



Deutscher Kämmerertag am 29. September in Hamburg

Bericht zur Untersuchung der Auswirkungen von unterschiedlich umfangreichen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an Kommunalen Gebäuden

Hamburg, 29. September 2011

Klaus Dohmen, PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

PPP-Task Force NRW begleitet ÖPP-Pilotprojekte



PPP-Task Force NRW begleitet ÖPP-Pilotprojekte

- **Entscheidung der Kommune, dass etwas gemacht wird, war gefallen. Prüfung von Realisierungsalternativen. Was ist wirtschaftlicher?**
 - Eigenrealisierung oder ÖPP-Projekt?
 - Problemstellung:
Kommune müsste eigentlich sanieren, kann bzw. darf aber nur reparieren.
- **Wirtschaftliche Betrachtung ist für alle Kommunen maßgeblich, nicht nur für die in der Haushaltssicherung.**
 - § 75 GO NRW: Die Haushaltswirtschaft ist wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen.



PPP-Task Force NRW und NRW.BANK greifen das Thema auf

- Untersuchung wirtschaftlicher Auswirkungen von langfristig unterlassenen Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen bei kommunalen Immobilien.
- Team aus 4 Beratungsgesellschaften beauftragt, mit Know-how in verschiedenen Aufgabenfeldern



1. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
2. Lebenszyklusprognose im Facility Management
3. Projekterfahrungen bei kommunalen Immobilien
4. Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF)

- Aufgabenstellung:
Anhand von konkreten Objekten aus den Sektoren „Schulen“ und „Verwaltungsgebäuden“ feststellen, inwieweit es im Zeitrahmen von 25 Jahren wirtschaftlicher ist, Maßnahmen in Eigenrealisierung oder als ÖPP-Projekt durchzuführen oder sie zu unterlassen.



Beispiele kommunaler Handlungsoptionen

Projekt zur Analyse der Wirtschaftlichkeit im NKF, in dem die Beispiele von Handlungsoptionen der Kommunen untersucht werden:

Betrachtungszeitraum: Lebenszyklus (25 Jahre)

- **0-Variante**

Durchführung durch **Kommune** der notwendigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherung und derzeitigen Funktion des Gebäudes nach den geltenden technischen Regeln und den fachlichen nutzungsbedingten Regeln.

- **Eigenrealisierungsvariante**

Durchführung durch **Kommune** einer Modernisierungsmaßnahme zur Herstellung der Funktion eines Gebäudes nach dem aktuellen Stand der Technik unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Standes und den fachlichen nutzungsbedingten Regeln.

- **ÖPP-Variante**

Durchführung durch **Privaten** einer Modernisierungsmaßnahme zur Herstellung der Funktion eines Gebäudes nach dem aktuellen Stand der Technik unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Standes und den fachlichen nutzungsbedingten Regeln.



Maßnahmenvarianten und Homogenisierungsschritte

- **Gegenüberstellung von drei Maßnahmenvarianten**

- „0-Variante“ = Weiterbetrieb ohne Sanierung, Instandhaltung zur Aufrechterhaltung von Funktion und Verkehrssicherheit des Objektes
- Eigenrealisierung = Sanierung durch die Kommune
- ÖPP-Variante = Sanierung durch einen privaten Partner
- Sanierung als Sammelbegriff für aktivierungsfähige Erweiterung oder wesentliche Verbesserung eines Objektes in Abgrenzung zum Aufwand für Instandhaltungen

- **Erforderliche Homogenisierungen in den Objekten**

- Herausrechnen von Neubauanteilen bei der Sanierung gegenüber der „0-Variante“ sowie von Modernisierungsanteilen, die über die Mindeststandards hinausgehen
- Ausblenden von Nutzungsänderungen, die im Rahmen der „0-Variante“ ebenfalls nicht umsetzbar wären (z.B. Ganztagschulbetrieb)
- Anwendung realitätsnaher Zurechnungsschlüssel zur Ermittlung der Korrekturwerte



