



Rainer Stratmann,
Kreisdirektor und Kämmerer
des Kreises Unna, zugleich
Vorsitzender der Baukom-
mission

Modernisierung des Kreishauses in Unna: Kreis Unna realisiert PPP-Modellprojekt

**Ein Beitrag von
Kreisdirektor Rainer Stratmann und
Dr. Detlef Timpe,**

**veröffentlicht im Jahrbuch 2006
von Der Neue Kämmerer und ConVent**



Dr. Detlef Timpe,
Dezernent für Bauen, Vermes-
sung, Kataster, Natur und Um-
welt des Kreises Unna und
stellvertretender Vorsitzender
der Baukommission

Das Kreishaus – im Kern sanierungsbedürftig

Das Kreishaus in Unna stammt aus dem Jahr 1962/63 und genügte den damaligen Ansprüchen an Funktionalität, die freilich inzwischen längst überholt sind. Auf die Bürger wirkte das Gebäude inzwischen eher abschreckend – wo eigentlich, dem Leitbild des Kreises Unna folgend, ein offener Zugang ausdrücklich erwünscht ist.

In den vergangenen Jahren hatte der Kreis Unna bereits zahlreiche Anstrengungen unternommen, das Kreishaus mit Einzelmaßnahmen aufzuwerten. Sie konnten nur Stückwerk bleiben, letztlich führte nichts an einer fundamentalen Neuorientierung vorbei.

Vor diesem Hintergrund reifte die Überzeugung, auf ein PPP-Modell zurückzugreifen. Frei nach dem Motto: „Schuster, bleib bei Deinen Leisten“ verbindet der Kreis Unna mit Public-Private-Partnership das Ziel, sich auf seine Kernkompetenzen zu konzentrieren und Aufgaben, die private Dienstleister optimiert erledigen können, konsequent zu delegieren.

Überlegungen für einen Neubau des Kreishauses an anderer Stelle verwarf der Kreistag: Er wollte an dem eingeführten zentralen Standort im Herzen der Kreisstadt Unna festhalten. Dies um so mehr, als ein Neubau gerade in der heutigen Zeit ein fragwürdiges politisches Symbol geboten hätte. Damit wäre unweigerlich in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, dass der Kreis Unna die eigenen Belange, gleichsam die Verwaltung der eigenen Verwaltung gegenüber den Interessen und Problemen der Bevölkerung in den Vordergrund stellen würde.

Abriss oder Sanierung

- die Suche nach der wirtschaftlichsten Lösung

Die Entscheidung für die Kreishaus-Sanierung wurde unausweichlich, als die zuständige Bauaufsichtsbehörde gravierende Mängel an dem Altbau monierte – insbesondere im Bereich des Brandschutzes. Das nahm der Kreis Unna zum Anlass, sich selbst einen Überblick über alle bau-, sicherheits- und brandschutztechnischen Probleme des Gebäudes zu verschaffen. Zugleich wurden die funktionalen und wirtschaftlichen Aspekte gründlich durchleuchtet. Die Ergebnisse waren ernüchternd: Ins Auge fielen Probleme wie über 1.000 marode Fenster, unzureichende Heizungs-, Klima- und Lüftungstechnik, sanierungsbedürftige Sanitäreinrichtungen, überalterte Elektro- und Datenverarbeitungsanlagen bzw. Verkabelungen, Leckagen am Dach und im Entwässerungssystem, nicht rauchdichte Aufzugstüren, brandbelastete abgehängte Decken, fehlende Brandabschnitte und Rettungswege, die veraltete Mess-, Steuer- und Regelungstechnik. Neben brandschutztechnischen und funktionalen Defiziten resultierten daraus erhebliche betriebswirtschaftliche Belastungen für den laufenden Betrieb.

