

STADTRAT

Antrag des Stadtrates
vom 5. September 2006

Städtische Liegenschaften / Schultrakt Lättenwiesen
Bewilligung eines Kredites für die Prüfung und Vorbereitung eines Immobilien-
beschaffungsmodells über "Public Private Partnership" in der Höhe von
Fr. 210'000.-- L2.2.6

Der Gemeinderat

- gestützt auf den Antrag des Stadtrates vom 5. September 2006 - sowie in
Anwendung von Art. 36, Abs. 1 Ziff. 9 der Gemeindeordnung

BESCHLIESST:

1. Der Erarbeitung eines PPP-Modells wird zugestimmt und das Vorgehens-
konzept der Firma pom+Consulting AG vom 16. August 2006 wird zur
Kenntnis genommen.
 2. Der Gemeinderat nimmt zur Kenntnis, dass der Stadtrat die Erarbeitung des
PPP-Modells für das Kompetenzzentrum aus Risiko- und Zeitgründen ab-
lehnt.
 3. Für die Erarbeitung eines PPP- Modells für den Schultrakt der Schulanlage
Lättenwiesen wird zu Lasten von Konto Nr. 610.5030.135 ein Kredit von
Fr. 210'000.-- (Kostendach) bewilligt.
 4. Der Kreditbetrag von Fr. 210'000.-- ist im Voranschlag 2007 aufzunehmen.
 5. Mitteilung an:
 - pom+Consulting AG, Technoparkstrasse 1, 8005 Zürich
 - Gemeinderat
 - Rechnungsprüfungskommission (Präsident: Paul Remund, Vrenikerstras-
se 31b, 8152 Opfikon)
 - e2a Eckert Eckert Architekten AG, Hardturmstrasse 76, 8005 Zürich
 - Mitglieder der Begleitkommission
 - Schulpräsident
 - Finanzvorstand
 - Schulverwaltung
 - Finanzabteilung
 - Liegenschaftenverwaltung
- WOLIS-PPPModellKompetenzzentrumLaettenwiesen

Bericht

1. Ausgangslage

Am 7. März 2005 setzte der Gemeinderat einen reduzierten Projektionskredit von ca. Fr. 450'000 fest, um verbindliche Grundlagen für die Bewilligung eines Baukredites für ein Schulkompetenzzentrum zu erhalten. Den entsprechenden Baukredit über 13.9 Mio. Franken verabschiedete der Stadtrat am 20. September 2005 zu Handen des Gemeinderates. Bei der Prüfung des Geschäftes bemängelte die Rechnungsprüfungskommission vor allem, dass das Projekt nicht den Vorstellungen des Gemeinderates entspreche (volle Nutzung des Ober- und Untergeschosses, spätere Aufstockungsmöglichkeit).

Mit einem im Juli 2006 bewilligten zusätzlichen Planungskredit wird derzeit vom Architekten das Bauprojekt - wie gefordert - überarbeitet. Der neue Kreditantrag über ca. 17.5 Mio. Franken dürfte voraussichtlich im Oktober 2006 vom Stadtrat an den Gemeinderat überwiesen werden mit der Zielsetzung, die erforderliche Volksabstimmung im Juni 2007 durchzuführen. Die Zustimmung des Soveräns vorausgesetzt, kann anschliessend das Projekt realisiert werden.

Durch die ausserordentlich grosse Bautätigkeit in Glattpark (bis Ende 2008 sollen über 900 Wohnungen erstellt sein) drängt sich auf, mit der Projektierung des Schultraktes, welcher Bestandteil vom Projekt "pierre vert" ist, baldmöglichst zu beginnen.

Im Gemeinderat forderte ein Ratsmitglied bei der Beratung des Nachtragskredites für die erwähnte Projekterweiterung des Kompetenzzentrums, der Stadtrat habe sich bei der Behandlung des Baukredites auch zu einer möglichen Abwicklung des Bauvorhabens mittels eines Public Private Partnerships (PPP) zu äussern.

Deshalb führte der Finanzvorstand zwischenzeitlich verschiedene Gespräche mit einer auf diese Realisierungsvariante spezialisierten Beratungsfirma, der pom+Consulting AG, Technoparkstrasse 1, 8005 Zürich. Die Weiterbearbeitung des PPP-Projektes gemäss dem beiliegenden Vorgehenskonzept erfolgt durch die Beraterfirma gegen ein Honorar. Da im Budget 2006 keine entsprechende Position enthalten ist, ist der entsprechende Kreditbetrag im Voranschlag 2007 aufzunehmen.

2. Public Private Partnership (PPP) als innovatives Beschaffungsinstrument der öffentlichen Hand

"Der private Staat" - immer häufiger erledigen private Unternehmen öffentliche Aufgaben. In England hat der Bertelsmann-Konzern erstmals die Verwaltung eines ganzen Bezirks übernommen. Die Deutsche Bundesregierung forciert ähnliche Modelle - in der Wirtschaft herrscht Goldgräberstimmung .Der Spiegel 34/2006

Der Begriff Public-Private-Partnership (PPP) wird aufgrund seiner Aktualität und politischen Bedeutsamkeit in den letzten Jahren vielschichtig für eine Vielzahl von Projektausprägungen zwischen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft verwendet. Einerseits werden bereits Ansätze einer losen Zusammenarbeit oder von gemischt wirtschaftlichen Gesellschaften zwischen öffentlichen und privaten Partnern als PPP bezeichnet, andererseits wird der Begriff PPP für spezifische und klar definierte Investitionsprojekte mit detaillierten, übertragenen Leistungspaketen verwendet. Eine einheitliche Definition und Abgrenzung im Hinblick auf spezifische Projektausgestaltung gibt es gegenwärtig nicht, so dass in der Praxis der Begriff uneinheitlich verwendet wird.

Die Hoffnung hinter solchen Geschäften ist immer gleich: Private können manches besser, billiger und schneller. Sie verfügen häufig über ein modernes Management, kürzere Entscheidungswege oder schlicht mehr Erfahrung, wirtschaften effizienter aufgrund ihrer Grösse oder sind günstiger wegen niedrigerer Löhne. Deshalb glauben viele Politiker, dass PPP dem Staat nützt.

Der Bund und die meisten Kantone sind stark verschuldet. Auch viele Gemeinden stossen an ihre finanziellen Grenzen. Die Mittel der öffentlichen Hand werden knapper und die staatlichen Aufgaben komplexer. Neue Formen der Zusammenarbeit (wie PPP) zwischen Staat und Wirtschaft würden sich deshalb aufdrängen. Dabei geht es nicht um etwas grundsätzlich Neues. Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und privaten Unternehmen hat es schon immer gegeben. PPP bringt jedoch eine neue Qualität in die Zusammenarbeit.

Zu diesem Thema haben sich am 22. März 2006 an einer durch die "Handelszeitung" eingeladenen Fachtagung etwa 70 Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft zusammengefunden. Direktoren von Bundesämtern und kantonalen Regierungs- und Verwaltungsstellen, Mitglieder von Gemeindebehörden, Manager von Bauunternehmungen, Präsidenten von Wirtschaftsverbänden und Vertreter verschiedenster Beratungsfirmen haben versucht das PPP-Model zu erfassen.

Die Dringlichkeit der notwendigen Professionalisierung des kommunalen Gebäude- bzw. Immobilienmanagementes wurde in den letzten Jahren auch in der Schweiz immer häufiger diskutiert. In vielen Gemeinden werden Optimierungsmassnahmen geprüft und Ansätze für die Einrichtung umfassender Leistungen sind erkennbar. Die Gründe für den verstärkten Fokus auf eine ganzheitliche Betrachtung dieser Leistungen als ein wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Bereitstellung kommunaler Flächen sind vielschichtiger Natur. Folgende aktuelle kommunale Ausgangslage lässt sich zur Zeit feststellen:

- **Haushaltproblematik:** Aufgrund der aktuellen Entwicklung der sinkenden Steuereinnahmen und steigenden Ausgaben befinden sich die öffentlichen Haushalte langfristig in einer problematischen Situation. Der finanzielle Handlungsspielraum für Investitionsprojekte, ob Neubau- oder Sanierungsprojekte, ist stark eingeschränkt.

