

Vorstellung des Projekts ÖPP – Ingenieurbauwerke der Stadt Frankfurt am Main

I. Eckpunkte des Projekts:

Ausgangslage:

Frankfurt hat 570 Ingenieurbauwerke im Bestand – bestehend aus 340 Brücken und 230 weiteren Bauwerken (Straßentunnel, Unterführungen, Stützmauern, Lärmschutzwände und Schilderbrücken).

Der aktuelle Zustand der Bauwerke macht aufgrund des bestehenden Sanierungsstaus in den nächsten Jahren erhebliche Investitionen erforderlich. Eine Möglichkeit des Abbaues des Sanierungsstaus ist die Instandsetzung und Unterhaltung der Bauwerke im Rahmen eines ÖPP – Verfahrens.

Was versteht man unter einem ÖPP – Verfahren?

Es handelt sich um eine projektbezogene, langfristige, vertraglich präzise festgelegte Kooperation von öffentlichen und privaten Partnern.

Die Bauwerke bleiben auch während der Projektlaufzeit von 30 Jahren im Eigentum der Stadt.

Für das Portfolio des ÖPP – Projekts wurden 170 Ingenieurbauwerke (130 Brücken und 40 sonstige Bauwerke) ausgewählt.

Auswahlverfahren der Bauwerke: Überwiegend schlechter Bauwerkszustand mit kurzfristigem Handlungsbedarf (überwiegend innerhalb der nächsten 5 Jahre) und räumliche Zuordnung (Straßenzüge), um Synergieeffekte nutzen zu können und unnötige Schnittstellen zu vermeiden. Sicherstellung der maximal möglichen Verfügbarkeit des gesamten Straßenzugs.

Nicht berücksichtigt wurden Bauwerke, die wegen tatsächlicher oder rechtlicher Spezifika (bereits begonnene Vergabeverfahren, Abhängigkeit von anderen Baulasträgern) nicht geeignet sind sowie Schilderbrücken, Wehrbrücken und Bäderbrücken.

II. Antworten auf häufig gestellte Fragen:

Gibt es Ähnlichkeiten mit Cross-Border-Leasing?

ÖPP hat mit Cross-Border-Leasing (CBL) nichts zu tun. Bei CBL ging es um ein Steuersparmodell, das in den USA möglich war. US-Investoren konnten dabei steuerbegünstigt Einrichtungen in aller Welt kaufen. Kommunen in Deutschland erhielten einen Teil dieser Steuerersparnis sofort ausgezahlt, mussten sich aber verpflichten, über bis zu 100 Jahre den Standard der Bauwerke zu erhalten und dieses später zurückzukaufen.

Bei ÖPP geht es um Sanierung oder Neubau und anschließende Unterhaltung von Gebäuden, Straßen oder eben Brücken. Wie bei einem konventionellen Projekt wird die Sanierung oder der Neubau von einem Privatunternehmer ausgeführt. Der Unterschied besteht darin, dass bei einem konventionellen Projekt in der Regel nur eine Gewährleistungsfrist von fünf Jahren

besteht, bei ÖPP wird dagegen eine Unterhaltungspflicht mit den vertraglich festgelegten Qualitäten von 20 bis 30 Jahren vorgesehen.

Warum wird die Sanierung nicht komplett konventionell umgesetzt?

Mit dem derzeitigen Personalbestand ist der Investitionsstau innerhalb der erforderlichen fünf Jahre nicht abzubauen.

Warum ist das Projekt wirtschaftlich?

Grundsätzlich ergibt sich die Wirtschaftlichkeit des ÖPP – Projekts aus dem Lebenszyklusansatz (Bau und Betrieb) und der Zusammenfassung der verschiedenen Einzelleistungen (Effizienzvorteil). Durch die Vergütungsstruktur, der Auftragnehmer (AN) geht in Vorleistung, baut der AN schnell und günstig, wie vor kurzem das Beispiel des PPP 4 Schulen gezeigt hat. Die lange Laufzeit ermöglicht es dem AN, die Personal- und Organisationsplanung optimal abzustimmen. Aufgrund der Portfoliogröße kann der AN einzelne Preisrisiken abfangen, was bei Einzelvergabe nicht möglich ist.

Die bei der Stadt verbleibenden Bauwerke sind von dem bestehenden Personal zu bewirtschaften und ein geeignetes Controlling für das ÖPP – Projekt einzuführen.

