiterungen im Vermögens- wie im Verwaltungshaushalt.

Unterstellt den Fall, dass beispielsweise der vorrangige Investitionsbedarf des Schulentwicklungskonzepts in Höhe von gut 20 Mio. € über bestehende Haushaltsansätze und Kreditermächtigungen einerseits, Fördermittel und Verwertungserlöse andererseits finanzierbar erschiene, folgt daraus nicht zwingend eine Entscheidung für eine Eigenrealisierung mit öffentlichen Finanzierungsmitteln. Die Machbarkeit einer Finanzierung über den öffentlichen Haushalt ist nicht gleichbedeutend mit der Vorteilhaftigkeit dieser Lösung. Ob sie vorteilhaft ist, lässt sich erst anhand eines detaillierten Wirtschaftlichkeitsvergleichs mit der ÖPP-Alternative beurteilen. Fördermittel und Verwertungserlöse können in eine ÖPP-Lösung integriert werden und die laufende Kostenbelastung der Stadt reduzieren.

4.3 Finanzierungskosten

Die Finanzierungskosten des Investitionsprogramms werden durch Finanzierungssumme und Finanzierungsbedingungen bestimmt. Wie eingangs schon erwähnt, werden Kredite an Kommunen zu äußerst niedrigen Konditionen angeboten, die deutlich unter denen auch erstklassiger Privatadressen liegen. Der Zinssatz, zu dem ein Bankkredit angeboten wird, errechnet sich aus dem Einstandssatz der Bank zuzüglich Zinsspanne. Die Zinsspannen variieren im Wesentlichen entsprechend dem Risikogehalt der Kredite. Kommunen bzw. generell die öffentliche Hand sind aus Banken- und Investorensicht nahezu risikolose Schuldner. Folglich kann die Zinsspanne eines Kommunalkredits konkurrenzlos niedrig kalkuliert werden, wird das

Zinssatzangebot für einen Kommunalkredit günstiger ausfallen, als das Zinssatzangebot für eine ÖPP-Finanzierung.

Kommunalkreditkonditionen vergleichbare Konditionen können bei ÖPP-Finanzierungen dann angeboten werden, wenn deren Risiko vergleichbar einem Kommunalkredit anzusetzen ist. Das ist bei bestimmten Finanzierungsmodellen ab Baufertigstellung der Fall, worauf noch zurückzukommen sein wird. Die Finanzierung der Bauphase muss bei ÖPP immer mit höheren Konditionen kalkuliert werden, als bei einer Eigenrealisierung. Andererseits trägt die Kommune bei ÖPP nicht das volle Risiko von Baukostenüberschreitungen oder Terminverzögerungen.

Auch dort, wo die Zinskonditionen, also die relativen Finanzierungskosten infolge der ÖPP-typischen Risikoverlagerung höher als beim Kommunalkredit liegen wird, kann die Zinsbelastung, also der absolute Betrag der Finanzierungskosten vergleichsweise geringer ausfallen. Eine Finanzierungskostenersparnis kann dann entstehen, wenn die Finanzierungssumme der ÖPP-Finanzierung etwa durch besonders niedrig kalkulierte Gesamtinvestitionskosten unter der im Rahmen einer Eigenrealisierung anzusetzenden bleibt.

Von daher ist verständlich, dass sich ÖPP nicht auf Finanzierungsaspekte reduzieren lässt. Vielmehr zielt eine ÖPP darauf ab, die Gesamtkosten eines Vorhabens zu optimieren, also Baukosten, Instandhaltungskosten, Bewirtschaftungskosten, Energiekosten und auch Finanzierungskosten. Dabei kann es vorkommen, dass höhere Baukosten durch niedrigere Bewirtschaftungskosten kompensiert werden oder etwa höhere Finanzierungskosten durch niedrigere Baukosten usw.

Großen Einfluss auf die Finanzierungskosten haben bei stark veränderlichem Zinsniveau und steigenden Baupreisen ein frühzeitiger Investitionsbeginn und ein günstiger Zeitpunkt der Mittelaufnahme oder Zinssicherung. Eine ÖPP bietet häufig Chancen, Investitionsmaßnahmen vorzuziehen und den Zeitpunkt der Zinsfixierung freier zu bestimmen.

4.4 Förderkredite der KfW

Die KfW-Förderbank bietet eine Reihe von Programmen und zinsbegünstigten Finanzierungen für Investitionen in die kommunale Schulinfrastruktur an.

4.4.1 Kommunalkredite

Gefördert werden unter anderem alle Investitionen des Schulbau-sektors ohne Volumenobergrenze, jedoch nur bis zu maximal 50 % des Kreditbedarfs einer Investition. Daneben gibt es die Möglichkeit eines Rahmenkredites bis zu 50 % der im Haushaltsplan für das jeweilige Jahr vorgesehenen Neukreditaufnahme. Die Kredite werden der Kommune direkt von der KfW zu Einheitssätzen zur Verfügung gestellt.

4.4.2 Kommunalkredit zur energetischen Gebäudesanierung

Gefördert werden energetische Sanierungen auf Neubauniveau oder von einem Sachverständigen empfohlene Maßnahmen. Die Förderung beträgt in Trier max. 70 % der Investitionskosten bis zum Höchstbetrag von 350 €/qm Nettogrundfläche. Die Direktkredite werden zu besonders attraktiven, durch Bundesmittel verbilligten Einheitssätzen zur Verfügung gestellt.

4.4.3 Kommunal Investieren

Gefördert werden unter anderem alle Investitionen des Schulbau-sektors im Umfang bis zu 100 % der Gesamtinvestitionskosten. Der Kredithöchstbetrag ist 10 Mio. pro Vorhaben. Aufgrund der Vielzahl von Maßnahmen des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+ sollte der Höchstbetrag kaum relevant werden. Die Finanzierung wird nicht von der KfW direkt, sondern über eine durchleitende Hausbank nach Wahl der Kommune bereitgestellt. Gefördert werden Kreditaufnahmen kommunaler Unternehmen sowie PPP-Forfaitierungsmodelle. PPP-Projektfinanzierungen sind nicht förderfähig. Die dem Forderungsankauf beim Forfaitierungsmodell zugrunde liegenden Konditionen sind vergleichbar denen beim Kommunalkredit. Die Konditionen der Bauzwischenfinanzierung richten sich nach der Risikoklasse des Bauunternehmens.

5 ÖPP-Finanzierung

Im Rahmen einer ÖPP wird ein öffentliches Investitionsvorhaben in Formen und Strukturen eines privatwirtschaftlichen Unternehmens umgesetzt. Die Finanzierung des Vorhabens fällt demzufolge in die Kategorie einer privaten Unternehmensfinanzierung. Daraus resultiert eine Reihe von Konsequenzen. Die Finanzierung ist mit einem höheren Risiko und mit relativ höheren Finanzierungskosten (Zinssätzen) verbunden. Die Kreditgeber haben ein stärkeres Kontroll- und Absicherungsbedürfnis. Die Finanzierung ist zweckgebunden und im Umfang durch den Wirtschaftlichkeitsrahmen des Vorhabens begrenzt.

