



Finanzministerium
des Landes Nordrhein-Westfalen



DKC



20. ÖPP-Forum am 7. Juli 2011

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

Klaus Dohmen, PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

Dr. Jörg Hopfe, NRW.BANK

Peter Melching, Assmann Beraten + Planen GmbH

Rainer Book DKC, Deka Kommunal Consult GmbH

Dana Marke, Private Sector Participation Consult GmbH

Andreas Hellenbrand, PricewaterhouseCoopers AG WPG

1. Vorstellung des Projekts

Klaus Dohmen

Dr. Jörg Hopfe

2. Ergebnisse des Projekts

Andreas Hellenbrand

3. Projektvorgehen:

3.1 Modellrechnung aufgrund von Erfahrungswerten

Peter Melching

3.2 Referenzkommune Stadt Mülheim an der Ruhr

Rainer Book

3.3 Referenzkommune Gemeinde Marienheide

Dana Marke

4. Ausblick

Klaus Dohmen



Vorstellung des Projekts

Klaus Dohmen

PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

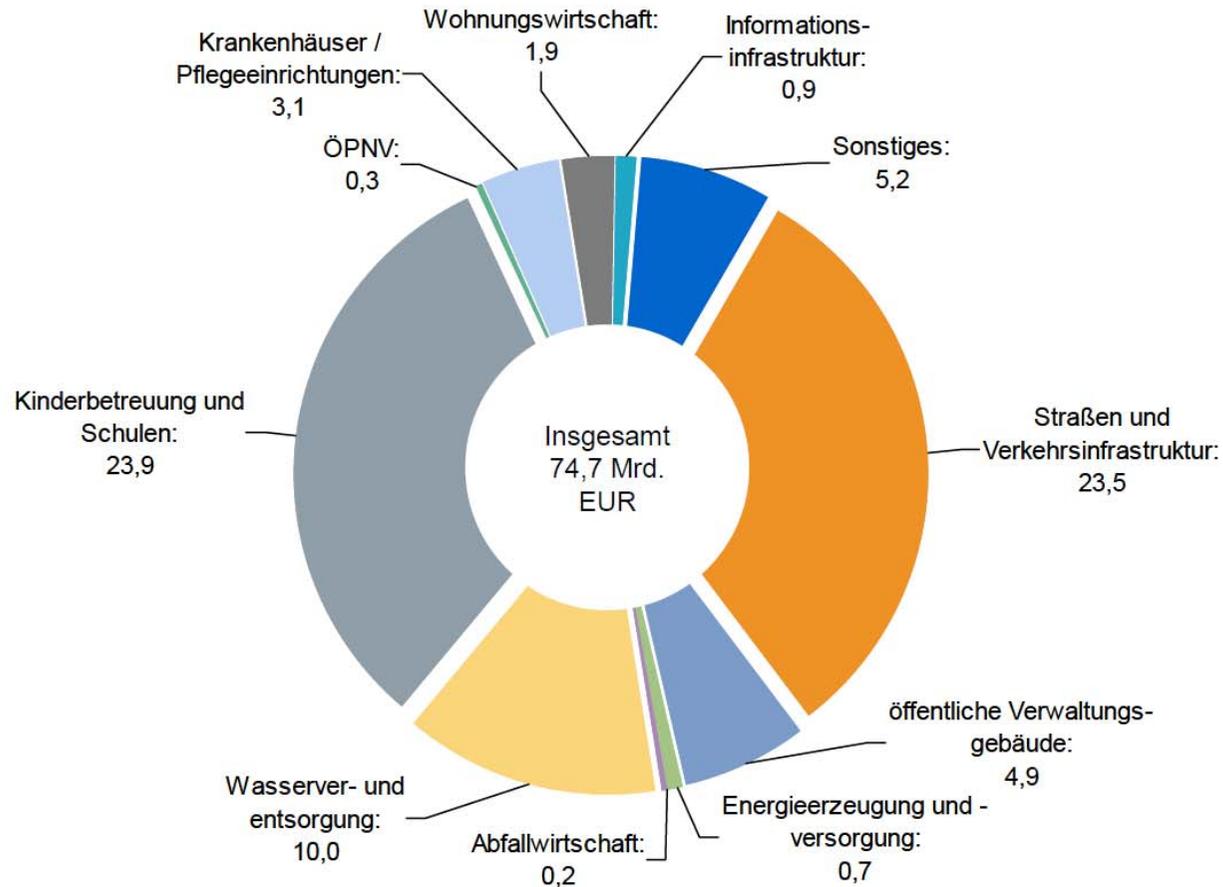
Dr. Jörg Hopfe

NRW.BANK



Investitionsrückstand im Bereich der öffentlichen Infrastruktur

- Bestandsaufnahme:



