

## **Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe erkennen öffentlich-private-Partnerschaften (ÖPP/PPP) als wertneutrale Beschaffungsvariante an!**

Der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben im September 2011 einen gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten veröffentlicht. In diesem Bericht bringen die Rechnungshöfe ihre Auffassung zum Ausdruck, dass ÖPP „eine wertneutrale Beschaffungsvariante zu konventionellen Bau- und Finanzierungsmodellen darstellt“. Der *BPPP | Netzwerk Infrastrukturmanagement* begrüßt diese Feststellung ausdrücklich, da sie einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über Sinn und Unsinn kooperativer Beschaffungsvarianten bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben darstellt. Soweit ausgesprochene Gegner von ÖPP diesen Bericht für sich in Anspruch nehmen, verkennen sie, dass die Rechnungshöfe sich ausdrücklich *nicht* gegen die Umsetzung von ÖPP stellen, sondern allgemeine und konkrete Anforderungen an deren Umsetzung formulieren, die zudem in vielen Teilen auch vom *BPPP | Netzwerk Infrastrukturmanagement* unterstützt werden. Der *BPPP* hat sich immer dafür eingesetzt, die Eignung von Projekten für ÖPP qualifiziert und unabhängig von dogmatischen Vorbehalten zu prüfen.

Die Arbeitskreise Immobilien und Infrastruktur des *BPPP | Netzwerk Infrastrukturmanagement* haben sich auf einer gemeinsamen Sitzung am 15.02.2012 intensiv mit den Inhalten und Aussagen des Berichts auseinandergesetzt. Auf dem Treffen wurde deutlich, dass ÖPP als Variante der Beschaffung öffentlicher Infrastruktur konzeptionell mittlerweile sehr starke Strukturen ausgeprägt hat, die in zahlreichen praxiserprobten Leitfäden ihren Niederschlag gefunden haben. Die vom Rechnungshof gerügten Defizite betreffen zum weit überwiegenden Teil die praktische Umsetzung der Beschaffung. Es wurde deutlich, dass es in Zukunft darum gehen muss, die richtigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung zu schaffen, wozu insbesondere die Stärkung des Know-hows bei allen Beteiligten vor Ort gehört. Die Diskussion, die auf hohem fachlichen Niveau erfolgte, bestätigte die Einordnung von ÖPP als **wertneutrale Beschaffungsvariante**, die immer dann gewählt werden sollte, wenn sie wirtschaftliche Vorteile bietet. In der öffentlichen Diskussion wird dabei aber allzu oft vernachlässigt, dass die Zusammenarbeit mit dem privaten Partner auch andere

Vorteile, z.B. qualitative Verbesserungen oder schnellere Verfügbarkeit der Einrichtung, mit sich bringen, die in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden sollten.

Der Großteil der von den Rechnungshöfen ausgesprochenen Empfehlungen wurde im Rahmen der Diskussion unterstützt. Eine Reihe von Anmerkungen und Kritikpunkten der Rechnungshöfe trägt jedoch nicht der Entwicklung in der Praxis Rechnung. Einzelne, durchaus berechtigte Kritikpunkte sind dem Pilotcharakter zahlreicher Projekte in der Frühphase von ÖPP in Deutschland geschuldet oder betreffen im Kern generelle Strukturdefizite der Beschaffung durch die öffentliche Hand, die daher nicht der Beschaffungsvariante ÖPP angelastet werden können.

Der *BPPP* | *Netzwerk Infrastrukturmanagement* unterstützt die generelle Forderung der Rechnungshöfe nach **Transparenz** der finanziellen Belastung durch Infrastrukturprojekte. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Vertragsvereinbarungen bei ÖPP-Projekten machen die Projektkosten transparent, und zwar sowohl die Investitions- als auch die Betriebs- und Unterhaltungskosten einschließlich der damit verbundenen Risiken über den Lebenszyklus des Bauwerks. Die Forderung nach Ausweisung der Verpflichtungen aus ÖPP-Verträgen in den Haushalten ist richtig. ÖPP darf nicht dem Zweck dienen, den Verschuldungsgrad öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu verschleiern. Die Forderungen nach Transparenz dürfen dabei aber nicht den Blick verstellen vor dem Umstand, dass die tatsächlichen Projektkosten über den Lebenszyklus im Rahmen der kameralistischen Haushaltsführung unzureichend abgebildet werden und eine wertneutrale Prüfung der Beschaffungsalternativen nur möglich ist, wenn diese konsequent in die Betrachtung einbezogen werden. Denn auch konventionell beschaffte Bauwerke binden zukünftig Haushaltsmittel für deren Unterhaltung und Betrieb oder führen zu einem Wertabfluss durch Substanzverlust.

