

| | | | |
|---------------------------|--|---------|------------|
| Sitzung | Gemeinderat - öffentlich - 30.04.2019 | | |
| Beratungspunkt | Neubau und Betrieb Realschule / Handlungsoptionen | | |
| Anlagen | 3 | | |
| Kontierung | | | |
| vorangegangene Beratungen | Vorlage Nr. | Sitzung | Datum |
| | 4-148/13 | TA-Ö | 04.02.2013 |
| | 4-108/14 | TA-Ö | 23.09.2014 |
| | 4-023/15 | TA-Ö | 14.04.2015 |
| | 4-043/15 | TA-Ö | 09.06.2015 |
| | 4-057/15 | GR-Ö | 16.06.2015 |
| | 4-002/16 | GR-Ö | 23.02.2016 |
| | 4-009/16 | GR-Ö | 23.02.2016 |
| | 4-081/16 | GR-Ö | 26.07.2016 |
| | 4-095/16 | GR-Ö | 11.10.2016 |
| | 4-108/18 | GR-Ö | 24.07.2018 |
| | 4-025/19 | GR-Ö | 26.03.2019 |
| | 4-026/19 | GR-Ö | 26.03.2019 |

Erläuterungen:

Mit dem Vorhaben des Neubaus und des Betriebs der Realschule im Konversionsareal steht die Stadt Donaueschingen vor einem ihrer größten Investitionsvorhaben in Bezug auf die Planung, den Bau und auch in Bezug auf die Finanzierung der Maßnahme. Die Verwaltung möchte deshalb zwei mögliche grundsätzliche Handlungsoptionen darstellen, die geeignet wären der Herausforderung zu begegnen.

Bislang meinte die Verwaltung die Tendenz im Gemeinderat zu erkennen, dass die Realschule von den Akteuren Stadt und/oder der Konversions- und Entwicklungsgesellschaft gebaut und betrieben werden sollte. Aus diesem Grund sind Optionen mit anderen Akteuren nicht in Betracht gezogen worden. Dementsprechend können mögliche Optionen wie folgt benannt werden:

- I. Die Stadt plant, baut und betreibt die Realschule.
- II. Die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft baut und betreibt die Realschule nach den Plänen der Stadt. Die Stadt mietet die Realschule von der KEG. Der komplette Sachverhalt würde vertraglich geregelt.

Für die Verwaltung ist wichtig zu erfahren, welcher Option der Gemeinderat näher treten möchte, da eine Realisierung der Maßnahme zeitnah ansteht. Eine Auftragsvergabe an Architekten könnte bereits im Februar 2020 erfolgen, sodass ab diesem Zeitpunkt die Fachplanungsleistungen ausgeschrieben werden. Die KEG würde zum 30.06.2020 Eigentümer der für die Realschule vorgesehenen Flächen. Baubeginn wäre dann in 2021.

Allgemeine Erläuterung zu Handlungsoption II

Da die Konversions- und Entwicklungsgesellschaft als GmbH ein privatrechtliches Unternehmen ist und es beim Bau und dem Betrieb der Realschule um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht, entspräche das Verhältnis zwischen Stadt und der Konversions- und Entwicklungsgesellschaft einer ÖPP (Öffentlich-Private Partnerschaft).

Als Öffentlich-Private Partnerschaften bezeichnet man die langfristig, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Hierbei werden die erforderlichen Ressourcen wie beispielsweise Know-how, Betriebsmittel, Kapital und Personal in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang (Projekt) eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner kostenoptimal verteilt.

ÖPP wird im kommunalen Bereich bei der Realisierung von konkreten Neubau-, Erweiterungs- oder Sanierungsmaßnahmen eingesetzt.

In diesem Bereich übernimmt der private Partner zumeist die komplette Bereitstellung eines Immobilienobjekts und gewährleistet darüber hinaus dessen Betrieb.

Es handelt sich hierbei um eine „Beschaffungsvariante“ und nicht um eine Finanzierungsvariante. Es wird von solchen Kommunen genutzt, die ansonsten nicht in der Lage sind entsprechende Projekte zu realisieren.