Quelle: KfW Kommunalpanel 2010, durchgeführt vom Difu im Mai / Juni / Juli 2010

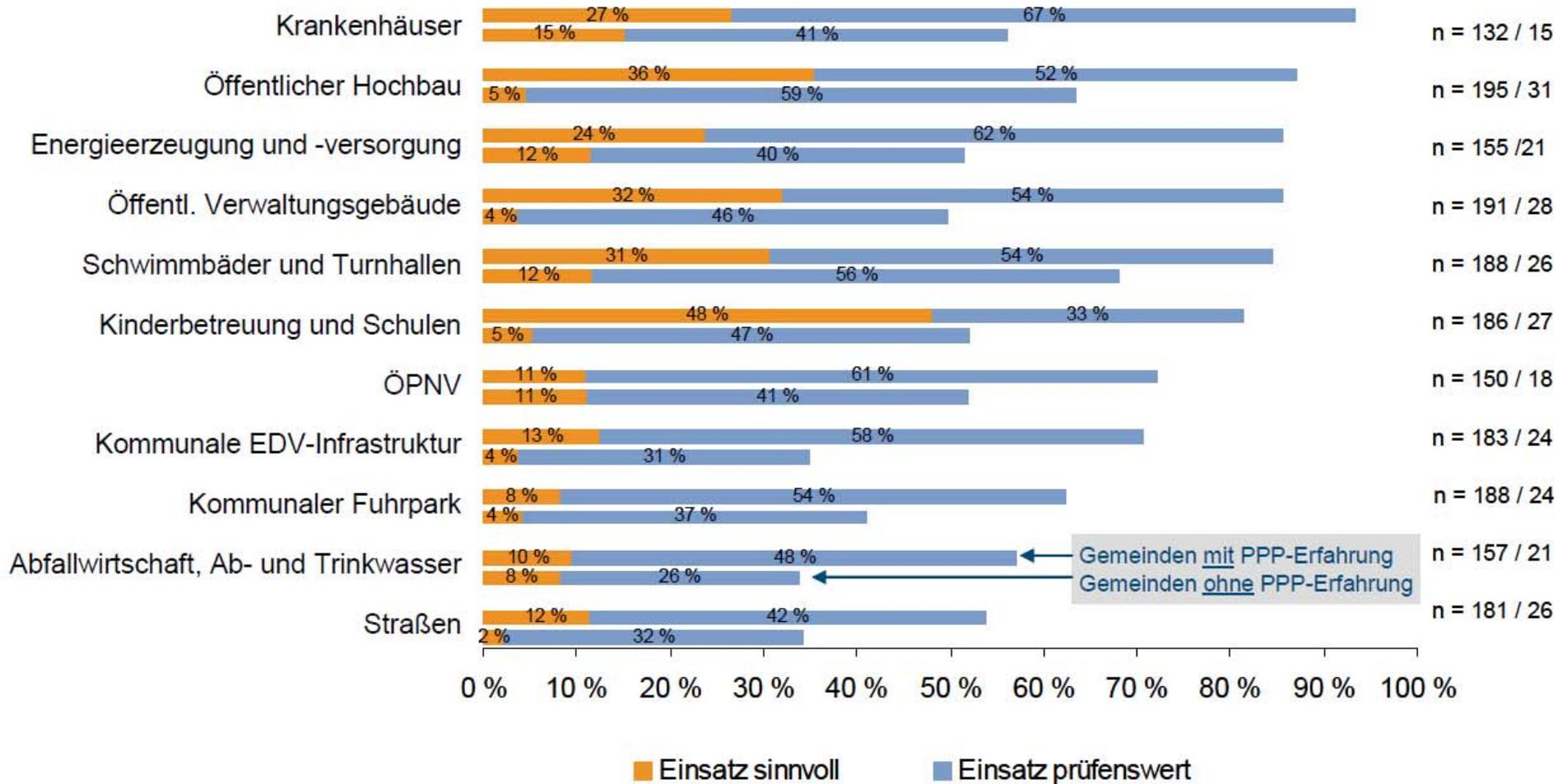
Weitergehende Herausforderungen

- **Demographie**
- **Klima, Umweltschutz, Verkehr**
- **Bildung**

Quelle: Vgl. KfW Kommunalpanel 2010, durchgeführt vom Difu im Mai/ Juni 2010, S. 22 ff



