



Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen

Frau Juliane Lex, Tel. 17-1565

TOP: Ergebnisse der Verwaltungsrecherchen zum Thema Energiespar-Contracting

Bericht Nr. 008/2021

Produkt: 16.01.01 Allgemeine Finanzwirtschaft

Beratungsfolge

Ausschuss für Beteiligungen, Finanzentwicklung und Verwaltungsmodernisierung

Behandlung

öffentlich

Sitzungstermine

04.02.2021

Finanzielle Auswirkungen?

ja

nein

investiv konsumtiv

Aufwendungen/Auszahlungen
 Folgekosten (AfA, Unterhaltung...)
 Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen
 Sonstige Erträge/Einzahlungen

einmalig	lfd. jährlich

Bemerkung:

Haushaltsmittel ausreichend vorhanden?

ja, veranschlagt bei folgendem Konto: nein, Deckungsvorschlag:

Produkt bzw. Auftrag/Sachkonto/Bezeichnung:

Einmalig: / /

Laufend: / /

gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe

freiwillige Aufgabe

Grundlage:

Beschlussvorschlag:

Der Bericht wird zur Kenntnis genommen.

Bericht:

Sowohl in kommunalen Fachzeitschriften als auch in allgemeinen Tageszeitungen wird seit einigen Jahren regelmäßig darüber berichtet, dass Kommunen sogenannte Energiespar-Contracting-Verträge mit privaten Unternehmen abgeschlossen haben, um ihre städtischen Gebäude zu sanieren bzw. energetisch zu ertüchtigen. Verschiedene Organisationen, wie z.B. die Energieagentur.NRW, arbeiten gezielt daran, Kommunen über dieses Modell aufzuklären. Die privaten Anbieter werben mit einer deutlich schnelleren und kostengünstigeren Umsetzung von Maßnahmen und einer schnelleren Realisierung von Energieeinspareffekten unter Einbringung von in den Kommunen nur selten ausreichend vorhandenem technischem Spezial-Know-how.

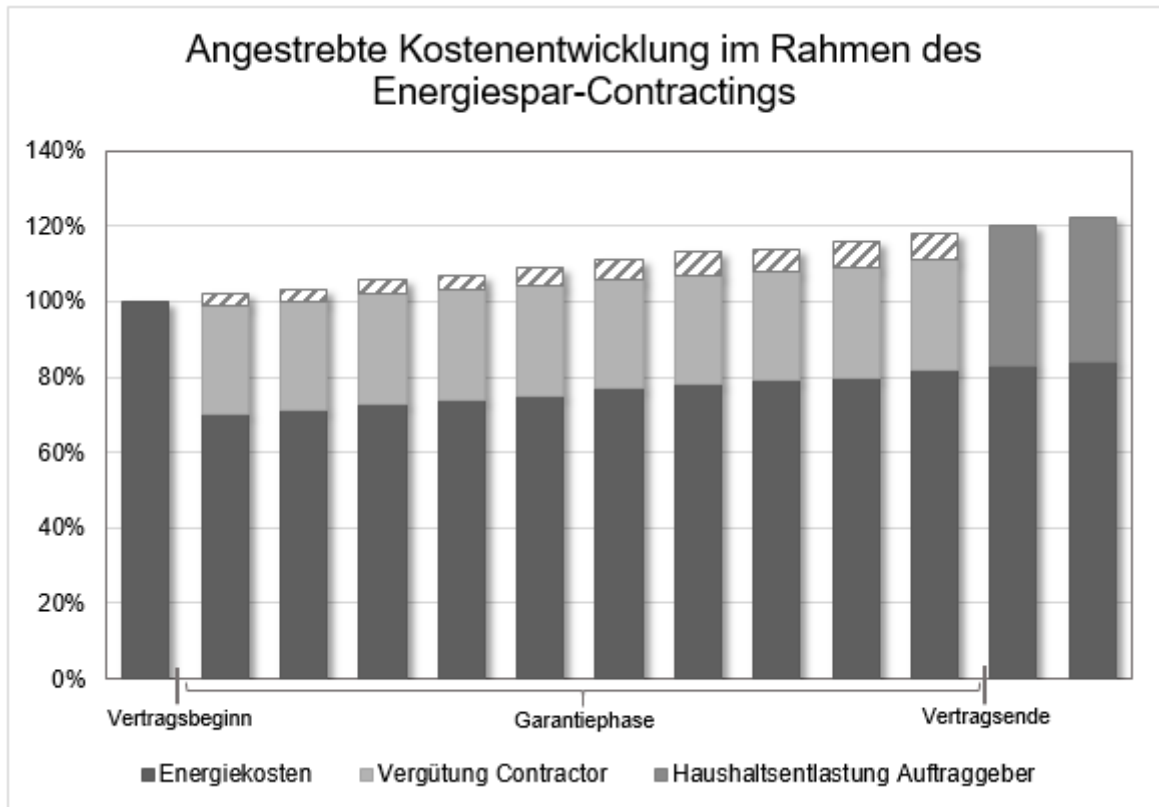
Dies aufgreifend hatte der Bau- und Verkehrsausschuss der Stadt Lüdenscheid die Verwaltung beauftragt, Energiespar-Contracting-Leistungen für städtische Gebäude auszuschreiben (Beschlussvorlage Nr. 118/2019). Unter Inanspruchnahme einer mit Bundesmitteln geförderten Beratung wurde die Thematik im Sommer 2020 aus gebäudewirtschaftlicher Perspektive, aber auch aus finanzieller und haushaltsrechtlicher Sicht auf ihre Praktikabilität überprüft.

