

WER ARM IST, SOLLTE HEBBELS FABEL VOM HUFNAGEL IM KOPF HABEN

Nichts tun wird auf Dauer am teuersten

Schulsanierung mit PPP-Konstruktion auch für verschuldete Kommunen eine Alternative

„Hurra, die Schule brennt – Komödienstoff in den 60-igern, Tragödie im Jahr 2004“ – Unter dieser Überschrift stellten wir in der Aprilausgabe 2004 von Kommunalpolitische Blätter/FORUM NEUE LÄNDER (vgl. S. 44ff) eines der ersten funktionsfähigen PPP-Modelle zur Schulsanierung in Deutschland vor. Dieses Projekt im Landkreis Offenbach, federführend betreut vom Berliner Consulter BBD (aus dem Unternehmen ging Anfang Januar 2005 die Stobbe Nymoer & Partner consult – SNP consult hervor), befindet sich zwischenzeitlich in der Realisierungsphase.

Trotz hoffnungsvoller Projekte in Offenbach und anderswo: Für viele Schulgebäude in deutschen Landen besteht nach wie vor ein riesiger Sanierungsbedarf.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) hat in einer Marktstudie ermittelt, dass im kommunalen Hochbau im Zeitraum 2000 bis 2009 insgesamt 145,4 Mrd. Euro für Sanierungen aufgewendet werden müssten. Die Schulen (Sanierung und Neubau) beanspruchen davon mit rund 53 Prozent den Löwenanteil, gewaltige 77 Mrd. Euro.

Dass es zwischen Schulen in miserablen Bauzustand und dem deutschen Mittelmaß in der Bildung einen Zusammenhang gibt, ist unstrittig. Es muss also investiert werden. Die kommunalen Haushalte sind aber nicht in der Lage, die benötigten Mittel auch nur annähernd aufzubringen.

Zur Auflösung des Investitionsstaus berät Stobbe Nymoer & Partner consult (SNP consult) Kommunen bei der Bildung von Public Private Partnership (PPP) im kommunalen Hochbau. Gegenstand bei solchen Partnerschaften ist das Ausgliedern von Bau, Sanierung und Betrieb der Gebäude über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Kurz gesagt geht es dabei um folgendes Prinzip: Der private Partner übernimmt die Vorfinanzierung der Baukosten und ist über den gesamten

Lebenszyklus auch für den Betrieb des Gebäudes verantwortlich. Der kommunale Auftraggeber refinanziert die Investition und trägt die Aufwände für Betrieb und Unterhaltung. In dieser Konstruktion stecken für die Kommune Einspareffekte, im Regelfall zwischen 10 und 20 Prozent, die sich vor allem aus der Gesamtverantwortung des privaten Partners nicht nur für ein professionelles Gebäudemanagement, sondern eben auch für den Bau und die Sanierung der zu bewirtschaftenden Gebäude ergeben.

Dieser finanzielle Vorteil für die Kommune muss in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich nachgewiesen werden. Auf der einen Seite steht dort die Belastung, welche die Gebietskörperschaft tragen müsste, wenn sie Bau und Betrieb in eigener Regie übernimmt. Auf der anderen Seite finden sich die Zahlungen, die Jahr für Jahr in der gesamten Vertragslaufzeit an den privaten Partner geleistet werden müssen. Der gerade beschriebene Einspareffekt des PPP-Modells wird ergänzt durch die Auf-

hebung des Investitionsstaus. Der private Partner geht quasi in Vorkasse, die Refinanzierung erfolgt sukzessive im Regelfall aus dem Haushalt. Diese kreditähnliche Konstruktion ist allerdings auch der Hauptgrund dafür, dass Kommunalaufsichtsbehörden der Länder zu entsprechenden PPP-Projekten Bedenken anmelden. Im Landkreis Offenbach wird das PPP-Modell nach gründlicher Prüfung inzwischen jedoch umgesetzt.

