

A large, stylized, light gray graphic of a crane's lattice structure dominates the background of the cover. The crane is oriented vertically, with its jib extending towards the top right. The structure is composed of various beams and cross-braces, creating a complex geometric pattern.

Mängel beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei Öffentlichen Baufträgen

Lars Gonschorek und Janna Vredenburg

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.tu-bs.de/ibb

Veröffentlichung

Braunschweig • April 2010

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

Gonschorek, Lars ; Vredenburg, Janna: Mängel beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei Öffentlichen Bauaufträgen. In: Institut für interdisziplinäres Bauprozessmanagement der TU Wien (Hrsg.): 21. AssistentInnentreffen der Bereiche Bauwirtschaft, Baubetrieb und Bauverfahrenstechnik. Tagungsband. Wien : Eigenverlag (2010), S. 79-101

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

1 Einleitung

Die Bereitstellung und Instandhaltung öffentlicher Immobilien und Infrastruktur dient der Erfüllung wesentlicher Aufgaben der der Öffentlichen Hand und hat zugleich einen erheblichen Anteil an den gesamten Bauinvestitionen. Im Jahr 2008 hatten die staatlichen Investitionen einen Anteil von knapp 28 % an den Bauinvestitionen ohne Wohnungsbau. Investitionsentscheidungen sind insofern von besonderer Bedeutung, als dass sämtlichen öffentlichen Aufgaben aufgrund knapper Haushaltsbudgets regelmäßig nicht in vollem Umfang nachgekommen werden kann.

Gemäß § 6 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) ist die Öffentliche Hand dazu verpflichtet, bei der Aufstellung und Ausführung von Haushaltsplänen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und bei der Initiierung von finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) durchzuführen. Solche sollen als – idealerweise transparentes und zuverlässiges – Entscheidungsinstrument in der Phase der Projektinitiierung vor der Ausschreibung und Vergabe dienen.

Eine Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes (BRH), bei der finanzwirksame Maßnahmen in den Jahren 2000 bis 2003 mit einem Investitionsvolumen größer als 50.000 € untersucht wurden, hat jedoch ergeben, dass der Forderung gemäß HGrG nach der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchgängig nachgekommen wird. Bei 84 % der untersuchten Maßnahmen wurden keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt (vgl. Abb. 1).

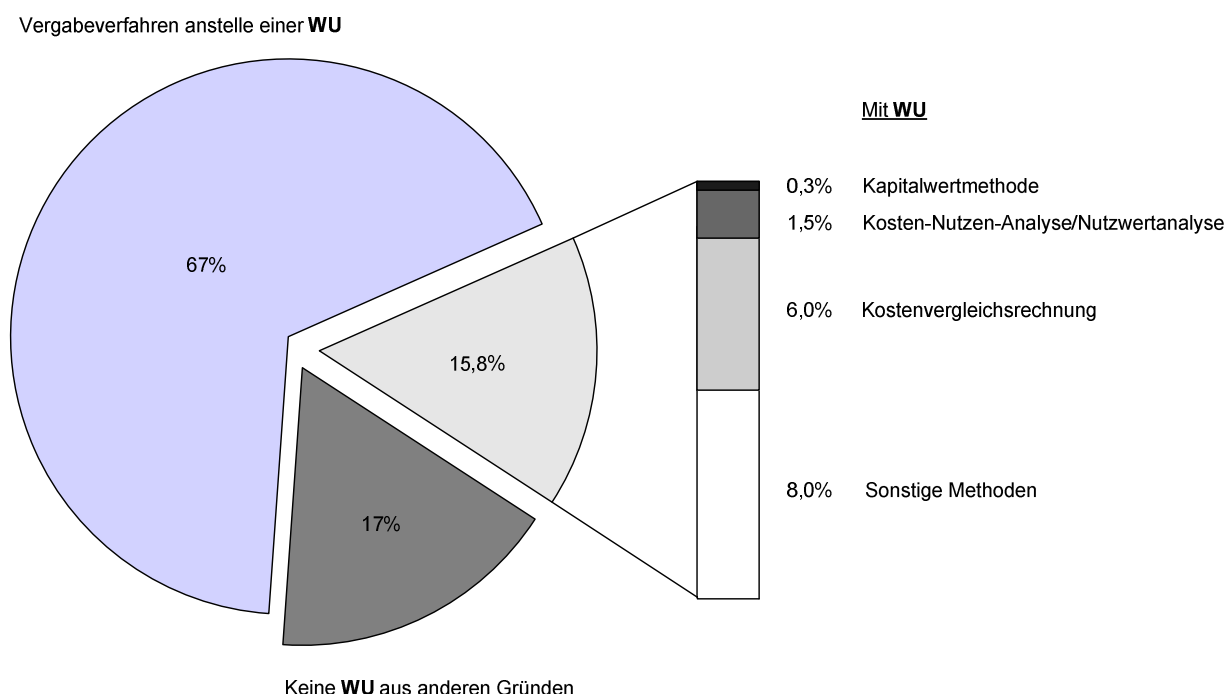


Abb. 1: Häufigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der dabei angewendeten Methoden bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes¹

¹ In Anlehnung an BRH (2007), S. 126.

Es ist auch festzustellen, dass zwar im Zuge der Initiierung sogenannter Öffentlich Privater Partnerschaften (ÖPP) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden, die empfohlenen Leitfäden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP aber in einigen Punkten Mängel aufweisen. Insbesondere das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau (BMV 2009), die Wirtschaftlichkeitsanalyse des Rechnungshofes Baden-Württemberg zu ÖPP der ersten und zweiten Generation des Landes (RH BW 2009) sowie die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes des Bundesrechnungshofs (BRH 2007) zeigen Unzulänglichkeiten von derzeitigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf.

Problematisch – insbesondere bei ÖPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – ist eine fehlende Berücksichtigung sämtlicher Alternativen zur Projektabwicklung. In der Regel wird die ÖPP-Variante lediglich der konventionellen Realisierung gegenübergestellt, dem sog. Public Sector Comparator (PSC)². Dazu treten mögliche Fehlanreize bei den an der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligten Akteuren. Die genannten Aspekte werfen Fragen bezüglich der **Angemessenheit sowie der Aussagekraft durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** auf. Darüber hinaus müssen bei der Erstellung des sogenannten PSC die **fehlerbehafteten Kostenstrukturen** kritisiert werden. Mängel, die Konzeption von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betreffend, sind zudem die ungenügende oder **fehlende Berücksichtigung nicht-monetärer Faktoren** sowie die in der Regel vorgenommene **einzelwirtschaftliche Betrachtung**.

Die derzeitigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden daher häufig der Anforderung, als transparentes und zuverlässiges Entscheidungsinstrument zu dienen, nicht gerecht.³ Die identifizierten Mängel werden im Folgenden weiter erläutert.

2 Angemessenheit und Aussagekraft von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wie bereits einleitend erläutert wurde, ist die Durchführung von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Haushaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland verankert. Zudem ist als allgemeiner Grundsatz der Vergabe von öffentlichen Aufträgen in § 97 Abs. 5 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt, dass der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen ist. Dieser Grundsatz findet sich ebenfalls in der § 25 Nr. 3 Abs. 3 VOB/A 2006, wonach der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden soll, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte als das wirtschaftlichste erscheint.

Abbildung 1 zeigt, dass die befragten Vergabestellen bei 67 % der untersuchten Projekte angaben, dass *anstelle* einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Vergabeverfahren durchgeführt wurden, um ein wirtschaftliches Vorgehen zu gewährleisten. Es wird deutlich, dass auf Seiten der Vergabestellen mehrheitlich die Ansicht vertreten wird, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung im Rahmen des Vergabeverfahrens eines öffentlichen (Bau-)auftrags den Anforderungen des HGrG genügt.

Mangelnde Trennschärfe zwischen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vorfeld einer Vergabe sowie der Wirtschaftlichkeitsprüfung vor Zuschlagserteilung lässt sich jedoch auch bei dem gängigen Verfahren bei der Initiierung von ÖPP erkennen. Gemäß dem von der Finanzministerkonferenz herausgegebenen

² Zum PSC siehe auch FMK (2006), S. 22 ff.

³ Im Rahmen der Forschungsinitiative Zukunft Bau hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung aktuell ein Forschungsprojekt zur Erstellung der sog. Handlungsanleitung "WU 2010" aufgelegt, welche die derzeit gültige RBBau WU für Bundesbauten vom 01.06.1988 ersetzen soll.

Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ soll der Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zwar vor der Ausschreibung der potentiellen ÖPP beginnen, der abschließende Wirtschaftlichkeitsvergleich findet jedoch erst nach Abgabe und Wertung der Angebote für das ÖPP-Vorhaben statt.

Der Bundesrechnungshof fordert indessen, dass eine nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit aller zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen erfolgen muss, um den wirtschaftlichsten Lösungsweg für die Umsetzung eines Projektes zu identifizieren.⁴ Die Forderung des Haushaltsrechts nach *angemessenen* Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstreicht, dass je nach vorliegenden Projektcharakteristika differenziert beim Nachweis der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vorgegangen werden muss. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann nur dann als zweckmäßig angesehen werden, falls potentielle Effizienzvorteile identifizierter Handlungsalternativen die Kosten einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übersteigen.

An genau dieser Analyse von Handlungsalternativen noch vor der konkreten Planungsphase fehlt es jedoch derzeit häufig, sei es, dass ein Vergabeverfahren ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder eine Untersuchung mit lediglich zwei Handlungsalternativen durchgeführt wird. Bei möglicher ÖPP-Realisierung steht lediglich der Vergleich mit einer konventionellen Beschaffung im Mittelpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Zusätzlich zur konventionellen Variante, die dem Eigenbau- und Betrieb der öffentlichen Hand entspricht, lassen sich für öffentliche Bauprojekte eine Vielzahl weiterer Vertrags- und Organisationsformen⁵ als auch Unternehmereinsatzformen⁶ benennen. Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass die Umnutzung oder Anmietung bestehender Immobilien sowie Anbaumaßnahmen in Abhängigkeit vom jeweiligen Projekt mögliche Alternativen zum Neubau darstellen.

Ziel einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss es sein, die Entscheidung bezüglich der wirtschaftlichsten Projektdurchführung zu unterstützen.⁷ Die genannten Beispiele werfen die Frage auf, wie sichergestellt und dokumentiert wird, dass es wirtschaftlich vertretbar ist, weitere Projektabwicklungsformen nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

An dieser Stelle können zudem mögliche Fehlanreize bei den an der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligten Akteuren eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Es ist denkbar, dass auf Seiten der Vertreter der öffentlichen Hand bestimmte Projektabwicklungsformen ex ante präferiert werden. Zum einen kann mit der Entscheidung für eine Aufgabenverlagerung an Unternehmen der Privatwirtschaft eine Verlagerung von Kompetenzen einhergehen, so dass eine Präferenz für eine konventionelle Realisierung gestärkt wird. Zum anderen kann vermutet werden, dass insbesondere auf Seiten der politischen Entscheidungsträger eine Präferenz für die Durchführung z. B. einer ÖPP besteht, wenn auf Grund von Budgetrestriktionen eine konventionelle Realisierung nicht durchführbar erscheint. Häufig wird die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an spezialisierte Berater vergeben, deren Anreizfunktion sich nicht in der Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Haushaltsplanung, sondern in der unternehmerischen Gewinnerzielung, und somit nicht zuletzt der Sicherung von Kundenzufriedenheit und Folgeaufträgen begründet.⁸

Werden also nicht sämtliche Lösungsmöglichkeiten transparent und intersubjektiv nachvollziehbar in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einander gegenübergestellt, besitzt das Ergebnis keine Relevanz für den

⁴ vgl. BRH (2007), S. 124 ff.

⁵ vgl. Kumlehn (2001), S. 14 ff.

⁶ vgl. Schwerdtner (2007), S. 13 ff.

⁷ vgl. Pfnür (2005), S. 223

⁸ vgl. Beckers/Klatt (2009), S. 179

Entscheidungsprozess. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist dann als Entscheidungsinstrument untauglich. Die Bestimmung der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante muss daher durch einen Vergleich der Handlungsalternativen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für jedes Projekt gesondert erfolgen und dokumentiert werden. Eine Trennung der Prüfung der Handlungsalternativen von der vergaberechtlichen Wirtschaftlichkeitsprüfung erscheint – mit Ausnahme von sog. Parallelausschreibungen – darüber hinaus geboten.

Dem Beschluss vom 05.12.2008 des OLG Naumburg folgend hat die vergaberechtliche Wirtschaftlichkeitsprüfung einen einzelwirtschaftlichen Maßstab. Sie ist auf die Wirtschaftlichkeit des konkreten Beschaffungsvorgangs gerichtet. Einzelwirtschaftlichkeit kann demnach erreicht werden, indem die Kosten für einen definierten Nutzen minimiert werden oder indem der Nutzen bei definierten Kosten maximiert wird.⁹ Diese Definitionen setzen eine mangelfreie Kosten-Nutzen-Analyse voraus (siehe Kapitel 3 und 4). Nach Ansicht der Verfasser wäre es im Zuge von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die im Vorfeld der Vergabe mit dem Ziel der Analyse unterschiedlicher Beschaffungsvarianten durchgeführt werden, verfehlt, einen einzelwirtschaftlichen Maßstab anzulegen (siehe Kapitel 5).

3 Fehlerbehaftete Kostenstrukturen

Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen die voraussichtlichen Kosten und somit die Kostenunterschiede zwischen den Handlungsalternativen prognostiziert werden. Bevor jedoch eine Kostenprognose erstellt werden kann, muss genau untersucht und festgelegt werden, in welchem *Umfang* und über welche *Laufzeit* Kostenschätzungen aufzustellen sind.

Um sämtliche mit einer Investitionsentscheidung verbundenen Kosten zu erfassen, müssen neben Basiskosten für die Errichtung der baulichen Infrastruktur und die Nutzung derselben auch Transaktions- und insbesondere Risikokosten sowie eventuelle Finanzierungs- und Remanenzkosten bestimmt werden. Es müssen zudem ein Zeithorizont für die Betrachtung der Lebenszykluskosten festgelegt werden sowie angemessene Methoden angewandt werden, um Zahlungsströme verschiedener Perioden vergleichbar zu machen. Insbesondere die Höhe der Basiskosten bzw. des periodischen Leistungsentgeltes bei ÖPP ist als Funktion der betrachteten Zeitspanne anzusehen.

3.1 Lebenszyklusansatz

Die gleichzeitige Vergabe von Planung, Bau und Betrieb an einen einzelnen Bieter soll bei ÖPP die Generierung eines Effizienzvorteils durch die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus ermöglichen. Es muss jedoch bedacht werden, dass mit den Interdependenzen zwischen den einzelnen Gliedern der Wertschöpfungskette auch die Einflüsse negativer Faktoren auf das Gesamtprojekt größer werden und im Extremfall die Vorteilhaftigkeit gefährden können.

Zudem ist für den Auftragnehmer nur der Teil des Lebenszyklus von Interesse, der innerhalb der Vertragslaufzeit liegt, also zwischen 15 und 30 Jahren.¹⁰ Allein die tatsächliche Nutzungsdauer beispielsweise von Schulgebäuden beträgt aber mindestens 80 bis 100 Jahre, wobei die Kosten der Instandhaltung im Zeitverlauf zunehmen. Ohne eine genaue Beschreibung von Soll-Zuständen am Ende der Vertragslaufzeit kann demnach nicht davon ausgegangen werden, dass der private Partner ein Interesse an dem Kostenverlauf nach dem Vertragsende hat. Dies kann dazu führen, dass zwar das periodische

⁹ OLG Naumburg, Beschluss vom 05.12.2008 - 1 Verg 9/08

¹⁰ vgl. Rügemeier (2008), S. 144.

Leistungsentgelt niedriger ausfällt als die Basiskosten der konventionellen Umsetzung, die Folgekosten nach Beendigung des Vertragsverhältnisses für Instandhaltung und Sanierung aber ungleich höher sind. Folglich existiert nicht zwingend ein Kostenvorteil bei Betrachtung des *tatsächlichen* Lebenszyklus.

