

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Finanzausschuss	15.12.2014

Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten – Ursachen und Maßnahmen zu deren Vermeidung

Gutachterliche Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus für die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg beauftragte im November 2012 Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Budäus mit einer gutachterlichen Stellungnahme, die aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht unter Einbeziehung des Projekts „Elbphilharmonie“ die Eignung von PPP für Großprojekte bzw. generell für öffentliche Bauprojekte sowie Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen wie jene bei der Elbphilharmonie untersucht. Die Studie ist inzwischen von der Bürgerschaft freigegeben und enthält eine thesenartige Zusammenfassung in 18 Punkten, die aus der Sicht des Finanzdezernates auch für Köln als Leitsätze zur Vermeidung von Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten dienen könnten.

Die thesenartige Zusammenfassung ist als Anlage 1 beigefügt. Die Langfassung der gutachterlichen Stellungnahme wird in Kürze auf der Homepage von Herrn Prof. Budäus unter www.dietrich-budaeus.de als pdf-Datei zur Verfügung stehen.

gez. Klug

Thesenartige Zusammenfassung

(1) Komplexe öffentliche Großprojekte weisen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene eine Art Gesetzmäßigkeit von Fehlentwicklungen auf. Um diesen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, bedarf es unter Einbeziehung theoretischer Erkenntnisse einer Analyse der Strukturen von Großprojekten, der zur Anwendung kommenden Verfahren und des Verhaltens der beteiligten Akteure.

(2) Die Fehlentwicklungen bei komplexen öffentlichen Großprojekten basieren zu einem ganz wesentlichen Teil auf einer faktischen Zerteilung des Projektprozesses in Bewilligung und Realisation mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Strategien der Kostenerfassung. Im Bewilligungsprozess richten sich diese primär auf das Erreichen des „Point of no Return“ des Projekts. Aufgrund der i.d.R. in eine Projekteuphorie eingebetteten Tendenzen zu fehlgeleitetem Optimismus und strategischen Fehlinformationen werden die Kosten und Risiken häufig zu niedrig, zu ungenau, zu unverbindlich und mit einem nicht offengelegten Änderungspotenzial (einschließlich der Planung) ausgewiesen. Dies führt in der Realisationsphase zur „Gesetzmäßigkeit“ von Mehrkosten und Terminüberschreitungen.

(3) Projekteuphorie, die Tendenz zu einem fehlgeleiteten Optimismus sowie strategische Fehlinformationen schlagen sich dann auch in der Vertragsgestaltung nieder. Sie werden verfahrensmäßig durch die relative Offenheit des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens (funktionale Leistungsbeschreibung mit anschließendem Verhandlungsverfahren) verstärkt.

(4) Die besondere Bedeutung der Kontrolle von Qualität und Kosten wird seitens des öffentlichen Auftraggebers komplexer Großprojekte bisher, sowohl in der Vertragsgestaltung (Bewilligungsphase) als auch in der Realisationsphase nicht ausreichend berücksichtigt. Denn im Gegensatz zum privaten Unternehmenssektor ist im öffentlichen Sektor Kostenmanagement nicht gleichermaßen systemimmanent, d.h. als Teil des Zielsystems verankert. Instrumente und Verfahren der Wirtschaftlichkeitsanalyse und Kostenkontrolle sind im politisch-administrativen System durch Rechtsnormen vorgegeben. Mehrkosten erklären sich vor diesem Hintergrund insbesondere dadurch, dass Rechtsnormen nicht hinreichend alle Kostenprobleme öffentlicher Großprojekte erfassen. Mehrkosten vermeidende Sanktions- und Anreizmechanismen kommen bei der Steuerung komplexer Großprojekte eher nicht zur Anwendung.

(5) Die bisher weitgehend ungelösten Mehrkostenprobleme bei komplexen öffentlichen Großprojekten tangieren bei erheblichen Kostenüberschreitungen die demokratischen Grundstrukturen des Gemeinwesens u.a. über das Budgetrecht der Legislative. Unzureichende Transparenz der tatsächlichen Kostenstrukturen von Großprojekten können andere öffentliche Aufgabewahrnehmungen verdrängen und beinhalten die Tendenz zu einem schleichenden Anstieg der öffentlichen Verschuldung.

(6) Komplexe öffentliche Großprojekte, d.h. Projekte mit hoher Spezifität, hoher strategischer Relevanz und hoher Unsicherheit erfordern auf Grund der damit verbundenen Transaktionskosten theoretisch eine Koordination des arbeitsteiligen Gesamtprozesses über die Hierarchie (öffentlicher Auftraggeber) und nicht über den Markt (privater Auftragnehmer). Public Private Partnership (PPP) erweisen sich hierfür eher als weniger geeignet.

(7) Unvollständigkeit und Relationalität von Verträgen zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern bei öffentlichen Großprojekten bergen unter Annahme des sog. opportunistischen Verhaltens der Vertragspartner die Tendenz zu Fehlentwicklungen bei den Projektkosten in sich. Erforderlich ist ein über bestehende Verträge hinausgehendes Verfahren, das die kostenmäßigen Folgen der Unvollständigkeit und Relationalität der Verträge relativiert.