„Mannheimer Modell“ ist ein „Public Public Partnership“

In modifizierter Form findet diese Konstruktion in der Stadt Mannheim für die Sanierung von sieben Schulen und einem Kinderhaus Anwendung. Auch hier hat SNP consult den Hut auf. Anfang Januar 2005 haben die Berliner Berater mit der Arbeit am Projekt begonnen. Dass der Mannheimer Gemeinderat schon sieben Monate später, am 26. Juli 2005, den Beschluss zur Re-



Diskussion über das Magdeburger PPP-Modell im Beratungsraum von SNP consult in Berlin. Von links nach rechts: Juliane Hauskrecht, Tobias Georgi, Dr. Håvard Nymoer, alle SNP.

alisierung fasste, ist für ein kommunales Vorhaben mit seinen sehr komplexen Kommunikations- und Entscheidungsprozessen rekordverdächtig. Lobende Worte für die Professionalität von *SNP consult* denn auch von Mannheims Bürgermeister Christian Specht. In Mannheim wird der private Part von einer Tochter der städtischen Wohnungsbaugesellschaft übernommen, so dass man streng genommen von einem Public Public Partnership sprechen müsste.

Juliane Hauskrech, Partnerin und Tobias Georgi, Berater bei *SNP consult*, beide spezialisiert auf PPP-Projekte, erläutern zum „Mannheimer Modell“ weitere Details. Dort habe man ein Einsparpotenzial von 9 Prozent nachgewiesen. Die Tochter der Wohnungsbaugesellschaft verfüge über fachliche Kompetenzen wie ein vergleichbares privates Unternehmen. Positiv werde in Mannheim bewertet, dass die Aufträge für die Bauleistungen an die in der Region ansässige Privatwirtschaft vergeben werden.

Konzept auch für Magdeburg

In der Landeshauptstadt Magdeburg sind die *SNP*-Spezialisten für PPP-Schulsanierung seit dem 1. Januar 2005 im Auftrag der Kommunalverwaltung damit befasst, Möglichkeiten für die komplexe Sanierung von 20 Schulen auszuloten. Die Eigenerledigung durch die Stadt ist aus finanziellen Gründen ausgeschlossen. Auch in Magdeburg wäre die Alternative eine PPP-Konstruktion. Die Berater von *SNP consult* haben zunächst die in Frage kommenden Liegenschaften aufgenommen, den Investitionsbedarf ermittelt und eine detaillierte Übersicht über die laufenden Betriebskosten erstellt. Diese Daten waren auch für den folgenden Wirtschaftlichkeitsvergleich vonnöten, bei dem der Aufwand für eine Eigenerledigung mit der PPP-Variante verglichen wurde. Die Fachleute des Berliner Consulters konnten einen Kostenvorteil vom 8 bis 11 Prozent für das PPP-Modell nachweisen. Die Einsparungen ergeben sich nicht zuletzt durch den komplexen Sanierungsansatz. Einzelmaßnahmen wären in Summe deutlich teurer.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich hat den Magdeburger Stadtrat am 11. Juli pas-

siert. Die zuständige Kommunalaufsicht fordert jedoch ergänzende Daten. Für einen Zeitraum von 20 Jahren soll eine Nullvariante analysiert werden: Was würde passieren, wenn nicht saniert, sondern nur Havarien beseitigt würden? Jeder, der erstens die Bausubstanz der betroffenen Magdeburger Schulen, und zweitens die berühmte Fabel von Friedrich Hebbel vom Hufnagel kennt (in Kurzfassung: Weil der Besitzer den Aufwand sparen will, den fehlenden Hufnagel bei seinem Pferd zu ersetzen, verliert das Tier das Eisen, stürzt und verendet), weiß bereits jetzt, was bei dieser aufwändigen Berechnung herauskommen wird. Jene Wahrheit, die man gerade im Osten Deutschlands aus DDR-Zeiten bestens kennt: Wer arm ist, lebt auf Dauer besonders teuer!

