

Federführung:

20 - Finanzen und Controlling

Produkt:

20.01 Haushalt/Budgetierung

20.03 Zentrales Finanzcontrolling

Datum:

25.06.2019

Beratungsfolge:	Sitzungsdatum:	
Haupt- und Finanzausschuss	04.07.2019	Vorberatung
Rat der Stadt Coesfeld	11.07.2019	Entscheidung

## **Antrag der Fraktion Pro Coesfeld e. V. zur Haushaltsfinanzierung**

### **Beschlussvorschlag 1 der Fraktion Pro Coesfeld e. V.:**

Der Rat möge beschließen, durch die Verwaltung ein Haushaltsfinanzierungskonzept für die nächsten zehn Jahre bis zum Jahr 2030 aufgrund der immensen absehbaren Investitionen aufzustellen. Dabei müssen Lösungswege dahingehend aufgezeigt werden, dass eine Haushaltssicherung ausgeschlossen wird.

### **Beschlussvorschlag 2 der Fraktion Pro Coesfeld e. V.:**

Aufgrund des hohen Investitionsbedarfes in Gebäuden ist pro Gebäude ein haushaltsrechtlich erforderlicher Variantenvergleich zwischen herkömmlicher Finanzierung und einen durch das Finanzministerium NRW und die NRW.Bank geförderten ÖPP-Modell bzgl. Mietmodell oder Mietrückkaufmodell etc. aufzustellen.

### **Sachverhalt:**

Der Antrag der Fraktion Pro Coesfeld e. V. wurde gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Rates der Stadt Coesfeld in die Tagesordnung des Haupt- und Finanzausschusses am 04.07.2019 und der Ratssitzung am 11.07.2019 aufgenommen.

### **Stellungnahme der Verwaltung:**

#### **Zu Beschlussvorschlag 1:**

Nach § 84 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) hat die Gemeinde ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Ergebnis- und Finanzplanung zu Grunde zu legen und in den Haushaltsplan einzubeziehen. Das erste Planungsjahr ist das laufende Haushaltsjahr.

Somit wird mit dem Haushalt 2020 bereits in sehr detaillierte Finanzplanung bis in das Jahr 2023 vorliegen. Die Planung unterliegt jedoch ständigen Veränderungen, was auch die GO NRW würdigt, indem sie festlegt, dass die Ergebnis- und Finanzplanung mit der jeweiligen Haushaltssatzung der Entwicklung anzupassen und fortzuführen ist.

Detaillierte sichere Prognosen sind für den darüberhinausgehenden Zeitraum nicht annähernd möglich. Niemand kann sicher die wirtschaftliche Entwicklung und die damit einhergehenden Entwicklung der öffentlichen Haushalte voraussehen. Jährlich werden zur Haushaltsplanung vom Land NRW Eckdaten bekannt gegeben, die auf Analysen von Konjunkturforschern basieren. Selbst diese Daten werden regelmäßig über- oder unterschritten. Somit sind selbst für den vorgegebenen Finanz-Planungshorizont keine verlässlichen Voraussagen zu treffen. Auch die Investivmaßnahmen mit ihren Wirkungen auf die Kapitalfinanzierung sind nicht über einen längeren Horizont zu planen. Sie werden auf einem Horizont von 10 Jahren immer falsch sein.

Daher ist es wichtig, für zukünftige Entwicklungen Vorsorge zu treffen. Dies wurde, wie beispielsweise im Vorbericht zum Haushalt 2019 ausführlich erläutert, durch Senkung der Verschuldung, die Bildung von Liquiditätsreserven und der Bildung von zu einem großen Teil auch mit tatsächlichem Kapital hinterlegten Pensionsrückstellungen in erheblichem Umfang bereits vorgenommen. Die eingeleiteten Maßnahmen werden laufend überwacht und regelmäßig nachgesteuert.

Zudem gilt weiterhin die Empfehlung aus der Vorlage 216/2019, modulare Entscheidungsmöglichkeiten bezüglich der am Schulzentrum vorzunehmenden Maßnahmen zu schaffen, um auf spätere Entwicklungen sinnvoll reagieren zu können.

## **Zu Beschlussvorschlag 2:**

Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) ist eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in einer Zweckgesellschaft. Ziel von ÖPP ist die Arbeitsteilung, wobei der private Partner die Verantwortung zur effizienten Erstellung der Leistung übernimmt, während die öffentliche Hand dafür Sorge trägt, dass gemeinwohlorientierte Ziele beachtet werden.<sup>1</sup> Die öffentliche Hand erwartet von der Partnerschaft mit der privaten Wirtschaft die Entlastung der angespannten öffentlichen Haushalte, da der private Unternehmer die Finanzierung ganz oder teilweise selbst besorgt und daher auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes achten muss. ÖPP ist in der Regel einem Miet- oder Pachtvertragsverhältnis ähnlich.<sup>2</sup>

Voraussetzung für die Umsetzung von Projekten durch ÖPP ist die größere Wirtschaftlichkeit dieser Realisierungsalternative im Vergleich zu einer konventionellen Realisierung. Die Wirtschaftlichkeitspotenziale von ÖPP-Projekten können insbesondere dann weiter erschlossen werden, wenn optimale Finanzierungslösungen integriert werden.<sup>3</sup>

Diese Aussage zeigt, dass ein ÖPP-Modell regelmäßig nur dann erfolgreich sein kann, wenn die wichtige Frage der Finanzierung der geplanten Maßnahme im Vordergrund steht. Eine Aussage per se, eine Umsetzung von Maßnahmen über ein ÖPP-Modell sei wirtschaftlicher als eine Durchführung durch die öffentliche Hand, lässt sich nicht halten und ist auch nicht belegt. Da die Kommune als besonders guter Gläubiger am Kapitalmarkt grundsätzlich privatwirtschaftlich kaum erreichbare Konditionen erhält, muss der private Partner schon diese an anderer Stelle erwirtschaften. Zu klären wäre auch die Frage, ob und wie zu erwartende Fördermittel in die Finanzierung eingebracht werden können.

