

Sonderprüfung

LDZ - Plausibilität der Annahmen eines PPP-Modells

Dezember 2019



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF

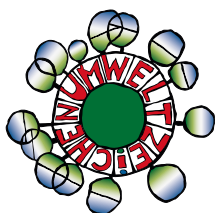
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon: +43 662 8042-3500
Fax: +43 662 8042-3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum/Grafik
Herausgegeben: Salzburg, Dezember 2019
Zahl 003-3/210/8-2019

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Sonderprüfung

Landesdienstleistungszentrum - LDZ

Prüfung der Plausibilität von
Annahmen für ein PPP-Modell

Dezember 2019

003-3/210/8-2019

Kurzfassung

Das Amt der Salzburger Landesregierung ist auf mehrere Standorte in der Stadt Salzburg verteilt. Ein zentraler Standort ist das "Bürgerzentrum am Bahnhof". Die Landesregierung beschloss, an diesem Standort ein neues Verwaltungsgebäude mit ca 1.200 Arbeitsplätzen zu errichten.

Um die Form der Realisierung dieses „Landes-Dienstleistungszentrums (LDZ)“entscheiden zu können, beauftragte die Salzburger Landesregierung ein Beratungsunternehmen mit Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit dieses Projektes als Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP). Die Salzburger Landesregierung ersuchte in weiterer Folge den LRH um eine Prüfung bezüglich der Plausibilität der erstellten Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Der LRH konnte die Herangehensweise des Beratungsunternehmens nachvollziehen. Die Berechnungsmodelle für den Wirtschaftlichkeitsvergleich erschienen ihm geeignet. Das Beratungsunternehmen ging davon aus, dass es sich beim LDZ um ein Vorhaben handle, welches nach seinem Abschluss Nettoeinnahmen erwirtschaften solle. Es verwendete die im Herbst 2018 marktgängigen Zinssätze. Das Ergebnis seiner Überlegungen zeigte einen Barwertvorteil für die ÖPP.

Der LRH sah im LDZ allerdings ein Amtsgebäude für den Eigenbedarf des Landes, und kein Vorhaben in Konkurrenz mit Drittanbietern. Er verwendete daher die dem Land im Sommer 2019 zur Verfügung stehenden günstigeren Finanzierungs-Zinssätze. Dies führte zu diesem Zeitpunkt zu einem Barwertnachteil der ÖPP.

Um eine solide Grundlage für die Entscheidung der Realisierungsform zu erhalten, empfahl der LRH der Landesregierung die Wirtschaftlichkeitsprüfung mit aktualisierten Parametern (Zinssätze, Kosten, Laufzeiten etc) neuerlich durchzuführen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	13
1.1	Anlass der Prüfung und Prüfungsersuchen	13
1.2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	13
1.3	Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit	15
1.4	Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab	16
1.5	Zeitlicher Ablauf der Prüfung	16
1.6	Angabe von Datenquellen	16
1.7	Aufbau des Berichts	17
1.7.1	Gliederung	17
1.7.2	Allgemeine Erläuterungen zur Berichtsausführung	17
2.	Projekt Landesdienstleistungszentrum LDZ	18
2.1	Entwicklung	18
2.1.1	Lage und Größe des Projektes	18
2.1.2	Befasste Einheiten	18
2.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	19
2.2.1	Ermittlung eines Kostenrahmens	19
2.2.2	Risikoschätzung	19
2.2.3	Schätzung von Einsparungen	20
3.	Modelle der Finanzierung öffentlicher Investitionen	21
3.1	Konzept der Öffentlich-privaten Partnerschaft	21
3.2	Konzept des Public Sector Comparator	22
3.3	Vergleich der beiden Konzepte	22
4.	Die Überlegungen des Beratungsunternehmens	23
4.1	Ausgangssituation und Zielsetzung	24
4.2	Mögliche Projektstruktur eines PPP-Modells	25

4.3	Projektspezifische kaufmännische Strukturaspekte	28
4.3.1	Marktgängigkeit und generelle Machbarkeit.....	28
4.3.2	Finanzwirtschaftliche Aspekte	29
4.3.3	Bilanzielle Aspekte	30
4.3.4	Maastricht-Einschätzung.....	30
4.3.5	Steuerliche Aspekte.....	31
4.4	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.....	33
4.5	Allfällige weitere Anlagen	36
5.	Einflussfaktoren auf das Modell	38
5.1	Kostenziel des Bauvorhabens	38
5.2	Risikoschätzung des Bauvorhabens.....	40
5.3	Zinssätze	41
5.3.1	Zinssatzschätzung Social Discount Rate	42
5.3.2	Zinssatzschätzung nach dem Kapitalmarkt	43
5.3.3	Zinssatzschätzung nach eigenen Refinanzierungskosten (OeBFA)	46
5.4	Alternative Entscheidungskriterien	47
5.5	Zeitlicher Ablauf der Projektrealisierung	48
6.	Anhang:	50
6.1	Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung	50

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

Abteilung 6	Abteilung für Infrastruktur und Verkehr
Abteilung 8	Abteilung für Finanz- und Vermögensverwaltung
Anm	Anmerkung; Anmerkungen zur Erklärung oder Erläuterung von Texten, die von Dritter Seite in den Bericht übernommen wurden.
ATX	Austrian Traded Index (Aktienindex in Österreich)

B

BAO	Bundesabgabenordnung
BHO	Bundeshaushaltsordnung (Deutschland)

D

DI	Diplom-Ingenieur
----	------------------

E

ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	ISO-Code für Euro (Währungseinheit)
EZB	Europäische Zentralbank

I

idgF	in der geltenden Fassung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor)
ISA	International Standards on Auditing (internationale Prüfungsstandards für die Wirtschaftsprüfung)
ISO	Internationale Organisation für Normung (von griechisch isos - gleich)
ISSAI	International Standards for Supreme Audit Institutions (internationale Prüfungsstandards für oberste Kontrollinstitutionen, abgeleitet von den ISA)
iZm	im Zusammenhang mit

L

LAD	Landesamtsdirektion
LDZ	Landesdienstleistungszentrum
LRH	Salzburger Landesrechnungshof
LRHD	Landesrechnungshofdirektor oder Landesrechnungshofdirektorin
LRHG	Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 idgF

M

Mio	Millionen
-----	-----------

N

Nr	Nummer
----	--------

O

OeBFA	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H.
ÖNORM	Österreichische Norm
ÖPP	Öffentlich private Partnerschaft

P

p.a.	per annum
PPP	Public-Private-Partnership (öffentlich-private Partnerschaft)
PSC	Public Sector Comparator (sinngemäß übersetzt: Vergleichseinrichtung der öffentlichen Verwaltung oder Wirtschaftlichkeitsvergleich)

S

SDR	Social Discount Rate oder auch Social Time Preference Rate (soziale Diskontierungsrate)
-----	---

U

Univ.-Prof.	Universitäts-Professor
-------------	------------------------

W

WACC	Weighted Average Cost of Capital (gewichtete durchschnittliche Kapitalkosten)
------	---

Z

zB	zum Beispiel
----	--------------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Beispielhafte Abzinsung	35
--	----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grundstruktur und wesentliche Vertragsbeziehungen	26
Abbildung 2: Zahlungsflüsse iZm der Projektabwicklung	27
Abbildung 3: Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs	33
Abbildung 4: Schematische Darstellung des WACC	44

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Anlass der Prüfung und Prüfungsersuchen

- (1) Die Salzburger Landesregierung plant die Errichtung eines neuen Gebäudekomplexes für die Landesverwaltung.

Ein Beratungsunternehmen wurde im Rahmen eines bestehenden Leistungsrahmenvertrags beauftragt, Überlegungen zu möglichen Formen von Public-Private-Partnership (PPP)-Modellen für die Errichtung und den Betrieb dieses Gebäudekomplexes anzustellen. Die Einschätzung des Beratungsunternehmens sollte dem Land Salzburg unter anderem als Grundlage für die Entscheidungsfindung über die Form der Realisierung des Projekts dienen.

Die Salzburger Landesregierung ersuchte den LRH mit Regierungsbeschluss vom 12. Juni 2019, eine Prüfung betreffend die Plausibilität der von dem Beratungsunternehmen erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Umsetzung eines Lebenszyklusmodells ("Investitionsvorhaben Landes-Dienstleistungszentrum LDZ; Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit als PPP-Modell") vorzunehmen.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

- (1) Gegenstand der Prüfung durch den LRH ist der Bericht, der der Salzburger Landesregierung vom Beratungsunternehmen vorgelegt wurde. Dieser Bericht wurde ergänzt durch Unterlagen und verbale Erläuterungen im Rahmen einer Präsentation durch die für den konkreten Beratungsauftrag zuständigen Mitarbeiter des Beratungsunternehmens.

Gegenstand der Prüfung waren daher folgende Unterlagen:

- Bericht des Beratungsunternehmens
- Anhang 1 Risikoworkshop Präsentation
- Anhang 2 Risikobuch
- Anhang 3 Effizienzpotenzial Hochbau
- Aufteilung der Zahlungen

Das Prüfungsersuchen wurde gemäß § 8 Abs 2 iVm § 6 Abs 1 lit a LRHG mit Beschluss der Salzburger Landesregierung vom 12. Juni 2019 an den LRH gerichtet. Das Prüfungsersuchen gemäß Regierungsbeschluss lautete konkret:

"[...]

2. Der Landesrechnungshof wird ersucht, im Sinne des Amtsberichtes eine Prüfung betreffend die Plausibilität der von der XXXX [Name der Beratungsgesellschaft; Anm] erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Umsetzung eines Lebenszyklusmodells ("Investitionsvorhaben Landesdienstleistungszentrum LDZ; Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit als PPP-Modell") vorzunehmen. Der Landesamtsdirektor wird beauftragt, das Ersuchen an den Landesrechnungshof heranzutragen bzw die erforderlichen Schritte zu setzen.

[...]"

Der Amtsbericht formulierte:

"[...]

2. Ersuchen an den Landesrechnungshof um Durchführung einer Prüfung:

Über Ersuchen der Landesregierung soll der Landesrechnungshof um eine Prüfung bezüglich der Plausibilität der von der XXXX [Name der Beratungsgesellschaft; Anm] erstellten Wirtschaftlichkeitsprüfung (mit dem Ergebnis, dass ein pauschalfinanziertes Lebenszyklusmodell wirtschaftlicher oder zumindest nicht unwirtschaftlicher ist als die herkömmliche Beschaffung) ersucht werden. Der Grund für diese Prüfung liegt darin, dass die Umsetzung eines Lebenszyklusmodells auch dem Effizienzgebot entsprechen muss. Nach Vorliegen des Prüfungsergebnisses wird der Landesregierung ein Vorschlag für die Abwicklung der Gesamtfinanzierung vorgelegt.

[...]"

Der LRH hält fest, dass sich der letzte Satz des hier zitierten Auszugs aus dem Amtsbericht nicht auf die Prüfung des LRH bezieht. Die Ausarbeitung eines Vorschlags der Abwicklung der Gesamtfinanzierung ist kein Gegenstand einer Prüfungskompetenz des LRH im Sinne von § 6 Abs 1 lit a LRHG.

Die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eines konkreten Gebäudes oder die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Standortwahl waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Der LRH hält weiters fest, dass weder die Bedarfserhebung noch die darauf aufbauende Kostenschätzung Gegenstand der Prüfung waren. Das vorgelegte Baukostenziel sowie die Schätzungen der Instandhaltungs- und Betriebsaufwendungen wurden als gegeben angesehen. Die endgültige Gestaltung und das Ausmaß des Bauwerks waren zur Zeit der Prüfung unbekannt.

Das am 17. Juni 2019 beim LRH eingelangte Prüfungsersuchen war auf Basis des Amtsberichts ausreichend begründet. Der Annahme des Prüfungsersuchens stand kein sachliches Argument entgegen.

1.3 Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Der LRH prüfte auf Basis des LRHG. Das Gesetz enthält keine detaillierten Anweisungen zur konkreten Prüfungsdurchführung.

Der LRH lehnte sich daher an die für Oberste Prüfungs- und Kontrolleinrichtungen geltenden Prüfnormen an. Grundsätzlich sind die International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAI) Leitlinie des LRH, die sich ihrerseits von den International Standards on Auditing (ISA) ableiten. Zur Konkretisierung dieser Prüfnormen werden die Handbücher des Europäischen Rechnungshofs herangezogen.

Das gegenständliche Prüfungsersuchen richtete sich an die Zuverlässigkeit eines Rechenwerks. Daher waren die diesbezüglichen Grundsätze für eine Prüfung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung (Financial Audit) anzuwenden.

Das Ersuchen der Salzburger Landesregierung richtete sich an eine negative Zusicherung ("[...] eine Prüfung bezüglich der Plausibilität der [...]"). Ziel war daher die Aussage, dass der Prüfungsgegenstand in Ordnung ist. Im gegenteiligen Fall würde der gesamte Prüfungsgegenstand mit einer ablehnenden Aussage beurteilt.

1.4 Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab

- (1) Das Beratungsunternehmen traf bei der Erstellung seines Berichts verschiedene Annahmen für das unterstellte Rechenmodell. Ziel der Prüfung war es, festzustellen, ob die getätigten Annahmen valide und das Rechenmodell nachvollziehbar waren. Darüber hinaus wurden die Auswirkungen von sich verändernden Marktgegebenheiten untersucht.

Entscheidend für die Beurteilung war der Barwert der Zahlungsströme.

Bei Mängel in der rechnerischen Richtigkeit wurde das Modell ex ante als nicht valide betrachtet.

1.5 Zeitlicher Ablauf der Prüfung

- (1) Der Beginn der Prüfungsplanung war am 17. Juni 2019. Ab diesem Zeitpunkt wurden Daten und vorbereitende Informationen gesammelt.

Ein Gespräch mit einem Vertreter des Beratungsunternehmens fand am 21. August 2019 in den Räumen des LRH statt.

