



Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten: Die Risiko- bewertung ist der Schlüssel

Simon-Finn Stolze und Konstantin Kortmann

IBB

INSTITUT FÜR
BAUWIRTSCHAFT UND
BAUBETRIEB



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
BRAUNSCHWEIG

UNIV.-PROF. DR.-ING.
R. WANNINGER

SCHLEINITZSTR. 23 A
38106 BRAUNSCHWEIG

FON 0531 391-3174
FAX 0531 391-5953

ibb@tu-bs.de
www.ibb.tu-bs.de

Veröffentlichung

Braunschweig April 2005

Beim nachfolgenden Dokument handelt es sich um die Einreichungsfassung des Beitrags:

Stolze, Simon-Finn ; Kortmann, Konstantin: Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten : Die Risikobewertung ist der Schlüssel. In: Baumarkt + Bauwirtschaft. Gütersloh : Bauverlag (2005), Nr. 4, S. 36-38

Auf ggf. bestehende Unterschiede infolge redaktioneller Überarbeitung der Einreichungsfassung wird hingewiesen.

1 Einleitung

Die zunehmend schlechtere Finanzsituation in den öffentlichen Haushalten hat in den letzten Jahren dazu geführt, dass aus Geldmangel viele notwendige Investitionen in die öffentliche Infrastruktur unterblieben sind. Da eine Verbesserung der Haushaltslage auch momentan nicht abzusehen ist, sich der Zustand der Straßen, Brücken und Gebäude aber auch auf Grund der in der Vergangenheit ausgebliebenen Investitionen immer weiter verschlechtert, wird verstärkt über eine mögliche Einbindung privaten Kapitals für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben diskutiert.¹ Dieses könnte für die öffentliche Infrastruktur in Form einer Public Private Partnership (PPP) bereitgestellt und nutzbar gemacht werden.

2 PPP-Verständnis

Das Wesen einer PPP ist die langfristige Kooperation zwischen den Akteuren der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zur gemeinsamen Erreichung eines definierten Zieles. Grundsätzlich besteht der Ansatz von PPP-Modellen darin, sich vom traditionellen Etatdenken der öffentlichen Hand zu lösen und Ergebnisse in einem ganzheitlichen Ansatz zu optimieren. Dieser umfasst nach Möglichkeit den gesamten Lebenszyklus einer Immobilie über die Phasen Planung, Bau, Betrieb, (Finanzierung) und Verwertung der vereinbarten Projekte, da nur bei der Integration aller Leistungsphasen eine optimale Ausnutzung der möglichen Effizienzvorteile stattfindet und somit maximale Kosten- und Qualitätsvorteile erzielt werden können. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Ergebnisorientierung des öffentlichen Auftraggebers. Dem privaten Partner obliegt es, möglichst ohne Einschränkungen für die Erzielung dieser Ergebnisse zu sorgen. Die Zusammenarbeit in einer PPP ist in der Regel vertraglich formalisiert.²

In einer PPP verfolgen die beiden Partner unterschiedliche Ziele. Die öffentliche Hand strebt durch die Mobilisierung privaten Kapitals und Know-hows eine Entlastung von den Investitionskosten und die Realisierung von Qualitäts- und Kostenvorteilen in der Leistungserbringung an. Das Ziel der privatwirtschaftlichen Akteure ist die Maximierung des Gewinns. Diese konträren Zielsetzungen müssen bei der Bildung einer PPP und ihrer vertraglichen Fixierung beachtet werden.

3 Wirtschaftlichkeitsvergleich

Für alle öffentlichen Bauvorhaben gilt wie für andere öffentliche Aufgaben auch, dass sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden müssen. Diese Grundsätze sind auf Bundesebene in den Verwaltungsvorschriften (VV) des § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) enthalten. Auf Landesebene finden sich entsprechende Vorschriften in der Landeshaushaltsordnung (LHO) und auf kommunaler Ebene in der Gemeindeordnung (GO). Diese Grundsätze der Wirt-

¹ Einen bedeutenden Beitrag hierzu leistete das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ für das BMVBW, www.bmvbw.de.

² Budäus, D. ; Grüning, G. ; Steenbock, A.: Public Private Partnership I : State of the Art. Diskussionsbeitrag 32 des Arbeitsbereichs Public Management der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, 1997, S. 18.

schaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel und Ressourcen gelten auch für die Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen im Rahmen einer PPP.

Solange verschiedene private Angebote für dieselbe, genau bestimmte Ausschreibung miteinander verglichen werden können, ist die Einhaltung dieser Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit relativ unproblematisch. Der Nutzen und die Kosten der verschiedenen Angebote werden miteinander verglichen, und das wirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag: Wirtschaftlichkeit wird durch Wettbewerb erreicht.³ Bei PPP-Projekten liegt die Herausforderung jedoch darin, den durch die öffentliche Hand selbst wahrgenommenen Bau und Betrieb von Gebäuden unter den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit mit den privaten Angeboten zu vergleichen. Die Entscheidung zwischen den verschiedenen Möglichkeiten fällt erst nach Abgabe verbindlicher Angebote. Da die Möglichkeit der Eigenerstellung und des Eigenbetriebs im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleiches eine echte Option darstellt, ist auf eine genaue und zutreffende Ermittlung der Nutzen und Kosten dieser konventionellen Beschaffungsalternative größter Wert zu legen.

