



Umsetzung des Konjunkturpaketes II für PPP-Projekte bei Schulsanierungen

HEUSSEN
Rechtsanwalts-gesellschaft mbH

1 Ausgangslage

Zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise hat die deutsche Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen beschlossen und stellt damit 2009 und 2010 rund 50 Milliarden Euro für Investitionen, Wirtschaftshilfen sowie Steuer- und Abgabensenkungen bereit.

Kern des Maßnahmenpaketes sind Fördermöglichkeiten von Investitionen für Sanierung und Neubau öffentlicher Gebäude, insbesondere Bildungseinrichtungen, aus Mitteln des Konjunkturpaketes II („Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“) vom 14. Januar 2009.

Mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZulInvG) und der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung (VV) wird das kommunale Investitionsprogramm, für das der Bund zehn Milliarden Euro zur Verfügung stellt, umgesetzt. Die VV bildet die Basis für die Umsetzung des ZulInvG in den einzelnen Ländern, die für konkrete Ausgestaltung der Förderung noch entsprechende Richtlinien veröffentlichen werden.

Um der Konjunktur kurzfristig einen kräftigen Schub zu verleihen, ist es für die Bundes- und Landesregierungen wichtig, dass die Maßnahmen schnell, zielgerichtet und kurzfristig umgesetzt werden können. Bei der Beantragung der Fördermittel und der Umsetzung des Konjunkturprogramms II herrscht aber zurzeit für die Kommunen und die Privatwirtschaft Unsicherheit und eine Reihe von Fragen sind noch offen. Dazu zählt auch, ob und wie überhaupt die Fördermaßnahmen für PPP-Projekte angewandt werden können.

Dieses Informationspapier der UTAG Ingenieure GmbH, Berlin/Leipzig und Heussen-Law soll einerseits eine Hilfestellung für Kommunen bei der Beantragung von Fördermitteln aus dem Konjunkturprogramm II und deren Umsetzung für Investitionen in Bildungseinrichtungen sein und andererseits Lösungen für die PPP-Projekte vorschlagen.

2 Anwendung des Konjunkturprogramms II

Bei der Beantragung von Fördermitteln aus dem Konjunkturprogramm und die anschließende Umsetzung in Investitionen sind spezifische Kriterien zu berücksichtigen.

2.1 Anwendung für PPP-Projekte

Beide Programme sind uneingeschränkt für PPP-Projekte anwendbar. Am 2.2.2009 ist dieser Punkt auf einer gemeinsamen Sitzung des Arbeitskreises PPP von der Bundesregierung und den Vertretern der PPP Task Forces der Länder noch einmal bekräftigt worden.

Vor dem Erfahrungshintergrund von bereits mehr als 40 erfolgreich durchgeführten PPP-Projekten im Bildungsbereich, fokussieren wir, die UTAG, uns nachfolgend auf die Sanierung von Schulen.

2.2 Förderbereiche

Von den 10,0 Mrd. € Bundesförderung sind allein 6,5 Mrd. € für Investitionen im Bereich Bildungsinfrastruktur (z.B. Kindergärten und Schulen) vorgesehen, wobei der Schwerpunkt auf Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung liegt.

Gefördert werden können auch Kommunen in besonders schwieriger Haushaltslage. Eine besonders schwierige Haushaltslage liegt insbesondere vor, soweit die Kommune notwendige Investitionen aufgrund kommunalaufsichtlicher Beschränkungen nicht mit Hilfe von Darlehen finanzieren kann. Gleiches gilt auch für Gebiete, die zurzeit in die Städtebauförderung von Bund und Ländern aufgenommen sind.

Für die energetische Gebäudesanierung gilt als Fördervoraussetzung, dass sich das Gebäude in einem energetisch nachteiligen Zustand befindet. Das ist regelmäßig anzunehmen, wenn der Energieverbrauchswert (Heizenergieverbrauchskennwert) den jeweiligen Vergleichskennwert der Energieeinsparverordnung (EnEV) für diesen Gebäudetyp um mindestens 30 % überschreitet, bzw. das Gebäude vor 1990 errichtet und danach nicht umfassend energetisch modernisiert worden ist.

Vorgenannte Fördervoraussetzungen treffen auch für die Sanierung von Schulprojekten als PPP-Projekte im vollen Umfang zu.

2.3 Förderquote

Es ist vorgesehen, dass die Länder (einschließlich Kommunen) als Komplementärfinanzierungsanteil einen Beitrag von 25 Prozent am Gesamtvolumen des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten eines Landes übernehmen. Damit ist ein Gesamtvolumen von 13,3 Milliarden Euro geplant. Etwa die Hälfte der Mittel, mindestens 6,7 Milliarden Euro, soll bereits 2009 ausgegeben werden.

