



HESSISCHER LANDTAG

10. 03. 2020

Kleine Anfrage

Jan Schalauske (DIE LINKE) vom 19.12.2019

Prüfung von ÖPP-Projekten durch den Landesrechnungshof

und

Antwort

Minister der Finanzen

Vorbemerkung Fragesteller:

Der Rechnungshof des Landes Hessen hat verschiedene ÖPP-Projekte geprüft, nach Auskunft der Landesregierung handelt es sich dabei um folgende Projekte: Finanzzentrum Kassel-Altmarkt, Wiesbaden City-Revier, Polizeistation, die drei Ämter für Bodenmanagement in Limburg, Korbach und Büdingen, Landesvertretung in Brüssel, Behördenzentrum in Heppenheim, Polizeistation in Butzbach.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1. Haben diese Prüfungen der vorgenannten ÖPP-Projekte durch den Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit der Projekte jeweils, wie sie in der vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsberechnung (nach LHO §7 Absatz 2 Satz 1) zuvor festgestellt worden sein muss, uneingeschränkt bestätigt?
- Frage 2. Falls nein:
- a) Bei welchen der Projekte wurde die Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht bestätigt?
 - b) Worin bestanden die wesentlichen Unterschiede hinsichtlich der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen, bei den Projekten jeweils?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen seiner Prüfungen erteilt der Rechnungshof grundsätzlich keine uneingeschränkten Bestätigungen; dieser Terminus wird im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer verwendet. Die Wirtschaftlichkeit nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Landeshaushaltsordnung wurde bei keinem der Projekte grundsätzlich in Zweifel gezogen. Die Systematik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurde bereits mehrfach bei der Prüfung der bisher realisierten ÖPP-Projekte des Landes durch den Rechnungshof plausibilisiert und hat dort keine Beanstandungen erfahren. Außerdem hat der Rechnungshof eine Vielzahl der Annahmen und Parameter bei den Untersuchungen nicht beanstandet. Dessen ungeachtet gab es bei den folgenden geprüften Projekten Bewertungen mit entsprechender Würdigung, zu denen das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) wie nachfolgend ausgeführt Stellung bezogen hat. Grundsätzlich geht das HMdF davon aus, dass die geprüften ÖPP-Projekte auch dann wirtschaftlich gewesen wären, wenn man die im Nachgang vom Rechnungshof angemerkten Punkte berücksichtigt hätte. Im Wesentlichen wurden vom Rechnungshof im Rahmen seiner Feststellungen folgende Punkte angesprochen, die die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen betreffen:

Finanzzentrum Kassel-Altmarkt:

Der Rechnungshof merkte an, dass im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsnachweises der Eigenbauvariante kein Restwert für das Grundstück berücksichtigt wurde und bat diesbezüglich um Stellungnahme. Das HMdF wies in der Stellungnahme darauf hin, dass im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsnachweises davon ausgegangen worden ist, dass am Ende der Nutzungsdauer die zu erwartenden Kosten für den Abbruch des Finanzzentrums den Restwert des Gebäudes übersteigen. Daher wurde kein Wert für die Liegenschaft angesetzt.

Wiesbaden City-Revier (Polizeistation):

Der Rechnungshof führte aus, dass die verwandten Flächen-Orientierungswerte gem. Dienstanweisung Bau (DABau) nicht die Größe des Gebäudes berücksichtigten, obwohl zu erwarten war, dass ein größeres Gebäude pro Flächeneinheit wirtschaftlicher herzustellen und zu betreiben sein sollte, als ein kleineres. Das HMdF sagte diesbezüglich zu, dass in der Ermittlung der Eigenbaukosten zukünftig Zu- und Abschläge zu den in der Geschäftsanweisung Bau unterstellten mittleren Gebäuden vorgenommen werden. Weiterhin wurde vom Rechnungshof angemerkt, dass in den

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Eigenbauvariante ausschließlich der Neubau einer Polizeistation unterstellt wurde und nicht mögliche zusätzliche Nutzungen des Grundstücks. Das HMdF stellte in diesem Zusammenhang dar, dass lediglich der Bau der Polizeidienststelle Gegenstand der Ausschreibung war und mögliche zusätzliche Nutzungen daher nicht in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgebildet wurden.

