



Prüfung der öffentlichen Auftragsvergabe auf regionaler und kommunaler Ebene

Panel 2

Vergabeprobleme im Rahmen von PPP-Projekten

Klaus P. Behnke

Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz

3.-5. Juni 2015, Sankt Petersburg

Inhalt des Vortrags

1. Rheinland-Pfalz / Rechnungshof
2. Konversion in Rheinland-Pfalz
3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park
 - Historie
 - Förderverfahren
 - Vergaben
4. Resümee

1. Rheinland-Pfalz / Rechnungshof



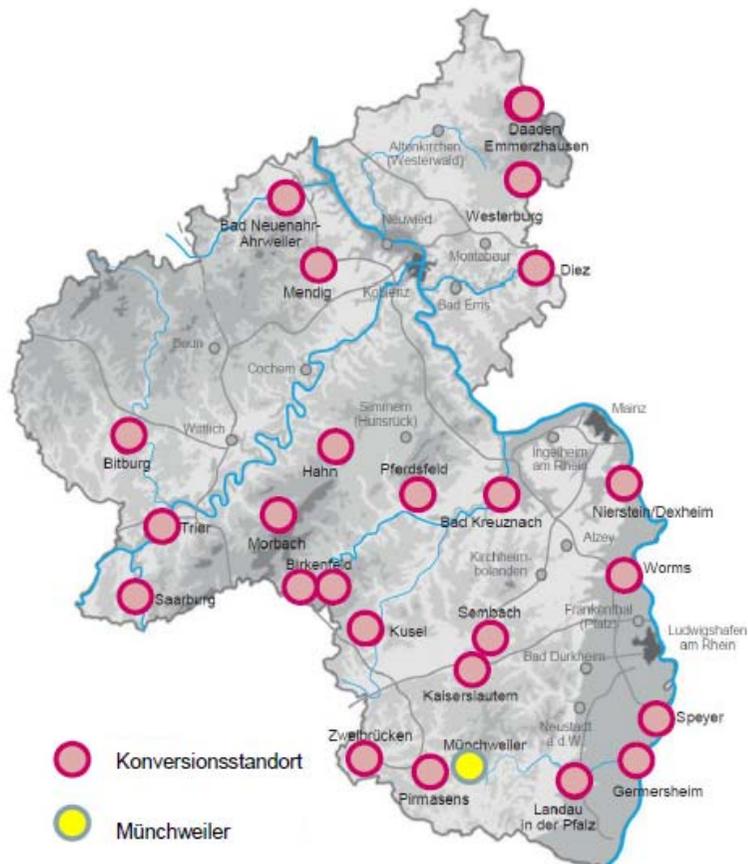
Rheinland-Pfalz:

- Einwohner: 4.000.000
- Fläche: 20.000 km²
- Bedienstete Land: 98.000
- Bedienstete Kommunen: 65.000
- Landeshaushalt: 24,5 Mrd. €
- Haushalt Kommunen: 13 Mrd. €
- Wirtschaft:
Land-, Wein-, u. Forstwirtschaft,
Tourismus (Burgen), Industrie (BASF),
Fernsehanstalten (ZDF u. SWR)

Rechnungshof:

- Mitarbeiter: 180
- Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung Land / Kommunen u. deren Gesellschaften; öffentlich-rechtlicher Rundfunk

2. Konversion in Rheinland-Pfalz - Grunddaten



Rheinland-Pfalz: „Flugzeugträger der Nato“

1980er Jahre:

- Soldaten: 127.000 (Amerikaner 70.000, Deutsche 40.000, Franzosen 17.000)
- Zivilbeschäftigte: 50.000

2013:

- Soldaten: 44.000 (Amerikaner 27.000, Deutsche 17.000)
- Zivilbeschäftigte: 16.000

1992 bis 2013:

- 680 militärische Liegenschaften mit einer Fläche von 14.000 ha werden freigegeben
- Fördervolumen seit 1992: rd. 2 Mrd. €
- Fördervolumen 2013: 34 Mio. €

