



**Landesrechnungshof**  
*Niederösterreich*

**Äußerung zur Expertise „Überprüfung  
Annahme und Methodik der Vergleichs-  
rechnung des PPP-Modells für die  
Errichtung der Umfahrung Maissau“**

## Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	I
Zur Executive Summary der Ökonomischen Validierung der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung am Beispiel des PPP-Maissau und zu 4. Auftrag und Auftragsdurchführung, Seite 4 der Expertise	I
Zu 5.1.1 Ergebnis 8, Seite 7 der Expertise	III
Zu 5.1.2 Ergebnis 9; Seite 7 der Expertise	IV
Zu 7.2 Validierung der konkreten Ansätze zu den Kapitalkostensätzen; Seite 27 f der Expertise	V
Zu 5.1.3 Ergebnis 10; Seite 8 der Expertise	VI
Zu 5.1.4 Ergebnis 11; Seite 8 der Expertise	VII
Zu 5.1.6 Ergebnis 13, Seite 9 der Expertise	VII

## Vorbemerkung

Der Rechnungshofausschuss hat die Landesrechnungshofdirektorin am 15. Jänner 2015 eingeladen, sich zur Expertise „Überprüfung Annahme und Methodik der Vergleichsrechnung des PPP-Modells für die Errichtung und Betrieb der Umfahrung Maissau“ vom 23. Dezember 2014 samt Executive Summary, schriftlich zu äußern.

## Zur Executive Summary der Ökonomischen Validierung der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung am Beispiel des PPP-Maissau und zu 4. Auftrag und Auftragsdurchführung, Seite 4 der Expertise

Die Expertise würdigt die Kritikpunkte des Landesrechnungshofs, womit die Ergebnisse 8, 9, 10, 11, 12 und 13 aus dem Bericht PPP-Projekt Umfahrung Maissau gemeint sind. Das Ergebnis 12 „Für den Vergleich der PPP-Finanzierung mit der konventionellen Beschaffung sind auch die Transaktionskosten des Landes NÖ angemessen einzubeziehen“ fand dabei, wie schon in der Stellungnahme der NÖ Landesregierung, grundsätzliche Zustimmung.

Wie bereits im Rechnungshofausschuss am 15. Jänner 2015 ausgeführt, liegen der Bericht des Landesrechnungshofs „PPP-Projekt Umfahrung Maissau“ und die von der NÖ Landesregierung beauftragte „Überprüfung Annahme und Methodik der Vergleichsrechnung des PPP-Modells für die Errichtung und Betrieb der Umfahrung Maissau“ nur in Bezug auf fünf von insgesamt 18 Ergebnissen auseinander.

Das überrascht nicht, weil sich der Landesrechnungshof bereits im Zuge seiner Gebarungskontrolle intensiv mit den Argumenten der Gruppe Straße bzw. der KPMG, insbesondere auch in persönlichen Gesprächen, auseinander gesetzt und mit anderen verfügbaren Expertisen in seine Beurteilungen einbezogen hat.

Darunter auch die Stellungnahme zu Qualität und Angemessenheit des Preises des Angebots des Bieters zur notwendigen rechtlichen und wirtschaftlichen Begleitung der Vergabe des Landesstraßenprojekts Umfahrung Maissau vom 19. Dezember 2007, an der auch die Bogner GesmbH mitgewirkt hatte (siehe Landesrechnungshofbericht Punkt 7, Seite 18).

Die nun vorliegende Expertise verstärkt – dem erteilten Auftrag entsprechend – selektiv die Argumente, welche die getroffenen Annahmen und die herangezogene Methodik der wirtschaftlichen Vergleichsrechnung der überprüften Stelle stützen. Sie kommt zum Schluss, dass „der Wirtschaftlichkeitsvergleich die in Deutschland entwickelten internationalen Standards bei der Ermittlung

der erwarteten Kosten des Public Sector Comparator (PSC) sowie des erwarteten Kostenvorteils aus transferierten Risiken ohne Einschränkung erfüllt.“