Welche Synergien werden generiert?

Durch die Einführung eines Projektmanagementsystems und des Monitorings (die Dokumentation in vorgegebener digitaler Struktur) erfolgt ein Wissenstransfer vom privaten Betreiber zur Stadt.

Die Stadt hat Kostensicherheit, verbunden mit der Sicherheit, die Bauwerke nach 30 Jahren im festgeschriebenen funktionalen Zustand wieder zu übernehmen.

Wie wird die Qualität der Leistung sichergestellt?

In der so genannten funktionalen Leistungsbeschreibung ist genau festgelegt, welche Qualität verlangt wird. Dies wird von der Stadt kontrolliert. Erst wenn die Leistung in vollem Umfang erbracht ist, wird bezahlt. Hinzu kommen leistungs- und anreizorientierte Vergütungsmechanismen. Wird die Leistung von dem Unternehmen nicht in der vereinbarten Qualität erbracht, ist die Stadt nur zu geringeren Zahlungen verpflichtet. Darüber hinaus bleibt grundsätzlich die volle Leistungspflicht erhalten und kann eingefordert werden. Diese Regelung gilt auch während der Unterhaltungszeit.

Wie hoch ist das Nachtragsrisiko aufgrund von nicht offensichtlichen Schäden, die erst bei der Sanierung der Bauwerke entdeckt werden?

Die Bauwerke wurden alle so gründlich wie möglich untersucht, dennoch ist ein Restrisiko nicht auszuschließen. Über einen Zeitraum von 30 Jahren ist dieses Risiko aber geringer als bei konventionellen Maßnahmen.

Welche Änderungsmöglichkeiten/ Anpassungen sind während der Laufzeit von Seiten der Stadt möglich?

Bei Änderung der verkehrlichen Nutzung (für Schwerlastverkehr, Straßenbahn, Rückbau, etc.) können einzelne Brücken aus dem Portfolio herausgenommen werden. Diese Flexibilität

bringt natürlich zusätzliche Kosten mit sich. Zusätzliche, nicht geplante Baumaßnahmen (z.B. Straßenumbau) verursachen weitere Kosten, die aber auch bei konventioneller Ausführung anfallen würden.

Wird die Anforderung an barrierefreies Bauen berücksichtigt?

Ja. Die Erschließung der erforderlichen Bauwerke im Rahmen der Anforderungen an barrierefreies Bauen erfolgt.

Hat der Mittelstand bei diesem Projekt eine Chance?

Am Beispiel des PPP 4 Schulen Frankfurt stellt sich die Einbindung des Mittelstands wie folgt dar: An allen vier Schulen waren insgesamt 348 Nachunternehmer im Auftrag von Hochtief tätig. 50% kommen aus dem Großraum Frankfurt/Rhein-Main. Von diesen Firmen sind 60 % mittelständische Unternehmen die einen Leistungsumfang von ca. 70 % der Gesamtnachunternehmerleistung hatten. Da in der Ausschreibung des Brückenprojekts geplant ist, kurze Fristen für Reparaturen zu setzen, ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, dass Firmen aus der Region beteiligt werden. Im Übrigen haben auch mittelständische Unternehmen die Chance, sich als Arbeitsgemeinschaft zu bewerben. Die Investitionssumme von rund 110 Millionen Euro schließt mittelständische Bewerber nicht von vornherein aus.

Was passiert, wenn der Auftragnehmer (Investor) Insolvenz anmeldet?

Die Regelung erfolgt über die finanzierende Bank. Sie haftet während der Bauphase mittels einer Vertragserfüllungsbürgschaft, nach Baufertigstellung leistet die Stadt Zahlungen ausschließlich für die Verfügbarkeit der Bauwerke in der vorgegebenen Qualität. Aus diesem Grund beauftragt die finanzierende Bank in Abstimmung mit der Stadt ein anderes Unternehmen, das die Unterhaltung der Brücken übernimmt - andernfalls ist die Stadt nicht verpflichtet, den Kredit zu bedienen. Im Zweifelsfall kann die Stadt dann auch selbst die Unterhaltung übernehmen.

Kann der private Partner Forderungen an die Stadt weiterverkaufen?