(8) Beeinflussbarkeit und Transparenz der Projektkosten verlaufen in der geübten Praxis bei öffentlichen Großprojekten eher gegenläufig. In der Projektphase, in der die Beeinflussbarkeit hoch ist, ist die Transparenz der Kosten gering. Wenn die Kosten hingegen hinreichend konkretisiert sind, können sie nicht mehr beeinflusst werden. Es sind Maßnahmen geboten, die zu einer stärkeren positiven Korrelation von Beeinflussbarkeit, Transparenz und Verbindlichkeit der Kosten im Projektverlauf, speziell in der Bewilligungsphase, führen.

(9) Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen erfordern bei der Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit generell die Einbeziehung des sog. opportunistischen Verhaltens der mitwirkenden Akteure. Angesichts der nicht immer gegebenen Trennschärfe zwischen Beratung und Lobbyismus sollte in Anlehnung an die bestehenden Public Corporate Governance Kodices auch für private Auftragnehmer öffentlicher Aufträge ein Kodex zur Anwendung kommen.

(10) PPP-Modelle sind eine Beschaffungsvariante für den öffentlichen Sektor. Sie sind durch die Ganzheitsbetrachtung und die Ausrichtung auf den gesamten Lebenszyklus eines Projekts charakterisiert. Die wirtschaftlichen Vorteile resultieren daraus, dass der private Auftragnehmer die gesamten Lebenszyklus-Kosten des Projekts als Einheit betrachtet und die dabei bestehenden ökonomischen Interdependenzen und Koordinationsprobleme der Einzelaktivitäten effizienter berücksichtigt. Ein insgesamt niedrigeres Kostenniveau für die öffentliche Hand resultiert bei der Anwendung von PPP aus niedrigeren Lebenszykluskosten (Produktions- und Transaktionskosten) und der mit Kosten bewerteten Risikoallokation.

(11) Die in der Literatur genannten Nachteile von PPP, sieht man von den Finanzierungskosten ab, sind insgesamt nur schwer zu verifizieren. Sie dürften weniger aus den Schwächen von PPP resultieren, sondern daraus, dass PPP nicht konsequent oder auch dort zur Anwendung gebracht wird, wo diese Beschaffungsvariante eher wenig geeignet ist. PPP ist dort i.d.R. eine wirtschaftliche Beschaffungsvariante, wo es sich um relativ „einfache“ Projekte handelt. Für komplexe innovative Projekte sind PPP-Modelle eher nicht geeignet.

(12) Der „Preis“ der mit einer Forfaitierung (mit Einredeverzicht) verbundenen geringeren Finan-

zierungskosten sind zusätzliche Beeinträchtigungen und Risiken sowie deren Kosten für den öffentlichen Auftraggeber. Diese Form der Finanzierung sollte nur bei jenen PPP-Projekten zur Anwendung kommen, bei denen ein vergleichsweise hoher Standardisierungsgrad mit einem geringen, überschaubaren Risiko vorliegt. Bei komplexen, innovativen, stark risikobehafteten Großprojekten ist diese Finanzierungsform eher abzulehnen.

(13) Bei der Konzeption der Elbphilharmonie handelt es sich um eine öffentliche Investition mit der FHH (Elbphilharmonie KG) als Bauherrn, einem Generalunternehmen und gewissen PPP-Elementen. Die PPP-Elemente liegen im Wesentlichen in der Finanzierung der Mantelbebauung und der Kopplung von Erstellung und Betrieb für das Gesamtprojekt über einen Zeitraum von 20 Jahren. Faktisch werden dabei die Funktionsmechanismen von PPP im Teilbereich des Gesamtprojekts Mantelbebauung in Teilen möglicherweise neu ausgerichtet. Die komplexe Akteurs- und Vertragsstruktur lässt die sich hieraus ergebende Risikoverteilung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht völlig klar erkennen. Ob die insoweit getroffene Verteilung der Baukosten-, Markt-, Standort- und Insolvenzrisiken für den öffentlichen Sektor vorteilhaft ist, lässt sich dabei abschließend jedoch wohl erst nach Beendigung des Projekts beurteilen.

(14) Bei den Strategien zur zukünftigen Vermeidung von Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten müssen sich die Maßnahmen primär auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Auftraggeber und auf die Änderungen projektspezifischer Bedingungen beziehen. Die Rahmenbedingungen sind auf die Vermeidung eines Strategiewechsels maßgebender Projektakteure nach Erreichen des „Point of no Return“ zu richten. Konkret erfordert dies den Abbau bzw. die Relativierung von Informations-, Erfahrungs- und Kenntnisasymmetrien sowie Machtasymmetrien.

(15) Der bestehende Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ sollte konsequente Anwendung finden. Er ist unter Berücksichtigung vorliegender Forschungsergebnisse zu PPP weiterzuentwickeln. Hierzu gehört insbesondere ein Ausbau der Risikoanalyse und des Risikomanagements.

(16) Die projektspezifischen Maßnahmen beziehen sich insbesondere auf eine Verbesserung der Planung von Leistungen und Kosten sowie eine Erweiterung der Risikoanalyse durch „Kostenverlagerungen“ in die Anfangsphase des Projekts. Eine Kostenstabilisierung erfordert ein auf einer tieferen Projektanalyse basierendes Kosten- und Risikomanagement.

(17) Der Entwicklung und Einführung eines Transparenzberichts ist besondere Aufmerksamkeit beizumessen.

(18) Vor Erreichen des „Point of no Return“ sollte ein unabhängiges Gremium die Konzeption des Projekts insbesondere hinsichtlich der Konkretisierung der Projektplanung, der Kosten und der Risiken evaluieren.