Der nachfolgende Bericht dient einerseits der Vermittlung einiger grundlegender Informationen zu dieser aktuellen Thematik, andererseits der Darlegung der konkreten Ergebnisse der Verwaltungsrecherchen zur finanziellen Darstellbarkeit.

1. Grundsätzliches

Beim Energiespar-Contracting werden Aufgaben der Energieeffizienzsteigerung von einer Stadt als Gebäudeeigentümerin auf einen Vertragspartner, den sog. Contractor (ein dahingehend spezialisiertes Unternehmen), übertragen. Neben den genannten, seitens dieser Unternehmen beworbenen Vorteilen für die Kommune sollen insbesondere Zahlungen für die erforderlichen investiven Maßnahmen „haushaltsverträglich“ über die Laufzeit der Vereinbarung verteilt werden.

Entsprechende Projekte sind regelmäßig unter Einhaltung der üblichen formellen Vergaberichtlinien auszuschreiben. In der Regel werden zu Ausschreibungszwecken mehrere Gebäude in einem Gebäudeportfolio zusammengefasst und eine diese umspannende vertragliche Vereinbarung getroffen. Die angestrebte, idealtypische Kostenentwicklung innerhalb eines solchen Gebäudeportfolios auf der Basis der üblichen Vertragslaufzeit von zehn Jahren sowie unterstellten jährlichen allgemeinen Energiekostensteigerungen lässt sich der nachfolgenden Grafik entnehmen:



Anhand dieser fiktiven Kostenentwicklung soll im Folgenden die grundlegende Funktionsweise von Energiespar-Contracting-Vereinbarungen näher erläutert werden.

Vor Beginn der vertraglichen Laufzeit werden die zum maßgeblichen Zeitpunkt aktuellen, jährlichen Energiekosten der Kommune für die betreffenden Objekte als Maßstab (d.h. 100 %) für die gemäß vertraglicher Vereinbarung zu erzielenden Energieeinspareffekte festgesetzt. Je nach Sanierungs- und Verbesserungsbedarf tauscht der private Vertragspartner daraufhin ineffiziente Gebäudetechnik aus (Heizungspumpen, Beleuchtung, Gebäudeleittechnik, Steuerungs-/Regelungstechnik) und installiert neue Anlagen (Blockheizkraftwerke, Photovoltaikanlagen).

Ab Vertragsbeginn übernimmt er die Wartung, Instandhaltung und technische Optimierung der Gebäudetechnik während der sog. Garantiephase. Der Contractor garantiert für diese Vertragslaufzeit eine gleichbleibende jährliche Energieeinsparung (im Beispiel ca. 30 % der vor Vertragsbeginn ermittelten Energiekosten). Die damit eingesparten Kosten führt die Kommune als Gebäudeeigentümerin in Form der sog. Contracting-Rate an den Vertragspartner ab, worüber dieser seine Aufwendungen refinanziert (s. Grafik, hellgraue Flächen). Während der Vertragslaufzeit bleiben die Aufwendungen der Kommune in Summe – abgesehen von allgemeinen Energiekostensteigerungen – somit gleich (s. Grafik, dunkelgraue Flächen). Werden über die zwischen Kommune und Contractor vertraglich vereinbarten Energieeinsparungen hinausgehend weitere Einsparpotenziale gehoben, führen diese Effekte bereits während der Garantiephase zu einer weiteren finanziellen Entlastung der Gebäudeeigentümerin (s. Grafik, schraffierte Flächen). Kann der Contractor die vertraglich garantierten Einsparungen hingegen nicht realisieren, ist er zu entsprechenden Ausgleichszahlungen an die Kommune verpflichtet.