Im Unterschied dazu hat der Landesrechnungshof – seinem verfassungsrechtlichen Auftrag folgend – auch die zugrundeliegenden Annahmen insbesondere hinsichtlich ihrer Belastbarkeit (Sensibilitätsanalyse) hinterfragt. Er hat dabei die gesetzlichen Prüfungsmaßstäbe sowie ebenfalls in Deutschland angewandte Standards (ISSAI 5220<sup>1</sup>, das Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau<sup>2</sup>, Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten des Landes Nordrhein-Westfalen<sup>3</sup>, letztere zieht auch die Expertise heran) angelegt. Der Bericht des Landesrechnungshofs beruht somit auf dem – durch ein unbefangenes, erfahrenes und bestens qualifiziertes Prüfersteam – objektiv, unparteilich sowie gewissenhaft erhobenen und ebenso beurteilten Sachverhalt.

**Das ausgewiesene Ziel der Gebarungsüberprüfung war, die Einhaltung der vom NÖ Landtag beschlossenen Vorgaben sowie die Rechtmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit dieser Form der Sonderfinanzierung im Vergleich mit einer konventionellen Beschaffung zu überprüfen und dazu Empfehlungen auszuarbeiten.**

**Die Empfehlungen des Landesrechnungshofs beziehen sich damit ausdrücklich auf die Umsetzung der vom NÖ Landtag bzw. von der NÖ Landesregierung gefassten Beschlüsse und beinhalten prinzipiell keine Kritik an den damit getroffenen politischen Entscheidungen für das Projekt PPP B4-Umfahrung Maissau oder für andere PPP-Projekte.**

**Da weitere PPP-Projekte geplant bzw. beschlossen wurden, hat der Landesrechnungshof Vorteile und Nachteile sowie Möglichkeiten zur Optimierung der standardmäßigen PPP-Finanzierung aufgezeigt.**

Wie im Rechnungshofausschuss am 15. Jänner 2015 zugesagt, nimmt der Landesrechnungshof im Einzelnen wie folgt Stellung:

---

<sup>1</sup> [http://de.issai.org/media/12543/issai\\_5220g.pdf](http://de.issai.org/media/12543/issai_5220g.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/berichte/langfassungen/2013-bwv-gutachten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen-bei-oeffentlich-privaten-partnerschaften-oepp-im-bundesfernstrassenbau>

<sup>3</sup> [http://www.oepp-plattform.de/media/attachments/Leitfaden\\_Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen\\_bei\\_PPP\\_NRW\\_1.pdf](http://www.oepp-plattform.de/media/attachments/Leitfaden_Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen_bei_PPP_NRW_1.pdf)

### Zu 5.1.1 Ergebnis 8, Seite 7 der Expertise

**Für die Berechnung des landesinternen Vergleichswerts (PSC) sind die zum Entscheidungszeitpunkt verfügbaren, angemessenen Preise auf Basis der Letztangebote heranzuziehen. Effizienzvorteile, die mit der konventionellen Beschaffung nicht realisierbar sind, sollten gesondert bewertet werden.**

Da – wie die Expertise beispielhaft anführt – Änderungen etwa bei Grundannahmen, Projektumfang, Qualitätsanforderungen oder Risikoverteilung eine Anpassung des PSC (Public Sector Comparator) nötig machen können, steht das Ergebnis 8 des Landesrechnungshofs nicht im Widerspruch zum Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“. Dieser in der Expertise auszugsweise zitierte Leitfaden sowie das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit verlangen ausdrücklich:

- „Grundsätzlich soll der PSC zu jedem Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen realistischen und fairen Vergleichsmaßstab für alle potenziellen Realisierungsvarianten darstellen“, siehe Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Seite 37;
- „Um die ÖPP-Variante und die konventionelle Variante vergleichen zu können (...), sollte die ursprünglich gewählte Bauweise der konventionellen Variante mit Blick auf die vorliegenden Angebote der Bieter überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Lediglich technische Innovationen, die die Bieter im Rahmen ihrer Angebote präsentieren, darf der Bund in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der konventionellen Beschaffungsvariante nicht berücksichtigen“, siehe Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Seite 22.

Die Annahmen bzw. die Schätzungen über die Planungskosten und Baukosten stellen wesentliche Grundannahmen dar, die nach Vorliegen der Angebote anzupassen waren, um zu einem realistischen Vergleich zu kommen. Tatsächlich wurden solche Anpassungen des PSC in Bezug auf das Baufeldrisiko (Herausnahme des archäologischen Risikos), die Baukosten (Tragwerkserneuerung einer Brücke) und die Betriebskosten (Fehlerbereinigung) vorgenommen, ohne jedoch die Angebotspreise und die im PSC angenommene zeitliche Verteilung der Erhaltungskosten der Bestandsstrecke, die ebenfalls eine wesentliche Grundannahme bzw. einen Änderungstatbestand darstellt, zu berücksichtigen. Diese Vernachlässigung der Angebotspreise war auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil die Preisangemessenheit der Angebotspreise eingehend geprüft und von der überprüften Stelle bestätigt wurde.

Der Landesrechnungshof hat die Entwicklung der Angebotspreise im Zuge des Verhandlungsverfahrens in der Tabelle 3 auf Seite 24 seines Berichts dargestellt und in der Tabelle 8 auf Seite 46 des Berichts die Schätzkosten dem Letztangebot des Bestbieters gegenübergestellt.

**Die Expertise hat, wie sie auf Seite 10 ausdrücklich festhält, die Kostenschätzung des PSC keiner Detailprüfung unterzogen.**

Auf Seite 47 im Absatz vor dem Ergebnis 8 hält der Bericht des Landesrechnungshofs fest: „Effizienzvorteile einer PPP-Finanzierung, die mit der konventionellen Beschaffung nicht realisierbar sind, dürfen dabei nicht berücksichtigt werden, sollten jedoch im Rahmen der Prüfung der Preisangemessenheit gesondert bewertet werden. Der PPP-Finanzierung wurden Effizienzvorteile durch die gemeinsame Vergabe von Detailplanung, Bau und Erhaltung (Lebenszyklusansatz), insbesondere für die Neubaustrecken, zugestanden. Das Letztangebot des Bestbieters wies jedoch keine derartigen Effizienzvorteile aus.“

Diese Darstellung des Landesrechnungshofs steht ebenfalls im Einklang mit dem Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Seite 37, wonach lediglich Optimierungsansätze berücksichtigt werden dürfen, die auch bei konventioneller Beschaffung des konkreten Projekts sichergestellt wären.

### Zu 5.1.2 Ergebnis 9; Seite 7 der Expertise

**Die Diskontierungsrate für die Berechnung des Barwerts der konventionellen Beschaffung sollte die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt, allenfalls mit einem Risikoaufschlag, abbilden, um einen realistischen landesinternen Vergleichswert zu erhalten.**

Die Expertise bestätigt dazu auf Seite 7 zunächst: „Im Rahmen von finanzwirtschaftlichen Entscheidungen auf Basis kapitalmarktbasierter Kalkulationszinssätze stellt man grundsätzlich auf aktuelle Finanzierungskosten ab.“ und verweist auf die entscheidende Bedeutung der in Kapitel 7 detailliert ausgeführten Bestimmung des Risikozuschlags.

**Diese Ausführungen stehen im Einklang mit der oben angeführten Empfehlung des Landesrechnungshofs, wonach die Diskontierungsrate die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt, allenfalls mit einem Risikoaufschlag, abbilden sollten.**

In Bezug auf den Risikoaufschlag stellt der Landesrechnungshof auf Seite 55 seines Berichts fest, dass die übertragenen Risiken nominell mit 4,80 Millionen Euro bzw. diskontiert mit 3,70 Millionen Euro bewertet und für die Er-

mittlung des landesinternen Vergleichswerts (PSC) bereits den Schätzkosten für Planung, Bau, Betrieb- und Erhaltung der konventionellen Beschaffung hinzugerechnet wurden.

In der Folge weist die Expertise darauf hin: „Zahlreiche Autoren fordern hingegen, dass Beschaffungsentscheidungen der öffentlichen Hand auf Basis der Social Time Preference Rate getroffen werden müssen.“

Auch die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme vom 23. September 2014 mitgeteilt, dass die Diskontierungsrate (5,5 %) als volkswirtschaftlicher Diskontierungszinssatz (soziale Präferenzrate) abgeleitet wurde und dass dabei die gesellschaftliche Bewertung öffentlicher Investitionen aus Sicht der Bürger, die auch über eine längere Periode hinweg konstant bleibt, in den Mittelpunkt gestellt werden sollte.