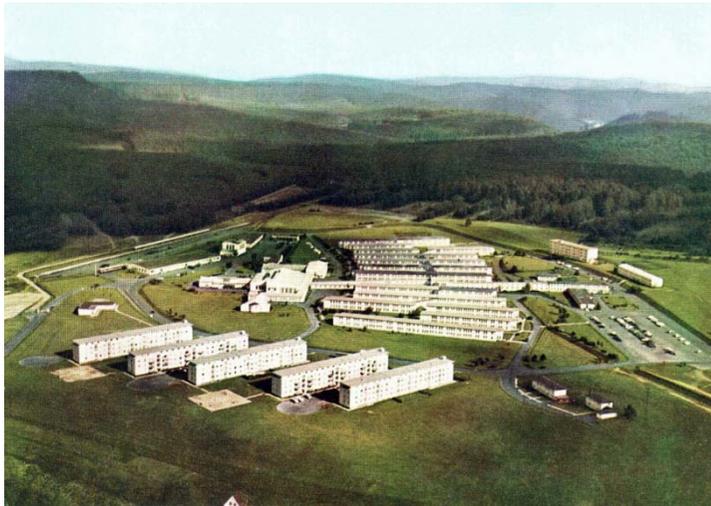
2. Konversion in Rheinland-Pfalz - Beispiele



Konversionsarten:

- Gewerbliche Entwicklung
- Stadtquartiersentwicklung
- Regenerative Energien
- Wohnraumentwicklung
- Hochschulentwicklung

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Historie (1)



Standort:

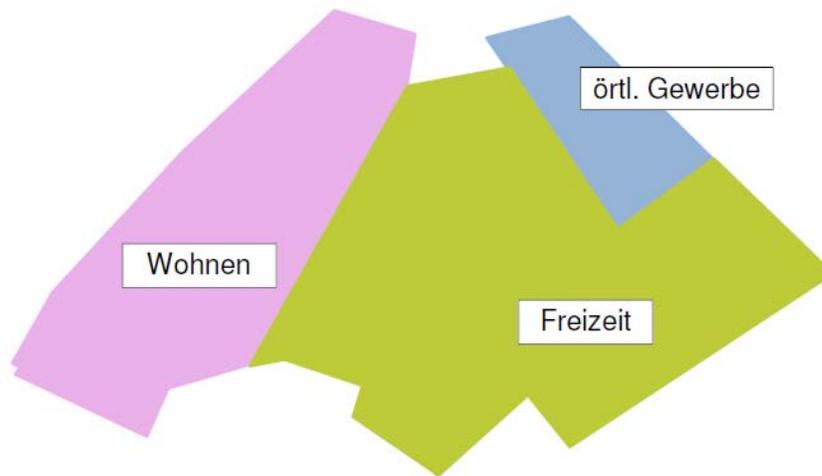
- Münchweiler: 3.000 Einwohner
- Nächste größere Stadt: Pirmasens 40.000 Einwohner
- Entfernung: 8 km

US-Army Hospital Münchweiler:

- Errichtung: 1955
- Kapazität: 1.000 Betten
- Fläche: 44 ha
- Wichtiger Arbeitgeber in strukturschwacher Region
- 1993: Einstellung des Betriebs; Übergabe der Liegenschaft an die Bundesrepublik Deutschland
- 1993 – 2002: vergebliche Suche der Kommune nach seriösem Investor, der mit privatem Kapital Arbeitsplätze schafft

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Historie (2)