Das Dilemma der Kommunalaufsicht ist indes nachzuvollziehen. Nur wenige Kommunen in Sachsen-Anhalt verfügen über einen genehmigten Haushalt, viele Städte sind überschuldet. Es ist deshalb sogar geboten, genau hinzuschauen, wenn private Dritte in Vorleistungen gehen und die Refinanzierung aus Haushaltsmitteln erfolgt. Allerdings darf ein solcher Vorgang nicht mit einem klassischen Kommunalkredit verglichen werden. Denn erstens ist die Refinanzierung seriös gerechnet, zweitens müsste die Kommune in jedem Fall Aufwändungen für Betrieb und Instandhaltung tätigen und drittens führt die Vorfinanzierung durch den privaten Partner zu einer nachhaltigen Haushaltsentlastung.

In Sachsen-Anhalt gibt es derzeit für drei kommunale Gebietskörperschaften – die Städte Magdeburg und Halle und den Landkreis Anhalt-Zerbst – PPP-Schulsanierungskonzepte. Alle stehen auf dem Prüfstand der Kommunalaufsicht.

Dr. Håvard Nymoer, Partner von *SNP consult*, sieht das grundsätzliche Erfordernis, die Anwendung von PPP-Modellen speziell für die Schulsanierung in verschuldeten Kommunen neu zu bewerten. „Der gesunde Menschenverstand, alle Analysen und Expertisen sagen uns, dass wir die Zukunft des Standortes Deutschland ernsthaft gefährden, wenn wir nicht die dringend notwendigen Investitionen in unser Bildungs-

system tätigen. Der dazu notwendige Finanzbedarf wird auf Dauer nachweislich geringer, wenn die Sanierung und der Neubau von Schulen im Rahmen von Public Private Partnerships erfolgt. Diese beiden Prämissen müssen beachtet werden, wenn über PPP im Schulbereich diskutiert und entschieden wird“, argumentiert Dr. Nymoer.

„PPP mindert unsere Kostenbelastung“

In Magdeburg herrscht der klare politische Wille, das von *SNP consult* entwickelte PPP-Konzept zur Schulsanierung auch praktisch umzusetzen. Wir sprachen darüber mit Jens Krüger, Leiter des Sport- und Schulverwaltungsamtes der Landeshauptstadt.



Jens Krüger, Leiter des Magdeburger Sport- und Schulverwaltungsamtes

Forum neue Länder:

In Magdeburg gibt es einen großen Sanierungsbedarf bei den Schulgebäuden. Können Sie kurz erläutern um welche Dimensionen es geht?

Krüger:

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat im Jahr 2004 einen Schulentwicklungsplan für den Zeitraum bis 2009 verabschiedet. Bis zu diesem Zeitpunkt wird sich die Zahl der Schulen von jetzt 90 auf 66 – inklusive Sporthallen und Sportplätzen – re-

Bildung von Public Private Partnerships - Schulen

Projekt-Steckbrief für das Magdeburger PPP-Modell

PPP-Paket	• 20 Schulen inklusive Sporthallen
Gebäudenutzung	• Schulen, Sporthallen, Hortgebäude
Gebäudetypen	• 30 Gebäude, davon 17 denkmalgeschützte Altbauten und 6 Gebäude vom Typ Erfurt plus 20 Sporthallen
Nettogeschossfläche in m²	• 30 Gebäude: 102.979 m ² NGF • 20 Sporthallen: 13.308 m ² NGF
Leistungs-umfang	• Sanierung, Rückbaumaßnahmen, Erweiterungen, Neubauten • Bewirtschaftung der Gebäude und Schulbauten • Finanzierung
Laufzeit	• 20 Jahre (alternativ 30 Jahre) • Bestandsfähigkeit des Pakets
Projektvolumen	• Annahme: ca. 80 - 90 Mio. EUR für Sanierungsmaßnahmen

➔ **Projektstatus: Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsvergleich**



Projekt-Steckbrief für das Magdeburger PPP-Modell

duzieren. Aktuell geht es um die komplexe Sanierung von 20 Anlagen. Wir gehen davon aus, dass je Schule durchschnittlich 3,5 Millionen Euro benötigt werden.

Forum neue Länder:

Gibt es ein Konzept, das die erforderlichen Maßnahmen auch unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung zeitlich und finanziell definiert?