Lösungsansätze für Problemfelder im Projektvorgehen

• Bemessung der Restnutzungsdauern

- Annahme einer verkürzten Restnutzungsdauer in der „0-Variante“ aufgrund der erwartbaren sukzessiven Substanzverschlechterung (erhöhte Abschreibung)
- Erhöhung der Buchwerte um die nach den Regeln des NKF aktivierungsfähigen Sanierungskosten zum Zeitpunkt der Maßnahmendurchführung
- Neue Restnutzungsdauer nach Sanierung von bis zu 90% der ursprünglichen Gesamtnutzungsdauer (analog AG Vorsitzende der Gutachterausschüsse NRW)

• Einbeziehung von Finanzierungskosten

- Ansatz der Darlehenszinsen bei der Eigenrealisierung und der ÖPP-Variante
- Keine Einbeziehung der Liquiditätskreditzinsen für erhöhte Instandhaltungskosten in der „0-Variante“ (trotz hoher Relevanz für die Gesamtbeurteilung der Varianten)

• Portfolioorientierte Einschätzung



Beurteilungskriterien für die Maßnahmendurchführung

• Haushalterischer und bilanzieller Blickwinkel

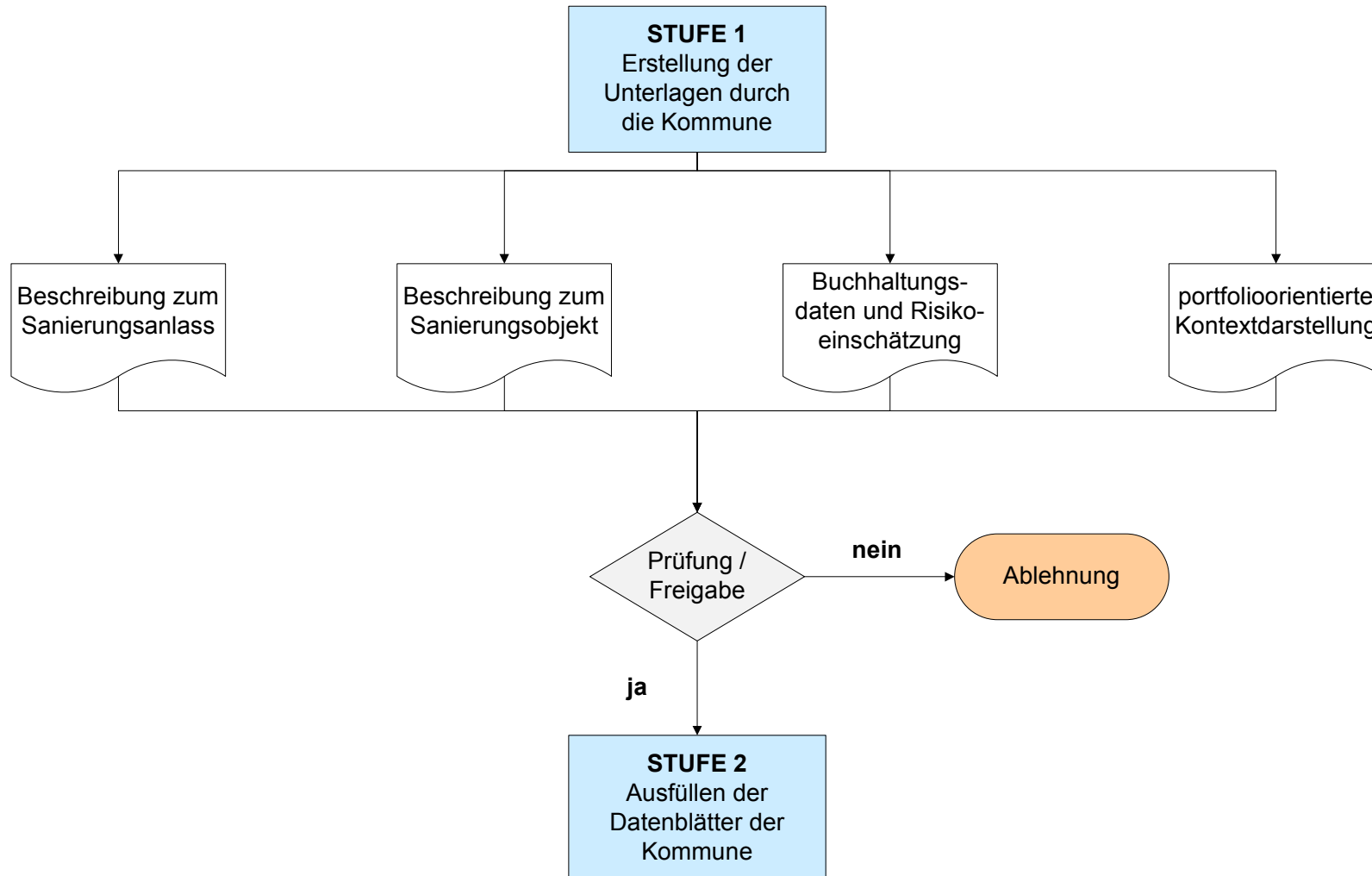
- Beurteilung anhand der Vermögens- und Ergebnisrechnung gemäß NKF-Konzept
- Beibehaltung des Status Quo nur auf den ersten Blick vorteilhafter als Sanierung; jedoch hohe Instandhaltungsaufwendungen ohne einen Ressourcenzuwachs
- Anwendung des Ressourcenverbrauchskonzepts nach NKF: Optimierung des Gesamtressourceneinsatzes über den Betrachtungszeitraum als Zielsetzung