Prüfungshandlungen wurden in der Zeit von August bis Oktober 2019 durchgeführt. Die Schlussbesprechung mit den Verantwortlichen des Amtes der Salzburger Landesregierung fand am 7. Oktober 2019 statt.

1.6 Angabe von Datenquellen

- (1) Daten, die das Beratungsunternehmen verwendet hat, stammten gemäß Berichterstattung von gewerblichen Datenanbietern oder anderen, im Bericht des Beratungsunternehmens angeführten Quellen.

Der LRH bezog Daten über die Zugriffsmöglichkeiten des Landes Salzburg zu gewerblichen Datenanbietern, der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur Ges.m.b.H (OeBFA) oder aus Quellen im Internet, die auch das Beratungsunternehmen angeführt hat. Bei internen Berechnungen bediente sich der LRH Daten von der Wiener Börse.

1.7 Aufbau des Berichts

- (1) Innerhalb der beschreibenden (Unter-)Kapitel hatte der Bericht vier Teile zu einem Prüfungsfeld. Diese vier Teile leiteten sich aus § 10 Abs 8 LRHG¹ ab.

1.7.1 Gliederung

- (1) Vom LRH festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung - abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert.² Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Eine abschließende Äußerung des Landesrechnungshofes ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

1.7.2 Allgemeine Erläuterungen zur Berichtsausführung

- (1) Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet. Aufgrund der Verwendung automatisierter Rechenhilfen kann es zu rundungsbedingten Differenzen kommen.

Quelle für Abbildungen, Tabellen oder anderen Darstellungen waren - soweit nicht anders angegeben - der LRH oder das Amt der Salzburger Landesregierung.

¹ Auszug aus § 10 Abs 8 LRHG: "Die Berichte des Landesrechnungshofes sind in den Sachverhalten und Bewertungen umfassend, genau, objektiv und unparteiisch abzufassen. Die Darstellung des Sachverhaltes ist von den Bewertungen zu trennen. Auf Gegenäußerungen der geprüften Stellen, Unternehmungen und sonstigen Einrichtungen ist in der Sache einzugehen; davon abweichende Auffassungen des Landesrechnungshofes sind zu begründen. [...]".

² In Einzelfällen sind Gegenäußerungen, die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

2. Projekt Landesdienstleistungszentrum LDZ

2.1 Entwicklung

- (1) Das Amt der Salzburger Landesregierung war auf mehrere Standorte in der Stadt Salzburg verteilt. Ein zentraler Standort war das "Bürgerzentrum am Bahnhof - BZB". Diese Liegenschaft wurde im Jahr 1957 von Porsche Austria errichtet und vom Land Salzburg im Jahr 1994 erworben und ist seither im Wesentlichen baulich unverändert. Aufgrund immer deutlich werdender Gebäudemängel hat sich die Landesregierung entschlossen, am selben Standort ein neues, modernes Verwaltungsgebäude zu errichten.

2.1.1 Lage und Größe des Projektes

- (1) Das Projekt - je nach Realisierbarkeit - umfasste mehrere Grundstücke im Bereich Karl Wurmb Straße/Fanny-von-Lehnert Straße/Kaiserschützenstraße und Elisabethstraße.

Die Größe und das Ausmaß nutzbarer Baukubatur und Bürofläche war derzeit noch nicht im Detail bekannt. Die Möglichkeiten orientierten sich vor allem am Grundstücksbestand.

2.1.2 Befasste Einheiten

- (1) Für das Gesamtprojekt war Herr Landesamtsdirektor Hofrat DDr. Sebastian Huber, MBA, zuständig. Die grundsätzliche Verantwortung des Landesamtsdirektors bestand gegenüber der Landesregierung.

Das Referat 6/03 - Landeshochbau unterstützte den Landesamtsdirektor und war für die Planung und Beschaffung zuständig. Das zuständige Regierungsmitglied für die Abteilung 6 war zu Beginn Herr Landesrat Hans Mayr und seit Juni 2018 Herr Landesrat Mag. Stefan Schnöll. Abteilungsleiter der Abteilung 6 war Herr Landesbaudirektor DI Christian Nagl.

Auf Grundlage eines bestehenden Leistungsrahmenvertrags wurde ein Unternehmen aus einem Netzwerk für Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung mit der Erstellung von Überlegungen für die Machbarkeit und die Umsetzbarkeit eines PPP-Modells beauftragt.

Das Land Salzburg ist an diesem Beratungsunternehmen weder direkt noch indirekt beteiligt.

2.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

2.2.1 Ermittlung eines Kostenrahmens

- (1) Die für die Planung zuständige Abteilung 6 hatte in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen ein Baukostenziel gegliedert nach ÖNORM B 1801-1³ ermittelt. Dabei wurden erste Annahmen über Bauart, Bauausführung, verfügbarer bebaubarer Grundflächen und Raumbedarf getroffen.

Das Baukostenziel diene in weiterer Folge als Basis für die Überlegungen des Beratungsunternehmens.

- (3) *Das Beratungsunternehmen führte aus, dass das Kostenziel auf Berechnungen und Annahmen der Abteilung 6 basiere. Daher sei in Punkt 2.2.1 der Passus „... in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen ...“ zu streichen.*

- (4) Das von der Abteilung 6 an den LRH übermittelte Excel-sheet weist einen Mitarbeiter des Beratungsunternehmens als Autor aus.

2.2.2 Risikoschätzung

- (1) Für die Schätzung der mit Hilfe eines PPP-Modells übertragbaren Risiken wurde ein Workshop veranstaltet. Ziel dieses Workshops war es, die Risiken des Bauprojekts zu erheben, zu bewerten und deren Zuordnung zwischen Auftraggeber (Land Salzburg) und Auftragnehmer (Investor für ein PPP-Projekt) vorerst festzulegen.

Der Workshop wurde vom Beratungsunternehmen moderiert. An diesem Workshop nahmen Personen der Abteilung 6 und weitere Fachkräfte des Landes teil.

³ Die ÖNORM B 1801-1 Kosten im Hoch- und Tiefbau - Kostengliederung regelt die Kostengliederung von Kosten im Hoch- und Tiefbau. Der aktuelle Norm-Entwurf B1801-1:2015-12-01 trägt den Titel Bauprojekt- und Objektmanagement - Teil 1: Objekterichtung.

Das Ergebnis des Workshops war die Erstellung eines Risikobuchs durch das Beratungsunternehmen zum Stichtag 30. November 2018.

2.2.3 Schätzung von Einsparungen

- (1) Eine Schätzung von Einsparungen oder anderen Erträgen wie zB Einnahmen aus der Veräußerung von nicht mehr benötigten Liegenschaften oder aus der Änderung der Nutzung solcher Liegenschaften war weder Auftrag noch Gegenstand der Überlegungen des Beratungsunternehmens.

3. Modelle der Finanzierung öffentlicher Investitionen

3.1 Konzept der Öffentlich-privaten Partnerschaft

(1) Im ESVG 2010 wird im Punkt 15.41 ein ÖPP⁴-Modell wie folgt definiert:

"Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) sind langfristige Verträge zwischen zwei Einheiten, wobei eine Einheit ein Vermögensgut oder einen Satz von Vermögensgütern erwirbt oder baut, einige Zeit betreibt und anschließend an eine zweite Einheit übergibt. Solche Vereinbarungen bestehen gewöhnlich zwischen einem privatwirtschaftlichen Unternehmen und dem Staat, möglich sind aber auch andere Kombinationen, wie Vereinbarungen zwischen einer öffentlichen Kapitalgesellschaft mit einer privaten Organisation ohne Erwerbszweck als zweiter Vertragspartei.

Die Beweggründe, warum sich Staaten für die Beteiligung an ÖPP entscheiden, sind vielfältig, wie etwa die Hoffnung, dass ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen die Produktion effektiver gestaltet und einen breiteren Zugang zu Finanzierungsquellen ermöglicht, sowie der Wunsch nach dem Abbau der Staatsschulden.

Während der Laufzeit des ÖPP-Vertrages ist der Unternehmer der rechtliche Eigentümer. Nach Beendigung des Vertragsverhältnisses ist der Staat sowohl wirtschaftlicher als auch rechtlicher Eigentümer."

Konkret auf das Projekt LDZ bezogen bedeutete dies, dass ein privater Investor (zB ein Immobilienunternehmen) das LDZ errichtet und für eine bestimmte Zeit (meist die Zeit der notwendigen Finanzierung) betreibt und erhält. Das Land Salzburg nutzt für diese Zeit das Gebäude und leistet dafür ein Nutzungsentgelt. Am Ende der Vertragslaufzeit wird das Objekt an das Land Salzburg übertragen.

Die rechtliche Konstruktion kann derart ausgestaltet sein, dass das Land Salzburg zivilrechtlicher Eigentümer bleibt (zB im Grundbuch als Eigentümer eingetragen). Das wirtschaftliche Eigentum liegt jedoch so lange beim Investor, bis die Übertragung an das

⁴ Der in der Rechtsnorm verwendete Begriff ÖPP - öffentlich private Partnerschaft wird in der Finanzierungs- und Projektpraxis synonym als PPP - Public-Private-Partnership bezeichnet.

Land Salzburg am Ende der Vertragslaufzeit durchgeführt wurde. Darüber hinaus werden die mit der Errichtung und dem Betrieb verbundenen Risiken zwischen dem Investor und dem Land Salzburg aufgeteilt.

3.2 Konzept des Public Sector Comparator

- (1) Der sogenannte Public Sector Comparator (PSC) ist das theoretische Konstrukt für ein unternehmerisches Verhalten durch eine Gebietskörperschaft. Dabei tritt die Gebietskörperschaft mit privaten Anbietern in Konkurrenz im freien Markt.

Der PSC wird immer dann angewendet, wenn private Investoren in einer Wettbewerbssituation mit einer anderen Gebietskörperschaft stehen und aufgrund von Unterschieden in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Vergleich mit privaten Investoren nicht unter gleichen Bedingungen erfolgen kann.

Faktisch wird der PSC so betrachtet, dass die Gebietskörperschaft wie ein "Privater" kalkulieren sollte. Hier sind insbesondere wirtschaftliche Vorteile der Gebietskörperschaft - wie zB günstigere Finanzierungsmöglichkeiten, fehlende Gewinnorientierung und Ertragsbesteuerung - zu kompensieren. Dadurch sollen Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der Privaten vermieden werden. Stehen die jeweilige Gebietskörperschaft und ein "Privater" zueinander im Wettbewerb, so ist dies sinnvoll.

Es kann jedoch - wenn der PSC nicht als Mitbewerber auf dem freien Markt auftritt - die Kalkulation nach jenen Grundlagen erfolgen, wie sie der öffentlichen Hand zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere für die Finanzierungskosten.

3.3 Vergleich der beiden Konzepte

- (1) Um den Ansatz des PPP-Modells mit der Errichtung durch das Land selbst zu vergleichen, sind die wesentlichen Teile des Projekts einander gegenüber zu stellen. Im konkreten Projekt LDZ bedeutete dies, dass das Land Salzburg als Bauherr auftrat und das Projekt in eigener Verantwortung und Finanzierung errichtete.

4. Die Überlegungen des Beratungsunternehmens

- (1) Im Folgenden werden die einzelnen Kapitel des Berichts des Beratungsunternehmens analysiert.

Der vorgelegte Bericht wurde im Herbst 2018 durch das Beratungsunternehmen erarbeitet und der Landesregierung vorgelegt. Die Annahmen, die sich aus Marktgegebenheiten ableiteten, erfolgten daher zu diesem Zeitpunkt. Veränderungen der Marktdaten im Zeitablauf waren normal und daher Ursache für allfällige Anpassungserfordernisse zu späteren Zeitpunkten.

Bezüglich des Bauprojekts stammten die Annahmen der Abteilungen 6 und 8 ebenfalls aus dem Jahr 2018. Zwischenzeitlich neuere Erkenntnisse flossen nicht in diese Untersuchung ein.

Bezüglich des Bauprojekts war ein Kostenziel vorhanden. Vor allem die Art der Ausführung, der Umfang der zu verbauenden Fläche und auch das Gesamtausmaß des Baukörpers waren nicht genau bekannt. Auch diesbezüglich gab das Modell keine Auskunft über die tatsächlichen Verhältnisse. Dies war in den Vorbemerkungen des Berichts des Beratungsunternehmens festgehalten und branchenüblich.

- (2) Der LRH stellt fest, dass der Gegenstand des Berichts tendenziell den Charakter eines Finanzierungsmodells anhand des Fallbeispiels LDZ darstellen sollte. Eine konkrete Entscheidungshilfe auf Grund der Einschätzung der Marktgegebenheiten und der konkreten Projektzahlen konnte der Bericht nicht sein.

Der LRH empfiehlt, dass kurz vor bzw. bei konkreter Entscheidung das gesamte Modell anhand aktueller Daten nochmals durchzurechnen wäre. Auf die Problematik sich laufend ändernder Marktgegebenheiten wird ausdrücklich hingewiesen.

- (3) *Die LAD führte aus, dass die in Auftrag gegebene Studie im Sinne der Einhaltung des für die Verwaltung geltenden Effizienzgebots als Wirtschaftlichkeitsberechnung gesehen worden sei. Für den Fall, dass zu einem späteren Zeitpunkt die Beschaffung im Wege eines Lebenszyklusmodells in Erwägung gezogen werden sollte, wäre ohnehin*

eine neuerliche zeitaktuelle Wirtschaftlichkeitsprüfung, wie sie auch der Landesrechnungshof anregt, in Auftrag gegeben worden.

Das Beratungsunternehmen führte aus, dass neuere Erkenntnisse der Abteilung 6 und 8 nicht in die Untersuchung einfließen können, da die Untersuchung auftragsmäßig im Jahr 2018 abgeschlossen worden sei. Eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einer aktualisierten Datengrundlage in einem fortgeschrittenen Projektstadium sei bereits vorgesehen gewesen.