Mit dem Problemaufriss, der die Dringlichkeit einer Sanierung verstärkte, war der erste Schritt für eine Machbarkeitsstudie getan:

Gerade die Wirtschaftlichkeitsprüfung versetzte den Kreis Unna auch in die Lage, seine Überlegungen für ein Finanzierungsmodell zu präzisieren. Bei der Betrachtung aller denkbaren Alternativen schälte sich immer deutlicher heraus, dass das PPP-Modell gegenüber einer konventionellen Lösung wirtschaftlich besser abschneidet. In der Planungsphase wurde der Effizienzvorteil gegenüber der kommunalen Beschaffungsvariante mit 5,5 Prozent veranschlagt; letztlich wurde nach der Ausschreibung sogar ein Plus von mehr als sechs Prozent erzielt, heute kann man den Effizienzvorteil wegen der PCB-Sanierung bei über 8 % veranschlagen.

Europaweite Ausschreibung

- von der Leistungsbeschreibung bis zum Zuschlag

Erster Realisierungsschritt war sodann – auf der Basis einer detaillierten Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung, die allgemeine Angaben und Anforderungen ebenso umfasst wie eine Flächenzusammenstellung, Raumbblätter, ein Umzugskonzept sowie ein Facility-Management-Konzept – eine europaweite Ausschreibung. Beworben hatten sich zunächst 21 Unternehmen. Bei der weiteren Auswahl hat sich der Kreis Unna an einem klaren, vorher allen Bewerbern bekannt gegebenen Kriterienkatalog orientiert. Maßgeblich waren dabei einschlägige Erfahrungen mit der Sanierung und Betrieb von Verwaltungsgebäuden, mit Großumzügen und mit anderen PPP-Vorhaben bzw. vergleichbaren Projekten. Gleichzeitig hat der Kreis Unna Wert darauf gelegt, regionale Unternehmen einzubinden, also sollten von dem Vorhaben auch Beschäftigungseffekte ausgehen, soweit dies rechtlich möglich ist. Die tatsächlichen Auftragsvergaben haben diese Erwartungen mehr als erfüllt: rund 80 % der Aufträge konnten im Umkreis bis 80 km vergeben werden.

Unter Berücksichtigung all dieser Kriterien kamen fünf Anbieter in die letzte Verhandlungsrunde. Weil sich der Kreis Unna gegen eine Forfaitierung mit Einredeverzicht und für eine Projektfinanzierung, also für ein „echtes“ PPP-Modell entschieden und damit einen direkten Durchgriff von finanzierenden Banken ausgeschlossen hatte, schied noch einmal zwei Bewerber aus, die die daraus resultierenden Risiken nicht übernehmen wollten. Zwei Unternehmen blieben schließlich für die eigentlichen Verhandlungen übrig, die ca. 4 Wochen in Anspruch nahmen.

Das Unternehmen Bilfinger Berger BOT GmbH erhielt letztlich den Zuschlag für die Sanierung, die Erweiterung, die Finanzierung und den Betrieb des Kreishauses sowie die Bewirtschaftung und Instandhaltung zweier weiterer Verwaltungsgebäude in der unmittelbaren Nachbarschaft. Der Konzern verfügt über langjährige Erfahrung mit privatwirtschaftlichen Betreiberprojekten im öffentlichen Hochbau. Im Auftrag der Regierung Großbritanniens hat Bilfinger Berger unter anderem mit der britischen Botschaft in Berlin ein PPP-Projekt mit Modellcharakter verwirklicht, sozusagen unser Schwesterprojekt.

Im Übrigen zeigte sich: Gerade die exzellente Vorbereitung führte auch zu einer Beschleunigung des Verfahrens: Es gelang, das Vergabeverfahren in der außerordentlich kurzen Zeit von nur sieben Monaten von der europaweiten Ausschreibung bis zum Zuschlag abzuschließen.

Die Vertragsstruktur

- klare Rechte und Pflichten verbindlich vereinbart

Die Struktur der mit Bilfinger Berger abgeschlossenen Verträge (Konsortialvertrag, Gesellschaftervertrag, Sanierungsvertrag, Dienstleistungsverträge u.a. für den Reinigungs- und Hausmeisterservice sowie eine Servicebewertung) ist typisch für ein klassisches PPP-Modell. Die wesentlichen Risiken sind bei der Projektgesellschaft verankert, es gibt keine Forfaitierung mit Einredeverzicht. Darüber hinaus ist der Kreis Unna an der gemeinsam gegründeten Projekt- und Betriebsgesellschaft Kreis Unna mbH mit einem Zehn-Prozent-Anteil beteiligt. Dadurch hat er die rechtliche Funktion eines Gesellschafters erhalten und kann Einsicht in alle wichtige Entscheidungen nehmen.