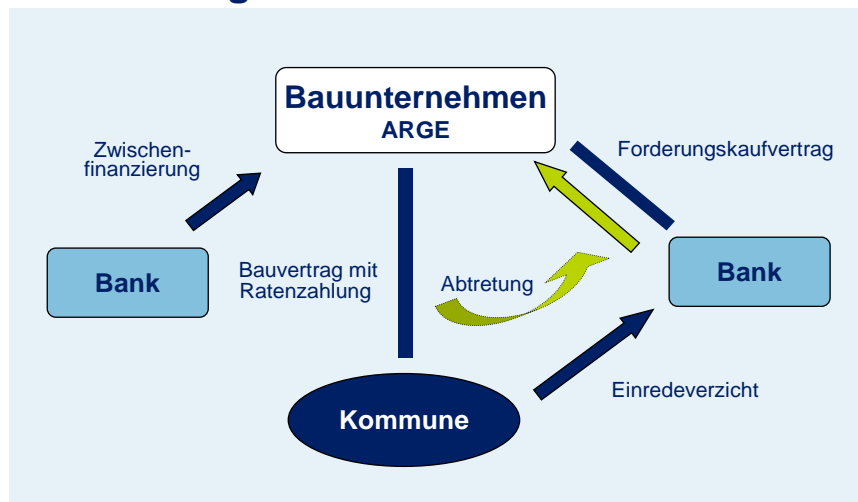
In Deutschland sind zwei ÖPP-Finanzierungsmodelle vorherrschend, das Forfaitierungs- oder Forderungskaufmodell und das Projektfinanzierungsmodell. Im Bereich von Schulprojekten dürfte das Forfaitierungsmodell den größeren Marktanteil haben. Auf beide Modelle ist im Folgenden näher einzugehen.

5.1 Forfaitierungsmodell (ÖPP-Finanzierung 1. Generation)

Die finanzierende Bank gewährt bei diesem Modell kein Darlehen im vertragsrechtlichen Sinn, sondern kauft Forderungen an, die dem privaten Auftragnehmer einer ÖPP aus der Leistungsbeziehung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber zustehen. In der einfachsten Form kommt dieses Modell ohne eigens zu gründende Betreiber-gesellschaft aus, vgl. Abbildung 1.

Abbildung 1

Forfaitierung



Seite 7

5.1.1 Regressloser Forderungsankauf

Die Zahlung der im Bauvertrag vereinbarten Auftragssumme wird nicht in Abschlagszahlungen während und bei Abschluss der Bauphase fällig, sondern in gestundeten Raten während einer längeren Nutzungsphase. Die Bank kauft diese Forderungen regresslos an. Der Kaufpreis entspricht dem abgezinste Barwert der angekauften Ratenzahlungen und fließt zur Begleichung der Auftragssumme an das Bauunternehmen. Wirtschaftlich entspricht der Forderungskauf einem Investitionsdarlehen. Der Betrieb und die Instandhaltung des Schulgebäudes werden in einem separaten Vertrag mit dem Bauunternehmen oder anderen Beteiligten vereinbart.

Häufig wird beim Forderungskaufmodell eine Betreibergesellschaft gegründet, mit umfassenden Verpflichtungen für Bau, Betrieb und Bewirtschaftung, Instandhaltung, Energieversorgung, Finanzierung des Schulgebäudes. Die Betreibergesellschaft wiederum beauftragt ein Bauunternehmen, einen Gebäudedienstleister, eine Bank usw. mit den einzelnen Leistungen. Auch bei dieser Variante kauft die Bank Forderungen der Betreibergesellschaft aus der Leistungsbeziehung mit der Stadt an.

Aus 2 Gründen wird die Finanzierung des ÖPP-Vorhabens über einen Forderungskauf statt über ein Darlehen bereitgestellt. Zum einen ist der Forderungskauf gegenüber einem Darlehensgeschäft gewerbesteuerlich privilegiert. Zum anderen eröffnet er die Möglichkeit des sog. Einredeverzichts.

Die Stadt als Schuldnerin der angekauften Forderungen verzichtet gegenüber dem Gläubiger der Forderungen, also der finanzierenden Bank, auf jegliche Einreden, Einwendungen und sonstigen Gegen-

rechte. Damit gewinnt die angekaufte Forderung den Charakter einer abstrakten Zahlungsverpflichtung der Stadt gegenüber der Bank. Das Kreditrisiko kann bei entsprechender Ausgestaltung des Einredeverzichts als Kommunalrisiko qualifiziert werden.

5.1.2 Einredeverzicht

Die weitgehende Risikoentlastung der Bank ermöglicht es ihr, ähnlich günstige Finanzierungsbedingungen anzubieten, wie bei kommunal verbürgten Krediten. Ein weiterer Vorteil liegt in der Möglichkeit einer vollständigen Fremdfinanzierung des gesamten Investitionsvolumens. Der private Anbieter muss kein Eigenkapital investieren, das Forfaitierungsmodell gilt daher als besonders mittelstandsfreundlich. Außerdem verteuert sich die Finanzierung nicht durch Anteile höher verzinslichen Risikokapitals.

Der kommunale Einredeverzicht begründet aus Banksicht somit eine der kommunalen Ausfallbürgschaft ähnliche Absicherung. Aus Sicht der kommunalen Aufsichtsbehörden ist die Genehmigung eines ÖPP-Finanzierungsmodells mit Einredeverzicht vielfach eher möglich, als die Genehmigung einer Bürgschaftsübernahme. In NRW beispielsweise besteht lediglich eine Anzeigepflicht für kreditähnliche Rechtsgeschäfte, wozu auch ÖPP gerechnet werden.

Der kommunale Einredeverzicht schützt nur die finanzierende Bank, nicht die Betreibergesellschaft. Für den Fall, dass die Betreibergesellschaft ihren Leistungspflichten gegenüber der Stadt nicht vollständig nachkommt, können ihr gegenüber Sanktionen in Form von Abzügen vom vertraglichen Vergütungsumfang vorgesehen werden.

Kehrseite der Risikoentlastung auf Bankenseite ist, dass das Risiko des Kapitalverlustes bzw. der Insolvenz des privaten Partners nach Baufertigstellung bei der Stadt liegt. In bestimmtem Umfang lässt sich dieses Risiko für die Stadt absichern. Beispielsweise kann sie zur Bedingung machen, dass ihr eine Vertragserfüllungsbürgschaft des Baukonzerns oder einer Bank in bestimmter Höhe auch und gerade in der Nutzungsphase gestellt wird. Natürlich werden die privaten Anbieter ihre damit verbundenen Kosten in den Angebotspreis einkalkulieren, sind solche Sicherheiten für manchen Anbieter nicht einfach zu erbringen, kann sich der Kreis interessierter Anbieter infolgedessen einengen.

5.1.3 Bauzwischenfinanzierung

Der Forderungskauf kann erst wirksam werden, wenn das Bauvorhaben fertig gestellt ist, die angekauften Forderungsraten damit sukzessive fällig werden. Für die Bauphase wird daher eine Zwischenfinanzierung benötigt. Zur Zwischenfinanzierung wird meistens ein Kredit an das beteiligte Bauunternehmen oder an die Betreibergesellschaft bereitgestellt. Die Konditionen des Zwischenkredits richten sich nach der Risikoeinstufung der Bauadresse; sie liegen u. U. deutlich über denen des Forderungsankaufs. Das Risiko in der Zwischenfinanzierungsphase tragen die privaten Anbieter und die Kreditgeber, in

erster Linie die Baupartner des Vorhabens. Insofern trägt das Forfaitierungsmodell Züge einer privaten Unternehmensfinanzierung.

Die Stadt trägt beim Forfaitierungsmodell somit keine finanziellen Risiken während der Bauphase. Ihre Zahlungen und ihr Risiko setzen erst mit Fertigstellung ein. Beim sog. Mogendorfer Modell beginnt Zahlungspflicht und Risiko schon während der Bauphase. Die einzelnen Bauabschnitte werden von der Stadt selbständig abgenommen und testiert. Damit wird der Forderungskauf für diesen Teil wirksam, noch bevor Gesamtfertigstellung erreicht ist. Die Stadt trägt indirekt auch das Gesamtfertigstellungsrisiko.

Beim Forfaitierungsmodell erfolgt keine Übertragung von Grund- und Gebäudeeigentum auf den privaten Partner bzw. die Betreibergesellschaft. Es werden lediglich Nutzungsrechte vereinbart. Bei Beendigung des ÖPP-Vertrages wird ein Anschlussvertrag geschlossen oder die Stadt übernimmt in eigener Regie wieder das Schulgebäudemangement.

5.1.4 Zusammenfassung

Das Forfaitierungsmodell ist die einfachere Form einer ÖPP-Finanzierung. Es ist auch für kleinere Vorhaben gangbar und wird von mittelständischen Anbietern bevorzugt. Der Hauptvorteil aus Sicht der Stadt liegt im günstigen, kommunalkreditähnlichen Finanzierungszins ab Baufertigstellung. Der Hauptnachteil liegt im Übergang des vollen Finanzierungsrisikos auf die Stadt, wenn Baufertigstellung erreicht ist. Das Forfaitierungsmodell ist also zu empfehlen, wenn das Leistungs- und Kostenrisiko während der Nutzungsphase aus Sicht der Stadt ausreichend einzugrenzen ist und Bereitschaft besteht, einen gewissen Kontrollaufwand und das verbleibende Risiko in Kauf zu nehmen.

Beim Forfaitierungsmodell muss die Stadt den Schuldendienst auch dann noch erbringen, wenn der private Leistungspartner ausgefallen sein sollte. Sie ist daher in hohem Maße angewiesen auf die Zuverlässigkeit und langfristige Stabilität des privaten Partners, dessen Auswahl nicht nur unter Preisgesichtspunkten erfolgen sollte. Anders als im Rahmen einer Projektfinanzierung trägt die Stadt beim Forfaitierungsmodell unmittelbar das Insolvenzrisiko des privaten Partners.

Die meisten deutschen ÖPP-Vorhaben im Schulbereich werden auf Basis von Forfaitierungsmodellen finanziert, die damit verbundenen Risiken somit von den betreffenden Kommunen für vertretbar gehalten. Immerhin wurden einige, in der Regel komplexere Neubauvorhaben als Projektfinanzierungen ausgeschrieben.

5.2 Projektfinanzierung (ÖPP-Finanzierung 2. Generation)

5.2.1 Non recourse-Finanzierung

Während das Forfaitierungsmodell eine auf Deutschland begrenzte Form der ÖPP-Finanzierung darstellt, sind im Ausland Projektfinan-

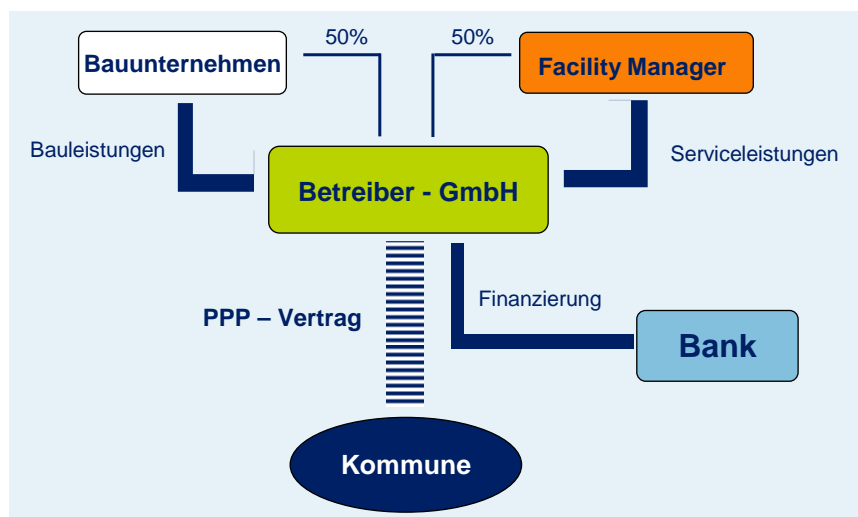
zierungen die übliche Finanzierungsform für ÖPP. Bei Projektfinanzierungen ist die Aufgaben- und Risikoverlagerung auf den privaten Partner und vor allem auf die Banken stärker ausgeprägt.

Projektfinanzierungen sind eine Sonderform des zweckgebundenen Investitionsdarlehens an Unternehmen. Die Besonderheit besteht darin, dass das investierende Unternehmen nicht mit seinem gesamten Vermögen für das Darlehen haftet, sondern nur das im Investitionsvorhaben gebundene Vermögen (Non Recourse-Finanzierung).

5.2.2 Grundstruktur

Das Vorhaben oder „Projekt“ wird in eine Projektträger-GmbH oder GmbH & Co. KG eingebracht, damit wirtschaftlich, rechtlich und organisatorisch verselbständigt. Die GmbH ist auf das Projekt als einzigem Geschäftsgegenstand beschränkt. Sie ist allerdings kein reines Finanzierungsvehikel, hat auch Management- und Betreiberfunktionen. Es können auch mehrere Sanierungs- und Neubaumaßnahmen an verschiedenen Schulstandorten zu einem Projekt gebündelt werden, wie im Rahmen der Umsetzung des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+ erforderlich.

PPP - Projektfinanzierung



Seite 3

Bayern LB

Abbildung 2

Von zentraler Bedeutung ist der Vertrag zwischen Betreibergesellschaft und öffentlichem Auftraggeber, häufig als Projektvertrag, Betreibervertrag oder ÖPP-Vertrag bezeichnet (Abbildung 2). In diesem Vertrag konkretisieren sich ÖPP-Auftrag und Risikoverteilung, sind sämtliche sich aus der Partnerschaft ergebenden Rechte und Verpflichtungen niedergelegt. Insbesondere sind darin die Bedingun-

gen der Leistungsvergütung geregelt, z. B. Vergütungskürzungen bei quantitativ oder qualitativ ungenügenden Leistungen.

Die im Rahmen der Partnerschaft zu erbringenden Leistungen werden in der Regel nicht unmittelbar von der Betreibergesellschaft erbracht, sondern von deren Nachunternehmern. Die Betreibergesellschaft wird also eine Reihe von Nachunternehmerverträgen mit Bauunternehmen, Gebäudebewirtschaftungsunternehmen, Energieversorgern, Lieferanten, Dienstleistern usw. abschließen. Auch der Finanzierungsvertrag mit den Banken gehört hierzu. Die wichtigsten Nachunternehmer treten in der Angebotsphase als Bewerber für den ÖPP-Auftrag auf, gleichzeitig als Kapitalinvestoren und Gesellschafter der Betreibergesellschaft.

5.2.3 Cash Flow-Betrachtung

Die Projektfinanzierung baut auf den langfristig zu erwartenden Cash Flows des Projekts auf, also auf zu erwartenden Einnahmen gemäß den Bedingungen des ÖPP-Vertrages einerseits, den zu kalkulierenden Planungs-, Bau-, Betriebs-, Erhaltungs-, Finanzierungs- und sonstigen Kosten andererseits. Stabilität und Parameter des projektierten Geschäftsmodells sowie im Rahmen der Leistungsbeziehungen des Projekts zu vereinbarenden Bedingungen bilden neben der Qualität der Leistungspartner das Gerüst einer Projektfinanzierung.

