

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort

Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode, Christian Grascha, Hillgriet Eilers und Gabriela König (FDP),
eingegangen am 09.04.2013

Öffentlich-Private Partnerschaften

Im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen heißt es auf Seite 21 zu öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP): „Nur wenn im Einzelfall eindeutig und öffentlich transparent überprüfbar nachgewiesen wird, dass eine private Finanzierung für öffentliche Haushalte mit klaren finanziellen Vorteilen verbunden ist und auch auf lange Sicht dem Staat keine finanziellen Nachteile entstehen, kann dies eine Option sein.“

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Landesregierung:

1. Inwiefern steht die im Koalitionsvertrag zum Ausdruck gebrachte kritische Haltung zur ÖPP-Finanzierung im Widerspruch zum Gebot der Wirtschaftlichkeit, wie es etwa durch die Landshaushaltsordnung vorgegeben wird?
2. Unter welchen Umständen wird die Landesregierung die Form der ÖPP-Finanzierung wählen, wenn es sich dabei um die günstigere und wirtschaftlichere Form der Finanzierung handelt?
3. Wie bewertet die Landesregierung folgende ÖPP-Projekte: Sanierung und Erweiterung des Hallen- und Freibades „Misburger Bad“ in der Landeshauptstadt Hannover, Sanierung und Umbau des Stadions in der Landeshauptstadt Hannover, Feuerwehrhauptwache Saarfild der Stadt Celle, Bau und Betrieb eines Hallen- und Wellnessbades der Stadt Seelze, Kindertagesstätte mit Familienzentrum der Stadt Langenhagen sowie Neubau einer Hauptschule und Erweiterung einer Realschule der Stadt Achim?
4. Welche dieser ÖPP-Projekte sind aus Sicht der Landesregierung erfolgreich gewesen und warum?
5. Wie plant die Landesregierung die Finanzierungslücken bei NPorts ohne den Einsatz von ÖPP-Finanzierungen zu schließen?
6. Werden Projekte künftig nicht mehr umgesetzt, wenn öffentliche Gelder nicht mehr ausreichend zur Verfügung stehen?
7. Falls ja, welche Projekte werden dies voraussichtlich sein?

(An die Staatskanzlei übersandt am 17.04.2013 - II/72 - 40)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Finanzministerium
- 21.- 26002-2 -

Hannover, den 13.05.2013

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind seit geraumer Zeit bei staatlichen und kommunalen Auftraggebern als alternative Beschaffungsvariante zu berücksichtigen. Dabei steht nicht die Art der Finanzierung im Vordergrund, sondern die Gesamtwirtschaftlichkeit der Maßnahme. Denn auch bei öffentlich-privaten Partnerschaften werden die privaten Gelder nicht anstelle der öffentlichen Mittel eingesetzt sondern innerhalb des Vertragszeitraums durch mietähnliche Zahlungen bzw. direkten Zufluss von Gebühren, Nutzungsentgelten oder ähnlichen Zahlungen ausgeglichen. Die Fi-

nanzierbarkeit der Maßnahme durch die öffentliche Hand innerhalb der Vertragslaufzeit ist dabei eine der wesentlichen Voraussetzungen für die haushaltsrechtliche Zulässigkeit von ÖPP-Maßnahmen. Die Entscheidung für ein ÖPP-Projekt kann daher nicht ohne die Sicherstellung ausreichender öffentlicher Gelder innerhalb des Vertragszeitraums erfolgen. Entscheidungserheblich ist lediglich die voraussichtliche Gesamtwirtschaftlichkeit einer Maßnahme in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Beschaffungsmöglichkeiten. Dies kann angesichts unterschiedlicher Risikoverteilungen, Realisierungsexpertisen, Marktkompetenz und Innovationspotenziale prinzipiell jede Beschaffungsvariante zur wirtschaftlichsten Einkaufslösung machen.

Im kommunalen Bereich ist der Begriff des ÖPP im Wesentlichen auf die reinen Bauerrichtungs- und Finanzierungsmodelle reduziert. Varianten, in denen durch den Privaten auch der Betrieb übernommen wird, stellen die Ausnahme dar. Kommunalhaushaltsrechtlich sind ÖPP hinsichtlich der Finanzierungselemente als sogenannte kreditähnliche Rechtsgeschäfte (§ 120 Abs. 6 NKomVG) für Kommunen seitens der Kommunalaufsichtsbehörde regelmäßig genehmigungspflichtig.

Die finanzielle Gesamtbelastung eines kreditähnlichen Rechtsgeschäftes darf dabei nicht höher als bei herkömmlicher Finanzierung sein (sogenannter Wirtschaftlichkeitsvergleich). Das Finanzierungselement selbst wird über die gesamte Vertragslaufzeit durch wiederkehrende Nutzungsentgelte etc. abgebildet. Die Einzelgenehmigungspflicht derartiger Rechtsgeschäfte soll sicherstellen, dass die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune nicht beeinträchtigt wird. Insoweit besteht kein Unterschied zu den „richtigen“ Krediten (vgl. § 120 Abs. 1 und 2 NKomVG).

Wenn sich unter den vorgenannten Prämissen Kommunen im Rahmen ihrer Einschätzungsprärogative für ein ÖPP entscheiden, steht der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde keine gegenteilige Bewertung zu. Jedoch hat sich nach Einschätzung der Landesregierung gezeigt, dass die Realisierung als ÖPP nicht automatisch vorteilhafter ist. Vielmehr muss jeweils im Einzelfall bewertet werden, welche Art der Finanzierung und des Betriebes das für die Kommune beste Modell darstellt.

Zur Beantwortung der Fragen bezüglich der unter Nummer 3 benannten Projekte wurden Stellungnahmen der betroffenen Kommunen bzw. zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden herangezogen.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Namen der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Die im Koalitionsvertrag geäußerte Haltung ist Ausdruck des in § 7 LHO formulierten Wirtschaftlichkeitsgebotes, das ausdrücklich vorgibt, die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip steht dabei im Vordergrund. Ein Widerspruch ist für die Landesregierung nicht erkennbar.

Zu 2:

Die Landesregierung wird sich bei Maßnahmen für die unter Berücksichtigung aller Aspekte nachweislich wirtschaftlichste Beschaffungsvariante entscheiden.

Zu 3:

Sanierung und Erweiterung des Hallen- und Freibades „Misburger Bad“ (LHH)

Das Misburger Bad wurde zum 01.09.2006 per Erbbaurechtsvertrag an eine Kapitalgesellschaft ohne öffentliche Kapitalbeteiligung abgegeben. Dafür wurde ein Betriebskostenzuschuss von der LHH (u. a. für den Schuldendienst = kreditähnliches Rechtsgeschäft) zugesagt. Vor Abgabe des Bades zahlte die LHH für ein äußerst sanierungsbedürftiges Bad einen jährlichen Zuschuss in Höhe von rund 720 000 Euro. Nach Abgabe des Bades sollte sich der Betriebskostenzuschuss für ein saniertes und erweitertes Bad um insgesamt rund 200 000 Euro jährlich reduzieren. In die Sanierung und Erweiterung hat der Betreiber 10,6 Mio. Euro investiert. Das Bad wurde allerdings auch unter privatwirtschaftlicher Führung nicht kostendeckend betrieben. Es kam zu Erhöhungen der Betriebskostenzuschüsse sowie zu einem Betreiberwechsel.

Vor jeder Zuschusserhöhung wurde im Rahmen entsprechender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelt, ob ein Betrieb des Bades durch die LHH nicht wirtschaftlicher erfolgen kann. Eine Schließung des neuen Bades kommt aus Gründen der Daseinsvorsorge wohl nicht in Betracht. Die LHH geht zum jetzigen Zeitpunkt davon aus, dass nach 2014 der Betrieb für ein saniertes und erweitertes Bad mit einem Betriebskostenzuschuss in Höhe von rund 620 000 Euro fortgeführt werden kann. Der Zuschuss läge damit immer noch unter dem ursprünglichen städtischen Zuschussbedarf.

Sanierung und Umbau des Stadions in der Landeshauptstadt Hannover (LHH)

Das ehemalige Niedersachsenstadion wurde zum 01.06.2003 aufgrund eines Konzessionsvertrages von einer Projektgesellschaft übernommen und für rund 63 Mio. Euro komplett umgebaut. Der Anteil der vom Land Niedersachsen, der Region Hannover sowie der LHH finanzierten öffentlichen Mittel an den gesamten Investitionen beträgt rund 23 Mio. Euro. Die LHH zahlte hiervon rund 6,7 Mio. Euro. Vor Abgabe des Niedersachsenstadions an die Projektgesellschaft zahlte die LHH einen jährlichen Betriebskostenzuschuss in Höhe von rund 750 000 Euro. Nach der Abgabe wurde dieser Zuschuss kontinuierlich auf rund 200 000 Euro abgebaut und ist seit 2011 komplett entfallen. Von Aufwendungen für Abschreibungen und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen bleibt die LHH dauerhaft entlastet.

Bau und Betrieb der Feuerwehrhauptwache Saarfeld/Stadt Celle

Entsprechend dem üblichen Verfahren wurde die Genehmigung des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts unter Berücksichtigung der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zunächst in Aussicht gestellt und nach erfolgter Ausschreibung und abschließender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung genehmigt. Der danach abschließend ermittelte Barwertvorteil lag bei 18,11 %. Nachträglich vorgenommene Veränderungen hinsichtlich der Finanzierung und des Auftragsgegenstandes haben die Werte nur geringfügig verändert.

Bau und Betrieb eines Hallen- und Wellnessbades der Stadt Seelze, Region Hannover

Der Betreiber hatte sich 2008 vertraglich verpflichtet, ein Wellness- und Freizeitbad zu errichten, für das die Stadt einen jährlichen Pauschalpreis für den Betrieb zahlt. Die Stadt verpachtete das Objekt für 20 Jahre an den Betreiber gegen eine jährliche Pacht in Höhe von 250 000 Euro nebst Option einer Pachterhöhung um 1,50 Euro pro Person bei Überschreitung einer Mindestbesucherszahl, die bisher aber noch nicht überschritten wurde. Der Kaufpreis beträgt 1 Euro plus Restschuld (Restbetrag) des Kredites.

Kindertagesstätte mit Familienzentrum der Stadt Langenhagen, Region Hannover

Die Stadt Langenhagen hatte 2006 der AWO Region Hannover nach Ausschreibung den Zuschlag für Bau und Betrieb der Kindertagesstätte Weiherfeld mit Familienzentrum erteilt. Die zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsberechnung kam zu dem Ergebnis, dass die gewählte Finanzierung gegenüber einer konventionellen Bauweise vorteilhaft ist.

Neubau einer Hauptschule und Erweiterung einer Realschule in der Stadt Achim (Landkreis Verden)

Der Neubau einer Hauptschule und die Erweiterung einer Realschule in der Stadt Achim im Rahmen eines ÖPP-Projektes wurde vom Landkreis Verden als kreditähnliches Rechtsgeschäft kommunalaufsichtlich genehmigt. Dem Antrag lag ein von dem mit dem Projektmanagement beauftragten Ingenieurbüro erstellter Wirtschaftlichkeitsvergleich zu Grunde. Dieser wies einen ÖPP-Kostenvorteil gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante in Höhe von insgesamt 18,4 % aus. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich war kommunalaufsichtlich uneingeschränkt nachvollziehbar und wurde dementsprechend anerkannt.

Zu 4:

Sanierung und Erweiterung des Hallen- und Freibades „Misburger Bad“ (LHH)

Im Ergebnis bleibt aus Sicht der Landesregierung festzustellen, dass die private Finanzierung des Modernisierungsbedarfes und der Betrieb des Misburger Bades trotz Steigerung des Betriebskostenzuschusses bislang wirtschaftlich vorteilhaft waren.

Sanierung und Umbau des Stadions in der Landeshauptstadt Hannover (LHH)

Der Umbau des Stadions erfolgte im bundesweiten Vergleich mit einem sehr geringen Investitionsvolumen. Weiter sind keine Baukostensteigerungen eingetreten und es konnte fristgerecht fertig gestellt werden. Die LHH ist zudem nachhaltig und langfristig von erheblichen Kosten entlastet worden. Aus Sicht der Landesregierung waren die Sanierung und der Umbau des Stadions damit auch langfristig wirtschaftlich vorteilhafter.

Bau und Betrieb der Feuerwehrrhauptwache Saarfeld/Stadt Celle

Auf Grundlage der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist das Projekt aus Sicht der Landesregierung als wirtschaftlicher im Vergleich zur konventionellen Realisierung zu bewerten. Von einer erfolgreichen Umsetzung ist mangels anderweitiger Hinweise auszugehen. Der Ideenwettbewerb der Anbieter und die Bietergespräche haben laut nachvollziehbarer Aussage der Stadt Celle dazu beigetragen, einen optimalen Entwurf zu erhalten, der mutmaßlich langfristig die gewünschte Nutzung bei geringen Folgekosten ermöglicht.

Bau und Betrieb eines Hallen- und Wellnessbades der Stadt Seelze, Region Hannover

Soweit bekannt läuft der Betrieb zurzeit ohne Probleme. Finanzielle Schwierigkeiten sind der Landesregierung bisher nicht bekannt geworden.

Kindertagesstätte mit Familienzentrum der Stadt Langenhagen, Region Hannover

Nach Auskunft der Stadt läuft der Betrieb zurzeit ohne Probleme. Finanzielle Schwierigkeiten sind ebenfalls nicht erkennbar. Das Projekt kann nach Einschätzung der Landesregierung als erfolgreich angesehen werden.

Neubau einer Hauptschule und Erweiterung einer Realschule in der Stadt Achim (Landkreis Verden)

Der Landesregierung ist nicht bekannt, inwieweit das Angebot des privaten Investors tatsächlich auskömmlich ist. Auch über eventuelle Probleme hinsichtlich der Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen ist nichts bekannt.

Zu 5:

Bereits in der Vergangenheit gab es das Problem, dass sich private Investoren für die Finanzierung von Hafeninfrasturkturmaßnahmen der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG aufgrund der damit verbundenen Risiken nicht immer finden ließen. Die derzeitige Haushaltsanmeldung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr wurde im Rahmen des laufenden Haushaltsaufstellungsverfahrens beim Niedersächsischen Finanzministerium vorgelegt. Nach der Entscheidung des Kabinetts über den Haushaltsplanentwurf und die Mipla wird der Haushaltsplanentwurf dem Landtag zugeleitet und kann dann in den Ausschüssen und im Plenum beraten werden.

Zu 6:

Die Sicherstellung der Finanzierung („Haushaltsverträglichkeit“) ist grundsätzlich Voraussetzung für die Umsetzung von Projekten. Soweit es sich um staatlich zu erbringende Leistungen oder Aufgaben handelt ist eine Umsetzung von Projekten - ob konventionell oder als ÖPP-Maßnahme geplant - ohne die langfristige Bereitstellung ausreichender öffentlicher Gelder mit einer verantwortungsbewussten Haushaltspolitik nicht zu vereinbaren.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen verwiesen.

Zu 7:

Die Landesregierung führt keine Liste von Projekten, die aufgrund mangelnder „Haushaltsverträglichkeit“ nicht umsetzbar wären.

Peter-Jürgen Schneider