Hinsichtlich der Verteilung der Mittel zwischen Länder und Kommunen verständigten sich Bund und Länder auf eine Quote, wonach die Beträge zu 70 Prozent zur Finanzierung kommunalbezogener Investitionen eingesetzt werden sollen. Den Ländern steht es natürlich frei, den Kommunen mehr als 70 % der Mittel zuzuweisen. So möchte das Land NRW den Kommunen 83,6 % der Mittel weiterleiten, das Saarland 75 %.

Bei Kreditfinanzierung des kommunalen Eigenanteils, wie auch beim PPP-Verfahren, sind die Zins- und Tilgungsleistungen von der jeweiligen Kommune selbst zu tragen. Hier gibt es noch länderspezifischen Spielraum, wegen der Problematik des Eigenanteils der finanzschwachen Kommunen.

Die Verteilungsschlüssel werden länderspezifisch festgelegt:

(Beispiel Baden-Württemberg:

10,00 EURO/Einwohner + 270,00 EURO/ Schüler, Kind. Das ergibt im Durchschnitt ca. 50,00 Euro/Einwohner Zuschuss für die Kommunen)

Für den Investitionsanteil im Bildungsbereich ist inzwischen die Anzahl der Schüler/Kinder einer Kommune als Verteilungsschlüssel am weitesten verbreitet

(Beispiel NRW: Pauschale Zuweisung 485,52 €/Schüler, Kind).

Aus den Erfahrungen der Vergangenheit ist hier ein „Windhundrennen“ um die Fördermittel zu erwarten. Deshalb ist rechtzeitige Vorbereitung zu empfehlen.

2.4 Förderzeitraum

Gefördert werden Maßnahmen, die am 27. Januar 2009 oder später begonnen und spätestens bis Ende 2011 abgeschlossen sind. Es ist aber auch die Förderung von Investitionsabschnitten möglich.

Soweit Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) schon vor dem 27. Januar 2009 begonnen wurden, aber noch nicht abgeschlossen sind, können sie gefördert werden, wenn gegenüber dem Bund erklärt wird, dass es sich um selbständige Abschnitte eines laufenden Vorhabens handelt und die Finanzierung dieser Abschnitte bislang nicht gesichert ist.

Im Jahr 2011 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die vor dem 31. Dezember 2010 begonnen wurden und bei denen im Jahr 2011 ein selbständiger Abschnitt des Investitionsvorhabens abgeschlossen wird. Es wird empfohlen diese Voraussetzungen im Einzelfall zu überprüfen.

Wegen der erforderlichen schnellen Umsetzung der investiven Maßnahmen zur Dämpfung der Rezession, ist der Beginn und nicht so sehr der Abschluss der investiven Maßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Insofern ist zu gegebener Zeit auch eine Veränderung der Befristung zu erwarten.

2.5 Kriterium der „Zusätzlichkeit“

Ein weiterer wichtiger Punkt für den Erhalt von Fördermitteln ist der Nachweis der Zusätzlichkeit nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz. Die Zusätzlichkeit ist gegeben, wenn die abgerufenen Finanzhilfen nicht zur Finanzierung eines Investitionsvorhabens eingesetzt wurden, dessen Gesamtfinanzierung bereits durch einen beschlossenen und in Kraft getretenen Haushaltsplan gesichert sind. Hier lohnt sich jedoch die nochmalige Überprüfung im Einzelfall.

Insbesondere geht es um das Zusammenspiel der Regelungen in den §§ 4 und 5 des Entwurfs der Verwaltungsvereinbarung (siehe II Zukunftsinvestitionsgesetz, 4 Verwaltungsvereinbarung, a) Kriterium der „Zusätzlichkeit“ kommunaler Investitionen).

Die Länder müssen dem Bund unverzüglich, spätestens innerhalb von 5 Monaten nach Beendigung der Maßnahme den Nachweis über ihre zweckentsprechende Verwendung übersenden. Der Nachweis muss dann die Zusätzlichkeit sowie die längerfristige Nutzung bestätigen. Auch

hier wird empfohlen die beantragte Maßnahmen daraufhin zu überprüfen, da die Fördermittel auch zurückgefordert werden können.

2.6 Vereinfachung des Vergaberechtes

2.6.1 Schwellenwerte

Die Schwellenwerte für die erleichterte Vergabe von Bauleistungen sind zwar heraufgesetzt, werden aber für die meisten PPP-Projekte wegen der Projektgröße nicht relevant werden, d. H. es muss europaweit (i.d.R. im „erleichterten“ Verhandlungsverfahren aufgrund der Komplexität von PPP-Projekten) ausgeschrieben werden.

Der Schwellenwert für beschränkte Ausschreibungen ist auf 1,0 Mio. € ohne Umsatzsteuer (wird wahrscheinlich noch auf 2,0 Mio. € erhöht) festgelegt, für freihändige Vergaben auf 100.000 € ohne Umsatzsteuer. Unterhalb dieser Schwellenwerte kann eine Vergabestelle beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergaben ohne Nachweis eines Ausnahmestatbestandes und ggf. auch ohne Teilnahmewettbewerb durchführen.

2.6.2 Fristen

Es existieren aber auch bei europaweiten Vergabeverfahren Möglichkeiten der Beschleunigung. So können die Fristen bei Durchführung einer europaweiten Ausschreibung, und damit auch bei der Vergabe eines PPP-Projektes maßgeblich verkürzt werden, um den Investitionsprozess zu beschleunigen. Ein Übriges könnte das im Folgenden beschriebene vereinfachte PPP-Verfahren bewirken, so dass kurze Verfahrenszeiten einzuhalten wären.

2.7 Mittelstand

Der Grundsatz der Aufteilung in Teillose oder Fachlose nach der Novellierung des Vergaberechtes vom 19. Dezember 2009 zur Berücksichtigung des Mittelstandes bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, wird voraussichtlich bei den meisten PPP-Projekten nicht zutreffen. Bei der Komplexität von Generalsanierungen und generell dieser Projekte, sind zumeist wesentliche wirtschaftliche, technische und juristische Gründe anzuführen, um mehrere Teil- und Fachlose, wie beim PPP-Projekt üblich, zusammen zu vergeben.

Davon abgesehen ist ein mittelstandsgerechtes PPP-Verfahren, auch ohne Aufteilung in Fach- und Teillöse möglich, in dem z.B. auf die gesamtschuldnerische Haftung von Bietergemeinschaften zwischen Bau- und FM-Partner verzichtet wird und ausreichender Nachunternehmerschutz gewährleistet wird, um nur einige Ansätze zu nennen.

3 Vereinfachtes PPP-Verfahren

Bei der Durchführung der Investitionsmaßnahmen nach dem Konjunkturpaket II besteht die Gefahr, dass viele kleine Einzelmaßnahmen durchgeführt werden. Damit erhöht sich das Risiko, dass die Mittel unter dem bestehenden Zeitdruck unwirtschaftlich verwendet werden. Die Vorteile eines PPP-Verfahrens durch Lebenszyklusansatz und Gesamtkostenoptimierung wie Effizienzgewinne, kürzere Bauzeiten, sachgerechte Risikoallokation, etc. würden verloren gehen.

Aufgrund der Erfahrungen mit bisher durchgeführten PPP-Projekte, herrscht vielfach, insbesondere im kommunalen Bereich die Meinung vor, dass PPP-Verfahren zu lange dauern.

Es gilt also den Planungsprozess im PPP-Verfahren deutlich zu verkürzen, um einerseits Maßnahmen zu größeren Vorhaben zusammenfassen zu können und andererseits eine optimale Wirtschaftlichkeit und nachhaltige Wirkung der eingesetzten Mittel zu erreichen.

Die Verkürzung des PPP-Verfahrens von der Machbarkeitsstudie bis zur Zuschlagserteilung wird nach unseren Empfehlungen erreicht durch:

- die weitgehende Übernahme von Standards,
- optimale und enge Abstimmung zwischen Verwaltung, Berater und Politik
- die parallele Bearbeitung und Zusammenfassung einzelner Planungsschritte,
- die Nutzung der verkürzten Fristen der beschleunigten EU-Vergaberichtlinien
- sowie eine professionelle Beratung und stringente Projektführung.

Diese Voraussetzungen sind am ehesten bei der Sanierung von Schulen gegeben, weshalb im Folgenden das vereinfachte PPP-Verfahren nach dem PPP-Inhabermodell für diese Projekte vorgeschlagen wird. Das PPP-Inhabermodell ist bisher am meisten verbreitet und ist durch den Verbleib der Eigentümerschaft bei der Kommune auch das einfachste Verfahren.

Das von uns vorgeschlagene PPP-Verfahren soll für die Sanierung von Schulgebäuden mit einem Investitionsvolumen bis zu ca. 40,0 Mio. € netto gelten.

Das Ziel ist, das PPP-Verfahren von der Machbarkeitsstudie bis zur Zuschlagserteilung für Schulsanierungsprojekte auf 9 Monate bis maximal 12 Monate zu verkürzen.

3.1 Vorbereitung / Machbarkeitsstudie

Eine wichtige Voraussetzung für die Verkürzung des PPP-Verfahrens ist die Auswahl der geeigneten externen Berater. Empfehlenswert ist die Beauftragung externer Berater in einem Team technisch, betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Kompetenzträger, von denen ein Partner mit Projekterfahrung als gesamtverantwortlich zu erklären ist.

Es sollten vorzugsweise Berater ausgewählt werden mit PPP-Referenzen aus Sanierung von Schulprojekten, damit diese auf Standards zurückgreifen können. Weiterhin sollte ein Pauschalhonorar vereinbart werden, das Berater und Auftraggeber zu guter Vorbereitung und effektiver Vergabe zwingt.

Die beschleunigte Vergabe freiberuflicher Leistungen unterhalb der EU-Schwellenwerte von 206.000 EU bzw. die freihändige Vergabe und beschränkte Ausschreibung bis 100.000 Euro sind zu nutzen.

Banken und Aufsichtsbehörden sind rechtzeitig in die Projektdefinition einzubinden, um ein Scheitern des Projekts auf der Zielgerade zu verhindern.

Die Machbarkeitsstudie für PPP-Schulprojekte ist heute bereits weitgehend Standard. Die Bearbeitung der Machbarkeitsstudie kann verkürzt werden, indem man nur den PSC im Wesentlichen anhand von Pauschalwerten (z.B. €/m²) aus der Erfahrung berechnet.

Die PPP-Variante sollte erst bei Vorlage der Angebote ermittelt bzw. vor Zuschlagserteilung als Nachweis geführt werden. Zwingend ist aber

dann, die Bedarf- und Finanzierungsfähigkeit anhand einer überschlägigen Berechnung der jährlichen Nutzungsentgelte festzustellen, um auch für die Kommunalaufsicht die nachhaltige Haushaltsverträglichkeit sicherzustellen.

Während der Erarbeitung der Machbarkeitsstudie kann parallel bereits die funktionale Ausschreibung vorbereitet werden.

Zeitbedarf: 2 Monate

3.2 Teilnahmewettbewerb

Bei einem derartigen PPP-Projekt wird i.d.R. ein vorgeschalteter Teilnahmewettbewerb durchgeführt werden, um den geeigneten Bieterkreis zu erkunden.

Hier sind Fristverkürzungen zwischen Veröffentlichung der EU-Bekanntmachung und der Abgabe der Bewerbungen aus Gründen der Dringlichkeit nach Möglichkeit auszuschöpfen. Die Frist für den Eingang der Teilnahmeanträge könnte dadurch von 37 Tagen auf 15 Tage verkürzt werden.

Die Ausarbeitung der Bewerbungen ist durch Vorgabe von Formblättern zu erleichtern. Auf die aufwendige Beschaffung von bestimmten Nachweisen sollte verzichtet und Präqualifikationen für öffentlichen Auftraggeber akzeptiert werden. Die Bieterzahl aus dem Teilnahmewettbewerb sollte bei maximal 5 begrenzt werden.

Bei aller möglichen Vereinfachung des Teilnahmewettbewerbes dürfen aber mittelstandsfreundliche Bewertungskriterien nicht außer acht gelassen werden.

Zeitbedarf: 4 – 6 Wochen

3.3 Funktionale Ausschreibung

Die funktionalen Ausschreibungen im PPP-Verfahren haben den Vorteil, dass sie für die Sanierungen von Schulen für unterschiedliche Projekte sehr ähnlich sind und damit auf vorhergehende Ausschreibungen zurückgegriffen werden kann. Das gilt für die technische Beschreibung im Bau aber noch stärker für den FM-Teil durch Standards bei den Service Levels, Malussystemen, etc.

Dadurch dass das „Was“ beschrieben werden muss und nicht das „Wie“, kann der Detaillierungsgrad der Ausschreibungsunterlagen und damit die geforderte Bearbeitungstiefe von Angeboten deutlich reduziert werden. Die Bearbeitungstiefe kann dann mit einer eingeschränkten Bieteranzahl in der Verhandlungsphase weiter vertieft werden.

Die Projektverträge sind ebenfalls heute weitgehend Standard. Wichtig ist dabei auf eine faire und sachgerechte Risikoallokation zu achten. Vollständigkeitsklauseln wie „der AN trägt das Risiko für nicht beschriebene Punkte“ sind auch im Hinblick auf die Optimierung der Transaktionskosten kontraproduktiv.

Als Finanzierungsmodell ist das Forfaitierungsmodell mit Einredeverzicht (Mogendorfer Modell) vorzugeben, weil es für die Kommunen aufgrund der Ähnlichkeit mit der Kommunalfinanzierung bekannt und mittelstandsfreundlich ist. In Zeiten der Finanzkrise kann damit auch im Gegensatz zur Projektfinanzierung die Genehmigung von Finanzierungen beschleunigt werden.

Zu überprüfen ist auch die Einbeziehung von KfW-Förderprogrammen, wie „Energieeffizient Sanieren – Kommunen“ (Programm Nr. 218) und „Kommunal Investieren“ (Programm 148), die als verbilligte Förderkredite mit den Zuschüssen des Konjunkturpaketes II kombiniert werden können. Beim Programm „Energieeffizientes Sanieren – Kommunen“ muss dann allerdings die Finanzierung aus dem PPP-Projekt herausgelöst werden und durch die Kommune selbst erbracht werden. Das Programm Nr. 148 kann dagegen, wie auch andere Förderprogramme, beim PPP-Inhabermodell durch die Eigentümerschaft der Kommune auch für PPP-Projekte dem privaten Investor gewährt werden.

Als Sicherheiten sind in der Bauphase aufgrund des vorgegebenen Forfaitierungsmodells nur Vertragserfüllungsbürgschaften für das Insolvenzrisiko zu verlangen. In der Betriebsphase kann für das Insolvenzrisiko auf Vertragserfüllungsbürgschaften verzichtet werden, weil die Zahlung erst erfolgt nach erbrachter Leistung, es ein Malussystem gibt und die Instandhaltung durch ein Rücklagenkonto oder Projektreservekonto abgedeckt wird.

Den Ausschreibungsunterlagen sollen, wo immer möglich, Informationen und konkrete Vorgaben von Gutachten zur Unterstützung und Absicherung der Kalkulation für die Bieter beigelegt werden.

Sollten Informationen über bestimmte Gewerke nicht vorliegen, wie z.B. Schadstoffbelastungen oder Brandschutz, sind dafür Kostenobergrenzen bzw. Budgetvorgaben zu vereinbaren, um dem Bieter gesonderte

Verrechnungen im Zuge der Bauausführung zu ermöglichen und unnötige Risikokostenaufschläge zu vermeiden.

Der Zeitbedarf für die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen von ca. 6 Wochen ist in den Zeiträumen der Vorbereitung bis zum Ende des Teilnahmewettbewerbes enthalten und fällt nicht zusätzlich an, da die Ausschreibungsunterlagen zu diesem Zeitpunkt fertig gestellt werden sollten.

3.4 Angebotseinholung / Angebotsbearbeitung

Die Zeit für die Angebotsbearbeitung wird im Wesentlichen bestimmt durch die Form der Ausschreibung, die Frist, innerhalb derer die Angebote abgegeben werden müssen, die geforderte Bearbeitungstiefe und die Kalkulationsunterlagen.

Die Frist für den Eingang der Angebote kann durch eine Vorinformation von 40 Tagen auf 15 Tage, im äußersten Fall sogar auf 10 Tage aus Gründen der Dringlichkeit verkürzt werden.

Zeitbedarf: 3 Monate

3.5 Verhandlungsverfahren

Nach der anschließenden Bewertung der Angebote ist zügig mit dem / den bestplatzierten Bietern zu verhandeln, um Zeit und Aufwand gering zu halten. Da der Detaillierungsgrad der Ausschreibungen und damit die Bearbeitungstiefe bewusst reduziert wurde, können bei einem engeren Bieterfeld mehr Aufwand gezielt in den Verhandlungen eingebracht werden, um das optimale Angebot zu erhalten.

Zu berücksichtigen ist auch noch die Genehmigung durch die politischen Entscheidungsgremien und Aufsichtsbehörden bis zur Zuschlagserteilung und anschließendem Baubeginn.

Zeitbedarf: 3 Monate

3.6 Gesamtzeitbedarf vereinfachtes PPP-Verfahren

Damit ergäbe sich ein Gesamtzeitbedarf für den Planungsprozess eines typischen PPP-Schulsanierungsprojektes von der Beauftragung der Berater bis zur Zuschlagserteilung und Baubeginn von

9 – 12 Monaten

Berlin, den 26. Februar 2009

Dipl.-Ing. Ulrich Zimmermann
UTAG Ingenieure GmbH
www.utag-ingenieure.de

Dr. Jörg Pamperien
Heussen-Law
www.heussen-law.de