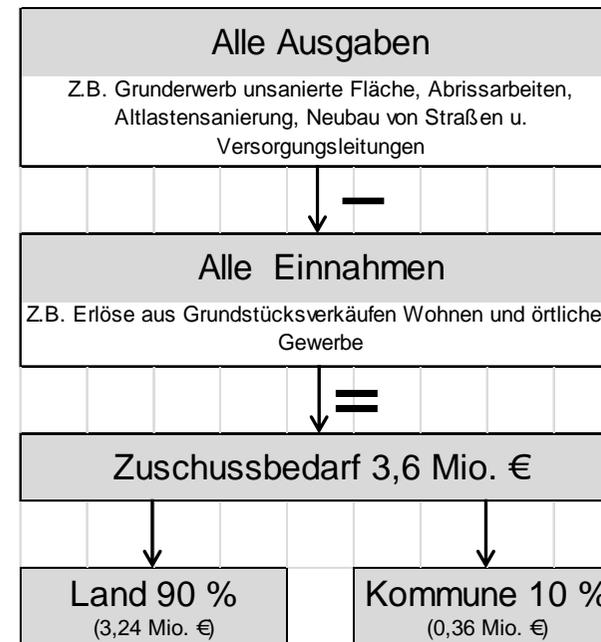
Kommunales Konzept:



Ende 2002:

- 18 ha Wohnbebauung u. örtliches Kleingewerbe
- 23 ha Freizeitnutzung
- Förderung nach dem umfassenden Sanierungsverfahren

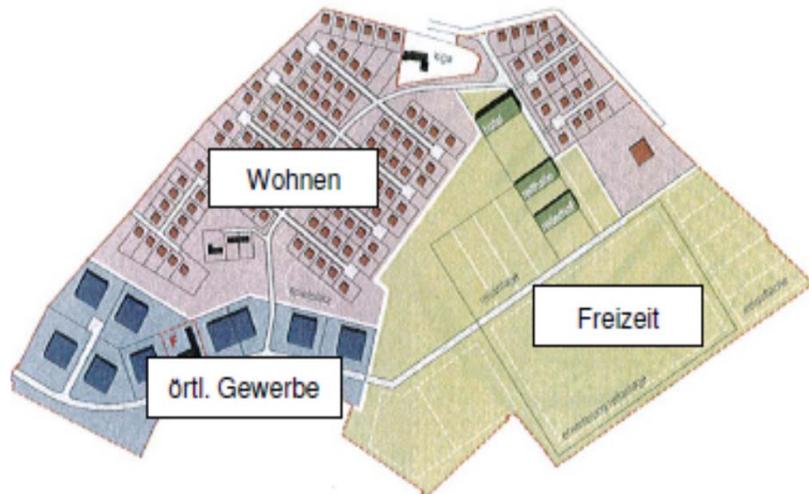
- Umfassendes Sanierungsverfahren - Sanierungsmaßnahmen führen zu erheblichen Bodenwertsteigerungen. Öffentliche Mittel für Abriss, Straßen und Versorgungsleitungen werden durch Einnahmen aus Grundstücksverkäufen teilweise wieder refinanziert



- Vereinfachtes Sanierungsverfahren - Sanierungsmaßnahmen führen nicht zu erheblichen Bodenwertsteigerungen. Keine Refinanzierung der öffentlichen Mittel durch Einnahmen aus Grundstücksverkäufen.

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (1)

Investorenkonzept (PPP):



Mitte 2003:

- Leitender Beamter Innenministerium stellt Investor für PPP-Projekt vor

Vergleichbare Flächennutzung wie kommunales Konzept:

- 18 ha Wohnbebauung u. örtliches Kleingewerbe
- 23 ha Freizeitnutzung

Zusage Investor für Freizeitnutzung:

- Reitsport Ressort
- 45 Mio. € private Investitionen
- 450 neue Arbeitsplätze

Entscheidung Ministerium:

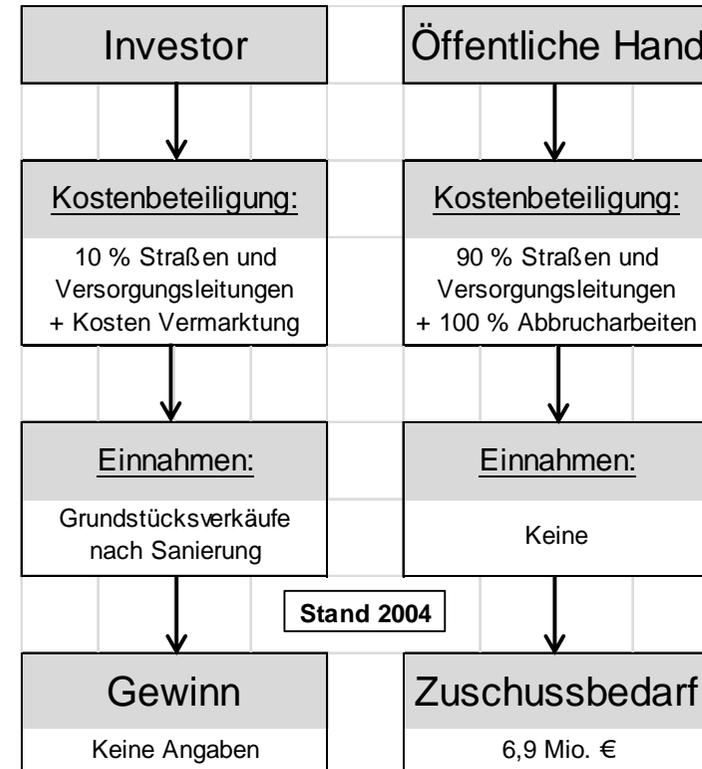
- Landesförderung nur für PPP-Projekt

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (2)



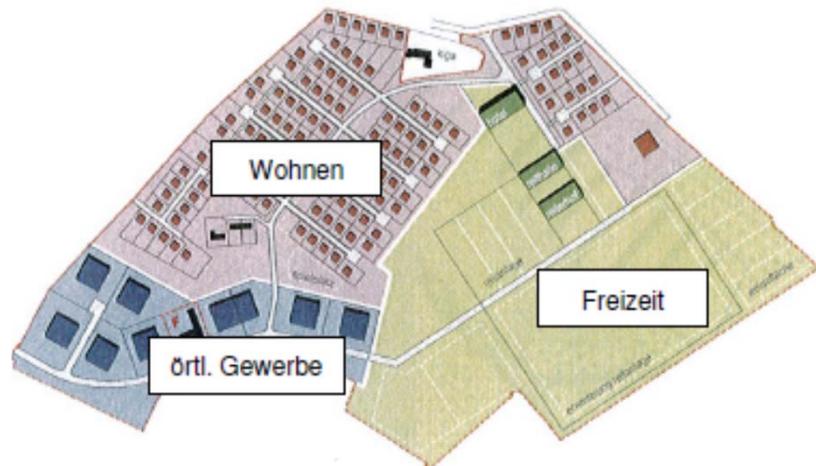
Forderungen Investor bei Vertragsverhandlungen:

- Übertragung der Projektsteuerung
- Übertragung der Planungsleistungen
Abbrucharbeiten
- Förderung nach dem vereinfachten Sanierungsverfahren



Investor u. Ministerium rechtfertigen höheren Zuschussbedarf von 3,3 Mio. € gegenüber kommunaler Lösung mit zugesagten privaten Investitionen

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (3)



Entwicklungsszenario Freizeit:

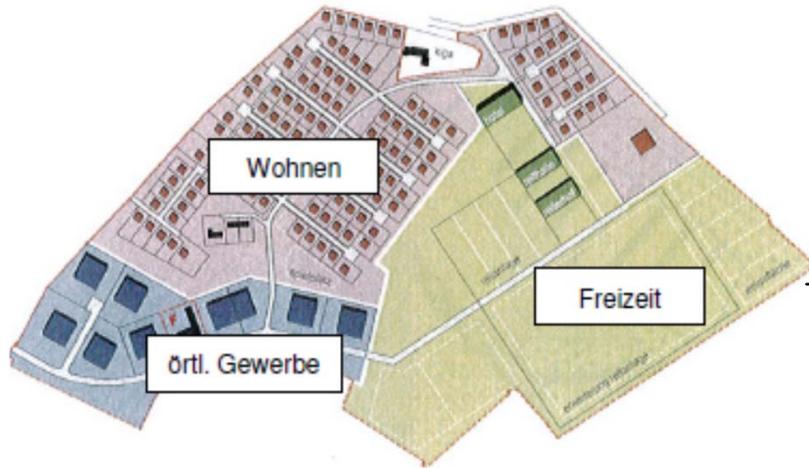
- Reitsport-Resort mit Vier-Sterne-Hotel (200 Zimmer) mit Wellnessbereich 1.800 m²
- Reitsportanlage; u.a. für Polospiele (50.000 m²)
- Einzelhandel "rund ums Pferd" (2.500 m²)
- Pferdeklник