ÖPP-Projekte dürfen nicht diskriminiert werden. Im Interesse einer **wertneutralen Optimierung der Beschaffung** durch die öffentliche Hand sollten Erfahrungswerte nicht für ÖPP-Projekte isoliert betrachtet werden, sondern vergleichbaren Bauprojekten, die in konventioneller Weise beschafft wurden, gegenüber gestellt werden. Wie bei ÖPP-Projekten wäre im Rahmen eines wertneutralen Ansatzes zu erwarten, dass positive und negative Erfahrungen unabhängig von der Beschaffungsvariante im Hinblick auf den Lebenszyklus der Bauwerke gegenübergestellt werden.

Ein qualifizierter **Wirtschaftlichkeitsvergleich** ist bei jedem Projekt, also sowohl bei ÖPP als auch bei konventioneller Realisierung, ab einer bestimmten Größenordnung geboten, um Lebenszykluskosten und Risiken offenzulegen und die optimale Beschaffungsvariante zu bestimmen. Der *BPPP* | *Netzwerk Infrastrukturmanagement* hat dies von jeher gefordert und qualifizierte Empfehlungen zur Verbesserung von

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vor allem von deren Informationsgrundlagen vorgelegt.<sup>1</sup> Wenn im Rahmen des Berichts Mängel bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angemerkt werden, können diese nicht verallgemeinert werden. Eine Reihe der von den Rechnungshöfen erhobenen Forderungen sind bereits in den von Bund und Ländern entwickelten Leitfäden umgesetzt und haben sich zum Marktstandard entwickelt.

Zurecht fordern diese **Leitfäden** die Vergleichbarkeit der Beschaffungsalternativen. Hierfür sollen dem Vergleich gleiche Rahmenbedingungen und Qualitätsniveaus<sup>2</sup> zugrunde gelegt werden. Dies darf allerdings nicht dergestalt interpretiert werden, dass in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Kosteneinsparungen, die durch intelligente Leistungsgestaltung in den ÖPP-Angeboten oder durch Verhandlungserfolge erzielt werden, der Kalkulation der konventionelle Beschaffung zugrunde gelegt werden. Wie die Leitfäden zurecht vorgeben, muss die objektive Beschaffungsrealität des jeweiligen Projektträgers berücksichtigt werden.<sup>3</sup> Jede andere Sichtweise führt zu einer hypothetischen Betrachtung, die nicht die Wirklichkeit bei tatsächlicher konventioneller Realisierung widerspiegelt und Wirtschaftlichkeitsvorteile verschenkt.

Auch die kritischen Anmerkungen der Rechnungshöfe zur **Vertragsgestaltung und Finanzierung** können nur äußerst eingeschränkt verallgemeinert werden. Dies gilt beispielsweise für die Aussage, ein öffentlicher Auftraggeber sei verpflichtet, die Kosten für nach einem Einredeverzicht forfaitierte Betriebsleistungen zu übernehmen. Der Einredeverzicht im Zusammenhang mit Forfaitierungsmodellen erstreckt sich heute grundsätzlich nur auf die Finanzierungskosten (Zins und Tilgung) und nicht auf das Betreiberentgelt für die laufende Unterhaltung, das auch nach Erklärung des Einredeverzichts zurückbehalten oder gekürzt werden kann. Die Rückverlagerung von Risiken erfolgt dabei auch erst nach Fertigstellung und Abnahme des Baus, was keine Schlechterstellung gegenüber konventioneller Bauweise darstellt. Im Gegenteil erfolgt bei konventionellen Projekten in der Regel eine Auszahlung nach Baufortschritt, bei der die Risiken der öffentlichen Auftraggeber größer sind.

---

<sup>1</sup> Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien im BPPP e.V. (2007): Optimierung von Wirtschaftlichkeitsleistungen im immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier. In: Andreas Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 9.

