

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/2933**

Nachrichtlich:

Herrn Präsidenten
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstraße 30
24103 Kiel

19. März 2008

Zustimmung des Finanzausschusses nach § 25 des Haushaltsgesetzes zur alternativen Errichtung und Finanzierung des Erweiterungsbaus der Universität Flensburg durch einen privaten Dritten

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zum Haushaltsplan 2007/2008 ist das Finanzministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (MWV) Neubauten für Hochschulen durch Dritte errichten und finanzieren zu lassen, sofern dies wirtschaftlich ist.

Gemäß § 7 LHO sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgekosten zu beachten. Für die finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. In geeigneten Fällen ist Privaten die Möglichkeit zu geben, darzulegen ob und inwieweit sie die vom Land wahrgenommenen Aufgaben ebenso gut oder besser wahrnehmen können.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Feststellung, ob die wahrgenommenen Aufgaben ebenso gut oder besser in Zusammenarbeit mit Privaten erfüllt werden können, haben sich auf den gesamten Lebenszyklus eines Projektes zu beziehen und sämtliche Kosten und

Lasten sowie die Risikoverteilung in den Projektphasen der Planung, Realisierung und Abwicklung nach Vertragsbeendigung einzustellen.

Für die Universität Flensburg ergibt sich durch den stetigen Anstieg der Anzahl der Studierenden an der Universität Flensburg sowie dem Verlagerungsprozess und der damit verbundenen Konzentration der Realschullehrerausbildung der dringende Bedarf für einen Neubau mit 3.714 m² Hauptnutzfläche.

Auf der Grundlage der Eignungsprüfung nach dem allgemein formulierten Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ ist das Bauvorhaben für die Universität Flensburg von der I-Bank als ÖPP geeignet eingestuft worden.

Die nunmehr mit 12.093 T€ abschließende FU-Bau- bildet mit den baulichen Investitionen und den geschätzten künftigen Bewirtschaftungskosten die Basis für die Berechnungen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auf der Ist-Datenanalyse des vorhandenen Gebäudebestandes wurden Prognosewerte für die Kosten des Gebäudemanagement erarbeitet. Die ermittelten Kennzahlen wurden anhand von Vergleichswerten plausibilisiert und mögliche Einsparpotenziale innerhalb eines ÖPP-Modells berücksichtigt. Eine Risikomatrix wurde erstellt und die sich daraus ergebene Risikobewertung in die Barwertberechnung übernommen.

Die Kosten bei der ganzheitlichem Barwertvergleich nach § 7 LHO betragen bei der

- a) konventionellen Realisierung ca. 25,1 Mio. €
- b) ÖPP-Realisierung ca. 24,7 Mio. €

Damit ergeben sich bei der ÖPP-Variante Einsparungen von 1,3 %. Darüber hinaus kann unterstellt werden, dass bei dem nur für ÖPP-Ausschreibungen zugelassenen Verhandlungsverfahren weitere Einsparungen bis zu 7,4 % verhandelt werden können. Nur bei diesem Ausschreibungsverfahren wird der Auftraggeber in den Stand versetzt, das bestmögliche Ziel eines von den Bietern im laufenden Verfahren weiter optimierten Gesamtangebots „Bauen und Bewirtschaften“ am Markt zu platzieren und damit weitere Synergien zu erzielen.

Nach Vorliegen der ausgehandelten Ausschreibungsergebnisse ist die endgültige Wirtschaftlichkeitsberechnung durch die I-Bank zu erstellen. Auf dieser Grundlage soll im September 2008 vom MWV und FM endgültig über das Finanzierungsverfahren entschieden werden.

Sollte sich das Ergebnis als nicht wirtschaftlich erweisen, wird ab Ende Oktober 2008 eine Generalunternehmerausschreibung für das Bauvorhaben in konventioneller Finanzierung angestrebt und gestartet werden, mit dem Ziel des Baubeginns in 2009. Das Vorhaben ist konventionell im Haushalt 2007/2008 ff im Kapitel 1212 Titel 72177 veranschlagt und wird entsprechend zum Haushaltsentwurf 2009/2010 fortgeschrieben werden.

Über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde ich den Finanzausschuss unmittelbar nach Vorliegen der Ausschreibungsergebnisse im Rahmen der Beratungen zum Haushaltsentwurf 2009/2010 in Kenntnis setzen.