Entwicklungsszenario Wohnen / örtl. Gewerbe:

- Wohnbebauung
- Örtliches Kleingewerbe



3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (4)



Tatsächliche Entwicklung Freizeit:

- Brachfläche



Tatsächliche Entwicklung Wohnen / örtl. Gewerbe:

- Wohnbebauung
- Örtliches Kleingewerbe



3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (5)



Evaluation des PPP-Projekts:

- Strukturpolitische Hoffnungen nicht erfüllt (Kein Reitsportressort, keine 450 Arbeitsplätze, keine privaten Investitionen von 45 Mio. €)
- Investor machte private Investitionen - z.B. Vier-Sterne-Hotel - abhängig von weiteren öffentlichen Fördermitteln
- Machbarkeitsstudien oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden weder vorgelegt noch eingefordert
- Vereinfachtes Sanierungsverfahren unzulässig (wegen hoher Bodenwertsteigerungen bei Wohnbaugrundstücken – von 3 €/m² auf 56 €/m²)
- Einseitige Risikoverteilung zulasten der öffentlichen Hand
 - Privatisierung der Gewinne / Sozialisierung der Verluste

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Förderung (6)

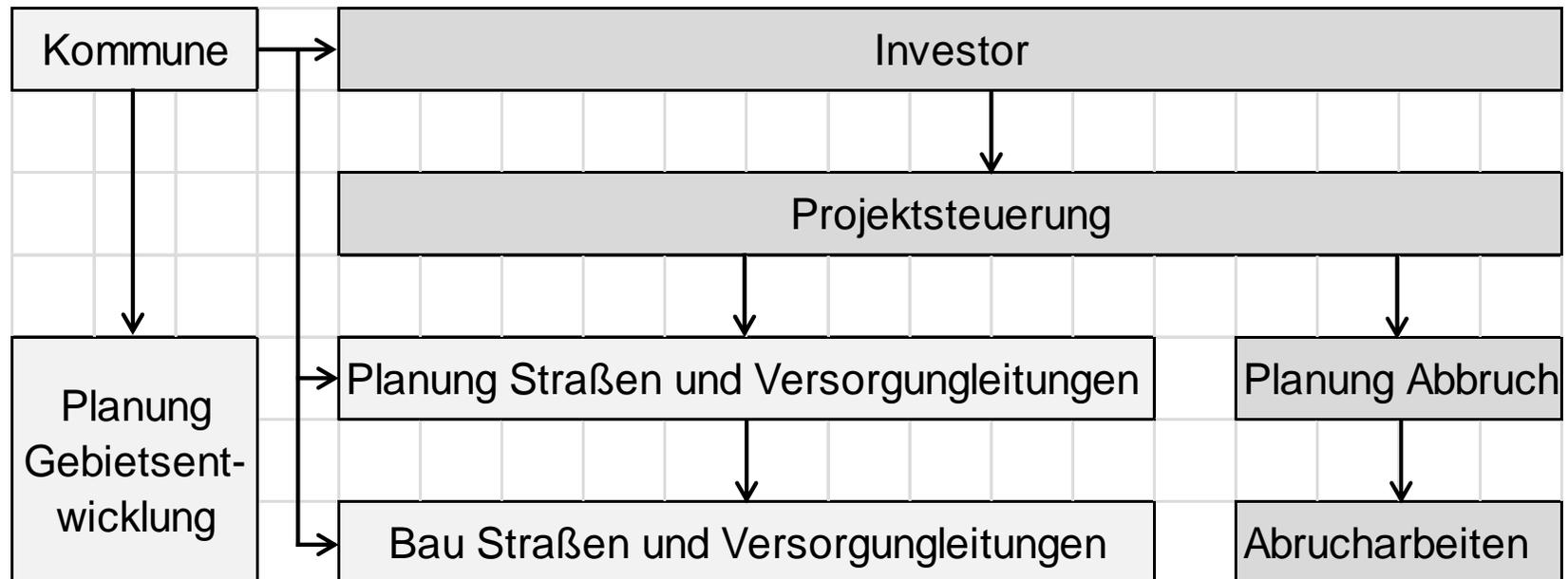
Finanzielle Folgen des Modellwechsels:

