

Wirtschaftlichkeitsvergleiche unter der Lupe

Evaluierungsstudie der PPP-Task Force NRW

Die PPP-Task Force NRW hat in ihrem neuen Leitfaden eine Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau in Nordrhein-Westfalen vorgenommen. Wie in den vorangegangenen Leitfäden hat sie Erfahrungen aus den Projekten zusammengetragen und ausgewertet, um praxisorientierte Informationen an alle PPP-Beteiligten weiterzugeben.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich hat eine zentrale Bedeutung bei allen PPP-Projekten: Er ist das Instrument zum Nachweis des erforderlichen Effizienzvorteils der angestrebten partnerschaftlichen Realisierungsvariante gegenüber der konventionellen Eigenerstellung durch die öffentliche Hand. Vor diesem Hintergrund werden in der „Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche“ die Systematik der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, deren zeitlicher Umfang, die berechneten Effizienzgewinne und die zu beachtenden Besonderheiten dargestellt und bewertet.

Gemeinsam mit der Bauhaus-Universität Weimar, Professur für Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, wurden Projektinformationen ausgewertet, die überwiegend auf einem Workshop mit den Projektbeteiligten basieren und anhand zahlreicher telefonischer und persönlicher Gespräche vertieft wurden. Der Leitfaden stellt die Untersuchungsergebnisse größtenteils anonymisiert dar, ohne Verschwiegenheitspflichten der Projektbeteiligten zu verletzen.

Gegenstand der Untersuchung bilden sieben Wirtschaftlichkeitsvergleiche, die im Rahmen der von der PPP-Task Force NRW ausgewählten und begleiteten kommunalen Pilotprojekte durchgeführt wurden. Es handelt sich dabei um folgende fünf Schulprojekte und zwei Verwaltungsgebäude:

Übersicht über die PPP-Pilotprojekte in NRW, Stand Oktober 2004

Pilot-kommunen in NRW	Art des Projekts	Projekthalt + Investitions-volumen	Stadium des PPP-Projektes
Monheim am Rhein	Neubau und Sanierung	13 Schulen, 24 Mio.€	Zuschlagerteilung 23.12.2003, Vertragsabschluss

			12.01.2004
Rhein-Erft-Kreis (Frechen)	Neubau	1 Sonderschule, 15 Mio.€	Zuschlagserteilung 11.12.2003, Vertragsabschluss 03.02.2004
Witten	Neubau und Sanierung	2 Schulen, 13 Mio.€	Zuschlagserteilung 19.07.2004 Vertragsabschluss 03.08.2004
Gladbeck	Neubau	1 Rathaus, 20 Mio.€	Zuschlagserteilung 06.10.2004 Vertragsabschluss 07.10.2004
Unna	Sanierung	1 Kreishaus, 20 Mio.€	Zuschlagserteilung 04.08.2004 Vertragsabschluss 21.09.2004
Leverkusen	Sanierung	3 Berufsschulen, 30 Mio.€	Wirtschaftlichkeitsprognose abgeschlossen, im Vergabeverfahren*
Meschede	fast ausschließlich Sanierung	16 Schulen, 22 Mio.€	Wirtschaftlichkeitsprognose abgeschlossen

