

Ein kommunales Modell für Public Private Partnership, das sich bei kleineren und mittleren Projekten rechnet, hat die Stadt Münster gemeinsam mit ihren juristischen Beratern und den am Vergabeverfahren beteiligten privaten Dienstleistern entwickelt. Das bewusst auf eine einfache und schlanke Vorgehensweise ausgerichtete Projekt gilt bundesweit als beispielhaft.

Public Private Partnership in Münster: Drei Dreifeldsporthallen

Alfons Reinkemeier, Münster, Dr. Ute Jasper, Düsseldorf und Anselm Schuhmann, Bielefeld

Als eine der ersten Kommunen im Lande hat die 265 000-Einwohner-Stadt Münster jetzt neue Wege aus der Finanzmisere eingeschlagen. Gemeinsam mit der Goldbeck Gruppe, einem bundesweit tätigen Dienstleister der Immobilienbranche, und der Düsseldorfer Sozietät Heuking Kühn Lüer Wojtek als juristischen Beratern, wurde im Rahmen eines EU-weit ausgeschriebenen Vergabeverfahrens ein neuartiges, einfach nachvollziehbares PPP-Modell entwickelt: Für rund 6,5 Mio. € netto Investitionsvolumen entstehen drei Dreifeldsporthallen, die für die Kommune im Münsterland zum Pauschalpreis erstellt werden. Das zudem über 30 Jahre vereinbarte, indexierte Nutzungsentgelt für die Stadt enthält alle Personal-, Instandhaltungs-, Reinigungs- und Pflegekosten. Der Dienstleistungspartner aus der Privatwirtschaft übernimmt für die neuen Sportstätten sämtliche Aufgaben – vom Konzipieren und Finanzieren über das Planen und Bauen bis hin zum Betreuen und Betreiben.

Fachleute hatten bislang für Public Private Partnership-Projekte ein Mindestinvestitionsvolumen von 10 Mio. € brutto als Voraussetzung für Machbarkeit und Rentabilität festgesetzt. Der Handlungsbedarf bei Kommunen liegt in der Regel weit unter dieser Summe. Das Münsteraner Modell, im Bereich der Finanzierung als Forfaitierungsmodell mit Einredeverzichtserklärung zu kommunalkreditähnlichen Konditionen realisiert, gilt wegen seiner einfachen Handhabung unter Experten als richtungweisend, insbesondere für kleine und mittlere Bau- und Sanierungsvorhaben im kommunalen Bereich. Das PPP-Pilotprojekt wurde in einem intensiven, monatelangen Verhandlungsverfahren mit einem im offenen, wettbewerblichen Dialog geführten, detaillierten Abstimmungsprozess zwischen der Stadt Münster, ihrer Rechtsberaterin Dr. Jasper und den beteiligten Unternehmen vorbereitet. Das Endergebnis ist ein modellhaftes, klar strukturiertes Verfahren mit einfachen Vorgehenwei-

Drei von privater Hand projektierte, finanzierte, gebaute und betriebene Sporthallen werden der Kommune zur Verfügung gestellt – zum indexierten Pauschalpreis für drei Jahrzehnte. Fertigstellung ist voraussichtlich Juli 2005



Datenblatt

Modellentwicklung Public Private Partnership

Projektauftrag:	Planung, Bau, Finanzierung und Unterhaltung von drei Dreifeldsporthallen in Münster-Hiltrup, -Gremendorf und -Albachten
Auftraggeber und Nutzer:	Stadt Münster
Auftragserteilung:	Juni 2004
Fertigstellung:	Juli 2005
Nutzungsdauer:	30 Jahre (2005 – 2035)
Finanzierung:	Forfaitierungsmodell mit Einredevorzicht
Grundstückseigentümer:	Stadt Münster
Gebäudeeigentümer:	Stadt Münster
Investitionsvolumen:	rund 6,5 Mio. € zzgl. MwSt.
Anfängliche Kapitaldienste:	vorläufig 490 000 € jährlich
Bewirtschaftungskosten:	rund 8,54 Mio. € zzgl. MwSt. (ohne Indexanpassung), anfänglich circa 285 000 € jährlich zzgl. MwSt.
Juristische Beratung:	Heuking Kühn Lüer Wojtek, Düsseldorf, federführende Partnerin: Dr. Ute Jasper
Finanzierung, Realisierung, Betreuung:	Goldbeck Gruppe, Goldbeck Gebäudemanagement GmbH, Bielefeld
Betreibung zum indexierten Festpreis (vierteljährlich nachschüssig):	Wartung / Inspektion (auch Sportgeräte), Schönheitsreparaturen in festgelegten Intervallen, Mängelbehebung, technischen Instandsetzungen und Wiederbeschaffung (inklusive Leuchtmitteln), Außenanlagenpflege, Winterdienst, Versicherung, Glas- und Unterhaltsreinigung (inklusive Materialverbrauch)

sen, das sich bei Neubauvorhaben, Umbauten oder Sanierungen in kleinen wie größeren Städten und Gemeinden anwenden lässt.

Das wettbewerbliche Verfahren

Entscheidet sich eine Kommune zur Realisierung eines Neubau-, Umbau- oder Sanierungsvorhabens durch ein Public Private Partnership-Modell, gilt es grundsätzlich, die gesetzlichen Regeln des Vergaberechts zu beachten. Ein Vergabeverfahren ist insbesondere dann durchzuführen, wenn eine Kommune private Leistungen im Baubereich oder im Bereich Facility Management nutzen möchte, so wie es bei der Stadt Münster der Fall war. Die Partnerauswahl kann auf allen drei im Vergaberecht festgehaltenen Wegen erfolgen – im Rahmen eines offenen Verfahrens, eines nicht offenen Verfahrens oder als Verhandlungsverfahren. Da PPP-Projekte in der Regel eine komplexe private Dienstleistung von der Projektentwicklung und Finanzierung über die Realisierung bis hin zur Betreuung umfassen, ist es gesetzlich erlaubt, den privaten Partner im Verhandlungsverfahren zu ermitteln. Für dieses Verfahren des wettbewerblichen Dialogs hatten sich die Münsteraner – nach eingehender Prüfung – entschieden.

Das Verhandlungsverfahren hat sich aus den bisherigen Erfahrungen aufgrund geringer formaler Anforderungen als optimal für PPP-Projekte erwiesen. Der Vorteil für eine Kommune wie Münster: Sie hat unter Einhaltung der grundlegenden Prinzipien der Öffentlichkeit, der Transparenz und der Diskriminierungsfreiheit genügend Handlungsfreiheit, ihre individuellen Anforderungen und Ziele mit dem Partner ihrer Wahl zu verwirklichen. Um ein Vergabeverfahren erfolgreich abzuschließen, empfiehlt sich ein fester Verfahrensablauf. Als Ausgangsbasis werden

Vergabeunterlagen erstellt, die Art und Umfang der gewünschten Leistungen eines privaten Partners im PPP-Projekt sowie die Zuschlagskriterien festhalten. Die gleichzeitige Aufstellung eines Zeitplanes für die einzelnen Verhandlungsschritte gibt einen vorzeitigen Überblick über den geplanten Realisierungszeitraum.

Mit der öffentlichen Vergabebekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Union begann auch das offizielle Verhandlungsverfahren für die Finanzierung, den Bau und die Instandhaltung einschließlich der Reinigungsleistungen von drei Dreifeldsporthallen. Interessenten, die sich mit Teilnahmeanträgen beworben hatten, mussten ihre Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nachweisen. Aus diesem Kreis wählte die öffentliche Hand geeignete Bewerber aus, die sie zu einer Angebotsabgabe als Grundlage für weitere Verhandlungen aufforderte. In der anschließenden „heißen Phase“ verhandelten die Beteiligten über die eingereichten Konzepte und erarbeiten in einem kooperativen Prozess ein in seinen wirtschaftlichen, organisatorischen und rechtlichen Strukturen optimales PPP-Modell.

Bei einem gut strukturierten Verfahrensablauf ist die Kommune in der Lage, einzelne Bieter zu vergleichen und – unter Berücksichtigung der Schutzrechte – Einzelbestandteile verschiedener Angebote neu zusammenzufügen und wieder in das laufende Verfahren einzuspeisen. Diese Form des Auswahlverfahrens, die sich auch in Münster bewährt hat, ermöglicht die Nutzung der besten PPP-Ideen, die am Ende in einer optimalen Modellform kombiniert werden können. Der geeignete Kooperationspartner kristallisiert sich in der Regel erst im fortgeschrittenen Verhandlungsstadium heraus. Deshalb emp-

fehlen PPP-Experten der öffentlichen Hand Verhandlungsrunden mit mehreren Bietern, so dass die Vertragsformulierungen unter Wettbewerbsdruck ausgehandelt werden.

Prozesse in Politik und Verwaltung

Auch für die Stadt Münster galt es im Vorfeld ihres PPP-Vorhabens, verschiedene Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einzuhalten, um die individuellen Rahmenbedingungen zu definieren und dem kommunalen Vergaberecht Genüge zu tun. In der Kommune, die über rund 100 Turn- und Sporthallen neuerer und älterer Bauart verfügt, gab es seit Jahren Überlegungen zum Bau dreier weiterer Sportstätten in den Stadtteilen Hiltrup, Gremmendorf und Albachten. Zunächst ermittelte die Stadt ab Frühjahr 2001 in einem Vorprüfungsprozess die Vor- und Nachteile dreier Finanzierungsvarianten für die Bauplanung und -ausführung der Dreifeldsporthallen – einem Investorenmodell mit privatem Geldgeber, einem durch Sportvereine getragenen Modell sowie einem kommunalen Investitions- und Betreibermodell.