Jahr	Modell	Zuschussbedarf (Mio. €)	Anteil Land (Mio. €)	Anteil Kommune (Mio. €)
2002	Prognose Kommunales Modell	3,6	3,24	0,36
2004	Prognose Investorenmodell	6,9	6,21	0,69
2014	Ist-Kosten Investorenmodell	9,3	8,37	0,93

- Der Zuschussbedarf der öffentlichen Hand hat sich durch das Investorenmodell fast verdreifacht
- Die kommunale Lösung wäre ohne Baupreissteigerungen 5,7 Mio. € günstiger gewesen
- Der Investor hat bei eigenen Kosten von rd. 2 Mio. € etwa 6 Mio. € durch Grundstücksverkäufe Erlöst
- Gewinn beläuft sich auf rd. 4 Mio. €

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (1)

Beteiligte an der Umsetzung des Konzepts:

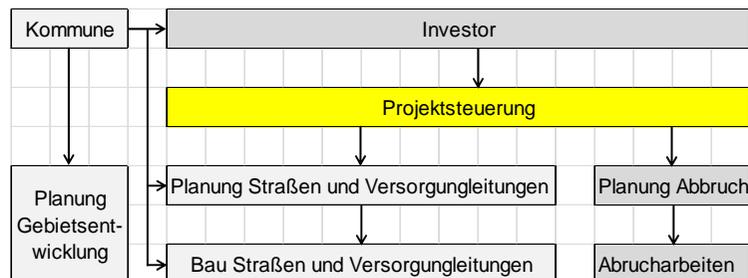


3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (2)

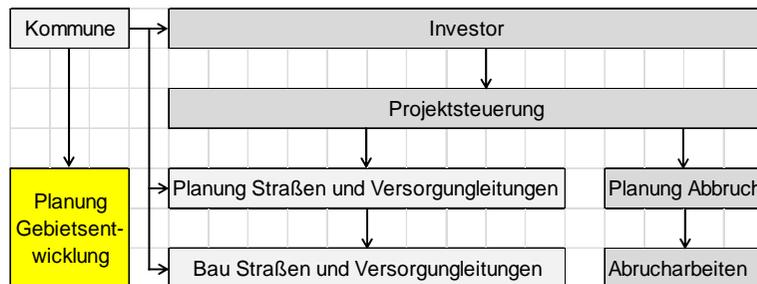


Projektsteuerung:

- Investor beauftragt sich selbst mit Projektsteuerungsleistungen
- Investor bewilligt sich ein überdurchschnittlich hohes Honorar
- Honorar finanziert öffentliche Hand
- Beauftragung Projektsteuerung ist überflüssig und überteuert - Investor selbst fachkundig
- Vermeidbare Kosten: 180.000 €



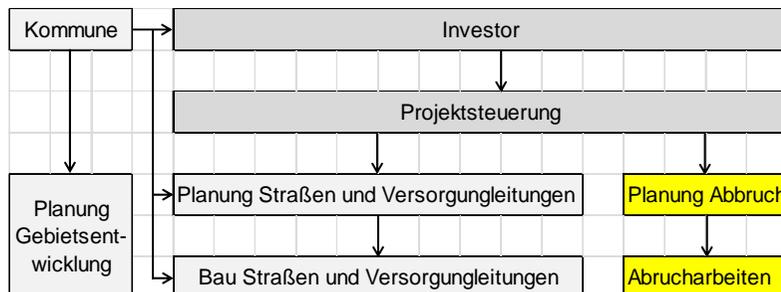
3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (3)