Typisch für Projektfinanzierungen ist deshalb die detaillierte Untersuchung und Kostenkalkulation des projektierten Vorhabens (Due Diligence) auch seitens der Banken, die auf Finanzplanung und Vertragsgestaltung gewissen Einfluss nehmen. Eine Projektfinanzierung ist produkttechnisch gesehen ein Unikat, ebenso wie das finanzierte Projekt selbst. Kosten- und Risikostrukturen, Cashflow-Pläne, Laufzeit- und Tilgungsstrukturen, Projekt- und Leistungsverträge, Finanzierungsmodalitäten, Sicherheiten usw. werden individuell auf die Erfordernisse des Projekts angepasst und im Wettbewerb unter den Beteiligten austariert.

Projektfinanzierungstypisch ist die Heranziehung einer Modellrechnung als zentrales Analyseinstrument. In der Modellrechnung werden sämtliche zu erwartenden Einnahme- und Aufwandspositionen des Vorhabens in hohem Detaillierungsgrad veranschlagt und über die gesamte Laufzeit des Projektvertrages dynamisiert fortgeschrieben. Die Modellrechnung bildet möglichst umfassend sämtliche Zahlungsströme des Geschäftsplans ab, darüber hinaus werden Planbilanzen und Planertragsrechnungen für jedes künftige Geschäftsjahr abgeleitet. Ziel ist es, zu einer möglichst zuverlässigen Einschätzung der freien Cashflows zu gelangen, die für den Kapital- und Schuldendienst zur Verfügung stehen werden.

Die Modellrechnung ermöglicht, die Finanzierungsseite zu strukturieren, also beispielsweise die planmäßigen Tilgungen an variierende Betriebsergebnisse einzelner Jahren anzupassen. Sie ermöglicht ferner, besonders unsicher zu kalkulierende Ansätze zu sensitivieren, also Downside- und Upside-Szenarien durchzuspielen. Beispielsweise kann eine Überschreitung des planmäßigen Fertigstellungstermins angenommen und in den Auswirkungen auf die Einnahme-

und Kostenseite betrachtet werden. Oder die Kostenseite wird mit einem höheren Inflationwert eskaliert, es werden unterschiedliche Prognosen für die Energiepreis- oder Zinsentwicklung durchgespielt, Betriebsunterbrechungen oder Leistungsdefizite im Betrieb simuliert und nach finanziellen Auswirkungen untersucht.

Im Mittelpunkt des Bankeninteresses stehen einige Kennzahlen, die sich aus der Modellrechnung ableiten lassen, insbesondere die jährliche Schuldendienstüberdeckung. Darunter versteht man den Faktor, um den der jährlich verfügbare Cashflow (Operativer Cashflow abzüglich Steuern, Investitionen u. a.) die planmäßigen Zins- und Tilgungsraten übersteigt. Der Faktor ist Gradmesser für die Robustheit der Finanzierungsstruktur. Er bewegt sich bei ÖPP-Vorhaben ungefähr im Bereich 1,15 bis 1,2 – facher Überdeckung im Jahr mit dem niedrigsten Wert, bezogen auf das Ausgangsszenario. In realistischen Downside-Szenarien sollte dieser Minimalwert nicht unter 1,0 absinken.

5.2.4 Risikoverlagerung im Rahmen einer Projektfinanzierung

Für die Projektfinanzierung eines ÖPP-Vorhabens sprechen mehrere Gründe. Aus Sicht der Stadt ist die Projektfinanzierung der Weg, private Investoren einschließlich der Banken bzw. Fremdkapitalinvestoren auch langfristig in das Risiko des Projektes einzubeziehen. Im Unterschied zu einredefreien Forderungskaufmodellen werden nicht nur Baurisiken, sondern auch Betreiberrisiken auf den privaten Partner verlagert.

Die Übernahme von Risiken durch den privaten Partner kann erhebliche Kostenvorteile bedeuten. Zwar findet im Rahmen öffentlicher Haushaltswirtschaft keine systematische Erfassung und Bewertung von Kostenrisiken statt, sie sind dennoch auch im Hinblick auf die öffentliche Schulinfrastruktur nicht zu unterschätzen. Kostenrisiken machen sich beispielsweise bemerkbar in Überschreitungen der geplanten Investitionskosten oder in ausufernden Betriebs- und Erhaltungskosten. Steigen die laufenden Kosten überdurchschnittlich an, ist eine zunehmende Verschlechterung des Erhaltungszustandes die mögliche Folge. Die laufenden Kosten eines Schulgebäudes haben im Gesamtkostenvergleich weit größeren Anteil, als die Bau- bzw. Investitionskosten. Daran mag man die große Bedeutung ermessen, die Kostenrisiken auch noch nach Baufertigstellung im Rahmen der Gesamtkostenentwicklung haben.

Der öffentliche Auftraggeber eines ÖPP-Vorhabens entrichtet normalerweise eine feste monatliche Vergütung für die Leistungen des privaten Betreibers. Zwar werden diese Zahlungen nach einer zu vereinbarenden Preisformel laufend angepasst, entsprechend dem Anstieg des Lebenshaltungskostenindex, der Indices für Rohstoff- und Energiepreise, Löhne, Industriegüterpreise usw. Dennoch sind die Kostenbudgets des Betreibers begrenzt, trägt er das Risiko das Budget überschreitender Kostenentwicklungen. Dazu kommt, dass die Vergütung gekürzt werden kann, wenn seine Leistungen nicht in vertragsgerechter Qualität erbracht werden.

Kostenrisiken müssen durch sorgfältige Beobachtung und Kontrolle in Grenzen gehalten werden. Für Privatunternehmen ist die Wirksamkeit dieser Kontrolle eine Frage der Rendite und Erhaltung des eingesetzten Kapitals. Kostenrisiken auf den privaten Partner zu verlagern bedeutet daher, zusätzliche Anreize für deren wirksame Kontrolle zu schaffen. Der Risikotransfer bei ÖPP-Vorhaben ist somit im weiteren Zusammenhang zu sehen. Er ist ein Moment unter mehreren, die Anreize für Effizienzverbesserungen im Rahmen des ÖPP-Modells schaffen. Der Risikotransfer gehört somit zum methodischen Kernelement einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft.

Die Kontrolle über Kosten- und Leistungsrisiken ist mit Aufwand verbunden, hat also ihren Preis. Die Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner ist daher auch eine Frage des Preises. Man kann davon ausgehen, dass die Kalkulation des Risikopreises von den Fähigkeiten bestimmt wird, das Risiko genau einzuschätzen und mit ihm umzugehen. Es gilt also der Grundsatz, dass unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten immer derjenige das Risiko tragen sollte, der es am besten beherrschen kann. Beispielsweise ist das Fertigstellungsrisiko am besten beim Bauunternehmen aufgehoben, das den Bau ausführt und etwaigen Verzögerungen oder Mehrkosten am ehesten gegensteuern kann. Weder hat der Auftraggeber, noch etwa die Bank ähnliche Kontrollmöglichkeiten. Ein Generalauftrag zum Festpreis, der das Fertigstellungsrisiko dem Baupartner überlässt, ist zwar meist höher zu veranschlagen als die Vergabe einzelner Bauarbeiten. Doch wird Kalkulations- und Finanzierungssicherheit auf diese Weise günstiger zu erreichen sein, als beispielsweise über eine Risikoabsicherung durch Versicherungen oder Banken.