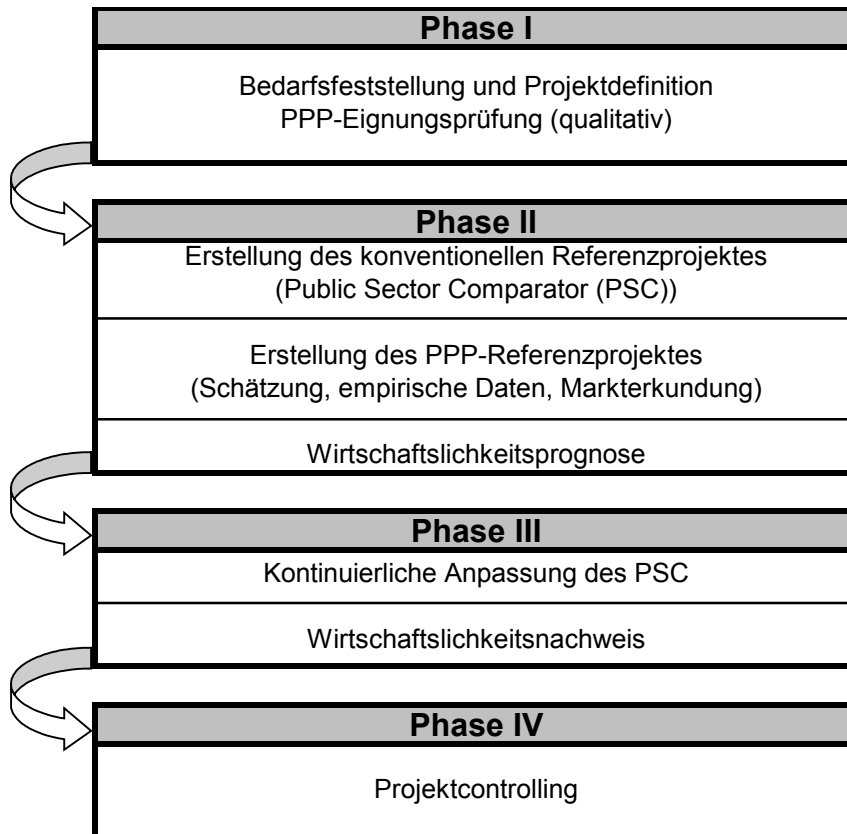
* Die Vertragsunterzeichnung in Leverkusen ist für den 10. Juni 2005 geplant.

Inhalte und Erkenntnisse der Wirtschaftlichkeitsvergleiche

Der Leitfaden basiert auf den gesammelten Erfahrungen der Pilotprojekte in den einzelnen Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses mit besonderem Fokus auf die Anwendung, die Beschaffenheit und die Besonderheiten der Wirtschaftlichkeitsvergleiche.

Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich wird im Wesentlichen zwischen der Wirtschaftlichkeitsprognose, die vor der Projektausschreibung erstellt wird, und dem Wirtschaftlichkeitsnachweis zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung bzw. Vertragsunterzeichnung unterschieden.

Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses



Bezüglich Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses geht die Evaluierung auf die Aspekte der Projektvorbereitung, der Projektorganisation auf öffentlicher Seite sowie die Beauftragung von externen Beratern ein.

In allen Pilotprojekten stellte sich die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten als wichtig und zielführend dar, um die Projektdefinition zu konkretisieren und ein einheitliches Projektverständnis zu entwickeln. Ein Markttest im Vorfeld der Ausschreibung war hilfreich und sinnvoll. Die gewonnen Erkenntnisse bestätigten sich im Verfahren, es herrschte in allen Projekten großer Wettbewerb.

Public Sector Comparator

Der Leitfaden geht auch auf die Frühphasenberatung der PPP-Task Force NRW und die Kriterien der PPP-Eignungsprüfung, die der Auswahl der Pilotprojekte zu Grunde lagen, ein. Weitere Ausführungen zur Ermittlung der PPP-Eignung eines Projektes sind im Leitfaden der PPP-Task Force NRW „Der PPP-Eignungstest“ in der Reihe „Erste Schritte“ enthalten.

Ein wesentlicher Teil der Untersuchung ist der Erstellung und Anpassung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen gewidmet, insbesondere der Berechnung des Public Sector Comparators (PSC; Gesamtwert der konventionellen Eigenrealisierung).

Allen Wirtschaftlichkeitsvergleichen liegt die Barwertmethode – als dynamisches Verfahren der Investitionsrechnung – zu Grunde. Analysiert wurde in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Wahl des Diskontierungszinssatzes, die Berücksichtigung der Inflation und die Einbeziehung von qualitativen und quantitativen Aspekten in die Berechnungen und Bewertungen der Angebote. Zum größten Teil kam

in den Projekten die Methode des durchschnittlichen Diskontierungszinssatzes zur Anwendung. Dabei wird der Zinssatz als Durchschnittswert auf Basis einer zehnjährigen risikofreien Anlageform ermittelt. Diese Methode ist anwenderfreundlicher als die Ermittlung mittels der Zinsstrukturkurve. Preisentwicklungen wurden in den Berechnungen und Verträgen durch die Kopplung des Leistungsentgeltes an spezifische Indizes berücksichtigt. In einigen Projekten erfolgt eine jährliche, kontinuierliche Anpassung. In anderen Projekten wurden Mindestwerte für die Anpassung vereinbart, wodurch eine höhere Planungssicherheit in den ersten Vertragsjahren erzielt werden konnte.

Lebenszykluskosten

PPP-Modelle sind durch den Ansatz der Lebenszykluskosten eines Projektes charakterisiert. Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich werden alle planbaren Kosten- und Erlösströme, dazu gehören beispielsweise die Investitions-, Betriebs- und Nutzungskosten, ermittelt. Die Ermittlung dieser Kosten hing entscheidend davon ab, ob es sich um ein Neubau- oder Sanierungsprojekt handelte. Bei den Sanierungsprojekten kam den Bestandsanalysen, zum Beispiel in Bezug auf Kontaminationen, eine wichtige Bedeutung für die Kostenschätzung sowie für die Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und den Privaten zu.

Die Evaluierung behandelt außerdem die Thematik, ob und wie beispielsweise in den Berechnungen Leistungsänderungen und Veränderungen in der Risikoverteilung berücksichtigt werden. Da sich mit Projektfortschritt teilweise erhebliche Veränderungen ergeben haben, wurden die Wirtschaftlichkeitsvergleiche entsprechend angepasst. Bei allen Anpassungen wurde gewährleistet, dass Innovationen der Bieter vertraulich behandelt und nicht in den PSC übernommen wurden.

Die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsprognose, die Anpassung des PSC im Verfahren, die Angebotsbewertung und die Berechnung des Wirtschaftlichkeitsnachweises erfolgte in allen Projekten in enger Abstimmung zwischen öffentlicher Hand und den Beratern.

Risikobewertung und -verteilung

Eine zentrale Rolle bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen spielen die Risikobewertung und -verteilung zwischen der öffentlichen Hand und den Privaten. Dieses Thema wird ausführlich in der Untersuchung dargestellt.

In Deutschland liegen kaum Erfahrungen und statistisches Datenmaterial bezüglich der Risikokosten vor. Die Identifizierung der wichtigsten Risiken, der so genannten Schlüsselrisiken, und die Bewertung oder Monetarisierung der Risiken erfolgte in den Pilotprojekten zum größten Teil im Rahmen von Workshops und unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen.

Die Evaluierung geht auch auf die Bereitschaft der Bieter zur Übernahme von Risiken ein. Die Übertragung der Risiken erfolgte projektspezifisch, und es bestand eine hohe Bereitschaft der Bieter, wesentliche Risiken zu übernehmen. Risiken wie die Überschreitung der Bau-, Betriebs- und Bauunterhaltungskosten und die Verlängerung der Bauzeit liegen in der Regel in der Risikosphäre des privaten Partners.

Effizienzvorteile

In allen Projekten konnten durch die PPP-Modelle Effizienzvorteile gegenüber einer konventionellen Eigenrealisierung erzielt werden. Es hat sich gezeigt, dass auch bei den Projekten mit geringem Investitionsvolumen oder dem teilweisen Verbleib von Dienstleistungen bei der öffentlichen Hand Optimierungen und Effizienzvorteile durch die PPP-Realisierung umgesetzt werden konnten. Der Leitfaden weist darauf hin,

dass ein Vergleich der Vorteile der Wirtschaftlichkeitsprognose und des Wirtschaftlichkeitsnachweises eines Projektes sowie ein Vergleich der Effizienzvorteile der einzelnen Projekte untereinander nur schwer möglich und wenig aussagekräftig sind. Die Hauptgründe liegen zum einen in der teilweise starken Veränderung von Leistungsinhalten und Risikoverteilungen im Verfahren, zum anderen in der projektspezifischen Erstellung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Die Evaluierung stellte auch die Quellen der Effizienzen sowie einzelne Projektmerkmale dar, wie Projektart, Standort, Grad der Leistungsübertragung und Anreizmechanismen, und deren erwarteten Einfluss auf das PPP-Effizienzpotenzial.

Um die Robustheit und Aussagefähigkeit der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu überprüfen, wurden in allen Pilotprojekten Sensitivitäts- und Szenarioanalysen durchgeführt.

Prognostizierte und nachgewiesene PPP-Effizienzvorteile der Pilotprojekte in NRW, Stand Dezember 2004

Pilotkommunen in NRW	Effizienzvorteil für PPP in der Wirtschaftlichkeitsprognose	Effizienzvorteil für PPP im Wirtschaftlichkeitsnachweis
Monheim am Rhein	15 – 22%	15,2 %
Rhein-Erft-Kreis (Frechen)	3 – 12%	10,3 %
Witten	5 – 25%	9,3 %
Gladbeck	1 – 11%	13,5 %
Unna	1 – 7% (5,5 %) *	6,2 %
Leverkusen	noch nicht veröffentlicht	noch nicht abgeschlossen
Meschede	2 – 15% (9,2%)	noch nicht abgeschlossen

* Die Werte in Klammern geben den prognostizierten PPP-Effizienzvorteil des Szenarios mit der höchsten Wahrscheinlichkeit an.

Ergebnisse der Evaluierung und Empfehlungen für künftige Projekte

Die evaluierten Wirtschaftlichkeitsvergleiche haben bei allen Pilotprojekten Effizienzvorteile der PPP-Variante gegenüber der Eigenrealisierung prognostiziert. Bei den fünf Projekten, die sich bereits in der Umsetzungsphase befinden, wurden die Prognosen im Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung erreicht, teilweise sind die Erwartungen sogar übertroffen worden.

Als schwierig werden die Themen „Bestandsanalyse“ und „Bewertung der Risikokosten“ benannt: Die für den Wirtschaftlichkeitsvergleich im Vorfeld erforderliche Datenerfassung in Form einer Bestandsanalyse sowie die Prognose der Nutzungs-

kosten über die langfristige Vertragsdauer stellen eine große Herausforderung dar. Allerdings werden bei diesen Themen bereits die Erfahrungen der ersten Pilotprojekte eine Hilfestellung für kommende PPP-Projekte sein.

Der Leitfaden gibt im letzten Kapitel Empfehlungen, die als Anhaltspunkte und Orientierungshilfe bei der Konzeption und Planung zukünftiger Projekte dienen sollen. Die bisherigen Erfahrungen ergeben folgendes: Für eine Wirtschaftlichkeitsprognose sollte ein Zeitraum von acht bis 14 Wochen eingeplant werden, sofern das Projekt mit den untersuchten Projekten vergleichbar und die erforderliche Datenqualität vorhanden ist. Für den gesamten Vergabeprozess von der Ausschreibung bis zur Vertragsunterzeichnung, währenddessen auch der Wirtschaftlichkeitsvergleich anhand der eingehenden Angebote vorgenommen werden muss, sind sieben bis neun Monate anzusetzen.

Des Weiteren werden eine frühzeitige Einbindung aller Projektbeteiligten, insbesondere der Entscheidungsträger, sowie die Aufstellung einer Projektgruppe und einer Lenkungsgruppe empfohlen. Außerdem werden Orientierungshilfen zu den Themen Markterkundung, Vertragsdauer, Diskontierungszinssatz, Leistungsentgelt u. a. gegeben.

Die in den Pilotprojekten gesammelten Erfahrungen hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsvergleichs lassen noch keine abschließenden Urteile zu. Der Grund: Bislang haben nur wenige Projekte die Umsetzungsphase erreicht, und diese Phase hat auch erst im Jahr 2004 begonnen. Allerdings geben die Erfahrungen erste wichtige Aufschlüsse über das Instrument des Wirtschaftlichkeitsvergleichs und werden eine große Hilfestellung für die weitere Projektarbeit darstellen. Der Leitfaden empfiehlt weiterführende Untersuchungen nach mehrjähriger Projekterfahrung in der Umsetzungsphase.

Von Regina Cablitz und Regine Unbehauen, Mitglieder der PPP-Task Force NRW, Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Alle Leitfäden sind abrufbar unter www.ppp.nrw.de oder bei der PPP-Task Force NRW in Broschüren-Form erhältlich.