ÖPP-Modelle werden häufig dann eingesetzt, wenn eine Finanzierung über den aktuellen Haushalt aufgrund seiner Defizitsituation oder aus bilanzpolitischen Gründen (Überschuldung droht) nicht möglich ist oder sich nicht positiv darstellen lässt. Tendenziell ist eine Finanzierung von Maßnahmen aber immer dann langfristig günstig, wenn große Teile des Finanzvolumens aus eigener Kraft zu stemmen sind. Wie oben dargelegt, hat die Stadt Coesfeld in der Vergangenheit die Voraussetzungen dafür geschaffen.

---

<sup>1</sup> ↑ Daniela Kirsch, Public Private Partnership; Schriften zur Immobilienökonomie, 4; Köln: Müller, 1999, ISBN 3-481-01346-9; zugleich Diss. Saarbrücken, 1996, S. 29

<sup>2</sup> Wikipedia „Öffentlich-private Partnerschaft“, abgerufen am 24.06.2019

<sup>3</sup> Leitfaden „Finanzierungspraxis bei ÖPP“, Öffentlich-Private Partnerschaften - Initiative NRW in Zusammenarbeit mit der NRW.BANK und der Investitionsbank Schleswig-Holstein, April 2010, S. 9

Bei der Frage der Realisierung einer Baumaßnahme über ein ÖPP-Modell sind auch folgende Aspekte zu bedenken:

1. Der Vertrag mit einem ÖPP-Vertragspartner muss vollumfänglich sein. Alle durchzuführenden Maßnahmen sind sehr detailliert vertraglich zu regeln. Beim Bauen im Bestand ist dies jedoch schwer möglich, so dass es bei späteren Planänderungen (sei es aus fachlich technischen Gründen oder aus politischer Motivation) schnell zu deutlichen Kostensteigerungen kommen kann. Die niedrige Einstiegshürde durch die vermeintlich wirtschaftliche Finanzierung kann dann schnell zunichte gemacht werden oder gar zu Kostennachteilen gegenüber der herkömmlichen Umsetzung führen.
2. Die Vergabe der Dienstleistungen, wie z. B die rechtssichere Ausarbeitung der Verträge, wäre extern zu vergeben. Die Durchführung der Modernisierung des Schulzentrums über ein ÖPP-Modell würde voraussichtlich zu einer zeitlichen Verzögerung von wahrscheinlich einem Jahr oder mehr führen.
3. Bei klar abgrenzbaren Neubaumaßnahmen oder Sanierungen ohne große Nutzerbeteiligung könnten ÖPP-Modelle evtl. sinnvoll sein. Nutzerbeteiligung in einem ÖPP-Modell kann allenfalls dadurch erfolgen, dass Nutzervertreter wie in einem Wettbewerb ohne Stimmrecht in der Wertungskommission sitzen (vgl. Planungswettbewerb Jakobischule). Eine intensive Beteiligung wie beim Schulzentrum ist mit ÖPP unvereinbar.
4. Ein privater Anbieter hat (zu Recht) immer eine Gewinnerzielungsabsicht. Sein Bestreben ist daher, günstig zu arbeiten. Diese Chance kann die öffentliche Verwaltung jedoch ebenfalls zum Gemeinwohl nutzen. Zudem droht bei Fehlkalkulationen die Pleite des privaten Partners, wie der Bau eines 73 km langen Teilstücks der Autobahn 1 zwischen Hamburg und Bremen gezeigt hat. Sollte es dazu kommen, muss dann doch wieder die öffentliche Hand einspringen. So sieht der Bundesrechnungshoff derartige Modelle auch sehr kritisch.
5. ÖPP-Modelle begünstigen tendenziell die Beauftragung von Großunternehmen. Lokale mittelständische Bau- und Handwerkerbetriebe profitieren eher weniger von zu vergebenden Aufträgen oder werden allenfalls als Nachunternehmer tätig.
6. Je nach ÖPP-Modell könnte man annehmen, der private Anbieter würde nachhaltiger bauen, da er auch die Bauwerksunterhaltung und Bewirtschaftungsdauer im Blick hat. Das ist aber auch abhängig von der Vertragslaufzeit. Je länger, umso abhängiger ist die Gemeinde, je kürzer, umso geringer das Interesse an einer Nachhaltigkeit. Demgegenüber könnte aber der öffentliche Auftraggeber den höheren Standard auch direkt lebenszyklusorientiert ausschreiben.
7. Informationsveranstaltungen zu ÖPP-Modellen, die seit Jahren regelmäßig von den verschiedensten Institutionen im Kommunalbereich angeboten und auch von Führungskräften der Verwaltung besucht wurden, waren häufig von interessierter Seite geprägt. Dies lässt an der Neutralität zumindest zweifeln, insbesondere weil es keinen belegbaren Nachweis über die grundsätzliche Günstigerstellung von ÖPP-Modellen gibt

Aus den genannten Gründen schlägt daher die Verwaltung die Ablehnung der Beschlussvorschläge vor.

## **Anlagen:**

Antrag der Fraktion Pro Coesfeld e. V. vom 03.06.2019, eingegangen am 18.06.2019