Erst nach Vertragsende kommen die Einsparungen in voller Höhe der Gebäudeeigentümerin zu (s. Grafik, mittelgraue Flächen). Im durch die obige Grafik visualisierten, fiktiven Beispiel würden sich die Energiekosten im elften Jahr nach Vertragsbeginn somit unter Berücksichtigung allgemeiner Energiekostensteigerungen auf gut 80 % der Energiekosten vor Vertragsabschluss belaufen.

2. Haushaltsrechtliche Berücksichtigung eines Energiespar-Contractings

Über die oben angeführten Contracting-Raten lassen sich in der Theorie sämtliche mit den vorgesehenen Maßnahmen verbundenen Kosten abbilden. Hierfür wären die Contracting-Raten etwa als separater Aufwand in den Haushaltsplan einzustellen und die Haushaltsansätze für Energiekosten in entsprechender Höhe zu reduzieren.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht kommt eine solche Veranschlagung allerdings nur in Betracht, wenn im Rahmen der Vereinbarung lediglich als rein konsumtiv anzusehende Wartungs- und Instandhaltungskosten für bestehende Anlagen anfallen. Die in Anspruch genommene Beratung hat jedoch ergeben, dass eine nach wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten sinnvolle energetische Erüchtigung der betreffenden städtischen Gebäude diverse Investitionen in Form der Installation neuer Anlagen erfordert, insbesondere mehrerer Blockheizkraftwerke und Photovoltaikanlagen. Sind solche Investitionen vorgesehen, unterteilt der unternehmerische Vertragspartner die Contracting-Rate in ein Entgelt für die zu tätigenen Investitionen (erfahrungsgemäß ca. 70 %) sowie in ein Entgelt für Wartungs-, Instandhaltungs- und Optimierungsmaßnahmen (erfahrungsgemäß ca. 30 %). In diesem Fall steht der überwiegend investive Charakter der Maßnahmen einer konsumtiven Verbuchung der Contracting-Raten in voller Höhe entgegen: Die in den jährlichen Raten enthaltenen Anteile für die zu tätigenen Investitionen wären haushaltsrechtlich als investive Auszahlungen zu werten.

Nach Fertigstellung und mängelfreier Abnahme – und damit noch vor Beginn der Garantiephase – gehen die in den Gebäuden installierten Anlagen in den Besitz der Kommune über und werden als dort als Anlagevermögen aktiviert.

3. Finanzierungsmöglichkeiten

Da die vor Beginn der Garantiephase zu verbauenden Anlagen in das bilanzielle Anlagevermögen der Kommune übergehen, stehen sie dem Contractor nicht als Sicherheit für die Aufnahme von Kreditmitteln zur Finanzierung seiner Investitionen zur Verfügung. Deren Finanzierung ist daher separat zwischen Kommune und Contractor zu regeln.

Um eine Einschätzung der Größenordnung der zu finanzierenden Maßnahmen vornehmen zu können, wurden im Rahmen der bereits angesprochenen Beratung mehrere städtische Gebäude mit vielversprechenden Energieeffizienzsteigerungspotenzialen zu einem Gebäudeportfolio zusammengefasst. Für dieses Portfolio wurden sodann die durch die Contracting-Maßnahmen voraussichtlich möglichen jährlichen Minderaufwendungen in Bezug auf die Energiekosten ermittelt. Die kumulierten finanziellen Einsparungseffekte über die gesamte Vertragslaufzeit (s. Grafik, hellgraue Flächen) entsprechen der bei einer Ausschreibung maßgeblichen Auftragssumme für das konkret zusammengestellte städtische Gebäudeportfolio. Im Hinblick auf eine solche Ausschreibung wurde auf diese Weise eine voraussichtliche Auftragssumme von ca. 2,5 Mio. € ermittelt, welche für die weitere Darstellung der Finanzierungsmöglichkeiten als Anhaltspunkt genommen werden kann.

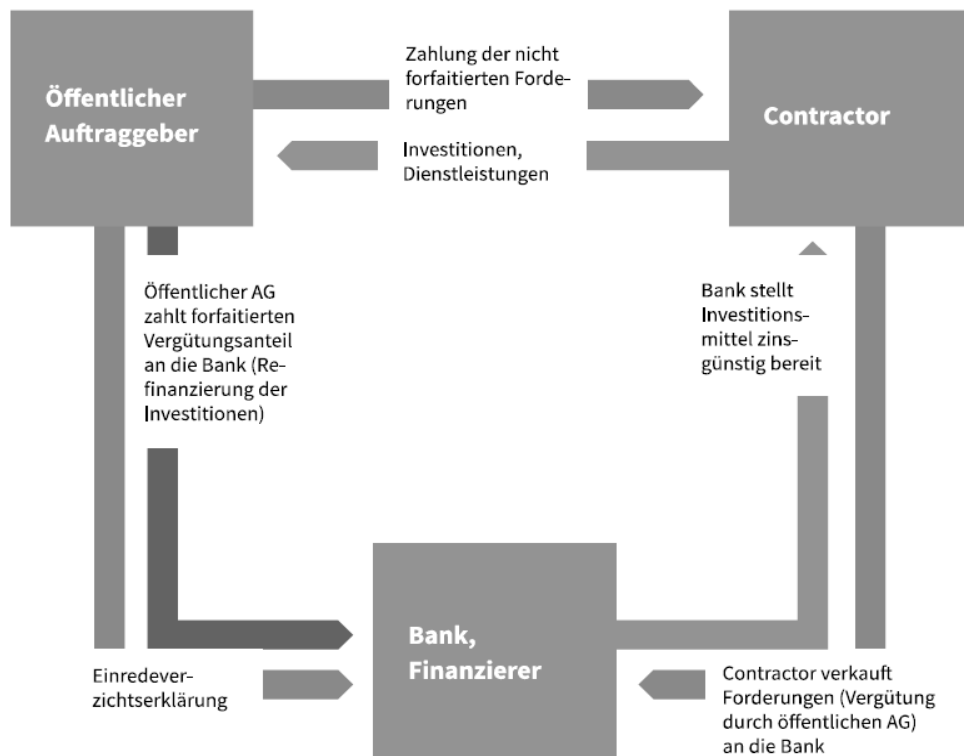
3.1 Finanzierung der Investitionen

In der Praxis werden die erforderlichen Investitionen teils von der jeweiligen Kommune finanziert. In diesem Fall verbucht die Kommune die – entsprechend reduzierte – Contracting-Rate in voller Höhe konsumtiv und bezahlt mit dieser dann lediglich die Dienstleistungen des Contractors.

Bezüglich der zuvor angeführten potenziellen Auftragssumme von ca. 2,5 Mio. € unter Zugrundelegung des unter Punkt 2 genannten Investitionsanteils von 70 % wären somit vorab ca. 1,75 Mio. € an investiven Mitteln bereitzustellen. Eine städtische Finanzierung des Investitionsanteils erscheint in Anbetracht des ausgezitzten „investiven Deckels“ für die Stadt Lüdenscheid derzeit nicht darstellbar.

3.2 Forfaitierung

Alternativ käme der Abschluss eines Energiespar-Contractings unter Verwendung des Instruments der Forfaitierung in Betracht. Zusätzlich zur Kommune als öffentlicher Auftraggeberin und dem Contractor ist dabei ein Finanzierungsunternehmen oder eine Bank einzubeziehen. Die zwischen den drei Akteuren entstehenden Beziehungen lassen sich der nachfolgenden Grafik entnehmen:



Die Forfaitierung wird üblicherweise erst nach mängelfreier Abnahme der Anlagen abgeschlossen. Der Contractor tritt in Form einer ergänzenden Vereinbarung zur bereits unter Punkt 1 angeführten Erfolgs- bzw. Einsparungsgarantie-Vereinbarung den Teil seiner Forderungen gegenüber der Stadt, welche sich auf den Gegenwert seiner Investitionen beziehen (somit 70 % der Contracting-Rate), an ein Finanzierungsunternehmen bzw. eine Bank ab. Im Gegenzug erzielt der Contractor kommunal-kreditähnliche Konditionen bei der Finanzierung seiner Investitionen.

Anders als bei der Eigenfinanzierung wären bezogen auf das Gebäudeportfolio der Stadt Lüdenscheid somit nicht 1,75 Mio. € vorab bereitzustellen, sondern über die Vertragslaufzeit von zehn Jahren hinweg jährliche investive Auszahlungen in Höhe von 175.000 € zu leisten. Die Tilgung des forfaitierten Betrages könnte dabei direkt an das Finanzierungsunternehmen gezahlt (wie oben dargestellt) oder über den Contractor an dieses übermittelt werden. Bei Forfaitierungsgeschäften kann sich der Contractor um die Gewinnung eines Finanzierers kümmern, aber auch die Kommune entsprechende Verhandlungen mit Banken aufnehmen.

Das Finanzierungsunternehmen wird mit Abschluss der Forfaitierung allerdings so gestellt, als hätte es einen vom Energiespar-Contracting unabhängigen Kreditvertrag mit der Kommune abgeschlossen. Die Kommune verpflichtet sich dabei durch einen sog. Einredeverzicht zur vorbehaltlosen Begleichung der Verbindlichkeiten – also insbesondere unabhängig von der Art und Qualität der Leistungserbringung durch den Contractor. Da der forfaitierte Anteil im Sinne der vorstehenden Ausführungen dem Investitionsanteil am Auftragsvolumen entspricht, kann aus Sicht der Kommune bei Schlechtleistung des Contractors somit nur der nicht-investive Teil der Contracting-Rate (ein Anteil von 30 %) in Form einer Vertragsstrafe gemindert werden. Die Position der Kommune wird lediglich dadurch gestärkt, dass sie zum Zeitpunkt des Abschlusses der Forfaitierung bereits über das fertiggestellte An-

lagevermögen als anteiligen Gegenwert verfügt.

Eine Vorab-Abstimmung mit dem Märkischen Kreis als Aufsichtsbehörde hat ergeben, dass der Abschluss eines solchen Vertrages als kreditähnliches Rechtsgeschäft zu behandeln bzw. einem ÖPP-Projekt gleichzustellen ist und damit der Anzeigepflicht nach § 86 Abs. 4 GO NRW unterliegt. Die Beurteilung der Zulässigkeit eines beabsichtigten Forfaitierungsvertrags erfolgt seitens der Aufsichtsbehörde im konkreten Einzelfall.

Gegen die Forfaitierung bestehen seitens der Verwaltung – auch unter Berücksichtigung der Einschätzung der Aufsichtsbehörde – erhebliche Bedenken:

- Zum einen würde die Kommune durch den obligatorischen Einredeverzicht grundsätzlich, d.h. auch bei Schlecht- oder Nichtleistung, zur Zahlung an den Contractor verpflichtet. Aus dieser deutlichen Reduzierung des für Vertragsstrafen disponiblen Anteils der Contracting-Rate ergeben sich nur schwer einzuschätzende Risiken für die Stadt.
- Zum anderen wird die seitens des beratenden Ingenieurbüros erläuterte Vorgehensweise bzgl. des Zustandekommens einer Forfaitierungsvereinbarung – nämlich im Wesentlichen über informelle Absprachen – der vom Rat beschlossenen Richtlinie bzgl. des Abschlusses und der Abwicklung von Finanzgeschäften (Beschlussvorlage 043/2018) nicht gerecht. Die Stadt Lüdenscheid hat darin unter anderem festgelegt, dass bei Finanzgeschäften eine transparente Angebotseinholung und Vergabe zu erfolgen hat.

4. Fazit

Das Energiespar-Contracting stellt aus Sicht der Verwaltung grundsätzlich einen interessanten und begrüßenswerten Ansatz dar, um im Bereich ökologisch nachhaltiger Investitionen zu einer beidseitig nutzbringenden Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Grundstückseigentümern und privaten Investoren zu finden. Insbesondere die Einbeziehung externen Spezial-Know-hows ist unter fachlichen Gesichtspunkten sehr empfehlenswert.

Als teilweise problematisch erweist sich allerdings die Finanzierungsseite: Hier bringen die sogenannten Forfaitierungsmodelle in der Regel eine deutliche Risikoverschiebung zu Lasten der Kommune mit sich, der keine Kompensation (höhere Erträge, sonstiger Nutzen) gegenübersteht. Die Stadt Lüdenscheid hat bisher stets auf den Einsatz risikobehafteter Finanzierungsinstrumente verzichtet und ist damit – insbesondere im Vergleich zu manch anderer Kommune – bestens zurechtgekommen. Dementsprechend sollte auch zukünftig auf die Nutzung von Forfaitierungsmodellen verzichtet werden.

Dies ist jedoch nicht als generelle Absage an Energiespar-Contracting-Modelle zu verstehen. Vielmehr werden von der Verwaltung alternative Contracting-Modelle (also ohne Forfaitierung) durchaus weiterhin in Betracht gezogen und entsprechende Angebote systematisch geprüft.

Lüdenscheid, den 12.01.2021

In Vertretung:

gez. Blasweiler

Dr. Karl Heinz Blasweiler
Erster Beigeordneter
Stadtkämmerer