4.1 Ausgangssituation und Zielsetzung

(1) Der Bericht des Beratungsunternehmens beschrieb in dessen Kapitel 2 kurz das Projekt.

Als Ausgangssituation war beabsichtigt, ein LDZ mit einer oberirdischen Bruttogrundfläche von 33.800 m² zu errichten.

Das Beratungsunternehmen leitete die Zielsetzungen aus dem Auftrag und der anschließenden Korrespondenz mit dem Land Salzburg ab. Im Wesentlichen befassten sich die Überlegungen mit folgenden Themen:

- Maastricht-neutrale Beschaffung und Finanzierung
- Liquiditätsschonende Umsetzung
- Budgetäre Planbarkeit
- Betriebswirtschaftliche Vertretbarkeit
- Steuerlich effiziente Struktur

Die in der Korrespondenz zur Auftragserteilung von Seiten des Landes Salzburg angeführten Zielsetzungen waren teilweise widersprüchlich. Das Beratungsunternehmen wies zB darauf hin, dass die Vermeidung einer Totalübernehmerschaft bzw Generalunternehmerschaft im Widerspruch zu einem PPP-Modell war, da genau diese Totalübernehmerschaft das Grundkonzept des PPP-Modells ausmachte.

(2) Der LRH stellt fest, dass ursprüngliche Zielsetzungen des Auftrags teilweise in sich widersprüchlich waren.

Weiters waren einige Zielsetzungen faktisch gleichzeitig alternative Präferenzansätze, etwa, dass die Maastricht-Kriterien geschont und die finanziellen Belastungen auf einen längeren Zeitraum verteilt werden sollten.

- (3) *Die LAD merkte an, in der Korrespondenz mit dem Beratungsunternehmen sei es im Vorfeld zunächst darum gegangen, die Rahmenbedingungen für ein PPP-Modell abzuklären, insbesondere um die Frage, ob im Rahmen eines PPP-Modells eine Totalübernehmerschaft unumgänglich sei, weil diese Fragestellung an das Projektteam herangetragen worden war.*

Das Beratungsunternehmen erachtete, dass die Schonung der Maastricht-Kriterien und einer Verteilung der finanziellen Belastungen nicht zwingend alternative Präferenzansätze darstellen, sondern in bestimmten Beschaffungsvarianten beide gemeinsam erreicht werden können. So seien bei einem PPP-Modell gem. ESVG 2010 weder die Vermögenswerte noch die korrespondierenden Schulden im Sektor Staat zu erfassen, gleichzeitig belasteten nur die über den Vertragszeitraum zu leistenden periodischen Zahlungen den Finanzierungssaldo.

4.2 Mögliche Projektstruktur eines PPP-Modells

- (1) Das Beratungsunternehmen erörterte in den Grundlagen die Bandbreite an Arten von PPP-Modellen.

Die kommerzielle Grundstruktur wurde grafisch dargestellt.

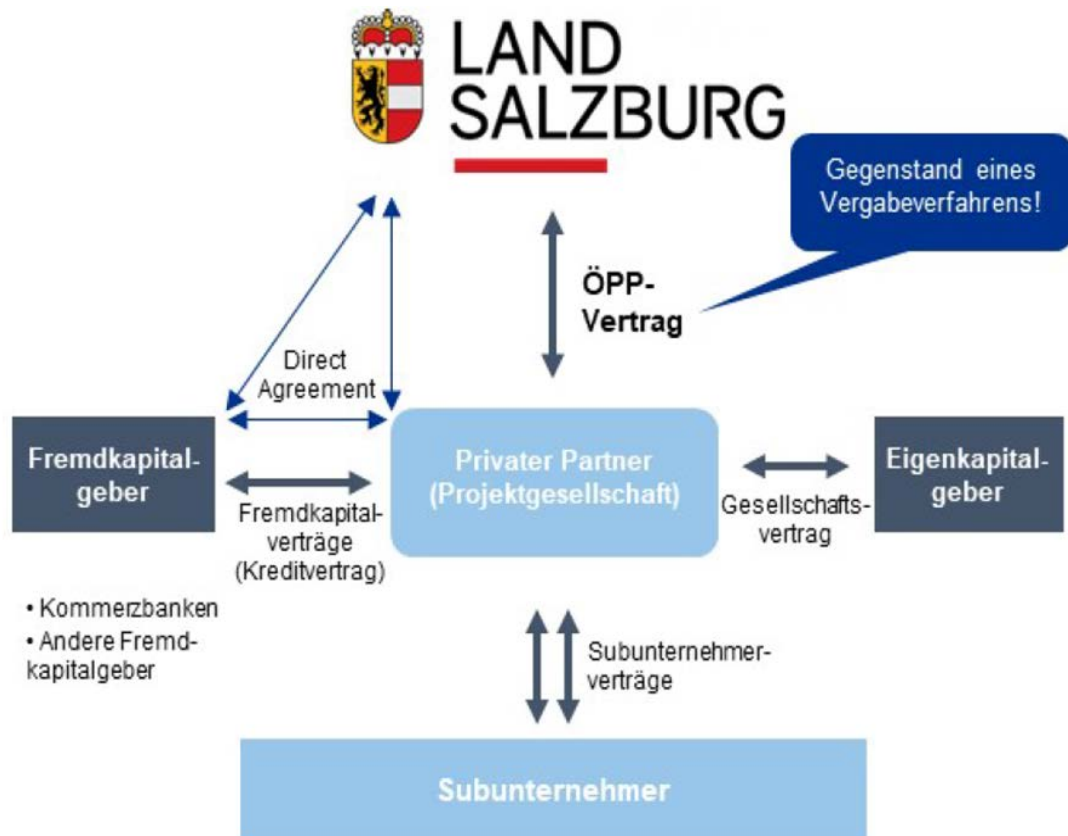


Abbildung 1: Grundstruktur und wesentliche Vertragsbeziehungen

Quelle: Beratungsunternehmen

In einer weiteren Abbildung wurden die projektbezogenen Zahlungsströme grafisch dargestellt.

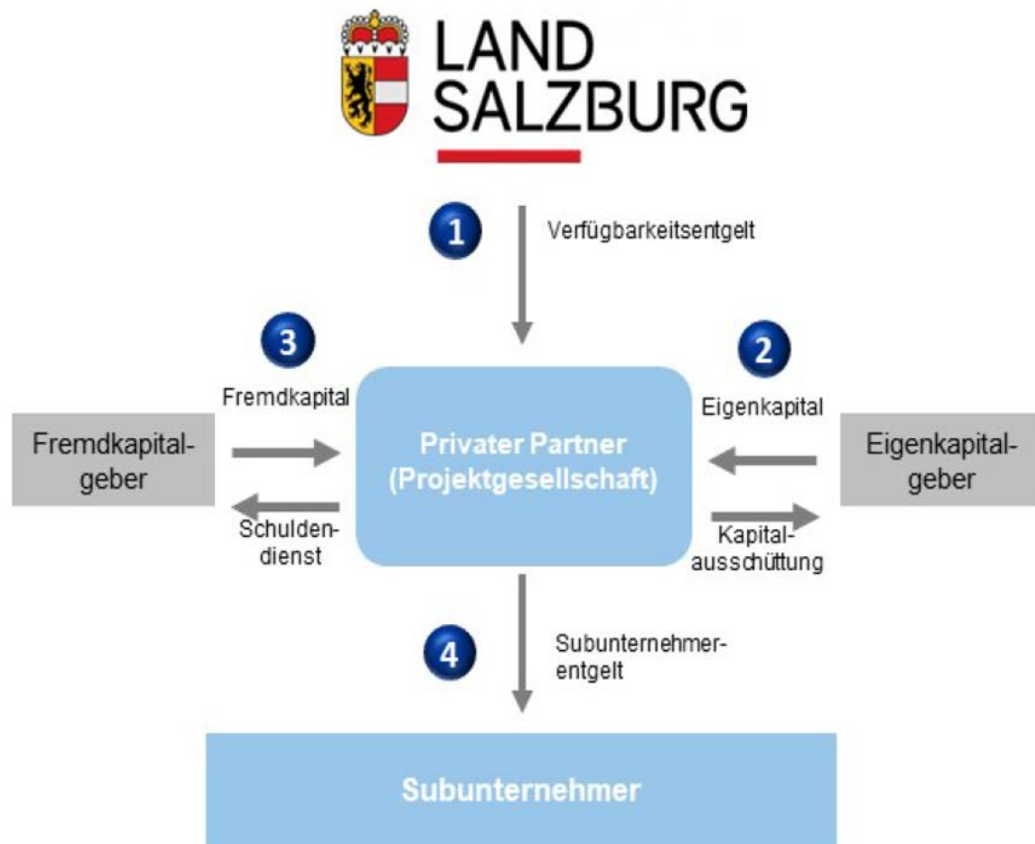


Abbildung 2: Zahlungsflüsse iZm der Projektabwicklung

Quelle: Beratungsunternehmen

In der Abbildung 2 wurde der Zahlungsstrom bezüglich der Umsatzsteuer nicht abgebildet.

Als weitere kommerzielle Aspekte der Projektstruktur aus Sicht des Auftraggebers wurden durch das Beratungsunternehmen angeführt:

- Optimierung der sozialen Infrastruktur für die Nutzer im vorgegebenen Zeitraum
- Budgetäre Planbarkeit bzw. Sicherheit
- Wirtschaftlichkeit und Maastricht-fähige Projektstruktur
- Nutzengerechte Steuerung und faktische Durchsetzbarkeit der Vertragsansprüche
- Effiziente Durchführung der Projektvorbereitung und des Vertragsmanagements
- Beschaffung von gebündelten PPP-Leistungen in einem Vergabeverfahren

Nachteile bei den oben angeführten Aspekten formulierte der Bericht nur bezüglich des Vergabeverfahrens bei der Beschaffung von gebündelten PPP-Leistungen.

- (2) In diesem Teil des Berichts wurden überwiegend die Vorteile und kaum Nachteile eines PPP-Modells dargestellt. Der LRH teilt diese positive Einschätzung nicht.

Der LRH stellt fest, dass in diesem Teil des Berichts des Beratungsunternehmens der Zahlungsfluss bezüglich der Umsatzsteuer der Errichtungsphase nicht abgebildet wurde.

- (3) *Das Beratungsunternehmen führte an, dass es im Bericht kommerzielle Aspekte der Projektstruktur erläutere. Dies stelle keine Einschätzung oder Wertung eines PPP-Modells insgesamt dar.*

4.3 Projektspezifische kaufmännische Strukturaspekte

4.3.1 Marktgängigkeit und generelle Machbarkeit

- (1) Im ersten Punkt dieses Berichtsteils wurde die Marktgängigkeit und generelle Machbarkeit erörtert. Die wesentlichen Voraussetzungen eines PPP-Modells wurden dargestellt. Es wurden Projekte aus Niederösterreich und Wien angeführt.

- (2) Sowohl der Landesrechnungshof Niederösterreich als auch der Stadtrechnungshof Wien haben in ihren Prüfberichten Vorbehalte bezüglich der Vorteilhaftigkeit von PPP-Modellen geäußert.

- (3) *Das Beratungsunternehmen merkte an, dass der Zusammenhang zwischen Marktgängigkeit von Lebenszyklusmodellen und eventuellen Vorbehalten von Rechnungshöfen zu solchen Projekten für es nicht ersichtlich sei.*

Darüber hinaus solle nicht unerwähnt bleiben, dass von den genannten Rechnungshöfen auch durchaus positive Berichte zu PPP-Modellen verfasst wurden. So merkte beispielsweise der Stadtrechnungshof Wien in seinem Bericht zur Prüfung des PPP-Modells „Bildungscampus Nordbahnhof“ (StRH SWB - 4/16) Folgendes an:

„Kurzfassung des Prüfberichtes: Die Errichtung, Finanzierung, Instandhaltung und der Betrieb der Bildungseinrichtung (Kindergarten und Volksschule als Campusmodell) mit der nunmehrigen Bezeichnung „Campus Gertrude Fröhlich Sandner“ wurden als PPP-

Projekt abgewickelt. Dazu verfasste das damalige Kontrollamt einen Bericht, der im Tätigkeitsbericht 2010 veröffentlicht wurde. Der gegenständliche Bericht hat die Bezug habende Folgeprüfung zum Gegenstand. Dabei war vom Stadtrechnungshof Wien positiv zu vermerken, dass der „Bildungscampus Nordbahnhof“ termingerecht seinen Betrieb aufgenommen hat. Die Baukosten blieben im vorgesehenen Rahmen und der Betrieb kann seither ohne besondere Beeinträchtigung geführt werden.“

- (4) Die Feststellung des Stadtrechnungshofes Wien bedeutet keine Wertung des PPP-Modells als vorteilhaft. Es sind diese Anmerkungen Tatsachenfeststellungen bezüglich Termintreue der Bauausführung, Baukosten blieben im vorgesehenen Rahmen und der Betrieb kann seither ohne Beeinträchtigung geführt werden. Dies sind keine Charaktervorteile eines PPP-Modells, sondern allgemeine Erwartungen an die Ausführung von Bauprojekten.

