

Stellungnahme einer Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzzentren der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zum Bericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP“

Nachdem seit einigen Jahren in vielen Vorhaben Projekterfahrungen mit der ÖPP-Variante beim Bund und in den einzelnen Bundesländern gesammelt wurden, haben im September 2011 die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder einen gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten veröffentlicht.

Dieser Bericht soll nach Aussage der Rechnungshöfe kein Leitfaden sein, sondern eine Hilfestellung. Die Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzzentren der Länder dankt für die Einschätzung der Rechnungshöfe und nimmt diese zum Anlass, sie mit eigenen Erfahrungen zu vergleichen. Mit dieser Stellungnahme sollen Gemeinsamkeiten dargestellt, unterschiedliche Auffassungen in ihrer Sichtweise begründet und Lösungsansätze für künftige Projekte vorgeschlagen werden.

Im Bericht der Rechnungshöfe wird erfreulicherweise betont, dass ÖPP und die konventionelle Beschaffungsvariante (KBV) den Kommunen grundsätzlich als gleichwertige Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Der Bericht zeigt allerdings nur die kritischen Aspekte, die als ÖPP-umgesetzten Projekte auf, während die Vorteile, die aus kommunaler Sicht zur Entscheidung geführt haben, kaum betrachtet werden. Insbesondere in Bezug auf den Vergleich zur KBV wird nicht deutlich, inwiefern die gesehenen Kritikpunkte auch hier und vielleicht sogar noch stärker auftreten. Gleichwohl gibt das Prüfergebnis der Rechnungshöfe Anregungen, die als Richtschnur des öffentlichen Handelns bei der Vorbereitung vieler Infrastrukturprojekte dienen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (allgemein)

§ 7 BHO/LHO sieht vor, dass für alle Maßnahmen von finanzieller Bedeutung angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Wenn ÖPP und KBV grundsätzlich als gleichwertige Handlungsalternativen anzusehen sind, müssen sie sich im Wettbewerb mit der jeweils anderen behaupten. Deshalb ist sicherzustellen, dass an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei beiden Beschaffungsvarianten die gleichen qualitativen und quantitativen Ansprüche gestellt werden.

Der „Gemeinsame Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder“ untersucht ausschließlich die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Vorhaben. Durch diese isolierte Betrachtung entsteht der Eindruck, dass die dargestellten Probleme in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ausschließlich bei ÖPP-Projekten bestehen. In der Regel entstehen die

dargestellten Probleme jedoch unabhängig von der zugrunde liegenden Beschaffungsvariante. Das ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, weil für die KBV keine, mit dem ÖPP-Vorhaben vergleichbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bekannt sind. Insofern werden im Bericht der Rechnungshöfe systematisch höhere Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP-Vorhaben gestellt, als dies bei konventionellen Realisierungen der Fall ist. Dabei würde eine vergleichende Betrachtung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von konventioneller und ÖPP-Realisierung die in der Relation vorhandenen, relativen Vor- bzw. Nachteile offenbaren.

Gleichbehandlung der Beschaffungsvarianten

Bei Infrastrukturprojekten, die als ÖPP umgesetzt werden sollen, muss die Wirtschaftlichkeit im Lebenszyklus, d. h. inklusive der Betriebskosten über die gesamte Lebensdauer einer Infrastruktureinrichtung, nachgewiesen werden. ÖPP darf dabei nur dann zum Zuge kommen, wenn für diese Variante belastbar nachgewiesen werden kann, dass sie gleich gut oder wirtschaftlicher ist als die KBV. Umgekehrt gilt dies nicht, obwohl die Jahresberichte der Rechnungshöfe zumindest in einigen der geprüften Projekte nahelegen, dass auch hier effizientere Lösungsansätze hätten gefunden werden können, wenn eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden wäre. Dabei ist in diesem Punkt zu berücksichtigen, dass bei konventionellen Realisierungen eine Vorabbetrachtung möglicher Folgekosten (z. B. für Nachträge und Betriebsleistungen) zumeist nicht stattfindet und auch die im Lebenszyklus anfallenden Instandhaltungs- und Betriebskosten nicht vollumfänglich analysiert und dargestellt werden. Dieses liegt unter anderem daran, dass die im Projektverlauf entstehenden Kosten nur geschätzt werden können. Verbindliche Ansätze für Entgelte über den gesamten Lebenszyklus einer KBV existieren demgegenüber nicht. Die zugrunde gelegte Vermutung, dass die konventionelle Beschaffung in aller Regel die wirtschaftlichste Beschaffungsform darstellt, trifft folglich nicht zwangsläufig zu, insbesondere deshalb nicht, weil hier nicht das Lebenszyklusprinzip systematisch angewandt wird, das großen Einfluss auf Materialwahl und Lebensdauer der Infrastruktureinrichtung hat. Eine Prüfung findet aber in der Regel bei der KBV entgegen § 7 BHO/LHO nicht statt. Deshalb halten es die Länder für erforderlich, dass auch bei der KBV die Betriebs- und Unterhaltungskosten in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einbezogen werden.

