

Keine Regeln für die Risiken

PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen:
Können die Resultate beeinflusst werden?

Simon-Finn Stolze

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 Juli/August 2007

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

Stolze, Simon-Finn: Keine Regeln für die Risiken : PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: Können die Resultate beeinflusst werden? In: Deutsches Ingenieurblatt. Berlin : Schiele & Schön (2007), Nr. 7-8, S. 32-35

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

1 Einleitung

Seit Herbst 2003 bis Anfang 2007 sind in Deutschland Verträge für 46 PPP-Projekte im Hochbau mit einem Investitionsvolumen von etwa 1,4 Mrd. Euro abgeschlossen worden.¹ Aktuell befinden sich über 100 weitere Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 6 Mrd. Euro in der Vorbereitung.² Für jedes dieser Projekte musste bzw. muss darüber entschieden werden, ob es im Rahmen einer PPP unter Einbindung privaten Kapitals und Know-hows oder als konventionelles Projekt in Eigenregie der öffentlichen Hand durchgeführt werden soll. Die Entscheidung wird anhand so genannter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen, in denen die zu erwartenden Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand mit den Kosten der PPP-Beschaffung verglichen werden. Ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die Analyse der mit dem Projekt verbundenen Risiken. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Beeinflussbarkeit der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgrund fehlender Vorgaben oder Richtlinien zur Berücksichtigung von Risiken.

2 Effizienzvorteile durch Public Private Partnership

Das Wesen einer PPP ist die langfristige Kooperation zwischen den Akteuren der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zur gemeinsamen Erreichung eines definierten Zieles. Grundsätzlich übernimmt der private Partner in einer PPP die Planung, den Bau und die Sanierung, die Finanzierung sowie den Betrieb (ggf. auch die Verwertung) öffentlicher Hochbau- und Infrastruktureinrichtungen. Durch die Integration aller Leistungsphasen wird erwartet, dass sich für einzelne Projekte Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung erzielen lassen. Die Vorteile sollen insbesondere durch eine optimale Risikoallokation zwischen dem privaten Partner und der öffentlichen Hand, eine Optimierung der Kosten durch den Lebenszyklusansatz und vertraglich vereinbarte Anreizstrukturen sowie durch die Nutzung der Erfahrungen des privaten Partners aus vergleichbaren Projekten generiert werden.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen der öffentlichen Hand gilt, dass sie den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht werden müssen. Diese Grundsätze bei der Verwendung öffentlicher Mittel und Ressourcen gelten auch für die Realisierung öffentlicher Baumaßnahmen im Rahmen eines PPP-Modells und sollen mit Hilfe der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingehalten werden. In dieser werden die Kosten der konventionellen Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand mit den Kosten der PPP-Beschaffung nach objektiven und transparenten Bewertungskriterien verglichen. Damit wird im Einzelfall untersucht, ob tatsächlich Effizienzvorteile realisiert werden können.

¹ Vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 16/4356 : Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. <http://dip.bundestag.de/btd/16/043/1604356.pdf>, S. 4 f.

² Vgl. Stiepelmann, Heiko: ÖPP: Fortschritte auf der Lernkurve. In: Baumarkt + Bauwirtschaft. Gütersloh : Bauverlag (2006), Nr. 9/2006, S. 18

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Beschaffungsprozess

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird im Verlauf der vier Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses in aufeinander folgenden Stufen mit zunehmender Genauigkeit entwickelt.