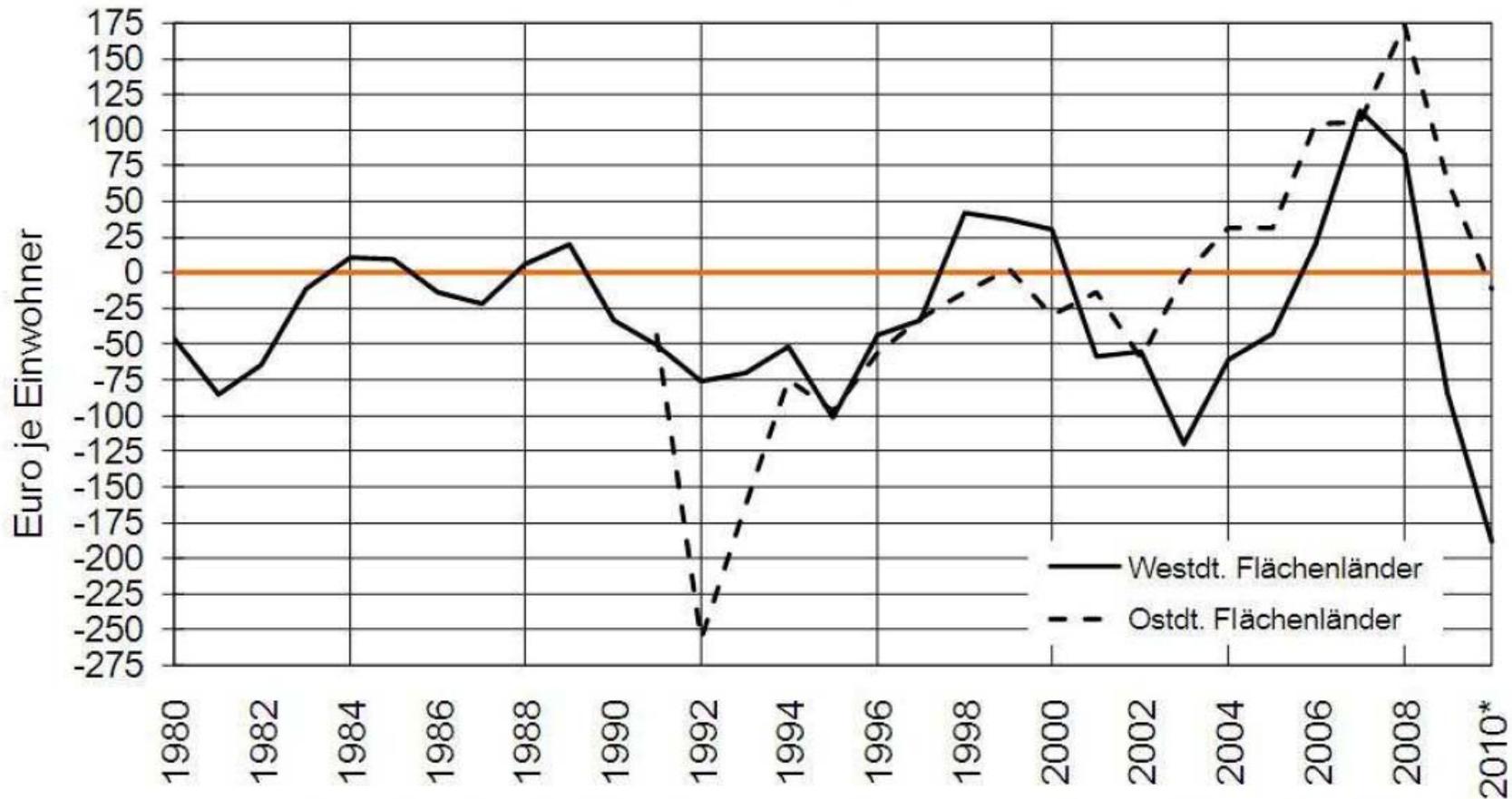
PPP-Einsatz sinnvoll oder prüfenswert



Quelle: Vgl. KfW Kommunalpanel 2010, durchgeführt vom Difu im Mai/ Juni 2010, S. 66

Finanzsituation der Kommunen

Kommunaler Finanzierungssaldo in West- und Ostdeutschland 1980 bis 2010*



* Prognose für 2009 und 2010 nach Deutscher Städtetag.

Quelle: Statistisches Bundesamt und Deutscher Städtetag.

Quelle: Prof. Junkernheinrich, Vortrag am 03.11.2010, Evangelische Akademie Loccum