Für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich muss so genau wie möglich ermittelt werden, was die öffentliche Hand die geplante Leistungserstellung kosten würde. Das geschieht im konventionellen Referenzprojekt, für das international der Begriff Public Sector Comparator (PSC) gebräuchlich ist. Die Kostenermittlung erfolgt darin mit Hilfe einer cash-flow-orientierten Barwertmethode. Bei dieser werden alle zukünftigen Zahlungsströme auf einen Zeitpunkt abgezinst und vergleichbar gemacht. Folgende Abbildung stellt die möglichen Realisierungsalternativen einander gegenüber.

Die Schwierigkeiten beim Vergleich des konventionellen Referenzprojektes der öffentlichen Hand mit dem privaten Angebot liegen in zwei Punkten: Erstens sind sämtliche Kosten, die über den Lebenszyklus des Projektes auftreten werden, in die so genannten Basiskosten mit einzubeziehen, zweitens müssen die Risiken, die mit einem Projekt verbunden sind, betrachtet und berücksichtigt werden.

Die Basiskosten bestehen dabei aus sämtlichen relevanten Kosten und möglichen Erlösen der Planungs-, Errichtungs-, Betriebs- und Verwertungsphase, die für ein Bauwerk über dessen Lebensdauer anfallen.

³ Kumlehn, F.: Ausschreibungs- und Vergabemodell für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte im Bausektor. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2001, S. 77.

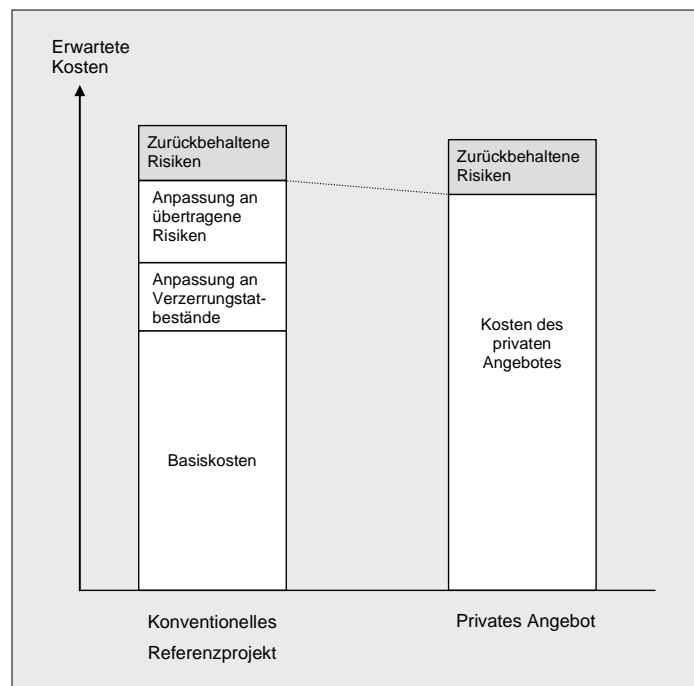


Abbildung 1: Kostengruppen des Wirtschaftlichkeitsvergleiches⁴

4 Risikoanalyse

Die Adjustierung für die übertragenen Risiken trägt der Tatsache Rechnung, dass sich die öffentliche Hand als Nutzer in einer PPP eines großen Teils der mit der Leistungserbringung verbundenen Risiken entledigen kann. Eventuell auftretende Baukostenüberschreitungen werden beispielsweise vom privaten Anbieter aufgefangen, und der vorab geschlossene Vertrag schließt eine Beteiligung der auftraggebenden öffentlichen Hand an Mehrkosten weitestgehend aus. Diese auf den privaten Partner abgewälzten Risiken müssen beim Vergleich der Alternativen berücksichtigt werden. Das geschieht, wie in Abbildung 1 dargestellt, durch die Bewertung dieser Risiken in Geldeinheiten und die Addition dieses Aufschlags zu den Basiskosten. Dennoch wird die öffentliche Hand nicht alle Risiken übertragen können. Diese nicht übertragbaren Risiken sind im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches jedoch nur aus Gründen der Transparenz aufzuführen, da sie in gleichem Maße beim konventionellen Referenzprojekt wie bei der Vergabe an einen Privaten anfallen. Für eine effiziente Risikoverteilung sollte jeder Partner grundsätzlich die Risiken übernehmen, mit denen er am besten umgehen kann. Dieser Zusammenhang wird durch folgende Abbildung veranschaulicht:

⁴ Treasury Taskforce: Technical Note No. 5: How to construct a Public Sector Comparator. London, 1999, S. 14 ff.

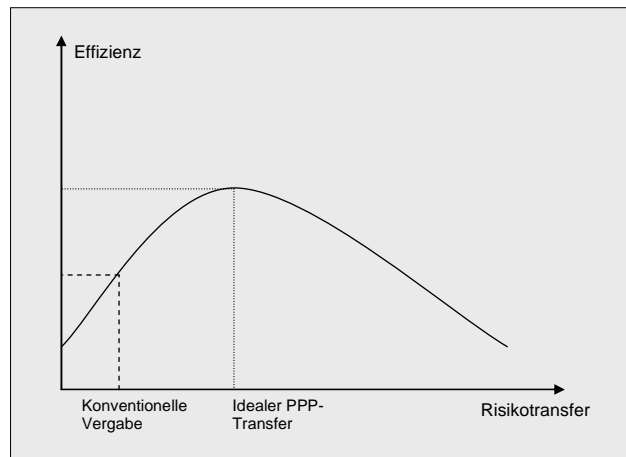


Abbildung 2: Risikotransfer und Effizienz⁵

Eine Analyse von PPP-Projekten in Großbritannien hat ergeben, dass die insgesamt vorhergesagten Einsparungen bei der Realisierung eines PPP-Projektes zu 60 % aus der Bewertung der zum Privaten transferierten Risiken resultieren. Außerdem ist die Übernahme von Risiken durch den privaten Partner der wichtigste „Value-for-Money-Driver“, der für die bessere Wertschöpfung von PPP-Projekten verantwortlich ist.⁶ Der Analyse des Risikos kommt also im Rahmen der Beurteilung der Vorteilhaftigkeit eines PPP-Modells eine Schlüsselrolle zu.

Die Risikoanalyse besteht aus zwei abstrakten Schritten⁷. Zunächst sind für das zu realisierende Projekt sämtliche Risiken zu bestimmen. Ziel dieses Schrittes ist die Erstellung einer projektspezifischen, möglichst redundanzfreien Liste der mit dem Projekt verbundenen Risiken. Diese können mit unterschiedlichen Methoden identifiziert werden. In einem zweiten Schritt werden dann den identifizierten Risiken Schadenshöhen und Eintrittswahrscheinlichkeiten zugeordnet. Im Anschluss findet eine Simulation der unterschiedlichen Möglichkeiten des Eintritts der verschiedenen Risiken statt. Diese Werte ergeben dann ein projektspezifisches Risikoprofil. Anhand dieses Profils kann daraufhin der Risikozuschlag bestimmt werden. Dieser akkumuliert die verschiedenen Risiken aus dem Profil zu einem Wert, welcher im konventionellen Referenzobjekt als Aufschlag zu den Basiskosten zu berücksichtigen ist.

Das wichtigste Kriterium, das bei der Ermittlung und Bewertung dieser Risiken beachtet werden muss, ist Transparenz. Die getroffenen Annahmen müssen sorgfältig und nachvollziehbar dokumentiert werden, um eine Vergleichbarkeit mit den Parametern der privaten Angebote herzustellen. Das konventionelle Referenzprojekt und die Angebote der privaten Bieter werden schließlich auf ihren Nutzen und ihre Kosten hin verglichen, um der wirtschaftlich günstigsten Realisierungs-

⁵ Treasury Taskforce: Technical Note No. 5: How to construct a Public Sector Comparator. London, 1999, S. 9.

⁶ Arthur Andersen / LSE Enterprise: Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative : A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE : commissioned by the Treasury Taskforce. London, 2000, S. 3-6.

⁷ Kortmann, K. ; Stolze, S.-F.: Analyse von Risiken in PPP-Projekten im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches. Braunschweig, 2003, S. 2.

alternative den Zuschlag zu erteilen. Deshalb ist größter Wert darauf zu legen, dass die getroffenen Annahmen offen gelegt werden.

5 Fazit

Die Erstellung des konventionellen Referenzprojektes bedeutet für die öffentliche Hand die Möglichkeit, sich selbst über die mit einem Projekt verbundenen Kosten und Nutzen auch langfristiger Art im Klaren zu werden. Außerdem werden die privaten Angebote für öffentliche Aufgaben mit einer realistischen, transparenten Alternative der konventionellen Realisierung durch die öffentliche Hand verglichen. Dabei kann sich durchaus die bisherige Realisierungsalternative durch die öffentliche Hand als die bessere und wirtschaftlichere herausstellen. Wichtig ist, dass eine Transparenz hinsichtlich der Leistungen, Kosten und Risiken erreicht wird, wodurch der Vergleich zwischen den unterschiedlichen Varianten ermöglicht wird. Ohne eine adäquate und faire Berücksichtigung der Risiken, die der private Partner in einer PPP übernimmt, wird jedoch keine echte Vergleichbarkeit geschaffen. Eine zutreffende Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes muss die von der öffentlichen Seite zu tragenden Risiken der konventionellen Realisierungsalternative realistisch nach Schaden und Eintrittswahrscheinlichkeit bewerten und miteinbeziehen.