Die Grundstruktur ähnelt dem des gewöhnlichen Leasings. Ca. 80 – 90% der Kosten müssen auf jeden Fall von der Stadt erbracht werden. Laut Prognosen werden die Einsparungen über die günstigere Umsetzung des Baus und über die Ausübung des Facility Managements durch den Vertragspartner erzielt. Je nach Volumen des Projektes werden so 10 - 20% Einsparungen erwartet. Für die Stadt fallen die Ausgaben verteilt auf einen längeren Zeitraum an.

Voraussetzung für die Umsetzung eines ÖPP ist eine Machbarkeitsstudie (dies sind Vorkosten, welche geleistet werden müssen, um festzustellen, ob das Projekt über ÖPP überhaupt realisierbar ist). Diese Art der Finanzierungen wird erst für Maßnahmen ab einem Volumen von 10 – 20 Mio. Euro empfohlen.

Öffentlich-Private Partnerschaften als Alternative zu konventioneller Beschaffung von Infrastruktur bergen Chancen und Risiken. Chancen, weil ÖPP dazu beitragen können, unrentable öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu vermeiden, und weil die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners eine wirtschaftlichere Bereitstellung von Infrastruktur begünstigen. Risiken, weil diese Kostenminimierungsanreize zugleich zu einer geringeren Qualität der Infrastruktur führen können, weil zudem höhere Transaktionskosten in ÖPP entstehen und schließlich, weil ÖPP dazu missbraucht werden können, an Infrastruktur gekoppelte Finanzierungslasten in die Zukunft zu verschieben, ohne diese Lasten heute als öffentliche Schulden ausweisen zu müssen¹.

¹ <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-Chancen-Risiken-Oeffentlicher-Privater-Partnerschaften.html>

Allgemeine Einschätzung der Tauglichkeit von ÖPP in Bezug auf Bildungseinrichtungen

ÖPP-Modelle können vielfältig ausgestaltet werden, da das Verhältnis zwischen privatem Investor und der öffentlichen Hand detailliert vertraglich geregelt würde. Als Anlage 2 ist das Fazit eines Gutachtens des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen beigefügt, das sich den Chancen und Risiken der Öffentlich-Privaten Partnerschaften widmet. Der komplette Bericht ist unter

http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestell_service/2016-09-22-chancen-und-risiken-oeffentlich-privater-partnerschaften.pdf?__blob=publicationFile&v=1 einsehbar oder herunterladbar.

Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass Infrastrukturprojekte konventionell realisiert werden sollten, wenn die Qualität der Leistung während der Betriebsphase nicht gut kontrahierbar sei. Das wäre insbesondere bei Bildungseinrichtungen der Fall, weil sich die Leistungen von Bildungseinrichtungen vertraglich nicht gut spezifizieren ließen. Dann würde die Gefahr bestehen, dass sich die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners nachteilig auf die Qualität der Leistungen auswirkten.

Konkrete Tauglichkeit von ÖPP in Bezug auf die Stadt und die KEG GmbH

Die **Vorteile bzw. Chancen** von ÖPP in Zusammenarbeit mit dem Privaten sind:

- Schnellere Realisierung
- Höhere Effizienz
- Leistung aus einer Hand
- Langfristige Leistungs- und Planungssicherheit
- Wirtschaftlichkeit des Projektes
- Synergieeffekte

Alle diese Punkte wären bei einer Realisierung der Maßnahme durch die KEG **nicht** oder genauso gut gegeben, wenn die Stadt Bau und Betrieb in Bezug auf die Maßnahme umsetzte.

Die KEG nutzt die städtischen Verwaltungsstrukturen und das städtische Personal. Die KEG hat damit keine anderen Mittel und auch keinen anderen Erfahrungshorizont als das bei der Stadtverwaltung der Fall wäre. Es gibt damit nicht ein besonderes Know-how, das der private Partner mitbrächte.

Die KEG hat die gleichen gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Ausschreibungen anzuwenden wie die Stadt. Eine erleichterte oder eine schnellere Realisierung der Maßnahme ist daher u.a. daraus nicht ableitbar.

Als **Nachteile und Risiken** von ÖPP sind folgende Punkte gegeben:

- Höherer Anbahnungs- und Vorbereitungsaufwand
- Geringere Einflussmöglichkeiten
Entscheidungsbefugnisse bei der laufenden Verwaltung werden aus der Hand gegeben (Reinigung, Wartung, Personal, Zustand des Gebäudes).

- Mögliche Insolvenz des Partners
- Gefahr, dass der finanzielle Vorteil ausbleibt.

Für die üblicherweise 20-jährige Zusammenarbeit mit dem Privaten müssen umfangreiche Verträge abgefasst werden, die explizit den Bau und den Betrieb der Bildungseinrichtung regeln. Es werden zu Beginn Vorgaben gemacht, die für die nächsten 20 Jahre gelten. Es muss bestimmt werden wie und was gebaut würde. Darüber hinaus muss bestimmt werden wie die Schule in Bezug auf die Unterhaltung und die Bewirtschaftung durch Reinigungsfirmen und den Hausmeister betrieben würde.

Daraus ergibt sich ein hoher Flexibilitätsverlust. Die langen Vertragslaufzeiten und die damit einhergehende langfristige Abhängigkeit vom privaten Partner sowie die strikten Festlegungen im Vorfeld, die Änderungswünsche während der Vertragslaufzeit kaum noch zulassen, sind Kennzeichen mangelnder Flexibilität und Einflussmöglichkeit.

All die nachteiligen Punkte wären bei einer Realisierung durch die KEG nicht gegeben bzw. im gleichen Maße gegeben, wenn die Stadt die Realschule baute und betreiben würde.

Die Verwaltung kann aus den üblicherweise genannten Vor- und Nachteilen von ÖPP keine Gründe erkennen, die Realschule durch die KEG bauen und betreiben zu lassen.

Möglicherweise gibt es andere, weitere Gründe, die für einen Bau und Betrieb durch die KEG sprechen, die sich nicht aus ÖPP ergeben:

- **Darstellung der Finanzierung im Rahmen der Rechnungslegung**

Würde die KEG die Realschule bauen, wären in der Buchhaltung der GmbH die Baukosten und deren Finanzierung, möglicherweise die erforderlichen Kredite, darzustellen. Die Finanzierungslasten würde die KEG an die Stadt in Form von Mietforderungen weitergeben.

In der Folge wäre die Baufinanzierung der Realschule im Kernhaushalt der Stadt nicht darzustellen. Allerdings müssten die Finanzierungslasten sehr wohl dargestellt werden. In der Qualität sind die Mietzahlungen für die Realschule genauso belastend wie Zinszahlungen für Kredite. Man müsste für dieses Konstrukt im Zweifel genauso eine Genehmigung beim Regierungspräsidium erwirken wie für Kredite. Davon abgesehen müssten Risiken, auch Übernahmerisiken für das Ende einer 20-jährigen ÖPP, im Jahresabschluss der Stadt dargestellt werden.

- **Finanzierung**

Die KEG kann regelmäßig die Kommunalkreditkonditionen **nicht** nutzen. Das bedeutet, dass sich die Stadt günstiger finanzieren kann.

Vorhandene Eigenmittel der Stadt können nicht zinsmindernd genutzt werden. Das an den Privaten zu leistende Entgelt enthält volle Zinsbelastung aufgrund einer Vollfinanzierung.

Die KEG würde verbindlich keine Schulbauförderung für den Bau der Realschule erhalten (Anlage 2, Schreiben RP). Hier ginge es um bis zu 3 Mio. €, also 10 % der Bausumme. Das ist genau die Prozenzhürde, die als Einsparpotential über ÖPP durch einen Dritten erreicht werden könnte.

Zudem sollte erwähnt werden, dass die Landesregierung ganz bewusst die Schulbauförderung nicht an private Dritte gibt, weil ein Kostenrisiko gefürchtet wird und notwendige Einflussmöglichkeiten fehlen würden.

- **Steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, Einsparpotentiale:**

Die Stadt Donaueschingen hat explizit in Bezug auf die Handlungsoptionen I und II ein Gutachten bei der Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft LFK mbH in Auftrag gegeben, welches aus (Anlage 3) ersichtlich ist. Das Gutachten kommt eindeutig zum Ergebnis, dass es aus steuerlicher Sicht nachteilig wäre, wenn die Handlungsoption II umgesetzt würde.

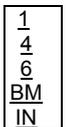
Zu diesem Punkt wird ein Vertreter von LFK in der Sitzung anwesend sein, um den Sachverhalt und das Ergebnis des Gutachtens darzustellen.

Die Verwaltung empfiehlt aufgrund der genannten Gründe die Umsetzung der Handlungsoption I.



Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat beschließt den Bau und Betrieb der Realschule über Handlungsoption I zu realisieren.



Beratung: