

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009  
– Drucksache 14/4043**

### **Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009 – Drucksache 14/4043 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. darauf hinzuwirken,

- a) ÖPP-Projekte in den jeweils geeigneten Fällen weiterhin sowohl in Form der einfacheren Modelle der ersten Generation wie auch als Maßnahmen der zweiten Generation zu realisieren;
- b) in den Wirtschaftlichkeitsanalysen sowohl Barwert-, als auch Zeitwert-Summen jeweils mit und ohne Risikokosten auszuweisen und der Entscheidung zugrunde zu legen;
- c) laufende und künftige ÖPP-Projekte in einer Übersicht im Vorheft zum Staatshaushaltsplan unter Angabe der Laufzeiten und der Summe der jährlichen ÖPP-Entgelte darzustellen.

2. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2009 zu berichten.

25. 06. 2009

Der Berichterstatter:

Manfred Groh

Der Vorsitzende:

Ingo Rust

## Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Mitteilung Drucksache 14/4043 in seiner 47. Sitzung am 25. Juni 2009.

Als Anlagen 1 und 2 sind eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP/DVP für eine Beschlussempfehlung an das Plenum beigefügt.

Der Berichterstatter trug vor, der Rechnungshof sei in seiner umfangreichen Prüfung bei Hochbaumaßnahmen des Landes zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die ÖPP-Variante nicht von vornherein immer wirtschaftlich günstiger darstelle als die Eigenbaulösung. Die gleiche Aussage könne seines Erachtens (Redner) aber auch umgekehrt getroffen werden.

Der Rechnungshof halte es für zwingend erforderlich, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die Eigenbesorgung oder eine ÖPP-Maßnahme die wirtschaftlich günstigere Alternative sei. Insbesondere ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation erforderten in diesem Zusammenhang wegen ihres großen Leistungsbilds umfassende Untersuchungen. Auch müssten der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vergleichbare Parameter zugrunde gelegt werden. Hierbei spielten z. B. Aspekte wie Finanzierung, Bauunterhaltung und Betrieb eine Rolle.

Nach Meinung des Rechnungshofs lasse sich ein sachgerechter Wirtschaftlichkeitsvergleich nur dann vornehmen, wenn auch der Marktpreis für die Eigenbaulösung bekannt sei. Dazu bedürfe es einer Doppelausschreibung. Bisher würden die Kosten von Eigenbaumaßnahmen auf der Grundlage langjähriger Erfahrungswerte etatisiert. Die Doppelausschreibung wiederum setze eine Doppeletatisierung von ÖPP-Variante und Eigenbaulösung voraus, um auch letztere für den Fall, dass sie sich als die wirtschaftlichere Alternative erweise, tatsächlich realisieren zu können. Würde sie hingegen nicht verwirklicht, wären Mittel, die für andere Maßnahmen hätten verwendet werden können, unnötigerweise blockiert worden.

Sowohl die ÖPP-Variante als auch die Eigenbesorgung seien im Haushalt einfach darstellbar. Erstere werde bei Kapitel 1209 – Staatsvermögen – und letztere bei Kapitel 1208 – Staatlicher Hochbau – veranschlagt. Das Problem und der Kern der heutigen Debatte bestünden nun darin, dass eine Doppeletatisierung nur möglich wäre, indem das Finanzvolumen des Bauhaushalts insgesamt erhöht würde. Dies wiederum ließe sich lediglich über eine deutliche Anhebung der vorgegebenen Schuldenobergrenze erreichen. Deshalb rate das Finanzministerium dazu, den Vorschlag des Rechnungshofs auf Doppelveranschlagung derzeit nicht weiterzuverfolgen und ÖPP-Maßnahmen in Zukunft nur dann im Haushalt zu etatisieren, wenn sie sich gegenüber der Eigenbesorgung nach den Erfahrungen des Finanzministeriums als die wahrscheinlich

bessere Alternative darstellten. Insofern liege der einzige Weg darin, ÖPP-Maßnahmen im Haushalt separat zu veranschlagen.

Abschließend verlas der Berichterstatter den als Anlage 2 beigefügten Antrag der Regierungsfractionen für eine Beschlussempfehlung an das Plenum.

Eine Abgeordnete der SPD bemerkte, die Ausführungen des Berichterstatters hätten sich zu sehr auf der formalen Ebene bewegt. Auch in der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs gehe es um haushaltsrechtliche Aspekte. Diese seien angesichts der bundesweiten Diskussion über Schuldenbremse und Neuverschuldung selbstverständlich berechtigt. Aber der Rechnungshof stelle in seiner Untersuchung darüber hinaus eine betriebswirtschaftliche Betrachtung an und frage, welche Art der Finanzierung für das Land zumindest in der Perspektive von 20 Jahren die wirtschaftlichste sei. Für sie bilde die vom Rechnungshof vorgelegte Betrachtung die Grundlage der Entscheidung.