Die Finanzierung des Projekts und damit auch die Kontrolle der Solvenz des privaten Partners erfolgt über die Banken. Nachforderungen an die Stadt aus eventuellen Verkäufen von Forderungen sind nicht möglich. Außerdem kann bei der Vertragsgestaltung ein solcher Weiterverkauf ausgeschlossen werden.

Wie transparent sind ÖPP-Projekte?

In Vergabeverfahren werden grundsätzlich weder Verträge noch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Stadtverordneten vorgelegt; Vergabeentscheidungen obliegen dem Magistrat. Dieses ÖPP-Projekt dagegen ist transparent. Anders als bei früheren Projekten werden alle Unterlagen veröffentlicht, auch die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Einschränkungen sind rechtlich bedingt, wenn es zum Beispiel um interne Daten von Firmen oder um konkrete Finanzierungsdaten geht. Über die Verträge werden die Stadtverordneten im Haupt- und Finanzausschuss informiert - soweit geboten: vertraulich. Dies ist aber auch bei konventionellen Projekten der Fall. Im Übrigen werden alle Fragen zu dem ÖPP-Projekt, die öffentlich gestellt werden, auch öffentlich beantwortet, sofern dem nicht oben genannte Gründe entgegenstehen.

Warum macht es die Stadt nicht so schnell wie beim Konjunkturprogramm?

In das Konjunkturprogramm konnten zwar nur Projekte aufgenommen werden, die nicht im laufenden Haushalt vorgesehen waren. Aber für diese Projekte waren bereits erhebliche Vorplanungen mit Blick auf die spätere Aufnahme in den Haushalt erfolgt. Außerdem wurde befristet zusätzliches Personal engagiert. Nicht zuletzt handelte sich um bei weitem nicht so komplexe Maßnahmen wie die Sanierung von Brücken.

Muss auch für eine Brücke bezahlt werden, die nicht genutzt werden kann?

Nein. Aufgrund der Verfügbarkeitsregelung wird nur für die Brücken gezahlt, die genutzt werden können und auch nur in dem Umfang, in dem die Nutzung gegeben ist; d.h., gibt es Einschränkungen durch Bauarbeiten oder aufgrund von Schäden, ist bis zur Erledigung der Arbeiten ein geringerer Betrag zu zahlen bzw. wird bei Vollsperrung nichts gezahlt.

In welcher Weise erfolgt die Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verantwortungen mit anderen Dienstleistern hinsichtlich z.B. der Straßenreinigung o. ä.?

Alle Schnittstellen werden vertraglich geregelt, d.h. die Straßenreinigung erfolgt selbstverständlich wie bisher mit den entsprechenden Verantwortlichkeiten.

Aus welchen Gründen werden bei „herkömmlicher Sanierung“ für die Realisierung 4 Jahre benötigt, bei dem geplanten ÖPP-Vorhaben jedoch maximal 2 Jahre?

Aufgrund der haushalts- und vergaberechtlichen Vorgaben benötigen wir konventionell 4 Jahre (Haushaltsanmeldung der Planungsmittel, im Anschluss Vergabeverfahren). Der private Partner jedoch kann nach dem einmal durchgeführten Vergabeverfahren alle künftigen Maßnahmen direkt planen und umsetzen, hieraus resultiert die Zeitersparnis.

Als Nachteil herkömmlicher Sanierung wird aufgeführt, dass „die so entstehenden Schäden oft nicht kurzfristig bzw. mit einfachen Eingriffen beseitigt werden könnten.“ Warum und wie ist dies durch das ÖPP-Verfahren gesichert?

Der Betreiber haftet für den Zustand und erhält entsprechend seine Bezahlung. Er hat somit ein großes Interesse die Schäden umgehend zu beseitigen und ist bereits durch die aktuelle Ausschreibung damit beauftragt. Konventionell ist aus personellen und mittelbedingten Gründen eine umgehende Beseitigung nicht immer möglich; zudem müsste sie erst erneut ausgeschrieben werden.

Können die Bürger an den Brücken Pflanzkästen, wie bisher mit der Stadt vereinbart, auch zukünftig anbringen oder die Brücken in Kunst-Projekte einbezogen werden?

Da die Brücken städtisches Eigentum sind und bleiben, sind derlei Vorhaben natürlich möglich. Allerdings würden daraus resultierende Schäden an den Brücken nicht vom unterhaltenden Investor übernommen. Diese müssten, wie es jetzt aber auch der Fall ist, vom Veranstalter bzw. der Stadt übernommen werden.