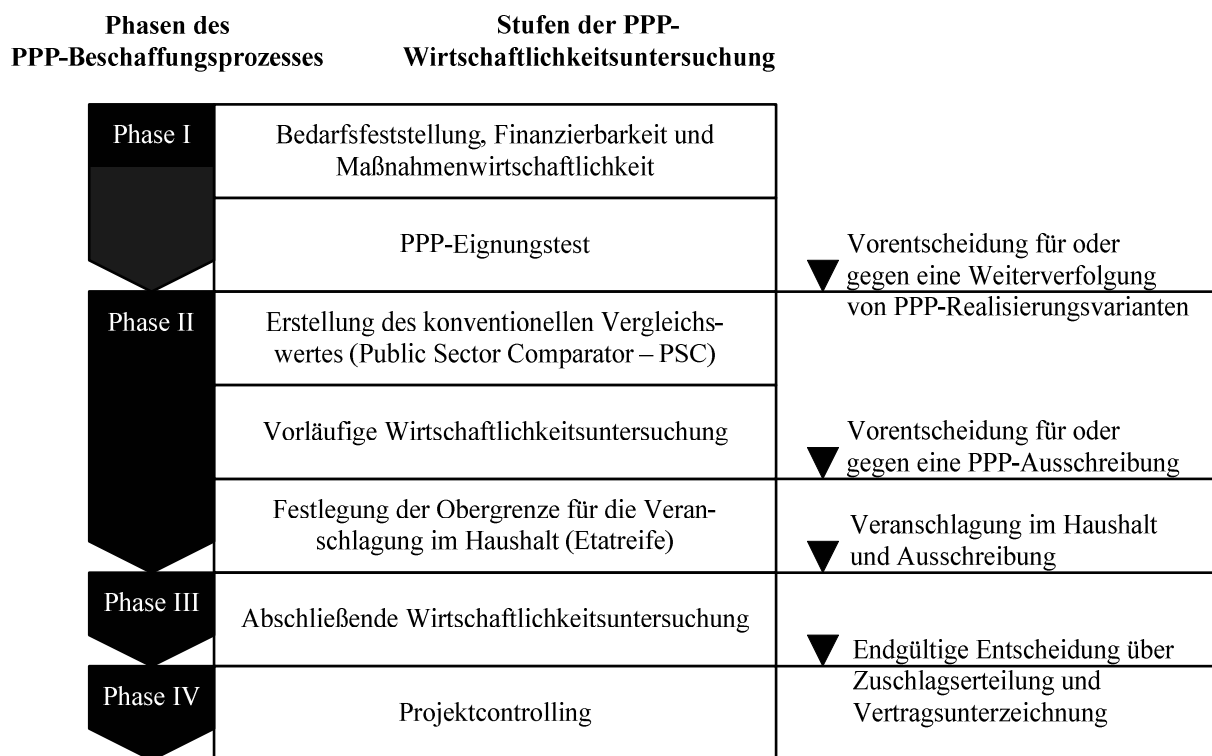


Abbildung 1: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Beschaffungsprozess³

In der Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses wird mit Hilfe des PPP-Eignungstests die Vorentscheidung über die Weiterverfolgung der PPP-Realisierungsvariante getroffen. Bevor eine PPP-Ausschreibung erfolgen kann, muss die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Phase II entsprechende Ergebnisse liefern. Die endgültige Entscheidung über die Zuschlagserteilung wird durch die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Phase III des PPP-Beschaffungsprozesses unterstützt. Da das Ergebnis dieser Stufe der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die unwiderrufliche Entscheidung für oder gegen eine Realisierung als PPP-Modell begründet, ist die Verlässlichkeit dieser Daten von besonderer Bedeutung. Mögliche Ungenauigkeiten in den vorangegangenen Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten an dieser Stelle behoben worden sein.

³ Finanzministerkonferenz: Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten. o. O., 2006, S. 7

Grundsätzlich muss im Verlauf der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung so genau wie möglich ermittelt werden, wie viel die öffentliche Hand die geplante Leistungserstellung kosten würde. Das geschieht letztendlich im konventionellen Referenzprojekt, für das international der Begriff Public Sector Comparator (PSC) gebräuchlich ist. Die Kostenermittlung erfolgt dabei in der Regel mit Hilfe einer Cash-Flow-orientierten Barwertmethode. Bei dieser werden alle zukünftigen Zahlungsströme auf einen Zeitpunkt abgezinst und vergleichbar gemacht. Eine vereinfachte Gegenüberstellung der möglichen Realisierungsalternativen kann der Abbildung 2 entnommen werden.