<sup>2</sup> Vgl. Finanzministerkonferenz, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006, S. 23, und 36 f.

<sup>3</sup> Vgl. Finanzministerkonferenz, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006, S. 25.

Zu Recht stellen die Rechnungshöfe positiv heraus, dass ein Wesenselement von ÖPP die **Risikoverlagerung** auf den privaten Partner ist, die eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt. Gleichzeitig wird der in den Projekten ausgewiesene Risikotransfer angezweifelt. Die Beanstandungen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu konkreten Projekten konnten in der Diskussion nicht aufgearbeitet oder verifiziert werden. Dies müsste projektbezogen unter Einbeziehung der Projektbeteiligten erfolgen. Eine Ausblendung der Risikokosten würde jedoch das Bild grob verfälschen, da gerade die von der öffentlichen Hand bei konventioneller Realisierung getragenen Risiken ein wesentlicher Kostentreiber sind. Ein wesentliches Kernprinzip von ÖPP zur Steigerung der Effizienz bei der Beschaffung von Infrastruktur ist gerade der umfangreiche Risikotransfer. Wie zahlreiche Negativbeispiele aus der konventionellen Beschaffungspraxis zeigen, ist ein effizientes Risikomanagement bei Infrastrukturprojekten von ganz erheblicher Bedeutung für die Optimierung der Beschaffung. Dies belegen auch die Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe. Die Forderung der Rechnungshöfe nach einer belastbaren Datenbasis für die Risikobewertung unterstützen wir vorbehaltlos und würden es begrüßen, wenn die vorhandenen Informationen aus deren Prüfungspraxis entsprechend aufbereitet würden. Auch der Variantenvergleich im Rahmen von A-B-C-Ausschreibungen, die in dem Bericht positiv erwähnt werden, kann bei seriöser Handhabung nicht ohne Einbeziehung der Risikokosten auskommen.

Widersprüchlich ist die Kritik der Rechnungshöfe, soweit einerseits argumentiert wird, dass die auf die privaten übertragenen Risiken zu hoch bewertet seien, andererseits aber an zahlreichen Stellen im Bericht mit Nachdruck darauf hingewiesen wird, dass die Informationslage zu konventionellen Realisierungen zu dünn sei, als dass belastbare Aussagen zum Wirtschaftlichkeitsvorteil zu treffen wären. Fraglich ist deshalb, wie angesichts fehlender Informationen die Rechnungshöfe folgern können, dass der Risikotransfer zu hoch sei. Jede Pauschalkritik, dass der Wirtschaftlichkeitsvorteil zu hohen Ansätzen für den Risikotransfer beruhe, ist deshalb fehlgeleitet. Die Projektrealität zeigt den überragenden Einfluss, den ein effizienter und nachhaltiger Risikotransfer auf den Projekterfolg haben kann.

Der *BPPP | Netzwerk Infrastrukturmanagement* steht gerne zur Verfügung, offen und frei von dogmatischen Vorbehalten und populistischen Interessen daran mitzuwirken

- die Strukturen im Interesse eines transparenten und auf Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Beschaffungswettbewerbs zu verbessern und
- alternative Beschaffungswege gegenüber konventionellen Ausschreibungen, die nach allseitiger Erfahrung zu großen Bauzeitverzögerungen, exorbitanten Bau-

kostenerhöhungen und der Ausklammerung der Betriebsphase vom Wettbewerb führt, in der Beschaffungsrealität zu etablieren.

Konkrete Wirtschaftlichkeitsvergleiche sind sinnvoll, erreichen aber vielfach ihre Grenzen, da Vergleichsparameter fehlen und daher für beide Vergleichsvarianten Annahmen getroffen werden müssen. ÖPP ist ein alternatives Beschaffungsverfahren, das nicht nur den Bau (Investition), sondern auch Betrieb und Unterhaltung, die bei einem Bauwerk den größeren Teil der Lebenszykluskosten ausmachen sowie die zugehörigen Risiken, mit in den Wettbewerb stellt. Ziel muss es sein, aus dem Bericht der Rechnungshöfe die richtigen Lehren zu ziehen und bei der Beschaffung im Interesse einer besseren Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur die richtigen Anreize zu setzen. Die bisherige Beschaffungsrealität leistet dies nicht.