

PPP im Visier der Rechnungshöfe

Faktenblatt Nr. 2 zum Handbuch PPP • **Kurzfassung** •

Zusammengestellt von Jürgen Schutte – Oktober 2011

Rechnungshöfe sind die »Kassenprüfer« der öffentlichen Hand. Ihre Stimme und ihre Prüfergebnisse sind daher bei der Beurteilung von PPP-Projekten und bei der Entscheidung über sie besonders ernst zu nehmen. Dies gilt auch, wo die Berichte zahm bis opportunistisch sind. Ihre spezifische Rhetorik sollte man immer beachten und gegebenenfalls in Klartext übersetzen. So finden sich massenhaft Formulierungen dieser Art: Der Bundesbeauftragte hat starke Zweifel; der Bundesbeauftragte ist skeptisch; der PSC sollte; der Bundesbeauftragte empfiehlt ... Kennzeichnend sind auch Darstellungen, aus denen hervorgeht, dass etwas nicht geschehen, berücksichtigt oder berechnet worden ist. In all diesen Fällen begleiten und wiederholen die Rechnungshof-Berichte die Schönrederei der offiziellen Projektberichte, mit welcher wir beim öffentlichen Auftritt zu rechnen haben.

Beispiel 1: "Graue Verschuldung"

Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen", S. 58:

"Für die in den letzten Jahren abgeschlossenen und für die geplanten PPP-Projekte und langfristigen Mietvereinbarungen wurden weder in den Haushaltsplänen zurückliegender Jahre noch im Haushaltsplan für das Jahr 2011 Ermächtigungsgrundlagen in Form von Verpflichtungsermächtigungen geschaffen.

Das Land hatte sich jedoch in zurückliegenden Jahren durch den Abschluss von PPP-Verträgen und durch Verkauf und anschließende langfristige Rückanmietung von Immobilien im Sinne von § 38 Absatz 1 LHO zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichtet. Somit führten die angesprochenen Verpflichtungen aus solchen Verträgen zu keinem erkennbaren Niederschlag in der Haushaltsrechnung."

Beispiel 2: Ausschreibung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: ÖPP im Fernstraßenbau, BWV-Gutachten vom 5.1.2009

"Die bisherigen Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, [...] dass die vom Bundesministerium [BMVBS] durchgeführten Untersuchungen nicht dazu geeignet waren, eine mögliche Wirtschaftlichkeit der Projekte vor Beginn des Vergabeverfahrens aufzuzeigen. In den Studien wurde lediglich überprüft, ob ein A-Modell unter bestimmten Randbedingungen realisierbar ist. Dabei gründeten die Studien teilweise auf Annahmen, die nicht mit dem Planungsstand zum Zeitpunkt der Ausschreibung übereinstimmten, und vernachlässigten den Einfluss wichtiger Faktoren auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes.

Beispiel 3: Unempfindlichkeit gegenüber den Empfehlungen der Rechnungsprüfer; Kostenverschleierung

RH Baden-Württemberg: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Hochbauten im Landesauftrag

"In einer Reihe von Fällen konnte sich der Rechnungshof mit seinen Empfehlungen bislang noch nicht durchsetzen.

Zu der vorgeschlagenen Zusammenlegung von Einrichtungen der Wirtschaftsförderung konnte sich die Landesregierung nicht durchbringen, [...].

Entgegen den Empfehlungen des Rechnungshofs hat das Finanzministerium ÖPP-Projekte und Eigenrealisierung von Bauvorhaben nicht alternativ im Landeshaushalt veranschlagt. In der Wirtschafts- und Finanzkrise mussten vorgesehene ÖPP-Projekte mangels Investorenfinanzierung zurückgestellt werden."

Es gibt aber auch andere Reaktionen; z.B. weiß der Hamburger Bericht 2009:

"Die Verwaltung hat die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, seinen Forderungen und Empfehlungen nachzukommen."

Beispiel 4: Berechnungen unzutreffend

RH Baden-Württemberg: Beratende Äußerungen vom 12.3.2009

"Der Rechnungshof ging der Frage nach, ob und in welchem Umfang Projekte in Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) wirtschaftlicher sind als Baumaßnahmen, die das Land in Eigenregie durchführt.

Hierzu untersuchte er sechs große ÖPP-Projekte mit einem Auftragsvolumen von 280 Mio. Euro. Nach seinen Berechnungen hat das Land bei fünf dieser

Vorhaben durch die Realisierung als ÖPP-Projekte gegenüber der Eigenbesorgung einen Barwertvorteil von 5 Mio. Euro (entspricht 2,67 Prozent). Dies deutet darauf hin, dass die vielfach in den Raum gestellten Effizienzrenditen von mehr als 10 Prozent auf Dauer nicht zu erwarten sind."



Beispiel 5: Teure, aber folgenlose Beratung

Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung
Zusammenfassung aus Band 14 der BWV-Schriftenreihe.

