



CORPORATE FINANCE

Bewertung von Public Private Partnerships

Dr. Steffen Wagner

3. Juni 2005

ADVISORY

- Nachweis der Wirtschaftlichkeit
- Bewertungsrelevante Aspekte
- Erfahrungen aus Großbritannien

Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftlichkeit als ein wesentlicher Erfolgsfaktor von PPP

Politische, rechtliche und steuerliche Rahmenbedingungen

Output-Orientierung

Wirtschaftlichkeit

Risikoallokation

Zahlungsmechanismen

PPP
Vertragswerk

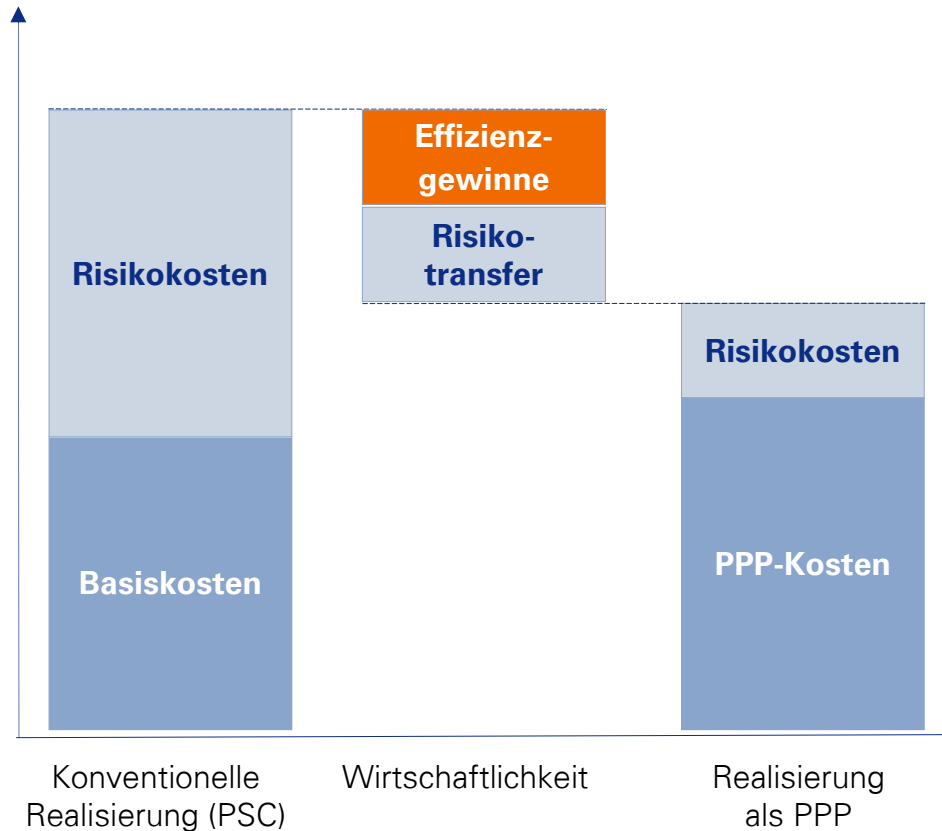
Bereitstellung
von Infrastruktur

PPP Prozess- und Vertragsmanagement

Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Bedeutung des Public Sector Comparators (PSC)

Wirtschaftlichkeitsvergleich aus Sicht der öffentlichen Hand



Gründe für Effizienzgewinne in einem PPP

- Lebenszyklusbetrachtung
- Management-Know-how des privaten Partners
- Skalen- und Lernkurveneffekte aus vergleichbaren Projekten
- Einkaufs- und Verhandlungsmacht des privaten Partners
- Privater Partner unterliegt nicht dem öffentlichen Vergaberecht
- Unterschiedliche Anreizstrukturen sowohl auf Unternehmensebene als auch auf Mitarbeiterebene

Diese Vorteile wiegen in der Regel mögliche Nachteile einer PPP-Lösung (z.B. höhere Kapitalkosten oder Steuern) mehr als auf

Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Risikoallokation eines PPP

Beispiel: Schulprojekt

Risikofaktor	Risiko öffentliche Hand	Risiko Unternehmen	Kommentar
Nachfrage (Anzahl der Schüler)	✓		Schulträger zahlt eine Vergütung in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Schulen. Das Risiko der Entwicklung der Schülerzahlen verbleibt bei dem Schulträger.
Kostensteigerungen		✓	In der Regel trägt der private Sektor die Kostensteigerungen, die über die Inflationsrate hinausgehen. Das Inflationsrisiko trägt in der Regel die öffentliche Hand über eine Preisgleitklausel.
Planungsrisiko		✓	Nachbesserungen oder höhere Betriebs- und Instandhaltungskosten aufgrund von Planungsfehlern gehen zu Lasten des privaten Anbieters.
Verfügbarkeit und Leistungsniveau		✓	Der Zahlungsmechanismus regelt die Entgeltminderungen für mangelnde Verfügbarkeit der Infrastruktur und schlechte Leistung.
Erlöse aus Drittnutzung		✓	Grundsätzlich möglich, bei Schulprojekten i.d.R. nicht von Bedeutung.

Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Ermittlung der Risikokosten

RISIKEN- Investitionskosten Baukostenüberschreitung, Bauzeitenverlängerung, Sonstiges		Kostenwirkung					Risiko- faktor	Risiko- kosten ¹	
		Kostensenkung		Kostenüberschreitung					
			keine	gering	mäßige	starke			
Abweichung in %		-	5,00	-	5,00	10,00	20,00		
1. PCB- Sanierungsmaßnahme	Wahrscheinlichkeit	-	0,05	0,40	0,30	0,25	1,00	2,95	
	Risikowert	-	-	2,00	3,00	5,00	10,00		
2. Alle sonstigen Maßnahmen	Wahrscheinlichkeit	-	0,05	0,40	0,30	0,25	1,00	2,95	
	Risikowert	-	-	2,00	3,00	5,00	10,00		

Im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs sind alle finanziell bedeutenden und quantifizierbaren Risiken in Form einer detaillierten Risikobewertung zu berücksichtigen

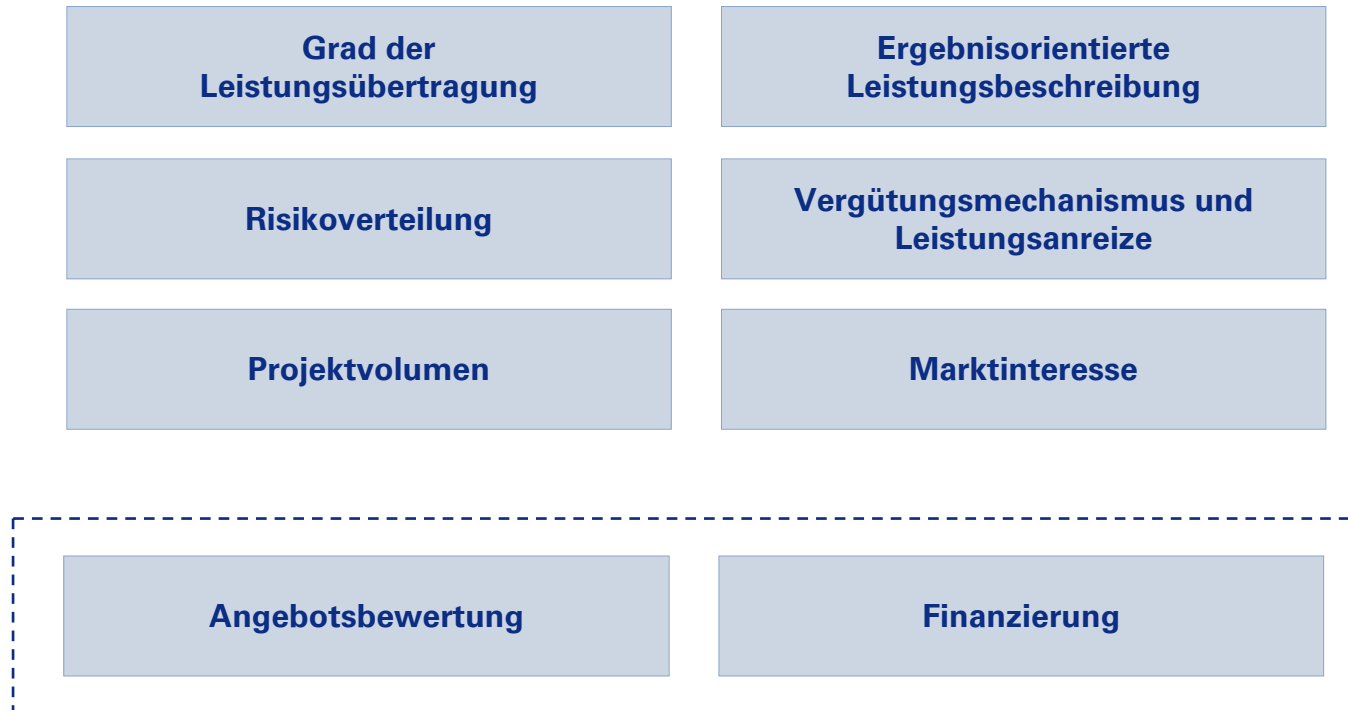
$$^1 \Sigma(\text{Eintrittswahrscheinlichkeit} * \text{Risikowert})$$

