

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012
– Drucksache 15/1912**

Denkschrift 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 12 – Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen Bereich

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 15/1912 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. zu prüfen, ob die Förderung von ÖPP-Projekten einzustellen ist;
 2. bei einer Fortführung unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr zu fördern;
 3. Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren Prüfung festzulegen;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 1. Juli 2013 zu berichten.

18. 10. 2012

Der Berichterstatter:

Dr. Reinhard Löffler

Der stellvertretende Vorsitzende:

Dr. Markus Rösler

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft beriet die Mitteilung Drucksache 15/1912 in seiner 21. Sitzung am 18. Oktober 2012. Für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum sind diesem Bericht als *Anlagen 1 und 2* eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag der Abg. Muhterem Aras GRÜNE und des Abg. Klaus Maier SPD beigelegt.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft brachte vor, vom Rechnungshof seien zwei kommunale ÖPP-Projekte geprüft worden, für die das Land Zuwendungen gewährt habe. Dabei handle es sich um den Neubau der gewerblichen Schule in Pforzheim sowie um den Neubau der Multifunktionshalle in Ludwigsburg.

Beim Schulneubau in Pforzheim habe sich aufgrund einer offenbar mit Mängeln behafteten Wirtschaftlichkeitsberechnung die ÖPP-Lösung günstiger dargestellt als die konventionelle Beschaffungsvariante. Der Rechnungshof komme jedoch zu dem umgekehrten Ergebnis, wonach die Eigenrealisierung wesentlich günstiger gewesen wäre als die ÖPP-Variante.

Beim Projekt in Ludwigsburg wiederum habe sich die ÖPP-Lösung gegenüber der konventionellen Variante als wirtschaftlicher erwiesen. Er zitierte aus der Mitteilung des Rechnungshofs, worauf der Wirtschaftlichkeitsvorteil in diesem Fall im Wesentlichen beruhe, und verlas die diesem Bericht beigelegten Anlagen.

Ein Abgeordneter der CDU betonte, seine Fraktion stimme dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs zu. Sie erachte Zuwendungen des Landes für kommunale ÖPP-Projekte grundsätzlich als sinnvoll, wenn deren Wirtschaftlichkeit sichergestellt sei, und betrachte es an sich als selbstverständlich, dass unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert werden sollten.

Ein Abgeordneter der Grünen machte darauf aufmerksam, Beratungsunternehmen hätten sich gegenüber kommunalen Gremien jahrelang mit dem Hinweis exkulpiert, dass die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten ja von der Rechtsaufsichtsbehörde geprüft werde. Der Rechnungshof mache in seinem Denkschriftbeitrag zu Recht darauf aufmerksam, dass die Verantwortung für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei den Kommunen selbst und bei den Beratungsunternehmen liege. Das gegenseitige Zuschieben der Verantwortung habe sich für die Kommunen und die betreffenden Vorhaben nicht als nützlich erwiesen. Offenbar sei es gerade nicht selbstverständlich gewesen, unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht fortzuführen. Insofern hielten es die Regierungsfaktionen für wichtig, das aufgegriffene Thema verstärkt anzugehen.

Ein Abgeordneter der SPD legte dar, der Rechnungshof empfehle, sicherzustellen, dass unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert würden. Dies bedeutete, dass Regeln zu erlassen wären, anhand derer die Kommunen entschieden, ob sie ein Vorhaben als ÖPP-Projekt realisierten. Damit würde sich der bürokratische Aufwand erhöhen.

Die SPD stehe ÖPP-Projekten sehr kritisch gegenüber. Nach ihrer Ansicht müsse generell geprüft werden, ob ÖPP-Projekte eingestellt werden sollten und ob es überhaupt sinnvoll sei, weiter mit solchen Projekten zu arbeiten. Er habe an Letzterem große Zweifel und sehe im Vergleich mit einer Eigenrealisierung keine generellen Vorteile für ein ÖPP-Projekt. Auch sollten Kommunen vor Lösungen geschützt werden, die sich gerade auf dem Markt befänden und die für Investoren aus finanziellen Gründen interessant seien.

Im April 2012 habe die FDP/DVP einen Gesetzentwurf eingebracht, mit dem sie ein Spekulationsverbot im kommunalen Haushaltsrecht habe verankern wollen. Die SPD sei genau in dieser „Spur“, indem sie fordere, unwirtschaftliche ÖPP-Projekte zu verbieten. Solche Projekte dürften vom Land nicht gefördert werden.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP erwiderte, die SPD befinde sich wohl nicht ganz in der richtigen „Spur“, wenn sie Spekulationsgeschäfte und ÖPP-Projekte gleichsetze. Dies sei abwegig. Zwischen beiden bestehe ein wesentlicher Unterschied.

Er fuhr fort, die Äußerungen seines Vorredners seien in dem Sinn zu verstehen gewesen, dass ÖPP-Projekte grundsätzlich verboten werden sollten. Einen solchen Schritt hielte er für nicht zielführend. Den Kommunen sollte nicht etwas verboten werden, was auch nach Auffassung des Rechnungshofs richtig und wirtschaftlich sein könne. Jeder Kommune sollte es überlassen bleiben, ob sie ein Vorhaben als ÖPP-Projekt realisiere. Dies habe ihnen weder das Land noch der Landesrechnungshof vorzuschreiben. Als durchaus richtig allerdings betrachte er die Forderung des Rechnungshofs, dass eine Förderung von ÖPP-Projekten durch das Land zu unterbleiben habe, wenn sie aus dessen Sicht nicht wirtschaftlich seien.

Der Abgeordnete der CDU unterstrich, das Land selbst führe in erfolgreicher Weise ÖPP-Projekte durch. Er halte es für selbstverständlich, dass es auch eine Aufgabe der Kommunen bilden sollte, ÖPP-Projekte durchzuführen, und diese bei gegebener Wirtschaftlichkeit vom Land gefördert würden. Er unterstelle, dass die Kommunen grundsätzlich nur dann eine ÖPP-Lösung für ein bestimmtes Vorhaben wählen, wenn diese wirtschaftlich sei, und frage, warum in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen werden sollte.

Für Wirtschaftlichkeitsnachweise müssten, wie es der Rechnungshof vorgeschlagen habe, Mindeststandards festgelegt werden. Damit würde nicht in die kommunale Selbstverwaltung eingegriffen.

Ein anderer Abgeordneter der CDU bemerkte, er persönlich stehe ÖPP-Projekten nach wie vor sehr skeptisch und kritisch gegenüber. Eine Kommune müsse aber in eigener Verantwortung entscheiden, in welcher Form sie ein Projekt realisiere, und sei verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Wenn sich bei einer Prüfung ergebe, dass die betreffenden Angaben der Realität entsprächen, müsse eine Förderung erfolgen. Es wäre in diesen Fällen seines Erachtens nicht nur ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung und in die freie Marktwirtschaft, sondern sogar rechtswidrig, ÖPP-Projekte nicht mehr zu fördern.

Von dem Abgeordneten der Grünen sei geäußert worden, Beratungsunternehmen hätten gegenüber kommunalen Gremien erklärt, die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten werde von der Rechtsaufsichtsbehörde geprüft. Letzteres treffe jedoch nicht zu. Die Rechtsaufsicht sei keine Fachaufsicht und keine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Wenn sich kommunale Gremien von den Vorteilen einer bestimmten Lösung überzeugen ließen, sei dies wiederum etwas anderes.

Der Abgeordnete der Grünen nannte zwei konkrete Fälle, in denen ein Beratungsunternehmen, dessen Namen er ebenfalls anführte, bei den Mitgliedern kommunaler Gremien den Eindruck hinterlassen habe, die Rechtsaufsicht prüfe die Wirtschaftlichkeit. Er fügte hinzu, die Aufgaben einer Rechtsaufsichtsbehörde müssten ihm im Übrigen nicht erläutert werden. Diese seien ihm bekannt.

Inhaltlich sehe er zwischen den Positionen im Ausschuss keinen Dissens. Den Regierungsfractionen gehe es nicht darum, ÖPP-Projekte zu verbieten. Davon habe niemand gesprochen. Doch habe der Landtag als Haushaltsgesetzgeber die Aufgabe, zu prüfen, ob das Land für unwirtschaftliche ÖPP-Projekte Geld bereitstellen müsse.

Der Ausschuss habe sich heute bei vorangegangenen Tagesordnungspunkten schon mit den Themen Haushaltskonsolidierung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz befasst. Im Hinblick darauf sei es nur konsequent, die Landesregierung zu bitten, aufzuzeigen, welche Folgen es hätte, wenn das Land die Förderung unwirtschaftlicher ÖPP-Projekte einstellte. In diesem Sinn sei der Antrag der Regierungsfractionen (*Anlage 2*) zu verstehen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs führte aus, der Rechnungshof sei über den Antrag der Regierungsfractionen nicht glücklich. Es entspreche nicht der Intention des Rechnungshofs, dass geprüft werde, ob die Förderung von ÖPP-Projekten einzustellen sei. Vielmehr sei es dem Rechnungshof um die Frage gegangen, wie bewilligte und bezuschusste ÖPP-Projekte auf den Weg gebracht und gesteuert würden und was dabei schließlich herauskomme. Der Rechnungshof habe immer zu Vorsicht geraten, wenn im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten hohe Einsparungen oder Renditen versprochen worden seien.

Zusammen mit der Staatlichen Hochbauverwaltung, die hierbei bundesweit federführend sei, habe der Rechnungshof nach einem engen Raster Parameter und Rechnungsmodelle entwickelt. Bei den auf dieser Grundlage untersuchten Projekten sei immer ein knappes Ergebnis ermittelt worden, das einmal für und einmal gegen eine ÖPP-Lösung gesprochen habe.

Vom Rechnungshof würde es nicht als richtig angesehen, ÖPP-Projekte für die Kommunen zu verbieten. Die Kommunen seien gehalten, wirtschaftlich zu handeln. Die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme könne auch nicht unbedingt nur im Bau- und im Planungsbereich erzielt werden. Das beste Beispiel hierfür bilde der vom Rechnungshof aktuell geprüfte Neubau der Multifunktionshalle in Ludwigsburg. Durch das im Denkschriftbeitrag beschriebene Kombinationsgeschäft habe die Stadt Ludwigsburg das Projekt zu günstigen Konditionen realisieren können. Letztlich sei dadurch auch der Landeshaushalt entlastet worden, weil der Zuschuss geringer ausgefallen sei.

Der Rechnungshof sähe gern, wenn auch Zuwendungen für kommunale ÖPP-Projekte nach wie vor in Betracht gezogen würden. Die Förderung müsse allerdings – vergleichbar mit der Praxis der Staatlichen Hochbauverwaltung für die Landesebene – unter einem strengeren Reglement stehen. Dazu seien auch Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren Prüfung festzulegen, wie es der Rechnungshof in seinem Beschlussvorschlag empfehle. Dieser Punkt sei im Antrag der Regierungsfractionen jedoch entfallen, sodass keine landeseinheitlichen Kriterien gefordert wären, wenn die Förderung fortgeführt würde. Er bitte also darum, wenigstens diesen Punkt aus dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs noch in die Beschlussempfehlung an das Plenum aufzunehmen.

Der Staatssekretär im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft trug vor, der Ausschuss sei sich wohl einig, dass niemand in die kommunale Selbstverwaltung eingreifen wolle. Wenn es um Projekte gehe, die eine Kommune voll selbst finanziere, stelle sich diese Frage ohnehin nicht. Er stimme dem Abgeordneten der FDP/DVP insofern zu, dass in der Diskussion unterschieden werden müsse.

Mit dem Begriff „Wirtschaftlichkeit“ würde er etwas vorsichtiger umgehen, als es alle an der Diskussion Beteiligten bisher getan hätten. Wenn ein Projekt wirtschaftlich wäre, bedürfte es keiner Landesförderung. Es gehe um die Frage, ob es unwirtschaftlicher sei, ein Vorhaben als ÖPP-Projekt oder über eine konventionelle Lösung zu realisieren.

Von 654 kommunalen Maßnahmen, die das Land im Zeitraum 2007 bis 2011 gefördert habe, seien nur sechs als ÖPP-Projekt umgesetzt worden. Er gehe auch nicht davon aus, dass die zuletzt genannte Zahl stark zunehmen werde. Angesichts des geringen Anteils der ÖPP-Projekte hielte er es auch für fraglich, ob es wirtschaftlich wäre, zu diesem Thema eine umfangreiche Richtlinie zu erarbeiten.

Nach dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs und dem Antrag der Regierungsfractionen sei die Landesregierung zu ersuchen, „sicherzustellen“, dass unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert würden. Dies bedeutete, dass das Land nicht nur eine Plausibilitätsprüfung durchführen, sondern auch jeden Einzelfall detailliert prüfen müsste. Theoretisch hätte das Land das ganze Projekt auch noch bis zum Schluss zu begleiten, um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Damit läge die Verantwortung beim Land. Dies hielte er bei einem kommunalen Projekt für schwierig. Daher habe er gegenüber dem Begriff „sicherzustellen“ Bedenken. Etwas anderes wäre die Formulierung „darauf hinzuwirken“.

Gerade bei der Förderung des Schulhausbaus sei der Landeszuschuss immer gedeckelt. Deshalb sei in diesem Bereich die Kommune und nicht das Land der Geschädigte, wenn ein Projekt gegenüber der ursprünglichen Planung teurer werde.

Der Abgeordnete der SPD wies darauf hin, die Regierungsfractionen ersetzen in Abschnitt II Ziffer 2 ihres Antrags (*Anlage 2*) den Begriff „sicherzustellen“ durch „darauf hinzuwirken“. Außerdem griffen sie die Bitte des Rechnungshofs auf und übernahmen als Abschnitt II Ziffer 3 die Formulierung, die im Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) unter Abschnitt II Ziffer 2 aufgeführt sei.

Der Präsident des Rechnungshofs merkte an, den Begriff „darauf hinzuwirken“ hielte er auch für etwas fraglich. Um das Ziel zu formulieren und Begriffe mit Interpretationsmöglichkeiten zu vermeiden, schlage er vor, Abschnitt II Ziffer 2 des Antrags wie folgt zu fassen:

bei einer Fortführung unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr zu fördern;

Der Abgeordnete der FDP/DVP entgegnete, dies würde allerdings Abschnitt II Ziffer 1 des Antrags widersprechen. Er fügte an, auch empfehle er den Regierungsfractionen nicht, die Landesregierung so unter Druck zu setzen, da die Prüflast letztlich beim Land läge.

Abschnitt II Ziffer 1 des Antrags lehne seine Fraktion ab, da sie es nicht unterstützen könne, die Förderung von ÖPP-Projekten generell einzustellen.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der CDU erklärte, auch seine Fraktion sähe eine Einstellung als problematisch an.

Der Staatssekretär führte an, ihn interessiere, wie weit nach der vom Präsidenten des Rechnungshofs vorgeschlagenen Formulierung die Verantwortung des Landes reiche, ob eine Plausibilitätsprüfung genüge oder ob die Wirtschaftlichkeitsberechnung zu überprüfen sei und, wenn ja, durch wen. Er frage, ob das Land die Fachaufsicht zu übernehmen habe oder zum Projektbeteiligten werde.

Der Präsident des Rechnungshofs teilte mit, der Ablauf solle sich wie bei einem normalen Förderverfahren gestalten. Bei vielen Förderverfahren hätten die Antragsteller durch entsprechende Gutachten einen Wirtschaftlichkeitsnachweis zu erbringen. Dieser werde dann geprüft.

Das Problem bei den beiden Fällen, die vom Rechnungshof untersucht worden seien, habe auch in den verschiedenen Prüfungszuständigkeiten gelegen, sodass die beteiligten Behörden davon ausgegangen seien, bestimmte Prüfungen würden von anderen abgedeckt.

Der stellvertretende Ausschussvorsitzende hielt zur Erläuterung der vom Präsidenten des Rechnungshofs vorgeschlagenen Formulierung von Abschnitt II Ziffer 2 des Antrags ohne Widerspruch fest, dass eine eventuelle Überprüfung im Rahmen der bei Förderprogrammen üblichen Überprüfungen erfolge. Er stellte schließlich folgende Fassung für eine Beschlussempfehlung an das Plenum zur Abstimmung:

Der Landtag wolle beschließen,

I. von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 zu Beitrag Nr. 12, Drucksache 15/1912, Kenntnis zu nehmen;

II. die Landesregierung zu ersuchen,

1. zu prüfen, ob die Förderung von ÖPP-Projekten einzustellen ist;

2. bei einer Fortführung unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr zu fördern;

3. Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren Prüfung festzulegen;

4. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 1. Juli 2013 zu berichten.

Ein Abgeordneter der CDU bat darum, über Abschnitt II Ziffer 1 getrennt abzustimmen.

Dieser Ziffer wurde sodann mehrheitlich zugestimmt. Dem Beschlussvorschlag im Übrigen stimmte der Ausschuss einstimmig zu.

08. 11. 2012

Dr. Reinhard Löffler

Anlage 1

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2012
Beitrag Nr. 12/Seite 113**

Anregung

**für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen und Wirtschaft**

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 – Drucksache 15/1912

**Denkschrift 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes
Baden-Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 12 – Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen
Bereich**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 15/1912 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. sicherzustellen, dass unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert werden;
 2. Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise und Bewertungsmaßstäbe für deren Prüfung festzulegen;
 3. die Regelungen für alle Förderbereiche übergeordnet zu bestimmen;
 4. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 1. Februar 2013 zu berichten.

Karlsruhe, 2. Oktober 2012

gez. Günter Kunz

gez. Armin-Hagen Berberich

Anlage 2

**Landtag von Baden-Württemberg
15. Wahlperiode**

Antrag

**der Abg. Muhterem Aras GRÜNE und
des Abg. Klaus Maier SPD**

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 – Drucksache 15/1912

**Denkschrift 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes
Baden-Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 12 – Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten im kommunalen
Bereich**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 5. Juli 2012 zu Beitrag Nr. 12 – Drucksache 15/1912 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. zu prüfen, ob die Förderung von ÖPP-Projekten einzustellen ist;
 2. bei einer Fortführung der Förderung sicherzustellen, dass unwirtschaftliche ÖPP-Projekte nicht mehr gefördert werden;
 3. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 1. Juli 2013 zu berichten.

17. 10. 2012

Aras GRÜNE

Maier SPD