Auch der Landesrechnungshof unterscheidet zwischen einem betriebswirtschaftlichen Diskontierungszinssatz, welcher die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ abbildet, und einem volkswirtschaftlichen Diskontierungszinssatz, welcher die gesellschaftliche Bewertung öffentlicher Investitionen auch Sicht der Bürger darstellt.

**Wie im Rechnungshofausschuss am 15. Jänner 2015 ausgeführt, kann die Differenz der beiden Zinssätze den aus der Errichtung und Verfügbarkeit der Umfahrung von Maissau samt Fahrspurzulegungen resultierenden Nutzen vermitteln, der zum Beispiel mit der Verbesserung der Verkehrssicherheit oder der Aufenthalts- und Lebensqualität in und um Maissau eintritt bzw. eintritt. Außerdem können damit die durch die Realisierung des Projekts ausgelösten ökonomischen Wirkungen auf Wachstum und Beschäftigung zum Ausdruck gebracht werden. Nutzen und ökonomische Wirkungen hat der Landesrechnungshof auf Seite I seines Berichts angesprochen.**

## **Zu 7.2 Validierung der konkreten Ansätze zu den Kapitalkostensätzen; Seite 27 f der Expertise**

Dazu merkt der Landesrechnungshof an, dass das Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau auf Seite 31 das in der Expertise diskutierte Capital Asset Pricing Model (CAPM), welches einen Risikozuschlag auf einen risikolosen Zinssatz für systematische Risiken vorsieht, aus methodischen Gründen ablehnt.

### Zu 5.1.3 Ergebnis 10; Seite 8 der Expertise

**Für den landesinternen Vergleichswert (PSC) ist der Barwert der konventionellen Beschaffung aufgrund der Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt und des Letztangebots des Bestbieters zu ermitteln.**

Die Expertise weist darauf hin, dass als Bezugszeitpunkt für die Berechnung der Barwerte der Zeitpunkt der Festlegung der Zinsstrukturkurve (3. März 2010) heranzuziehen ist und nicht die Abgabe des LAFO (Last And Final Offer, Letztangebot). Dazu bzw. zum Entscheidungszeitpunkt hält der Landesrechnungshof daher fest:

Am 3. März 2010 um 10.34 Uhr wurde die kapitalmarktbasierende Zinsstrukturkurve für die Erstellung der Letztangebote abgefragt und den Bietern am 4. März 2010 übermittelt.

Am 15. März 2010 hatte die Gruppe Straße eine abschließende Vergleichsrechnung für den PSC vorgenommen und dabei eine konstante Diskontierungsrate von 5,5 Prozent herangezogen.

Am 18. März 2010 mussten die Letztangebote vorliegen, die auf der Zinsstrukturkurve vom 3. März 2010 basierten.

Der vom Landesrechnungshof ermittelte und in seinem Bericht auf Seite 51 oben angeführte Betrag von 2,3 Millionen Euro deckt sich mit dem in der Expertise auf Seite 34 Mitte mit 2,25 Millionen Euro angegebenen Betrag – trotz der unterschiedlichen Datumsangabe (3. März 2010 in der Expertise, 18. März 2010 im Landesrechnungshofbericht).

Die geringfügigen Abweichungen zwischen den Werten auf Seite 34 in der Expertise und auf Seite 51 im Landesrechnungshofbericht sind darauf zurückzuführen, dass die Expertise die Zahlungen des Jahres 2010 bereits diskontiert, während die Gruppe Straße und der Landesrechnungshof die Zahlungen des Jahres 2010 nicht diskontiert haben.

Weiters erklärt die Expertise detailliert drei verschiedene Ermittlungsmethoden für die Diskontierungsrate (Zinssatz). Der Landesrechnungshof hat sich demgegenüber auf die Zinsstrukturkurve konzentriert, weil damit die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ realistisch abgebildet werden, was die Expertise auch auf Seite 28 grundsätzlich bestätigt.