Finanzsituation der Kommunen



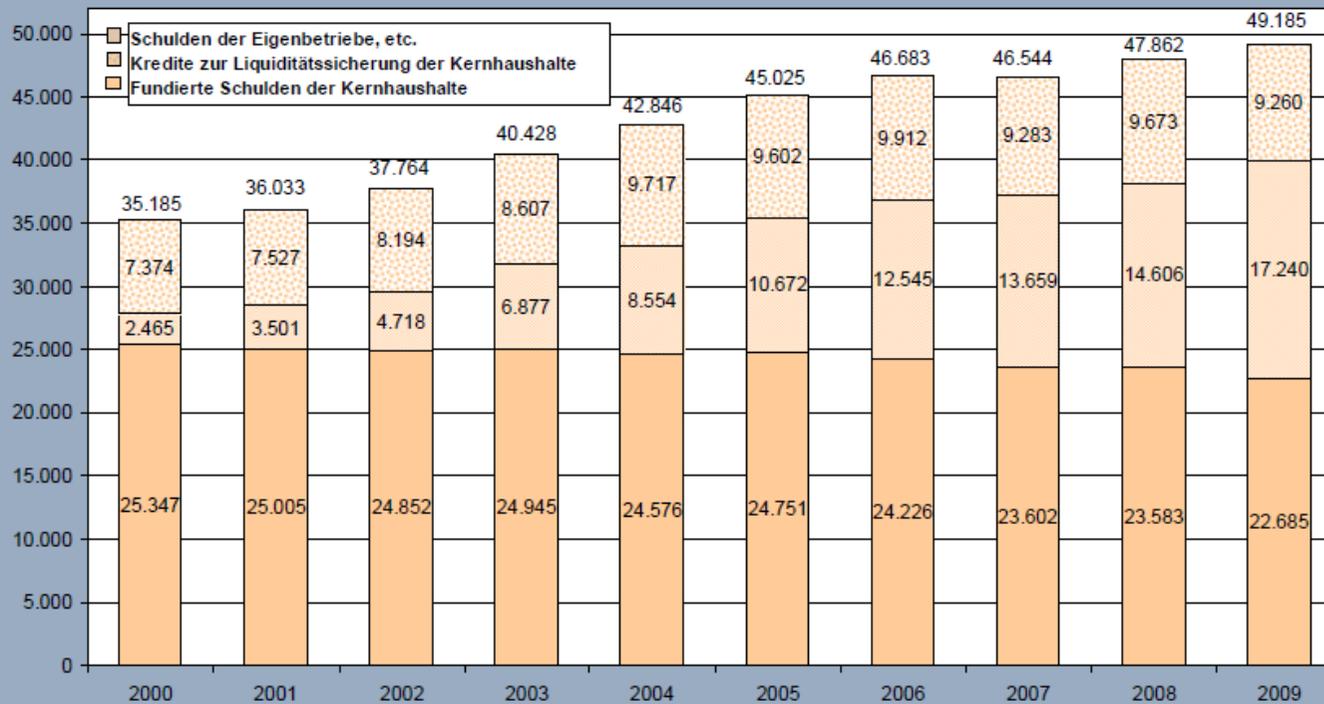
Quelle: Handelsblatt vom 29.12.2010



Finanzsituation der Kommunen NRW

Anmerkungen zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW

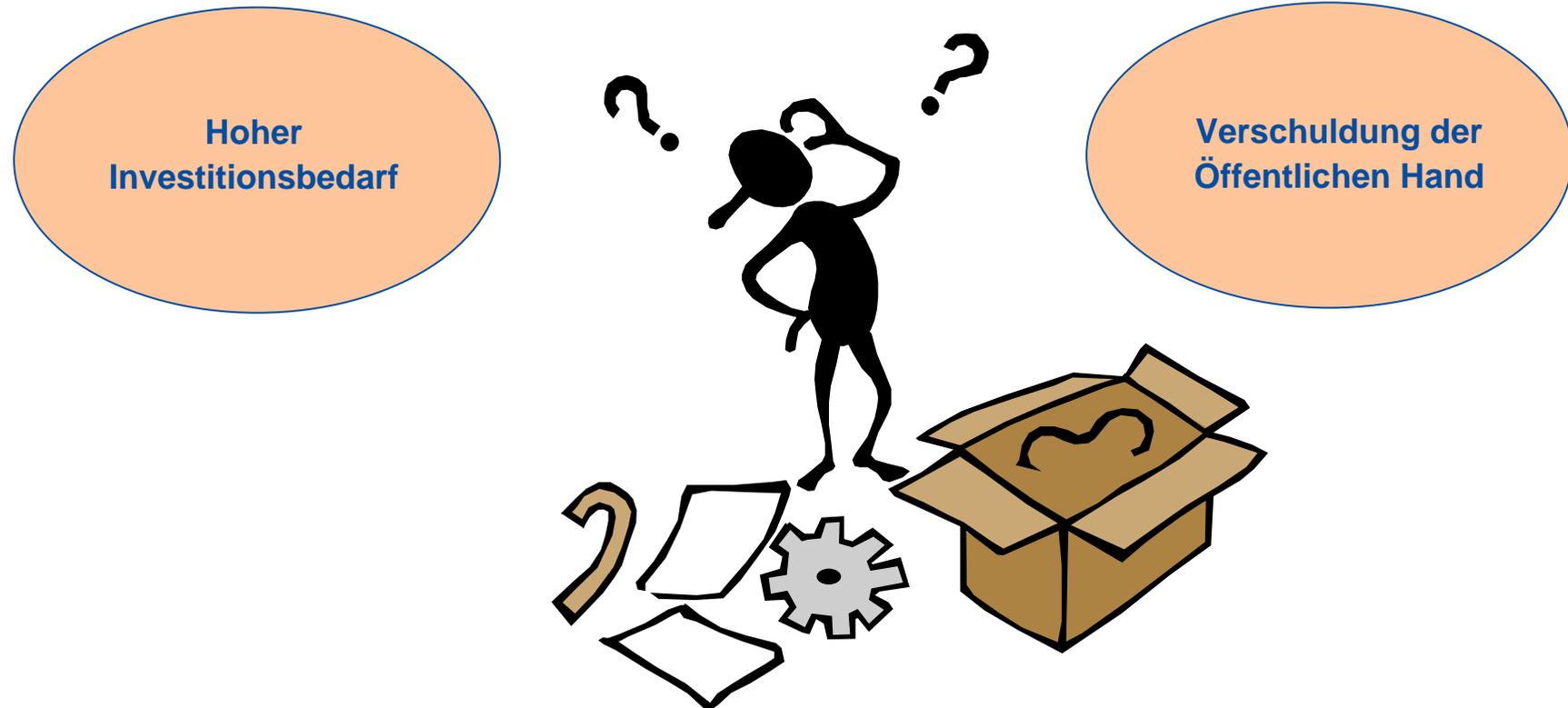
Verbindlichkeiten der Kommunen in Nordrhein-Westfalen
- in Mio. Euro -



Quelle: Johannes Winkel, Innenministerium NRW, Vortrag am 03.11.2010, Evangelische Akademie Loccum



Zentrale Problemstellung



Wie soll vor diesem Hintergrund noch investiert werden?

Von der Kameralistik zur NKF-Welt

- **Zielsetzungen:**

- Darstellung des Vermögens und der Schulden einer Kommunen und des vollständigen Ressourcenverbrauchs
- Darstellung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse
- Produktorientierte Transparenz
- Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens im „Konzern Kommune“
- Darstellung der Liquidität der Kommune
- Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung
- ... und **„Intergenerative Gerechtigkeit“**

„Denn die Generation, die heute die Infrastruktur nutzt und Dienstleistungen in Anspruch nimmt, muss auch heute dafür aufkommen.“

Quelle: Kommunalpolitik und NKF, Innenministerium NRW, Juli 2009



Zusammengefasst bedeutet das

- Die öffentliche Infrastruktur bedarf nach wie vor umfangreicher Investitionen. Gerade in Kommunen besteht ein erheblicher Investitionsstau im Hochbau, aber auch im Straßenbereich.
- Die angespannte Finanzlage der Kommunen verhindert häufig wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen, da der Schuldenabbau im Vordergrund steht.
- Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) bietet eine ökonomische Sichtweise und sollte daher herangezogen werden, um zu belegen, dass sich eine Investition wirtschaftlich rechnet und die Kommunen dadurch perspektivisch finanziell entlastet.

Ausgangspunkt: Konkreter Projektansatz

Investitionen in finanzschwachen Kommunen – eine Chance für öffentliche Haushalte und Infrastruktur?

von Dr. Jörg Hopfe, Ralph Ithorst, Matthias Kleinschmidt und Dr. Markus Bradtke

Trotz leerer Kassen stellt ein konsequenter Sparkurs für die Kommunen auch in Zeiten der Wirtschaftskrise nicht unbedingt die gesamtwirtschaftlich beste Lösung dar. Denn der Investitionsstau kann sie teuer zu stehen kommen. Das Neue Kommunale Finanzmanagement berücksichtigt auch die Kosten, die entstehen, wenn dringende Sanierungs- und Baumaßnahmen im Hoch- und Tiefbau unterlassen werden.

