



Landesrechnungshof
Niederösterreich

PPP-Projekt Umfahrung Maissau
Bericht 13 | 2014

Impressum:

Medieninhaber, Hersteller und Herausgeber:

Landesrechnungshof Niederösterreich

A-3100 St. Pölten, Wienerstraße 54

Redaktion:

Landesrechnungshof Niederösterreich

Bildnachweis:

Titelbild: Umfahrung Maissau - Gruppe Straße

Rückseite: PPP - B4 Umfahrung Maissau - Projektstrecke - Gruppe Straße

Druck:

Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung LAD3, Amtsdruckerei

Herausgegeben:

St. Pölten, im Oktober 2014



Im nebenstehenden QR-Code ist der Link zur Website des Landesrechnungshofs Niederösterreich eingebettet. Um die Adresse auszulesen, benötigen Sie ein Programm (App) für Ihr Mobiltelefon. Nachdem Sie es installiert haben, fotografieren Sie den Code. Das Programm übersetzt die URL und führt Sie auf unsere Website.



Landesrechnungshof
Niederösterreich

PPP-Projekt Umfahrung Maissau

Bericht 13 | 2014

PPP-Projekt Umfahrung Maissau Inhaltsverzeichnis

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

PPP-Projekt Umfahrung Maissau

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

Vorgaben des NÖ Landtags

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

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

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

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

Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abrechnungen der Verfügbarkeitsentgelte

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

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

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

Vergabeverfahren

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

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

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

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

Rechtliche und wirtschaftliche Beratung

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

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

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

Sonstige Feststellungen

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

Das Landesstraßenverzeichnis und die Straßendatenbank waren nicht am letzten Stand.

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

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

Vorteile:

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

Nachteile:

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof überprüfte das PPP-Projekt Umfahrung Maissau, das von der Gruppe Straße in den Jahren 2003 bis 2012 als erstes Straßenbauprojekt mit privater Beteiligung und externer Beratung geplant, ausgeschrieben und beauftragt wurde.

Das Projekt umfasste die Detailplanung, die Errichtung der Umfahrung Maissau mit neun Brückenobjekten, den Bau einer drei Kilometer langen Zusatzspur zwischen Ravelsbach und Ziersdorf (Fahrspurzuwegung Ravelsbach), die Tragwerkserneuerung beim Brückenobjekt B4.23, weiters die bauliche Instandhaltung der Bestands- und Neubaustrecken sowie Teile des Straßenbetriebs der Projektstrecke und die Finanzierung dieser Leistungen über 27,5 Jahre. Die Projektstrecke von 16,1 Kilometern setzte sich aus der 5,6 Kilometer langen Neubaustrecke der Umfahrung Maissau und zwei Bestandsstrecken mit 10,5 Kilometern Länge zusammen und reichte vom Ende der Umfahrung Ziersdorf bei km 28,1 bis km 44,2. Der Strecken- und Winterdienst verblieb bei der NÖ Straßenverwaltung.

Das Projekt wurde bzw. wird von der Projektgesellschaft der im Vergabeverfahren erfolgreichen Bietergemeinschaft umgesetzt.

Ziel war, die Einhaltung der vom NÖ Landtag am 21. Jänner 2010 beschlossenen Vorgaben sowie die Rechtmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit dieser Form der Sonderfinanzierung im Vergleich mit einer konventionellen Beschaffung zu überprüfen und dazu Empfehlungen auszuarbeiten.

Der Landesrechnungshof orientierte sich dabei unter anderem an der Internationalen Norm für Oberste Rechnungskontrollbehörden ISSAI 5220 „Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens“ sowie an dem „Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs Deutschland zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften im Fernstraßenbau“.

Die private Projektgesellschaft selbst wurde dabei nicht überprüft.

Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Lesbarkeit zu verbessern, wurden personenbezogene Bezeichnungen nur in einer Geschlechtsform verwendet und umfassen Männer und Frauen gleichermaßen. Die angeführten Euro-Beträge sind grundsätzlich kaufmännisch gerundet und enthalten die Umsatzsteuer.