Im Übrigen wird die Zinsstrukturkurve in dem von der Expertise angeführten Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten auf Seite 21 und in dem Gutachten zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau auf Seite 15 empfohlen.

### Zu 5.1.4 Ergebnis 11; Seite 8 der Expertise

#### **Die vom Bieter zu übernehmenden Risiken sind in der Ausschreibung darzustellen und dem Wettbewerb zu unterwerfen.**

Hierzu meint die Expertise, dass die vom Auftragnehmer zu übernehmenden Risiken zwar im PPP-Vertrag aufgezählt waren, wobei aber keine kostenmäßige Darstellung der einzelnen Risiken in der Ausschreibung verlangt wurde. Daher waren die im Finanzmodell enthaltenen Risikokosten nicht gesondert ausgewiesen und konnten nicht verglichen werden.

Der Landesrechnungshof stellte demgegenüber fest, dass die Risikokosten für den PSC ermittelt wurden. Daher konnte auch verlangt werden, dass Risiken in der Ausschreibungsunterlage von den Bietern kalkuliert und angeboten werden.

### Zu 5.1.6 Ergebnis 13, Seite 9 der Expertise

#### **Um die voraussichtlichen finanziellen Belastungen des Landes NÖ bei einer konventionellen Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) im Vergleich mit einer PPP-Finanzierung richtig abbilden zu können, ist die Wirtschaftlichkeit mit den zum Zeitpunkt der Entscheidung herrschenden Gegebenheiten zu untersuchen (Finanzierungskonditionen des Landes NÖ, Überrechnung der Höhe und Verteilung der voraussichtlichen Gesamtprojektkosten an Hand des besten Letztangebots).**

Auch dieses Ergebnis steht im Einklang mit dem bereits zu Ergebnis 8 angeführten Leitfaden bzw. Gutachten, wonach

- der PSC grundsätzlich zu jedem Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einen realistischen und fairen Vergleichsmaßstab für alle potenziellen Realisierungsvarianten darstellen soll (vgl. Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Seite 37);
- die ursprünglich gewählte Bauweise der konventionellen Variante mit Blick auf die vorliegenden Angebote der Bieter überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden soll, um die ÖPP-Variante und die konventionelle Variante vergleichen zu können. Lediglich technische Innovationen, die die Bieter im Rahmen ihrer Angebote präsentieren, dürfen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der konventionellen Beschaffungsvariante nicht berücksichtigt werden (vgl. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Seite 22).

Auch demnach muss die Wirtschaftlichkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung berechnet werden. Wie auf Seite 47 des Berichts ausdrücklich ausgeführt, hat der Landesrechnungshof dem PPP-Projekt Umfahrung Maissau Effizienzvorteile durch die gemeinsame Vergabe, Detailplanung, Bau und Erhaltung (Lebenszyklusansatz), insbesondere für die Neubaustrecken, zugestanden (siehe dazu die obigen Ausführungen auf Seite IV).

**Wie auch im Rechnungshofausschuss am 15. Jänner 2015 ausgeführt, verteilt die PPP-Finanzierung die Gesamtprojektkosten maastrichtkonform auf 27,5 Jahre und ermöglicht damit eine frühere Realisierung der anliegenden Straßenbauvorhaben als eine herkömmliche Beschaffung. Der Landesrechnungshof sieht es als seine Aufgabe darauf hinzuweisen, dass die jahrelangen Zahlungsverpflichtungen die Landeshaushalte belasten und auch solchen öffentlich-privaten Partnerschaften finanzielle Grenzen gesetzt sind.**

**Wie die Berichte des Landesrechnungshofs zu anderen öffentlich-privaten Partnerschaften wie Donau Schiffsstationen GmbH, Bericht 8/2012, und Psychosomatisches Zentrum Eggenburg, Bericht 9/2013, so berücksichtigt auch der Bericht PPP-Projekt Umfahrung Maissau, Bericht 13/2014, die Vorgaben des NÖ Landtags bzw. der NÖ Landesregierung und zeigt dazu mögliche Verbesserungen für die Umsetzung von PPP-Projekten auf.**

St. Pölten, am 20. Jänner 2015

Die Landesrechnungshofdirektorin

Dr. Edith Goldeband