Nach 20 Jahren stünden die betreffenden Gebäude allerdings noch und würden vom Land weiter genutzt. Daher interessiere sie, wie hoch die Kosten nach 20 Jahren seien, wer für sie aufkomme, wie lange die Lebensdauer solcher Einrichtungen angesetzt werde und ab wann der Sanierungsaufwand in die Kostenberechnungen eingehe. Derartige Betrachtungen ließen sich letztlich nicht auf den Euro genau anstellen, sollten aber vom Finanzausschuss in seine Überlegungen einbezogen werden.

Der Rechnungshof bewerte ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation äußerst kritisch, da sich die Risiken in Bezug auf die Betriebskosten nur sehr schwer abschätzen ließen. Bundesweit werde die Realisierung solcher Modelle inzwischen viel zurückhaltender betrieben als in der Vergangenheit.

Vor diesem Hintergrund schließe sich ihre Fraktion den Empfehlungen des Rechnungshofs an. Sie halte es für richtig, gemäß diesen Anregungen bei ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation die gebotene Zurückhaltung zu üben und allenfalls ÖPP-Projekte der ersten Generation zu realisieren.

Die Abgeordnete wies noch mit der Einschränkung, dass sich die folgende Aussage nicht im Verhältnis 1 : 1 übertragen lasse, darauf hin, sie habe gestern der Verabschiedung eines Bürgermeisters beigewohnt, bei der vonseiten der Stadt deutlich erklärt worden sei, die Kommune sei deshalb auf lange Sicht schuldenfrei, weil sie ihre Tochterunternehmen nicht privatisiert habe.

Eine Abgeordnete der FDP/DVP betonte, ihre Fraktion schließe sich nicht in allen Fällen den betriebswirtschaftlichen Folgerungen an, die der Rechnungshof in seiner Untersuchung ziehe, da er zum Teil „Äpfel mit Birnen“ verglichen habe. Auch sei die FDP/DVP gegen eine Doppeletatisierung. Diese würde zu einer Verzerrung und vielleicht zu verzerrenden Entscheidungen führen. Sie bitte das Finanzministerium noch um Auskunft, ob es dann, wenn für den Haushalt die Doppik eingeführt wäre, nach wie vor die verschiedenen Etattöpfe gäbe.

Nach 20 Jahren stehe auch ein vom Land selbst errichtetes Gebäude noch und bringe Folgekosten mit sich. Diese seien bei beiden Beschaffungsvarianten zu berücksichtigen. Deshalb müsse es durchaus möglich sein, auch ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation weiterhin zu realisieren. Dies gehe auch aus dem Antrag der Regierungsfractionen hervor (Anlage 2). Gegenwärtig lasse sich wohl nur die Hilfskonstruktion weiterverfolgen, wie sie der Beschlussvorschlag von CDU und FDP/DVP vorsehe.

Der Präsident des Rechnungshofs brachte zum Ausdruck, mit dem Zugrundelegen von Baufaktoren und Erfahrungswerten z. B. könne vieles berechnet

werden. Wären allerdings exakte Berechnungsmodelle vorhanden, brauchten auch in anderen Fällen keine Ausschreibungen durchgeführt zu werden. Die Frage, ob die Eigenbaulösung oder die ÖPP-Variante die wirtschaftlich günstigere Realisierungsform sei, lasse sich nur über eine Ausschreibung am Markt entscheiden. Dies wiederum setze die alternative Veranschlagung von Eigenbau- und ÖPP-Variante im Haushaltsplan voraus.

Der Rechnungshof wäre damit einverstanden, wenn dazu gegebenenfalls bei der Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg (Baufinanz) der Schuldendeckel angehoben würde. So stellten die ÖPP-Raten, die im Haushalt über 20, 30 Jahre als konsumtive Mittel etatisiert seien, bei wirtschaftlicher Betrachtung nichts anderes als Kredite dar. Insofern bestehe wirtschaftlich kein Unterschied zu Krediten, die zur Realisierung einer Eigenbaumaßnahme aufgenommen würden. Daher wäre es besser, unter Umständen eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit zu eröffnen. Sie müsse nicht in Anspruch genommen werden, wenn sich die Eigenbesorgung nicht als die wirtschaftlichere Lösung erweise. Dieser Weg führte dazu, dass sich das Land nicht für ÖPP-Maßnahmen entscheiden würde, die es sich als Eigenbaulösung nicht leisten könnte.

Gegenüber ÖPP-Projekten der zweiten Generation sei der Rechnungshof skeptisch. Bei entsprechenden Maßnahmen binde sich das Land bezüglich des Betriebs auf 20, 25 Jahre. Über diese Zeit ließen sich Vertragsstörungen und unterschiedliche Entwicklungen kaum absehen. In die Bewertung und die Preise gingen Risiken ein, die abgeschätzt werden müssten, ohne dass sie sich möglicherweise realisierten. Auch stellten sich z. B. Fragen nach der Mehrwertsteuer im Vergleich zur Eigenbaulösung. Daher schlage der Rechnungshof vor, in geeigneten Fällen, wenn die Wirtschaftlichkeit gegeben sei, Bauvorhaben als ÖPP-Maßnahmen der ersten Generation umzusetzen.

Ein Abgeordneter der SPD führte aus, die Beratende Äußerung sei sehr wichtig und „sauber“ abgefasst. Insofern könne die Abgeordnete der FDP/DVP nicht einfach erklären, sie teile nicht alle Folgerungen des Rechnungshofs, da er ihres Erachtens zum Teil „Äpfel mit Birnen“ verglichen habe. Vielmehr müsse sie verdeutlichen, wo sie methodische Mängel sehe.

Durch die Beratende Äußerung ziehe sich wie ein roter Faden, dass es der Rechnungshof für unbedingt erforderlich halte, bei einem Bauvorhaben Angebote für alle Varianten auf der Grundlage einer ABC- bzw. einer AC-Ausschreibung zu ermitteln. Würden hingegen Kostenschätzungen vorgenommen, könnten diese, wie bei den vom Rechnungshof untersuchten Projekten, erheblich von den tatsächlichen Preisen abweichen.

Die Regierungsfraktionen hätten nun in ihrem Antrag (Anlage 2) genau diejenige Empfehlung des Rechnungshofs (Anlage 1, II. 1. a) nicht aufgenommen, die auf die Beseitigung dieser durchgängig aufgedeckten Schwachstelle abziele. Damit gingen in Wirtschaftlichkeitsvergleiche weiterhin falsche bzw. manipulationsanfällige Annahmen ein. Er halte es für gefährlich und aus finanzpolitischer Sicht für nicht gut, wenn der Finanzausschuss ein solches Vorgehen unterstützte.

Ferner ziehe sich wie ein roter Faden durch die Beratende Äußerung, dass in Bezug auf ÖPP-Projekte der zweiten Generation Vorsicht walten sollte. Der Rechnungshof empfehle, von diesen Modellen eher Abstand zu nehmen, während gemäß dem Antrag von CDU und FDP/DVP sowohl ÖPP-Maßnahmen der ersten als auch der zweiten Generation realisiert werden sollten. Die Koalitionsfraktionen problematisierten nicht, welche Gefahren mit ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation verbunden seien. Wer lese, was die vorliegende Drucksache an Risiken und Kostentreibern bei ÖPP-Modellen der

zweiten Generation aufführe, könne nicht sozusagen dem gleichgewichtigen Verfolgen beider Formen das Wort reden. Vielmehr müsse eher auf das zurückgegriffen werden, was sich bewährt habe.

Die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung habe bisher zwei ÖPP-Projekte der zweiten Generation realisiert. Der in dem einen Fall ausgewiesene Wirtschaftlichkeitsvorteil gehe offensichtlich nur auf die Änderung des Planungsrechts zurück, durch die der Investor eine frei werdende Fläche für eigene Zwecke habe nutzen können. Dazu wäre die staatliche Verwaltung aber auch in der Lage gewesen.

CDU und FDP/DVP hätten mit ihrem Antrag nach langem Ringen einen merkwürdigen, nicht sachgerechten politischen Kompromiss vorgelegt. Dieser beinhalte das finanz- und haushaltspolitische Risiko, dass sich das Land auf der Grundlage schlechter Berechnungen und falscher Annahmen in die Hände von privaten Investoren begeben und ÖPP-Projekte der zweiten Generation realisiere.

Für die alternative Veranschlagung von Bauvorhaben im Haushalt, die im Gesamtkontext etwas Wichtiges darstelle, habe der Rechnungshof einen Vorschlag unterbreitet. Dieser sei auch so gestaltet, dass sich seine Realisierung nicht unbedingt auf die Schuldenobergrenze auswirke. Außerdem habe der Präsident des Rechnungshofs zuvor zutreffend darauf hingewiesen, dass ÖPP-Entgelte nichts anderes als Schuldzinszahlungen darstellten. Insofern überzeuge ihn nicht, dass die Koalition so stark auf die Schuldenobergrenze abhebe. Er plädiere auch aus fachlicher Sicht dringend dafür, die ursprüngliche Empfehlung des Rechnungshofs nicht in der Form beiseitezuschieben, wie es durch den Antrag von CDU und FDP/DVP erfolge.

Bei Eigenbaumaßnahmen seien löblicherweise auch Ausgaben für Kunst am Bau zu berücksichtigen. Ihn interessiere, ob auch bei Investorenmodellen immer Kosten für Kunst am Bau einkalkuliert würden. Wenn dies nicht der Fall wäre, würde die Eigenbaulösung einen gewissen Wirtschaftlichkeitsnachteil gegenüber der ÖPP-Variante aufweisen.

Der Berichterstatter erwähnte, Regierungsfractionen und Finanzministerium stimmten mit dem Rechnungshof voll überein. Der einzige Punkt, für den dies nicht gelte, sei die vom Rechnungshof vorgeschlagene Doppelveranschlagung.

Der Abgeordnete der SPD warf ein, der Beschlussvorschlag von CDU und FDP/DVP sehe im Gegensatz zu dem des Rechnungshofs auch die Realisierung von ÖPP-Projekten der zweiten Generation vor. Dies sei ein wesentlicher Punkt.

Der Berichterstatter erwiderte, der Rechnungshof rate nur zur Vorsicht, was ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation angehe, äußere sich aber nicht dahin gehend, dass sie überhaupt nicht umgesetzt werden sollten.

Er fuhr fort, der Rechnungshof lege Wert darauf, dass durch eine seriöse Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die auf dem Markt bestehenden Alternativen geprüft würden. Dazu gehörten ÖPP-Maßnahmen der ersten genauso wie solche der zweiten Generation. Gleichwohl wiesen letztere über die Laufzeit hinweg mehr Risiken auf.

Wenn eine Entscheidung, die zu einem bestimmten Bezugszeitpunkt für eine Maßnahme getroffen werde, richtig sei, dann bleibe sie dies auch und könne später nicht unter Verweis auf etwaige künftige Gesetzesänderungen und Mehrwertsteuererhöhungen infrage gestellt werden. Gesetzesänderungen lie-

ßen sich von niemandem absehen und könnten im Übrigen sowohl die Eigenbesorgung als auch den Fremdbau betreffen.

Vielleicht benötige das Land ein Gebäude nicht 20, sondern nur 15 Jahre lang. Für diesen Fall müsse es nach 15 Jahren aus dem Vertrag freikommen. Brauche das Land ein Gebäude hingegen länger als 20 Jahre, müsse es wissen, wann sich der Wirtschaftlichkeitsvorteil umkehre. Für einen solchen Fall wiederum ließe sich immer noch darüber sprechen, ob das Land die Wirtschaftlichkeitsvorteile dennoch aufbrauchen dürfe. Seines Erachtens bestünden im Rahmen der Vertragsverhandlungen genügend Gestaltungsspielräume, um sicherzustellen, dass das Land die errechneten Wirtschaftlichkeitsvorteile auch bei ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation realisieren könne.

Mit der Veranschlagung einer Eigenbauvariante im Bauhaushalt – Kapitel 1208 – bewege man sich im Bereich der Kreditfinanzierung. Dies sei bei einer ÖPP-Maßnahme, die in Kapitel 1209 etatisiert werde, gerade nicht der Fall, da es sich um normale Mittel für Miet- oder Pachtzinsen handle. Insofern bestehe ein großer Unterschied zwischen den beiden Wegen. Es handle sich um eine finanzpolitische Frage, ob die Schuldenobergrenze erhöht werden solle. Die Regierungsfractionen seien gegen einen solchen Schritt.

Ein Abgeordneter der Grünen führte an, ihm leuchte der vom Berichterstatter verlesene Antrag ein. Doch frage er, warum darin das Thema Ausschreibung, das der Rechnungshof in seinem Beschlussvorschlag aufführe (Anlage 1, II. 1. a), umgangen werde. Dieses Thema gehöre an sich dazu und könne mit aufgenommen werden.

Der Berichterstatter entgegnete, das Umsetzen des angesprochenen Punktes wäre mit einer Anhebung der Schuldenobergrenze verbunden.

Die Abgeordnete der FDP/DVP stimmte den Ausführungen des Abgeordneten der SPD zum Thema „Kunst am Bau“ zu und fügte an, dieses Thema könne in den Vertrag mit dem Investor eingehen. Überhaupt hänge vieles, worüber der Ausschuss jetzt berate, von der Vertragsgestaltung ab. Im Übrigen stehe außer Frage, dass bei den Berechnungen ein sensibles Vorgehen notwendig sei.

Ihre Fraktion unterstütze den vom Berichterstatter vorgetragenen Beschlussvorschlag. Die Veranschlagung von ÖPP-Maßnahmen im Haushalt führe nicht zu einer Anhebung der Schuldenobergrenze, sondern stelle eine Verpflichtung für künftige Jahre dar. Beim System der Doppik wären jährliche Abschreibungen ausgewiesen. Diese entsprächen, wenn vergleichbar gerechnet werde, den Leasingraten.

Sie sehe es durchaus als erforderlich an, dass das Land für seinen Haushalt auf Sicht zur Doppik übergehe. Dieses System würde für die gleiche Transparenz sorgen, wie sie schon bei ÖPP-Projekten vorliege, weil Klarheit darüber bestehe, mit welchen Kosten künftig zu rechnen sei.

Es habe sich vielfach erwiesen, dass die Bewirtschaftung von ÖPP-Maßnahmen durch die professionellen Kräfte, die für diese Aufgabe eingesetzt würden, preiswerter erfolge. Ihre Fraktion bemängle, dass der Rechnungshof genau diesen Vorteil in der Beratenden Äußerung nicht erwähne. Dieser Vorteil sollte nicht aus dem Blick geraten. Die anderen Punkte, die ihre Fraktion an der Beratenden Äußerung kritisiere, erläutere sie gern einmal in einem internen Gespräch. Hiermit sollte der Ausschuss nicht belastet werden.

Ein Vertreter des Rechnungshofs legte dar, die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung habe sowohl Projekte mit als auch solche ohne Kunst

am Bau ausgeschrieben. Entsprechend sei für die Eigenbesorgung dann entweder der gleiche Ansatz oder kein Ansatz für Kunst am Bau in die Berechnung aufgenommen worden.

Die Verwaltung habe ausschließlich Investorenprojekte abgeschlossen, bei denen die Gebäude nach Ende der Vertragslaufzeit voll dem Land gehörten. Dies sei in der Berechnung berücksichtigt worden. Gemäß der Gestaltung der neuesten Projekte sei der Eigentümer im Übrigen von Anfang an das Land.

Er habe aus dem Beitrag seiner Vorrednerin einen gewissen Vorwurf herausgehört, der Rechnungshof habe bei seiner Untersuchung einen methodischen Fehler begangen. Dies könne er nicht nachvollziehen. Der Rechnungshof habe in seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einen Vergleich mit realen Projekten angestellt. Der Betrachtung hätten die zum Zeitpunkt der Ausschreibung gültigen Konditionen zugrunde gelegen, die vom Finanzministerium genannt worden seien. Besser lasse sich ein Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht durchführen. Abgesehen davon basierten die Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Finanzministeriums auf denselben Daten, die dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt worden seien.

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von ÖPP-Projekten der zweiten Generation würden einem konkreten Angebot und vertraglich festgelegten Leistungen des Investors ausschließlich hoch spekulative Annahmen über den Aufwand des Landes bei Eigenbesorgung gegenübergestellt. Dieser lasse sich nicht voraussagen. Daher rate der Rechnungshof zu einem sehr kritischen Umgang mit ÖPP-Projekten der zweiten Generation.

Das Land trete z. B. im Energiebereich als sehr großer Marktteilnehmer auf und erhalte als Einkäufer über Sammelausschreibungen sehr günstige Konditionen für die gesamte Landesverwaltung. Solche Preise könne ein Investor bei einem Einzelprojekt nicht anbieten.

Letztlich bleibe bei den ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation nur der Reinigungsbereich übrig, der wiederum nicht vernachlässigt werden dürfe und auch sehr anfällig sei. Dieser Bereich unterliege dem privaten Partner, der sich seinerseits Firmen suche, die die Reinigung der Dienstgebäude übernehmen. Die Verwaltung schreibe Reinigungsdienstleistungen in der Regel in fünfjährigen Zyklen aus und gelange auf diese Weise immer zu Angeboten auf der Basis aktueller Marktpreise. Dem stehe ein Vertrag mit dem privaten Partner über eine Laufzeit von 20 Jahren gegenüber, aus dem das Land im Zweifel nicht herauskomme.