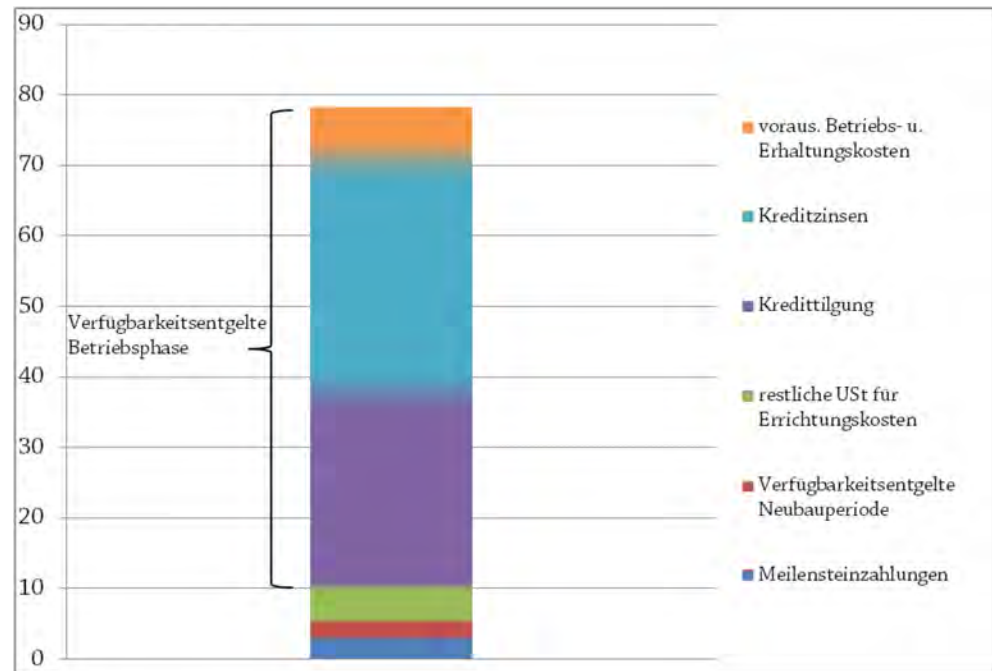
2. Gebarungsumfang

Tabelle 1: Gebarungsumfang in Euro	
Dienstleistungs-, Bau- und Lieferaufträge zur Projektentwicklung, vorbereitende Ausführungen	1.347.252
Grundeinlösung	1.002.826
Endvermessung	32.976
Rechtliche und wirtschaftliche Beratung	1.216.971
Voraussichtliche Gesamtkosten PPP-Projekt Umfahrung Maissau	78.287.179
Summe der voraussichtlichen Gesamtausgaben	81.887.204

Die voraussichtlichen Gesamtausgaben des Landes NÖ für insgesamt 62 Dienstleistungs-, Bau- und Lieferaufträge zur Entwicklung, Vorbereitung und Ausführung des PPP-Projekts, für Vermessung, Grundeinlösung, Rechts- und Wirtschaftsberatung sowie für die auf 27,5 Jahre verteilten Gesamtkosten des PPP-Projekts Umfahrung Maissau betragen 81,89 Millionen Euro.

Die voraussichtlichen Gesamtkosten für das PPP-Projekt Umfahrung Maissau von **78,29 Millionen Euro** setzen sich aus drei Meilensteinzahlungen in den Jahren 2011 und 2012 (Neubauperiode) und den jährlichen Verfügbarkeitsentgelten während der Vertragslaufzeit zusammen.

Grafik 1: Zusammensetzung der voraussichtlichen Gesamtkosten des PPP-Projekts Umfahrung Maissau



3. Chronologie

Tabelle 2: Chronologie	
Landesverkehrskonzept 1997	7. Oktober 1997
Erstellung eines Konzepts für ein PPP-Netz	6. August 2003
Beauftragung der Generellen Studie	30. November 2004
Auftrag zur Einreichplanung Fahrspurzülegung Ravelsbach	24. August 2005
Auftrag zur Verkehrszählung und Kennzeichenverfolgung	10. November 2005
Auftragserweiterung für die Generelle Studie	20. Dezember 2005
Beauftragung der Wirkungsanalyse	3. März 2006
Erarbeitung alternativer Finanzierungskonzepte	4. Juli 2006
Auftrag zur Einreichplanung Umfahrung Maissau	3. August 2006

Tabelle 2: Chronologie	
Auftrag zur Zusammenstellung von Unterlagen für die Generelle Studie	8. August 2006
Erarbeitung eines Finanzierungsmodells Landesstraßen B	6. Februar 2007
Arbeitsprogramm 2007	28. März 2007
Erstellung eines finanzwirtschaftlichen Kommentars	11. April 2007
Erstellung einer Vergleichsrechnung zwischen einer konventionellen Beschaffung und einem PPP-Modell	27. September 2007
Feststellungsbescheid gemäß UVP-G 2000	19. Dezember 2007
Auftrag zur Brückenplanung Umfahrung Maissau	21. Jänner 2008
Bewilligung gemäß NÖ Straßengesetz 1999 für die Umfahrung Maissau	22. Jänner 2008
Überlegungen zum Diskontierungszinssatz	1. Februar 2009
Bewilligung gemäß NÖ Straßengesetz 1999 für die Fahrspurzulassung Ravelsbach	28. Mai 2009
Wasserrechtliche Bewilligung	28. Mai 2009
Auftrag zur rechtlichen und wirtschaftlichen Beratung	
Leistungspaket 1a	1. Juni 2008
Leistungspaket 1b	22. Dezember 2008
Leistungspaket 2	6. November 2009
Bekanntmachung der Ausschreibung	29. Mai 2009
Öffnung Teilnahmeanträge	14. Juli 2009
Bekanntgabe der Auswahlentscheidung	12. August 2009
Aufforderung zur Angebotslegung	8. September 2009
Ergänzung der Projektunterlagen	1. Oktober 2009
Erstangebote	
Angebotseröffnung und Aufforderung zur Verbesserung der Erstangebote;	10. November 2009
Ausscheidung eines Bieters	23. November 2009

Tabelle 2: Chronologie

Einladung zu Verhandlungen	4. Dezember 2009
1. Verhandlungsrunde	10. – 22. Dezember 2009
2. Verhandlungsrunde	18. – 27. Jänner 2010
Antrag der NÖ Landesregierung an den NÖ Landtag	12. Jänner 2010
Genehmigung des NÖ Landtags	21. Jänner 2010
Aufforderung zum Letztangebot (Last And Final Offer, LAFO)	15. Februar 2010
Angebotstermin und -eröffnung (LAFO)	18. März 2010
Aufforderung zur Verbesserung	29. März 2010
Eingang Verbesserungen	8. April 2010
1. Exklusivgespräch mit dem Bestbieter	14. April 2010
Vorschlag der Vergabekommission Gruppe Straße	16. April 2010
Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung und Bekanntgabe Zuschlagsentscheidung	27. April 2010
Schlichtungsanträge	5. und 11. Mai 2010
Schlichtungsverhandlung	2. Juni 2010
Ablauf Stillhaltefrist	11. Mai 2010
2. Exklusivgespräch mit dem Bestbieter	14. Juni 2010
Financial Close	15. Juni 2010
Zuschlag	22. Juni 2010
Unterzeichnung PPP-Vertrag Land NÖ, Bietergemeinschaft	23. Juni 2010
Unterzeichnung PPP-Vertrag Projektgesellschaft	28. Juni 2010
Baubeginn der Umfahrung Maissau	25. August 2010
Betriebsbeginn Erhaltungsabschnitte 1 und 3	1. September 2010
Erste Änderung PPP-Vertrag und Kreditvereinbarung	16. Februar 2011
Baubeginn der Fahrspurzulegung Ravelsbach	15. März 2011
Bewilligung gemäß NÖ Straßengesetz 1999 für die geänderte Ausführung der Böschungsneigungen	6. September 2011

Tabelle 2: Chronologie

Änderung der Bewilligung gemäß Forstgesetz 1975	9. September 2011
Verordnung der Bodenmarkierungen und Verkehrszeichen gemäß Straßenverkehrsordnung 1960	19. September 2011
Abnahme Fahrspurzulegung Ravelsbach	12. Oktober 2011
Änderung der wasserrechtlichen Bewilligung	13. Oktober 2011
Provisorische Verkehrsfreigabe der Umfahrung Maissau	8. Juni 2012
Abnahme der Umfahrung Maissau	29. Juni 2012
Jahresinspektion 2013	14. April 2013
Ende PPP-Vertrag	Ende 2037

4. Zuständigkeiten

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung war Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll für die Planung, den Bau, die Erhaltung und den Betrieb von Straßen einschließlich der Brücken und des Straßenhochbaus sowie aller direkt damit zusammenhängenden verkehrstechnischen Angelegenheiten und Radwege zuständig.

Die Leitung und die Koordination des gesamten NÖ Straßendienstes oblag gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung der Gruppe Straße. Innerhalb dieser Gruppe waren verschiedene Abteilungen mit dem Projekt Umfahrung Maissau befasst, so die Abteilungen Allgemeiner Straßendienst ST1, Straßenbetrieb ST2, Landesstraßenplanung ST3, Landesstraßenfinanzierung und -verwaltung ST4 und Brückenbau ST5.

Die NÖ Straßenbauabteilung 1 – Hollabrunn entwickelte die „Fahrspurzulegung Ravelsbach“. Im Bericht wird der Einfachheit halber nur die Gruppe Straße genannt.

Die Vermessungsleistungen für die Teilungspläne wurden von der Abteilung Hydrologie und Geoinformation BD3 beauftragt.

5. Rechtliche Grundlagen

Für die Projektentwicklung, Planung, Finanzierung und Umsetzung des PPP-Projekts Umfahrung Maissau waren zahlreiche öffentlich-rechtliche und privat-rechtliche Grundlagen zu berücksichtigen bzw. erforderlich.

5.1 Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzlichen Grundlagen umfassten die Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (ESVG 1995) sowie insbesondere folgende Bundes- und Landesgesetze:

- Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, BGBl I 2002/50
- Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl I 2006/17
- Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG 1959), BGBl 1959/215
- Forstgesetz 1975 (ForstG), BGBl 1975/440
- Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO), BGBl 1960/159
- NÖ Straßengesetz 1999, LGBl 8500
- NÖ Landesstraßenverzeichnis, LGBl 8500/99

Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates zum ESVG 1995

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2004 ein Zusatzdokument verabschiedet, wonach sich eine PPP-Finanzierung nicht auf das Maastricht-Ergebnis auswirkt, wenn der private Partner das meiste Projektrisiko trägt. Wenn der private Partner das Baurisiko (Errichtungs- und Finanzierungsrisiko) sowie entweder das Verfügbarkeitsrisiko oder das Nachfragerisiko trägt, werden die damit verbundenen Vermögen und Schulden im System der Europäischen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995) ganz dem privaten Sektor zugerechnet.

NÖ Straßengesetz 1999

Gemäß NÖ Straßengesetz 1999 waren Landesstraßen insbesondere so zu planen, zu bauen und zu erhalten, dass sie dem zu erwartenden Verkehr entsprechen, bestehende Schutzgebiete schonen bzw. nicht beeinträchtigen, dem Landschafts- und Ortsbild angepasst werden, auf die Umwelt Bedacht genommen wird, die bestehende Aufschließung von Grundstücken erhalten bleibt und das Straßenprojekt dem öffentlichen Interesse entspricht.

Spezifische Bestimmungen über die Notwendigkeit von Ortsumfahrungen enthielt das NÖ Straßengesetz 1999 nicht. Die Bauprogramme der Gruppe Straße strebten einen gleichwertigen verkehrssicheren Ausbau der Straßen und Brücken sowie deren zielgerichtete Erhaltung an, wobei unter anderem die Verkehrssicherheit, das Verkehrsaufkommen und der Straßenzustand zu berücksichtigen waren.

Die Gruppe Straße gab dazu bekannt, dass in der Praxis folgende Kriterien situativ für die Wahl von Ortsumfahrungen angewendet wurden:

- Verkehrssicherheit (Querschnitt und Linienführung im Bestand)
- Zeitersparnis auf den wesentlichen Verkehrsachsen
- Verkehrsaufkommen größer 8.000 Kraftfahrzeuge/24 Stunden
- Entlastung der Bevölkerung

5.2 Behördenverfahren

Die erforderlichen Behördenverfahren gemäß NÖ Straßengesetz 1999, Wasserrechtsgesetz 1959, Forstgesetz 1975 und der Straßenverkehrsordnung 1960 wurden durchgeführt. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Umweltverträglichkeitsgesetz 2000 war nicht erforderlich.

5.3 Normerlässe

Für das PPP-Projekt Umfahrung Maissau galten insbesondere folgende Vorschriften des Amtes der NÖ Landesregierung:

- Vorschrift „Vorläufige Verrechnungs- und Zahlungsordnung (VVZO)“ (mit 29. November 2010 aktualisiert)
- Vorschrift „Kollaudierungsrichtlinie“ (seit 10. Dezember 2007)
- Vorschrift „Abnahme von Landesstraßen“ (seit 9. Dezember 2008)
- Vorschrift „Kostenrechnung, Leistungserfassung“ (seit 24. Mai 2002)
- Vorschrift „Sicherheitssystem technische Kunstbauten“ (seit 13. November 2007) samt „Handbuch für die Zustandserhebung technischer Kunstbauten auf Landesstraßen“
- Vorschrift „Vergabe, Zuverlässigkeitsprüfung“ (seit 17. März 2003)
- Vorschrift „Auftragsvergabe, Bekanntmachung, Internet“ (seit 24. Oktober 2005)
- Vorschrift „Ausschreibungsunterlagen, Kostenvergütung“ (seit 6. September 2002)

- Vorschrift „Angebot, Angebotsöffnung, Lochung und Heftung der Angebote“ (seit 31. Mai 2002)
- Vorschrift „Auftragsvergabe, Anwendung der ÖNORM A 2050“

Außerdem wurden die „Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen“ (RVS) der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße – Schiene – Verkehr (FSV) angewendet. Die Ausschreibung für das PPP-Projekt Umfahrung Maissau legte fest, dass sämtliche Leistungen dem jeweiligen Stand der Technik, insbesondere den technischen Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen entsprechen müssen. In Bezug auf diesen technischen Qualitätsstandard bestand somit kein Unterschied zu einer konventionellen Ausschreibung.

Nach der Ausschreibung und Vergabe des PPP-Projekts Umfahrung Maissau am 22. Juni 2010 traten folgende Normerlässe in Kraft:

- Dienstanweisung „Straßen- und Brückenbauvorhaben“ (28. Juli 2010)
- Vorschrift „Straßenbauabteilungen, Agenden, Aufgaben“ (1. Juli 2010)
- Vorschrift „Finanzierungen“ (26. November 2010 bzw. 27. Dezember 2011)
- Vorschrift „Durchführungsbestimmungen, Bauprogramm, Vergabe, Angebot“ (25. Jänner 2011, ersetzte die Programmrichtlinien 2007 und andere Vorschriften der Gruppe Straße)

5.4 Vorgaben des NÖ Landtags

Die vom NÖ Landtag beschlossenen Budgetprogramme 2005 bis 2008 und 2009 bis 2013 sowie die Voranschläge gaben – im Zusammenhang mit den Österreichischen Stabilitätspakten – schrittweise eine Senkung der administrativen Abgänge sowie der Maastricht-Schulden vor und verschärften die finanziellen Rahmenbedingungen auch für den NÖ Straßenbau. Da im Sinn des Österreichischen Stabilitätsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung auch Investitionen in Infrastruktur, Forschung, Bildung und Soziales gefordert waren, rückten im Budgetvollzug maastricht-konforme oder -verbessernde Maßnahmen in den Vordergrund.

Der NÖ Landtag genehmigte das „PPP-Projekt Umfahrung Maissau“ am 21. Jänner 2010 mit nominellen Gesamtkosten von 95,00 Millionen Euro unter folgender Voraussetzung: „Sollte die PPP-Finanzierung ungünstiger sein als der landesinterne Vergleichswert (PSC für Public Sector Comparator), dann erfolgt die Finanzierung aus dem Budget und es wird dem Landtag darüber berichtet werden.“ Der Zeitpunkt der Preisbasis war nicht angegeben.

Der Vorhabensbericht zum Landtagsbeschluss führte ausdrücklich an, dass die Maastricht-Konformität des PPP-Projekts von der Statistik Austria bestätigt wurde. Damit war gemeint, dass das PPP-Projekt Umfahrung Maissau den Schuldenstand des Landes NÖ nicht unmittelbar erhöhte, weil die Finanzierung auf eine private Projektgesellschaft übertragen wurde.

Der NÖ Landtag wurde mit dem Grundsatzbeschluss betreffend die Umfahrung Maissau zu einem Zeitpunkt befasst, als bereits die Erstangebote vorlagen.

5.5 Grundeinlösung

Das Land NÖ erwarb die für die Umfahrung Maissau und für die Fahrspurzuwegung Ravelsbach erforderlichen Grundflächen einvernehmlich von den Eigentümern. Enteignungen erfolgten nicht. Die vorläufigen Kosten für die Grundeinlösung stellten sich wie folgt dar:

- | | |
|--|-----------------|
| ▪ „Umfahrung Maissau“ | 942.413,24 Euro |
| ▪ „Fahrspurzuwegung Ravelsbach“ | 11.556,60 Euro |
| ▪ Unterführung der L1228 samt Ziersdorf West | 48.855,87 Euro |

Die endgültigen Kosten für die Grundeinlösung werden erst nach Neuvermarkung, Vermessung, Erstellung von Teilungsplänen gemäß Liegenschaftsteilungsgesetz, grundbücherlicher Durchführung und Endverrechnung mit den Betroffenen feststehen.

Die Kosten für die Vermessung bzw. die Erstellung der Teilungspläne lagen noch nicht vor. Den Auftrag zur Erstellung von verbücheringfähigen Teilungsplänen hatte die Abteilung Hydrologie und Geoinformation BD3 am 28. Jänner 2013 einem Ingenieurkonsulenten für Vermessungswesen (Geometer) nach Preisaukünften erteilt. Die Auftragssumme betrug 32.400,00 Euro und erhöhte sich am 3. Dezember 2013 durch einen Nachtragsauftrag für „die Abteilung des Lagerplatzes an der B35“ um 576,00 Euro.

6. Projektentwicklung

Die B4 – Horner Straße gehört zur Straßenverbindung Prag – Wien und wurde als Europastraße E49 im NÖ Landesstraßenverzeichnis geführt. Die alte Trassenführung teilte die Ortschaft Maissau in zwei Teile. Die ebenfalls durch Maissau führende B35 (Krems an der Donau – Hadersdorf – Maissau – Eggenburg – Retz – Znaim) wies beim Stadttor eine markante Engstelle auf.