4.3.2 Finanzwirtschaftliche Aspekte

- (1) Die finanzwirtschaftlichen Aspekte des PPP-Modells wurden dahingehend erläutert, dass die Bedürfnisse der Kapitalgeber - und zwar Fremd- wie auch Eigenkapitalgeber - ausreichend zu erfüllen seien. Die Unterschiede zwischen Fremd- und Eigenkapital wurden kurz erläutert. Ein Beispiel aus Wien wurde erwähnt.
- (2) Der LRH weist darauf hin, dass bei PPP-Modellen mehr Rentabilitätsmaximierungsebenen bei den privaten Partnern existieren als bei eigener Bauherrenfunktion. Insbesondere sind zusätzlich zu Planung, Errichtung und Betrieb auch noch die Finanzierung (Fremd- wie auch Eigenkapitalrendite) und auch die Risikoabgeltung als verteuernde Momente zu erkennen.
- (3) *Das Beratungsunternehmen merkte an, dass die vom LRH in seiner Bemerkung in (2) angeführten „verteuernden Momente“ in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einflößen und damit auch im Wirtschaftsvergleich der Beschaffungsmodelle berücksichtigt worden seien. Zusätzlich sei anzumerken, dass mit diesen Modellen typischerweise auch gegenläufige Momente verbunden seien, die zu einer Reduktion der Kosten führten, wie beispielsweise die Übertragung von Risiken an den privaten Partner und die Realisierung von möglichen Effizienzgewinnen.*

4.3.3 Bilanzielle Aspekte

- (1) Die bilanziellen Auswirkungen nach VRV 2015 waren ganz allgemein dargestellt. Nach Ansicht des Beratungsunternehmens wäre nach internationalen Grundsätzen⁵ tendenziell von einer Bilanzierung beim Land Salzburg auszugehen. Auf allfällige unterschiedliche oder sich möglicherweise bedingende Bilanzierungsmöglichkeiten wurde nicht eingegangen.

Ein Vergleich der Erfassung nach ESVG 2010 und VRV 2015 wurde nicht durchgeführt.

- (2) Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf die möglicherweise unterschiedliche Beurteilung nach ESVG 2010 und VRV 2015 hin.

4.3.4 Maastricht-Einschätzung

- (1) Die zentralen Fragen waren:
- Lag eine Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Einheiten vor?
 - Handelte es sich dabei um einen langfristigen Vertrag und wenn ja, um welche Art eines langfristigen Vertrags?
 - Welcher Vertragspartner trug den überwiegenden Teil der mit der Partnerschaft verbundenen Risiken?

Die angestrebte Vertragsdauer von 25 Jahren wurde vom Beratungsunternehmen als vertretbar im Sinne des PPP-Modells festgehalten. Verschiedene Vertragstypen wurden aufgelistet und die Vertragsart PPP-Modell empfohlen.

Das Beratungsunternehmen beschrieb Art und Übertragung der Risiken.

Angaben zur Preiskalkulation und die Beschreibung der Qualität des Gebäudes am Ende der Nutzungsdauer oder Nachwirkungen von Risikoübernahmen wurden nicht behandelt.

- (2) Der LRH hält fest, dass die ersten beiden oben angeführten Fragen einem PPP-Modell tendenziell nicht im Wege stehen und noch zu gestalten sind.

⁵ Vgl. IPSAS 32

Bezüglich der Übertragung der Risiken und der Art der Risiken war der vorgelegte Bericht des Beratungsunternehmens eher beschreibend denn verbindlich.

Der LRH bemängelt, dass die Vorgangsweise bei der geplanten Übertragung des LDZ an das Land Salzburg zum vereinbarten Zeitpunkt am Ende des Vertrags nicht beschrieben wurde.

Der LRH stellt fest, dass keine konkreten Empfehlungen zur Ausgestaltung der Verträge in Bezug auf die Maastricht-Kriterien ausgesprochen wurden.

(3) *Das Beratungsunternehmen wies darauf hin, dass eine Beschreibung des vertraglichen Prozedere im Rahmen der Übertragung des LDZ am Ende eines PPP-Vertrags oder eine konkrete Ausgestaltung von einzelnen vertraglichen Regelungen nicht Gegenstand des Auftrages seien und daher auftragsgemäß auch nicht im Rahmen der Analyse behandelt worden seien.*

(4) Der LRH weist ausdrücklich darauf hin, dass die Ausgestaltung der Verträge - insbesondere bezüglich des Abwickelns zum Ende der Vertragslaufzeit („Fade-out“) - entscheidend für die Beurteilung sowohl hinsichtlich der bilanziellen wie auch statistischen Darstellung des Projektes ist. Dies gilt unabhängig von der Formulierung des Auftrages an das Beratungsunternehmen.

4.3.5 Steuerliche Aspekte

(1) Bezüglich der steuerlichen Aspekte wurden die Körperschaft- und die Umsatzsteuer angeführt. Das Land Salzburg war in diesem Zusammenhang als Körperschaft öffentlichen Rechts beschränkt steuerpflichtig, die Zweckgesellschaft des PPP-Modells hingegen unbeschränkt. Diesbezüglich waren Ertragsteuern Teil der Kalkulation des privaten Partners.

Zur Umsatzsteuer führte das Beratungsunternehmen aus, dass die vor September 2012 bestehende Möglichkeit des Vorsteuerabzugs für Gebäude, die zur überwiegenden Erbringung hoheitlicher Leistungen dienen, nicht mehr gegeben war. Daneben wurde die Option gemäß § 6 Abs 2 UStG angeführt, die jedoch in weiterer Folge zum faktisch

selben Ergebnis führte, nämlich, dass ein Vorsteuerabzug nicht möglich war. Nicht angeführt war das Faktum, dass umsatzsteuerfreie Leistungen im Rahmen des Nutzungsentgelts umsatzsteuerpflichtig werden, insbesondere die im Nutzungsentgelt enthaltenen Zinsen für das Fremdkapital sowie der kalkulierte Gewinn einschließlich der Risikoaufschläge.

(2) Bei den steuerlichen Aspekten vermisst der LRH den Hinweis, dass die auf Gewinne des privaten Partners zu entrichtende Ertragsteuer (Körperschaftsteuer) die Kalkulationsgrundlage des Nutzungsentgelts erhöhen. Weiters wird bei den umsatzsteuerlichen Aspekten nicht darauf hingewiesen, dass an sich umsatzsteuerfreie Leistungen (wie zB Zinsen) als Teil der Hauptleistung umsatzsteuerpflichtig werden und somit nachteilig für das Land Salzburg sind. Somit wird die Finanzierung um 20 % teurer.

(3) *Das Beratungsunternehmen merkte an, dass die zu entrichtenden Ertragssteuern in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen und berücksichtigt worden seien. Es sei in Österreich gängige Praxis, dass im Rahmen von Lebenszyklusmodellen eine eindeutige Trennung zwischen dem Liefergeschäft bzw der sonstigen Leistung und dem Kreditgeschäft sowie überdies eine getrennte Abrechnung der beiden Rechtsgeschäfte vorgenommen werden würde. Für das Kreditgeschäft werde dabei eine klare und separate Vereinbarung mit allen essentialia negotii eines Kreditvertrages mit dem privaten Partner abgeschlossen. § 6 Abs 1 Z 8 UStG befreie die Gewährung und die Vermittlung von Krediten von der Umsatzsteuer in Umsetzung von Art 135 Abs 1 lit b der 6. MWSt-Richtlinie. Zum umsatzsteuerbefreiten Entgelt für eine Kreditgewährung zählten Kreditzinsen und allfällige im Zusammenhang mit dem Kredit stehende Provisionen und Gebühren (Rz 752 UStR). Im Ergebnis seien damit genau die im Nutzungsentgelt enthaltenen Zinsen - sofern eine eindeutige Trennung zwischen dem Liefergeschäft bzw der sonstigen Leistung und dem Kreditgeschäft sowie überdies eine getrennte Abrechnung der beiden Rechtsgeschäfte vorgenommen worden wären - von der Umsatzsteuer befreit.*

(4) Der LRH stellt fest, dass bei einer Trennung von Lieferung und Kredit der Kreditteil im Sinn des ESVG eine Schuld darstellte und folglich somit zur Erhöhung des Maastricht-Verschuldungskriteriums beitrüge. Die Risiken des § 22 BAO schweben dann ergänzend über dem Land Salzburg.

4.4 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

- (1) Zentral in den Überlegungen des Beratungsunternehmens war die durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Zu Beginn der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beschrieb das Beratungsunternehmen die gewählte Vorgehensweise:
- Schritt 1: Ermittlung der erwarteten Auszahlungen in der Eigenrealisierung (PSC, vor Risikokosten)
 - Schritt 2: Ermittlung der erwarteten Auszahlungen im alternativen Beschaffungsmodell (PPP-Modell)
 - Schritt 3: Ermittlung der erwarteten Risikokosten
 - Schritt 4: Gegenüberstellung der Kalkulationsergebnisse

Bei der Gegenüberstellung des PSC- und des PPP-Modells wurden die jeweiligen Barwerte verglichen. Der Vorteil für eines der beiden Modelle wurde als "Value for Money" bezeichnet.

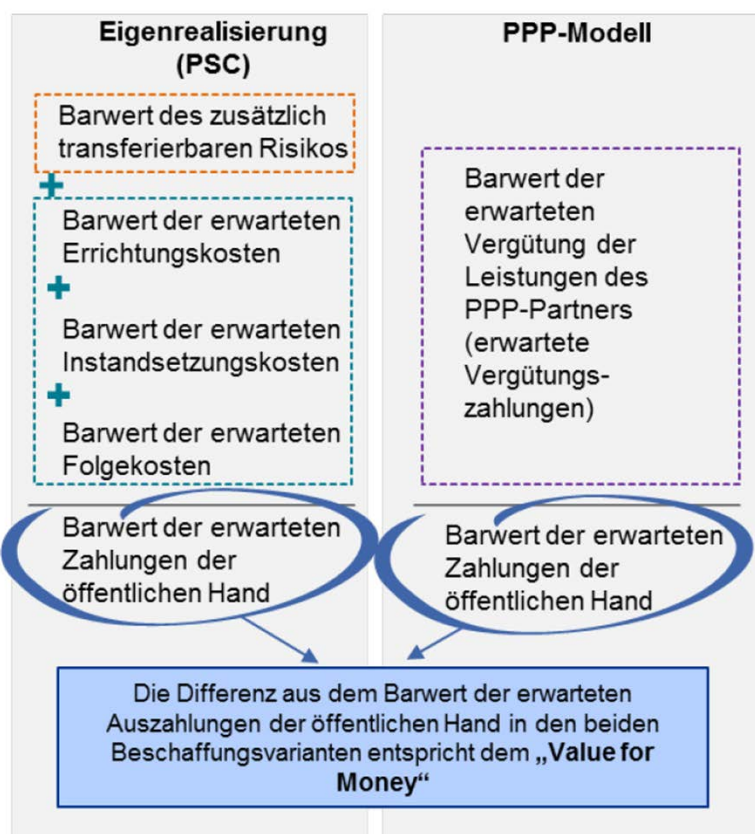


Abbildung 3: Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs

Quelle: Beratungsunternehmen

Die Annahmen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich bezogen sich auf folgende Parameter:

- Zuordnung der Leistungsteile (Verteilung zwischen Auftraggeber (Land) und Auftragnehmer (privater Partner))
- Zeitliche Annahmen bezüglich Errichtung und Nutzung
- Errichtungskosten (geschätzt auf Basis der derzeitigen Planung und der Daten von der Abteilung 6)
- Instandsetzungs- und Folgekosten (geschätzt auf Basis der derzeitigen Planung und der Daten von der Abteilung 6)
- Effizienzpotenziale
- Annahmen zur Vergütung und Finanzierung

Der nächste Schritt, die Risikoanalyse, wurde nach einem Risikoidentifikations- und Bewertungsworkshops, an dem Fachkräfte des Landes Salzburg teilnahmen, erstellt. Der Bericht des Beratungsunternehmens stellte die Risiken sowie deren Bewertung in einer Tabelle dar. Der LRH hat die Risikotabellen nachgerechnet und fehlende Daten festgestellt.

Das vorherrschende Modell in der Finanzierungs- und Investitionsrechnung zum Vergleich von zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungen ist das Barwertmodell. Dabei werden künftige Zahlungen mit einem Zinssatz auf den gegenwärtigen Betrachtungszeitpunkt abgezinst. Üblicherweise wird die Methode der theoretischen Verzinsung mit Hilfe einer Exponentialfunktion angewendet.

Entscheidende Parameter sind dabei Höhe und Zeitpunkt der Zahlungen sowie insbesondere der Zinssatz. Der Schätzung der Zinssätze kommt daher entscheidende Bedeutung bei der Beurteilung von Finanzierungsalternativen zu.

Zur Verdeutlichung der Auswirkung des Zinssatzes wurde hier vom LRH beispielhaft ein Betrag von EUR 1.000 mit verschiedenen Zinssätzen über verschiedene Laufzeiten abgezinst:

Abzinsungsbeispiel Nominale EUR 1.000					
Zinssatz	1 Jahr	5 Jahre	10 Jahre	20 Jahre	30 Jahre
	in EUR				
-0,50%	1.005,03	1.025,38	1.051,40	1.105,45	1.162,27
0,00%	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
1,00%	990,10	951,47	905,29	819,54	741,92
3,00%	970,87	862,61	744,09	553,68	411,99
6,00%	943,40	747,26	558,39	311,80	174,11

Tabelle 1: Beispielhafte Abzinsung

Die Tabelle zeigt, dass bei einer Laufzeit von 20 Jahren ein Betrag von EUR 1.000 bei einer 1 %-igen Verzinsung p.a. heute einen Barwert von EUR 819,54 aufweist, bei einer 6 %-igen Verzinsung p.a. jedoch nur EUR 311,80. Ist die Laufzeit kürzer, verringert sich diese Differenz deutlich.

Das Beratungsunternehmen wendete zwei Diskontierungs-Zinssätze an und beschrieb diese ausführlich:

- Eine Annäherung an eine Social Discount Rate (Volkswirtschaftlich angemessener Diskontierungszinssatz) und
- ein kapitalmarktorientiertes Modell, das ähnlich einer Kalkulation des WACC ermittelt wurde.