"In zahlreichen Prüfungen sind für den Bundesrechnungshof allerdings Fehlentwicklungen erkennbar geworden, welche die Grenzen und Risiken des Beraterinsatzes für die öffentliche Verwaltung verdeutlichen. Immer wieder hat der Bundesrechnungshof z.B. festgestellt, dass auch solche Aufgaben an Externe übertragen werden, die zu den Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung gehören. Vielfach waren die Auftraggeber nicht ausreichend in der Lage, die Beratungstätigkeit sachgerecht zu kontrollieren und zu nutzen. Eine zusammenfassende Bewertung dieser Erkenntnisse veranschaulicht, dass gewisse Fehler symptomatisch sind und immer wieder vorkommen. Sie verdeutlicht außerdem, welche Phasen des Beraterinsatzes besonders wichtig, zugleich aber auch besonders fehleranfällig sind.

Hierzu gehören die Prüfung der Notwendigkeit, die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit, das Vergabeverfahren, die Erfolgskontrolle sowie die Umsetzung und Nutzung der Beratungsergebnisse."

Beispiel 6: Ausfahrten im Nebel

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau. BWV-Gutachten vom 05.01.2009

"Das Bundesministerium beauftragte für das jeweilige A-Modell-Projekt vor der Zuschlagserteilung die Erstellung einer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Darin stellte das Bundesministerium einen

an die Ergebnisse des Verhandlungsverfahrens angepassten PSC einem ÖPP-Angebot gegenüber. Wesentliche Bestandteile des ÖPP-Angebotes waren die vom erfolgreichen Bieter verlangte Anschubfinanzierung sowie die geschätzten Mauteinnahmen des Bundes.

Das Bundesministerium begründete sein Vorgehen damit, dass die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzten Mautprognosen des Bundes diejenigen mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit seien.

Gleichwohl räumte das Bundesministerium ein, dass es in der Verkehrsprognostik kein allgemeinverbindliches Verfahren gibt, die Verkehrsentwicklung und die Entwicklung der Mauteinnahmen über den Zeitraum der Konzession abzubilden."

Beispiel 7: Bitte Nebelhorn einsetzen!

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg Jahresbericht 2009

"Auf Schätzungen basierende Kosten einer Eigenbaulösung sind für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich grundsätzlich nur eingeschränkt geeignet, weil mögliche Vorteile eines Wettbewerbs, zum Beispiel bei der Preisgestaltung oder Projektoptimierung, nur einseitig der ÖPP-Lösung zugutekommen.

Ein belastbarer Vergleich ist nur möglich, wenn der konventionelle Vergleichswert ebenfalls auf zeitnahen Wettbewerbsergebnissen beruht. Stehen solche nicht zur Verfügung, ist dies bei der kritischen Würdigung des ermittelten Effizienzvorteils qualitativ zu berücksichtigen

Beispiel 8: Öffentliche Kompetenz dringend gesucht

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg Jahresbericht 2009, Ziffer 23

"Der Rechnungshof sieht ferner die Notwendigkeit, die Auftraggeberposition der Behörden bei Bauherrenbetreuung, Projektsteuerung, Ausschreibungsverfahren sowie Überprüfung der Bauausführung gegenüber externen Beratern und privaten Partnern zu stärken. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt muss sich noch Klarheit über die künftige Aufgabenstellung der staatlichen Hochbauverwaltung verschaffen (vgl. Jahresbericht 2008, Tz. 366)

Der Rechnungshof hat aktuell angeregt, in diesem Zusammenhang die Hochbaudienststellen für die Betreuung von ÖPP-Projekten zu qualifizieren und damit den Behörden für die speziellen baulichen Belange bei ÖPP einen kompetenten Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen, der gleichartiges Vorgehen gewährleistet und Erfahrungen zentral auswerten kann.

Beispiel 9: Zurückhaltung erwünscht

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Jahresbericht 2009

"Angesichts der gegenüber der Bürgerschaft geäußerten Prognose, beim Neubau einer Schule durch ÖPP einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber einer konventionellen Eigenlösung von über 25 % zu erreichen, muss künftig entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die ÖPP-Eignung von Schulbauten und vergleichbaren Hochbauten für jeden Einzelfall geprüft werden."

Die Adressen der Rechnungshöfe der Bundes und der Länder

Anlage zu Faktenblatt 2

Bundesrechnungshof	http://bundesrechnungshof.de/
Baden-Württemberg	http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de
Bayern	http://www.orh.bayern.de
Berlin	http://www.berlin.de/rechnungshof/
Brandenburg	http://www.brandenburg.de/landesrechnungshof/
Bremen	http://www.rechnungshof.bremen.de/
Hamburg	http://www.hamburg.de/rechnungshof/
Hessen	http://www.rechnungshof-hessen.de
Mecklenburg-Vorpommern	http://www.lrh-mv.de/
Niedersachsen	http://www.lrh.niedersachsen.de/
Nordrhein-Westfalen	http://www.lrh.nrw.de/pdf_zip_exe/lrhnrw_jb07.pdf
Rheinland-Pfalz	http://www.rechnungshof-rlp.de/Startseite/
Saarland	http://www.rechnungshof.saarland.de/
Sachsen	http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/index.html
Sachsen-Anhalt	http://www.lrh.sachsen-anhalt.de/
Schleswig-Holstein	http://www.landesrechnungshof-sh.de/
Thüringen	http://www.rechnungshof.thueringen.de