Gebietsentwicklung:

- Kommune schreibt Planungsleistungen aus
- Kurz vor Abgabe der Angebote – Nachverhandlungen über den Leistungsumfang mit späterem Planer – erhebliche Leistungsreduzierungen
- Angebote sind nicht vergleichbar
- Drängen von Investor und Ministerium beeinflussen die Vergabeentscheidung der Kommune zugunsten des späterem Planers
- Nach Auftragserteilung - Aufstockung der Leistung auf ursprüngliches Niveau Schlussrechnungssumme doppelt so hoch wie günstigster Bieter
- Schaden 95.000 €

3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (4)



Planung Abrucharbeiten:

- Investor erteilt eigener Firma Auftrag für Planung der Abrucharbeiten (annähernd doppeltes Honorar / 45.000 € Mehrkosten)

Durchführung Abrucharbeiten:

- Investor schließt günstigsten Bieter unrechtmäßig aus (Ein in den Ausschreibungsunterlagen zugelassenes Pauschalpreisangebot wird nicht gewertet)
- Beauftragte Firma geht vor Erbringung bereits bezahlter Leistungen in Konkurs (Zum Zeitpunkt des Konkurses sind 90 % der Leistungen bezahlt aber nur 70 % erbracht)
- Restarbeiten ebenfalls vergabewidrig vergeben (keine öffentliche Ausschreibung sondern Beschränkte Ausschreibung. Bei Beschränkter Ausschreibung wurden nur Bieter aufgefordert, die bei der vorangegangenen Öffentlichen Ausschreibung nicht teilgenommen hatten, ausgeschlossen worden waren oder ein vergleichsweise hohes Angebot abgegeben hatten)
- Summe beider Schlussrechnungen um 600.000 € höher als Angebot des ausgeschlossenen Mindestbietenden

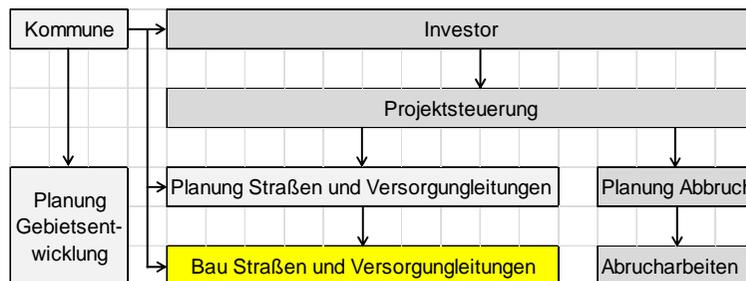
3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (5)



Bau von Straßen und Versorgungsleitungen:

- Projektsteuerung Investor
- Planung durch externes Ingenieurbüro (Auftraggeber Kommune)
- Drei Bauabschnitte
- Leistungen von zwei Bauabschnitten mit Abrechnungssumme 3 Mio. € werden durch Investor unrechtmäßig vergeben:

Es fehlten ausdrücklich geforderte Nachunternehmernachweise oder Geräteverzeichnisse



3. Vom US-Army Hospital Münchweiler zum Gräfensteiner Park – Vergaben (6)

Mehrkosten durch unwirtschaftliche Vergaben:

Art der Leistung	Mehrkosten (€)
Projektsteuerung	180.000
Planung Abbruch	45.000
Planung Gebietsentwicklung	95.000
Abbrucharbeiten	600.000
Summe	920.000

Unnötig beauftragte Leistungen und überhöhte Honorare führten zu Mehrkosten von 920.000 €

Schwere Vergabeverstöße:

Art der Leistung	Abrechnungssumme (Mio. €)
Abbrucharbeiten	1,5
Bau von Straßen und Erschließungsleitungen	3
Summe	4,5