Die Verlagerung von Risiken auf private Partner liegt also dort im Interesse der Gesamtkalkulation des Vorhabens, wo der Private diese Risiken effizienter als der öffentliche Auftraggeber kontrollieren kann. Das wird nicht bei allen, aber bei vielen Risikoaspekten der Fall sein.

Die Risiken werden bei Projektfinanzierungen nicht nur vom Betreiber kontrolliert. Unabhängig von ihm nehmen auch die Banken Kontrollfunktionen wahr. Als Fremdkapitalgeber mit einem Finanzierungsanteil von 80 % bis 90 % haben sie ein ureigenes Interesse daran, die Projektrisiken im Auge zu behalten. Von der Kontrolle durch die Banken profitiert natürlich auch der öffentliche Auftraggeber.

5.2.5 Aufwand und Kosten einer Projektfinanzierung

Projektfinanzierungen bringen im Vergleich zu öffentlichen Finanzierungen oder dem Forfaitierungsmodell mehr Aufwand an Zeit und Kosten mit sich. Es entstehen tendenziell höhere Transaktionskosten, z. B. durch die Notwendigkeit, Berater auf privater oder auf öffentlicher Seite hinzuzuziehen.

Der Aufwand und die zu veranschlagenden Transaktionskosten lassen sich nicht proportional zum Projektumfang reduzieren. Je kleiner der Projektumfang, desto stärker fallen diese Kosten ins Gewicht. Ein gewisser Mindestumfang des Vorhabens ist für Projektfinanzierungen also vorauszusetzen. Er liegt bei einer signifikanten Anzahl von Ban-

ken und Anbietern bei etwa 20 Mio.€. Das Gesamtpaket der Schulen in Trier wird somit diese Grenze überschreiten.

Wie eingangs schon erläutert, liegen auch die für Projektfinanzierungen angebotenen Zinssätze im Vergleich höher. Der Unterschied dürfte im Bereich zwischen 0,5 % und 0,8 % liegen. Allerdings sind die beiden Alternativen nicht ohne weiteres vergleichbar. Mit einer Projektfinanzierung werden Bau- und Betreiberrisiken auf die private Seite verlagert und damit auch auf die finanzierenden Banken. Die Risikoverlagerung hat ihren nicht zu unterschätzenden Wert unter Gesichtspunkten der Effizienz und der Beschaffungskosten, natürlich auch unter dem Aspekt der Zuweisung von Risikoverlusten, sollten sie einmal eintreten.

5.2.6 Risikokapital

Projektfinanzierungen im Schulsektor erfordern im Unterschied zu öffentlichen Finanzierungen oder einredefreien Forfaitierungsmodellen einen gewissen Eigenmittelanteil an der Gesamtfinanzierung. Er ist abhängig von der Risikobewertung durch die Banken, liegt auf Basis geläufiger Risikostrukturen bei bis zu 10 % des Gesamtfinanzierungsumfangs. Als Kapitalgeber kommen in erster Linie diejenigen in Betracht, die das größte Interesse an dem ÖPP-Auftrag haben, also die Bauunternehmen. Insbesondere mittelständischen ÖPP-Anbietern fällt es manchmal schwer, Kapital für das ÖPP-Vorhaben aufzubringen oder zu finanzieren. Entlastung an dieser Stelle können Finanzinvestoren wie zum Beispiel Immobilien- oder Infrastrukturfonds bieten. Sie ziehen Kapitalbeteiligungen in vielen Fällen erst nach Abschluss der Bauphase in Betracht, bei größeren Projekten auch schon vorher.

Risikokapital ist wesentlich höher zu verzinsen, als Fremdkapital. Im Interesse der Gesamtkalkulation eines ÖPP-Angebots ist daher ein Optimum zwischen dem Umfang der Risikoverlagerung und den Eigenmittelanforderungen zu finden.

Auch der Zeitpunkt der Eigenmitteleinbringung hat Einfluss auf die Gesamtkalkulation. Er wird häufig auf das Ende der Bauzeit bestimmt. Bis zur Einbringung wird dann eine Zwischenfinanzierung der Banken benötigt. Aus Sicht der Stadt ist das ohne Bedeutung, das Risiko der Banken erhöht sich jedoch.

5.2.7 Sicherheiten

Eigentumsrechte an Grund und Gebäuden werden bei ÖPP-Vorhaben in der Regel nicht vom Betreiber erworben. Sie sollen beim öffentlichen Auftraggeber verbleiben, der dem Betreiber lediglich Nutzungsrechte einräumt. Folglich stehen den Banken auch nicht die üblichen Grundsicherheiten zur Verfügung. Dies stellt jedoch kein grundsätzliches Handicap für eine Projektfinanzierung dar, die auf das Cashflow Potenzial des Projekts abstellt.

Im Rahmen einer Non-Recourse-Finanzierung haftet der finanzierenden Bank nur das im Projekt gebundene Kapital und Vermögen. Zum

Projektvermögen gehören in erster Linie die Rechte und Zahlungsansprüche des Betreibers gegenüber den anderen Projektbeteiligten. Die Vergütungsforderungen aufgrund Projektvertrages gegenüber der öffentlichen Seite werden als Sicherheit an die Banken abgetreten, ebenso Ansprüche aus dem Generalunternehmervertrag mit dem Baupartner und aus anderen Nachunternehmerverträgen. Die Ansprüche gegenüber Nachunternehmern können zum Beispiel in Rückabwicklungs-, Gewährleistungs- oder Entschädigungsfällen materielle Bedeutung erlangen. Ähnliches gilt für die Abtretung von Ansprüchen gegenüber Versicherungen.

Die Leistungsansprüche des Betreibers gegenüber den Nachunternehmern werden meistens im Umfang von beispielsweise 10% durch Vertragserfüllungsbürgschaften rückgesichert. Die Ansprüche aus der Bürgschaft gehen ebenfalls auf die finanzierende Bank über.

Die Absicherung der Banken beruht somit hauptsächlich auf der Absicherung des Betreibers, wie sie im Vertragswerk des Projekts angelegt ist. Materiell kommt es sehr darauf an, dass die Sicherungsinteressen der Banken in diesem Vertragswerk ausreichend Berücksichtigung finden. Die umfassende Sicherungsabtretung der vertraglichen Rechte auf die Banken hat dagegen eher formelle Bedeutung. Sie verhindert, dass andere Gläubiger vorrangige Rechte gegenüber den finanzierenden Banken erwerben können. Sie sichern ferner die Möglichkeit ab, Auffanglösungen zu schaffen, sollte es zu einer Schieflage der Betreibergesellschaft kommen. Dazu dienen auch sog. Direktvereinbarungen zwischen Bank und öffentlichem Auftraggeber. Darin sind Rechte der Banken bestimmt, selbst in den Projektvertrag einzusteigen oder den Einstieg eines Dritten zu veranlassen, sollte der Projektvertrag vorzeitig beendet werden, etwa aufgrund außerordentlicher Kündigung durch die Stadt.

Die Kreditvereinbarungen enthalten zahlreiche Bestimmungen, die eine enge Abstimmung zwischen Banken und Betreiber bei allen die Finanzplanung oder das Risiko berührenden Entscheidungen der Bau- und Nutzungsphase festschreiben. In der Auszahlungsphase findet eine engmaschige Baufortschrittskontrolle durch die Banken statt, die sich nicht selten dabei eines technischen Beraters bedienen. Die Baufortschrittskontrolle stellt sicher, dass nicht mehr Fremdmittel eingesetzt werden, als gleichzeitig Sachwerte entstanden sind. Kommt es zu einem Wechsel des Baupartners während der Bauphase, etwa im Insolvenzfall des Baupartners, reichen idealerweise die noch nicht ausgezahlten Mittel aus, um den Bau mit dem neuen Partner zu Ende bringen zu können.

Die Sicherungsinteressen der Banken berührt insbesondere den Projektvertrag mit dem öffentlichen Auftraggeber. Zum Beispiel interessiert die Banken, wie die Planungs- und Genehmigungsrisiken, Bau- und Fertigstellungsrisiken, Risiken von Beschädigungen, Betriebsunterbrechungen, höherer Gewalt, veränderten Rahmenbedingungen usw. zwischen Betreiber und Auftraggeber abgegrenzt sind. Oder die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Abzüge von der Vergütung des Betreibers vorgenommen werden können, sollten Leistungsstörungen eintreten.

Eine sehr wichtige Frage betrifft die Regelung der Kündigungsrechte. Mit einer Kündigung des Projektvertrages, sei es durch die Stadt, sei es durch den Betreiber, entfällt die Basis der Projektfinanzierung. Die Schaffung einer neuen Basis ist naturgemäß mit großen Unsicherheiten verbunden. Normalerweise sind die Projektverträge daher unkündbar über die gesamte Laufzeit. Allerdings sind Situationen nicht auszuschließen, die eine außerordentliche Kündigung erzwingen. In solchen Fällen ist entweder ein neuer Partner zu finden, mit dem das Projekt fortgeführt werden kann oder das Projekt fällt vorzeitig zurück an die Stadt.

Nimmt die öffentliche Hand das Projekt vorzeitig zurück unter eigene Verantwortung, entfallen natürlich auch die Vergütungszahlungen an den privaten Partner. Andererseits stellt sich die Frage eines Wertausgleichs. Banken haben daran massives Interesse, auch wenn die Bestimmung des Wertes Unsicherheiten unterliegt. Der Wertausgleichsanspruch dient ihnen als Sicherheit an Stelle eines Grundpfandrechtes.

Gegen Kompensationsregelungen im Projektvertrag wird von öffentlicher Seite eingewandt, unter Sanktionsgesichtspunkten müssten die von privater Seite finanzierten Werte ersatzlos an die öffentliche Hand fallen, wenn der Betreiber Anlass zur Kündigung gibt. Einem fairen Interessenausgleich entspricht es jedoch, neben Sanktionsinteressen der Auftraggeberseite auch Werterhaltungsinteressen der Kapitalgeber zu berücksichtigen. Möglicherweise ist das Objekt zum Zeitpunkt des vorzeitigen Vertragsendes in seinem Wert gemindert, etwa weil der Betreiber seine Instandhaltungspflicht vernachlässigt hat. In aller Regel wird es jedoch einen beträchtlichen Wert repräsentieren, dessen ersatzloser „Verfall“ an den Auftraggeber außer Verhältnis steht zu seinem Sanktionsinteresse.

Den Banken eher vermittelbar ist das britische Konzept, das bei vorzeitigem Vertragsende eine Objektbewertung vorsieht. Die Kompensationszahlung des Auftraggebers orientiert sich am „Fair Value“, der auch die eingetretenen Wertverluste oder Schäden des Auftraggebers kompensationsmindernd berücksichtigt.

5.2.8 Zusammenfassung

Das Projektfinanzierungsmodell ist die komplexere Form einer ÖPP-Finanzierung. Es ist mit höheren Transaktionskosten verbunden und für kleinere Vorhaben unter 20 Mio. € daher kaum attraktiv. Projektfinanzierungen erfordern im Unterschied zu Forfaitierungen einen Eigenkapitalanteil von ca. 10 % an der Gesamtfinanzierung. Der Hauptvorteil aus Sicht der Stadt liegt im geringeren Risiko, das auch nach Baufertigstellung zu überwiegenden Teilen von Eigen- und Fremdkapitalgebern getragen wird. Dadurch entsteht einerseits ein höherer Leistungsanreiz für den privaten Partner, andererseits ein unabhängiges Kontrollbedürfnis der Banken, das auch im Interesse des kommunalen Auftraggebers liegt. Aufgrund der Risikoverlagerung zahlt der kommunale Auftraggeber nur das, was er an Leistungen auch erhält. Das Insolvenzrisiko des privaten Partners wird von den finanzierenden Banken getragen.

Der Hauptnachteil aus Auftraggebersicht liegt im höheren Finanzierungszins, dessen Kostenfolgen durch Einsparungen infolge höherer Leistungsanreize in der Regel nicht wettgemacht wird. Das Projektfinanzierungsmodell ist vorzugswürdig, wenn die Stadt aufgrund ihrer Risikoeinschätzung nicht bereit ist, das Risiko der Leistungsfähigkeit und Stabilität des privaten Partners nach Baufertigstellung allein zu tragen, sich neben dem Leistungspartner auch auf die unabhängigen Risikokontrolle der finanzierende Bank stützen möchte.

Der Schwerpunkt des Schulinvestitionsprogramms der Stadt Trier liegt vorrangig auf Unterhalts- und Sanierungsleistungen bei Bestandsgebäuden. Dies deutet auf eher überschaubare Risiken und geringere Komplexität, also Gesichtspunkte zugunsten einer Forfaitierungslösung. Andererseits stellt die Vielzahl der zu bewirtschaftenden Standorte und die zeitliche Dehnung der Maßnahmen hohe Anforderungen an Effizienz und Kalkulationssicherheit des privaten Partners. Die Vorteile hoher Leistungsanreize und einer Risikoverlagerung auf den Privaten sind daher nicht von der Hand zu weisen.

Im Fall der Realisierung lediglich der vordringlich eingestufteten Investitionen in der Größenordnung von etwa 20 Mio. € scheint eher das Forfaitierungsmodell vorzugswürdig. Diese Größenordnung entspricht ungefähr dem Mindestumfang, ab dem aus Sicht vieler Marktteilnehmer Projektfinanzierungen lohnend erscheinen. Es wäre zu befürchten, dass ein Vorhaben dieser Größe und Aufgabenstellung nur wenig Bieterinteresse für eine Projektfinanzierung hervorruft. Bei der größeren Variante eines Investitionsprogramms in der Größenordnung von etwa 40 Mio. € sehen wir keine Schwierigkeiten in dieser Hinsicht. Dort erschiene uns die Risikoverlagerung im Rahmen einer Projektfinanzierung sinnvoll und im Markt platzierbar.

6 Zweitnutzung und Wiederverwertung von Grundstücken und Gebäuden

Aufgrund demographischer Entwicklungen muss in vielen Kommunen mit langfristig rückläufigen Schülerzahlen gerechnet werden. Bereits gegenwärtig werden bisweilen Schulgebäude nicht mehr entsprechend ihrer Kapazität genutzt, kann es zu Leerstandskosten und Wirtschaftlichkeitseinbußen. Kommunen müssen daher Perspektiven ins Auge fassen, mittel- oder längerfristig Schulstandorte aufgeben zu müssen, Schulneubau- und Erweiterungsvorhaben nur noch für eine befristete Zeit planen zu können. Weitergehende Überlegungen fassen ins Auge, bei der Planung eines Neubausvorhabens Zweitnutzungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (z. B. für eine KITA, Wohnungen, Läden) und alternative Nachnutzungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen, sollte das Gebäude zukünftig nicht mehr oder nur noch in reduziertem Umfang für Schulzwecke benötigt werden.