Auf Basis der Daten des Deutschen Instituts für Urbanistik (Diu) ist der Investitionsbedarf der deutschen Kommunen nach wie vor sehr hoch. Es kann von jährlich rund 60 Milliarden Euro ausgegangen werden. Bei der Umsetzung wird es zunehmend zum Problem, dass dies in nicht unerheblichem Umfang Städte und Gemeinden betrifft, die keinen Spielraum mehr für die Realisierung der notwendigen Investitionen besitzen, weil sie sich in einer Überschuldungssituation befinden bzw. diese droht. Bedingt durch die zu befüllenden Einnahmeverluste in diesem und den kommenden Jahren ist eine Entspannung nicht zu erwarten. Vielmehr wird sich die Situation tendenziell weiter verschärfen. Im Ergebnis dürften sich die Rahmenbedingungen für die Infrastruktur künftig daher nicht verbessern, sondern noch viel dramatischer darstellen als heute. Daneben muss konstatiert werden, dass die Kameralistik eine Entwicklung begünstigt hat, in der notwendige Sanierungen der kommunalen Infrastruktur über viele Jahre nicht durchgeführt, sondern auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden.

NKF löst Kameralistik ab

In den Ländern, die das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) eingeführt haben, keimte die Hoffnung, die wirtschaftliche Lage könnte sich in dem neuen Rechenwerk positiver darstellen als in

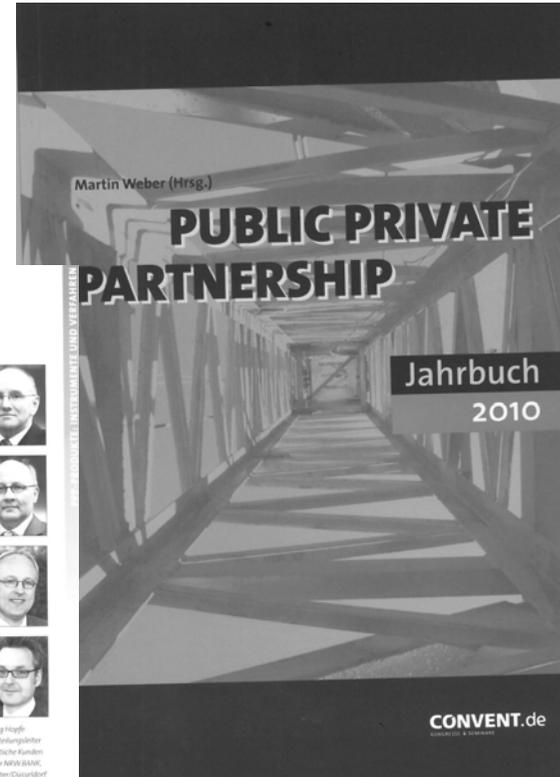
der Kameralistik. Die Realität ist eine andere: In zahlreichen Kommunen sind die Ausgleichsrücklage, die allgemeine Rücklage und im Ergebnis das Eigenkapital bereits aufgebraucht bzw. wird in den nächsten Jahren verbraucht sein. In Nordrhein-Westfalen trifft diese Kommunen damit die Überschuldung im Sinne des § 75 Abs. 7 GO NRW. Vor diesem Hintergrund ist es für die Kommunen schwierig, neue Projekte zu realisieren. Dies betrifft sowohl investive Maßnahmen als auch größere nicht investive Instandsetzungs- und Sanierungsvorhaben.

Andererseits rücken durch die Einführung von NKF wirtschaftliche Aspekte deutlich in den Mittelpunkt und können auch besser nachvollzogen werden. So wirken sich geringere Instandhaltungen, nicht vorgenommene notwendige Sanierungsmaßnahmen und sinnvolle Optimierungen im Hoch- sowie im Tiefbau mittelfristig negativ auf die laufenden Aufwendungen für ein Gebäude oder eine Straße und damit negativ auf die Ergebnisrechnung, also auf das wirtschaftliche Ergebnis der Kommune aus. Diese Entwicklung wurde in der Kameralistik nicht erfasst. So würde z. B. die Investition in ein optimierungsfähiges



Dr. Jörg Hopfe ist Abteilungsleiter Öffentliche Kunden bei der NRW.BANK. Markus Bradtke ist Kundenbetreuer für Öffentliche Kunden bei der NRW.BANK. Matthias Kleinschmidt ist Beigeordneter und Staatskammerer der Stadt Witten. Dr. Ralph Ithorst ist technischer Beigeordneter der Stadt Witten.