Im letzten Teil des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wurden die Barwerte des PSC- mit dem PPP-Modell gegenübergestellt. Dazu wurden die Barwerte der beiden Modelle mit einem hergeleiteten Zinssatz von 3,7 % (kapitalmarktorientiertes Modell) bzw 6 % (SDR-Modell) ermittelt. In beiden Varianten war das PPP-Modell vorteilhafter. Beim niedrigeren der beiden angeführten Zinssätze war die Vorteilhaftigkeit des PPP-Modells jedoch nur marginal. Konkret kam das Beratungsunternehmen beim Wirtschaftlichkeitsvergleich zum Schluss, dass bei einem hergeleiteten Zinssatz von 6 % das PPP-Modell einen Barwertvorteil von rund 22,9 Mio Euro bot. Bei einem hergeleiteten Zinssatz von 3,7 % betrug der Barwertvorteil des PPP-Modells rund 2,3 Mio Euro. Das Beratungsunternehmen hielt fest, dass eine Reduktion des letztgenannten Zinssatzes von 0,05 %-Punkten zu etwa gleichen Barwerten beider Modelle führen würde.

(2) Der LRH stellt fest, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich des Beratungsunternehmens bereits bei einer Reduktion des hergeleiteten Zinssatzes von 3,7 % auf 3,65 % den Barwertvorteil des PPP-Modells egalisiert. Der LRH empfiehlt jedenfalls, vor einer endgültigen Entscheidung die Barwertberechnung mit aktualisierten Zinssätzen neuerlich durchzuführen.

(3) *Das Beratungsunternehmen merkte an, dass es sich bei der vom LRH angemerkten Reduktion des Zinssatzes um eine rein theoretische Rechenoperation unter Heranziehung eines fiktiven Diskontierungszinssatzes sowie unter ceteris paribus Bedingungen handle, wie dies bereits auch im Bericht in Punkt 5.5.1 erläutert sei.*

Würde sich nämlich rechnerisch aus den Marktdaten ein anderer Diskontierungszinssatz ergeben, hätte dies auch eine Auswirkung auf jene Parameter im Rechenmodell, die ebenfalls auf diesen Marktdaten basieren. Diese weiteren Auswirkungen wären jedenfalls auch zu berücksichtigen um eine gesamthafte Würdigung abgeben zu können. So könne beispielsweise ein sinkendes Zinsniveau - jene nach herangezogener Methode - zwar zu einer Reduktion des Diskontierungszinssatzes führen, gleichzeitig würden sich allerdings auch die privaten Finanzierungskosten und damit auch die Zahlungen des Auftraggebers im PPP-Modell reduzieren. Etwaige Auswirkungen auf das Gesamtergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wären erst zu analysieren, wie dies zutreffend vom LRH angemerkt wurde.

4.5 Allfällige weitere Anlagen

(1) Neben dem Bericht über die Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit des LDZ als PPP-Modell wurden ergänzend folgende Unterlagen des Beratungsunternehmens vorgelegt:

- Präsentation "Risikoworkshop im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung LDZ"
- Risikobuch LDZ (Anm: Ergebnis des Risikoworkshops)
- Präsentation "Mögliche Effizienzpotenziale im PPP-Modell" LDZ

Die erste Unterlage war die Darstellung von Know-How-Transfer im Rahmen des Workshops bezüglich einer Risikoermittlung. Die zweite Unterlage (das Risikobuch) war das Ergebnis der Risikoidentifikation und -berechnung im Rahmen des Workshops.

Die Präsentation zu den Effizienzpotenzialen war die argumentative Grundlage für die Annahme über die zu erreichenden Effizienzpotenziale.

- (2) Der LRH hat festgestellt, dass die Risiken im Risikobuch und die im Hauptbericht dargestellten Risiken in einzelnen Passagen abgewichen sind.
- (3) *Das Beratungsunternehmen merkte an, dass es zutreffend sein mag, dass es einzelne sprachliche Abweichungen in der Beschreibung der Risiken gebe. Diese sprachlichen Unschärfen im Bericht sollten jedoch auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs keinen Einfluss haben.*

5. Einflussfaktoren auf das Modell

5.1 Kostenziel des Bauvorhabens

- (1) Das Kostenziel für das Bauvorhaben basierte auf Berechnungen und Annahmen der Abteilung 6.

Die Baukosten wurden auf Basis einer ersten Einschätzung der Baugröße und einer gewählten Bauausführung festgelegt und nach ÖNORM B 1801-1 strukturiert. Sie waren Grundlage sowohl für das PSC- als auch für das PPP-Modell.

Diese ersten Berechnungen und Annahmen stammten aus dem zweiten Halbjahr 2018. Um die Wertentwicklung künftiger Jahre zu berücksichtigen, wurden die jeweiligen Kosten für Errichtung und Betrieb des Gebäudes mit Hilfe von Annahmen über die Preis- und Baukostenentwicklung hochgerechnet. Diese Indexierung war für beide Modelle gleich.

Das Beratungsunternehmen ging von einer unterschiedlichen Effizienz bei Errichtung und laufendem Betrieb der beiden Modelle aus. Für das PPP-Modell wurden Effizienzpotenziale gegenüber der herkömmlichen Beschaffung ermittelt. Die Ermittlung der Effizienzpotenziale erfolgte sowohl qualitativ als auch argumentativ. Konkrete Zahlenbeispiele wurden im Bericht nicht angegeben. Die Argumente für die Ermittlung der Effizienzpotenziale waren in einem Anhang zum Bericht enthalten.

Das PSC-Modell wurde auf Basis der durch die Abteilung 6 geschätzten Baukosten wie auch der geschätzten Instandhaltungs- und Folgekosten beurteilt. Das Effizienzpotenzial des PPP-Modells wurde als Abschlag von 7,5 %-Punkten auf die Errichtungskosten und von 5 %-Punkten auf die Kosten des laufenden Betriebs (Instandsetzungs- und Folgekosten) ermittelt.

Das Beratungsunternehmen berechnete für den Wirtschaftlichkeitsvergleich die Kosten für die Errichtung und den Betrieb - unterschiedlich für das jeweilige Modell - und verteilte sie auf die Laufzeit.

(2) Sowohl der Europäische Rechnungshof⁶ wie auch der Deutsche Bundesrechnungshof⁷ konnten laut Berichten zu ÖPP-Projekten im Bereich des Straßenbaus nicht feststellen, dass die angenommenen Effizienzsteigerungen eintraten. Konkret stellte der Deutsche Bundesrechnungshof fest: "Die ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes deutlich teurer als die konventionelle Realisierung durch die öffentliche Hand".

(3) *Das Beratungsunternehmen merkte zum 4. Absatz an, dass die Effizienzpotentiale für das PPP-Modell nicht ermittelt, sondern aus fachspezifischen externen Quellen abgeleitet wurden.*

Zu den Bemerkungen des LRH in (2) sei anzumerken, dass sich die zitierte Feststellung des BRH in Deutschland auf eine Untersuchung von 5 Projekten im Autobahnbereich beziehe, die zudem zum überwiegenden Teil auf Basis eines Modells realisiert wurden, bei dem das Verkehrsmengenrisiko, dh Marktrisiko, auf den privaten Partner übertragen wurde. Sowohl die Art der Infrastruktur als auch die Struktur des PPP-Modells unterscheiden sich daher signifikant vom gegenständlichen Untersuchungsgegenstand. Die Relevanz und Übertragbarkeit von Feststellungen aus diesem Bericht zu Autobahnprojekten, die auf Basis der Übertragung vom Verkehrsmengenrisiko umgesetzt wurden, für bzw. auf den gegenständlichen Untersuchungsgegenstand (Hochbauprojekt auf Basis von Verfügbarkeitsrisiko) solle unter diesem Gesichtspunkt gewürdigt werden.

Zudem sei in diesem Zusammenhang auf eine sehr umfangreiche empirische Untersuchung von Effizienzsteigerungen im Rahmen von PPP-Projekten verwiesen¹. Dabei wurden 46 Projekte im öffentlichen Hochbau analysiert und ein Vergleich der Planungsdaten mit den tatsächlichen Ausschreibungsergebnissen hinsichtlich der Baukosten bei Ausschreibungen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) vorgenommen (ex-post Analyse von umgesetzten Projekten).

¹ Bauhaus-Universität Weimar, ua.: Sammlung und systematische Auswertung der Information zu PPP Beispielen.

⁶ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr 9/2018 Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile

⁷ Deutscher Bundesrechnungshof: Bericht nach § 88 Abs 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau

Als Ergebnis zeige sich, dass bei den mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) durchgeführten Projekten im Durchschnitt eine Unterschreitung der Baukosten im Vergleich zu den für die Planung geschätzten Baukosten von 20,13% zu beobachten sei. Mit anderen Worten seien die empirisch beobachtbaren durchschnittlichen Effizienzgewinne in Bezug auf die Baukosten bei Beschaffungsmodellen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) ca. 20% gewesen. Als Annahme für die gegenständliche Untersuchung wurden Effizienzgewinne auf die Baukosten iHv 7,5% herangezogen.

5.2 Risikoschätzung des Bauvorhabens

- (1) Die Risikokosten wurden im Rahmen eines Workshops erarbeitet, der durch Personen des Beratungsunternehmens moderiert wurde. Die wesentlichen inhaltlichen Beiträge kamen von Fachkräften des Landes Salzburg. Insbesondere die Höhe des zu befürchtenden verlorenen Aufwands wie auch dessen Eintrittswahrscheinlichkeit wurden im Rahmen des Workshops ermittelt und in strukturierter Form dokumentiert.

Die Dokumentation erfolgte in einem Risikohandbuch. In diesem Handbuch wurden folgende zentrale Risikobereiche festgehalten:

- Rechtliche Risiken
- Baurisiken
- Risiken für Instandhaltung und Gebäudemanagement
- Sonstige Risiken

Die Risiken wurden nach ihrer Betragshöhe und der Eintrittswahrscheinlichkeit analysiert sowie in unterschiedliche Szenarien kategorisiert. Aus dem Durchschnittswert von geschätzter Betragshöhe und geschätzter Eintrittswahrscheinlichkeit wurde ein Risikowert berechnet.

In weiterer Folge wurde der zum Zeitpunkt des Ereigniseintritts errechnete Risikowert auf den Barwert abgezinst. Diese Abzinsung erfolgte in einer von der Wirtschaftlichkeitsberechnung unabhängigen Tabelle.

Die Risikotabelle im Bericht enthielt Nullstellen und war daher rechnerisch nicht korrekt. Dies bestätigte das Beratungsunternehmen auf Nachfrage durch den LRH. Das Beratungsunternehmen hat darauf hingewiesen, dass die Vorschläge bzw. Beurteilungen kein anderes Ergebnis gebracht hätten.

(2) Der LRH stellt fest, dass im Bericht des Beratungsunternehmens Rechenfehler bzw. Unvollständigkeiten bei einzelnen Risikozahlen bestanden.

(3) *Zur Bemerkung des LRH in (2) merkte das Beratungsunternehmen einleitend an, dass die Risikobewertung, Risikoallokation und Barwertermittlung in einem eigenen Rechenwerk erfolgt sei. Der darin ermittelte Barwert der Risiken bzw. des transferierten Risikos sei dann für die Ermittlung des Ergebnisses des Wirtschaftlichkeitsvergleichs herangezogen worden. In diesem Zusammenhang seien - wie vom LRH zutreffend festgestellt - irrtümlicherweise einige Risiken nicht in die Barwertermittlung der Risikowerte aufgenommen worden. Das Rechenwerk rechne zwar richtig, es seien nur leider die genannten Risiken nicht in die Berechnung einbezogen worden. Die Berücksichtigung sämtlicher bewerteter Risiken verändere das Gesamtergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs im Grundsatz nicht. Es zeige sich sowohl bei einem Diskontierungszinssatz von 3,7% als auch bei einem Diskontierungszinssatz von 6,0% ein Wirtschaftlichkeitsvorteil der alternativen Beschaffung gegenüber einer herkömmlichen Beschaffung. Bei Berücksichtigung sämtlicher bewerteter Risiken in der Barwertermittlung des Risikowerts steige jedoch die Höhe der Vorteilhaftigkeit (Value for Money) der Beschaffungsvariante als PPP Projekt.*

(4) Der LRH konnte nicht überprüfen, ob die mangelhafte Datenübertragung ein ungewollter Einzelfehler oder ein systemischer Fehler war. Des Weiteren war nicht bekannt, ob das Gesamtergebnis nur zufällig nicht beeinflusst wurde.

5.3 Zinssätze

(1) Das Beratungsunternehmen legte seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwei Zinssätze zugrunde. Die Bestimmung des Zinssatzes für die Berechnung des Barwerts kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Das Beratungsunternehmen wählte einmal das Modell der Social Discount Rate (6 %) sowie ein kapitalmarktorientiertes Modell (3,7 %).

5.3.1 Zinssatzschätzung Social Discount Rate

- (1) Die Social Discount Rate (SDR)⁸ ist ein volkswirtschaftliches Konzept, bei dem der Entschädigungsgedanke gegenüber denjenigen, denen durch die Investition Mittel vorenthalten wurden und/oder werden, Eingang findet. Das Konzept ist in Wissenschaft und Lehre breit diskutiert, eine empirische Bestimmung eines Zinssatzes ist jedoch schwierig.

Die Europäische Union hat in der delegierten Verordnung (EU) Nr 480/2014 der Kommission vom 3. März 2014 in Artikel 19 einen Zinssatz von 4 % p.a. festgehalten. In diesem Artikel wird den Mitgliedsstaaten jedoch breiter Spielraum für ein Abweichen von diesem Wert gegeben.

Das Beratungsunternehmen hat diesen Zinssatz gemäß EU-Verordnung für eine Variante der Berechnung zugrunde gelegt und diesen um die Inflationsannahme von 2 % p.a. (Zielannahme der EZB) erhöht und folglich mit 6 % p.a. angenommen.