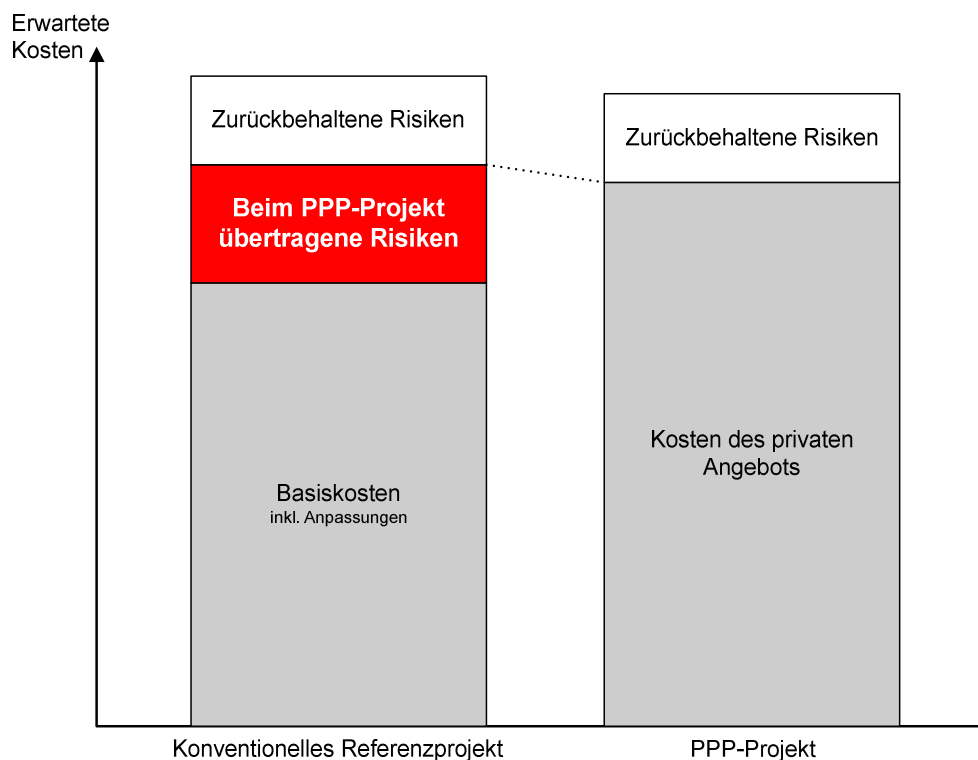


Abbildung 2: Gegenüberstellung der Kosten in einer PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung⁴

Die Schwierigkeiten beim Vergleich des konventionellen Referenzprojekts der öffentlichen Hand mit dem privaten Angebot liegen zum einen in der Ermittlung der so genannten Basiskosten, in denen sämtliche relevanten Kosten und mögliche Erlöse der Planungs-, Bau-, Betriebs- und Verwertungsphase, die für das Projekt über dessen Lebensdauer anfallen, berücksichtigt werden. Zum anderen müssen die Risiken, die mit einem Projekt verbunden sind, betrachtet und berücksichtigt werden. Dabei sind der konventionellen Beschaffung unbedingt die Risiken zuzurechnen, die bei der Beschaffung im Rahmen einer PPP vom privaten Partner übernommen werden. Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung der Risiken wurde mit dem PPP-Beschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2005 explizit in den § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aufgenommen.

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

4 Bedeutung der Risiken in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Leitfäden und Untersuchungen aus Ländern mit fortgeschrittenen PPP-Märkten wie Großbritannien und Australien mit einer Vielzahl initiiertes PPP-Projekte zeigen, dass insbesondere die Vorgehensweise zur Berücksichtigung von Risiken für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie für die objektive und transparente Bewertung der Beschaffungsalternativen eine entscheidende Rolle spielt.⁵

Der Einfluss der Risiken auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird dadurch deutlich, dass die insgesamt vorhergesagten Einsparungen bei der Realisierung von PPP-Projekten nach einer Studie in Großbritannien zu sechzig Prozent aus der Bewertung der zum privaten Partner transferierten Risiken resultieren.⁶

Die Risikostruktur von PPP-Projekten ist aufgrund des um den Betrieb, die Finanzierung und u. U. die Verwertung erweiterten Leistungsumfangs nicht mehr mit der eines konventionellen Bauvorhabens vergleichbar. Es sind Risiken über eine Laufzeit von 25 bis 30 Jahren zu bewerten, ihrem zeitlichen Auftreten entsprechend abzubilden und redundanzfrei voneinander abzugrenzen. Nur so kann im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein objektiver und aussagekräftiger Vergleich von konventioneller Realisierung und PPP-Projekt angestellt werden.

Die Aufgabe der privaten Partner ist es, die Risiken in ihrer Angebotskalkulation zu berücksichtigen. Für die öffentliche Hand liegt die Notwendigkeit zur Risikoanalyse im Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der in den Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses erbracht wird. Unterschiede beim Risikomanagement zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft existieren nicht.

Grundsätzlich herrscht Einigkeit darüber, dass die Berücksichtigung von Risiken als fortlaufender Prozess zu verstehen ist.⁷ Dieser Prozess wird als Risikomanagement bezeichnet und besteht aus den Schritten Risikoidentifikation, Risikoqualifizierung, Risikobewertung, Risikoallokation und Risikocontrolling.