Ein erster Wirtschaftlichkeitsvergleich ergab die Fokussierung auf die klassische Variante (die Stadt als Bauherrin) und die neue Variante mit der Übertragung der öffentlichen Aufgaben an einen privaten Partner. Für die Verwaltung gaben schließlich verschiedene Anforderungen und Rahmenbedingungen den Ausschlag für ein Public Private Partnership-Modell: Die Dreifeldsporthallen sollten trotz extrem angespannter Haushaltslage bei einem noch ausgeglichenen Haushalt kurzfristig realisiert und in Betrieb genommen werden können, die Chancen und

Risiken einer langfristigen Nutzung sollten klar definiert und verteilt sein.

Nach einer Wettbewerbsausschreibung zur Vergabe der Planungs-, Bau-, Bauunterleistungs- und Finanzierungsleistungen mit europaweitem Vergabeverfahren im Herbst 2003 wurden schließlich aus 30 Interessensbekundungen zwölf Bieter für die Angebotsabgabe ausgewählt. Im nachfolgenden Verhandlungsverfahren wurden mit den potentiellen Partnern in verschiedenen PPP-Lösungen die bautechnischen, unterhaltstechnischen, nutzerspezifischen, finanzbezogenen und risikospezifischen Anforderungen herausgearbeitet. Dabei galt es, diverse Investitions- und Organisationsformen durchzuspielen und sich vor einer Entscheidung detailliert mit den Vor- und Nachteilen von Kommunalkredit, Kreditkauf, Miete, Mietkauf, Leasing oder Forfaitierung auseinander zu setzen.

In einem iterativen Verhandlungsprozess, in den die Verwaltung mit Vertretern ihrer Fachämter (Amt für Gebäudemanagement, Sportamt, Amt für Finanzen und Beteiligungen) sowie durch juristische Berater und Wirtschaftsprüfer eingebunden war, kristallisierte sich schrittweise durch wiederholte Rechengänge und das Durchspielen verschiedener Modelle die optimale Lösung heraus. Auf diese Weise konnte der Bieterkreis systematisch stufenweise verkleinert werden. Im Rahmen des so genannten Public Sector Comparator-Verfahrens (PSC) wurde schließlich ein Vergleich mit Bestandsaufnahme und Wirtschaftlichkeitsrechnung zwischen der besten privaten und der besten konventionellen Lösung unter Betrachtung sämtlicher Kosten über den gesamten Lebenszyklus des Bauwerkes erstellt.

Die drei Dreifeldsporthallen entstehen in Hiltrup, Gremmendorf und Albachten



Fotos: Goldbeck, Bielefeld

Die Analyse schloss die Berücksichtigung sämtlicher möglicher Risiken – vom Grundstück über Planung, Bau und Inbetriebnahme, Finanz- und Marktrisiken, rechtliche Risiken oder Verfahrensrisiken bis hin zu höherer Gewalt (Force Majeure Risiken) – sowie die jeweilige Übernahme durch die öffentliche oder private Hand ein. Im Vergleich mit der städtischen Kalkulationsvariante konnte der Privatinvestor am Ende beim Gesamtkostenvolumen ein gleichwertiges Analyseergebnis vorweisen. Nachdem im April 2004 das letzte verbindliche Angebot vorlag, erfolgte Ende Mai 2004 der Ratsbeschluss der Stadt Münster für einen Public Private Partnership-Vertrag mit der Goldbeck Gruppe. Ausschlaggebend war mit dem Ratsbeschluss, dass ein 30 Jahre dauerndes, klar kalkulierbares und sicheres Angebot vorlag.

Das Know-how der Privatwirtschaft

Goldbeck zählt zu den ersten fünf Unternehmen, die in Deutschland als private Partner von Kommunen an der Realisierung von PPP-Projekten beteiligt sind. Die Dienstleistungsgruppe kann auf langjährige Erfahrung und umfassendes Know-how im Neubau und Umbau sowie in der Sanierung von Immobilien verweisen und bietet Gebäudenutzung zum Pauschalpreis an. Das Unternehmen, führender Anbieter elementierter Bausysteme auf der Grundlage industriell vorgefertigter Elemente, hat sich zusätzlich auf Dienstleistungen rund um die Immobilie von der Projektentwicklung über die Finanzierung bis zum Gebäudemanagement spezialisiert. Im Auftrag von Handel, Industrie und Gewerbe werden Immobilien bei Bedarf ganzheitlich begleitet – von der Konzipierung und Finanzierung über die Planung und Erbauung bis hin zur Betreuung und Betreibung. In Partnerschaft mit Städten und Gemeinden wurden in der Vergangenheit Verwaltungsgebäude, Schulen sowie Sport- und Veranstaltungshallen realisiert.

Zur Ausschreibung der Stadt Münster legte das Unternehmen ein funktionales Nutzungskonzept vor, das die Planung und den Bau von drei Dreifeldsporthallen zum Pauschalpreis und die Bewirtschaftung über 30 Jahre zum indexierten Festpreis inklusive aller Nebenkosten umfasst. Die Verhandlungen wurden partnerschaftlich geführt mit der Zielsetzung, für beide Seiten die wirtschaftlichste Lösung (Win Win-Situation) zu finden. Im wettbewerblichen Dialog wurden alle Details des PPP-Modells offen diskutiert und verhandelt, bis hin zur gegenseitigen Offenlegung der im Public Sector Comparator-Verfahren ermittelten Werte. Auch die unterschiedlichen Risikobetrachtungen beispielsweise hinsichtlich Verschleiß oder Vandalismus wurden gegenseitig offengelegt und gemäß Risikoallokationsprinzip dem Partner zugewiesen, der sie am besten einzuschätzen und zu tragen vermag. So hat Goldbeck für die gesamte Vertragslaufzeit sämtliche

baulichen Risiken übernommen, während die Stadt Münster für die Behebung aller Vandalismusschäden sorgen wird.

In einem engen Abstimmungsprozess mit der Kommune entpuppte sich schließlich das Forfaitierungsmodell als die für alle Beteiligten optimale Finanzierungslösung. Der kommunale Partner gab für die Vertragslaufzeit von 30 Jahren eine Einredeverzichtserklärung ab, die sich bei der Finanzierung risikomindernd und damit positiv in kommunalkreditähnlichen Konditionen auswirkte. Getreu dem PPP-Auftrag der Stadt Münster vom Juni 2004 werden die drei Dreifeldsporthallen bis zum Ende der Sommerferien 2005 fertig gestellt. Als Betreiber wird die Goldbeck Gebäudemanagement GmbH anschließend für die nächsten 30 Jahre Wartung, Inspektion, Störungsbeseitigung und Instandsetzung der Sporthallen übernehmen, inklusive Schönheitsreparaturen in festgelegten Intervallen und Ersatzbeschaffung beispielsweise von Sportgeräten. Auch die Unterhalts- und Glasreinigung, der Winterdienst und die Pflege der Außenanlagen gehören zum Gesamtpaket – alle Dienstleistungen zum indexierten Pauschalpreis.

Auch im Kostenbereich gilt der Grundsatz der Einfachheit: 40 % werden vierteljährlich nachschüssig für laufende Dienstleistungen wie beispielsweise Wartungs-, Reinigungs- und Personalkosten an Goldbeck gezahlt; 60 % gehen als Instandhaltungsrücklage auf ein separates Konto, über das Betreiber / Vermieter und Mieterin / Kommune ausschließlich gemeinsam verfügen können – ein so genanntes Und-Konto. Auf die Vorlage von weiteren Sicherheiten konnte dank dieser Vorgehensweise verzichtet werden. Das ausgehandelte Public Private Partnership-Modell bot angesichts der Münsteraner Haushalts-situation eine optimale Alternativlösung bei minimalem Risiko und langfristiger Sicherheit.

„Public Private Partnerships bieten einen Rahmen für eine neuartige Zusammenarbeit von Wirtschaft und Staat. Sie helfen der öffentlichen Verwaltung, Dienstleistungen mit höherer Qualität und kostengünstiger zu erbringen. Das zahlt sich für alle aus: für die Bürgerinnen und Bürger als Nutzer der öffentlichen Dienstleistungen, für die Wirtschaft und für die öffentliche Verwaltung selbst. Die Nutzung von PPP ist daher ein unverzichtbarer Teil der Strategie der Bundesregierung zur Modernisierung der Verwaltung“, urteilte im Sommer 2003 Dr. Göttrik Wewer, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern. Am Beispiel der Dreifeldsporthallen für Hilstrup, Gremmendorf und Albachten haben die Stadt Münster, begleitet durch juristische Berater, und die Goldbeck Gruppe in einem langen, intensiven Verhandlungsverfahren und einem intensiven Dialog eine Vorgehensweise entwickelt, die richtungsweisend insbesondere für kleinere und mittlere Projekte ist. Das Beispiel macht langsam Schule.