- Nachweis der Wirtschaftlichkeit
- Bewertungsrelevante Aspekte
- Erfahrungen aus Großbritannien

Bewertungsrelevante Aspekte

Übersicht

Jedes potenzielle PPP-Projekt sollte anhand der folgenden Aspekte vor der Realisierung auf seine Eignung geprüft werden:



„Im Rahmen eines PPP-Projektes sollten soweit möglich und sinnvoll möglichst viele immobilienbezogene Dienstleistungen auf den privaten Partner übertragen werden.“¹⁾

Erfahrung aus den Projekten:

- Bei „echten“ PPP-Projekten in der Regel umfassende Übertragung von Aufgaben wie Instandhaltung, Reinigung, Hausmeisterleistungen etc. über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren.
- Übertragung von weiteren Leistungen wie bspw. Betrieb von Verkaufsstellen, Vermietung von Flächen etc. nur in Ausnahmefällen.
- Bislang noch keine 100%ige Ausschöpfung der Vorteile aus Lebenszyklusansatz bei Kalkulation.

Optimierungsmöglichkeiten

- Bei ausschließlicher Ausschreibung von Bau und Finanzierung keine Möglichkeit zur Nutzung von Effizienzsteigerungen durch Lebenszyklusansatz.
- Bei Vergabe weiterer Leistungen Schaffung einer entsprechenden Kalkulationsgrundlage für die private Seite.

1) Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

„Eine Ergebnis- und Qualitätsorientierung in der Leistungsbeschreibung (Outputspezifikation) erschließt über die bewusste Einräumung von möglichst weit reichenden Gestaltungsspielräumen Möglichkeiten zur Optimierung und Innovation.“¹⁾

Erfahrung aus den Projekten:

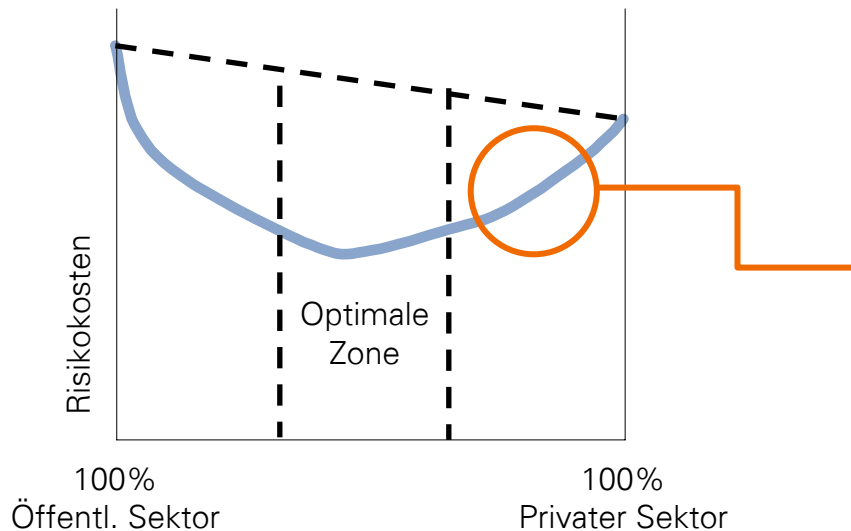
- Sehr hoher Detaillierungsgrad der Leistungsbeschreibungen bei den ersten PPP-Projekten in Deutschland – mit anderen Worten: es waren keine wirklichen Output-Spezifikationen.
- Einschränkung der Innovationskraft der Bieter und damit der Möglichkeit zu Effizienzgewinnen.
- Unzureichende Aufbereitung des Datenmaterials (aktuelle Kosten etc.) und ungenaue Formulierung der geforderten Leistung.