6.1 Ausgangslage

Bereits im Jahr 1968 wurden verschiedene Umfahrungen von Maissau untersucht und eine Nordvariante vom damaligen Bundesministerium für Bauten und Technik generell genehmigt, jedoch nicht realisiert.

Die Umfahrung Maissau war neben anderen Umfahrungen entlang der Horner Straße B4 bereits im Landesverkehrskonzept 1991 und in der Ergänzung des Jahres 2001 zum Landesverkehrskonzept 1997 als „Generelles Projekt fertig“ mit nominell 8,72 Millionen Euro in Priorität 1b enthalten. Das Projekt „B35 Umfahrung Maissau“ war in Priorität 3 mit nominell 1,31 Millionen Euro als eigenes Bauvorhaben vorgesehen.

Mit Wirksamkeit vom 1. April 2002 erfolgte mit dem Bundesstraßenübertragungsgesetz, BGBl I 2002/50, die Übertragung der Bundesstraßen an die Länder.

6.2 Studien

Am 30. November 2004 beauftragte die Gruppe Straße einen Ziviltechniker für Bauwesen mit einer Generellen Studie für die Umfahrung Maissau mit 9.136,63 Euro sowie mit einem gesonderten Auftrag in Höhe von 3.514,90 Euro für eine Zusammenstellung der Teilaspekte Verkehr, Lärm und Wasser. Der Auftrag für die Generelle Studie wurde am 20. Dezember 2005 um 25.403,83 Euro erweitert. Diese drei Planungsaufträge (Auftragssumme 38.055,36 Euro) wurden mit insgesamt 37.868,79 Euro abgerechnet.

Der Ziviltechniker führte außerdem eine Verkehrszählung und Kennzeichenverfolgung durch, die erst am 10. November 2005 vergeben, aber bereits am 4. November 2005 mit 5.254,99 Euro abgerechnet wurde.

Weiters erstellte der Ziviltechniker eine Wirkungsanalyse zu den vier Varianten, die für die Umfahrung von Maissau in die nähere Auswahl genommen wurden. Der Auftrag der Gruppe Straße vom 3. März 2006 wurde am 10. August 2006 mit 5.650,51 Euro abgerechnet.

Die umfangreiche Wirkungsanalyse bezog sich vor allem auf die Bereiche Jagd, Land- und Forstwirtschaft, Siedlungsentwicklung, Lärm in Wohnbereichen, Freizeit und Erholung, Schadstoffbelastung, Erschließung, Teichanlagen, Wasserhaushalt und Grundwasser, Landschaftsbild, Tierlebensräume, Pflanzenlebensräume, Flächenbedarf, nichtmotorisierter Verkehr, Verkehrssicherheit, Verkehrswirksamkeit, Verkehrsablaufqualität, Investitionskosten, Erhaltungskosten. Aus der Analyse ging eine Variante als optimale Lösung für die weiteren Planungsschritte hervor, ohne eine monetäre Bewertung von Kosten und Nutzen der Varianten vorzunehmen.

Im Übrigen wurde die Wirkungsanalyse in Anlehnung an die RVS 02.01.22 „Verkehrsplanung, Entscheidungshilfen, Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Verkehrswesen“ erstellt und war nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof empfahl der Gruppe Straße, im Zuge von Projektentwicklungen auch Nutzen-Kosten-Untersuchungen zu den Varianten zu erstellen und die wesentlichen Entscheidungsgründe zu dokumentieren.

Ergebnis 1

Im Zuge von Straßenprojektentwicklungen sollten mit Wirkungsanalysen auch Nutzen-Kosten-Untersuchungen zu den Varianten erstellt werden. Die wesentlichen Entscheidungsgründe für eine Variante sind zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Gemäß RVS 02.01.22 (Nutzen-Kosten-Untersuchungen [NKU] im Verkehrswesen) sind zum Variantenvergleich zur Trassenentscheidung im Vorprojekt alle Verfahren der NKU geeignet. Die Wirkungsanalyse (WA) ist in der Planungsstufe Vorprojekt jedenfalls durchzuführen, der zusätzliche Einsatz von Verfahren mit formalisierter Wertsynthese ergibt sich aus nicht eindeutigen Ergebnissen der WA. Es wird daher bei komplexen Entscheidungsprozessen aufbauend auf die WA grundsätzlich die Kosten-Wirksamkeitsanalyse angewendet.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof betonte, dass die Wirtschaftlichkeit ein wesentliches Kriterium für eine Trassenentscheidung darstellt. Daher sollten neben einer Wirkungsanalyse jedenfalls auch die Kosten und der Nutzen untersucht werden. Außerdem bekräftigte er die notwendige Dokumentation von Entscheidungsgründen, auf welche die Stellungnahme jedoch nicht einging.

Die B4 Horner Straße wies damals im Stadtzentrum Maissau eine Verkehrsbelastung von bis zu 10.000 Kraftfahrzeugen pro Tag auf. Die B35 war mit etwa 4.000 Kraftfahrzeugen pro Tag und die L50 mit rund 3.100 Kraftfahrzeugen pro Tag belastet.

Mit einer Umfahrung von Maissau sollten kritische Stellen, wie Kreuzungen, entschärft, die Unfallhäufigkeit minimiert, die Reisezeit verkürzt sowie die Lärm- und Schadstoffbelastung reduziert werden.

Die Gruppe Straße verfolgte diese Zielsetzungen mit der ausgewählten Variante weiter, die erstmals im Arbeitsprogramm 2007 der Gruppe Straße aufschien. Dazu ließ sie Gutachten erstellen, die Einreichprojekte vorbereiten und mögliche Finanzierungsmodelle untersuchen.

