

Schriftliche Frage Nr. 311 vom 2. Februar 2023 von Herrn Mertes an Frau Ministerin Klinkenberg zum Schulbauprojekt PPP II¹

Frage

„Public Private Partnership (PPP) umfasst als ganzheitliches Modell Planung, Finanzierung, Bau/ Sanierung und Betrieb, ggf. auch die Verwertung öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen durch Private. Die Berücksichtigung dieses ganzheitlichen Ansatzes (Lebenszyklusansatz) soll dazu beitragen, dass die ökonomischen Auswirkungen eines Projektes über die gesamte Projektlaufzeit transparent und die Kosten optimiert werden. Mit PPP wird die Erwartung verbunden, dass sich für Einzelprojekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen lassen. [...] PPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Maßgeblich für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterlegen ist, bei der konventionelle und alternative Beschaffungsvarianten wertneutral und ergebnisoffen gegenübergestellt werden. Ob sich mit PPP-Modellen die erwarteten Vorteile auch realisieren lassen, kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und bewertet werden. Diese sollten nach einheitlichen Maßstäben und Verfahren erfolgen.“²

Bei den Diskussionen zum Schulbauprojekt PPP1 wurde seitens der DG-Regierung immer wieder behauptet, die DG könne so ein Projekt nicht in Eigenregie stemmen und die Umsetzung mit einem PPP-Projekt sei günstiger als bei einer klassischen Finanzierung.

Folglich hat die DG-Regierung am 21.12.2010 PPP-Projektverträge für die Finanzierung der Renovierung und des Neubaus von insgesamt acht Bildungseinrichtungen im Norden der DG im Rahmen des PPP1 unterzeichnet. Man habe sich für ein PPP-Verfahren entschieden, um die Neuverschuldung der DG zu begrenzen und die von der EU vorgegebenen Maastricht-Kriterien³ einzuhalten: Im PPP-Verfahren wird die Schuld haushaltstechnisch nämlich dem privaten Partner – und nicht der DG – angerechnet.

Die Finanzierung über einen privaten Partner bietet also eine legale Möglichkeit, diese Kriterien zu erfüllen. Es ist allerdings ein finanziell riskantes Vorgehen, weil die finanziellen Möglichkeiten der DG dadurch bis an ihre äußersten Grenzen ausgereizt werden und eine Abhängigkeit von privaten Investmentgesellschaften entsteht. Die Kredit- und Leasingraten sowie die PPP-Mieten müssen nämlich in jedem Fall und für viele Jahre gezahlt werden – ohne Rücksicht auf den aktuellen Haushalt der DG.

Der Rechnungshof formuliert es so: Die DG habe kaum Einfluss auf ihre Einnahmen. Mit der Unterzeichnung von Projekten mit alternativer Finanzierung habe sie umso weniger Einfluss auf ihre Ausgaben. Sollte es einen Rückgang der Einnahmen geben, dann könne nur an den Diensten der DG gespart werden.

Schon 2010 existierte kaum noch finanzielle Planungssicherheit und konnte kein Arbeitnehmer noch behaupten, er habe einen sicheren Job. Genauso wenig konnte die DG behaupten, ihre Einnahmen seien für die Laufzeit des PPP-Vertrages gesichert.

Bei der praktischen Durchführung des PPP1 fiel auf, dass der vertragliche Bauunternehmer und seine Subunternehmer viele ausländische Arbeiter auf seinen Baustellen beschäftigten. Auf meine schriftlichen Fragen Nr. 114⁴ vom 27.11.2012 und Nr. 122⁵ vom 18.01.2013 zu den beteiligten (Sub)Unternehmen antwortete Herr Oliver Paasch in seinem damaligen Amt als Unterrichtsminister, dass der private Partner der DG-Regierung zwar eine Liste der Subunternehmer habe zukommen lassen, die aufgrund des Geschäftsgeheimnisses der

¹ Die nachfolgend veröffentlichten Texte entsprechen den hinterlegten Originalfassungen.

² Siehe Anlage: Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten.pdf.

³ <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/323714/maastricht-kriterien/>.

⁴ Siehe Anlage: schriftliche Frage Nr. 114 vom 27.11.2012.

⁵ Siehe Anlage: schriftliche Frage Nr. 122 vom 18.01.2013.

betroffenen Firmen jedoch nicht öffentlich gemacht werden könne. Eine Aufteilung nach Schulstandort und Auftragssummen sei ebenfalls nicht möglich. Aus dieser Liste gehe aber hervor, dass von insgesamt 180 Subunternehmern 39 Firmen aus der DG stammen würden.

Aktuell wird ein neues Schulbauprojekt in Höhe von 150 Millionen Euro angestrebt. Dieses soll mit einer klassischen Finanzierung umgesetzt werden.

Dazu haben wir einige Fragen an Sie:

1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem ersten PPP-Projekt? Was ist gut gelaufen, was schlecht?
2. Das Schulbauprogramm II soll mit einer klassischen Finanzierung umgesetzt werden. Vom Umfang und den geschätzten Kosten ist es dem Schulbauprogramm I sehr ähnlich. Was ist heute anders, dass die Regierung sich und dem Ministerium zutraut, dieses Projekt in Eigenregie abzuwickeln?
3. Wurden sowohl für das Schulbauprogramm I als auch das Schulbauprogramm II Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt? Falls ja, mit welchen Ergebnissen und welchen Unterschieden? Falls nein, warum nicht?
4. Wie wollen Sie gewährleisten, dass möglichst viele hiesige Unternehmer Aufträge für dieses Projekt erhalten können?

