

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

Wortlaut der Kleinen Anfrage

des Abgeordneten Dieter Möhrmann (SPD), eingegangen am 25.06.2007

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen eines kommunalen ÖPP-Projekts

Ein niedersächsischer Landkreis plant den Neubau eines nicht mehr wirtschaftlich zu sanierenden Schulzentrums. Es wurde ein Architektenwettbewerb durchgeführt. Das bisher geschätzte Investitionsvolumen beträgt 8 bis 9 Mio. Euro. Um dieses Bauvorhaben im Rahmen einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) durchführen zu können, verlangt die Kommunalaufsicht vom Landkreis, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchführen zu lassen. Es soll festgestellt werden, ob die ÖPP-Maßnahme wirtschaftlicher als eine konventionelle Baumaßnahme durchgeführt und betrieben werden kann.

Eine alternative konkrete Ausschreibung beider Investitionsmodelle wurde nicht akzeptiert. Das Gutachten wird etwa 25 000 Euro kosten und zu einer erneuten Verzögerung eines möglichen Baubeginns führen.

In der Stellungnahme der Landesregierung zum Beschluss des Landtages (Drs. 15/3282 Nr. 24) in Sachen ÖPP wird dem Landtag in Drs. 15/3743 zu den Stichworten „Beratung, Unterstützung und institutionelle Förderung kommunaler Projekte“ Folgendes mitgeteilt: „Für den Bereich der kommunalen Projekte bündeln das MW und die NBank als zentrale Ansprechpartner den Sachverstand, der an verschiedenen Stellen der Landesverwaltung in Form eines Kompetenznetzwerkes vorhanden ist. Diese Form der Unterstützung kommunaler Projektstrukturen hat sich seit dem Frühjahr 2005 bewährt.“

Vor diesem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Welche und wie viele kommunale ÖPP-Projekte mit welchem jeweiligen Investitionsvolumen wurden seit 2005 vom MW und der NBank mit welchem Ergebnis unterstützt?
2. Gibt es generalisierte Vorgaben der Landesverwaltung zur Zulässigkeit von kommunalen ÖPP-Projekten nach den Erfahrungen der Landesverwaltung seit 2005, wenn nein, warum nicht?
3. Warum wird ein allgemein gehaltenes Wirtschaftlichkeitsgutachten zur Entscheidung „ÖPP oder konventionelle Baumaßnahme?“ im konkreten Fall gefordert, und mit welcher Begründung wird es regelmäßig seit 2005 trotz des vorhandenen „Kompetenznetzwerkes“ verlangt?
4. Wie wird die Zusammenarbeit zwischen der Kommunalaufsicht des MI und dem Kompetenznetzwerk des MW und der NBank bei kommunalen ÖPP-Projekten gestaltet?
5. Warum ist eine alternative öffentliche Ausschreibung (ÖPP oder konventionell) des konkreten Projekts seitens der Kommunen nicht zulässig?
6. Welche Alternativen des Baues und der Betreuung von öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen werden niedersächsischen Kommunen für größere Investitionsvorhaben seitens des MI, seitens des MW und seitens der NBank konkret mit welchen Bewertungen angeboten?
7. Welche rechtlichen Wirkungen gehen in diesem Zusammenhang von dem in dieser Legislaturperiode geänderten kommunalen Wirtschaftsrecht aus?
8. In welchen Fällen mit welcher Begründung ist für eine ÖPP-Entscheidung von Kommunen die Genehmigung der Kommunalaufsicht notwendig (MI oder neu gegründete kommunale Prüfungsanstalt)?

(An die Staatskanzlei übersandt am 29.06.2007 - II/721 - 735)

Antwort der Landesregierung

Niedersächsisches Ministerium
für Inneres und Sport
- 32.119-10302-358-07 -

Hannover, den 25.07.2007

Der eingangs geschilderte Sachverhalt ist der Landesregierung nicht bekannt.

Grundsätzlich bündeln das MW und die NBank den Sachverstand für den Bereich kommunaler Öffentlich-Privater-Partnerschaften (ÖPP) - im Folgenden auch PPP (Public Private Partnership) genannt - in Form eines Kompetenznetzwerkes, welches dem Erfahrungsaustausch und der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen dient sowie als Ansprechpartner und Berater zur Verfügung steht.

Anknüpfungspunkt für die Kommunalaufsicht des MI sich mit PPP-Vorhaben zu befassen, ist § 92 Abs. 6 NGO. Danach bedarf die Begründung einer Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt, der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde, als sogenanntes kreditähnliches Rechtsgeschäft.

Die Genehmigung dieser Rechtsgeschäfte soll nach den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft erteilt oder versagt werden. Zu den wesentlichen Genehmigungskriterien gehört zunächst, dass grundsätzlich ein Bedarf für eine PPP-Maßnahme bestehen muss.

Weiteres Kriterium ist gemäß § 82 Abs. 2 NGO i. V. m. den Vorgaben des sogenannten Krediterlasses - RdErl. des MI vom 08.11.1993 (Nds. MBl. S. 1330), geändert durch RdErl. vom 23.07.1997 (Nds. MBl. S. 948) der von der antragstellenden Kommune zu führende Nachweis, dass die finanzielle Gesamtbelastung nicht höher sein darf als bei herkömmlicher Finanzierung. Im Rahmen des Arbeitskreises „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ ist im Auftrag der Finanzministerkonferenz ein Leitfaden mit Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellt worden, der durch Beschlussvorschlag des Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 16./17.10.2006 den Kommunen und Aufsichtsbehörden empfohlen wurde. Dieser Leitfaden ist geeignet eine wichtige Orientierung sowohl für die Erarbeitung als auch die Prüfung einer vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu geben.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu 1:

Im Rahmen des 1. Förderprogramms wurden kommunale Projektträger bei der Erstellung einer Machbarkeitsstudie inklusive einer Wirtschaftlichkeitsprognose für ihre geplanten PPP-Vorhaben mit jeweils bis zu 25 000 Euro gefördert. Bei vier der fünf Projekte handelt es sich um Schulbauten, bei einem Projekt um den Umbau und die Sanierung eines Hallenbades. Die Investitionsvolumina lagen zwischen 6 und 20 Mio. Euro.

Maßnahme	Baukosten	Wirtschaftlichkeitsvorteil	Status
Umbau und Verlagerung einer Schule für Lernhilfe	7,5 Mio. €	9 % nach Studie	Studie liegt vor, Umsetzung offen (ergänzende Studie beauftragt)
Sanierung und Modernisierung einer Haupt- und Realschule	3,0 Mio. €	7 % nach Studie	Ausschreibung läuft
Um- und Erweiterungsbau Schulzentrum	10,0 Mio. €	5,6 % nach Studie	Die Machbarkeitsstudie wurde vorgestellt. Trotz positivem Ergebnis keine Durchführung als PPP (Ziel: optimierte Eigenerledigung).

Maßnahme	Baukosten	Wirtschaftlichkeitsvorteil	Status
Sanierung von 27 Schulen	20,0 Mio. €	Studie nicht veröffentlicht	Keine Durchführung als PPP-Projekt.
Sanierung und Umbau des Hallen- und Freibades	9,6 Mio. €	10 % nach Studie	Studie liegt vor, Umsetzung angelaufen

Darüber hinaus steht die NBank jederzeit für Erstanfragen und -beratungen zur Verfügung. Im Jahr 2005 wurden vorwiegend die Pilotprojekte betreut und beraten. 2006 und 2007 wurden neben den Pilotkommunen bisher 13 weitere Kommunen aufgesucht und persönlich beraten. Dabei handelte es sich überwiegend um Schulbauprojekte (6), Bäder (3), Feuerwehrgerätehäuser (2), ein Kurhaus und ein Straßenbauprojekt. Bei sechs Projekten erfolgte bereits ein Vertragsabschluss, bei einem Projekt läuft die Ausschreibung und sieben Projekte sind in der Vorlaufphase eines PPP-Vorhabens.