6.3 Geotechnische und hydrologische Gutachten

Für das Einreichprojekt waren ein geotechnisches und ein hydrologisches Gutachten erforderlich. Beide Gutachten wurde am 8. Mai 2007 bei einer Ziviltechnikergesellschaft beauftragt und am 15. Februar 2008 mit 34.304,42 Euro bzw. mit 33.552,05 Euro abgerechnet, womit der Auftragswert um 2.378,38 Euro überschritten wurde.

Die Gesellschaft erhielt am 19. Mai 2009 außerdem den Auftrag, bis Dezember 2017 die monatliche geohydrologische Beweissicherung für die Wasserrechtsbehörde vorzunehmen. Der Auftragswert betrug 25.920,00 Euro.

6.4 Einreichprojekte

Das technische Straßeneinreichprojekt wurde nach einem Verhandlungsverfahren ohne vorige Bekanntmachung mit fünf Teilnehmern am 3. August 2006 an eine Ziviltechnikergesellschaft mit 47.652,26 Euro vergeben, die am 21. August 2008 noch einen Zusatzauftrag über 10.443,39 Euro erhielt. Die Gesellschaft legte am 30. Juli 2008 eine Schlussrechnung über 58.095,65 Euro.

Mit der Einreichplanung für die Anschlussstellen Ost, West, L50 und B35 sowie der Güterwege wurde die Gesellschaft mit 47.402,40 Euro am 21. August 2008 beauftragt. Dem Angebot lagen Stundenlisten vom 15. Jänner bis 29. September 2007 bei. Die Abrechnung vom 12. August 2008 erfolgte in Höhe der Auftragssumme.

Mit der Einreichplanung für die Einleitung der Straßenwässer in einen Vorfluter wurde die Gesellschaft mit 30.731,99 Euro am 4. Dezember 2007 beauftragt, die Abrechnung vom 7. April 2008 erfolgte mit 27.618,29. Euro. Die

Gesellschaft erhielt weiters den mündlichen Auftrag in Höhe von 1.264,50 Euro, ein Ansuchen für die Sondernutzung des öffentlichen Wasserguts zu erstellen, wofür am 28. Dezember 2007 1.543,73 Euro verrechnet wurden.

Weiters erstellte die Gesellschaft die Kostenschätzung und Massenermittlung für die Haupttrasse, die Anschlussstellen, den Wasserbau und die Nebenanlagen sowie ein „Übersichtsleistungsverzeichnis“. Dieser Auftrag über 26.088,08 Euro vom 9. Juni 2008 wurde am 15. Oktober 2008 mit 22.152,83 Euro abgerechnet. Für den am 10. Juni 2008 bei der Gesellschaft mit 18.059,24 Euro beauftragten Beschilderungs- und Markierungsplan betrug die Schlussrechnung vom 13. August 2009 18.863,60 Euro.

Der kumulierte Auftragswert dieser getrennt erteilten Aufträge für das Einreichprojekt betrug 181.641,86 Euro.

Diese Aufträge standen in einem direkten und sachlichen Zusammenhang mit dem ersten Auftrag. Da deren Notwendigkeit bereits zum Zeitpunkt des ersten Vergabeverfahrens absehbar war, wies der Landesrechnungshof darauf hin, dass bei der Berechnung des geschätzten Auftragswerts von Dienstleistungsaufträgen von einer funktionalen Betrachtungsweise auszugehen war. Demnach mussten innerhalb einer Auftragsart (hier Planungsdienstleistungen) sämtliche Einzelaufträge, die dem Vorhaben (zum Beispiel Planung eines Bauvorhabens) dienen, für die Ermittlung des geschätzten Auftragswerts zusammengerechnet werden.

Ergebnis 2

Bei der Berechnung des geschätzten Auftragswerts ist vom Vorhabensbegriff auszugehen, wonach alle Aufträge, die einem Vorhaben dienen, zusammengerechnet werden müssen, um das richtige Vergabeverfahren wählen zu können.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Nach eingehender Auseinandersetzung mit dem vergaberechtlichen „Vorhabensbegriff“ unter Beachtung der jüngsten Entwicklungen in der Rechtsprechung (vor allem zum Hochbau) ergibt sich, dass für das Zusammenrechnungsgebot die „Gleichartigkeit“ der Leistungen maßgeblich ist. Diese ist im Tiefbau anders zu sehen als im Hochbau. Einem Straßenplanungsvorprojekt fehlt es in Bezug auf das Einreich- und Bauprojekt vor allem aufgrund des erheblichen zeitlichen Abstands (von mehreren Jahren) am zeitlichen Zusammenhang. Der geologischen bzw. ökologischen Gutachtenstätigkeit kommt wiederum im Vergleich zum Einreich- und

Bauprojekt aus inhaltlicher Sicht eine andere Funktion zu. Dies manifestiert sich auch daran, dass die Planung und die geologische bzw. ökologische Begutachtung jeweils auf Grundlage unterschiedlicher Befugnisse ausgeübt werden.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwiderte, dass mit dem „Technischen Straßeneinreichprojekt“ eine Ziviltechniker GmbH beauftragt wurde, die später noch einen Nachtragsauftrag und fünf weitere Planungsaufträge erhielt: Wasserrechtliche Einreichplanung, Sondernutzung öffentliches Wassergut, Beschilderungs- und Markierungsplan, Massenermittlung und Kostenschätzung für Haupttrasse, Einreichplanung der Anschlussstellen.

Diese direkt erteilten Aufträge standen in einem sachlichen Zusammenhang mit dem ursprünglichen Auftrag zum „Technischen Straßeneinreichprojekt“ und waren fachlich absehbar. Der kumulierte Auftragswert aller Aufträge an die Ziviltechniker GmbH betrug rund 190.000,00 Euro und überstieg den damals zulässigen Auftragswert für das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung von 80.000,00 Euro.