171



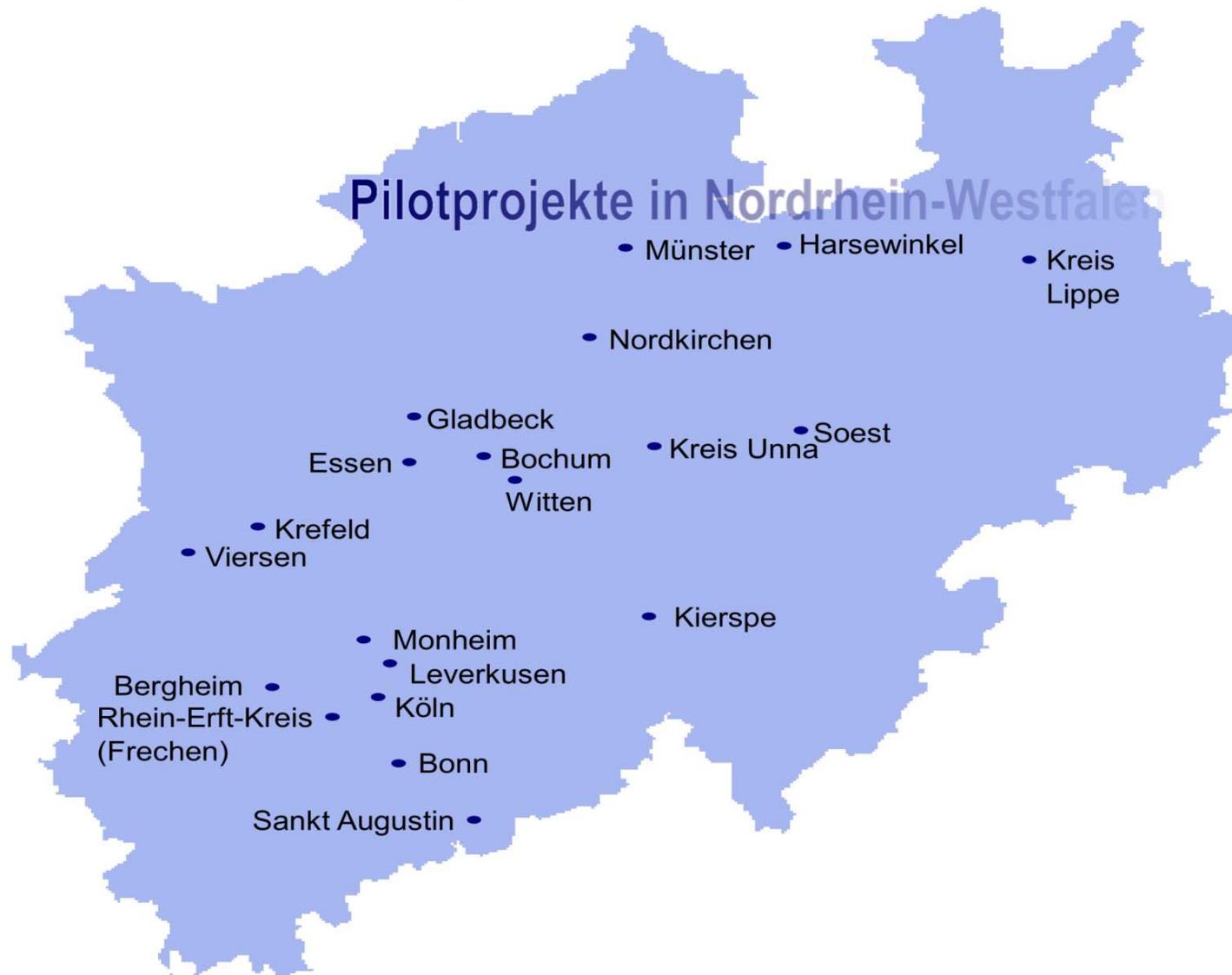
Was ist zu tun?

- **Nachweis der Wirtschaftlichkeit im Rahmen des NKF**

- Darstellung der einzelnen Effekte:

- > Energieeffizienz
- > Abschreibungen (ggf. Sonderabschreibung im Status quo?)
- > Einsparungen durch Zusammenlegung von Standorten (Mietaufwand)
- > Kosteneinsparungen durch bessere Möglichkeiten der „Immobilienbewirtschaftung“ im Neubau

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.

Ergebnisse des Projekts

Andreas Hellenbrand

PricewaterhouseCoopers AG WPG



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

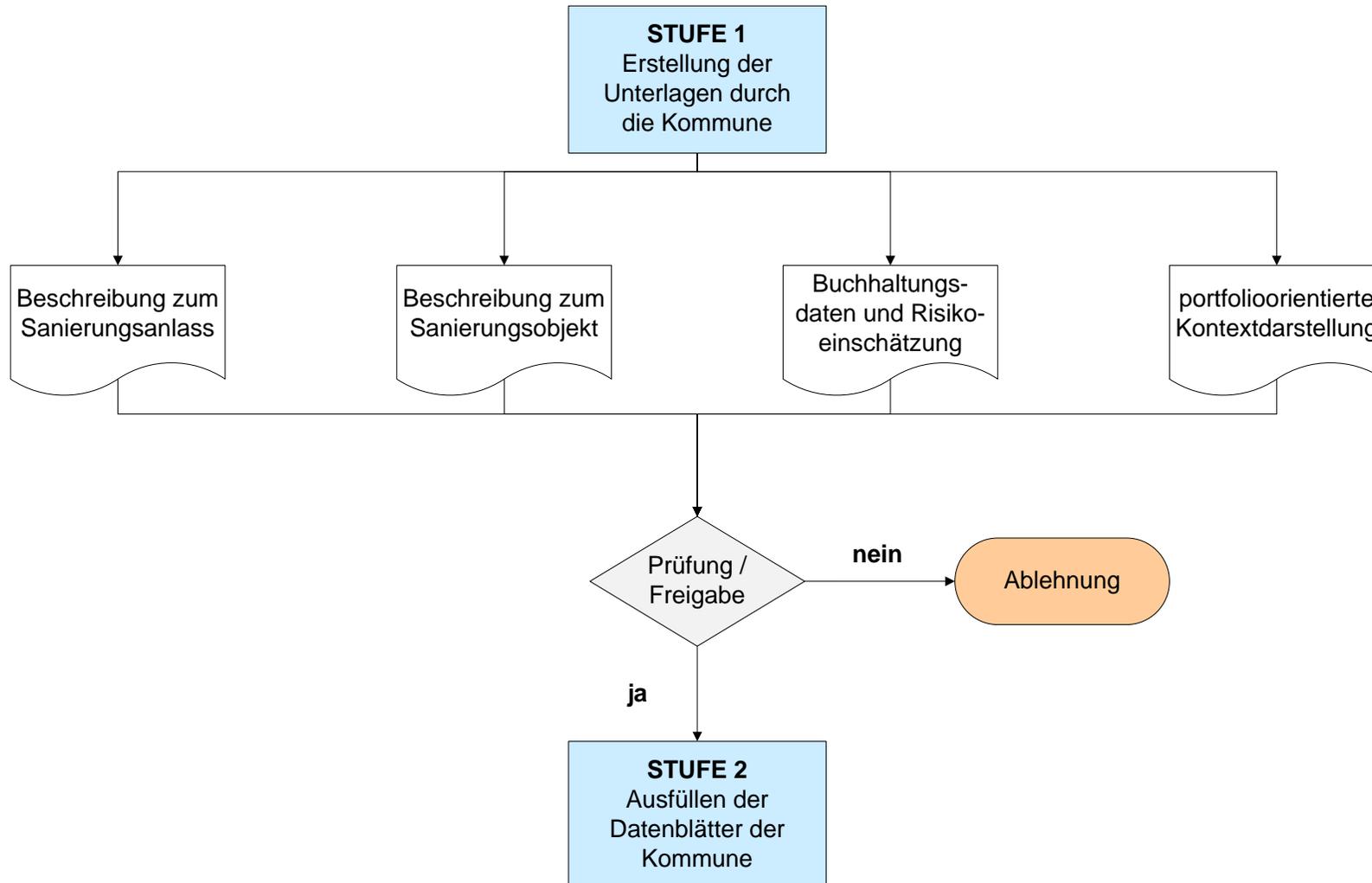
• Haushalterischer und bilanzieller Blickwinkel