⁵ Vgl. Partnerships Victoria: Guidance Material : Public Sector Comparator : Supplementary Technical Note. S. 9 ; Treasury Taskforce: Technical Note No. 5 : How to construct a Public Sector Comparator. London, 1999, S. 5 ff. ; 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. 5 ff. ; HM Treasury: PFI: strengthening long-term partnerships. 2006, S. 4 ff. ; Department of the Environment and Local Government: Risk Assessment : Public Private Partnership Guidance Note 11. 2000, S. 4 ff. ; PricewaterhouseCoopers: Public Private Partnerships: A Clearer View. 2001, S. 22 ff.

⁶ Vgl. 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 ff.

⁷ Vgl. Finanzministerkonferenz: Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“. o. O., 2006, S. 48 ff.

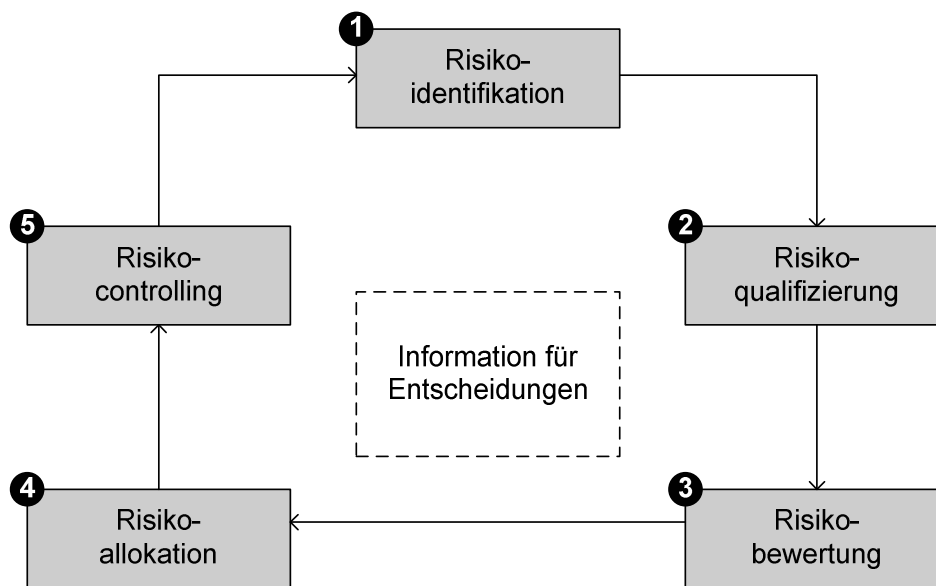


Abbildung 3: Risikomanagementprozess

In den ersten drei Schritten erfolgt die systematische Untersuchung der Risiken. Diese Schritte können daher auch unter dem Begriff Risikoanalyse zusammengefasst werden. Um Redundanzen in der Erfassung zu vermeiden, sollte sich die Risikoidentifikation an den Lebenszyklusphasen eines PPP-Projektes orientieren und folgende Kategorien berücksichtigen:

- Planungsrisiken
- Baurisiken
- Finanzierungsrisiken
- Risiken aus Betrieb, Unterhaltung und Wartung
- Verwertungsrisiken

In der Risikoqualifizierung werden die identifizierten Risiken anhand einer qualitativen Bewertung ihrer Eintrittswahrscheinlichkeiten und Auswirkungen in eine Risikomatrix eingeordnet. Mit Hilfe der Risikomatrix wird entschieden, für welche der identifizierten Risiken in der Risikobewertung ein konkreter monetärer Risikowert ermittelt wird. Der Risikowert wird grundsätzlich durch eine Multiplikation der Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos mit der zugehörigen Schadenshöhe berechnet.

5 Schwachstellen in der Durchführung von Risikoanalysen

In der Regel werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von externen Beratern unterstützt, da häufig das Know-how über systematische Untersuchungen in den öffentlichen Verwaltungen für eine selbständige Durchführung nicht ausreicht. Aus unterschiedlichen Gründen werden die von

den Beratungsunternehmen entwickelten Vorgehensweisen zur Analyse der Risiken in vielen Fällen nicht vollständig offen gelegt. Dabei spielt sicherlich auch das berechnete Interesse der Berater, unternehmenseigenes Know-how zu schützen, eine Rolle.

Für die Risikoanalyse bei PPP-Projekten existieren bislang auch kaum praktisch anwendbaren Vorgaben oder Richtlinien. Die einschlägigen Leitfäden beschreiben zwar den Risikomanagementprozess mit Hinweisen zur Durchführung einzelner Schritte und geben einen Überblick über mögliche Risiken von PPP-Projekten. Eine der Vielfältigkeit von PPP-Projekten angemessene und vollständige Vorgehensweise zur Analyse von Risiken mit Vorschlägen zum Einsatz angemessener Instrumente fehlt jedoch, so dass eine einheitliche, an objektiven Kriterien orientierte Analyse von Risiken in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht gewährleistet ist. Diese Analyse sollte sowohl eine einheitliche Identifikation der Risiken als auch deren anschließende objektive Bewertung nach transparenten Kriterien beinhalten.