Außerdem war vom Vorhabensbegriff auszugehen, wonach innerhalb der Auftragsart Planungsdienstleistungen sämtliche Einzelaufträge eines Vorhabens für den geschätzten Auftragswert zusammengerechnet werden müssen. Die Summe aller technischen Planungsleistungen für die „Umfahrung Maissau“ in den Jahren 2004 bis 2009 ergab rund 600.000,00 Euro und lag damit weit über dem damaligen EU-Schwellenwert für Dienstleistungen von 200.000,00 Euro. Für die Wahl der Vergabeverfahren galten deshalb die Bestimmungen für den Oberschwellenbereich. Demnach durften lediglich 20 Prozent der geschätzten Auftragssumme, maximal jedoch Aufträge bis 80.000,00 Euro, nach den Bestimmungen des Unterschwellenbereichs vergeben werden, beispielsweise auch durch Direktvergaben.

6.5 Verkehrstechnische Untersuchungen

Mit der lärmtechnischen Untersuchung beauftragte die Gruppe Straße in Höhe von 15.090,79 Euro am 10. August 2007 einen Ziviltechniker für Bauwesen, der am 18. August 2008 noch einen Zusatzauftrag über 6.947,50 Euro erhielt. Die Schlussrechnung vom 7. April 2008 betrug 22.038,29 Euro.

Im Zuge der Planung für die Umfahrung Maissau wurde eine Ziviltechniker-gesellschaft mit der Untersuchung der Verkehrswirksamkeit einer eventuellen Südumfahrung im Zuge der B35 Retzer Straße mündlich beauftragt. Dafür wurden am 29. November 2006 5.694,19 Euro abgerechnet.

Außerdem untersuchte die Gesellschaft die voraussichtliche Entwicklung der Verkehrsstärken auf der Umfahrung Maissau und den zugehörigen Rampen für den Zeitraum 2006 bis 2025, wofür am 12. September 2007 2.213,90 Euro abgerechnet wurden.

6.6 Finanzierungsmodelle, PPP-Straßennetz

Bereits am 6. August 2003 erteilte die Gruppe Straße einem Zivilingenieur für Bauwesen den Auftrag über 21.420,00 Euro, ein Konzessionsmodell für die B8 Angerner Straße, die B8a Angerner Straße, Abzweigung Zwerndorf, die B303 Weinviertler Straße und die B334 Traisental Straße zu untersuchen. Diese Straßen sollten wegen des hohen Verkehrsaufkommens vierspurig ausgebaut oder neu errichtet werden. Der Zivilingenieur legte am 18. Juli 2003, rund drei Wochen vor dem schriftlichen Auftrag, eine Schlussrechnung über 21.420,00 Euro.

Am 4. Juli 2006 erhielt der Zivilingenieur den Auftrag über 19.800,00 Euro, alternative Finanzierungs- und Konzessionsmodelle darzustellen sowie Vorschläge für am besten geeignete Straßenzüge auszuarbeiten. Die Schlussrechnung vom 14. November 2006 betrug 19.800,00 Euro. Die Finanzierungsmodelle waren im Elektronischen Akt dokumentiert.

Am 6. Februar 2007 wurde der Zivilingenieur in Höhe von 19.800,00 Euro mit einer Finanzmodellrechnung für die Projekte „B17 UF Sollenau-Theresienfeld“, „UF Wiener Neustadt Ost II“ und „Spange B60“ beauftragt, die den Unterschied zwischen einer direkten Finanzierung aus dem Budget des Landes NÖ und einem Konzessionsmodell auf PPP-Basis aufzeigte. Der Auftrag wurde am 2. Februar bzw. am 23. Februar 2007 mit 19.980,00 Euro abgerechnet.

Am 11. April 2007 beauftragte die Gruppe Straße ein Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen um 9.225,00 Euro, die Plausibilität und Schlüssigkeit der Finanzmodellrechnung für die Landesstraßen B aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu prüfen. Für den finanzwirtschaftlichen Kommentar verrechnete das Unternehmen am 25. Mai 2007 pauschal 8.000,00 Euro.

Einige Tage später, am 6. Juni 2007, erhielt das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen den Auftrag, um 46.740,00 Euro eine Vergleichsrechnung zwischen herkömmlicher Beschaffung und einem PPP-Modell für maximal vier ausgewählte Streckenteile des Landesstraßen B-Netzes zu erstellen und die Investitionsvorhaben im Straßenbau des Landes NÖ bis zum Jahr 2018 hinsichtlich einer möglichen Realisierung als PPP-Modell einzuschätzen.

Für diesen Auftrag sowie für zwei Zusatzaufträge zahlte die Gruppe Straße 60.464,41 Euro.

Das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen stellte im Auftrag der Gruppe Straße Überlegungen zur Ermittlung des Value for Money und zum Diskontierungszinssatz an, die am 14. April 2008 mit 3.000,00 Euro abgerechnet wurden.

Außerdem ließ die Gruppe Straße in der Zeit vom 19. Dezember 2007 und 21. Februar 2008 von einer Ziviltechnikergesellschaft alternative Konzepte für Ausschreibungen von Straßenbauprojekten erarbeiten, um die Erfahrungen des Projektkoordinators der Ausschreibung der A5 Nordautobahn einfließen zu lassen; der schriftliche Auftrag vom 10. Dezember 2008 erging erst nach der Schlussrechnung vom 2. Dezember 2008 über 11.765,33 Euro.

Die Frage, ob die Durchführung des offenen Ausschreibungsverfahrens des PPP-Modells Umfahrung Maissau im Frühjahr 2009 aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll war, stellte die Gruppe Straße am 9. Jänner 2009 dem Departement für Raumentwicklung, Infrastruktur und Umweltplanung der Technischen Universität Wien. Die Untersuchung kostete 5.500,00 Euro laut Rechnung vom 18. November 2011.