• Quantitative und qualitative Objektbeurteilung

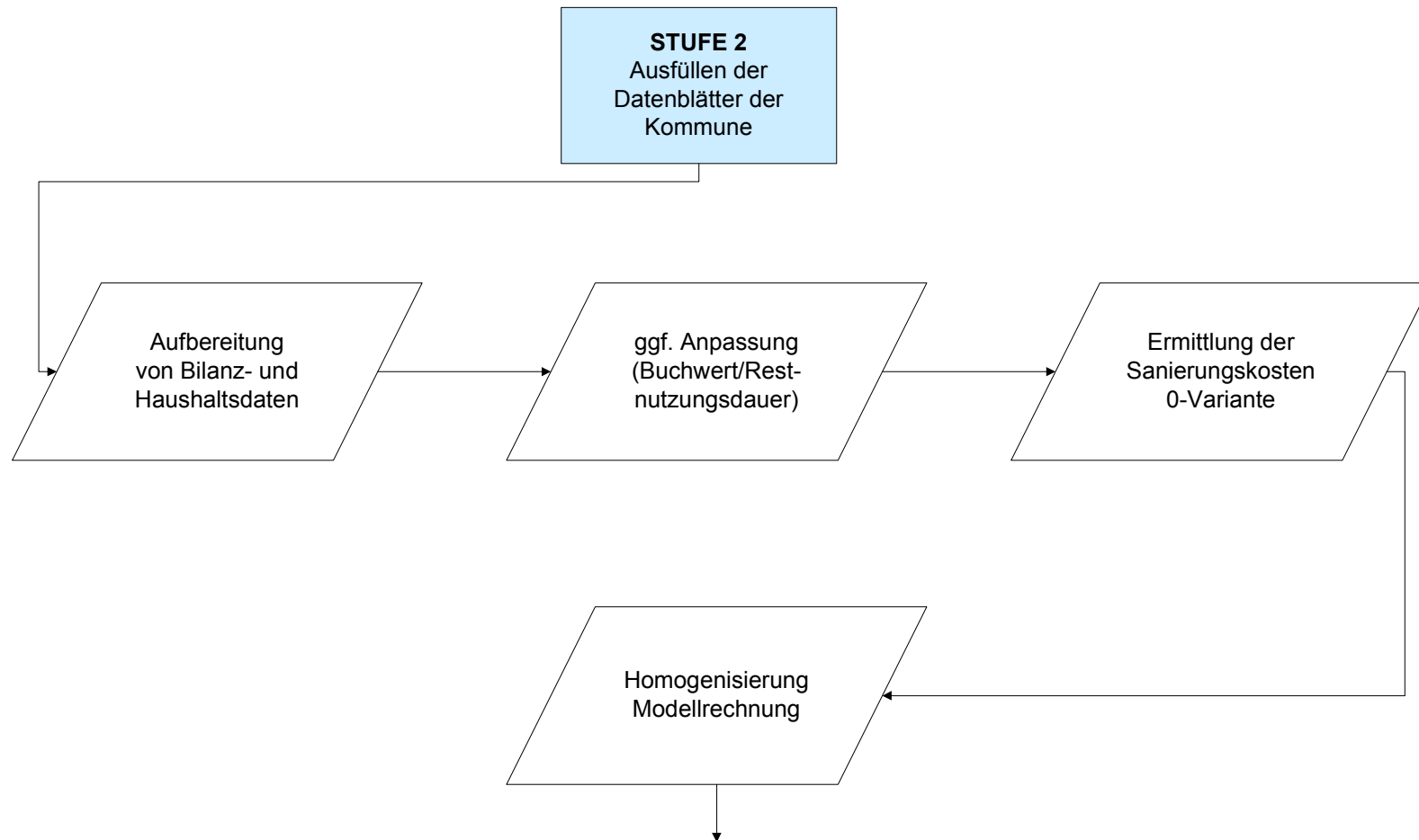
- Votum für eine Sanierungsmaßnahme, wenn deren Gesamtressourcenaufkommen zahlenmäßig unter jenem für die Beibehaltung des Status Quo liegt
- Anderenfalls werden auf das Einzelobjekt bzw. das Gesamtportfolio einer Kommune bezogen die qualitativen Gründe für eine Sanierung separat geprüft
- Entsprechend kann eine Sanierung auch rein qualitativ motiviert sein, wenn wichtige Aspekte (Nutzungskomfort, Energieeffizienz, Risikoabwehr etc.) hierfür sprechen



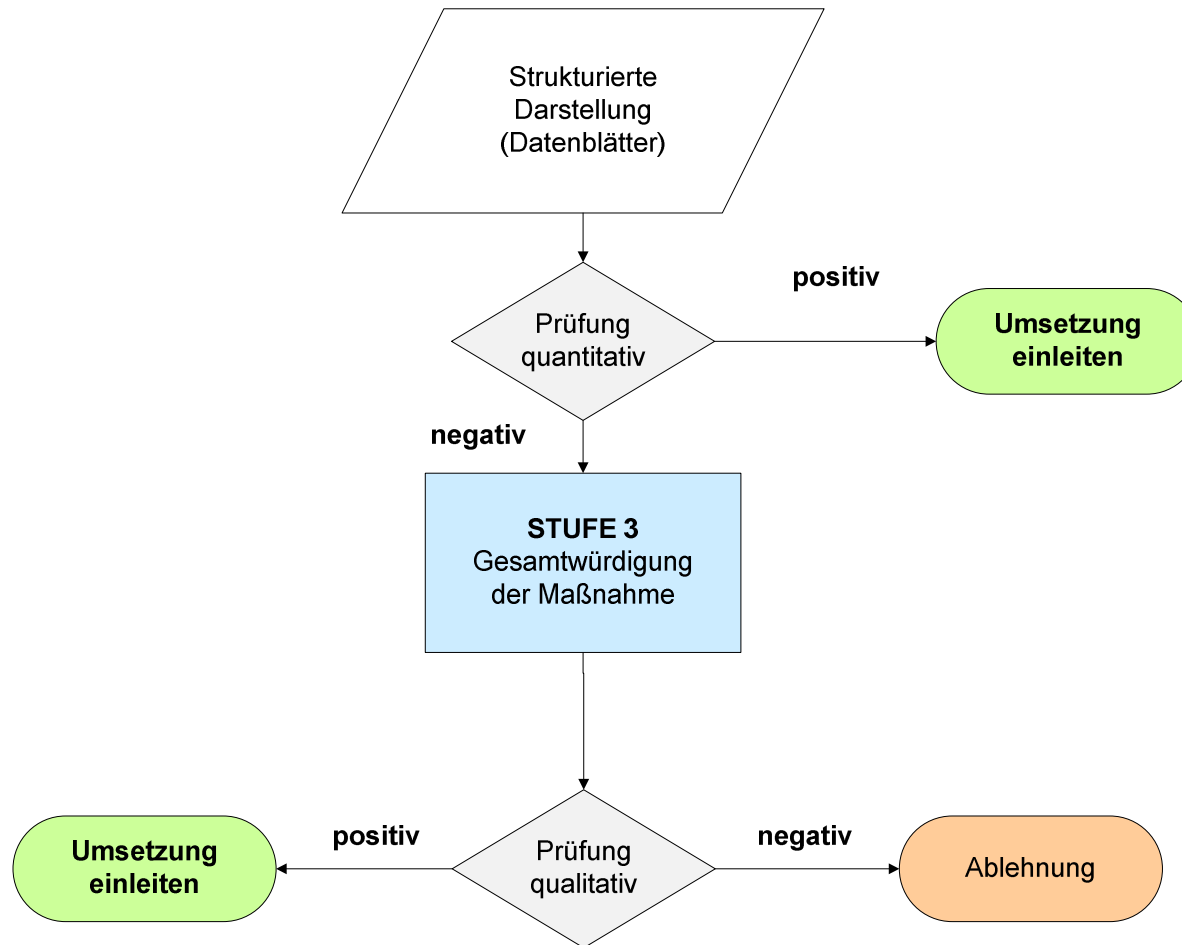
Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (1)



Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (2)



Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (3)



Ergebnisse des Projekts

- Als zentrales Ergebnis der untersuchten Fälle ist festzuhalten, dass aus der mit dem NKF verbundenen ressourcenorientierten Betrachtung die ÖPP-Variante die geringste Belastung ausgelöst hat.
- Die Berechnungen verdeutlichen zudem, dass Ausgabenvermeidung um jeden Preis (in der 0-Variante) zu höheren Gesamtbelastungen über einen entsprechenden Betrachtungszeitraum führen kann
- Der gewählte Zeitraum von 25 Jahren (zuzüglich der Sanierungsphase von drei Jahren) hat sich im Projekt bewährt. Ein kurzer Betrachtungs- und Prognosezeitraum (wie z. B. im Haushalt angelegt) ist keinesfalls geeignet, um aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei Immobilien anzustellen. Daher ist eine lebenszyklusorientierte Betrachtung vonnöten, die sich nicht nur auf die bilanziellen Ansätze bezieht, sondern auch die laufenden Kosten und ad hoc-Aufwendungen (z. B. für zwingend notwendige Sanierungen) hochrechnet.



Ergebnisse des Projekts

- Die modellhaft herausgearbeiteten Erkenntnisse können einen nützlichen Beitrag zur Entscheidungsfindung darüber leisten, welche Maßnahmen an kommunalen Gebäuden haushaltswirtschaftlich zu bevorzugen sind. Sie verdeutlichen, unter welchen Voraussetzungen sich eine umfassende Sanierung bzw. ein Neubau „rechnet“ und ob die Beschränkung auf die unabwendbaren baulichen Sicherungsmaßnahmen tatsächlich immer die haushaltswirtschaftlich bessere Lösung ist.

Diese Fragestellung betrifft alle Kommunen, die Gebäude zu ihrer Aufgabenerledigung bewirtschaften.

Der Bericht steht unter www.ppp.nrw.de als Download zur Verfügung.



1. Definition eines „Dummy“-Gebäudes für die Modellrechnung

Ein typisiertes Gebäude, hergeleitet aus Erfahrungswerten von Bestandsbeurteilungen an mehr als 600 kommunalen Gebäuden

1. Gebäudeart: Schulgebäude einer Hauptschule einschl. Turnhalle

Baujahr: 1969 Nutzungsdauer = 80 Jahre

Größe: 7.200 m² BGF Schulgebäude
1.450 m² BGF Turnhalle

2. Gebäudezustand:

Fassade: Stahlbetonskelettbau
Mauerwerksaufachung, Betonfertigteile
- Putzschäden
- Betonschäden
- fehlende Wärmedämmung

Fenster: Holzfenster aus Entstehungsjahr
- komplett zu erneuern



1. Definition eines „Dummy“-Gebäudes für die Modellrechnung

Innentüren: aus Entstehungsjahr, komplett zu erneuern
- Flurtüren und Wände = fehlender Brandschutz

Wand/Decken/Boden: Oberflächen komplett erneuerungsbedürftig

Flachdach: komplett erneuern einschl. Wärmedämmung,
Lichtkuppeln und Durchdringungen

Techn. Ausrüstung: komplette Erneuerung von

- Sanitärobjekten
- Wärmeerzeugung, Verteilung, Raumheizflächen
- Warmwasserbereitung
- RLT-Anlagen
- Elektrounterverteilungen
- Beleuchtung
- MSR Steuerung Heizung / Lüftung

Sanierung von Brandschutzmängeln Schadstoffsanierung



2. Ermittelte Kosten für die Modellrechnung

- Kosten einer Grundsanierung (neue Restnutzungsdauer = 72 Jahre)
- Wiederbeschaffungswert als Basis für Instandhaltungskosten
- Energiekosten
- Bewirtschaftungskosten
 - Reinigung
 - Hausmeister
 - Inspektion, Wartung, Instandsetzung (gemäß Lebenszyklus)
 - Gebäudemanagement
- Baubetreuung

→ In konkreter Ausprägung für jede der drei Varianten



Referenzprojekt Stadt Mülheim an der Ruhr

- NKF-Analysen auf Basis eines konkreten Projektes:
 - Sanierung der Karl-Ziegler-Schule in Mülheim an der Ruhr
 - Erbaut 1959
 - Gymnasium
 - Schule ist Bestandteil des ÖPP-Projektes der Stadt
 - Vertragsbeginn 1.7.2010
 - ÖPP-Leistungen: Generalsanierung, Schulcontainer (Bauzeit), Finanzierung, Instandhaltung, Gebäudebetrieb
 - Laufzeit 25 Jahre



- ÖPP-Projekt – damit auch Karl-Ziegler-Schule – ist Prioritätensetzung der Stadt im Gesamtportfolio der Schulgebäude; langfristiger Bedarf gesichert

- Datenlage für Variantenvergleich:
 - Kosten **ÖPP** aus Vertragswerk
 - Kosten der **Eigenrealisierung** aus ÖPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich
 - **0-Variante** aus bisherigen Bilanz- und Haushaltsdaten und mit Annahmen zur zukünftigen Entwicklung generiert



- **ÖPP- und Eigenrealisierungs-Variante:**

- Isolierung der Karl-Ziegler Schule aus Gesamtpaket (3 Schulen)
- Abgrenzung von baulichen Erweiterungen im Zusammenhang mit dem ÖPP-Projekt (Neubauten, funktionale Neuerungen / Modernisierungen)
- Abgrenzung von betrieblichen Erweiterungen (Ganztagsschulbetrieb)
- Risikobewertungen aus Wirtschaftlichkeitsvergleich
- Finanzierungsrechnungen; bilanzielle Aktivierung
- Neufestsetzung Restnutzungsdauern (+60 J.) und Abschreibungen

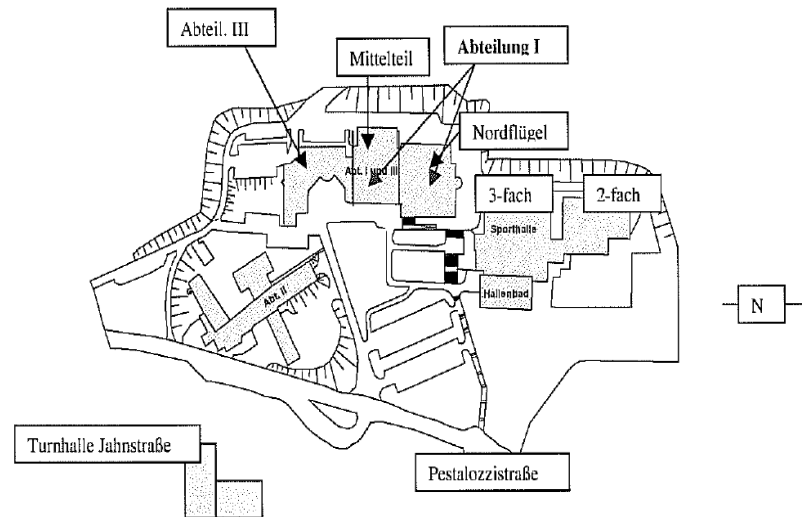
- **0-Variante:**

- Neubewertung Vermögen und Neuberechnung Abschreibungen
- Keine Investitionen, keine Finanzierung, keine Aktivierung
- Instandhaltung:
 - Wg. der anstehenden Generalsanierung zuvor zurückbehaltene Instandhaltungsmittel: Annahme Neufestsetzung und Fortschreibung
 - Zusätzliche Mittelbedarfe für „angestaute Maßnahmen“ sowie wiederkehrende „Not-Reparaturen“ / Sondermaßnahmen anhand von Kosten und Lebensdauern von Einzelgewerken kalkuliert, Ansatz mit Annahmen zu reduzierten Lebensdauern und Kosten
 - Betriebskosten-Fortschreibung, gesonderte Annahmen zu den Verwaltungskosten (Betreuungsaufwand)
- Risikokosten



• Ausgangssituation

- Sehr heterogene Gebäudestruktur mit Gebäuden aus 1962 bis 1995 und einer Fläche > 20.000 m²



- Aufgrund diverser Mängel – Brandschutz, Betriebssicherheit, Hygiene etc. – stark sanierungsbedürftig
- Erstellung eines Maßnahmenkatalogs, um die Funktion der Gebäude aufrecht zu erhalten
- Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in enger Abstimmung mit der Kommunalaufsicht
- 08/2010 Vergabe der Planungs-, Sanierungs- und Betriebsleistungen an die Goldbeck Public Partner GmbH mit einer Vertragslaufzeit von 25 Jahren



Referenzprojekt Gemeinde Marienheide



- Projektspezifika
 - ÖPP-Ausschreibung primär auf den reinen Funktionserhalt ausgerichtet, d.h.
 - Bestandteil der anfänglichen Sanierung sind lediglich Maßnahmen zur Aufrechterhaltung / Wiederherstellung der Funktion und Sicherheit
 - Anschließend funktionserhaltende Instandhaltung und Betrieb der Gebäude und Anlagen einschließlich mittel- bzw. langfristig notwendiger Sanierungs- bzw. Instandsetzungsmaßnahmen
 - 0-Variante
 - Fortschreibung der ursprünglichen Plandaten einschließlich anfallender Notreparaturen im Rahmen der Instandhaltung; Restnutzungsdauer nach Betrachtungszeitraum 2 Jahre
 - Eigenrealisierung / ÖPP-Variante
 - Aktivierung funktionserhaltender Sanierungsmaßnahmen
 - Weitere Sanierungsmaßnahmen werden durch größere Instandsetzungsmaßnahmen ersetzt und in den laufenden Aufwendungen berücksichtigt; Restnutzungsdauer nach Betrachtungszeitraum 20 Jahre



Ausblick

- **Enge Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales und den Bezirksregierungen**

- **Aktuelle Maßnahmen**
 - Aktive Beratung der Kommunen in NRW
 - Regionalkonferenzen in den Bezirksregierungen Arnsberg und Düsseldorf im November 2011

 - Begleitung von kommunalen Pilotprojekten
 - Witten (Rathaus)
 - Schwelm (Verwaltungsgebäude)



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Klaus Dohmen

PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

E-Mail: klaus.dohmen@fm.nrw.de

www.ppp.nrw.de