- **Instandhaltungs-/Sanierungsstau:** Der Werterhalt der öffentlichen Immobilien wurde über einen längeren Zeitraum vernachlässigt. Aufgrund einer sehr geringen Bauunterhaltsquote von teilweise unter 1% des Wiederbeschaffungswertes sind die notwendigen Handlungszwänge infolge des Wertverfalls der Immobilien gross.
- **Immobilienbereitstellungskosten:** Die Erkenntnis, dass die Kosten für die Bereitstellung von Flächen grosse Ausgaben im kommunalen Haushalt darstellen, wird von immer mehr Gemeinden zur Kenntnis genommen und führt zu ersten Veränderungsprozessen. Neben der Optimierung der Bewirtschaftung älterer Gebäude liegt ein wesentlicher Teil auf einer lebenszyklusorientierten Planung der Neubauten, um Folgekosten zu senken.

Ein Handlungsbedarf hinsichtlich der Optimierung von Gebäudemanagementleistungen sowie der Errichtung, Erneuerung bzw. des Betriebs von Immobilien kann somit auf eine Kombination aus spezifischen Zwängen, fehlenden Handlungsspielräumen und positiven Effekten zurückgeführt werden.

PPP als langfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Investoren wird seit einigen Jahren als ein potenzieller Ausweg und mögliche Handlungsalternative diskutiert, um bei gleichzeitiger Effektivitätssteigerung und Verwaltungsmodernisierung notwendige Investitionen zu realisieren und den Sanierungsstau aufzulösen.

PPP ist jedoch nicht als "Allerheilmittel" zur Lösung der oben genannten Problembereiche zu verstehen, sondern bietet als eine mögliche, innovative Beschaffungsvariante einen ganzheitlichen Lösungsansatz, um effizient und nachhaltig notwendige Flächen im kommunalen Bereich bereitzustellen bzw. dringend notwendige Sanierungsmassnahmen umzusetzen.

Die praktische Durchführung eines PPP-Projektes führt zu einer Lebenszyklusbetrachtung der Leistungen, d.h. die Partnerschaft und Zusammenarbeit bezieht sich auf die Planung, die Erstellung, die Finanzierung, eventuell die Verwaltung sowie den kompletten Betrieb von bislang staatlich erbrachten Leistungen. Ziel des Lebenszyklusansatzes ist es, den Einsatz öffentlicher und privater Ressourcen zu optimieren und darüber hinaus Kosten- und Termisicherheit für den Projektträger und gleich bleibende Leistungsstandards für den Nutzer zu gewährleisten.

Da eine Verbesserung der Finanzsituation in der Stadt Opfikon in den nächsten Jahren nicht zu erwarten ist, müssen zur Überwindung der schwierigen Situation des Hochbaus sinnvolle Alternativen gefunden werden, um durch die Verbesserung der wirtschaftlichen und qualitativen Leistungsfähigkeit der Stadt, zum Beispiel mit Hilfe des angesprochenen Lebenszyklusansatzes, wettbewerbsfähig zu bleiben.

PPP im weiteren Sinn

Im Zuge einer Begriffsannäherung kann PPP zunächst als eine langfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Investoren bezeichnet werden. Vorher öffentlich erbrachte Leistungen werden somit teilweise von einem privaten Partner übernommen. Eine weitergehende Abgrenzung der PPP-Projekte hängt somit vom Grad der Privatisierung bzw. von der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ab. Grundsätzlich stehen 4 Säulen der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben zur Diskussion:

- **Eigenleistung**
- **Outsourcing** (Privatisierung von Einzelaufgaben)
- **PPP** (gemeinsame Aufgabenerfüllung, Risikoteilung, privates Investment, langfristige vertragliche Beziehung)
- **Materielle Privatisierung** (100% Privatisierung von ganzen Geschäftsbereichen)

PPP im weiteren Sinn bewegt sich in seiner vertraglichen Ausgestaltung und praktischen Umsetzung somit zwischen einer reinen Outsourcingleistung, bei der eine spezifische und abgegrenzte Einzelleistung komplett auf einen Privaten übertragen wird, und der vollständigen, materiellen Privatisierung, bei der alle Prozesse bzw. Leistungen auf den Privaten übertragen werden.

(Klassisches Investorenmodell, Leasingmodell, Vermietungsmodell).

PPP im engeren Sinn

PPP, als eine innovative Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand, wird im engeren Sinn als eine öffentlich-private, langfristige Zusammenarbeit definiert, die zu einer Realisierung von Infrastrukturprojekten mit langer Laufzeit herangezogen werden kann.