Laut Bericht des Rechnungshofes Baden-Württemberg von 2009 ist es zudem fraglich, ob die getroffenen Annahmen und Anforderungen an den Gebäudebetrieb in 30 Jahren noch der Realität entsprechen. Ein Rückblick auf die Entwicklungen der letzten 30 Jahre lässt jedenfalls Zweifel an solchen Annahmen zu. Außerdem verfügt das Land Baden-Württemberg über ein leistungsstarkes Gebäudemanagement, dessen Dienstleistungen nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Bei Eigenrealisierung kann zudem auf ein aufwendiges Projektcontrolling¹¹ verzichtet werden.¹²

Ein weiteres Beispiel für die verzerrte Betrachtung des Projektlebenszyklus zeigen die PPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau im Rahmen der A-Modelle. Hier fließt bei der Vergabe der Restwert der Strecke nicht in die Angebotswertung ein. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung birgt die Vorgehensweise ein erhebliches Risiko, dass der Private eine Bau- und Erhaltungsstrategie entwickelt, die nur bei Betrachtung der Konzessionslaufzeit vorteilhaft ist. Dieselbe Strategie kann sich jedoch über den gesamten Lebenszyklus als nachteilig herausstellen.¹³

3.2 Transaktionskosten

Die Transaktionskosten im Rahmen der Vergabe Öffentlicher Aufträge insbesondere bei der Initiierung von ÖPP-Vorhaben können einen erheblichen Einfluss auf die Bewertung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit haben. Transaktionskosten entstehen sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch auf Seiten der Auftragnehmer. Die wesentlichen Transaktionskosten entstehen im Zuge der Anbahnung und Vereinbarung von Verträgen sowie der Kontrolle und der Anpassung der Verträge während der Vertragslaufzeit.¹⁴

Unabhängig von der Art der Erfassung und Verrechnung von Transaktionskosten auf Auftragnehmerseite kann davon ausgegangen werden, dass entstehende Transaktionskosten im Rahmen der Angebotserstellung an den Auftraggeber weitergereicht werden. Häufig werden bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bezüglich dieses Kostenblockes jedoch falsche, ungenaue oder gar keine Annahmen getroffen.

In den öffentlichen Verwaltungen fehlt es derzeit noch häufig an einer funktionsfähig implementierten Kosten- und Leistungsrechnung. Folglich werden die Transaktionskosten, die im Verwaltungsapparat anfallen, nicht verursachungsgerecht den jeweiligen Projekten zugeordnet. Es existieren daher keine genauen Angaben über die Höhe von Transaktionskosten im Allgemeinen oder in Abhängigkeit von den einzelnen Vertrags- und Organisationsmodellen. In der Praxis findet die Berücksichtigung derzeit anhand von Schätzwerten statt, in die beispielsweise die Kosten der Projektanbahnung für externe Beteiligte, Bestandsaufnahmen und erfolglose Bieter nicht einfließen.¹⁵

Es besteht Einigkeit darüber, dass die Transaktionskosten bei PPP-Projekten hoch sind.¹⁶ Ursachen sind die lange Projektlaufzeit, die Finanzierungsstrukturen, die Risikoallokation, die unvollständigen Verträge und

¹¹ Eine eventuell erst im Zuge der Projektrealisierung erkannte Notwendigkeit laufender juristischer Beratung zur erfolgreichen Durchführung eines komplexen Vertragsmanagements kann erhebliche Mehrkosten verursachen.

¹² vgl. RH BW (2009), S. 42 f.

¹³ vgl. BWV (2009), S. 24.

¹⁴ Thesen zur Optimierung von Transaktionskosten bei ÖPP-Vorhaben finden sich in Pfnür (2009).

¹⁵ Zu Kosten der Angebotsausarbeitung bei ÖPP-Hochbauprojekten siehe Wanninger/Stolze/Gonschorek (2008).

¹⁶ vgl. Dudkin/Välilä (2006), S. 309 ff.

die daraus resultierende Komplexität.¹⁷ Untersuchungen von DUDKIN/VÄLILÄ (2006) haben ergeben, dass allein bis zum Zeitpunkt der Vergabe die Transaktionskosten durchschnittlich 12 % des Projektkapitalwerts betragen. Davon entfallen 3,5 % auf die öffentliche Hand, 3,7 % auf den Bieter, der den Zuschlag erhält, und 5 % auf die restlichen Bieter. Die Kosten, die durch das Vertragscontrolling, die Anpassung von Verträgen und die Bearbeitung von Nachträgen während der Projektdurchführung anfallen, dürften nicht weniger ins Gewicht fallen. Trotzdem wurde bisher nicht geprüft, inwiefern sich die Höhe der Transaktionskosten negativ auf den Effizienzvorteil der ÖPP-Alternative auswirken kann. Ein Vergleich mit den Transaktionskosten der konventionellen Beschaffung hat bisher ebenfalls nicht stattgefunden.

3.3 Risikokosten

Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind diverse Risiken zu quantifizieren. Die Bewertung dieser unterliegt einem gewissen u. a. methodischen Spielraum.¹⁸ Neben den verfahrenstechnischen Defiziten stellt die Umsetzung ein weiteres Problemfeld dar. Aufgrund der bis dato unausgereiften Datengrundlage wird eine Vielzahl der Risiken unterschätzt oder fließt gar nicht in die Untersuchung einfließt.¹⁹ Die Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die fehlerhafte Kostenprognosen und Risikoannahmen als Basis hat, können nicht als aussagekräftig eingestuft werden und wirken somit nicht unterstützend für den Entscheidungsprozess.

In derzeitigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist es üblich, die Risiken mittels eines fixen Zuschlags, der dem Erwartungswert entspricht, zu bewerten. Das hat zur Folge, dass die zugrunde gelegten Wahrscheinlichkeitsverteilungen, die das eigentliche projektspezifische Risikoprofil widerspiegeln, und entscheidungsrelevante Werte, wie die Standardabweichung, nicht bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Wie Tabelle 1 zeigt, führt die Bewertung anhand des Erwartungswertes dazu, dass Risiken, die intuitiv unterschiedlich bewertet werden würden, den gleichen Zuschlag erhalten:

| | Szenario 1 | Szenario 2 | Zuschlag |
|-----------------------------|------------|------------|----------|
| Eintrittswahrscheinlichkeit | 0,5 | 0,5 | |
| Risiko 1 | 50 | 150 | 100 |
| Risiko 2 | -1000 | 1200 | 100 |

Tabelle 1: Zuschlagsberechnung mittels Erwartungswert

Mit der Anwendung dieses Verfahrens wird dem Entscheidungsträger ein in der Praxis nicht existierendes risikoneutrales Verhalten unterstellt.²⁰ Es besteht die Gefahr, dass Risiken, die über eine große Streubreite verfügen, den gleichen Zuschlag erhalten wie solche, die nur wenigen Schwankungen unterliegen. Dadurch werden Risiken unterschätzt, die im Extremfall den Fortlauf des Projektes gefährden. Interdependenzen zwischen den verschiedenen Risiken können mit diesem Verfahren ebenfalls nicht berücksichtigt werden.

¹⁷ vgl. RH BW (2009), S. 5, 44.

¹⁸ vgl. Beckers/Klatt (2009), S. 179 f.

¹⁹ Siehe dazu auch Stolze (2007)

²⁰ Auf eine Methode zur Bewertung von Risiken unter Hinzuziehung eine entsprechenden Maßes für die Risikoaversion (z. B. dem Arrow/Pratt-Maß) soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Hinzu kommt, dass sich Risikokosten beim konventionellen Eigenbau nur im Fall des Risikoeintritts materialisieren, während sie bei ÖPP in jedem Fall zu Ausgaben (in der Regel als Risikozuschlag in der Kalkulation des Privaten Partners) führen.²¹ Gemäß der Analyse der RH BW (2009) bleibt dies in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen häufig unberücksichtigt.²²

Überdies wird häufig vernachlässigt, dass die öffentliche Hand bei der Forfaitierung mit Einredeverzicht das Ausfallrisiko übernimmt.²³ Unter Forfaitierung wird verstanden, dass der Private Partner seine Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand an eine Bank verkauft und im Gegenzug einen Kredit erhält. Der öffentliche Auftraggeber muss das periodische Leistungsentgelt dann an die Bank zahlen. Im Rahmen des Einredeverzichts entsagt die öffentliche Hand ihren Rechten als Schuldner. Dadurch sollen die günstigen Kreditkonditionen, die durch die hohe Bonitätsstufe²⁴ der öffentlichen Hand erzielt werden können, übertragen werden. Im Falle einer Insolvenz des privaten Auftragnehmer hat der Einredeverzicht jedoch zu Folge, dass die Zahlungen an die Bank weiter getätigt werden müssen, ohne dass die vertraglich vereinbarten Leistungen weiter erbracht werden.²⁵ Aufgrund der langen Projektlaufzeit und der derzeitigen Marktsituation ist dieses Szenario durchaus nicht unrealistisch.

Um den Entscheidungsprozess zu unterstützen, müssen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Wahrscheinlichkeitsverteilungen relevanter Werte ermittelt werden. Für die Darstellung eines realistischen Risikoprofils sind daher die Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeitsverteilungen der einzelnen Risiken sowie deren Interdependenzen notwendig.²⁶ Beides wird durch die derzeitige Vorgehensweise nicht gewährleistet. Die Generierung fixer Werte im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat zur Folge, dass die möglichen Mehr- oder Minderkosten nicht adäquat berücksichtigt werden.

3.4 Prognose von Kosten

Die zur Verfügung stehenden Daten sind in der Regel jedoch nicht ausreichend, um anhand statistischer Auswertungen Kostenprognosen für zukünftige Projekte zu generieren. Wenn die Verfahren zur analytischen Kostenprognose nicht angewendet werden können, beruhen die Annahmen allein auf subjektiven Schätzungen. Die Kosten, die in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen, sind somit regelmäßig als fehlerbehaftet zu betrachten. Hinzu kommt, dass die Unsicherheit der Kostenprognose mit der festgelegten Betrachtungsdauer (z. B. der geplanten Vertragslaufzeit bei ÖPP) steigt. Selbst mit einer vollständigen Datenbasis könnte lediglich ein Kostenrahmen ermittelt werden.

Das Gutachten vom BWV zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau (2009) hat bezüglich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei A-Modellen ergeben, dass die vom Bundesministerium zugrunde gelegten Mautprognosen bis zu 75 % unter den Schätzungen der jeweiligen erfolgreichen Bieter lagen. Das hat zur Folge, dass – im Falle der Verwirklichung der Annahmen des Bundesministeriums – die Bieter im Durchschnitt nur

²¹ Neben den verfahrenstechnischen Defiziten stellt sich ein weiteres theoretisches Problem dar. Aus Sicht der Portfoliotheorie kann argumentiert werden, dass die volkswirtschaftlichen Kosten der Risikoübernahme höher liegen als bei einer Risikoübernahme durch die öffentliche Hand. Auf Grund des umfangreichen Aufgabenspektrums der Öffentlichen Hand, so dass eine hoher Diversifikationsgrad der Projektrisiken erreicht wird. Vgl. dazu Beckers/Klatt (2009), S. 178.

²² vgl. RH BW (2009), S. 6.

²³ vgl. Budäus (2007), S. 112.

²⁴ Die öffentliche Hand gilt als nicht ausfallgefährdet.

²⁵ vgl. Pfnür/Eberhardt (2006), S. 161 f.

²⁶ Zudem ist eine Anpassung des Risikoprofils im Projektverlauf notwendig. Diese Forderung bezieht sich auf die Funktion von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Steuerungsinstrument und soll an dieser Stelle nicht vertieft werden.

69 % ihrer laut Angebot anfallenden Kosten decken könnten. Eine drohende Insolvenz oder der Versuch von Kosteneinsparungen in Form von Nachträgen könnten die Folge sein. Treten jedoch die von den Bietern (optimistisch) prognostizierten Schätzungen ein, würde sich daraus ein wirtschaftlicher Nachteil für den Bund ergeben.

Zudem werden im Rahmen des Vergleichs der ÖPP-Variante mit dem PSC nur für die ÖPP-Variante aktuelle Marktpreise zugrunde gelegt. Die „Bepreisung“ der konventionellen Alternative beruht auf Kostenschätzungen. Den Untersuchungen des RH BW (2009) zufolge sind Kostenschätzungen nicht mit konkreten Angebotspreisen vergleichbar. Bei den untersuchten Maßnahmen liegen die Werte für die konventionelle Eigenbauvariante, die auf Grundlage geschätzter Gesamtbaukosten nach den Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) ermittelt wurden zwischen 10 % und 39 % über den Ausschreibungsergebnissen.²⁷ Es wird deutlich, dass es sich um einen „hinkenden“ Vergleich handelt, da nicht ausgeschlossen ist, dass die Kosten für die konventionelle Variante geringer ausfielen, wenn diese ebenfalls im Bieterwettbewerb ermittelt würden.²⁸

Die Vergleichbarkeit der in der Regel bei ÖPP zu zahlenden periodischen Leistungsentgelte mit den Kosten der konventionellen Realisierung wird mittels Abzinsung der Zahlungsströme erreicht. Die Wahl dieser Diskontrate hat maßgeblichen Einfluss auf die vermeintlich vergleichbaren Kostenstrukturen der Beschaffungsvarianten. Da sich die zeitlichen Strukturen der Zahlungsströme zwischen einer ÖPP- und einer konventionellen Realisierung erheblich unterscheiden, kommt der richtigen Wahl der Diskontrate sowie zusätzlichen Sensitivitätsanalysen erhebliche Bedeutung zu.²⁹ Die Bestimmung der Diskontrate kann mit Hilfe der Methoden der dynamischen Investitionsrechnung erfolgen.³⁰ Inwiefern bereits die Ansätze der dynamischen Investitionsrechnung im Falle eines Investors anwendbar sind, der – in diesem Fall die Öffentliche Hand – wirtschaftliches Vorgehen ohne Kosten- und Leistungsrechnung und ohne doppelte Buchführung sicherzustellen gedenkt, soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

4 Fehlende Berücksichtigung nicht-monetärer Faktoren

Mit der Umsetzung öffentlicher Bau- und Infrastrukturmaßnahmen werden sozial-, wirtschafts- und / oder raumpolitische Ziele, wie die Verbesserung des Gemeinwohls oder die Verbesserung von Verkehrsanbindungen, verfolgt, die nur schwer oder gar nicht monetär erfasst werden können. Da sich die unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten oder die Unterlassung der Projektdurchführung unterschiedlich auf die Zielvorstellungen auswirken können, müssen auch nicht-monetäre Faktoren in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen.

Der hohe Investitionsbedarf in Kombination mit der derzeitigen Haushaltssituation hat einen Investitionsrückstand und somit den Wertverfall öffentlicher Immobilien und Infrastruktur zur Folge.³¹ Neben dem wertmäßigen Zerfall birgt beispielsweise die Vernachlässigung der Instandsetzung kommunaler Straßen und Gehwege Gefahren für die Verkehrsteilnehmer und -teilnehmerinnen. Zudem sind die Folgen einer schlechten kommunalen Infrastruktur verhältnismäßig höher für schwächere Bevölkerungsgruppen spürbar. Diese sozialen Faktoren, die in Verbindung mit dem Investitionsrückstand stehen, lassen sich nicht monetär bewerten. Auch die resultierenden Folgen für die Umwelt, die beispielsweise dadurch entstehen,

²⁷ vgl. RH BW (2009), S. 6, 39 f.

²⁸ vgl. Hertwig (2007) S. 550

²⁹ vgl. Beckers/Klatt (2009), S. 179

³⁰ vgl. Weber/Moß/Parzych (2005), S. 546 ff.

³¹ vgl. Difu (2008), S. 13 ff.

dass die Schadstoffe im Abwasser über undichte Kanäle in den Boden und das Grundwasser gelangen, lassen sich nur unzureichend monetär erfassen.

Die lange Laufzeit von PPP-Projekten hat den Vorteil, dass eine vertraglich vereinbarte Qualität für die nächsten 15 bis 30 Jahre gesichert ist. In der Praxis wird häufig weder eine Kosten-Nutzen-Analyse noch eine Nutzwertanalyse durchgeführt. Diese reine Kostenuntersuchung führt dazu, dass positive Nutzeneffekte gar keine Berücksichtigung finden.³²

Problematisch ist jedoch die Zuordnung eines bestimmten Nutzens zu einer bestimmten Beschaffungsvariante. So werden z. B. Optimierungen, die aus den Entwürfen der Bieter im Rahmen der Angebotserstellung im Zuge von ÖPP-Vergaben resultieren, derzeit nur der ÖPP-Variante angerechnet. Dieses Optimierungspotential bei der konventionellen Variante – auch im Fall von sogenannten Abmagerungsvorschlägen – nicht berücksichtigt. Dieses Vorgehen ist fragwürdig, da Leistungsbeschreibungen mit Leistungsprogramm – bei ÖPP auch als Outputspezifizierung bekannt – kein systemimmanentes Charakteristikum von ÖPP darstellen. Zudem können Bieter auch im Zuge von Leistungsbeschreibungen mit Leistungsverzeichnis Nebenangebote einreichen, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern.

Ebenso wenig kann ein Nutzen darin gesehen werden, dass eine Beschaffungsvariante gegenüber einer anderen überlegen sei, da diese eine langfristige, vertragliche Bindung vorsieht. Im weiteren Sinne heißt dies, dass es kein Nutzen sein kann, wenn die Öffentliche Hand sich diszipliniert, indem Leistungen gebündelt und langfristig an Privatunternehmen vergeben werden. Würde man dieses Argument im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewerten, führe man den Sinn der Durchführung derselben ad absurdum, da man implizierte, dass die Öffentliche Hand nicht selbstständig wirtschaftlich handeln kann.³³

5 Einzelwirtschaftliche Betrachtung

Insbesondere öffentliche Bau- und Infrastrukturmaßnahmen mit einem großen Finanzierungsvolumen haben Auswirkungen auf den gesamten Wirtschafts- und Steuerkreislauf. Soziale Mechanismen und Wirkungen werden in der Analyse jedoch nicht beachtet. Einsparpotentiale, die bei einzelwirtschaftlicher Betrachtung identifiziert werden, können sich bei einer gesamtwirtschaftlichen Herangehensweise als Nullsummengeschäft herausstellen, wenn den Kosteneinsparungen Ertragseinbußen, beispielsweise in Form von Steuerverlusten, an anderer Stelle entgegenstehen.

Für die Beurteilung von Projekten müssen alle direkten und indirekten Auswirkungen identifiziert werden. Eine Brücke über den Fehmarnbelt hätte beispielsweise Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zwischen Skandinavien und dem restlichen europäischen Festland. Eine bessere Schulqualität im Nachbarort bewirkt vielleicht, dass mehr Eltern ihre Kinder dort zur Schule schicken wollen, so dass die derzeitigen Buskapazitäten nicht mehr ausreichend sind.

Um die Gefahr einer einseitigen Betrachtung zu vermeiden, müssen zusätzlich zu den positiven Auswirkungen eines konkreten Projektes auch die negativen Auswirkungen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen. Das hohe Investitionsvolumen bei ÖPP erfordert regelmäßig europaweite Ausschreibungen, aufgrund dessen die Projekte nicht selten an internationale Konzerne vergeben werden.³⁴ Überdies werden auch die Nachunternehmerleistungen nicht an lokale oder regionale Handwerksbetriebe aus dem Mittelstand vergeben, wenn diese im überregionalen Preiskampf nicht mithalten können. Die

³² vgl. Pfnür (2007), S. 226.

³³ vgl. dazu auch Hertwig (2007), S. 547

³⁴ vgl. Rügemer (2008), S. 140, 145.

resultierenden negativen Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt finden derzeit ebenfalls keine Berücksichtigung.

Dem OLG Naumburg folgend hat die vergaberechtliche Wirtschaftlichkeitsprüfung einen einzelwirtschaftlichen Maßstab. Es stellt sich daher die Frage, ob gesamtwirtschaftliche Aspekte im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Ausschreibung berücksichtigt werden können. An dieser Stelle ist unter anderem der im Vergaberecht verankerte Schutz des Mittelstandes zu nennen. Der derzeitigen Praxis folgend kann die Teil- und Fachlosvergabe mit Hilfe des Nachweises von Einzelwirtschaftlichkeit ausgehebelt werden. Der Neufassung der GWB ist zu entnehmen, dass Öffentliche Auftraggeber zukünftig z. B. auch soziale und ökologische Maßstäbe ansetzen können.³⁵ Die Grauzone zwischen Einzelwirtschaftlichkeit und gesamtwirtschaftlicher Sichtweise scheint spätestens hier überschritten zu sein. Bewertungsmaßstäbe im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu diesen Aspekten fehlen jedoch weitestgehend.

Bei großen Investitionsprojekten ist eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Auswirkungen demnach unerlässlich. Diesem Anspruch werden derzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen jedoch weder in Bezug auf die monetären noch auf die nicht-monetären Faktoren gerecht. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die nur monetäre Faktoren anhand von Kosten und Erträgen berücksichtigt, ist unvollständig. Wirtschaftliches Handeln setzt immer die zusätzliche Betrachtung von positiven und negativen gesamtwirtschaftlichen Nutzeneffekten voraus.