Bei Straßenbauprojekten finden sich ähnliche Zinssätze etwa 5,5 % p.a. bei der Umfahrung Maissau in Niederösterreich. Univ.-Prof. Dr. Stefan Bogner führt dazu in seinem Gutachten wie folgt aus:

"[...] Die Folge der vorangehenden Argumentation ist, dass auch Investitionen in den öffentlichen Sektor mit dem Marktzinssatz und nicht zu einem anderen Zinssatz, wie zum Beispiel der sozialen Diskontrate, zu beurteilen sind. Darüber hinaus repräsentiert Österreich wie die meisten Länder eine kleine offene Volkswirtschaft, so dass vorhandene Ressourcen nicht in das eigene Land investiert werden müssen, sondern jederzeit an einem beliebigen Ort zum Weltmarktzins angelegt werden können. Dementsprechend kann auch die Diskontrate für öffentliche Investitionen in einem solchen Umfeld nicht geringer sein als der Marktzinssatz, da letzterer die Opportunitätskosten der Investition darstellt. [...]"

Auch andere Literaturstellen sprechen von niedrigeren SDR's. Je nach volkswirtschaftlichem Umfeld werden Sätze von 2 % p.a. genannt.

⁸ Laut Wikipedia auch Soziale Diskontrate

- (2) Der LRH hält fest, dass der angenommene Zinssatz nach der Social Discount Rate in Höhe von 6 % tendenziell nicht geeignet scheint, die Vorteilhaftigkeit eines PPP-Projekts zu beurteilen.
- (3) *Das Beratungsunternehmen führte aus, dass die Anwendung der Social Discount Rate bei Finanzanalyse von der Europäischen Kommission in einer Durchführungsverordnung zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 bestimmt worden sei. Durchführungsverordnungen regelten die einheitlichen Bedingungen für Umsetzung von rechtlich bindenden EU-Rechtsakten.*
- (4) Artikel 61 der Verordnung (EU) Nr 1303/2013 („Vorhaben, die nach ihrem Abschluss Nettoeinnahmen erwirtschaften“) bezieht sich auf solche Projekte, bei denen die öffentliche Hand in direktem Konkurrenzverhältnis zur Privatwirtschaft steht. Das LDZ dient jedoch ausschließlich dem Eigenbedarf der Landesverwaltung - also nicht der Erwirtschaftung von Einnahmen - und ist daher der Artikel 61 im konkreten Fall nach Überzeugung des LRH nicht anzuwenden.

5.3.2 Zinssatzschätzung nach dem Kapitalmarkt

- (1) Zur Zinssatzschätzung nach dem Kapitalmarkt wurde das Weighted Average Cost of Capital (WACC)⁹-Modell angewandt. Der Diskontierungzinssatz zur Unternehmensbewertung wird anhand der Kapitalbeschaffungskosten des Unternehmens ermittelt.

Schematisch kann die Ermittlung der WACC wie folgt dargestellt werden:

⁹ Auch durchschnittliche gewichtete Kapitalkosten.

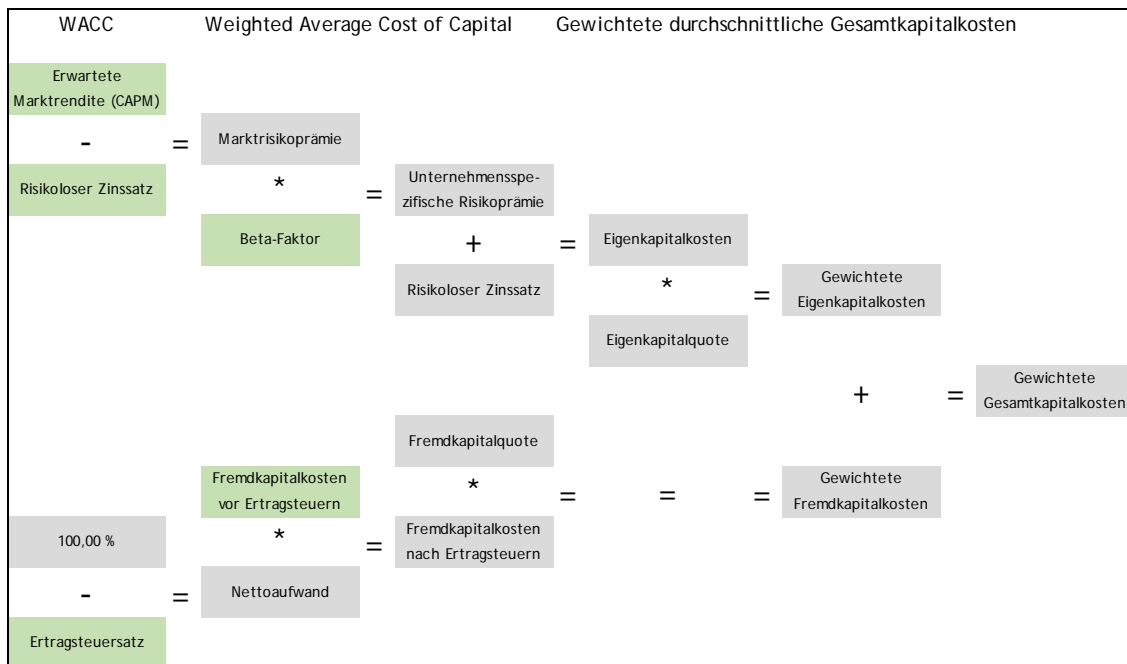


Abbildung 4: Schematische Darstellung des WACC

Das Beratungsunternehmen legte der Ermittlung der WACC kalkulatorische Eigenkapitalzinsen in Höhe von 10 % p.a. zugrunde.

Das Beratungsunternehmen ermittelte die kalkulatorischen Fremdkapitalzinsen wie folgt:

- Als marktüblicher Fremdkapital-Basiszinssatz wählte es einen Zinssatz von 1,82 % p.a., der sich gemäß den zeitlichen Vorgaben des Projekts bewerteten Forward Interest Rate Swaps bestimmte.
- Das spezifische Risiko des Landes Salzburg wurde anhand von CDS-Swaps mit 0,41 % p.a. angegeben.
- Zusätzlich wurde eine branchenspezifische Fremdkapital-Zinsmarge von rund 0,76 % p.a. geschätzt und berücksichtigt.

Insgesamt ging das Beratungsunternehmen von kalkulatorischen Fremdkapitalzinsen von 2,98 % p.a. aus.

Nach entsprechender Gewichtung der Eigen- und Fremdkapitalkosten setzte das Beratungsunternehmen einen Zinssatz von 3,7 % p.a. für die Berechnung der Barwerte an.

- (2) Der LRH hält fest, dass das Land Salzburg für den Eigenbedarf ein Bürogebäude errichten möchte. Aus diesem Grund geht der LRH davon aus, dass die Ermittlung der Barwerte zum Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht auf Basis fremdvergleichsfähiger Zinssätze erfolgen muss. Vielmehr ist es sinnvoll, die Barwerte der beiden konkurrierenden Modelle mit jenen Zinssätzen zu ermitteln, die dem Land Salzburg tatsächlich zur Verfügung stehen.

Aus diesem Grund geht der LRH davon aus, dass bei der Ermittlung der kalkulatorischen Fremdkapitalverzinsung der Aufschlag einer branchenspezifischen Fremdkapital-Zinsmarge in Höhe von 0,76 % p.a. jedenfalls nicht notwendig ist.

- (3) *Die LAD hielt ergänzend fest, dass das Beratungsunternehmen in seiner Studie - bezogen auf einen fiktiven Diskontierungszinssatz von 3,65 %, bei dessen Unterschreiten ein PPP-Modell nicht mehr wirtschaftlich wäre - festhalte: „Uns ist keine in Österreich gebräuchliche Methode zur Ermittlung eines risikoadäquaten Diskontierungszinssatzes bekannt, die - ceteris paribus - rechnerisch einen solchen Zinssatz ergeben würde.“*

Das Beratungsunternehmen merkte an, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein spezifisches Investitionsvorhaben typischerweise auf Basis einer projektbezogenen Betrachtung hinsichtlich aller relevanten Parameter - und damit auch für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes - erfolge. Dies sei in der gegenständlichen Untersuchung auch der explizite Ansatz gewesen, in dem die Ableitung eines risikoadäquaten Diskontierungszinssatzes erfolge. Finanzierung sei nicht nur Mittelbereitstellung, sondern die finanzwirtschaftliche Abbildung leistungswirtschaftlicher Vorgänge, was insbesondere die Steuerung und den Transfer von Risiken einschließe. Insofern müsse die Finanzierung von Sachinvestitionen wie Infrastruktur immer projektbezogen beurteilt werden. Die Höhe der öffentlichen Finanzierungskosten stelle keinen Indikator für das Risikomaß eines Projektes dar, da diese in der Regel nicht projektbezogen erfolge. Ein bloßes Abstellen auf die Kosten von langfristigem Fremdkapital des öffentlichen Auftraggebers würde hier zu kurz greifen, da jene Kapitalkosten lediglich das allgemeine projektunabhängige Bonitätsrisiko des öffentlichen Auftraggebers abbildeten.² Da die Risiken eines Projektes ja nicht einfach verschwänden, wenn die öffentliche Hand baue, seien diese auch entsprechend zu reflektieren. Daher sei es bei der finanziellen

Bewertung von Investitionsentscheidungen erforderlich, das beim jeweiligen Investitionsvorhaben bestehende Risiko bei der Festlegung des Diskontierungszinssatzes zu berücksichtigen, und würde typischerweise auch so gehandhabt.

² *Sofern von den Marktteilnehmern darüber hinaus erwartet wird, dass bei Zahlungsschwierigkeiten des konkreten Auftraggebers auch eine Unterstützung durch z.B. den Bund erfolgt, wären die langfristigen Fremdkapitalkosten jenes Auftraggebers noch weniger als alleiniger Maßstab für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes geeignet.*

5.3.3 Zinssatzschätzung nach eigenen Refinanzierungskosten (OeBFA)

- (1) Die tatsächlichen zu bezahlenden Zinsen richten sich nach dem Fremdkapitalgeber. Im konkreten Fall kann sich das Land Salzburg - soweit die entsprechenden Voraussetzungen nach dem Bundesfinanzierungsgesetz erfüllt sind - bei der OeBFA Fremdkapital beschaffen. Die OeBFA gibt das Fremdkapital grundsätzlich zu jenen Konditionen an das Land Salzburg weiter, zu denen sie Geld auf dem Kapitalmarkt beschafft. Es wird ein sogenannter Floor bei Nullzinsen eingebaut, also kein Zinssatz niedriger als 0,0 % p.a. in Rechnung gestellt.

Die Zinssätze, zu denen sich die OeBFA refinanziert, wurden auf Basis einer amortisierenden Struktur ermittelt. Diese wurden dem LRH nach Anfrage bei der OeBFA bekannt gegeben. Es wurde der Zinssatz für Mitte Juni 2019 und für Ende August 2019 abgefragt. Für Mitte Juni 2019 wurde ein Zinssatz von 0,45 % p.a. und für Ende August 2019 ein Zinssatz von 0,19 % p.a. indikativ bekannt gegeben.

- (2) Alternativ zu den beiden vom Beratungsunternehmen herangezogenen Diskontierungszinssätzen hat der LRH entsprechende Finanzierungszinssätze bei der OeBFA erhoben. Der LRH hält fest, dass sich das Land Salzburg über die OeBFA deutlich günstiger als die vom Beratungsunternehmen angenommenen Zinssätze finanzieren kann.

Der LRH hat die der Barwertberechnung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs unter Zugrundelegung der Zinssätze der OeBFA nachvollzogen. Dies ergab einen eindeutigen Barwertvorteil des PSC-Modells.

- (3) *Das Beratungsunternehmen führte zur Bemerkung des LRH in (2) aus, dass durch ein Heranziehen der OeBFA Finanzierungssätze genau die oben beschriebene projektbezogene Betrachtung der Herleitung eines Diskontierungszinssatzes gerade nicht erfolgt sei. Ein über die OeBFA aufgenommener Euro bilde das allgemeine projektunabhängige Bonitätsrisiko des Bundes ab und stelle eine reine Durchschnittsbetrachtung dar. Der Zinssatz reflektiere in keiner Weise das spezifische Projekt, da nicht unterschieden würde, wofür dieser Euro eingesetzt würde (die Verwendung könne für Gehälter von Mitarbeitern, die Beschaffung von Büromaterialien oder die Realisierung eines Investitionsvorhabens vorgesehen werden). Ein Heranziehen eines solchen Zinssatzes würde das Risiko des gegenständlichen spezifischen Investitionsvorhabens mit Errichtungskosten von ca. EUR 140 Mio. für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Wahl des Beschaffungsmodells unberücksichtigt lassen.*

Auch die Ableitung anderer Parameter im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung würde in dieser Form nicht vorgenommen, sondern erfolge auf Basis der vorliegenden projektspezifischen Informationen (bspw. sei die Schätzung der Errichtungskosten auch nicht auf Basis eines durchschnittlichen Eurobetrags pro m²/BGF aller in Österreich realisierten Investitionsvorhaben ermittelt worden, sondern es seien die Errichtungskosten spezifisch für das gegenständliche Hochbauprojekt geschätzt worden). Für die Ermittlung der Grundlagen für eine Investitionsentscheidung zu einem Projekt wie dem gegenständlichen solle nach Erachten des Beratungsunternehmens daher auch für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes ein projektbezogener Ansatz herangezogen werden.

5.4 Alternative Entscheidungskriterien

- (1) Ungeachtet des Auftragsinhalts an das Beratungsunternehmen bestanden neben dem Wirtschaftlichkeitsvergleich weitere Beurteilungskriterien für die Realisierung des Projekts.

So finden sich etwa in den Überlegungen des Beratungsunternehmens keine Aussagen darüber, welche Risiken dem Land Salzburg aus der Realisierung eines PPP-Modells ursächlich verbleiben. Die Auswirkungen dieses Projekts auf die mittel- und langfristige Entwicklung der Maastricht-Kriterien unter Berücksichtigung weiterer vom Land Salzburg angedachter Projekte wurden nicht überlegt. Die Chancen aus den Finanzierungs-

quellen des Landes Salzburg oder eine eigene Amortisierungsstruktur sowie die fehlenden Gewinnerzielungsabsichten wurden nicht behandelt. Darüber hinaus könnte sich die Verwendung eigener Ressourcen auf die unmittelbare Kontrolle des Projekts auswirken. Das Vergaberecht und der Gedanke zur Regionalität der ausführenden Unternehmen können ebenfalls die Entscheidung beeinflussen.

