

PPP-Projekt Umfahrung Maissau Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | I |
| 1. Prüfungsgegenstand | 1 |
| 2. Gebarungsumfang | 2 |
| 3. Chronologie | 3 |
| 4. Zuständigkeiten | 6 |
| 5. Rechtliche Grundlagen | 7 |
| 6. Projektentwicklung | 11 |
| 7. Rechtliche und wirtschaftliche Beratung | 18 |
| 8. Vergabe des PPP-Projekts | 21 |
| 9. Projektgesellschaft | 27 |
| 10. PPP-Vertrag | 29 |
| 11. Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung | 37 |
| 12. Sonstige Feststellungen | 60 |
| 13. Glossar | 65 |
| 14. Tabellenverzeichnis | 67 |
| 15. Grafikverzeichnis | 68 |

PPP-Projekt Umfahrung Maissau

Zusammenfassung

Planung, Errichtung, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung der Umfahrung von Maissau, der Fahrspurzulassung Ravelsbach und der diesbezüglichen Brückenbauten wurden als erstes Straßenbauprojekt des Landes NÖ als PPP-Projekt (öffentlich-private Partnerschaft) umgesetzt.

Die Umsetzung erfolgte über eine private Projektgesellschaft, die dafür Darlehen einsetzte und vom Land NÖ drei Meilensteinzahlungen und halbjährliche Verfügbarkeitsentgelte erhielt bzw. erhält. Eine eingeschränkte Verfügbarkeit der Projektstrecke verminderte dabei das Entgelt.

Diese Sonderfinanzierung verteilte die Gesamtprojektkosten auf 27,5 Jahre, wodurch diese nicht auf einmal, sondern mit den halbjährlich geleisteten Zahlungen ausgaben- und maastricht-wirksam wurden bzw. werden. Die jahrelangen Zahlungsverpflichtungen belasten die künftigen Landeshaushalte und setzen solchen öffentlich-privaten Partnerschaften finanzielle Grenzen.

Die mit der PPP-Finanzierung verbundenen Mehrkosten wurden mit dem aus der Errichtung und Verfügbarkeit der Umfahrung Maissau samt Fahrspurzulassungen resultierenden Nutzen gerechtfertigt, der jedoch nicht monetär bewertet wurde.

Der Landesrechnungshof anerkannte, dass dieser Nutzen auch ökonomische Wirkungen beispielsweise auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf die Standortqualität umfasste, vermisste dazu aber eine projektbezogene Bewertung.

Vorgaben des NÖ Landtags

Der NÖ Landtag genehmigte das Projekt „PPP B4 – Umfahrung Maissau“ am 21. Jänner 2010 mit nominellen Gesamtkosten von 95,00 Millionen Euro unter folgender Voraussetzung: „Sollte die PPP-Finanzierung ungünstiger sein als der landesinterne Vergleichswert (PSC für Public Sector Comparator), dann erfolgt die Finanzierung aus dem Budget und es wird dem Landtag darüber berichtet werden.“ Weitere finanzielle Vorgaben für das Projekt bildeten die vom NÖ Landtag beschlossenen NÖ Budgetprogramme und Voranschläge.

Das genehmigte Projekt umfasste die Detailplanung, die Errichtung der Umfahrung von Maissau mit neun Brückenbauten, den Bau einer drei Kilometer langen Zusatzspur zwischen Ziersdorf und Ravelsbach, die Tragwerkserneuerung einer Brücke innerhalb einer Bestandsstrecke, weiters die bauliche Instandhaltung und Teile der betrieblichen Erhaltung der Projektstrecke sowie die Finanzierung dieser Leistungen über 27,5 Jahre. Die Projektstrecke von 16,1 Kilometern setzte sich aus der 5,6 Kilometer langen Neubaustrecke der Umfahrung Maissau und zwei Bestandsstrecken mit 10,5 Kilometern Länge zusammen.

Die voraussichtlichen Gesamtkosten des PPP-Projekts Umfahrung Maissau von 78,29 Millionen Euro lagen unter den vom NÖ Landtag genehmigten Gesamtkosten.

Mit der Umsetzung des Projekts wurde eine private Projektgesellschaft beauftragt, die von der – im Vergabeverfahren erfolgreichen – Bietergemeinschaft nur für diesen Zweck zu gründen war.

Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung

Da die PPP-Finanzierung günstiger sein sollte als der landesinterne Vergleichswert (PSC), war die Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung nachzuweisen. Diese Untersuchung erforderte eine Barwertberechnung, um die zeitlich unterschiedlich anfallenden Zahlungen und die Finanzierungskosten vergleichen zu können.

Bei der konventionellen Beschaffung wurde mit den Schätzkosten von 55,50 Millionen Euro für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Projektstrecke gerechnet. Für die PPP-Finanzierung wurden dafür die Werte aus dem besten Letztangebot in Höhe von 42,70 Millionen Euro herangezogen. Somit wurden die geschätzten Preise und die im Wettbewerb verhandelten Preise verglichen, was im Ergebnis die PPP-Finanzierung begünstigte.

Ein Barwert hängt außerdem vom Zinssatz ab, mit dem die Werte von künftigen Zahlungen zum Vergleichszeitpunkt berechnet werden (Diskontierung). Der dafür gewählte laufzeitunabhängige Zinssatz von 5,5 Prozent vernachlässigte die besseren Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ. Mit einem laufzeitabhängigen Zinssatz (Zinsstruktur) und zu vergleichbaren Preisen des Letztangebots wäre der Vergleich zu Gunsten der konventionellen Beschaffung ausgegangen.

Die Höhe des Barwerts konnte weiters mit der zeitlichen Verteilung der Bau- und Erhaltungsmaßnahmen, der Bewertung und Zuordnung von Risiken sowie mit der Zurechnung von Transaktionskosten verändert werden. Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war daher nicht belastbar, sondern von den jeweiligen Annahmen und Methoden abhängig. Die Preise des besten Letztangebots, ein höherer Diskontierungszinssatz und spätere Zahlungen ergaben dabei einen niedrigeren Barwert für die PPP-Finanzierung.

PPP-Vertrag über die Planung, die Errichtung, die Erhaltung und den Betrieb von Teilen der Landesstraße B4

Der Vertrag bildete die Grundlage für die PPP-Finanzierung und wurde am 28. Juni 2010 zwischen dem Land NÖ als Auftraggeber, der Projektgesellschaft als Auftragnehmerin und der Bietergemeinschaft als Gesellschafterin der Projektgesellschaft abgeschlossen.

Am 16. Februar 2011 erfolgte die erste Vertragsänderung, mit der eine Kreditvereinbarung zwischen dem Land NÖ als Kreditnehmer und der Projektgesellschaft als Kreditgeber über ein Annuitätendarlehen über 29,38 Millionen Euro mit einer Laufzeit von 27,5 Jahren getroffen wurde. Zweck war die Finanzierung der Leistungen während der Neubauperiode, die nicht durch Meilensteinzahlungen oder Verfügbarkeitsentgelte abgedeckt waren. Das Land NÖ zahlte den Kredit samt Zinsen mit den halbjährlich zu entrichtenden Verfügbarkeitsentgelten zurück. Diese setzten sich aus der Tilgung, den Kreditzinsen und den Betriebs- und Erhaltungskosten zusammen und betragen bei voller Verfügbarkeit maximal 2,52 Millionen Euro pro Jahr zuzüglich einer anteiligen Preisgleitung und abzüglich allfälliger Pönalen. Die letzte Zahlung wird im ersten Quartal 2038 fällig sein.

Die vereinbarten Kreditzinsen von 33,25 Millionen Euro betragen rund 113 Prozent des kreditierten Betrags von 29,38 Millionen Euro. Nach den damaligen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ hätten die Kreditzinsen für ein vergleichbares projektspezifisches Annuitätendarlehen nur rund 59 Prozent betragen.

Die Kreditvereinbarung sollte der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung der Tilgungen und Zinsen gegenüber den übrigen Bestandteilen des Verfügbarkeitsentgelts (Betriebs- und Erhaltungskosten) Rechnung tragen. Ob die Finanzbehörde die vom Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen vorgeschlagene Umsatzsteuerbemessung anerkennen wird, war nicht geklärt.

Abrechnungen der Verfügbarkeitsentgelte

Die Betriebs- und Erhaltungskosten wurden in der Steuereingabe vom 16. Februar 2011 mit insgesamt rund vier Millionen Euro (exklusiv Umsatzsteuer) in halbjährlichen Beträgen ausgewiesen. Diese wurden für die Abrechnungen der Verfügbarkeitsentgelte für das zweite Halbjahr 2012 und für das erste Halbjahr 2013 herangezogen. Eine Grundlage für die Tilgung samt Zinsen fehlte jedoch.

Daher waren diese Abrechnungen hinsichtlich der Tilgung und Zinsen sowie der handschriftlichen Änderungen der Verrechnungszeiträume für die Betriebs- und Erhaltungskosten nicht nachvollziehbar, worauf der Landesrechnungshof hinwies.

Danach wurden die Beträge für Tilgung und Zinsen aus der Kreditvereinbarung übernommen und die Betriebs- und Erhaltungskosten aus der verbleibenden Differenz zum Verfügbarkeitsentgelt errechnet. Diese Berechnung war rechnerisch nachvollziehbar, bildete aber weder die im Letztangebot ausgewiesenen Betriebs- und Erhaltungskosten von 9,5 Millionen Euro noch die tatsächlichen ab, obwohl davon auch die Umsatzsteuer abzuführen war.

Vergabeverfahren

In den Jahren 2003 bis 2012 wurden zur Projektentwicklung 49 Dienstleistungs- sowie 14 Bau- und Lieferaufträge mit einem kumulierten Auftragswert von 2,50 Millionen Euro vergeben. Von diesen 63 Vergabeverfahren wurden 28 überprüft und dazu Empfehlungen ausgesprochen.

Das „PPP-Projekt Umfahrung Maissau“ umfasste Bau- und Dienstleistungen (Detailplanung, Finanzierung), die nach einem mehrstufigen Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung am 22. Juni 2010 beauftragt wurden, ein für alle Beteiligten aufwändiges Verfahren. Da detaillierte Leistungsvorgaben und konkrete Zuschlagskriterien bestanden, kam auch ein offenes Verfahren in Betracht.

Die Anforderungen beschränkten den Wettbewerb auf vier Erstangebote bzw. Bietergemeinschaften. Das Beste der drei Letztangebote erhielt auf Empfehlung der Vergabekommission der Gruppe Straße den Zuschlag.

Die Bieter hatten einen Berater zu nennen und ein Finanzmodell anzubieten. Die vier angebotenen Finanzmodelle mussten verglichen werden, was aufwändig war, weil eine einheitliche Struktur für das Finanzmodell in der Ausschreibungsunterlage fehlte.

Rechtliche und wirtschaftliche Beratung

Die rechtliche und wirtschaftliche Beratung wurde nach einem Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung am 1. Juni 2008 in drei Leistungspaketen beauftragt, wobei nur ein Angebot einer Bietergemeinschaft einlangte. Obwohl ein Bieter dieser Gemeinschaft bereits an der Projektentwicklung mitgewirkt hatte, wurde ein anderes Beratungsunternehmen für 12.900 Euro beauftragt, die Leistungsfähigkeit und die Preisangemessenheit zu beurteilen.

Die Auftragssumme betrug 1,17 Millionen Euro. Obwohl der Auftrag auch die steuerliche Beratung umfasste, wurde zur umsatzsteuerlichen Klärung am 2. August 2010 ein Zusatzauftrag über 24.000 Euro erteilt.

Das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen war auch für die Projektgesellschaft und davor für einen Gesellschafter und zwei Mitbewerber tätig, Jahresabschlüsse zu erstellen bzw. zu prüfen.

Sonstige Feststellungen

Die Vorschriften zur Landesverrechnung, insbesondere zur sachlichen und rechnerischen Bestätigung der Richtigkeit von Rechnungen und Belegen sowie zu Rücklagen und Rückständen, wurden teilweise nicht eingehalten.

Das Landesstraßenverzeichnis und die Straßendatenbank waren nicht am letzten Stand.

Die Regelungen zur Befassung des NÖ Landtags mit Straßen- und Brückenbauvorhaben und die Beauftragung von Generalunternehmern wichen von der Dienstanweisung „Hochbauvorhaben“ ab. Daher wurde der NÖ Landtag mit dem Projekt erst nach der Vorlage der Erstangebote befasst.

Die NÖ Landesregierung betonte in ihrer Stellungnahme vom 23. September 2014, dass die Entscheidung für das Pilotprojekt PPP B4 – Umfahrung Maissau getroffen wurde, um eine frühzeitige Realisierung der Bauvorhaben zu ermöglichen und den damit einhergehenden frühzeitigen Nutzen für die Bürger und Bürgerinnen (Entlastung von Ortschaften, Verkürzung der Reisezeit, Erhöhung der Verkehrssicherheit, etc.) zu erreichen. Folgende Vor- und Nachteile durch den Lebenszyklusansatz und einen ausgewogenen Risikotransfer bei einer Realisierung von Bauvorhaben im Rahmen von PPP-Modellen wurden zusammengefasst:

Vorteile:

- **Streckung der Kosten und der Gewährleistung auf die Lebensdauer des Bauwerks**
- **Die vertraglich festgelegte Qualität wird über die gesamte Laufzeit (28 Jahre) garantiert.**
- **Kosteneffizienz durch ausgewogene Risikoverteilung (Risiken werden von jenem Partner übernommen, welcher sie am besten handhaben kann)**
- **Maastricht-gerechte Finanzierung**
- **Gute Budgetplanbarkeit wegen des nahezu konstanten Verfügbarkeitsentgelts (Festpreis!)**
- **Vermeidung von Mehrkostenforderungen bei vertragsgemäßer Abwicklung**

Nachteile:

- **Verschuldung des Landes über eine lange Zeitspanne**
- **Vorbelastung des Budgets**
- **Transaktionskosten: höherer Aufwand im Vergabeverfahren (Projektvorbereitung, Vertragserstellung)**

Im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs werden unterschiedliche Beschaffungsmodelle – im gegenständlichen Fall eine konventionelle Beschaffung mit einer Beschaffung als PPP-Modell – verglichen. Es erfolgt kein Vergleich einer konventionellen Beschaffung mit einer PPP Finanzierung, da die Finanzierung – wie dies auch zutreffend bereits in der Einleitung erwähnt wird – nur einen Teil des Beschaffungsumfangs darstellt (neben Planung, Errichtung, Erhaltung und Teilen des Betriebs findet auch eine Risikoübertragung statt).

Der Landesrechnungshof betonte demgegenüber, dass den Vorteilen der PPP-Finanzierung noch weitere Nachteile gegenüber standen:

- Die für die Maastricht-Konformität erforderliche Übertragung von Finanzierung und Risiken auf eine private Projektgesellschaft verursachte dem Land NÖ Mehrkosten, weil das Land NÖ bessere Finanzierungsbedingungen und eine bessere Risikotragfähigkeit hatte als die Gesellschaft.
- Die Umsatzsteuerbemessung war noch offen und stellte ein Gebarungsrisiko für das Land NÖ dar.

- Für die Projektstrecke fielen neben den Verfügbarkeitsentgelten weiterhin Personal- und Sachkosten für die Betreuung und Überwachung beim Land NÖ an. Außerdem war das Verfügbarkeitsentgelt mit dem Indexfaktor wertgesichert und stellte insofern keinen Festpreis dar.

Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich sah der Beschluss des NÖ Landtags vor, dass die Finanzierung aus dem Budget erfolgt, sollte die PPP-Finanzierung ungünstiger sein als der landesinterne Vergleichswert (PSC für Public Sector Comparator). Demnach waren für die Berechnung des landesinternen Vergleichswerts insbesondere die zum Entscheidungszeitpunkt verfügbaren angemessenen Baukosten auf Basis des Letztangebots des Bestbieters heranzuziehen und die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zu berücksichtigen.

Der PPP-Finanzierung wurden die aus der Errichtung und Verfügbarkeit der Umfahrung Maissau samt Fahrspurzulegungen resultierenden Nutzen gegenübergestellt.

Die jahrelangen Vorbelastungen der Landeshaushalte setzen solchen öffentlich-privaten Partnerschaften finanzielle Grenzen.