Im Einvernehmen mit dem MWV bitte ich um Zustimmung, das ÖPP Ausschreibungsverfahren für den Erweiterungsbau der Universität Flensburg auf der Grundlage des Ergebnisses der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der I-Bank gemäß dem Leitfaden der Finanzministerkonferenz freizugeben.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Arne Wulff

Anlage: Kurzfassung zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Land Schleswig-Holstein
ÖPP-Modell Erweiterungsbau Universität Flensburg

Kurzbericht zur vorläufigen
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Stand: 21.01.2008

Der Bericht wurde erstellt durch das

ÖPP-Kompetenzzentrum des Landes Schleswig-Holstein bei der Investitionsbank
Schleswig-Holstein

Fleethörn 29-31

24103 Kiel

Tel. 0431/9905-3093

Fax 0431/9905-3652

Im Auftrage des Landes Schleswig-Holstein vertreten durch das Finanzministerium
vertreten durch die GMSH sowie in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für
Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr und der Universität Flensburg.

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund und Ziele der Untersuchung	3
1.1.	Projektskizze	3
1.2.	Zielsetzung der Untersuchung.....	3
2.	Zusammenfassung der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	4
2.1.	ÖPP-Modellstruktur	4
2.2.	Methodik	4
2.3.	Datengrundlagen	5
2.4.	Ergebnisse.....	5
3.	Fazit und Empfehlung	6

1. Hintergrund und Ziele der Untersuchung

1.1. Projektskizze

Die vorhandenen Lehr- und Verwaltungsgebäude am Campus-Standort in Flensburg sind seit einigen Jahren stark ausgelastet. Um den zukünftigen Anforderungen und den zu erwartenden weiter steigenden Studierendenzahlen gerecht zu werden, ist ein Erweiterungsbau mit ca. 3.700 m² HNF geplant.

Als Standort ist eine Fläche neben dem Hauptgebäude vorgesehen. Das Raumprogramm sieht u.a. Hörsäle für ca. 100 Personen, kleinere Gruppenräume, DV-Arbeitsräume, Büros und Aufenthaltsräume für Studierende einschließlich einer Cafeteria vor. Der Erweiterungsbau soll unabhängig von der Realisierungsvariante zum Wintersemester 2010/2011 in Betrieb genommen werden.

1.2. Zielsetzung der Untersuchung

Beschluss der Landesregierung Schleswig-Holstein ist es, in allen Bereichen öffentlicher Infrastruktur Öffentlich-Private-Partnerschafts-Initiativen zu fördern. Aufgrund der positiven Erfahrungen auf Bundes- und Landesebene mit unterschiedlichen ÖPP-Modellen wurde für das Vorhaben Erweiterungsbau Universität Flensburg ein ÖPP-Eignungstest durch die IB erstellt (Juli 2007). Das Projekt wurde aufgrund seiner Größe und Art als geeignet angesehen und eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung empfohlen.

Die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgte auf Basis des vorhandenen Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten der Finanzministerkonferenz 2006. Zielsetzung ist es, anhand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festzustellen, ob eine ÖPP-Realisierung gegenüber einer konventionellen Eigenrealisierung für den öffentlichen Auftraggeber wirtschaftliche Vorteile erwarten lässt.

2. Zusammenfassung der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

2.1. ÖPP-Modellstruktur

Im Rahmen des ÖPP-Modells sollen an einen privaten Partner über einen Zeitraum von 27 Jahren

- Planung, Steuerung und Durchführung des Bauvorhabens,
- bauliche Instandhaltung sowie
- weite Teile des Gebäudemanagements

für den Erweiterungsbau der Universität Flensburg übertragen werden.

Aus Sicht des Landes Schleswig-Holstein ist eine kostenoptimierte Realisierung des Gesamtvorhabens anzustreben. Dies kann insbesondere durch ein langfristig optimiertes Bewirtschaftungskonzept erreicht werden.

Für die Entscheidung, welche Gebäudemanagementdienstleistungen an den Privaten übertragen werden sollen, sind die wirtschaftlichen, organisatorischen und vertraglichen Rahmenbedingungen des Vorhabens zu bewerten. Ziel ist eine optimierte Lösungsvariante, die dem privaten Partner ausreichend Handlungsmöglichkeiten zur Gestaltung eines wirtschaftlichen Angebots einräumt und gleichzeitig den Aufbau von Doppelstrukturen zwischen dem vorhandenen Gebäudemanagement und dem privaten Partner vermeidet.

Das untersuchte Vorhaben basiert auf dem so genannten Verfügbarkeitsmodell. Der Private erhält seine Vergütung in Abhängigkeit der erbrachten Leistungen, die sowohl an qualitativen wie auch zeitlichen Maßstäben ausgerichtet ist. Das Eigentum an der Immobilie verbleibt auch für den Zeitraum des ÖPP-Vertrages beim öffentlichen Auftraggeber ("Inhabermodell").