Innerhalb der Analyse von Risiken stellt die Ermittlung von Eintrittswahrscheinlichkeiten und Auswirkungen der Risiken in der Risikobewertung eine besondere Schwachstelle dar. Da die Ableitung von Risikowerten aus dem Versicherungsmarkt oder empirischen Statistiken und Datenbeständen bislang nur sehr eingeschränkt möglich ist, müssen die Eintrittswahrscheinlichkeiten und Schadenshöhen der Risiken mit Unterstützung des Fachwissens ausgewiesener Experten ermittelt werden. Die auf Annahmen beruhende Einschätzung der Risiken in PPP-Projekten ist für jede Phase eine sensible Stellgröße, die das Gesamtergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wesentlich beeinflussen kann und auch in fortgeschrittenen PPP-Märkten zunehmend in der Kritik steht.⁸

Die Schwierigkeit bei der Bewertung von Einzelrisiken lässt sich am Beispiel des Schnittstellenrisikos verdeutlichen. Bei einer konventionellen Einzelvergabe der öffentlichen Hand hat diese auch die Abgrenzung und Koordination der einzelnen Gewerke zu übernehmen und somit das Schnittstellenrisiko zu tragen, welches sich regelmäßig in zahlreichen Nachträgen materialisiert. So betragen nach einer Erhebung des Rechnungshofs Baden-Württemberg die Mehrkosten aus Nachtragsleistungen bei Einzelvergaben zwischen 5 und 10 % der ursprünglichen Vergabesumme,⁹ wobei davon auszugehen ist, dass ein beträchtlicher Anteil dieser Nachträge auf eine unzureichende Abgrenzung und Koordination der Einzelgewerke zurückzuführen ist. Da das Schnittstellenrisiko in einem PPP-Projekt vollständig auf den privaten Partner übertragen wird, ist die öffentliche Hand im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dazu verpflichtet, den Wert dieses Risikos in die konventionelle Beschaffungsvariante einzukalkulieren. Aber wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass es in einem spezifischen Projekt zu Schnittstellenproblemen kommt und wie hoch ist die monetäre Auswirkung, wenn das Risiko eintritt?

⁸ Vgl. Elbing, Clemens: Risikomanagement für Public Private Partnership-Projekte und -Projektportfolios im Schulsektor aus der Sicht von Investoren aus der Bauwirtschaft. Köln : Josef Eul Verlag, 2006, S. 77 f.

⁹ Vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg: Kostensenkungen im Hochbau. In: Denkschrift 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung. Wiesbaden : o. V., 2000, S. 13

Der Verfasser ist der Auffassung, dass die Festlegung einer einheitlichen Vorgehensweise zur neutralen und transparenten Identifikation und Bewertung der Risiken die Objektivität der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erhöhen und zugleich die Gefahr einer manipulativen Einflussnahme verringern kann. Darüber hinaus würden die an einem PPP-Projekt beteiligten Mitarbeiter in den öffentlichen Verwaltungen für das wichtige Thema Risikoanalyse im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker sensibilisiert.

Die vorangegangenen Ausführungen sollen nicht den Eindruck erwecken, dass in den bislang durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bewusste Manipulationen für oder gegen eine PPP-Realisierung stattgefunden haben. Dafür liegen dem Verfasser keine konkreten Anhaltspunkte vor. Es soll lediglich auf die geringe Transparenz, das Fehlen einer umfassenden und einheitlichen Vorgehensweise zur Risikoanalyse sowie die damit verbundene Möglichkeit zur bewussten oder unbewussten Beeinflussung der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hingewiesen werden.

Bei der Entwicklung einer einheitlichen Vorgehensweise wäre so vorzugehen, dass diese sich in die vorgegebenen Stufen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingliedern lässt. Darüber hinaus sind die stark variierenden Strukturen von PPP-Projekten zu berücksichtigen. Die Risikoanalyse muss für einfach strukturierte Vorhaben mit geringen Anforderungen an Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung ebenso geeignet sein wie für komplexe Großprojekte mit einer Bündelung vieler Maßnahmen zu einem Gesamtpaket. Nur eine unmittelbar an der Projektstruktur orientierte Risikoanalyse gewährleistet einen im Vergleich zum Projektvolumen angemessenen Mitteleinsatz.