

**Anmerkungen zum
Gutachten des Bundesrechnungshofes zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP im Bundesfernstraßenbau**

Dr. Ruprecht von Heusinger, EUROHYPO AG

Anmerkungen zum
Gutachten des Bundesrechnungshofes zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP im Bundesfernstraßenbau

- Am 05.01.2009 wurde das *Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau* publiziert
- <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/V3-2006-0201.pdf>
- Der Bericht ist in A- und F-Modelle unterteilt
- Die Anmerkungen beziehen sich vor allem auf den Teil über die A-Modelle



Selbstverständnis des Bundesbeauftragten

- „Der Bundesrechnungshof hat die als Pilotprojekte geplanten ÖPP Maßnahmen im Bundesfernstraßenbau begleitend geprüft. Auf Grundlage der dabei gewonnenen Prüfungserkenntnisse will der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) mit dem vorliegenden Bericht einen Beitrag für eine wirtschaftliche Gestaltung von ÖPP-Maßnahmen im Verkehrsbereich leisten.“ (Seite 8)
- Anmerkung: Das Wort Erkenntnis wird oft als ein *Verstehen von Wesensmerkmalen* beschrieben und grenzt sich von Begriffen wie Glauben, Vermutung und Ahnung ab.
- Man sollte daher erwarten, dass der Bundesrechnungshof die Kategorien der Vermutung und Ahnung nicht unter dem Terminus „Prüfungserkenntnisse“ führt



Thema Maut

- Der Bundesbeauftragte kritisiert die Mautprognosen der erfolgreichen Bieter. „Die Mautprognosen der erfolgreichen Bieter lagen zwischen 55% und 75% über den Mautprognosen des Bundes“, während „die von den Bietern in ihren Angeboten dargelegten Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten nur geringfügig von den Schätzungen des Bundes“ abwichen. (Seite 15)
- Der Bundesbeauftragte folgert daraus, dass „Sollten die Einnahmeschätzungen des Bundesministeriums eintreffen, muss damit gerechnet werden, dass die Bieter in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten (Insolvenz) geraten“. (Seite 16)
- Anmerkung: Eine Insolvenz führt in der Regel zu einem Event of Default und einem Kündigungsrecht für den Auftraggeber. Die Terminierungskompensation umschließt somit Teile des Fremdkapitals jedoch nicht Anteile des von den Bietern zur Verfügung gestellten Eigenkapital. Es ist davon auszugehen, dass der Bund die Autobahn somit weitaus günstiger vereinnahmen wird, als bei herkömmlichen Beschaffung



Thema Verkehrsrisiko

- „Die vollständige Übertragung des Verkehrsrisiko und des Mauthöhenrisikos auf den Privaten wirkt im Hinblick auf eine mögliche wirtschaftliche Gestaltung der Projekte nach dem A-Modell nicht effizienz erhöhend“ ... „Insgesamt ist daher zu befürchten, dass die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos und des Mauthöhenrisikos auf den Privaten dessen Leistung nicht verbessert und langfristig aufgrund von Nachträgen sogar eher zu höheren Kosten führen wird.“ (Seite 20)
- Anmerkung: Natürlich ist es fraglich, ob Verkehrs- und Mauthöhenrisiko auf den Privaten übertragen werden sollte. Grundsätzlich kann eine Hinwendung zum Verfügbarkeitsmodell begrüßt werden.
- Die Beurteilung des Bundesbeauftragten sollte den Konzessionsvertrag zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer berücksichtigen
- Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass der Private Partner Nachträge einfordert, die außerhalb seiner, in der Konzession festgeschriebenen Rechte liegen.
- Würde er es dennoch versuchen, um eine Insolvenz abzuwenden, so gilt es für den Auftraggeber abzuschätzen, ob die vereinbarte Kompensation im Falle einer Terminierung einem Nachbessern vorzuziehen ist.

Thema Kapitalkosten

- Der Bundesbeauftragte kritisiert, dass die Kapitalkosten der Projektgesellschaft höher sind als die Kapitalkosten des Bundes
- Anmerkungen: Das Thema Kapitalkosten isoliert zu betrachten zeigt wiederum, dass der Bundesbeauftragte das Konzept der Projektfinanzierung nicht berücksichtigt.
- Es ist schließlich ein Merkmal aller Projektfinanzierungen, dass die Finanzierungskosten einer insolvenzgefährdeten Projektgesellschaft höher liegen als die Finanzierungskosten des insolvenzfesten öffentlichen Auftraggebers.
- Die höheren Finanzierungskosten resultieren aus dem Risikotransfer.
- Entscheidungskriterium sollten nicht isolierte Kostenkomponenten sondern die Gesamtkosten inklusive der quantifizierten Vorteile des Risikotransfers, bzw. der Kosten- und Terminalsicherheit sein.
- Selbst wenn die PPP-Lösung teurer ist, kann auf Grund der übertragenden Risiken die PPP-Realisierung wirtschaftlich sinnvoll sein.
- Die separate Due Diligence der Banken und die Tatsache, dass die Banken langfristig in dem Projekt als Fremdkapitalgeber engagiert sind, erhöht die Effizienz und macht das Projekt robuster im Vergleich zu Projekten, die dieser Prüfung nicht unterzogen wurden.



Thema Erhaltungskosten

- Der Bundesbeauftragte geht davon aus, dass der Lebenszyklus einer Strasse weit über dem der Projektlaufzeit (30 Jahre) liegt. Daher empfiehlt er eine Restwertbetrachtung als weiteres Kriterium um konventionelle Beschaffung mit der ÖPP Variante zu vergleichen.
- Anmerkung: Tatsächlich wird der Rückgabestatus der Strasse in der Konzession festgelegt. Angenommen die herkömmliche Beschaffung führt zu dem gleichen Rückgabestatus wie die ÖPP Variante, dann kann der Restwert beider Varianten nur identisch sein.
- Ganz abgesehen von der Fraglichkeit der Restwertberechnung ist diese Forderung offensichtlich irrelevant.



Thema Transaktionskosten

- „Erkenntnisse über die Höhe der während des Lebenszyklus anfallenden Transaktionskosten liegen sowohl für die ÖPP Variante als auch für die konventionelle Variante bisher nicht vor. Gleichwohl geht der Bundesbeauftragte davon aus, dass die Transaktionskosten der ÖPP-Lösung über denen der konventionellen Realisierung liegen werden“. Seite 26
- Anmerkung: Es ist fraglich, ob dies so in einem Report des Bundesrechnungshofes stehen sollte. Unweigerlich, könnte man Befangenheit vermuten. Höhere Transaktionskosten würden zumindest darauf schließen lassen, dass die ÖPP Variante gründlicher geprüft wird als die öffentliche Alternative.



Thema Umsatzsteuer

- Der Bundesbeauftragte bemerkt, dass ÖPP Modelle teurer sind im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung, da der Private Leistungen wie Planung und Betrieb erbringt, die umsatzsteuerpflichtig sind
- Der Bundesbeauftragte kritisiert, dass die Hälfte der Umsatzsteuereinnahmen an Länder und Gemeinden fließt, und nicht zurück an den Bund

- Anmerkung: Der öffentliche Sektor sollte bei aller Ressortzugehörigkeit als Gesamtheit gesehen werden.
- Insgesamt ist die Umsatzsteuer beim Wirtschaftlichkeitsvergleich herauszurechnen, da die Mehrzahlung zu Steuermehreinnahmen in gleicher Höhe führt.



Thema Wettbewerbseinschränkung

- Der Bundesbeauftragte kritisiert, dass der Wettbewerb bei den A Modellen eingeschränkt ist, da mittelständische Firmen als GU nicht in Frage kommen.
- Anmerkung: Bei größeren konventionellen Bauvorhaben wird jedoch der Bund auch Interesse haben, dass das Volumen des Auftrages mit der Größe der Bilanz der Bauunternehmer korrespondiert. Alles andere wäre ein weiteres Risiko für den Bund und müsste berücksichtigt werden.
- Ferner sind 4-5 Wettbewerber eine stattliche Zahl und es ist nicht nachvollziehbar, wieso der Bundesbeauftragte davon ausgeht, dass diese Anzahl der Bieter den Wettbewerb einschränkt.
- In jedem Fall wird bei ÖPP Varianten auch die mittelständische Industrie zumindest als Subunternehmer involviert.



Zusammenfassung

- Man würde sich wünschen, dass der Rechnungshof versucht, sich in die Struktur einer Projektfinanzierung zu versetzen und die sehr detaillierte, vertragliche Gestaltung in seiner Bewertung zu berücksichtigen.
- Ferner erscheint es unfair Behauptungen in die Welt zu setzen, und somit unter dem Deckmantel des Bundesrechnungshofes der Beschaffungsvariante ÖPP die Wirtschaftlichkeit pauschal abzuspochen.