Unter Umsetzung eines partnerschaftlichen Umgangs mit einem privaten Dienstleister gilt eine ganzheitliche Lebenszyklusbetrachtung als Kernelement der PPP-Ausschreibung:

- Erbringung bislang staatlich erbrachter Leistungen von einem privaten Dienstleister über den gesamten Immobilienlebenszyklus: Planung, Finanzierung, Bau, Teile des Betriebs bis hin zur Umnutzung/Revitalisierung
- Verantwortungsdelegation ganzheitlicher Aufgaben und Prozesse
- Integrale Planung mit dem Ziel der Optimierung des kommunalen Leistungsprozesses

(Erwerbermodell, Inhabermodell)

Insbesondere das Erwerber- sowie das Inhabermodell entsprechen somit am ehesten den notwendigen Kriterien zur Unterstützung einer optimalen Effizienzgenerierung. Vor allem die ganzheitliche Übertragung aller unterstützenden Leistungen über die lange Vertragsdauer hinweg ermöglicht bzw. zwingt den privaten Partner zu einer lebenszyklusorientierten Betrachtung und Kalkulation aller Kosten und Erträge.

Projektstruktur, Chancen und Risiken

Wie jede Arbeitsform bergen öffentlich-private Partnerschaften auch Chancen und Risiken. Grundvoraussetzung für das Gelingen eines Projektes ist die gemeinsame Zielfindung aller Beteiligten. Neben einer finanziellen und personellen Entlastung werden auch Zeit- und Effizienzgewinn erwartet. Hingegen setzt sich der Staat der Gefahr aus, zu viel Souveränität zu verlieren. Vertreter der öffentlichen Hand müssen im schlimmsten Fall damit rechnen, dass ein Partner Konkurs anmeldet. Die breite Trägerschaft von PPP erfordert deshalb eine sorgfältige vertragliche Absicherung, ein umsichtiges Projektmanagement und ein striktes Projekt-Controlling. Dabei empfiehlt sich der Beizug eines Experten. Obwohl sich öffentlich-private Partnerschaften auch im Kleinen erfolgreich umsetzen lassen, erfordert die Komplexität der Projektstrukturen in der Regel ein grösseres Projektvolumen.

Fazit

Public Private Partnership bietet eine Möglichkeit, um ein Gebäude- bzw. Infrastrukturprojekt nachhaltig durchzuführen. Die Aspekte der optimierten Lebenszyklusbetrachtung und der damit verknüpften nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit bieten die Chance - unabhängig von der Brisanz der problematischen Haushaltsslage - innovative und nachhaltige Investitionsvorhaben zu verwirklichen. PPP ersetzt weder eine vernünftige Haushaltspolitik der Stadt, noch kann mit Hilfe von PPP ein konventionell nicht finanzierbares Vorhaben realisiert werden. PPP ist in geeigneten Fällen ein Mittel zur Effizienzsteigerung, der Optimierung der Ausgaben und eines professionellen Umgangs mit den Vermögenswerten der Öffentlichkeit.

3. Kompetenzzentrum Lättenwiesen und PPP

Das Kompetenzzentrum Lättenwiesen wartet derzeit auf die Kreditgenehmigung durch den Gemeinderat. Der Gemeinderat bewilligte im Juli 2006 einen zusätzlichen Projektierungskredit für ein weiteres Vollgeschoss und eine Tiefgarage in diesem Projekt und generierte damit eine Kreditvariante von ca. Fr. 17,5 Mio. Das beauftragte Architekturbüro e2a eckert eckert architekten AG, Hardturmstrasse 76, 8005 Zürich, erfüllt die Projektanpassung bis zum Herbst 2006, sodass dem Gemeinderat ein weiterer Kreditantrag für das Kompetenzzentrum Lättenwiesen gestellt werden kann. Somit ist die Projektierung und Planung bereits soweit fortgeschritten, dass eigentlich nur noch der

Realisierungsentscheid offen ist. Eine positive Volksabstimmung der Kreditvorlage per Sommer 2007 ist Voraussetzung für den um bereits 1 Jahr verzögerten Baubeginn, bzw. Bezug der Anlage.

Gestützt auf den Untersuchungsbericht über das Potenzial eines PPP für das Kompetenzzentrum Lättenwiesen vom 16. August 2006, verfasst von pom+Consulting AG, Technopark Zürich, Technoparkstrasse 1, 8005 Zürich, muss davon ausgegangen werden, dass für die Vorbereitungsarbeiten mit einer erneuten Projektdefinition, Eignungsabklärung, Definition von Chancen und Risiken, Machbarkeitsstudie und Markterkundung erneut ein erheblicher Zeitverlust entsteht. Ausserdem wird der Zeitplan pom+, Seite 19/23, von der Liegenschaftenverwaltung als sehr ehrgeizig eingestuft. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Dauer einer PPP-Beschaffung liegt in England bei ca. 21 - 23 Monaten (ausgenommen Strassen und Spitäler). Folgende Gründe der im Vergleich zur konventionellen Variante relativ langen Ausschreibungsdauer werden vom Britischen Finanzministerium genannt:

- hohe Komplexität der PPP-Projekte
- detaillierte Spezifikation der Leistungen
- Vertragsverhandlungen
- Einbezug professioneller Beratung

Gemäss Schulraumplanung und heutiger Kenntnis der Schülerzahlenentwicklung in der Stadt Opfikon sollte mit einer Volksabstimmung nicht weiter zugewartet werden.

4. Neuer Schultrakt Lättenwiesen und PPP

Etwas anders sieht der Zeitplan aus für die Erstellung von 12 Klassenzimmern und Gruppenräumen, ebenfalls Teil der Schulanlage Lättenwiesen. Dieser Klassentrakt wurde als wichtiger Bestandteil bereits in die Wettbewerbsphase miteinbezogen und hatte einen nicht unerheblichen Anteil daran, dass genau dieses Projekt als Sieger aus dem Architekturwettbewerb hervorging. Als quasi 2. Etappe nach der Realisierung des Kompetenzzentrums war der Baubeginn für die Jahre 2008/2009 vorgesehen. Hier besteht allenfalls ein Potenzial zur Realisierung eines Pilotprojektes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mittels PPP. Als bereits bekannter Projektleiter muss lediglich die architektonische Partnerschaft mit dem Architekturbüro e2a eckert eckert architekten AG, 8005 Zürich, mitgegeben werden.

5. Auswahl des Beratungspartners

Die Beratung und Begleitung durch einen entsprechenden Partner ist für die Stadt Opfikon unumgänglich. Der Berater muss frühest möglich ausgewählt werden, um bei der Evaluation von möglichen PPP-Anwendungen bereits involviert zu sein. Wie das Vorgehenskonzept von pom+Consulting AG zeigt, ist

mit Kosten von rund Fr. 210'000.-- zu rechnen. Natürlich werden bei kleineren Projekten die Honorarkosten entsprechend niedriger ausfallen. Aus der Sicht der Liegenschaftenverwaltung wäre für ein PPP-Pilotprojekt das offene bzw. das selektive Verfahren anzuwenden. Gewünscht ist eine Beratung/Partnerschaft bis quasi zur Schlüsselübergabe der vereinbarten Leistung und eine nachhaltige, weitergehende Begleitung (z.B. 2 Sitzungen pro Jahr) für das Controlling während der gesamten Vertragszeit.

6. Weiteres Vorgehen

Gemäss Forderung eines Ratsmitglieds soll dem Gemeinderat beantragt werden, für die Realisierung des Kompetenzzentrums Lättenwiesen, die Beschaffung über ein PPP-Modell zu prüfen. Der Stadtrat lehnt aus Risiko- und Zeitgründen die Anwendung des PPP-Modells für das Kompetenzzentrum ab, ist jedoch bereit, dieses Modell für den Schultrakt Lättenwiesen zu prüfen und zu erarbeiten. Der Stadtrat empfiehlt dem Gemeinderat, PPP erstmals für das ebenfalls bevorstehende Projekt Schultrakt Lättenwiesen anzuwenden.

7. Antrag

Dem Gemeinderat wird beantragt für die Erarbeitung eines PPP-Modells für den Schultrakt Lättenwiesen einen Kredit von Fr. 210'000.-- zu bewilligen.

Opfikon, 5. September 2006/OE

NAMENS DES STADTRATES

Der Präsident: Der Verwaltungsdirektor:

W. Fehr

H.R. Bauer