- 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

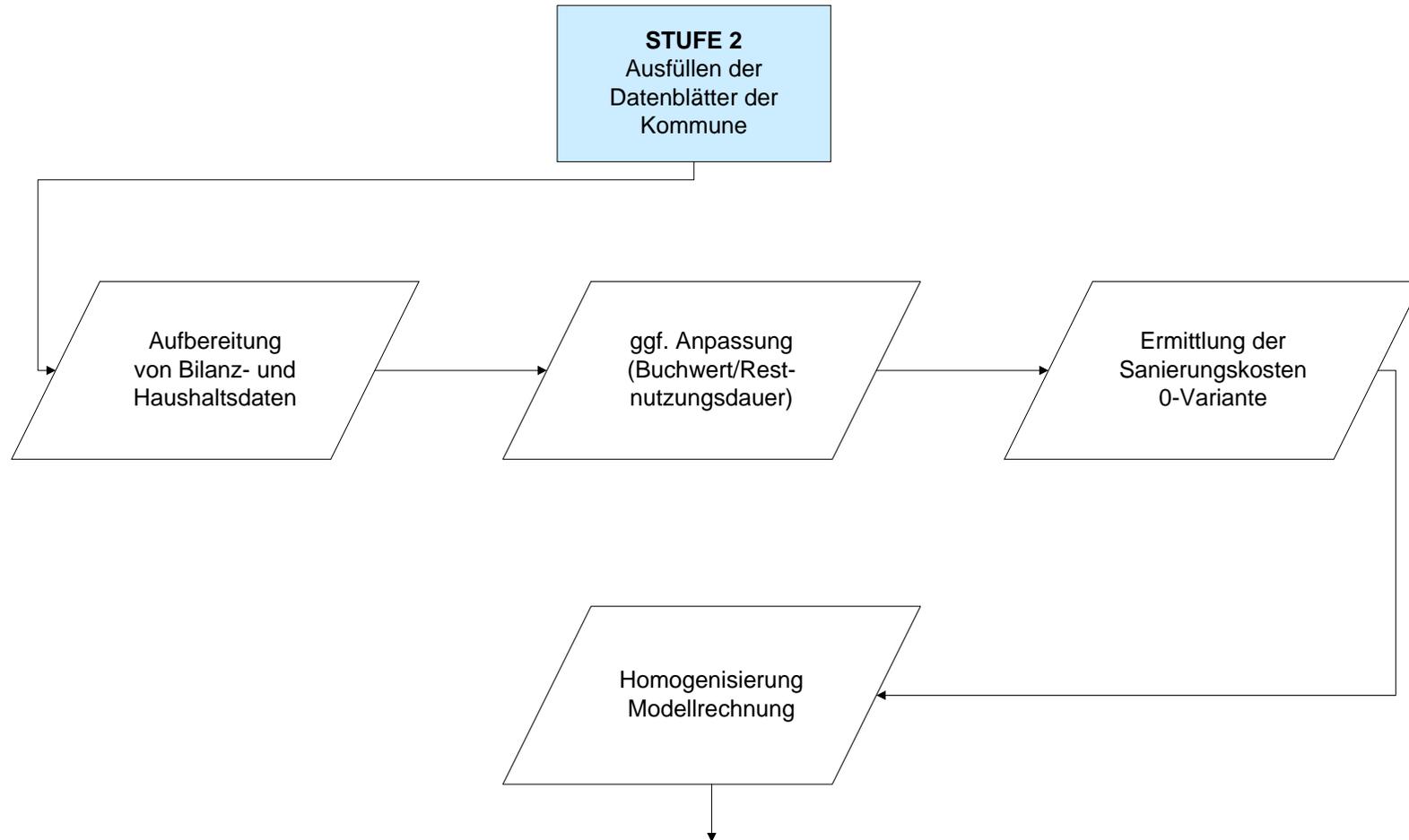
• Quantitative und qualitative Objektbeurteilung