In diesem Zusammenhang wird diskutiert, ÖPP zu nutzen, um zukunftsweisende Bau- und Nutzungskonzepte zu entwickeln, Risiken der Zweit- und Nachnutzung von Neubausvorhaben auf private Partner zu übertragen. Grundsätzlich ist dies denkbar, allerdings müssen Standortbedingungen, Planungsrecht und Größenordnung des Vorhabens Raum lassen für solche Konzepte. Auch können Zweitnut-

zungs- und Nachnutzungskonzepte in Zielkonflikt mit pädagogischen Anforderungen an Schulbauvorhaben geraten.

Auch unter Finanzierungsaspekten ist die Privatisierung des Nachnutzungsrisikos kein einfaches Thema. Das Risiko ist standortbedingt häufig nicht ausreichend kalkulierbar. Es gibt dafür im Schulbausektor, anders als im Verwaltungsbau, auch kaum praktische Beispiele und Erfahrungen. Für eine Privatisierung des Zweitnutzungsrisikos, also beispielsweise der Vermietung mit dem Schulgebäude zur wirtschaftlicheren Flächennutzung integrierter Wohnungen, ist demgegenüber leichter möglich.

Problem solcher Finanzierungskonzepte könnte sein, dass sie im Normalfall Eigentum des privaten Partners an Grundstücken und Gebäuden voraussetzen. Die Vorstellung, Schulgebäude in fremdem Eigentum auf Mietbasis zu nutzen, stößt bei Kommunen nicht selten auf deutliche Vorbehalte, möglicherweise auch auf rechtliche Hindernisse.

7 Mietmodell, Leasingmodell, Erwerbmodell

Die 3 genannten Modellvarianten setzen das Eigentum des privaten Auftragnehmers an den Grundstücken und Gebäuden voraus, auf die sich die Schulbaumaßnahme bezieht. Demgegenüber verlangt das Inhabermodell, auf das sich die vorherigen Ausführungen beziehen, keine privaten Eigentumsrechte.

7.1 Mietmodell

Der private Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden oder von ihm erworbenen Grundstück Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung eines Gebäudes, die er der Kommune zur Mietnutzung überlässt. Die Miethöhe kann, muss aber nicht auf Basis einer Vollamortisation der Baumaßnahme während der unkündbaren Grundmietzeit kalkuliert sein. Das Anschlussvermietungs- oder Wiederverwertungsrisiko nach Ende der Grundmietzeit liegt beim privaten Auftragnehmer. Der Kommune kann jedoch eine Ankaufsoption zum jeweiligen Verkehrswert des Objekts eingeräumt werden.

Vielfach wäre privates Eigentum an Schulgebäuden für den Schulträger nicht vorstellbar, vielleicht sogar rechtlich ausgeschlossen und überdies ein Hindernis für die Bezuschussung durch das Land. Hinzu kommt die Unsicherheit hinsichtlich alternativer Nutzungen für Schulgebäude und einer Bestimmung des Verkehrswertes im Falle einer Veräußerung. Das Mietmodell hat daher im Schulbaubereich bisher keine große praktische Bedeutung erlangt.

7.2 Leasingmodell

Die Ausgangssituation entspricht derjenigen beim Mietmodell. Anders als dort, wird Ankaufs- oder Verlängerungsoption der Kommune bei Ablauf der Grundmietzeit zum vorab fest kalkulierten Restwert bzw.

zu einer bestimmten Anschlussrate vereinbart. Die Kalkulation der Leasingraten zuzüglich Restwert basiert auf einer Vollamortisation der Gesamtinvestition während der Leasingperiode.

Beim Leasingmodell ist das Wiederverwertungsrisiko des privaten Auftragnehmers etwas geringer als beim Mietmodell. Dennoch spielt auch das Leasingmodell keine praktische Rolle im Schulbaubereich.

7.3 Erwerbermodell

Beim Erwerbermodell ist die Kommune verpflichtet, Grundstück und Gebäude bei Ablauf der Grundmietzeit zu übernehmen oder der Eigentumsübergang wird von vorneherein vereinbart und grundbuchrechtlich abgesichert. Statt Eigentum kann auch ein Erbbaurecht zugunsten des privaten Auftragnehmers begründet werden, das nach Ablauf der Mietzeit an die Kommune heimfällt. Die Mietraten werden auf Vollamortisationsbasis kalkuliert. Das Erwerbermodell hat somit Miet- oder Ratenkaufcharakter. Das Wiederverwertungsrisiko liegt bei der Kommune. Wegen des erforderlicher Eigentums- oder eigentumsähnlicher Rechte des privaten Partners hat es bisher keine große Verbreitung im Schulbau gefunden.

8 Abwägung der Finanzierungsalternativen für das Schulentwicklungskonzept Trier 2020+

Generelle Vor- und Nachteile der Eigenrealisierung mit öffentlichen Mitteln sind:

- + sehr niedrige Finanzierungsbedingungen
- + vertraute Vorgehensweise, umfangreiche Erfahrungen
- + konventionelle Beantragung von Fördermitteln
- + umfassende Kontrolle der Kommunalverwaltung während der Investitions- und der Nutzungsphase
- + geringere vertragliche Bindung
- + maximale Nutzung kommunaler Kapazitäten in der Bau- und Schulverwaltung
- + weniger komplexes Vergabeverfahren
- + Möglichkeit kleinteiliger Planung, z. B. unter Ausschreibungsaspekten
- + freihändige Vergabe der Finanzierung

- geringere Leistungs-, Innovations- und Effizianzanreize
- geringere Synergien zwischen Bau- und Betrieb
- kein integrierter Wettbewerb
- ÖPP-typische Einsparpotenziale werden nicht genutzt
- keine Verlagerung von Risiken, Gefahr von Kostenüberschreitungen

- Geringe Kostentransparenz und Kostenkontrolle
- keine Gesamtkostenbudgetierung
- Haushaltsrechtliche Kreditermächtigung erforderlich
- Keine Entlastung der kommunalen Bau- und Schulverwaltung
- Geringere Nutzung von privatem Know-How

Die Frage nach der optimalen Finanzierungslösung führt nach dem Ergebnis der vorausgegangenen Überlegungen weiter zur Frage nach dem Potenzial für Effizienzverbesserungen und der Bereitschaft der Stadt, dieses Potenzial konsequent zu erschließen, dem privaten Anbieter Gestaltungsspielräume bei Konzeption, Planung und Ausführung des Investitionsvorhabens einzuräumen. Es ist hier nicht der Raum, die Methodik darzustellen, über die solche Gestaltungsspielräume eröffnet werden. Als Stichworte seien genannt: Funktionale Ausschreibung, Output-Spezifikation, Lebenszyklusansatz.