Antwort, eingegangen am 13. März 2023

Die Finanzierung über Public Private Partnership war seinerzeit die einzige Möglichkeit, dringende Schulbaumaßnahmen zu realisieren, und zwar gemäß der vorgegebenen Maastricht-Kriterien. Wie in jedem langjährigen Vertragsverhältnis gibt es Höhen und Tiefen. Am Ende der Vertragslaufzeit, die noch nicht abgelaufen ist, wird eine finale Evaluierung stattfinden. Daneben finden regelmäßige Zwischenevaluierungen statt. Für den Notfall gibt es Ausstiegsklauseln.

Die Gründe, warum es für das Schulbauprogramm II zu einem Wechsel von der ursprünglich vorgesehen Finanzierung über PPP zu einer klassischen Finanzierung über Eigenkapital gekommen ist, wurden bereits in der Antwort auf die mündliche Frage 456 von Herrn Jerusalem aufgeführt:

„(...)

Public Private Partnership (kurz: PPP) ist ein Mittel zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien für die öffentliche Haushaltsführung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Auf dieser Basis hat die Deutschsprachige Gemeinschaft 2010 entschieden, das Schulbauprogramm I als verschuldungsneutrales PPP-Projekt umzusetzen. Damit die Verschuldung dem privaten Partner zugeordnet werden kann, müssen Kriterien eingehalten werden. Das heißt, die Risiken müssen dem privaten Partner zugeordnet werden, der wiederum die Finanzierung durch eigene Banken beibringen muss. Der private Partner kalkuliert die Risiken also so, dass er bei deren Eintritt finanziell abgesichert bleibt. Das führt unweigerlich zu ungünstigeren Zinskonditionen, als die öffentliche Hand sie bei einer Eigenfinanzierung erhalten würde. PPP war aber die einzige Möglichkeit für die Deutschsprachige Gemeinschaft, ein

Großprojekt verschuldungsneutral umzusetzen.

Im März 2020 verkündet die Europäische Union, dass im Kampf gegen die Auswirkungen der Corona-Pandemie die europäischen Schulden- und Defizitregeln vorübergehend ausgesetzt werden. Das eröffnet neue Möglichkeiten. Bei einer möglichen Auflösung des Betreibervertrages kommt es zu finanziellen Vorteilen, weil man die kalkulierten Risiken zurückkauft.

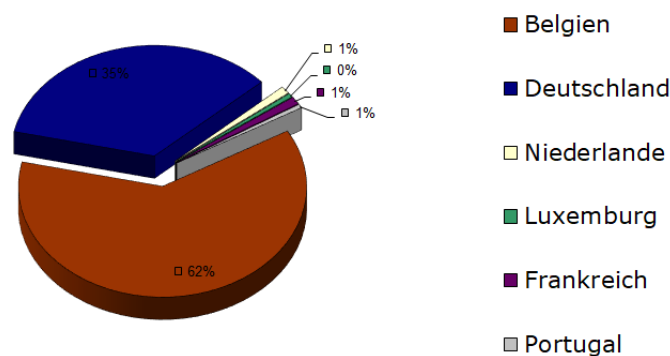
(...)

*Aufgrund der im März 2020 verkündeten vorübergehenden Aufhebung der europäischen Schulden- und Defizitregeln, hat die Regierung im Juni 2020 beschlossen, das PPP II-Projekt in ein klassisches Bauprojekt mit Eigenkapitalfinanzierung umzuwandeln. Der Fachbereich Infrastruktur wurde beauftragt, die Projektstruktur des Schulbauprogramms II entsprechend anzupassen und der Regierung im Februar 2021, einen alternativen Projektplan zur Umsetzung vorzulegen.
(...)"*

Bei PPP-Projekten ist es in Belgien – im Gegensatz zu Deutschland – nicht zwingend notwendig, dessen Wirtschaftlichkeit gegenüber der Eigenrealisierung nachzuweisen. Dennoch sind wir dieser Aufgabe nachgegangen. Diesen Vergleich nennt man PSC, Public sector comparator. Er wurde bereits 2008 erstellt und wies einen wirtschaftlichen Vorteil zwischen 10 und 12% je nach Variante aus. Natürlich unterliegen der Vergleichsrechnung verschiedene Annahmen. Als die Zinsen sich für uns positiv entwickelt haben, nutzten wir beispielsweise eine vertragliche Regelung zur Refinanzierung, um nur eine mögliche Einflussgröße zu nennen, die sich während der Vertragslaufzeit einstellen kann.

Bei der Umsetzung von Bauprojekten der Deutschsprachigen Gemeinschaft können sich die hiesigen Unternehmer auf die Ausschreibungen melden. Wir sind aber gezwungen, das Vergaberecht einzuhalten. Die Voraussetzungen dafür sind für PPP und Eigenrealisierung gleich. Auch bei eigenen Projekten kann man nicht gewährleisten, dass hiesige Unternehmen beauftragt werden, da in der Regel das wirtschaftlichste Angebot den Auftrag erhält.

Die folgende Grafik zeigt die prozentuale Verteilung der Subunternehmer im PPP I:



Im Rahmen des ersten Schulbauprogramms (PPP I) wurden Informationsveranstaltungen, unter anderem mit den Mittelstandsvereinigungen und der Confédération de Construction abgehalten, um Interessenten die Möglichkeit zur Teilnahme an Subunternehmeraufträgen zu geben. Es liegt im Interesse eines PPP-Projektes, mit Unternehmen aus der Region zu arbeiten, da es nicht zuletzt um Reaktionszeiten und Gewährleistungen geht. Die Beteiligung der regionalen Unternehmer in einem Umkreis von 120 km kann man durchaus als hoch bezeichnen. Wichtige Lose wie Isolierputz, Fenster, Elektro mit einem hohen wirtschaftlichen Impact sind in der Region vergeben worden.