6 Fazit

Aufgrund jeder der genannten Mängel derzeitiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird die Aussagekraft derselben erheblich reduziert. Folglich wird zu Recht Kritik an den derzeitigen Ergebnissen geäußert. Fehlerhafte Annahmen (Lebenszyklus-Ausschnitt-Betrachtung, unfundierte Kostenprognosen, Risikobewertung) sowie die einzelwirtschaftlichen und unvollständigen Betrachtungen (unzureichende Berücksichtigung von Handlungsalternativen, Transaktions- und Risikokosten, nicht-monetärer Faktoren) können keine Basis für eine Entscheidung im Sinne der Wirtschaftlichkeit sein. Die aktuellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden der Anforderung, als transparentes und zuverlässiges Entscheidungsinstrument zu dienen, nicht gerecht.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung verfolgt im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 2010 das Ziel, „eine standardisierte, nutzerfreundliche Handlungsanleitung zur Vorgehensweise bei notwendiger Deckung eines Hochbaubedarfs“ zu erstellen.

Die Beschreibung der Arbeitsschritte ist zu begrüßen, die wie folgt genannt werden:

„Die Identifikation möglicher Beschaffungsvarianten, die grundsätzlich zur Bedarfsdeckung in Betracht kommen“

„Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die möglichen Varianten einschließlich Risiko-, Sensitivitäts- und Szenariobetrachtung“

„Auswahl einer Beschaffungslösung auf Grundlage der monetären und nichtmonetären Untersuchungsergebnisse“

³⁵ Siehe z. B. die Neufassung des § 97 GWB, wonach Anforderungen an Auftragnehmer gestellt werden können, die insbesondere soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen.

Eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung sowie eine Analyse der Transaktionskosten sind für weiterführende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unerlässlich. Ebenfalls muss die Öffentliche Hand die bestehende Datenbasis qualitativ und quantitativ ausbauen, um Aussagekraft der Kostenprognosen, die den Kern von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen darstellen, in Zukunft zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

BECKERS/KLATT (2009)

Beckers, T. ; Klatt, J. P.: Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships. In: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Heidelberg : Springer Verlag (2009), Nr. 3, S. 176-183

BRH (2007)

Bundesrechnungshof (Hrsg.): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

BUDÄUS (2007)

Budäus, D.: Public Private Partnership (PPP) zwischen wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung und systemimmanenter Unverantwortlichkeit des öffentlichen Sektors. In: Hohn, S. ; Wortmann, R. (Hrsg.): Netzwerkmanagement : Neue Kooperationsformen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Fachhochschule Osnabrück (2007), S. 85-117

BWV (2009)

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Gutachten des BWV zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, 2009.

DIFU (2008)

Reidenbach, M. ; Bracher, T. ; Grabow, B. ; Schneider, S. ; Seidel-Schulze, A.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen : Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. In: Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Band 4. Berlin : Deutsches Institut für Urbanistik, 2008

DUDKIN/VÄLILÄ (2006)

Dudkin, G. ; Väililä, T.: Transaction costs in Public-Private Partnership: A first look at the evidence. In: Competition and regulation in network industries. Morsel : Intersentia (2006), Nr. 1, S. 307-330

FMK (2006)

Finanzministerkonferenz (Hrsg.): Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, 2006.

HERTWIG (2007)

Hertwig, S.: Zuschlagskriterien und Wertung bei ÖPP-Vergaben. In: NZBau - Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht. Frankfurt a. M. : C. H. Beck (2007), Nr. 9, S. 543-550

KUMLEHN (2001)

Kumlehn, F.: Ausschreibungs- und Vergabemodell für Private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte im Bausektor. Schriftenreihe des Instituts für Bauwirtschaft und Baubetrieb, Heft 32. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2001

PFNÜR/EBERHARDT (2006)

Pfnür, A. ; Eberhardt, T.: Allokation und Bewertung von Risiken in immobilienwirtschaftlichen Public Private Partnership. In: Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt : Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden : Nomos Verlag (2006), S. 159-186

PFNÜR (2007)

Pfnür, A.: Möglichkeiten und Grenzen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten. In: Brüggemeier, M. ; Schauer, R. ; Schedler, K. (Hrsg.): Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor : Ein Handbuch. Bern (u.a.) : Haupt (2007), S. 221-229

PFNÜR (2009)

Arbeitskreis PPP im Management öffentlicher Immobilien des BPPP e. V.: Optimierung von Transaktionskosten öffentlicher Immobilieninvestitionen. In: Pfnür, A. (Hrsg.): Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Band Nr. 13. o. O., 2009.

RH BW (2009)

Rechnungshof Baden-Württemberg (Hrsg.): Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes, 2009

RÜGEMER (2008)

Rügemer, W.: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum : Public Private Partnership : Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Bielefeld : transcript Verlag, 2008

SCHWERDTNER (2007)

Schwerdtner, P.: Anreizbasiertes Steuerungs- und Vergütungsmodell für Einzelvergaben im Hochbau. Schriftenreihe des IBB, Heft 45. Braunschweig : Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb, 2007

STOLZE (2007)

Stolze, S.-F.: 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

WANNINGER/STOLZE/GONSCHOREK (2008)

Wanninger, R. ; Stolze, S.-F. ; Gonschorek, L.: Entschädigung der Angebotsausarbeitung bei PPP-Hochbauprojekten. Stuttgart : Fraunhofer IRB Verlag, 2008

WEBER/MOß/PARZYCH (2005)

Weber, M. ; Moß, O. ; Parzych, A.: § 11 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Erkenntnis- und Entscheidungsprozess. In: Weber, M. ; Schäfer, M. ; Hausmann, F. L. (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership. München : Verlag C. H. Beck (2005), S. 499-597