Gleichwohl gilt aber für jedwedes Infrastrukturprojekt, dass vor der Entscheidung für eine Beschaffungsvariante eine umfangreiche Bedarfsermittlung stehen muss, die zukünftige demografische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund können die Prüfergebnisse der Rechnungshöfe als Anregungen dienen, die zu einer verbesserten Ausgestaltung der öffentlichen Beschaffung beitragen. So hat beispielsweise der Rheinland-Pfälzische Rechnungshof bei seiner Prüfung der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei

den Berufsbildenden Schulen II in Kaiserslautern festgestellt, dass die Hauptnutzfläche um 800 m² zu groß bemessen war.

Transparente Darstellung im Haushalt

In gleicher Weise stellen die Rechnungshöfe die berechtigte Forderung nach einer haushalts-technisch transparenten Darstellung von ÖPP-Projekten, ohne dass dieser Anspruch bisher auch bei konventionellen Projekten gewährleistet wird. Die für einen belastbaren Wirtschaftlichkeitsvergleich entstehenden finanziellen und personellen Aufwendungen stellen eine einseitige Belastung der eigentlich gleichwertigen Beschaffungsvarianten zu Lasten von ÖPP dar. Obwohl der Bericht die grundsätzliche Gleichwertigkeit der Handlungsalternativen feststellt, werden die Anforderungen an die Haushaltsdarstellung auch hier einseitig nur auf Seiten von ÖPP formuliert. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund, der in den Jahresberichten der Rechnungshöfe immer wieder geäußerten Kritik an konventionellen Projektrealisierungen, nicht nachvollziehbar.

Transaktionskosten

Ferner wird im Bericht auf die mitunter zu niedrig angesetzten Transaktionskosten bei ÖPP-Projekten verwiesen, die bei einem nur sehr geringen Vorteil der ÖPP-Variante im Projektverlauf zu deren Unwirtschaftlichkeit im Vergleich zur KBV führen können. Im Rahmen der WU werden diese Transaktionskosten zu Lasten der ÖPP-Maßnahme veranschlagt. Ein nicht unerheblicher Teil der direkt anfallenden Transaktionskosten entsteht durch die Erstellung eines belastbaren PSC-Vergleichswertes. Zudem werden ebenfalls Schätzwerte für jene Transaktionskosten gebildet und in der WU berücksichtigt, die im Zeitrahmen nach Vertragsabschluss anfallen. Ergibt sich unter Berücksichtigung dieser Kosten bei der abschließenden WU eine Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante, so wird diese nicht realisiert. Bei einer Gesamtbetrachtung aller Handlungsalternativen sind die Transaktions- und Folgekosten auch bei der KBV zu berücksichtigen. Sollte bei konventioneller Realisierung tatsächlich eine differenzierte Betrachtung der im Lebenszyklus anfallenden Einnahmen und Ausgaben sowie Erträge und Aufwendungen erfolgen, so sind die hierfür entstehenden Transaktionskosten selbstverständlich bei der Aufstellung des PSC zu berücksichtigen.

Zuordnung von Innovations- und Einsparpotenzialen von ÖPP

Die öffentliche Hand ist grundsätzlich zum ökonomischen Handeln verpflichtet. Allerdings fördert erst eine phasenübergreifende und vertraglich geregelte, langfristige Verantwortung den Anreiz zur Entwicklung von Innovationen, die zu Effizienzvorteilen im Betrieb führen. Dieses Prinzip der nachfolgenden „Haftung“ für die Planung ist bei ÖPP systemimmanent. Sofern innovative Lö-

sungen während des Verfahrens vom privaten Bieter aufgrund des phasenübergreifenden und lebenszyklusorientierten Planungsansatzes generiert wurden, können sie grundsätzlich nur der ÖPP-Variante zugerechnet werden. Eine Berücksichtigung ist bei der Fortschreibung des PSC nur möglich, wenn die Lösungsansätze voraussichtlich auch bei einer konventionellen Realisierung entwickelt worden wären.

Auch Kostenvorteile, die sich durch die Größe eines Vorhabens im Rahmen einer ÖPP-Maßnahme ergeben, dürfen nur dem ÖPP-Projekt zugeschlagen werden. Die Rechnungshöfe argumentieren hingegen, dass der Kostenvorteil eines ÖPP-Projekts, der sich durch die Durchführung der Baumaßnahme in einem Stück ergibt – bei entsprechender Haushaltslage – auch durch eine konventionelle Beschaffungsmaßnahme hätte erreicht werden können. Dies trifft prinzipiell zu. So wird in der Praxis vielfach bereits zugunsten der PSC-Variante die gleiche Bauzeit unterstellt, obwohl die öffentlichen Träger immer wieder – auch bei kleineren Vorhaben – erklären, dass eine Maßnahme nur in mehreren Bauabschnitten durchgeführt werden könne. Es ist jedoch entscheidend, was in der jeweiligen Beschaffungsvariante tatsächlich in der Realität umgesetzt werden kann, und nicht, was theoretisch hätte umgesetzt werden können. Demzufolge müssen die Kostenvorteile, als auch die daraus entstehenden verminderten Finanzierungskosten, der ÖPP-Variante zugerechnet werden.

Verfahrenskritik

Es bedarf mehrerer Verfahrensschritte bis zur Entscheidung für oder gegen ein ÖPP-Projekt. Grundsätzlich werden zunächst der Bedarf, die Finanzierbarkeit und die Maßnahmenwirtschaftlichkeit geprüft, bevor ein ÖPP-Eignungstest durchgeführt wird. Nach einer positiven vorläufigen WU erfolgt die Ausschreibung des ÖPP-Projekts. Die tatsächliche Realisierung hängt jedoch vom Ausgang der abschließenden WU ab. Nur wenn diese die Wirtschaftlichkeit des ÖPP belegt, wird es umgesetzt. Die Rechnungshöfe haben in ihrem Erfahrungsbericht festgestellt, dass bei einigen Projekten die positive Entscheidung zugunsten von ÖPP bereits nach dem Eignungstest fiel. Dies steht in der Verantwortung des Entscheidungsträgers. Die ÖPP-Kompetenzzentren raten von dieser Vorgehensweise ausdrücklich ab. Ergibt sich nach der abschließenden WU die Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante, so ist die konventionelle Realisierung durchzuführen. Die anfallenden Kosten der Eigenrealisierung müssen sich anschließend an dem erstellten PSC-Wert messen lassen. Im Falle der Aufhebung des ÖPP-Verfahrens können zeitliche Verzögerungen und zusätzliche Kosten auftreten.

Zur Belegung des Wirtschaftlichkeitsvorteils von ÖPP drängen die Rechnungshöfe auf die Bereitstellung von belastbaren Daten für die KBV. Diese Forderung bestätigt zunächst grundsätzlich, dass solche Daten auf Seiten der öffentlichen Hand regelmäßig nicht vorliegen. Um eine Vergleichbarkeit aller Kostenkennwerte herzustellen, schlagen die Rechnungshöfe die Durch-

führung von ABC-Ausschreibungen vor. Dieser Ansatz erscheint inhaltlich wenig zielführend, weil die durch die wertschöpfungsstufenübergreifende Planung generierten Effizienzvorteile von ÖPP nicht vollumfänglich durch die ABC-Ausschreibung realisiert werden können, da nicht alle Wertschöpfungsstufen in der klassischen Ausschreibung Berücksichtigung finden. Der finanzielle Anreiz, die Betriebskosten, die in der Regel zwei Drittel der Lebenszykluskosten ausmachen, durch innovative Planungsansätze zu optimieren, kann so nicht umgesetzt werden. Ferner ist durch ein solches Vorgehen auch die geforderte Notwendigkeit zur Fortschreibung des PSC mit vollständig belastbaren Daten zur Erfolgskontrolle des ÖPP-Projekts nicht gegeben. ABC-Ausschreibungen führen zu Kostensteigerungen auf Seiten der Auftraggeber, während maßgebliche Effizienz- und Synergiepotentiale unberücksichtigt und ungenutzt bleiben. Zudem wird dieses Instrument in der Praxis auch deshalb nicht genutzt, weil Zweifel an dessen Vergaberechtskonformität bestehen.

ÖPP-Projekte und deren Wirtschaftlichkeit gegenüber der KBV können durch den Vergleich der ermittelten Ergebnisse in der abschließenden WU und den tatsächlichen, bei der praktischen Umsetzung anfallenden Kosten transparent gemessen werden. Für die konventionell geplanten und betriebenen Infrastruktureinrichtungen sind bisher keine Ansätze ersichtlich, die ein ähnlich dichtes Monitoring erkennen lassen, dies betrifft insbesondere die Betriebskosten.

Der Bericht der Rechnungshöfe kritisiert, dass die Haushaltswirksamkeit von ÖPP-Projekten bisher oft nur unzureichend nachvollzogen werden kann. Dem muss entgegengehalten werden, dass in den Kommunen, in denen die Doppik eingeführt worden ist, eine sehr differenzierte und transparente Darstellung von ÖPP-Projekten im Haushalt erfolgt. Die langfristigen Belastungen lassen sich in der Bilanz, die Zahlungs- und Ergebniswirkungen in den entsprechenden Flussrechnungen nachvollziehen. Ergänzt durch die produktbezogene Kosten- und Leistungsrechnung, die auch sehr transparent zwischen investiven und laufenden Bestandteilen differenziert, ist der Vorwurf der „Verschleierung“ zumindest für kommunale ÖPP-Projekte aktuell grundsätzlich nicht (mehr) gegeben.

Fazit

Die kritische Auseinandersetzung mit dem Erfahrungsbericht lässt erkennen, dass die Ergebnisse – bei aller grundsätzlichen Offenheit für die Beschaffungsalternative ÖPP – deutliche Kritik an deren bisherigen Umsetzung enthält. Im Zentrum der Kritik des ÖPP-Verfahrens steht die Erstellung einer neutralen, verlässlichen und belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Rechnungshöfe sehen dabei Probleme bei Standardisierungen und Anreizwirkungen, insbesondere bei der Einbeziehung externer Berater. Dies wird auch innerhalb der Länderarbeitsgruppe gesehen, wenngleich festgestellt werden muss, dass bei konventionellen Realisierungen bisher noch weniger Standardisierungen vorgenommen wurden und erst die Einführung von ÖPP zu

Veränderungen geführt hat. ÖPP ist in Deutschland eine junge Beschaffungsvariante, die in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt wurde. Den Ergebnissen des „Gemeinsamen Erfahrungsberichts“ stehen deshalb bereits – auch von den Ländervertretern angemahnte und maßgeblich mit initiierte – Standardisierungsprozesse gegenüber. Zu nennen wären z. B. die Entwicklung eines Standardmodells für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die ÖPP-Deutschland AG, aktualisierte Leitfäden und die Initiative für mehr Transparenz von ÖPP-Verträgen. Hiervon sind sowohl qualitative Verbesserungen der aktuellen Projekte als auch eine größere Akzeptanz des Beschaffungsmodells ÖPP zu erwarten. Die Ländervertreter unterstützen die Forderung der Rechnungshöfe nach belastbaren Vergleichsrechnungen, einem kritischen Umgang mit Risiken sowie einem besonderen Augenmerk auf die konkrete vertragliche Ausgestaltung von ÖPP-Projekten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich viele der angesprochenen Problemfelder von ÖPP bei konventionellen Realisierungen nur deshalb nicht stellen, weil bisher bei diesen auf deren Darstellung und systematische Vergleichsanalysen verzichtet wurde. Betriebs- und Instandhaltungskosten, Risikokosten und Verwaltungskosten für die Bedarfsbestimmung sowie alle im Lebenszyklus anfallenden Ausschreibungen sind so beispielsweise bisher oft vollkommen unklar und können deshalb nur aufgrund von Erfahrungswerten aus anderen Projekten geschätzt werden. Dies ist kein Defizit des ÖPP-Beschaffungsansatzes, der diese Kosten konsequent einbezieht. Weitgehend unberücksichtigt bleibt zudem, dass im Falle des tatsächlichen Risikoeintritts, bei im Rahmen von ÖPP auf den privaten Partner übertragenen Risiken, keine Mehrkosten gegenüber dem vereinbarten Leistungsentgelt anfallen und die dafür kalkulierten Risikokosten nur einen Bruchteil der möglichen Schadenshöhe ausmachen, während bei Schadenseintritt im Rahmen einer KBV die gesamten Kosten von der öffentlichen Hand zu tragen sind.

Ausblick

Die Länderarbeitsgruppe sieht im Bericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine Einladung zum konstruktiven Dialog über die Beschaffungsalternative ÖPP. Die Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzzentren nimmt diese Einladung gerne an. Manche Kritik im Bericht wird von den Kompetenzzentren geteilt, einigen Anregungen kann durch beabsichtigte oder bereits in der Umsetzung befindliche Maßnahmen und Anpassungen begegnet werden. Der weitere Dialog sollte genutzt werden, Missverständnisse auszuräumen, Konsens zu erzielen, dauerhaften Dissens zu identifizieren und Möglichkeiten zur Handhabung der unterschiedlichen Auffassungen zu entwickeln. Dabei wird es auch darum gehen, Handlungsmuster zu entwickeln, bei denen zum einen die im Rahmen von ÖPP entwickelten Maßnahmen zur Projektkostenabschätzung auch auf konventionelle Realisierungen übertragen werden können. Zum anderen wird es aber auch darum gehen, zwischen den bisher als Handlungsalternativen etablierten Beschaffungs-

rianten KBV und ÖPP individualisierte Beschaffungsvarianten zu entwickeln, die nachhaltige und lebenszyklusorientierte Herstellungs- und Bewirtschaftungsstrategien umsetzen.

Hierzu erklären die Kompetenzzentren gerne ihre Gesprächsbereitschaft – sei es nun im kollektiven Dialog oder in regionalen Zusammenhängen.