Krüger:

Unsere Planungen basieren in erster Linie auf der demographischen Entwicklung. Für alle neuen Länder ist ein noch nie da gewesener Geburtenrückgang zu konstatieren. In Magdeburg beläuft er sich auf 60 Prozent. Die konzeptionelle Aufgabe bestand also darin, für die sinkenden Schülerzahlen ein adäquates Schulnetz zu planen. Dazu mussten eine ganze Reihe von Erfordernissen berücksichtigt und planerisch optimiert werden. So ging es um Stabilität, um Zukunftsfähigkeit und um die angemessene Berücksichtigung der einzelnen Schulformen. Aus dem drastischen Rückgang der Schülerzahlen ergibt sich die Notwendigkeit, 24 Schulen zu schließen. In einem umfassenden Sanierungskonzept hätten die auf Sicht nicht mehr gebrauchten Gebäu-

de eine wichtige Funktion als Ausweichobjekte. In leer gezogenen Gebäuden baut es sich schneller, wir müssten keine Ersatzräume anmieten und alles zusammen erhöht das Tempo und senkt die Kosten.

Einsparpotenzial von bis zu 11 Prozent

Forum neue Länder:

Nach unserem Kenntnisstand ist die Finanzierung der dringend notwendigen Sanierungen aus dem Verwaltungshaushalt nicht darstellbar. Deshalb wurden für Magdeburg Konzepte entwickelt, die erforderlichen Baumaßnahmen über ein PPP-Modell zu realisieren, das für einen längeren Zeitraum, den so genannten Lebenszyklus, angelegt ist. Warum PPP?

Krüger:

Wir müssen sehr viel investieren, haben dafür aber kaum finanzielle Spielräume. PPP-Modelle sind unstrittig geeignet, die Kostenbelastung zu reduzieren. Wir haben zunächst einmal für 20 Schulen rechnen lassen, welche Vorteile sich aus einem Public-Private-Partnership ergeben. Prämisse war, dass die Schulen im städtischen Eigentum verbleiben, während die Sanierung, Finanzierung und Betreuung durch eine Gesellschaft erfolgen könnte.

Forum neue Länder:

Das PPP-Konzept wurde unter maßgeblicher Mitwirkung des Berliner Consultants SNP consult entwickelt. Was prädestiniert dieses Unternehmen, gerade an PPP-Lösungen für Schulen mitzuwirken?

Krüger:

Wir haben im Jahr 2004 eine Ausschreibung mit dem Ziel durchgeführt, einen Berater für die Phasen I und II unseres PPP-Modells zu finden. Alle in die engere Wahl genommenen Bewerber konnten eine große Zahl an Referenzen vorweisen. Die Auswahl war demzufolge nicht leicht. Das Rennen machte am Ende die BBD, seit 1. Januar 2005 firmierend als Stobbe Nymoen & Partner consult. Das Unternehmen hatte noch unter dem Namen BBD federführend das in Deutschland wohl bekannteste PPP-Konzept für die komplexe Schulsanierung im Landkreis Offenbach entwickelt, das unter starker öffentlicher Beachtung seit einiger Zeit erfolgreich realisiert wird.

Forum neue Länder:

Sie sind PPP-Bauftragter für die Schul- und Sportbauten der Stadt Magdeburg. Bereits 1992 wurden die Reinigungsleistungen privatisiert. Für die Heizung gibt es ein Outsourcingkonzept mit den Stadtwerken. Können die gerade erwähnten Privatisierungen und das Outsourcing in Ihr aktuelles PPP-Modell integriert werden?

Krüger:

Das war sogar eine Vorgabe. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung hat unter Berücksichtigung der von Ihnen genannten Maßnahmen bei Heizung und Reinigung ein Einsparpotenzial von ca. 7 bis 11 Prozent ergeben.