Ämter für Bodenmanagement in Limburg, Korbach und Büdingen:

Der Rechnungshof merkte an, dass die Kostenwerte aus der Wirtschaftlichkeitsprognose Kostenwerte aus der Datenbank PLAKODA und in dem Wirtschaftlichkeitsnachweis die Kostenrichtwerte der DABau verwendet wurden und forderte ein einheitliches Vorgehen. Das HMdF führte an, dass zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsprognose nur grobe Flächenanforderungen vorlagen und zum Zeitpunkt des Wirtschaftlichkeitsnachweises ein genehmigter Bedarf und eine vorhabenbezogene konkretisierte Planung durch die Bieter. Die Kennwerte der DABau sollten eine genauere Kostenermittlung ermöglichen. Dem Rechnungshof folgend werden nunmehr die Kostenkennwerte mittels Kostenflächenarten und Vergleichsprojekten aus der Datenbank PLAKODA plausibilisiert. Weiterhin hielt der Rechnungshof den Ansatz, dass die Stellplätze in der ersten Prognose pauschal über den in der Kostengruppe 500 „Außenanlagen“ enthaltenen Ansatz ermittelt wurden, für nicht stichhaltig, sondern es sollte bereits im Zuge der Machbarkeitsstudie differenziert nach Parkhaus, Tiefgarage und oberirdische Stellplätze betrachtet werden. Das HMdF sagte diesbezüglich zu, dass, falls es der Planungsstand zum Zeitpunkt der Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung zulässt, dieser Punkt Berücksichtigung finden wird. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Kosten für die Stellplätze in der Betrachtung der beiden alternativen Beschaffungsvarianten in gleicher Weise vorgenommen wurden und damit keinen Einfluss auf den gewählten Beschaffungsweg hatten. Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die Kosten für die Second Opinion nicht in den Transaktionskosten berücksichtigt würden. Grundsätzlich teilt das HMdF die Auffassung des Rechnungshofs, dass alle Transaktionskosten erfasst werden müssen. Im vorliegenden Fall war die Tatsache der Einholung der Second Opinion dem Umstand geschuldet, dass es sich um Pilotprojekte handelte und daher ein Nachweis zur Plausibilität notwendig war. Der Rechnungshof führte an, dass die Kosten in der Eigenbauvariante auf der Basis angepasster DABau-Werte ermittelt wurden und die Flächenannahmen in der Folge größer waren, als in der ÖPP-Variante. Das HMdF erläuterte, dass die Eigenbauvariante auf Basis üblicher, aus Durchschnittswerten realisierter Projekte ermittelter Flächenkennwerte der DABau berechnet wurde, die ÖPP-Variante demgegenüber auf Basis des konkreten, optimierten Bieterentwurfs erfolgte. Erläuternd ist zu ergänzen, dass es Zweck der funktionalen Leistungsbeschreibung ist, dem privaten Bieter zu ermöglichen, einen optimierten Entwurf vorzulegen. Dem kann nur eine Eigenbauvariante gegenübergestellt werden, die auf üblichen Durchschnittswerten basiert, da andernfalls die Planung der Eigenbauvarianten bis zum Zuschlag parallel erfolgen müsste. Dies würde zu erheblichen Kosten führen. Der Rechnungshof merkte an, dass der Ansatz für die Eigenbauvariante auf Basis einer Mischkalkulation des Kostenkennwerts der Bauwerksgruppe (BWG) 131 (Verwaltungsgebäude mit normaler technischer Ausstattung) und der BWG 132 (Verwaltungsgebäude mit höherer technischer Ausstattung) erfolgte. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre eine Zuordnung zur BWG 131 zutreffend gewesen und er bat diesbezüglich um Stellungnahme. Das HMdF vertrat hierzu die Ansicht, dass aus fachlicher Sicht für die Ämter für Bodenmanagement eine Zuordnung zur BWG 131 aufgrund der überdurchschnittlich aufwendigen EDV-Ausstattung nicht ausreichend ist. Der Rechnungshof führte aus, dass für beide Beschaffungsvarianten 50.000 € für die Leistungen des Hessischen Immobilienmanagements berücksichtigt wurden und vertrat die Auffassung, dass diese Kosten im Falle einer Eigenrealisierung nicht zu berücksichtigen wären. Das HMdF wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auf Seiten des Hessischen Immobilienmanagements aufgrund dessen Bauherreneigenschaft, unabhängig von der Beschaffungsvariante, Kosten für dessen Tätigkeit anfallen und daher diese Annahme getroffen wurde.

Der Rechnungshof wies bei der Prüfung des Amts für Bodenmanagement Limburg darauf hin, dass bei der Berechnung der Kosten Eigenbauvariante vier Grundstücksteile und in der ÖPP-Variante nur drei Grundstücksteile angesetzt wurden. Das HMdF erklärte hierzu, dass die Kosten der notwendigen Grundstücksflächen nur in der vom Bestbieter vorgelegten Entwurfsvariante auf drei der möglichen vier Grundstücksteile begrenzt werden konnte.

Der Rechnungshof führte an, dass beim Amt für Bodenmanagement Büdingen die anteilige Nutzung der Liegenschaft durch die Sparkasse in der Wirtschaftlichkeitsberechnung nicht berücksichtigt wurde. Das HMdF erläuterte, dass das Land nur indirekten Einfluss auf das Vertragsverhältnis mit der Sparkasse hat und ebenso keine rechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf diesen Vertrag hat. Daher wurde die anteilige Nutzung durch die Sparkasse in beiden Beschaffungsvarianten nicht berücksichtigt. Der Rechnungshof merkte an, dass bei der Berechnung des Vergleichswertes für die Eigenbauvariante (Public Sector Comparator/ PSC) von einer Tiefgarage mit 84 Stellplätzen ausgegangen wurde. Seiner Ansicht nach hätte die Tiefgarage in der Eigenbauvariante kleiner konzipiert werden können. Das HMdF wies darauf hin, dass für das innerstädtische Grundstück in Büdingen ein Stellplatznachweis für das Amt für Bodenmanagement und die Sparkasse bauordnungsrechtlich und räumlich nur mit Hilfe einer optimierten Tiefgarage möglich war und daher in beiden Varianten berücksichtigt werden musste.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass die drei Ämter für Bodenmanagement mit bis zu zwölf Monaten Verzögerung übergeben wurden. Die Verzögerung beruhte auf der Entscheidung, diese als ÖPP-Projekte umzusetzen und den damit verbundenen aufwändigen Vergabeverfahren. Der Rechnungshof bat um Erläuterung, ob und wie die zeitliche Verzögerung im Wirtschaftlichkeitsnachweis abgebildet ist. Das HMdF erklärte, dass die im Vergabeverfahren der Ämter für Bodenmanagement entstandenen zeitlichen Verzögerungen dem besonderen Pilotprojektcharakter im Hinblick auf die Mittelstandsfreundlichkeit der Projekte geschuldet waren. Das Verfahren war so konzipiert, dass die Ämter einzeln, losweise vergeben werden konnten und somit durch das relativ geringe Bauvolumen der einzelnen Ämter der mittelständischen Bauindustrie ein Zugang zu den ÖPP-Verfahren des Landes ermöglicht werden konnte. Das breite Bieterinteresse führte im weiteren Verfahren zu einem hohen Kommunikationsaufwand verbunden mit teilweise längeren Fristen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verzögerungen zum Zeitpunkt des Wirtschaftlichkeitsnachweises bereits entstanden waren und damit im Rahmen der Entscheidung über eine Realisierung im Rahmen eines ÖPP- oder Eigenbauprojektes in gleicher Weise zu berücksichtigen sind.

Behördenzentrum Heppenheim:

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass der Ansatz für die Eigenbauvariante auf Basis einer Mischkalkulation des Kostenkennwerts der BWG 131 (Verwaltungsgebäude mit normaler technischer Ausstattung) und der BWG 132 (Verwaltungsgebäude mit höherer technischer Ausstattung) erfolgte. Aus Sicht des Rechnungshofs wäre eine Zuordnung zur BWG 131 zutreffend gewesen und er bat diesbezüglich um Stellungnahme. Das HMdF vertrat hierzu die Ansicht, dass aus fachlicher Sicht für das Behördenzentrum Heppenheim eine Zuordnung zur BWG 131 aufgrund der überdurchschnittlich aufwendigen EDV-Ausstattung nicht ausreichend ist. Der Rechnungshof äußerte den Standpunkt, dass für die Gebäuderestwertbetrachtung eine Nutzung der Gebäude von 50 Jahren zu unterstellen wäre und die angenommene wirtschaftliche Nutzungsdauer von ÖPP-Projekten deutlich übersteigen würde. Dementsprechend dürfte ein positiver Gebäuderestwert im Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht außer Acht gelassen werden. Der Rechnungshof empfahl, zukünftig bei ÖPP-Projekten die Verwendung des Inhaber- oder Erwerbermodells zu prüfen. Das HMdF wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die wirtschaftliche Nutzungsdauer des Landes, abweichend von den Vorgaben des § 7 Abs. 4 Nr. 2a Einkommenssteuergesetz, in der Regel geringer als 50 Jahre ist. Am Ende der Laufzeit des Betrachtungszeitraums ist die vollständige, endfällige Tilgung angenommen und das Land ist zu diesem Zeitpunkt Eigentümer des Grundstücks. Durch Tilgung und Eigentumsposition ist modelltechnisch der gleiche Zustand wie bei der ÖPP-Realisierung erreicht. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das jeweils anzuwendende Modell für jedes Projekt gesondert geprüft wird. Der Rechnungshof führte aus, dass Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sehr stark von den theoretischen Annahmen abhängig sind. Er empfahl bei zukünftigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch den theoretischen Vergleichswert der Eigenbauvariante verschiedenen Vergleichsbetrachtungen zu unterwerfen und die Auswirkungen dieser Szenarien auf die Vorteilhaftigkeit der Alternativen zu analysieren. Das HMdF wies darauf hin, dass durch das vom Rechnungshof angestrebte Vorgehen bei künftigen Wirtschaftlichkeitsberechnungen zusätzliche Kosten und Zeitbedarfe entstehen und zusätzliche verschiedene Szenarien die Komplexität erhöhen und die Verständisfähigkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnungen verringern.

Landesvertretung Brüssel:

Der Bericht des Rechnungshofs enthielt keine Aussage zur Wirtschaftlichkeitsberechnung. Allgemein stellte der Rechnungshof Folgendes fest: „Für den Rechnungshof ist die Entscheidung, das neue Dienstgebäude im Rahmen eines PPP-Projektes zur Anmietung erstellen zu lassen, unter den Prämissen, kein Eigentum im Ausland erwerben zu wollen und kein geeignetes Mietobjekt finden zu können, nachvollziehbar.“

Polizeistation in Butzbach:

Für die Prüfung der Polizeistation in Butzbach liegt noch keine finale Prüfungsmitteilung vor.

Frage 3. Haben die betreffenden Prüfungen durch den Rechnungshof darüber hinaus wesentliche Beanstandungen der ÖPP-Projekte hervorgebracht?

Die darüberhinausgehenden Themen konnten im Wesentlichen im Rahmen schriftlicher Klärungen ausgeräumt werden.

Frage 4. Wie beurteilt die Landesregierung die Ergebnisse der Prüfung des Rechnungshofs?

Die Ergebnisse der bisherigen Prüfungen werden durchweg positiv gesehen. Sie tragen zur zielführenden Umsetzung bei.