Zu 2:

Wenn es sich bei den PPP-Vorhaben um kreditähnliche Rechtsgeschäfte handelt, greifen die gesetzlichen Vorgaben des § 92 Abs. 6 NGO i. V. m. den Konkretisierungen des „Krediterlasses“. Weitergehende generalisierte Vorgaben bestehen nicht. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

Zu 3:

Die Entscheidung über die Beschaffungsvariante bei kommunalen Investitionsvorhaben ist in jedem Einzelfall durch die zuständigen kommunalen Gremien vorzunehmen. Dabei ist es im Interesse der kommunalen Entscheidungsträger, über alle notwendigen substanziellen und nachvollziehbaren Informationen zur Entscheidungsfindung zu verfügen, insbesondere zur Frage der Wirtschaftlichkeit verschiedener Alternativen. Eine der effizientesten Methoden zur Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen stellt unzweifelhaft ein Wirtschaftlichkeitsgutachten dar. Es liegt schon im eigenen Interesse der Kommunen mit Hilfe eines Wirtschaftlichkeitsgutachtens die notwendige Beurteilung vornehmen zu können. Diese notwendigen vorbereitenden Arbeiten im kommunalen Bereich werden bei Bedarf durch das PPP-Kompetenznetzwerk unterstützt und durch Beratung und fachliche Hinweise erleichtert. Das Kompetenznetzwerk hat weder die Funktion noch die Kompetenz, die allein in kommunaler Hoheit stehende Entscheidungsfindung über die Wirtschaftlichkeit einer Variante zu ersetzen. In den weitaus meisten der Landesregierung bekannten Fällen haben die Kommunen im Rahmen der Antragstellung nach § 92 Abs. 6 NGO ein Wirtschaftlichkeitsgutachten vorgelegt. Ein konkreter Fall, in dem ein allgemein gehaltenes Wirtschaftlichkeitsgutachten zwingend gefordert wurde, ist nicht bekannt.

Zu 4:

Im PPP-Kompetenznetzwerk sind alle fachlich beteiligten Ressorts, z. B. MW, MF, MJ, MI, NBank vernetzt. Dabei werden in regelmäßigen Treffen und durch systematischen Informationsaustausch Grundsatzfragen zu PPP-Vorhaben besprochen, entscheidende Fragestellungen einzelner Projekte ausgetauscht, über die Arbeit des Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes und der PPP Task Force des Bundes berichtet und die Erkenntnisse weitergegeben. Für konkrete Projekte im kommunalen Hochbau, die möglicherweise als PPP-Projekt umgesetzt werden könnten, ist die NBank erster Ansprechpartner für Verfahrensfragen. Über die NBank werden auch Förderprogramme operativ gesteuert. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

Zu 5:

Alternative Ausschreibungen zum Zwecke der Ertragsberechnungen, Vergleichsanschläge und Markterkundung sind grundsätzlich von den vergaberechtlichen Vorschriften nicht gedeckt, denn für interessierte Unternehmen ist die Teilnahme an Vergabeverfahren mit erheblichem Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Ein lauterer Verhalten im Wettbewerb erfordert seitens der öffentlichen Hand, dass der Auftraggeber nur dann eine Ausschreibung durchführt, wenn die Bieter auch eine echte Chance haben, einen Zuschlag für den Auftrag zu erhalten. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn

das Verfahren ernsthaft auf das Ziel der Erteilung des Auftrages aufgrund des wirtschaftlichsten Angebots eines geeigneten Bieters hin ausgerichtet ist.

Hingegen sind Parallelausschreibungen nicht grundsätzlich unzulässig. Der Beachtung vergaberechtlicher Grundsätze kommt bei dieser Art der Ausschreibung besondere Bedeutung zu.

Zu 6:

Entscheidungen über Bau und Betrieb von kommunalen öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen fallen unter den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung. Unter Beachtung dieser Maßgabe, beschäftigt sich das MW seit 2004 intensiv mit einer möglichen Beschaffungsvariante - PPP. Das PPP-Kompetenznetzwerk bietet interessierten Kommunen hierüber umfangreiche Informationen (z. B. PPP-Internet-Plattform) und eine Erstberatung durch die NBank. Pauschalierte Bewertungen sind hierbei nicht möglich, sondern dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgend ist es unerlässlich, jede einzelne Maßnahme bzw. jedes einzelne Projekt gesondert zu prüfen und zu bewerten.

Zu 7:

Keine.

Zu 8:

Die Genehmigung der Kommunalaufsicht für ein PPP-Vorhaben ist notwendig, wenn ein kreditähnliches Rechtsgeschäft vorliegt. Die kommunale Prüfungsanstalt ist für die Genehmigung nicht zuständig.

In Vertretung des Staatssekretärs

Hans-Christian Vollmer