- Bei Bauleistungen mit einer Abrechnungssumme von 4,5 Mio. € kam es zu schweren Vergabeverstößen
- Mögliche Folge: Rückforderung von Zuwendungen
- Ministerium sagt zu, Kürzung der Zuwendung zu prüfen

4. Resümee (1)



PPP – Public Private Partnership:

- Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat in der Vergangenheit unterschiedliche PPP-Projekte geprüft
- Keines war für die öffentliche Hand wirtschaftlich
- Prüfungen anderer deutscher Rechnungshöfe bestätigen diese Erfahrungen

Grundsätzliche Probleme bei PPP-Projekten:

- Hohe Kosten für externe Berater
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen oft mangelhaft u. ergebnisorientiert
- Effizienzvorteile basieren meist auf unrealistischen Annahmen
- Komplexe Vertragswerke überfordern öffentlichen Partner
- Lange Laufzeiten der Verträge führen zu Problemen bei Änderung des Bedarfs
- PPP-Projekte am Ende i.d.R. teurer als konventionelle Projekte
- Verschuldung am Haushalt vorbei
- Finanzielle Belastungen werden in die Zukunft verlagert

4. Resümee (2)



Empfehlungen für PPP-Projekte mit privaten Investoren:

- Projektentwicklung über Investoren- oder PPP-Modelle dem Wettbewerb unterstellen
- Machbarkeitsstudien und Risikobetrachtungen durchführen
- Kosten-Nutzen-Analysen verschiedener Entwicklungsvarianten vornehmen
- Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sowie Informationspflichten in den Verträgen mit privaten Transaktionspartnern vereinbaren
- Angemessene Kosten- und Risikoverteilung zwischen den öffentlichen und privaten Partnern sicherstellen

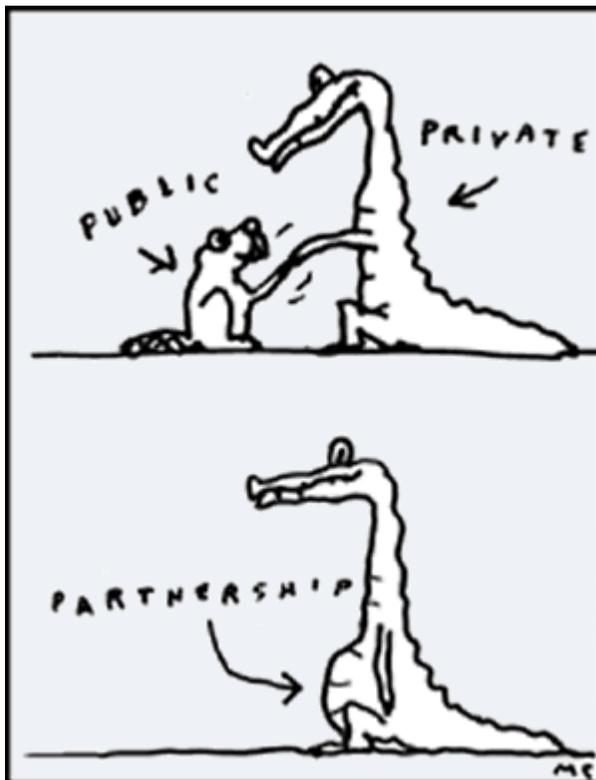
4. Resümee (3)



Grundsätzliche Empfehlungen für Vergabeverfahren:

- **Breiter Wettbewerb** (möglichst Öffentliche Ausschreibung oder Offenes Verfahren)
- **Transparentes Vergabeverfahren u. Dokumentation** (Gleichbehandlung aller Bieter)
- **Von der öffentlichen Hand durchzuführen:**
 - Prüfung u. Versendung der Ausschreibungsunterlagen
 - Submission (Angebotseröffnung)
 - Prüfung der Angebote
 - Auftragsvergabe
- **Begleitende Kontrolle** (Projektsteuerer ist der öffentlichen Hand verpflichtet)

4. Resümee (4)



Vielen Dank
für Ihre
Aufmerksamkeit!