- 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

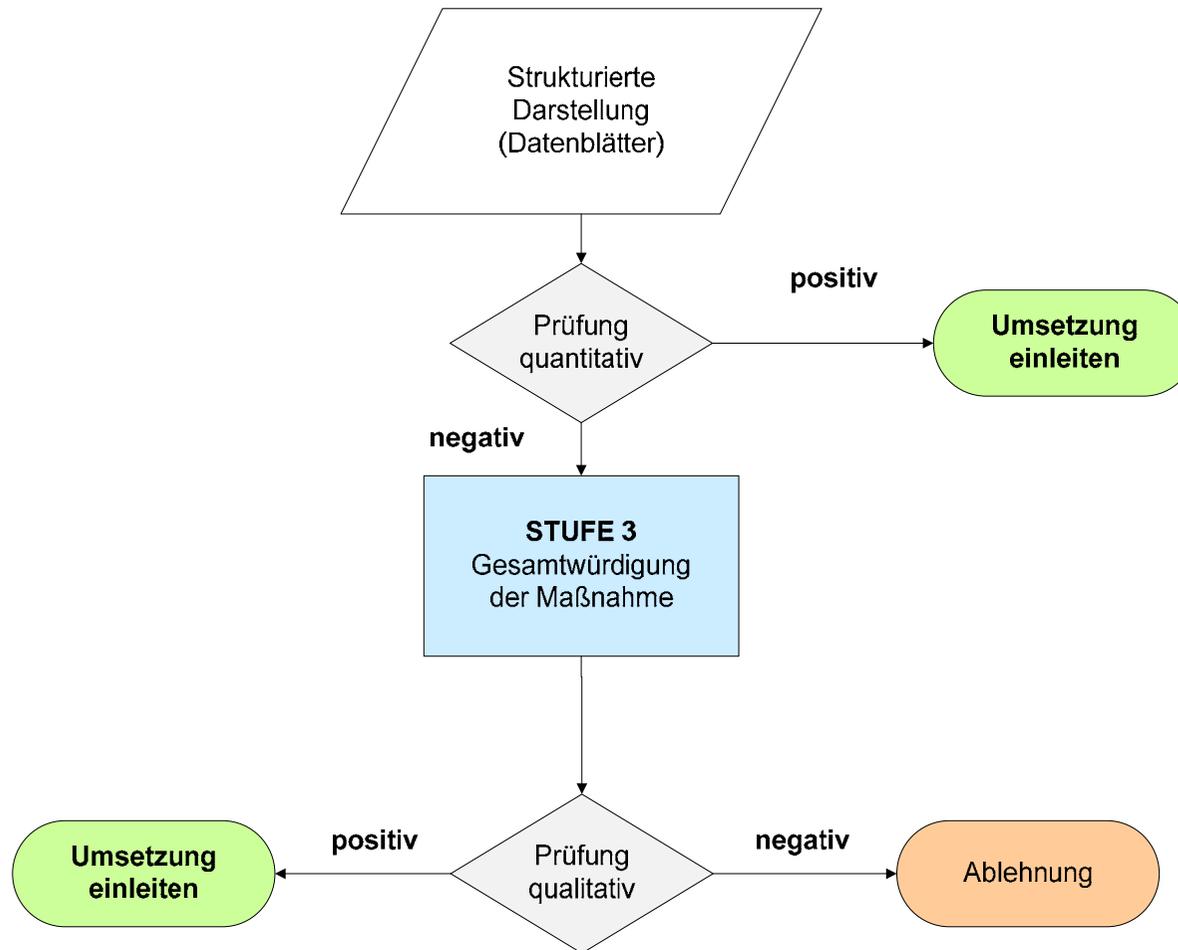
Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (1)



Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (2)



Ableitung eines Prüfschemas für die Kommunen (3)



Projektvorgehen: Modellrechnung aufgrund von Erfahrungswerten

Peter Melching

Assmann Beraten + Planen GmbH



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/Decke/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

Projektvorgehen:
Referenzkommune Stadt Mülheim an der Ruhr

Rainer Book

DKC Deka Kommunal Consult GmbH



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

Projektvorgehen:
Referenzkommune Gemeinde Marienheide

Dana Marke

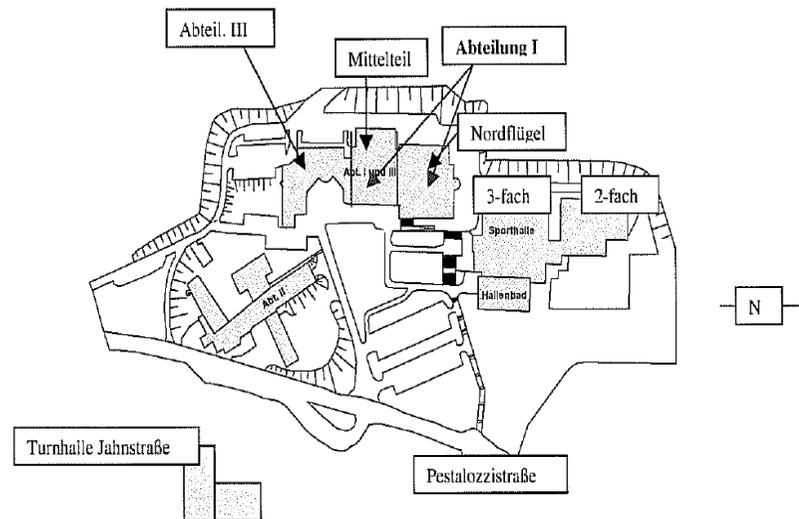
Private Sector Participation Consult GmbH





• 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

Klaus Dohmen

PPP-Task Force im Finanzministerium NRW



PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

Ausblick

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

- **Aktuelle Maßnahmen**
 - Aktive Beratung der Kommunen in NRW
 - Begleitung von kommunalen Pilotprojekten

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Klaus Dohmen

PPP-Task Force im Finanzministerium NRW

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

www.ppp.nrw.de

Dana Marke

Private Sector Participation Consult GmbH

E-Mail: dm@psp-consult.de

www.psp-consult.de

Peter Melching

Assmann Beraten + Planen GmbH

E-Mail: melching@assmann-do.de

www.assmann-do.de

Dr. Jörg Hopfe

NRW.BANK

E-Mail: joerg.hopfe@nrwbank.de

www.nrwbank.de

Rainer Book

DKC Deka Kommunal Consult GmbH

E-Mail: rainer.book@deka.de

www.dekac.de

Andreas Hellenbrand

PricewaterhouseCoopers AG WPG

E-Mail: andreas.hellenbrand@de.pwc.com

www.pwc.de