Schulterschluss notwendig

Forum neue Länder:

Zur Sanierung maroder Schulbauten gibt es bautechnisch keine Alternative. Auch keine politische, denn für ausnahmslos alle Parteien hat Bildung die allerhöchste Priorität. Praktisch aber sind die kommunalen Kassen leer und die meisten Kommunen hoch verschuldet. Die Aufsichtsbehörden haben im

Grundsatz Recht, wenn sie weiteren Kreditaufnahmen ihre Zustimmung verweigern. Das hat zur Folge: Erstens, wer nicht rechtzeitig saniert, steht am Ende vor dem „Scherbenhaufen“: Dann geht nur noch Abriss/Neubau, und das ist nachweislich viel teurer als rechtzeitige Sanierung.

Und zweitens bedeutet der Verzicht auf eine Sanierung im Rahmen eines PPP-Modells nach übereinstimmender Bewertung durch die Fachleute auch, dass die Kommune auf dauerhafte Effekte einer Haushaltsentlastung durch geringere Betriebs- und Instandhaltungskosten verzichten muss. In der DDR haben wir schmerzhaft die Folgen des Prinzips, „wer arm ist, lebt auf Dauer besonders teuer“ erlebt. Dazu muss es doch heute gerade in Ostdeutschland eine Alternative geben. Wie könnte diese aus Ihrer Sicht lauten?

Krüger:

Auch wenn wir unter starkem Handlungsdruck stehen, sind wir uns einig, dass auch der beste Zweck nicht die Mittel heiligt. Wir

werden selbstverständlich nicht gegen geltendes Recht verstoßen. Ich möchte aber anmerken, dass die Richtlinie der Bundesregierung zu PPP bereits seit Oktober 2003 in Kraft ist. Es war also genügend Zeit, sich auch über deren Umsetzung zu verständigen. Dazu gehört, dass kreative PPP-Konstruktionen gerade für die Schulsanierung, die uns besonders am Herzen liegen muss, durch die Landesbehörden zur Kenntnis genommen und neu bewertet werden. Unser Magdeburger Modell wird derzeit von der Kommunalaufsicht geprüft. Wir wurden aufgefordert, über eine so genannte Nullvariante nachzuweisen, dass weiteres Notfall-Flickwerk an unseren Schulen am Ende teurer ist und wird als die Alternativen Eigenerledigung oder PPP.

Diese Analyse ist sehr aufwändig und zu fragen ist schon, ob dieses Geld nicht in Baumaßnahmen besser angelegt wäre. Die Bewilligungsbehörden verfügen bei der Genehmigung von PPP-Projekten über Ermessensspielräume. Diese sollten genutzt werden. Ich gehe davon aus, dass sich die

Kommunalaufsicht auch über die Landesgrenzen hinaus informieren wird. Projekte wie z. B. das bereits erwähnte in Offenbach wurden durch die zuständigen Behörden mit positivem Ergebnis auf Herz und Nieren geprüft. Das könnte bei der Entscheidungsfindung in Sachsen-Anhalt sicher mit berücksichtigt werden.

Forum neue Länder:

Bei der Bewertung von PPP-Konzepten sind das Finanzministerium und die Kommunalaufsicht des Landes Sachsen-Anhalt unterschiedlicher Auffassung. Haben Sie eine Idee, wie man im Interesse unserer Schüler und des Standortes Ostdeutschland in Gänze die „Kuh vom Eis“ bekommt.

Krüger:

Ich wäre sehr dafür, dass alle, die mit PPP-Projekten zur Schulsanierung in Sachsen-Anhalt derzeit befasst sind, also die Kommunen und die zuständigen Landesbehörden, den längst überfälligen Schulterchluss vollziehen.

Wer Wasser
richtig behandeln
will, braucht die
richtige Technik.



Ihr Wassermanagement können Sie vertrauensvoll in die Hände von Veolia Water legen. Als international führender Dienstleister der Wasserwirtschaft bieten wir die Technologie, den Service und das Know-how, um mit Wasser effizient umzugehen. Über 450 Kommunen und Unternehmen in Deutschland vertrauen auf die Kompetenz unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie auf das Know-how unserer Unternehmensgruppe. Wir garantieren Qualität.

Veolia Water Deutschland GmbH · Tel.: 030 209211-30 · www.veoliawater.de