(2) In Anbetracht der hohen Sensitivität des Wirtschaftlichkeitsvergleichs auf Annahmen und Änderungen des Zinssatzes empfiehlt der LRH weitere Beurteilungskriterien für die Entscheidung heranzuziehen. Dies kann beispielsweise durch eine Entscheidungsmatrix, die relevante Beurteilungskriterien erfasst und gewichtet, unterstützt werden.

(3) *Das Beratungsunternehmen meinte, dass als solche Beurteilungskriterien beispielsweise ua die in Punkt 3.5 seines Berichts angeführten kommerziellen Aspekte herangezogen werden könnten.*

5.5 Zeitlicher Ablauf der Projektrealisierung

- (1) Es ist davon auszugehen, dass die Entscheidung nicht spontan, sondern in einer zeitlichen Vorbereitung entwickelt und schließlich getroffen wird. Der LRH geht grundsätzlich von folgenden Momenten aus:
- Phase der ersten Vorbereitung
 - Phase der intensiven Vorbereitung
 - Phase der Entscheidung, an dessen Ende die Entscheidung steht
 - Phase nach der Entscheidung bis zum "Point of no return"
 - Point of no return

Derzeit ist davon auszugehen, dass sich das Projekt in der Phase der intensiven Vorbereitung befindet, da die ersten Vorbereitungen dem LRH bereits bekannt waren.

Die Phase der Entscheidung und die Entscheidung selbst dürften nach Übergabe des Berichtes des LRH beginnen.

Zu beachten ist die Phase zwischen Entscheidung und "Point of no return". In dieser Phase könnte noch aufgrund unerwarteter Marktbewegungen oder anderer relevanter Erkenntnisse die gefällte Entscheidung abgeändert werden.

- (2) Der LRH empfiehlt, dass rechtzeitig vor der Entscheidung die Marktdaten erhoben werden und ein aktualisierter Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt wird.

Der LRH empfiehlt, vor dem "Point of no return" rechtzeitig die gefällte Entscheidung kritisch zu durchleuchten und ebenfalls aktuelle Marktdaten für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich heranzuziehen.

- (3) *Das Beratungsunternehmen stimmte der Empfehlung des LRH darin zu, dass ein aktualisierter Wirtschaftlichkeitsvergleich auf Basis von aktuellen Marktdaten vor einer Entscheidung über die Wahl des Beschaffungsmodells durchzuführen wäre. Nach Erachten des Beratungsunternehmens solle sich eine solche Aktualisierung jedoch nicht nur auf Marktdaten beschränken sondern auf sämtliche für einen solchen Wirtschaftlichkeitsvergleich relevanten Parameter (so sollten beispielsweise auch aktualisierte Kostenschätzungen berücksichtigt werden sofern solche vorlägen).*

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

6. Anhang:

6.1 Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3098/4-2019
Betreff
Feststellungen zur Sonderprüfung "Landesdienstleistungszentrum"
Bezug: 003-3/210/3-2019
Beilagen: 1

Datum
06.11.2019

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Mag. Markus Hinterseer, LLB. LL.M.oec.
Telefon +43 662 8042-2031

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu dem vom Landesrechnungshof mit Schreiben vom 17.10.2019 vorgelegten Bericht „Feststellungen zur Sonderprüfung `Landesdienstleistungszentrum`“ wird in der Beilage ein Schreiben der KPMG, in welchem zu den einzelnen Feststellungen des Landesrechnungshof Stellung genommen wird, angeschlossen. Diese Vorgangsweise wird deswegen gewählt, weil sich die Stellungnahme des Landesrechnungshofes direkt auf die von der KPMG erstellte Studie „Investitionsvorhaben Landesdienstleistungszentrum (LDZ) - Überlegungen zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit als PPP-Modell“ bezieht.

Ergänzend werden seitens der Abteilung 8 folgende Anmerkungen vorgebracht:

Zu Punkt 1.2(1): Der zitierte Amtsbericht („Der Grund für diese Prüfung liegt darin, ...“) ist leider missverständlich formuliert worden. Im genannten Fall war nämlich nicht die von der Landesregierung erbetene Prüfung durch den Landesrechnungshof gemeint, sondern die von der KPMG vorgenommene Wirtschaftlichkeitsprüfung. Natürlich wird die zur Verfügung gestellte Expertise des Landesrechnungshofes in die weiteren Entscheidungen einfließen.

Zu Punkt 4.(2).: Die bei der KPMG in Auftrag gegebene Studie war im Sinne der Einhaltung des für die Verwaltung geltenden Effizienzgebotes als Wirtschaftlichkeitsberechnung gesehen worden (sh auch die diesbezüglichen Lösungsansätze des Bundesrechnungshofes in seiner Studie „Management von öffentlichen Bauprojekten - Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofes“, S 27). Für den Fall, dass zu einem späteren Zeitpunkt die Beschaffung im Wege eines Lebenszyklusmodells in Erwägung gezogen werden sollte, wäre ohnehin eine neuerliche zeitaktuelle Wirtschaftlichkeitsprüfung, wie sie auch der Landesrechnungshof anregt, in Auftrag gegeben worden.

www.salzburg.gv.at

Amt der Salzburger Landesregierung | Landesamtsdirektion
Postfach 527 | 5010 Salzburg | Österreich | T +43 662 8042-0* | post@salzburg.gv.at | ERSB 9110010643195

Zu Punkt 4.1(2): In der Korrespondenz mit der KPMG ging es im Vorfeld zunächst darum, die Rahmenbedingungen für ein PPP-Modell abzuklären, insbesondere um die Frage, ob im Rahmen eines PPP-Modells eine Totalübernehmerschaft unumgänglich ist, weil diese Fragestellung an das Projektteam herangetragen worden war. Bei einem umfangreichen und komplexen Vorhaben müssen während des Projekts laufend im Sinne von Priorisierungen Entscheidungen getroffen werden. Insofern lagen nicht widersprüchliche Zielsetzungen vor, sondern lediglich Ziele, die - bei gleichzeitiger Betrachtung - nicht vollständig miteinander vereinbar sind (vgl auch die Ziele „Erzielung der besten auf dem Markt befindliche Qualität“ vs „Minimierung der Investitionsausgaben iS von Erreichung der Budgetvorgaben“).

Zu Punkt 5.3.2(1): Es wird ersucht, ergänzend festzuhalten, dass die KPMG in ihrer Studie - bezogen auf einen fiktiven Diskontierungszinssatz von 3,65 %, bei dessen Unterschreiten ein PPP-Modell nicht mehr wirtschaftlich wäre - festhält: „Uns ist keine in Österreich gebräuchliche Methode zur Ermittlung eines risikoadäquaten Diskontierungszinssatzes bekannt, die - ceteris paribus - rechnerisch einen solchen Zinssatz ergeben würde.“

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Amt der Salzburger Landesregierung
Postfach 527
5020 Salzburg

Kontakt Dr. Stefan Rufera (DW 3630)

Wien, 30. Oktober 2019

Stellungnahme zum Rohbericht des Landesrechnungshofs (LRH) betreffend die Sonderprüfung der kaufmännischen Analyse zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit des Investitionsvorhabens „LDZ Salzburg“ im Rahmen eines PPP-Modells (Wirtschaftlichkeitsvergleich)

Sehr geehrter Herr Dr. Grünbart!

Entsprechend Ihres Ersuchens vom 23.10.2019 haben wir eine Stellungnahme zu den einzelnen Bemerkungen des LRH im Rohbericht des LRH (dort mit "(2)" gekennzeichnete Passagen) betreffend die Sonderprüfung der kaufmännischen Analyse zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit des Investitionsvorhabens „LDZ Salzburg“ im Rahmen eines PPP-Modells verfasst. Diese Stellungnahme zu einzelnen Bemerkungen des LRH haben wir in Ergänzung zu unserem Auftrag vom 09.10.2018 vorgenommen.

Diesbezüglich darf ich Ihnen nachstehende Erläuterungen zu den einzelnen Bemerkungen des LRH übermitteln.

Ad 1.1)

Klarstellend wird angemerkt, dass Grundlagen für die Entscheidungsfindung über die Beschaffungsform des Investitionsvorhabens, konkret eine kaufmännische Analyse zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit des Investitionsvorhabens „LDZ Salzburg“ im Rahmen eines PPP-Modells, erarbeitet werden sollten. Die Bezeichnung „Form der Realisierung“ könnte auch andere Aufgabenstellungen vermuten lassen.

Ad 2.2.1)

Wie der LRH zutreffend in Punkt 5.1 ausführt, basierte das Kostenziel auf Berechnungen und Annahmen der Abteilung 6. Daher wäre in Punkt 2.2.1 der Passus „...in Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen ...“ zu streichen.

Ad 3)

Bzgl. der Überschrift zu Kapitel 3 wird klarstellend angemerkt, die analysierten Modelle „Modelle der Beschaffung öffentlicher Investitionsvorhaben“ betreffen. Im gegenständlichen Fall wurden Beschaffungsmodelle untersucht, die mehrere Leistungselemente beinhalten (häufig auch Lebenszyklusmodelle genannt). Diese betreffen die Errichtung, die Erhaltung, den Betrieb und – aber eben nur als ein Element von mehreren – auch die Finanzierung. Eine Einschränkung der Analyse auf das Element der Finanzierung würde uE daher zu kurz greifen.

Ad 3.2)

Klarstellend wird angemerkt, dass der sogenannte Public Sector Comparator (PSC) typischerweise die konventionelle Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand darstellt (im Gegensatz zur alternativen Beschaffungsvariante als Lebenszyklusmodell). Konventionell bedeutet in diesem Zusammenhang die Übernahme der Errichtung, der Erhaltung, des Betriebes und der Finanzierung des Investitionsvorhabens durch das Land in Eigenregie bzw. die Beschaffung durch das Land als einzelne und getrennte Leistungsteile.

Im Rahmen der Erarbeitung des PSC wird die Summe aller Kosten und ggf. Erlöse geschätzt, die während des Betrachtungszeitraumes für die konventionelle Beschaffungsvariante voraussichtlich anfallen wird und zu Auszahlungen auf Seiten des Auftraggebers führt. Im Wirtschaftlichkeitsvergleich wird dies dann den erwarteten Auszahlungen des Auftraggebers in der alternativen Beschaffungsvariante gegenüber gestellt.

Ad 4)

Hinsichtlich der in Absatz 3 ausgeführten Bemerkung ist anzumerken, dass neuere Erkenntnisse der Abteilung 6 und 8 nicht in die Untersuchung einfließen konnten, da die Untersuchung auftragsgemäß im Jahr 2018 abgeschlossen wurde.

Hinsichtlich der Bemerkung des LRH in (2) ist anzumerken, dass der Gegenstand der Untersuchung die Analyse von Beschaffungsvarianten und nicht eines Finanzierungsmodells war. Zudem ist anzumerken, dass die Analyse auf Basis einer Datenlage durchgeführt wurde, wie sie für Projekte zum damaligen Entwicklungsstand möglich und üblich waren. Eine ex-ante Analyse kann immer nur auf Basis der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informations- und Datenlage und damit auf Schätzungen erfolgen. Würde dies nie als zulässige Entscheidungshilfe gewertet werden, könnte auf jegliche Untersuchungen im Vorfeld von Investitionsvorhaben verzichtet werden – ex-ante kann eine Untersuchung immer nur auf Annahmen und Schätzungen basieren.

Eine Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einer aktualisierten Datengrundlage in einem fortgeschrittenen Projektstadium wäre nach unserem Verständnis – entsprechend der Empfehlung des LRH – im Rahmen der Projektplanung bereits vorgesehen gewesen.

Ad 4.1)

Unseres Erachtens stellen die Schonung der Maastricht-Kriterien und eine Verteilung der finanziellen Belastungen nicht zwingend alternative Präferenzansätze dar sondern können in bestimmten Beschaffungsvarianten beide gemeinsam erreicht werden. So sind bei einem PPP-Modell gem. ESVG 2010 weder die Vermögenswerte noch die korrespondierenden Schulden im Sektor Staat zu erfassen, gleichzeitig belasten nur die über den Vertragszeitraum zu leistenden periodischen Zahlungen den Finanzierungssaldo.

Ad 4.2)

Bzgl. der Bemerkungen des LRH ist anzumerken, dass im Bericht kommerzielle Aspekte der Projektstruktur erläutert wurden. Im Rahmen der kaufmännischen Analyse zur Machbarkeit und Umsetzbarkeit des Investitionsvorhabens in Form eines PPP-Modells wurden einzelne Spezifika aus einer kaufmännischen Sicht dargestellt und kurz beschrieben. Dies stellt keine Einschätzung oder Wertung eines PPP-Modells insgesamt dar – weder in positiver noch negativer Hinsicht.

Hinsichtlich der weiteren Ausführungen des LRH ist anzumerken, dass in der schematischen Darstellung in Punkt 4.2 – wie dies der LRH zutreffend angemerkt hat - die Zahlungsflüsse exkl. USt, dh netto, dargestellt wurden. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde die Umsatzsteuer als Zahlungsfluss berücksichtigt und damit auch im Wirtschaftlichkeitsvergleich der Beschaffungsmodelle

reflektiert. Die Umsatzsteuer wurde auch bei der Darstellung der Zahlungsströme gesondert ausgewiesen.

Ad 4.3.1)

Der Zusammenhang zwischen der Marktgängigkeit von Lebenszyklusmodellen und eventuellen Vorbehalten von Rechnungshöfen zu solchen Projekten ist für uns nicht ersichtlich.