2.2. Methodik

Die Vorgehensweise des Wirtschaftlichkeitsvergleichs orientiert sich an den Vorgaben bestehender Leitfäden zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen bei ÖPP-Projekten.¹ Die konventionelle Beschaffungsvariante soll dabei alle qualitativen und quantitativen vertraglich zu fixierenden Merkmale der ÖPP-Variante widerspiegeln, d.h. beide Varianten müssen in ihren Rahmenparametern so definiert sein, dass sie geeignet sind, die qualitativen Vorgaben der vorläufige Leistungsbeschreibung der ÖPP-Variante einzuhalten.

Der Beschaffungsvariantenvergleich basiert dabei auf einem ganzheitlichen Ansatz, d.h. dass alle mit dem Vorhaben verbundenen Kosten der öffentlichen Hand mit denen eines privaten Auftragnehmers verglichen werden. Neben den Kosten für Bau, Instandhaltung und Gebäudemanagement werden insbesondere auch Finanzierungs-, Risiko- und Verwaltungskosten über einen langfristigen Zeitraum von 27 Jahren in den Vergleich einbezogen. Die für beide Varianten ermittelten Kostenansätze werden mittels geeigneter Indizes für die Preisentwicklung während der Vertragslaufzeit fortgeschrieben.

Ein Kernelement des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist die Identifizierung und Bewertung von Risiken, die im Rahmen einer ÖPP teilweise auf den Privaten übertragen werden.² Unter Beachtung des Grundsatzes, dass der Partner ein Risiko tragen soll, der es besser steuern kann, wurde eine Risikomatrix zur Erfassung der wesentlichen Kernrisiken sowie eine angestrebte Risikoverteilung in Zusammenarbeit mit dem MWV, der GMSH und der Universität Flensburg erarbeitet. Die Vorteilhaftigkeit einer Variante wird über den

¹ Vgl. Leitfaden der Finanzministerkonferenz "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten" (September 2006).

² Die Identifikation und Bewertung von Risiken ist in dem am 1. September 2005 in Kraft getretenen ÖPP-Beschleunigungsgesetz explizit verankert.

Vergleich der unter Berücksichtigung aller Kosten prognostizierten Zahlungsströme während der gesamten Vertragslaufzeit mit Hilfe der Barwertmethode³ getroffen. Die im Ergebnis ermittelte Vorteilhaftigkeit ist ein Prognosewert, der im weiteren Verfahrensablauf als lebendes Instrument fortzuschreiben und an neue Entwicklungen anzupassen ist. Der endgültige Wirtschaftlichkeitsnachweis für die ÖPP-Variante wird erst im Zuge der letztgültigen Angebote der privaten Bieter erbracht.

2.3. Datengrundlagen

Für den Erweiterungsbau der Universität Flensburg ist eine Projektentwicklungsgruppe unter Beteiligung des Finanzministeriums und des MWV, der GMSH, der Universität als späterem Nutzer und externer Fachberater tätig. Mit der Durchführung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde das ÖPP-Kompetenzzentrum SH in der Investitionsbank SH beauftragt.

Das Finanzministerium Schleswig-Holstein ist für die Koordination der universitären Baumaßnahmen und die haushaltsrechtliche Abwicklung der Maßnahme zuständig. Mit Schreiben vom 15. März 2007 wurde der GMSH durch das Finanzministerium der Planungsauftrag zur Aufstellung einer Finanzierungsunterlage Bau (FU-Bau) erteilt. Die GMSH hat für die Erstellung der Planungsunterlage das Planungsbüro Rohling mit der Erarbeitung einer funktionalen Leistungsbeschreibung für Planung und Bau des Gebäudes beauftragt.

Das MWV begleitet u.a. die Erarbeitung von Vorgaben für die Bedarfsplanung und ist als verantwortliches Ressort eingebunden. Die Universität Flensburg begleitet in Abstimmung mit dem MWV als zukünftiger Nutzer die Erarbeitung der funktionalen Leistungsbeschreibung für Planung und Bau.

Die vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung basiert auf der am 16.01.2008 vom Finanzministerium übermittelten Baukostenschätzung. Auf Basis einer Ist-Datenanalyse des vorhandenen Gebäudebestandes wurden Prognosewerte für die Kosten des Gebäudemanagements für den Erweiterungsbau erarbeitet. Die ermittelten Kennzahlen wurden anhand von Vergleichswerten plausibilisiert und mögliche Einsparpotenziale innerhalb eines ÖPP-Modells berücksichtigt.