Einige Ansatzpunkte für Effizienzverbesserungen im Bereich des Schulbaus sind im Folgenden stichwortartig aufgeführt:

- a) Konzentration von Standorten, Flächen und Gebäuden
 - Zusammenlegung mehrerer Standorte zur Optimierung von Betriebsgrößen und Bewirtschaftungskosten (was mit Real-schule plus und der Diskussion um die mögliche Einrichtung einer IGS stattfinden muss)
 - Aufgabe nicht mehr ausgelasteter Schulgebäude (bereits eingetretener oder zu erwartender Rückgang der Schülerzahlen an einzelnen Standorten)
 - Verlagerung von Standorten zur Verbesserung des Nutzungsangebots (Sporthalle, Kita, Mensa)
 - Konzentration zur effizienteren Nutzung vorhandener Flächenkapazitäten oder zur Gewinnung städtebaulich verwertbarer Flächen
- b) Umnutzung, Rückbau und Aussonderung ungeeigneter oder unwirtschaftlicher Schulgebäude
 - z. B. bei unter Denkmalschutz stehenden Gebäuden, die unter hohem Aufwand bewirtschaftet oder saniert werden müssen
 - z. B. ältere Gebäude, bei denen unter hohen Kosten Anforderungen des Brandschutzes, des Gesundheitsschutzes oder der Gebäudesicherheit erfüllt werden müssten.
- c) Modernisierung und Kostenoptimierung von Schulgebäuden
 - z. B. zur Senkung des Heizenergiebedarfs
 - z. B. zur Senkung der Reinigungs- und Instandhaltungskosten
- d) Konzentration der Gebäudebewirtschaftung
 - z. B. Zentralisierung von Reinigungs-, Wartungs-, Grünflächen- und Hausmeisterdiensten für mehrere Standorte

- z. B. Zentralisierung der Materialbeschaffung und des Einkaufs
- e) Nutzung funktionaler Synergien
- z. B. Nutzung von Schulgebäuden oder Gebäudekomplexen durch Schulen unterschiedlichen Typs
 - z. B. Schulgebäudenutzung für Angebote der Erwachsenenbildung
 - z. B. Integration komplementärer Nutzungen, z. B. im sportlichen und kulturellen Bereich (Vereinssport, Gesundheitssport, Kulturwerkstatt, Veranstaltungen/es ist bei der Umnutzung von Schulgebäuden in anderen, neuen öffentlichen Nutzungen jedoch darauf hinzuweisen, dass dann die Finanzierung ebenfalls durch die Stadt stattfindet und somit keine und dauerhafte Entlastung entsteht)
 - z. B. bauliche Integration von sozialen Einrichtungen, Stadtteilforen oder Wohnungen (es ist bei der Umnutzung von Schulgebäuden in eine andere Art von neuen öffentlichen Nutzungen jedoch darauf hinzuweisen, dass dann die Finanzierung ebenfalls durch die Stadt stattfindet und somit keine merkliche und dauerhafte Entlastung entsteht)

Das Schulentwicklungskonzept Trier 2020+ umfasst eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen bezogen auf insgesamt 43 Schulen. Geplant und zu planen sind Sanierungsmaßnahmen unterschiedlichen Umfangs, Neubauten, Um- und Erweiterungsbauten, angegliederte Sportanlagen mit verschiedener Nutzung, Heizungserneuerungen, Desinvestitionen usw. Hinzu kommen vielleicht Überlegungen, bestimmte Gebäudefunktionen an einzelnen Standorten zu konzentrieren, wie etwa die Energieversorgung, Mensen oder bestimmte Hausmeisterfunktionen, unter Umständen auch die Konzentration und Verlagerung ganzer Standorte und die Verwertung freiwerdender Flächen.

Die Vielzahl von Maßnahmen an vielen verschiedenen Standorten und die ein oder andere Option, Konzentrationseffekte nutzbar zu machen, sprechen für ein deutliches Optimierungspotenzial im Rahmen einer abgestimmten Gesamtplanung aller Maßnahmen. Die Umsetzung der Maßnahmen, möglicherweise in mehreren Phasen über einen längeren Zeitraum, erfordert einen hohen Grad an Koordination, Organisation und Kontrolle. Auch dies spricht für Optimierungspotenzial im Rahmen eines zusammengefassten Investitionsprogramms.

Die genannten Aspekte legen nahe, besondere Sorgfalt auf professionelle Konzeption, Koordination und Steuerung der Gesamtprojektierung zu verwenden, ferner auf hohe Kostentransparenz im Rahmen einer Gesamtbudgetierung.

Die Stadt kann sich in diesem Zusammenhang einer externen Projektsteuerung bedienen, im Rahmen einer ÖPP wäre die Projektsteuerung im Leistungspaket des Privaten enthalten. Vielleicht wäre ins Auge zu fassen, für das Investitionsprogramm eine selbständige Organisationseinheit zu schaffen, wie sie im Rahmen von ÖPP typisch ist.

Eine klarere Präferenz und Kostenabwägung kann nur eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erbringen. In diesem Zusammenhang ist auf den Leitfaden 4 der PPP-Schulstudie der PPP-Task Force des BMVBS hinzuweisen¹.

Die Finanzplanung ist Teil der Gesamtplanung. Allein unter dem Aspekt der Finanzierungskosten lässt sich keine Präferenz für die Eigenrealisierungs- oder ÖPP-Variante festlegen. Ein Gesamtinvestitionsprogramm Schulentwicklung Trier 2020+ erreicht die Größenordnung, die für ein ÖPP-Vorhaben Voraussetzung ist. Hinsichtlich der Zuschussgewährung ergeben sich keine unterschiedlichen Maßstäbe. Eventuelle Erlöse aus der Verwertung von städtischem Schulvermögen lassen sich in bei beiden Varianten zur Senkung der Kostenbelastung einsetzen. Ein nach Berücksichtigung aller Finanzierungsquellen verbleibender, die Kreditgrenzen des städtischen Haushalts übersteigender Mittelbedarf spräche für eine ÖPP, sofern deren Vorteilhaftigkeit im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu belegen ist. Allerdings führt auch eine ÖPP zu laufenden Belastungen, die im Rahmen des städtischen Verwaltungshaushalts abzudecken sein müssen.

9 Erforderliche Rahmenbedingungen und Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Eine Entscheidung der Stadt, Investitionsaufgaben umfassend auf einen privaten Partner zu übertragen, gibt Fragen der Wirtschaftlichkeit des Investitionsvorhabens den Vorrang vor anderen, etwa kommunal- oder schulpolitischen Gesichtspunkten. Diese Gesichtspunkte müssen daher als Rahmen vorgegeben werden, innerhalb dessen die betriebswirtschaftliche Optimierung sich bewegen kann. Wird z. B. der Erhalt eines Schulstandorts oder eines bestimmten Gebäudes für unverzichtbar erachtet, ist dies als Prämisse von den privaten Anbietern zu berücksichtigen, auch wenn eine Standortverlagerung wirtschaftlich vorteilhaft wäre. Natürlich sind die Prämissen des Auftrags mitbestimmend für die Preisgestaltung.

Sollte die Stadt grundsätzlich die Zusammenfassung der Investitions- und Unterhaltsmaßnahmen des Schulentwicklungskonzepts Trier 2020+ zu einem Gesamtprogramm sowie die Realisierung dieses Programms im Rahmen einer ÖPP in Erwägung ziehen, wäre vorrangig ein Standortkonzept zu entwickeln einschließlich der Vorgaben für die Nutzungsanforderungen an den einzelnen Standorten. Im Zusammenhang damit ist zu untersuchen, welche Flächen und Gebäude gegebenenfalls für eine Veräußerung zur Verfügung stehen. Die entsprechenden Verkehrswerte sind zu taxieren. Erste Ansatzpunkte hiervon wurden in den Entwurf „Standortkonzept Schulen Trier 2020+“ in drei Varianten aufgezeigt (Variante 1: keine Schließung; Variante 2: Schließung von 4-5 Schulen; Variante 3 Schließung von 9 Schulen), die in der

Im Weiteren ist die Dimensionierung des Programms zu entwerfen und eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzustellen, um

¹ <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Bauwirtschaft/Public-Private-Partnership-PPP-,1521.998755/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm>

die Kosten einer Eigenrealisierung den voraussichtlichen Kosten einer ÖPP gegenüberzustellen. Die Beauftragung eines für diese Untersuchungen ausgewiesenen Beraters ist sehr zu empfehlen.