Optimierungsmöglichkeiten

- Präzise Beschreibung der gewünschten Leistung in Form einer Output-Spezifikation.
- Einräumung von Gestaltungsspielräumen.
- Belastbare Vergangenheitswerte als Kalkulationsgrundlage für den Bieter.

¹⁾ Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

„Ein im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommener optimaler Risikotransfer auf einen Privaten kann die Gesamtkosten eines Projektes deutlich reduzieren.“¹⁾



Erfahrung aus den Projekten

- Bislang keine einheitliche Risikostruktur, da u.a. die Verhandlungsmacht und das Risikobewusstsein der Kommunen unterschiedlich ausgeprägt ist.
- Suboptimale Risikoallokation zwischen privater und öffentlicher Seite.
- Unzureichende Aufarbeitung bzw. Darstellung von Risiken.
- Übermäßige Absicherung von Risiken durch Bürgschaften.

Optimierungsmöglichkeiten

- Realistische und effizienzsteigernde Risikoallokation zwischen privater und öffentlicher Seite.
- Soweit möglich Aufarbeitung von Risiken, um Beurteilung durch private Seite zu ermöglichen.
- Reduzierung des hohen Sicherheitsbedürfnisses auf Seiten der öffentlichen Hand.

¹⁾ Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

Bewertungsrelevante Aspekte

Vergütungsmechanismen und Leistungsanreize

„Wird die Übertragung von Leistungen und Verantwortlichkeiten auf den Privaten mit einem vertraglich verankerten anreizorientierten Vergütungsmechanismus kombiniert, besteht die beste Aussicht auf Erzielung der gewünschten Leistungsqualität.“¹⁾

Erfahrungen aus den Projekten

- Leistungsanreize sind teilweise zu theoretisch formuliert und nicht praxisnah.
- Fehlende Anreize für den Bieter zur Nutzung weiterer Optimierungs- bzw. Einsparungsmöglichkeiten.
- Bieter erhält Bonusvergütung bereits dann, wenn er 100% der definierten Leistungen erfüllt; Bonus wird damit zu festem Vergütungsbestandteil.

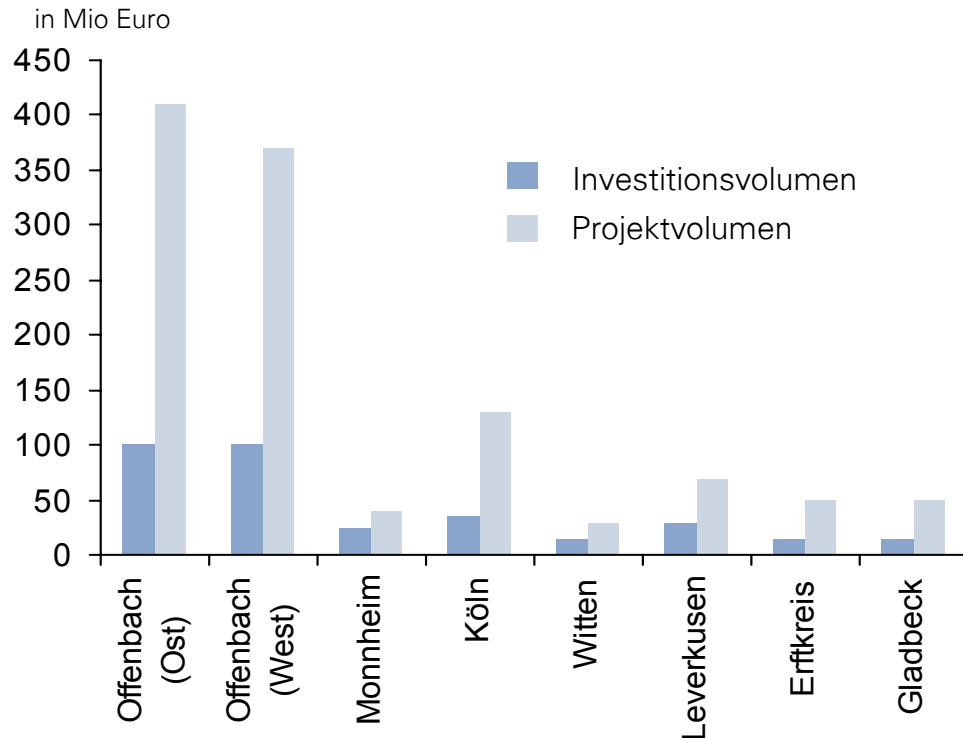
Optimierungsmöglichkeiten

- Leistungsanreize brauchen objektive Messverfahren, die eine Leistungsüberwachung ermöglichen.
- Reduzierung der Komplexität von Leistungsreizsystemen durch Anwendung nur auf wichtige Leistungsbereiche (z.B. sicherheitsrelevante Bereiche).
- Vereinbarung von flexiblen Anreizsystemen, die bei widerstreitenden Interessen im Projektverlauf angepasst werden können.

¹⁾ Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

Bewertungsrelevante Aspekte Projektvolumen

„Das Volumen des Projektes einschließlich der Kosten der Investition, des Betriebs etc. muss eine hinreichende Größe aufweisen.“¹⁾



Erfahrung aus den Projekten

- Nach den Pilotprojekten in Offenbach deutlicher Rückgang der Projektvolumina, auf Grund fehlender Erfahrung und Risikoaversität auf öffentlicher Seite bzw. den Wunsch den Mittelstand zu fördern.
- Hohe Transaktionskosten im Verhältnis zum Projektvolumen für öffentliche und private Seite.
- Keine Möglichkeit zur Risikoreduzierung durch Portfoliobildung.
- Rückläufiges Interesse auf Bieterseite für kleine Projekte.

Optimierungsmöglichkeiten

- Bündelung von mehreren Projekten bzw. Objekten.
- Berücksichtigung der Höhe der Transaktionskosten im Verhältnis zum Projektvolumen.

1) Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

„Ausreichendes privates Interesse am Markt ist immer erste Voraussetzung für die Erzielung guter Konditionen und angemessener Preisniveaus.“¹⁾

Erfahrungen aus den Projekten

- Private Seite versucht sich durch die Gewinnung von Projekten zu positionieren.
- Interesse ist auch bei vergleichsweise kleinen Projekten noch groß.
- Angebotspreise stehen unter Druck.
- Mittelständische Unternehmen werden meist nur als Subunternehmer eingebunden.

Ausblick

- Private Seite stößt personell an Kapazitätsgrenzen und wird sich auf ausgewählte Projekte konzentrieren, so dass Projekte um Bieter konkurrieren.
- Aufteilung der Anbieterseite in ein Segment für Premiumanbieter und „normale“ Anbieter.
- Tendenziell bessere Chancen für mittelständische Unternehmen bei kleinen Projekten.
- Durch reduzierten Wettbewerbsdruck tendenziell steigende Angebotspreise, aber Kompensation durch mehr Erfahrung und genauere Kalkulationen.

1) Quelle: Wirtschaftlichkeitsvergleich PPP-Initiative NRW

Erfahrung aus den Projekten

Die Kriterien für die Auswertung der Angebote unterscheiden sich in der Regel nach dem Projekttyp:

- Sanierungsprojekte werden im hohen Masse über den Preis (bis zu 90%) entschieden.
- Bei Neubauprojekten werden dagegen verstärkt auch Qualitätskriterien (bis zu 40%) berücksichtigt.



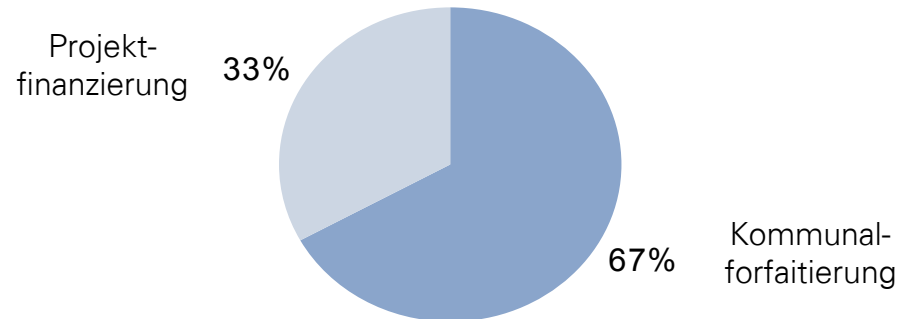
Gefahr, dass in derzeitiger Marktphase Projekte an qualitativ schlechte Anbieter über den Preis vergeben werden.

Optimierungsmöglichkeiten

- Stärkere Fokussierung auf Qualitätsaspekte, um langfristig Qualitätsniveau und Attraktivität von PPP-Projekten zu gewährleisten.
- Konzeption und Veröffentlichung klarer Bewertungskriterien bzw. deren Gewichtung.
- Feedbackgespräche mit allen Bietern nach Vertragsunterzeichnung, um Transparenz im Prozess und Lerneffekte für zukünftige Projekte sicherzustellen.

Bewertungsrelevante Aspekte Finanzierung

Bei den bisherigen Projekten erfolgte die Finanzierung in erster Linie über Kommunalforfaitierung:¹⁾



Erfahrung aus den Projekten

- Kommunalfinanzierungen führen in der Regel zu einem deutlich geringeren Angebotspreis (Steuervorteil, Finanzierungsbedingungen, Eigenkapitalverzinsung).
- Höheres Risiko bei Kommunalfinanzierung wird häufig durch umfangreiche Bürgschaftsanforderungen an den Bieter ausgeglichen.
- Projektfinanzierung stellt insbesondere Mittelständler wegen Eigenkapitalbedarf vor Probleme und wird daher insbesondere von den großen Anbietern gefordert.

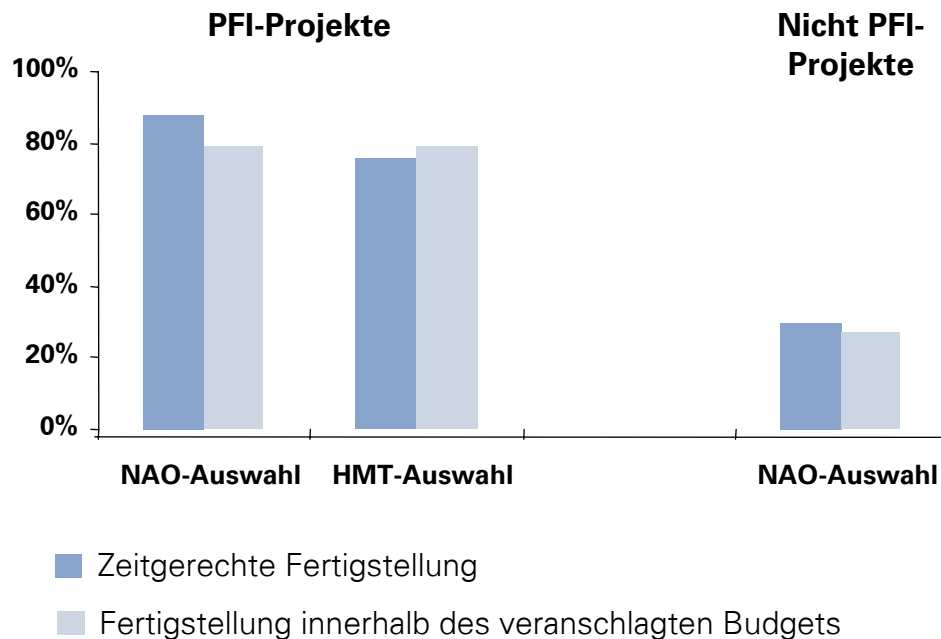
¹⁾ Stand Ende 2004, 9 Projekte

- Nachweis der Wirtschaftlichkeit
- Bewertungsrelevante Aspekte
- Erfahrungen aus Großbritannien

Erfahrungen aus Großbritannien

Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten in der Bauphase

Vergleich zwischen PPP-Projekten und nicht als PPP realisierten Projekten



Zeitgerechte Fertigstellung

- Da die öffentliche Hand i.d.R. keine Zahlungen vor der vollständigen Inbetriebnahme leistet, hat die Privatwirtschaft einen erheblichen Anreiz, die Investitionsvorhaben in der vorgesehenen Frist fertig zu stellen
- Bei nicht PPP-basierten Projekten liegt die rechtzeitige Fertigstellung nur bei rd. 30% aller Projekte, während sie bei PPP-Projekten bei 88% (Treasury-Auswahl) bzw. 76% (NAO-Auswahl) liegt

Fertigstellung innerhalb des veranschlagten Budgets

- In rd. 80% der untersuchten PPP-Projekte wurde das vorher vereinbarte Budget nicht überschritten
- Die beobachtbaren Budgetüberschreitungen sind i.d.R. auf Änderungen in den Anforderungen der öffentlichen Hand zurückzuführen

Qualität des Design

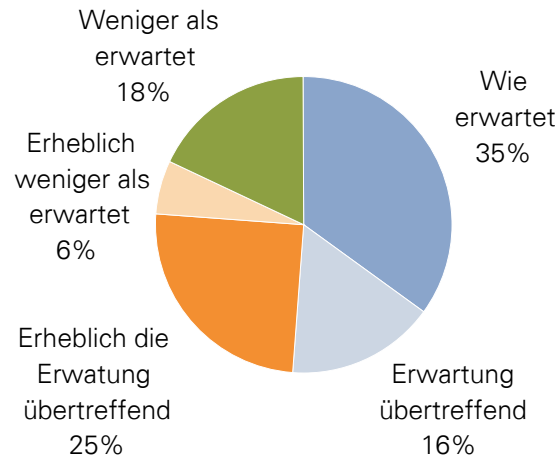
- Investitionen in gutes Design und Baukonstruktion zu Beginn des Vertrages verbessern zum einen die Qualität der Investitionen, senkt zum anderen aber auch die laufenden Unterhaltskosten

Quelle: National Audit Office (NAO), HM Treasury (HMT)

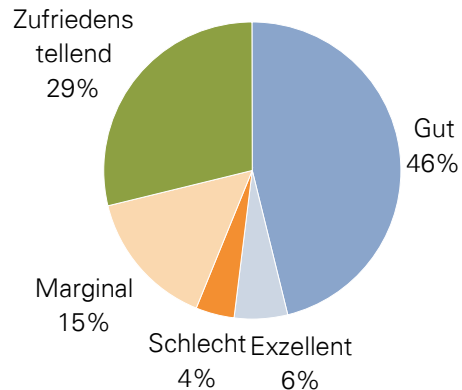
Erfahrungen aus Großbritannien

Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten in der Durchführungsphase

Inwiefern werden die Erwartungen an den privaten Partner erfüllt?



Wie bewerten sie den finanziellen Gegenwert aus dem PPP-Projekt?



- Aufgrund der Langfristigkeit von PPP-Projekten (Laufzeit der Verträge i.d.R. bis zu 30 Jahre) ist eine abschließende Beurteilung der Vorteilhaftigkeit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt möglich
- In einer vom britischen Finanzministerium (HMT) in 2003 und auch in einer vom britischen Rechnungshof (NAO) in 2001 durchgeführten Studie wurde die Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten analysiert
- Zu einem erheblichen Anteil waren die vom HMT untersuchten öffentlichen Behörden mit der Leistung der privaten Partner zufrieden
- Die NAO-Studie, die v.a. die finanzielle Vorteilhaftigkeit der Projekte untersucht, bestätigt ebenfalls die überwiegend positive Einschätzung der öffentlichen Auftraggeber

Quelle: National Audit Office (NAO), HM Treasury (HMT)



Dr. Steffen Wagner

Partner
Corporate Finance

Marie-Curie-Straße 30
D-60439 Frankfurt/Main
steffenwagner@kpmg.com

Tel. 49 (69) 95 87-1507
Fax 49 (69) 95 87-1220
Mobile 49 (173) 3 71 59 09

KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft • Member of KPMG International