Die Festschreibung von Standards gibt dem Kreis Unna zugleich weitere Sicherheiten. So sind im Vertragswerk nicht nur Service-Level-Agreements verankert, sondern auch eine Bonus-Malus-Regelung. Dadurch werden einerseits Anreize für eine optimierte Leistungserbringung durch den privaten Partner verankert; zum anderen erhält er für das operative Geschäft den nötigen Spielraum, um sich auf veränderte Situationen schnell und effizient einstellen zu können.

Kosten und Leistung

- die Rechnung geht auf

Mit dem Wiedereinzug der Kreisverwaltung im August 2006 hat Bilfinger Berger die Bewirtschaftung des Kreishauses und zweier Nebengebäude übernommen und über eine Spanne von 25 Jahren sicherzustellen. Dafür zahlt der Kreis Unna ein monatliches Entgelt an den PPP-Partner. Der Gesamtaufwand für den Kreis Unna beläuft sich über die Vertragslaufzeit auf rd. 90 Millionen Euro – davon etwa 24 Millionen Euro reines Investitionsvolumen. Oder, umgerechnet: Das monatliche Nutzungsentgelt beträgt ab 2006 über alles knapp 300.000 Euro. Der Auftrag umfasst im Gegenzug neben den Kosten der Sanierung einschließlich Finanzierung, die Bewirtschaftung und Instandhaltung (Hausdienste, Wartung, Instandhaltung, Ver- und Entsorgung usw.) von drei Gebäuden und gilt ab 2006 für eine Laufzeit von 25 Jahren.

Um die Finanzierung sicher stellen zu können, aber auch eventuelle Risiken abzudecken, greift Bilfinger Berger auch auf Eigenkapital zurück. Für die Gesamtfinanzierung erhielt die Projektgesellschaft darüber hinaus ein Darlehn von der KfW IPEX-Bank. Das wird ausschließlich aus dem monatlichen Entgelt bedient, das der Kreis Unna der Projektgesellschaft zahlt. Die finanzierende Bank partizipiert damit indirekt auch am Projektrisiko. Denn der Projektgesellschaft steht das volle Entgelt des Kreises Unna nur zu, wenn die genau definierten Leistungsmaßstäbe erfüllt werden.

Die hohen Erwartungshaltungen haben sich erfüllt

- Übergabe an den Kreis am 31. Juli 2006 ist erfolgt

Die Sanierung ist abgeschlossen, die Gebäude sind zeitgerecht, nach vertraglich zugesicherter 18-monatiger Bauzeit an den Kreis übergeben worden. Nun geht es in den Betrieb, daher sei eine Zwischenbilanz erlaubt, die sich vor allem in einer Feststellung niederschlägt: Das Projekt hat sich planmäßig entwickelt und hat sich bewährt. Der äußerst enge Terminplan und die Kosten sind eingehalten. Die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben erheblichen Anteil an dem positiven Ergebnis, auch die externen Berater sind nach wie vor wichtige Begleiter des Prozesses. Ohne die wirklich vorbildliche partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Bilfinger Berger wären wir allerdings nicht da, wo wir heute stehen.

Last, but not least bleibt daher die Feststellung: Noch so detailfreudige Vorbereitungen und ausgeklügelte Vertragswerke bleiben letztlich ein lebloser Rahmen, wenn es nicht zu einem wirklichen partnerschaftlichen Zusammenwirken aller Beteiligten kommt. Das ist in Unna gelungen. Nur deshalb war es möglich, selbst größere Unwägbarkeiten im Projektverlauf konstruktiv aufzuarbeiten. Nachträglich entdeckte Mängel am Altbau etwa – so wurde bei den Entkernungsarbeiten eine vorher nicht bekannte PCB-Belastung entdeckt, die zu einem deutlichen Mehraufwand führte – konnten deshalb sachlich, aber fair und ohne negativen Einfluss auf das Gesamtvorhaben partnerschaftlich bewältigt werden.