Darüber hinaus sollte nicht unerwähnt bleiben, dass von den genannten Rechnungshöfen auch durchaus positive Berichte zu PPP-Modellen verfasst wurden. So merkte beispielsweise der Stadtrechnungshof Wien in seinem Bericht zur Prüfung des PPP-Modells "Bildungscampus Nordbahnhof" (StRH SWB – 4/16) Folgendes an:

„Kurzfassung des Prüfungsberichtes: Die Errichtung, Finanzierung, Instandhaltung und der Betrieb der Bildungseinrichtung (Kindergarten und Volksschule als Campusmodell) mit der nunmehrigen Bezeichnung "Campus Gertrude Fröhlich Sandner" wurde als PPP-Projekt abgewickelt. Dazu verfasste das damalige Kontrollamt einen Bericht, der im Tätigkeitsbericht 2010 veröffentlicht wurde. Der gegenständliche Bericht hat die Bezug habende Folgeprüfung zum Gegenstand. Dabei war vom Stadtrechnungshof Wien positiv zu vermerken, dass der "Bildungscampus Nordbahnhof" termingerecht seinen Betrieb aufgenommen hatte. Die Baukosten blieben im vorgesehenen Rahmen und der Betrieb kann seither ohne besondere Beeinträchtigungen geführt werden.“

Ad 4.3.2)

Die vom LRH in seiner Bemerkung in (2) angeführten „verteuernden Momente“ sind in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeflossen und wurden damit auch im Wirtschaftlichkeitsvergleich der Beschaffungsmodelle berücksichtigt. Zusätzlich ist anzumerken, dass mit diesen Modellen typischerweise auch gegenläufige Momente verbunden sind, die zu einer Reduktion der Kosten führen, wie beispielsweise die Übertragung von Risiken an den privaten Partner und die Realisierung von möglichen Effizienzgewinnen.

Ad 4.3.4)

Bzgl. der Bemerkung des LRH in (2) wird darauf hingewiesen, dass eine Beschreibung des vertraglichen Prozedere im Rahmen der Übertragung des LDZ am Ende eines PPP-Vertrags oder eine konkrete Ausgestaltung von einzelnen vertraglichen Regelungen nicht Gegenstand des Auftrages waren und daher auftragsgemäß auch nicht im Rahmen der Analyse behandelt wurden.

Ad 4.3.5)

Bzgl. der Bemerkung des LRH in (2) ist anzumerken, dass zu entrichtende Ertragssteuern in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eingeflossen sind und damit auch im Wirtschaftlichkeitsvergleich der Beschaffungsmodelle berücksichtigt wurden.

Hinsichtlich der vom LRH angemerkten vermeintlichen Verteuerung des Nutzungsentgelts durch die Umsatzsteuer auf die darin enthaltenen Zinsen ist Folgendes anzumerken: Es ist in Österreich gängige Praxis, dass im Rahmen von Lebenszyklusmodellen eine eindeutige Trennung zwischen dem Liefergeschäft bzw der sonstigen Leistung und dem Kreditgeschäft sowie überdies eine getrennte Abrechnung der beiden Rechtsgeschäfte vorgenommen wird. Für das Kreditgeschäft wird dabei eine klare und separate Vereinbarung mit allen essentialia negotii eines Kreditvertrages mit dem privaten Partner abgeschlossen. § 6 Abs 1 Z 8 UStG befreit die Gewährung und die Vermittlung von Krediten von der Umsatzsteuer in Umsetzung von Art 135 Abs 1 lit b der 6.MWSt-Richtlinie. Zum umsatzsteuerbefreiten Entgelt für eine Kreditgewährung zählen Kreditzinsen und allfällige im

Zusammenhang mit dem Kredit stehende Provisionen und Gebühren (Rz 752 UStR). Im Ergebnis sind damit genau die im Nutzungsentgelt enthaltenen Zinsen - sofern eine eindeutige Trennung zwischen dem Liefergeschäft bzw der sonstigen Leistung und dem Kreditgeschäft sowie überdies eine getrennte Abrechnung der beiden Rechtsgeschäfte vorgenommen wurde – von der Umsatzsteuer befreit.

Ad 4.4)

Zur Bemerkung des LRH in (2) ist anzumerken, dass es sich bei der vom LRH angemerkten Reduktion des Zinssatzes um eine rein theoretische Rechenoperation unter Heranziehung eines fiktiven Diskontierungszinssatzes sowie unter ceteris paribus Bedingungen handelt, wie dies bereits auch im Bericht in Punkt 5.5.1 erläutert ist.

Würde sich nämlich rechnerisch aus den Marktdaten ein anderer Diskontierungszinssatz ergeben, hätte dies auch eine Auswirkung auf jene Parameter im Rechenmodell, die ebenfalls auf diesen Marktdaten basieren. Diese weiteren Auswirkungen wären jedenfalls auch zu berücksichtigen um eine gesamthafte Würdigung abgeben zu können. So könnte beispielsweise ein sinkendes Zinsniveau – jene nach herangezogener Methode – zwar zu einer Reduktion des Diskontierungszinssatzes führen, gleichzeitig würden sich allerdings auch die privaten Finanzierungskosten und damit auch die Zahlungen des Auftraggebers im PPP-Modell reduzieren. Etwaige Auswirkungen auf das Gesamtergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wären erst zu analysieren, wie dies zutreffend vom LRH angemerkt wird.

Ad 4.5)

Es mag zutreffend sein, dass es einzelne sprachliche Abweichungen in der Beschreibung der Risiken gibt. Diese sprachlichen Unschärfen im Bericht sollten jedoch auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs keinen Einfluss haben.

Ad 5.1)

Zum 4. Absatz in (1) ist anzumerken, dass die Effizienzpotentiale für das PPP-Modell nicht ermittelt sondern aus fachspezifischen externen Quellen abgeleitet wurden.

Zu den Bemerkungen des LRH in (2) ist anzumerken, dass sich die zitierte Feststellung des BRH in Deutschland auf eine Untersuchung von 5 Projekten im Autobahnbereich bezieht, die zudem zum überwiegenden Teil auf Basis eines Modells realisiert wurden, bei dem das Verkehrsmengenrisiko, dh Marktrisiko, auf den privaten Partner übertragen wurde. Sowohl die Art der Infrastruktur als auch die Struktur des PPP-Modells unterscheiden sich daher signifikant vom gegenständlichen Untersuchungsgegenstand. Die Relevanz und Übertragbarkeit von Feststellungen aus diesem Bericht zu Autobahnprojekten, die auf Basis der Übertragung vom Verkehrsmengenrisiko umgesetzt wurden, für bzw. auf den gegenständlichen Untersuchungsgegenstand (Hochbauprojekt auf Basis von Verfügbarkeitsrisiko) sollte unter diesem Gesichtspunkt gewürdigt werden.

Zudem sei in diesem Zusammenhang auf eine sehr umfangreiche empirische Untersuchung von Effizienzsteigerungen im Rahmen von PPP-Projekten verwiesen¹. Dabei wurden 46 Projekte im öffentlichen Hochbau analysiert und ein Vergleich der Planungsdaten mit den tatsächlichen Ausschreibungsergebnissen hinsichtlich der Baukosten bei Ausschreibungen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) vorgenommen (ex-post Analyse von umgesetzten Projekten). Als Ergebnis zeigte sich, dass bei den mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) durchgeführten Projekten im Durchschnitt eine Unterschreitung der Baukosten im Vergleich zu den für die Planung geschätzten Baukosten von 20,13% zu beobachten war. Mit anderen Worten waren die empirisch beobachtbaren

¹ Bauhaus-Universität Weimar, ua.: Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP Beispielen

durchschnittlichen Effizienzgewinne im Bezug auf die Baukosten bei Beschaffungsmodellen mit privatwirtschaftlicher Realisierung (PPP) ca. 20%. Als Annahme für die gegenständliche Untersuchung wurden Effizienzgewinne auf die Baukosten iHv 7,5% herangezogen.

Ad 5.2)

Zur Bemerkung des LRH in (2) ist einleitend anzumerken, dass die Risikobewertung, Risikoallokation und Barwertermittlung in einem eigenen Rechenwerk erfolgt ist. Der darin ermittelte Barwert der Risiken bzw. des transferierten Risikos wurde dann für die Ermittlung des Ergebnisses des Wirtschaftlichkeitsvergleichs herangezogen.

In diesem Zusammenhang sind – wie vom LRH zutreffend festgestellt - irrtümlicherweise einige Risiken nicht in die Barwertermittlung der Risikowerte aufgenommen worden. Das Rechenwerk rechnet zwar richtig, es wurden nur leider die genannten Risiken nicht in die Berechnung einbezogen. Die Berücksichtigung sämtlicher bewerteter Risiken verändert das Gesamtergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs im Grundsatz nicht. Es zeigt sich sowohl bei einem Diskontierungszinssatz von 3,7% als auch bei einem Diskontierungszinssatz von 6,0% ein Wirtschaftlichkeitsvorteil der alternativen Beschaffung gegenüber einer herkömmlichen Beschaffung. Bei Berücksichtigung sämtlicher bewerteter Risiken in der Barwertermittlung des Risikowerts steigt jedoch die Höhe der Vorteilhaftigkeit (Value for Money) der Beschaffungsvariante als PPP Projekt.

Ad 5.3.1) Die Anwendung der Social Discount Rate bei Finanzanalyse ist von der Europäischen Kommission in einer Durchführungsverordnung zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 bestimmt. Durchführungsverordnungen regeln die einheitlichen Bedingungen für Umsetzung von rechtlich bindenden EU-Rechtsakten.

Ad 5.3.2) Zur Bemerkung des LRH in (2) ist anzumerken, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ein spezifisches Investitionsvorhaben typischerweise auf Basis einer projektbezogenen Betrachtung hinsichtlich aller relevanten Parameter – und damit auch für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes – erfolgt. Dies war in der gegenständlichen Untersuchung auch der explizite Ansatz, indem die Ableitung eines risikoadäquaten Diskontierungszinssatzes erfolgte. Finanzierung ist nicht nur Mittelbereitstellung, sondern die finanzwirtschaftliche Abbildung leistungswirtschaftlicher Vorgänge, was insbesondere die Steuerung und den Transfer von Risiken einschließt. Insofern muss die Finanzierung von Sachinvestitionen wie Infrastruktur immer projektbezogen beurteilt werden. Die Höhe der öffentlichen Finanzierungskosten stellt keinen Indikator für das Risikomaß eines Projektes dar, da diese in der Regel nicht projektbezogen erfolgt. Ein bloßes Abstellen auf die Kosten von langfristigem Fremdkapital des öffentlichen Auftraggebers würde hier zu kurz greifen, da jene Kapitalkosten lediglich das allgemeine projektunabhängige Bonitätsrisiko des öffentlichen Auftraggebers abbilden.² Da die Risiken eines Projektes ja nicht einfach verschwinden, wenn die öffentliche Hand baut, sind diese auch entsprechend zu reflektieren. Daher ist es bei der finanziellen Bewertung von Investitionsentscheidungen erforderlich, das beim jeweiligen Investitionsvorhaben bestehende Risiko bei der Festlegung des Diskontierungszinssatzes zu berücksichtigen, und wird typischerweise auch so gehandhabt.

Ad 5.3.3) Zur Bemerkung des LRH in (2) ist anzumerken, dass durch ein Heranziehen der OeBFA Finanzierungssätze genau die oben beschriebene projektbezogene Betrachtung der Herleitung eines

² Sofern von den Marktteilnehmern darüber hinaus erwartet wird, dass bei Zahlungsschwierigkeiten des konkreten Auftraggebers auch eine Unterstützung durch z.B. den Bund erfolgt, wären die langfristigen Fremdkapitalkosten jenes Auftraggebers noch weniger als alleiniger Maßstab für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes geeignet.

Diskontierungszinssatzes gerade nicht erfolgen würde. Ein über die OeBFA aufgenommener Euro bildet das allgemeine projektunabhängige Bonitätsrisiko des Bundes ab und stellt eine reine Durchschnittsbetrachtung dar. Der Zinssatz reflektiert in keiner Weise das spezifische Projekt, da nicht unterschieden wird, wofür dieser Euro eingesetzt wird (die Verwendung könnte für Gehälter von Mitarbeitern, die Beschaffung von Büromaterialien oder die Realisierung eines Investitionsvorhabens vorgesehen werden). Ein Heranziehen eines solchen Zinssatzes würde das Risiko des gegenständlichen spezifischen Investitionsvorhabens mit Errichtungskosten von ca. EUR 140 Mio. für die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit hinsichtlich der Wahl des Beschaffungsmodells unberücksichtigt lassen.

Auch die Ableitung anderer Parameter im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird in dieser Form nicht vorgenommen sondern erfolgt auf Basis der vorliegenden projektspezifischen Informationen (bspw. wurde die Schätzung der Errichtungskosten auch nicht auf Basis eines durchschnittlichen Eurobetrags pro m²/BGF aller in Österreich realisierten Investitionsvorhaben ermittelt sondern es wurden die Errichtungskosten spezifisch für das gegenständliche Hochbauprojekt geschätzt). Für die Ermittlung der Grundlagen für eine Investitionsentscheidung zu einem Projekt wie dem gegenständlichen sollte uE daher auch für die Herleitung des Diskontierungszinssatzes ein projektbezogener Ansatz herangezogen werden.

Ad 5.4) Als solche Beurteilungskriterien könnten beispielsweise ua die in Punkt 3.5 des Berichts angeführten kommerziellen Aspekte herangezogen werden.

Ad 5.5) Der Empfehlung des LRH, dass ein aktualisierter Wirtschaftlichkeitsvergleich auf Basis von aktuellen Marktdaten vor einer Entscheidung über die Wahl des Beschaffungsmodells durchzuführen wäre, kann nur zugestimmt werden. Unseres Erachtens sollte sich eine solche Aktualisierung jedoch nicht nur auf Marktdaten beschränken sondern auf sämtliche für einen solchen Wirtschaftlichkeitsvergleich relevanten Parameter (so sollten beispielsweise auch aktualisierte Kostenschätzungen berücksichtigt werden sofern solche vorliegen).



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF