

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im
kommunalen Förderbereich



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen Bereich (Kapitel 0402 und 0460)

Entgegen dem Beschluss der Landesregierung wurde eine Zuwendung auch für ein unwirtschaftliches ÖPP-Projekt gewährt. Das Land muss auf geeignete Weise sicherstellen, dass nur wirtschaftliche ÖPP-Projekte gefördert werden.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung beschloss 2005, Zuwendungen auch für kommunale Projekte Öffentlich-Privater-Partnerschaft (ÖPP) zu gewähren. Voraussetzung sollte aber sein, „dass im Einzelfall die Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur Eigenrealisierung nachgewiesen wird“. Die Regierungspräsidien bewilligten bislang für sechs kommunale ÖPP-Projekte Zuwendungen von insgesamt 15,1 Mio. Euro.

Der Rechnungshof untersuchte exemplarisch zwei geförderte Projekte mit Zuwendungen von 7,6 Mio. Euro.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Fördervorgaben

Zuwendungen des Landes für ÖPP-Projekte dürfen nur gewährt werden, wenn die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte nachgewiesen ist und die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die ÖPP-Projekte genehmigte.

Die Bewilligungsstellen bei den Regierungspräsidien prüfen die vorgelegten Wirtschaftlichkeitsnachweise nicht. Sie unterstellen, dies sei Aufgabe der Kommunalaufsicht.

Die Kommunalaufsicht beurteilt die ÖPP-Projekte im Wesentlichen jedoch unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft. Sie geht davon aus, dass eine auf das Gesamtengagement bezogene Risikobeurteilung vorrangig Aufgabe der Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung sei.

2.2 Gewerbliche Schule Pforzheim

Die Stadt Pforzheim entschied auf der Grundlage des abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweises einer Projektsteuerungsgesellschaft, den Schulneubau als ÖPP-Projekt umzusetzen. Der Wirtschaftlichkeitsnachweis enthielt folgende Informationen zum Barwert.

Konventionelle Beschaffungsvariante	91.826.067 Euro
ÖPP-Variante	80.017.930 Euro
Effizienzrendite zugunsten der ÖPP-Variante	12,86 Prozent

2.2.1 Abschließender Wirtschaftlichkeitsnachweis

Nach dem abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweis betragen die Gesamtinvestitionsausgaben für Planung, Bauerrichtung, Finanzierung und Betrieb der konventionellen Beschaffungsform 170,8 Mio. Euro bei einer Laufzeit von 31 Jahren und 4 Monaten. Der Kalkulationszinssatz wurde mit 4 Prozent angenommen.

2.2.1.1 Nicht ausgewiesene Risikokosten

In der Wirtschaftlichkeitsberechnung sind Risikokosten von 15,9 Mio. Euro zulasten der konventionellen Beschaffungsvariante eingerechnet. In der Darstellung des Gesamtergebnisses der Berechnung sind diese jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung weist einen Barwert bei der konventionellen Beschaffungsvariante von 91,8 Mio. Euro und bei der ÖPP-Variante von 80,0 Mio. Euro aus. Die ÖPP-Variante ist um 11,8 Mio. Euro wirtschaftlicher als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 12,9 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 15,9 Mio. Euro läge die Effizienzrendite im Barwert bei 3,8 Prozent und somit 9,1 Prozent unter der prognostizierten.

2.2.1.2 Überhöhte Planungs- und Baukosten

Der Generalplaner ermittelte für den Neubau Gesamtbaukosten von 49,9 Mio. Euro. Demgegenüber errechnen sich Gesamtbaukosten auf der Basis der Planungs- und Kostendaten der Bauverwaltungen (PLAKODA) von 42,8 Mio. Euro und auf der Basis der Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) von 44,5 Mio. Euro.

Die vom Generalplaner ermittelten Gesamtbaukosten für die Wirtschaftlichkeitsberechnung sind an den Werten nach PLAKODA bzw. nach RBK gemessen, um 14,3 Prozent bzw. um 10,9 Prozent überhöht festgesetzt.

Wesentlicher Grund dafür ist, dass der Generalplaner die Baunebenkosten im Vergleich zu PLAKODA, RBK und am Markt üblichen Baunebenkosten um nahezu das Doppelte überhöht ansetzte.

2.2.1.3 Hohe Betriebskosten und Nutzungsentgelte

Die monatlichen Nutzungsentgelte der ÖPP-Variante liegen mit anfänglich 56.000 Euro bzw. 13 Prozent erheblich unter denen der konventionellen Beschaffungsvariante. Auch bei den laufenden Kosten des Gebäudebetriebs wurden der konventionellen Beschaffungsvariante kalkulatorische Risikokosten in erheblicher Höhe zugerechnet.

2.2.1.4 Unberücksichtigte Transaktionskosten

Die Transaktionskosten (Kosten für die ÖPP-Wirtschaftlichkeitsprognose sowie rechtliche Beratung) von 281.000 Euro blieben in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zulasten der ÖPP-Variante fälschlicherweise unberücksichtigt. Das Gleiche gilt für die Personalkosten der Kommune für das Projektcontrolling bei einer Umsetzung des Neubaus als ÖPP-Modell.

2.2.2 Vergleichsberechnung

Der Rechnungshof berechnete auf der Grundlage seiner Untersuchungsergebnisse die Kosten der Realisierung des Neubaus der Gewerblichen Schule Pforzheim für die konventionelle Variante und die ÖPP-Variante und stellte die Ergebnisse gegenüber.

Der ÖPP-Variante wurden die Daten und Parameter des ÖPP-Angebots zugrunde gelegt, erhöht um die Transaktionskosten und die Kosten für das Projektcontrolling.

Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Vergleichsberechnung

Werte	Konventionelle Beschaffungsvariante		ÖPP-Variante		Differenz	
	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent
Zeitwert ¹	147.459.521	100	151.107.338	102,5	3.647.817	2,5
Zeitwert ohne Risikokosten	133.798.971	100	151.107.338	112,9	17.308.367	12,9
Barwert ²	77.396.706	100	78.731.679	101,7	1.334.973	1,7
Barwert ohne Risikokosten	70.116.938	100	78.731.679	112,3	8.614.741	12,3

¹ Zeitwerte geben an, welche Zahlungen über die Gesamtlaufzeit zu leisten sind.

² Barwerte sind der Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit; sie ergeben sich durch die Diskontierung der jährlichen Zahlungsströme auf den Entscheidungszeitpunkt.

Betrachtung Zeitwert

Die konventionelle Beschaffungsvariante ist um 3,6 Mio. Euro günstiger als die ÖPP-Variante. Ohne die Risikoanteile von 13,7 Mio. Euro wäre rechnerisch sogar eine Einsparung von 17,3 Mio. Euro möglich gewesen.

Betrachtung Barwert

Die konventionelle Beschaffungsvariante ist um 1,3 Mio. Euro wirtschaftlicher als die ÖPP-Variante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 1,7 Prozent. Ohne die Risikoanteile liegt der Wirtschaftlichkeitsvorteil der konventionellen Beschaffungsvariante bei 8,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer Effizienzrendite von 12,3 Prozent.

2.3 Multifunktionshalle Ludwigsburg

Die Stadt Ludwigsburg ließ den Wirtschaftlichkeitsnachweis durch eine Unternehmensberatung erstellen.

2.3.1 Konventionelle Beschaffungsvariante

Die ermittelten Kosten für die konventionelle Beschaffungsvariante waren grundsätzlich plausibel.

2.3.2 ÖPP-Angebot

Die Stadt vereinbarte bei der ÖPP-Variante, von den Gesamtinvestitionsausgaben für die Multifunktionshalle von 24,5 Mio. Euro an den Investor nur 17,85 Mio. Euro zu refinanzieren. Davon sollten 9,52 Mio. Euro nach Baufortschritt und 8,33 Mio. Euro des Werklohns über 20 Jahre zu 4,6 Prozent gestundet werden.

Von den 24,5 Mio. Euro Gesamtinvestitionsausgaben für die Multifunktionshalle waren nach Abzug des Finanzierungsanteils der Stadt somit 6,7 Mio. Euro vom Investor in eigener Verantwortung vorzufinanzieren.

Neben dem Investitionsanteil verpflichtete sich die Stadt zur Zahlung eines wertgesicherten Betriebskostenzuschusses von 357.000 Euro je Jahr.

2.3.3 Vergleichsberechnung Rechnungshof

Der Rechnungshof berechnete auf der Grundlage seiner Untersuchungsergebnisse die Kosten der Realisierung des Neubaus der Multifunktionshalle für die konventionelle Variante und die ÖPP-Variante und stellte die Ergebnisse gegenüber.

Der ÖPP-Variante wurden die Daten und Parameter des ÖPP-Angebots zugrunde gelegt.

Das Ergebnis der Vergleichsberechnung ist in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Vergleichsberechnung

Werte	Konventionelle Beschaffungsvariante		ÖPP-Variante		Differenz	
	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent	Absolut in Euro	Relativ in Prozent
Zeitwert ¹	44.846.031	100	36.910.018	82,3	-7.936.013	-17,7
Zeitwert ohne Risikokosten	41.528.590	100	36.767.804	88,5	-4.760.786	-11,5
Barwert ²	29.095.781	100	23.051.965	79,2	-6.043.816	-20,8
Barwert ohne Risikokosten	26.674.697	100	22.909.751	85,9	-3.764.947	-14,1

¹ Zeitwerte geben an, welche Zahlungen über die Gesamtlaufzeit zu leisten sind.

² Barwerte sind der Maßstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit; sie ergeben sich durch die Diskontierung der jährlichen Zahlungsströme auf den Entscheidungszeitpunkt.

Betrachtung Zeitwert

Die ÖPP-Variante ist um 7,9 Mio. Euro günstiger als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die Einsparung entspricht 17,7 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 3,3 Mio. Euro wäre die Einsparung mit 4,8 Mio. Euro rechnerisch etwas geringer ausgefallen.

Betrachtung Barwert

Die ÖPP-Variante ist um 6,0 Mio. Euro wirtschaftlicher als die konventionelle Beschaffungsvariante. Die berechnete Effizienzrendite beträgt 20,8 Prozent. Ohne die kalkulatorischen Risikoanteile von 3,3 Mio. Euro liegt die Effizienzrendite im Barwert bei 14,1 Prozent.

Der hohe Wirtschaftlichkeitsvorteil der ÖPP-Variante basiert im Wesentlichen darauf, dass die Stadt von den Investitionsausgaben für den Neubau der Multifunktionshalle von 24,5 Mio. Euro lediglich 17,85 Mio. Euro refinanziert und die verbleibenden Kosten vom Investor getragen werden. Möglich war dies, da der Investor auf dem angrenzenden eigenen Grundstück und auf eigene Rechnung ein Hotel sowie ein weiteres Nebengebäude errichten konnte und sich dadurch Synergieeffekte ergeben sollten.

3 Bewertung

Entgegen dem Beschluss der Landesregierung wurde auch ein unwirtschaftliches ÖPP-Projekt gefördert. Die Kommunalaufsicht prüft bei ÖPP-Projekten nur einzelne Aspekte, wie beispielsweise die damit verbundenen kreditähnlichen Rechtsgeschäfte. Aufgrund des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist die Kommune vorrangig für ihr eigenes wirtschaftliches Verhalten verantwortlich. Die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Projekte wird deshalb von der Kommunalaufsicht nicht umfassend geprüft. Die Bewilligungsstellen sind nach der Richtlinie zur Prüfung der Wirtschaftlichkeitsnachweise

nicht verpflichtet. Letztlich prüft die Kommune selbst die Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung der Förderfähigkeit der Maßnahme.

Mit Mängeln behaftete Wirtschaftlichkeitsberechnungen können die ÖPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher erscheinen lassen. Wirtschaftlichkeitsnachweise sind jedoch für sachgerechte Entscheidungen ungeeignet, wenn

- die Kosten für die konventionelle Beschaffungsvariante überhöht angesetzt,
- die kalkulierten Risikoanteile in der Darstellung des Gesamtergebnisses nicht ausgewiesen,
- die kalkulierten Risikoanteile in voller Höhe während der gesamten Projektlaufzeit der konventionellen Beschaffung zugerechnet,
- die Risikokosten und ihre angenommene Eintrittswahrscheinlichkeit den Entscheidungsträgern nicht offen gelegt,
- die Transaktionskosten sowie die Projektcontrollingkosten der Kommune zulasten der ÖPP-Variante nicht berücksichtigt und
- die Kosten für unüberschaubare Zeiträume kalkuliert werden.

Der Neubau der Gewerblichen Schule in Pforzheim wäre bei der konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher gewesen. Die Fördervoraussetzung war nicht erfüllt.

Der Neubau der Multifunktionshalle in Ludwigsburg als ÖPP-Projekt war im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung wirtschaftlicher. Die Fördervoraussetzung war erfüllt.

4 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt sicherzustellen, dass

- unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert und
- Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren inhaltliche Prüfung festgelegt werden.

Eine entsprechende Regelung sollte für alle vom Land geförderten ÖPP-Projekte gelten.

5 Stellungnahmen der Ministerien

Das Innenministerium verweist zu den kommunalaufsichtsrechtlichen Aspekten auf die Kabinettsvorlage des Staatsministeriums vom 12.09.2005 und den Ministerratsbeschluss vom 20.09.2005. Danach müsse u. a. die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Vorhabens im Vergleich zur konventionellen Lösung nachgewiesen werden. Ein solcher Wirtschaftlichkeitsvergleich sei bei Bedarf im Auftrag der Kommune von externen Beratungsunternehmen durchzuführen. Davon ausgehend sei nicht zu beanstanden, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde sich für die Wirtschaftlichkeitsprüfung auf die von den Kommunen vorgelegten externen Gutachten stütze.

Das Kultusministerium vertritt die Auffassung, die Fördervoraussetzungen nach den Schulbauförderungsrichtlinien hätten für die Gewerbliche Schule in Pforzheim vorgelegen, der Landeszuschuss sei zu Recht bewilligt worden. Im Blick auf die in den Schulbauförderungsrichtlinien getroffene Formulierung sei der Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht durch die Bewilligungsstelle für den Schulbauzuschuss (erneut) zu prüfen.

Die Ministerien verweisen auf den Ministerratsbeschluss vom 20.09.2005, der nach wie vor gelte. Allerdings sollen jetzt nach der Koalitionsvereinbarung ÖPP-Projekte deutlich zurückgenommen werden. Die bisherige Beschlusslage müsse daher zunächst mit den Aussagen in der Koalitionsvereinbarung und den Empfehlungen in Übereinstimmung gebracht werden. Anschließend sei vom jeweiligen Fachressort zu entscheiden, ob die Förderrichtlinien anzupassen seien.

6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Neubau der Gewerblichen Schule in Pforzheim bei der konventionellen Beschaffungsvariante wirtschaftlicher gewesen wäre und die Fördervoraussetzung nicht erfüllt war.

Das Land sollte an seinem Grundsatz festhalten, nur wirtschaftliche ÖPP-Projekte zu fördern.