Der Abgeordnete der SPD unterstrich, auch im Reinigungsgewerbe bestehe keine große Flexibilität mehr, da in diesem Bereich Mindestlohnregelungen gälten. Falls der einzige nennenswerte Vorteil, der sich durch ÖPP-Projekte der zweiten Generation unter Umständen ergebe, dadurch erzielt werde, dass Dritte Mindestlohnregelungen unterliefen, wünsche er bei der Diskussion „viel Spaß“.

Wenn die Abgeordnete der FDP/DVP nur auf ihren Glauben verweise, wonach ÖPP-Maßnahmen der zweiten Generation wirtschaftlich günstiger seien als Eigenbaulösungen, habe dies mit einer haushalts- und finanzpolitischen Auseinandersetzung nichts zu tun. Neben der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs lägen weitere Untersuchungen vor, die das Gegenteil besagten oder zumindest stark daran zweifeln ließen. Insofern müsse die Abgeordnete der FDP/DVP zu diesem Thema mehr vorlegen als nur ein „Glaubensbekenntnis“.

Lediglich für irgendeine seriöse Wirtschaftlichkeitsberechnung einzutreten reiche nicht aus. Vielmehr laute das zentrale Ergebnis der Untersuchung durch den Rechnungshof, dass für eine solche Wirtschaftlichkeitsberechnung eine ABC- bzw. AC-Ausschreibung benötigt werde. Genau die diesbezügliche Empfehlung des Rechnungshofs und damit den Weg, der die weitestgehende Sicherheit für eine seriöse Wirtschaftlichkeitsberechnung bieten würde, nähmen die Regierungsfractionen in ihren Beschlussvorschlag nicht auf. Dies passe nicht mit ihrer Aussage zusammen, sie seien für eine seriöse Wirtschaftlichkeitsberechnung.

Es bilde eine triviale finanzwirtschaftliche Erkenntnis, dass Ausgaben für ein angemietetes Gebäude gleichwertig mit Schuldzinsen seien, die bei einer Eigenbesorgung gezahlt werden müssten. Diese Einsicht übernähmen die Regierungsfractionen selbst, indem sie in ihrem Antrag begeherten:

*laufende und künftige ÖPP-Projekte in einer Übersicht im Vorheft zum Staatshaushaltsplan unter Angabe ... der Summe der jährlichen ÖPP-Entgelte darzustellen.*

Dies bedeute nichts anderes als das Anerkenntnis, dass ÖPP-Entgelte wie Schuldzinszahlungen wirkten, auch wenn sie nach dem jetzigen Haushaltsrecht nicht kreditfinanziert seien. Daher sei ihm unverständlich, warum sich die Koalition dagegen wende, konsequenterweise auch eine Doppeletatisierung vorzunehmen.

Die Aussagen der Regierungsfractionen passten nicht zusammen. Er habe den Verdacht, dass ihr Antrag nicht von der Sache, sondern interessengeleitet sei.

Die Abgeordnete der FDP/DVP merkte an, ihr Vorredner müsste ihr seinerseits einmal genauer darlegen, worin er das „Interesse“ sehe. Sie habe in ihrem ersten Wortbeitrag von unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Einschätzungen gesprochen. Genauso wie in der Politik könne es auch zu betriebswirtschaftlichen Fragen unterschiedliche Ansichten geben. Sie habe Betriebswirtschaft studiert und sei beruflich schon lange mit entsprechenden Fragen befasst. Insofern sollte der Abgeordnete der SPD ihr die Sachkenntnis in diesem Bereich nicht absprechen.

Der Vertreter des Rechnungshofs habe auf hoch spekulative Annahmen über den Aufwand des Landes bei Eigenbesorgung verwiesen. Sie frage, ob nicht sämtliche Planungen hoch spekulativ seien und sich hinsichtlich der Eigenbesorgung nachträglich nicht jedes Ergebnis herausstellen könne: dass sie also entweder billiger oder teurer gewesen wäre als die umgesetzte ÖPP-Variante. Sie meine, dass bei ordnungsgemäßem Vorgehen die Risiken bei beiden Realisierungsformen in etwa gleich hoch seien.

Ein Abgeordneter der Grünen erkundigte sich danach, ob auch die Koalition eine Ausschreibung wolle und ob die Kritik durch den Rechnungshof nur darauf abhebe, dass die Eigenbaulösung nicht als Referenz vorliege, wenn sie nicht mit ausgeschrieben werde.

Der Vertreter des Rechnungshofs zeigte auf, der Rechnungshof halte die alternative Ausschreibung für richtig. Über sie würden für das Gebäude die Marktpreise bei einer Generalunternehmerleistung und bei einer Generalunternehmerleistung einschließlich Finanzierung ermittelt. Das Land könne dann auf der Basis von am Markt angebotenen Preisen den Wirtschaftlichkeitsvergleich anstellen. Dies beinhalte nichts Spekulatives.



Vergaberechtlich sei eine Ausschreibung nur zulässig, wenn der preisgünstigste Anbieter im Wettbewerb letztlich auch den Bauauftrag erhalten könne. Dies wäre jedoch in dem Fall, dass die Eigenbesorgung die wirtschaftlichste Alternative darstellte, der Haushalt dafür aber keine Mittel vorsähe, nicht möglich. Die Ausschreibung müsste aufgehoben werden, was wiederum bedeuten würde, dass der preisgünstigste Bieter Ersatzansprüche in erheblicher Höhe gegen das Land geltend machen könnte. Vor diesem Hintergrund sei eine Doppelveranschlagung notwendig.

Die Abgeordnete der SPD hob hervor, der Rechnungshof habe ein eindeutiges Ergebnis seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse vorgelegt. Die Regierungsfractionen müssten erklären, auf welcher Berechnungsgrundlage sie zu anderen Ergebnissen kämen als der Rechnungshof. Nur dann lasse sich über die Unterschiede sprechen.

Der zuletzt zu Wort gekommene Abgeordnete der Grünen gab bekannt, er wolle einerseits, wie die Koalition, auch künftig die Realisierung von ÖPP-Projekten der zweiten Generation nicht ausschließen. Inwieweit eine Variante wirtschaftlich günstig sei, hänge ganz entscheidend z. B. vom Betreuungsbedarf nach Ende der Vertragslaufzeit ab. Andererseits folge er dem Rechnungshof in dem Anliegen auf Ausschreibung. Vor diesem Hintergrund sehe er bei den jetzt bestehenden Abstimmungsalternativen ein Problem.

Der Berichterstatter erklärte, Bauvorhaben sollten nach wie vor ausgeschrieben werden: entweder nach der VOB – dann wäre von vornherein die Entscheidung für eine Eigenbesorgung gefallen – oder als Investorenmaßnahme. Der Rechnungshof wiederum wolle eine Doppelausschreibung, was zwingend mit einer Doppeletatisierung verbunden wäre, und nähme dabei eine Erhöhung des Schuldendeckels in Kauf. Diese finanzpolitische Maßnahme lehne die Koalition ab. Darin bestehe der einzige Unterschied in den Haltungen von Rechnungshof und Regierungsfractionen.

Die Ministerialdirektorin im Finanzministerium teilte mit, ihr Haus sei lediglich in Bezug auf die Erhöhung der Schuldenobergrenze nicht mit dem Rechnungshof einer Meinung. Diese Grenze sollte auf keinen Fall angehoben werden.

Für die Realisierung einer ÖPP-Maßnahme bilde deren Wirtschaftlichkeit ein zentrales Kriterium. Das Finanzministerium prüfe zunächst, ob überhaupt ein Flächenbedarf vorliege. Wenn ja, werde weiter untersucht, ob Mieten kostengünstiger sei als Erweiterung oder Neubau. Falls diese Frage, die auch wesentlich von der prognostizierten Dauer des Flächenbedarfs abhängt, verneint werde, prüfe das Finanzministerium, ob Erweiterung sinnvoller sei als Neubau.

Erst dann, wenn sich nach diesen intensiven Prüfungen durch Experten mit langjähriger Erfahrung ein Neubau als die beste Lösung erweise, stelle sich für das Finanzministerium die Frage, ob das Vorhaben als Eigenbaumaßnahme oder als ÖPP-Variante verwirklicht werden solle. Hierbei würden nach bundesweit anerkannten Maßstäben Kostenberechnungen durchgeführt. Eine genaue Betrachtung der Beratenden Äußerung zeige, dass bei den realisierten ÖPP-Maßnahmen die Eigenbaulösung nur in wenigen Fällen geringfügig kostengünstiger gewesen wäre. In den meisten Fällen hingegen habe sich die ÖPP-Variante als wirtschaftlicher herausgestellt.

Aufgrund der derzeit schlechten Refinanzierungsmöglichkeiten für private Investoren sei die Eigenbesorgung gegenwärtig von vornherein die bessere Lösung. In diesen Fällen würden selbstverständlich keine ÖPP-Maßnahmen ausgeschrieben.

Beim System der Doppik müssten bei langfristigen Verpflichtungen auf jeden Fall Rückstellungen gebildet werden. Im Übrigen bestehe auch gegenüber der Baufinanz, die als Instrument des Bauhaushalts fest eingeführt sei, eine Verpflichtung über drei Jahre. Bezüglich ÖPP-Maßnahmen liege in der Regel eine Verpflichtung über 20 Jahre vor. Nach Ansicht ihres Hauses hätten sich die vorhandenen Instrumente bewährt.

Für das Finanzministerium sei entscheidend, dass mit einer ÖPP-Maßnahme, sofern sie die kostengünstigere Variante darstelle, ein dringender Baubedarf befriedigt werde. Viele Maßnahmen wären nicht durchführbar, wenn sie im Bauhaushalt etatisiert werden müssten. Dies sei auch unter politischen Gesichtspunkten zu bewerten. Letztlich nehme der Landtag die Abwägung vor. Wenn er es für wichtig halte, könne er nach wie vor dafür votieren, eine Maßnahme im Bauhaushalt und damit als Eigenbaulösung zu veranschlagen. Dies bedeute aber, dass eine Reihe von weiteren wichtigen Bauvorhaben nicht umgesetzt werden könnten.

Der Vorsitzende hielt auf Nachfrage fest, dass die SPD die Anregung des Rechnungshofs (Anlage 1) als Änderungsantrag zum Beschlussvorschlag des Berichterstatters (Anlage 2) einbringe.

Ein Abgeordneter der Grünen wies darauf hin, seine Fraktion stimme Abschnitt II Ziffer 1 Buchst. a der Anregung des Rechnungshofs, im Übrigen jedoch dem Antrag der Regierungsfractionen zu.

In getrennter Abstimmung verfiel zunächst Abschnitt II Ziffer 1 Buchst. a und dann der Rest des von der SPD eingebrachten Änderungsantrags (Anlage 1) mehrheitlich der Ablehnung.

Dem Beschlussvorschlag des Berichterstatters (Anlage 2) stimmte der Ausschuss mehrheitlich zu.

07. 07. 2009

Manfred Groh

**Anlage 1**

**Anregung des  
Rechnungshofs Baden-Württemberg**

**für eine Beschlussempfehlung  
des Finanzausschusses**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009  
– Drucksache 14/4043**

**Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten  
der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes**

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009 – Drucksache 14/4043 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs

- a) ÖPP-Projekte grundsätzlich im Staatshaushaltsplan als Eigenbau-Variante (Kapitel 1208) und alternativ als ÖPP-Variante (Kapitel 1209) zu etatieren und dabei möglichst eine sogenannte ABC- bzw. A/C-Ausschreibung durchzuführen,
- b) ÖPP-Projekte in geeigneten Fällen weiterhin in Form der einfacheren Modelle der ersten Generation zu realisieren, um Kostenrisiken durch überlange Laufzeiten bei Dienstleistungen im Gebäudebetrieb zu vermeiden,
- c) in den Wirtschaftlichkeitsanalysen sowohl Barwert- als auch Zeitwert-Summen, jeweils mit und ohne Risikokosten, auszuweisen und der Entscheidung zugrunde zu legen,
- d) laufende und künftige ÖPP-Projekte im Vorheft zum Staatshaushaltsplan in einer Übersicht – jeweils einzeln – unter Angabe der Laufzeiten und der jährlichen ÖPP-Entgelte darzustellen;

2. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2009 zu berichten.

27. 03. 2009

Günter Kunz

Dr. Dieter Kiefer

**Anlage 2**

**Antrag**

**der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP/DVP**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009**

**Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten  
der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes  
– Drucksache 14/4043**

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. März 2009 – Drucksache  
14/4043 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. darauf hinzuwirken,

- a) ÖPP-Projekte in den jeweils geeigneten Fällen weiterhin sowohl in Form der einfacheren Modelle der ersten Generation wie auch als Maßnahmen der zweiten Generation zu realisieren;
- b) in den Wirtschaftlichkeitsanalysen sowohl Barwert- als auch Zeitwert-Summen jeweils mit und ohne Risikokosten auszuweisen und der Entscheidung zugrunde zu legen,
- c) laufende und künftige ÖPP-Projekte in einer Übersicht im Vorheft zum Staatshaushaltsplan unter Angabe der Laufzeiten und der Summe der jährlichen ÖPP-Entgelten darzustellen;

2. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2009 zu berichten.

25. 06. 2009

Herrmann  
und Fraktion

Berroth  
und Fraktion