2.4. Ergebnisse

Effizienzvorteile sind insbesondere aufgrund von Einsparungen bei den Planungs- und Baukosten sowie einem ganzheitlichen Gebäudemanagement zu erwarten. Aufgrund der Übernahme von Risiken während der Bau- und Betriebsphase durch den privaten Partner ergibt sich für ein ÖPP-Modell eine wirtschaftlichere Risikoteilung. Nachteilig wirken sich bei einer ÖPP-Realisierung erhöhte Transaktionskosten in der Vorbereitungsphase, höhere Finanzierungskonditionen und der verbleibende Verwaltungsaufwand seitens des Landes aus.

Szenario 1

Als Basis-Variante für den vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleich wurde das Szenario 1 herangezogen. Für die Berechnung wurde zugrunde gelegt, dass ein privater Partner den

³ Die Methode des Barwertvergleichs wird genutzt, um Zahlungsströme unterschiedlicher Höhe und Zeitpunkte verschiedener Investitionsalternativen zu einem Betrachtungszeitpunkt t_0 vergleichbar zu machen. Dazu werden alle zukünftigen Ein- und Auszahlungen (Investitionskosten, Einnahmen etc.) mit einem Diskontierungszinssatz auf Basis der Zinsstrukturkurve auf einen einheitlichen Zeitpunkt hin abgezinst. Somit werden alle zahlungswirksamen Vorgänge der zu vergleichenden Alternativen transparent abgebildet. Daraus ist eine Aussage zur relativen Vorteilhaftigkeit der einen bzw. anderen Variante möglich (dynamische Investitionsrechnung).

Erweiterungsbau zu den gleichen Kosten wie bei konventioneller Beschaffung errichtet. Für den Bau wurden damit keine Effizienzvorteile berücksichtigt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass Effizienzvorteile lediglich aus dem ganzheitlichen Gebäudemanagement unter Berücksichtigung des Risikotransfers generiert werden können.

Auf Basis des Barwertvergleichs liegen die prognostizierten Gesamtkosten der ÖPP-Beschaffungsvariante im Falle eines Forfaitierungsmodells mit Einredeverzichtserklärung um ca. 1,3% unter der konventionellen Beschaffungsvariante.

Eine Übersicht der nominalen Gesamtbelastung für das Szenario 1 ist der Anlage 1 (konventionelle Variante) und 2 (ÖPP-Variante) zu entnehmen.

Die Gesamtbelastung im ersten Jahr nach Baufertigstellung (2011) beträgt bei ÖPP-Realisierung auf Basis der Prognoserechnung ca. EUR 1,7 Mio. (brutto, nominal). Dieser Betrag gliedert sich wie folgt auf (Angaben brutto, nominal):

• Investiver Anteil (Tilgungsanteil 2011)	385.858 EUR
• <u>Zinsen</u>	<u>833.024 EUR</u>
Kapitaldienst	1.218.882 EUR
• <u>Gebäudemanagement/ Instandhaltung</u>	<u>408.186 EUR</u>
Entgelt privater Partner	1.627.821 EUR
• <u>Verbleibende Kosten Land SH</u>	<u>23.472 EUR</u>
Projektbelastung, gesamt	1.651.293 EUR

Szenario 2

Die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten haben gezeigt, dass bei einer Vielzahl von ÖPP-Projekten im öffentlichen Hochbau deutliche Einsparungen auch bei den Baukosten realisiert werden konnten. Aufgrund von Erfahrungswerten wurden die verschiedenen Kostengruppen mit Effizienzvorteilen zwischen 5 % bis 10 % bewertet.

Die prognostizierten Gesamtkosten der ÖPP-Beschaffungsvariante liegen im Fall des Szenarios 2 unter Forfaitierung mit Einredeverzicht barwertig um ca. 7,4% unter der konventionellen Realisierung.

3. Fazit und Empfehlung

Die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient einer Vorabschätzung der wirtschaftlichen Vor- oder Nachteile, die im Zuge einer Maßnahmenrealisierung als ÖPP erzielbar sein können. Sie dient damit als Entscheidungsgrundlage für die weitere Verfolgung des Vorhabens als ÖPP-Projekt.

Die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt auf, dass wirtschaftliche Vorteile für die Realisierung des Erweiterungsbaus der Universität Flensburg als ÖPP-Modell erwartet werden können. Erfahrungen aus anderen Hochbauprojekten im Bundesgebiet haben belegt, dass bei ÖPP-Vorhaben Effizienzvorteile von durchschnittlich 10 % erzielt werden konnten. Die hier aufgezeigten Effizienzvorteile können insofern als realistische und belastbare Ergebnisse bewertet werden.

Hinweis: Die Anlage 1 kann nicht veröffentlicht werden, da es sich um eine vertrauliche Anlage handelt.
--