6.7 Auftragsvergaben

Abgesehen vom PPP-Projektauftrag und dem Auftrag für die rechtliche und wirtschaftliche Beratung wurden in den Jahren 2003 bis 2012 42 weitere Dienstleistungsaufträge sowie 14 Bau- und Lieferaufträge für die Umfahrung Maissau und die Fahrstreifenzulegung Ravelsbach vergeben.

Von den 42 Dienstleistungsaufträgen wurden 36 direkt, drei nach einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung, zwei nach einem Verhandlungsverfahren mit einem Bieter und einer innerhalb einer bestehenden Rahmenvereinbarung vergeben. Der kumulierte Auftragswert betrug rund 840.000,00 Euro.

Die sieben Bauaufträge in Höhe von rund 350.000,00 Euro wurden nach einem nicht offenen Verfahren ohne vorherige Bekanntmachung und sechs Direktvergaben beauftragt. Alle sieben Lieferaufträge in Höhe von rund 7.000,00 Euro wurden direkt vergeben.

Von diesen 56 Vergaben wurden 27 vom Landesrechnungshof überprüft und verwies der Landesrechnungshof auf seine Kernaussagen zum Vergabewesen, die auf seiner Website www.lrh-noe.at zur Verfügung stehen.

Die in den Jahren 2004 bis 2009 erteilten Dienstleistungsaufträge für das Vorhaben „Planung der Umfahrung Maissau“ ergaben eine kumulierte Auftragssumme von über 600.000,00 Euro. Die Wahl der Vergabeverfahren hätte sich daher grundsätzlich an den Bestimmungen für den Oberschwellenbereich orientieren müssen, die offene Verfahren und nicht offene Verfahren mit vorheriger Bekanntmachung vorsahen. Tatsächlich erfolgten Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung und überwiegend Direktvergaben. Verhandlungsverfahren mit oder ohne vorheriger Bekanntmachung oder Direktvergaben waren jedoch nur bedingt zulässig.

7. Rechtliche und wirtschaftliche Beratung

Für die rechtliche und wirtschaftliche Beratung wurde ein europaweites Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durchgeführt. Dennoch langte nur ein Angebot einer Bietergemeinschaft ein, sodass kein Wettbewerb gegeben war. Der Bietergemeinschaft gehörte maßgeblich jenes Wirtschafts- und Beratungsunternehmen an, das auch bereits an der Projektentwicklung beteiligt war. Ein anderes Beratungsunternehmen wurde beigezogen, um die technische Leistungsfähigkeit der Bietergemeinschaft und die Preisangemessenheit des Angebots zu beurteilen. Dafür fiel ein Honorar von rund 12.900,00 Euro an.

7.1 Beratungsleistungen

Die Beratungsleistung umfasste insbesondere die kommerzielle, betriebswirtschaftliche, steuerliche und die buchhalterische Beratung und wurde von Juni 2008 bis November 2009 in drei Leistungspaketen vergeben.

Das Leistungspaket 1a diente der Konzeption, das Leistungspaket 1b der Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen für das Vergabeverfahren sowie des Vertrags über Planung, Bau, Finanzierung und Erhaltung des Straßenbauprojekts, der Erstellung eines Finanzmodells und einer Vergleichsrechnung.

Das Leistungspaket 2 umfasste die Begleitung und Mitwirkung am Vergabeverfahren mit maximal drei Bietern und zwei Verhandlungsrunden.

Die Auftragssumme betrug 1.172.160,00 Euro, abgerechnet wurde der Auftrag mit 1.190.156,90 Euro.

7.2 Steuerliche Sonderberatung

Obwohl mit dem rechtlichen und wirtschaftlichen Beratungsauftrag insbesondere auch die steuerliche Beratung („umsatzsteuerliche Strukturierung aus der Sicht des Landes“) vergeben wurde, folgte am 2. August 2010 ein Zusatzauftrag über 24.000,00 Euro zur umsatzsteuerlichen Klärung der PPP-Finanzierung, der demnach nicht gesondert zu beauftragen und abzugelten war.

Dem Wirtschafts- und Beratungsunternehmen gelang es nicht, die Ausschreibungsunterlagen und den PPP-Vertrag so zu strukturieren, dass die umsatzsteuerbaren Leistungen für Betrieb und Erhaltung eindeutig von den Tilgungen und Zinsen zu trennen waren (Trennung von Liefer- und Kreditgeschäft).

Der Landesrechnungshof kritisierte daher, dass der Zusatzauftrag nach Zeitaufwand mit 26.815,08 Euro im Mai 2014 abgerechnet wurde.

Ergebnis 3

Steuerliche Fragen einer PPP-Finanzierung sind bei der Konzeption zu klären und nicht nachträglich gesondert zu beauftragen und abzugelten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Konkrete steuerliche Fragestellungen sind an das zuständige Finanzamt des Projektpartners zu richten. Dieses steht daher zum Zeitpunkt der Projektkonzeption nicht fest. Die angesprochene Leistung war daher gesondert zu beauftragen und auch abzugelten.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwiderte, dass die fehlende Vorsteuerabzugsberechtigung des Landes NÖ bereits zum Zeitpunkt der Projektkonzeption feststand. Daher war die umsatzsteuerliche Thematik bereits beim Abschluss des rechtlichen und wirtschaftlichen Beratungsauftrags bekannt und im Rahmen des Auftrags zu klären.

Der Landesrechnungshof hatte von einer vollständigen Rechts- und Wirtschaftsberatung die Klärung der umsatzsteuerlichen Behandlung des Verfügbarkeitsentgelts bereits mit der Konzeption erwartet, weil dem Land NÖ dadurch Mehrkosten entstehen können. Er empfahl der Gruppe Straße, die

Klärung der Frage einzufordern, zumal die steuerliche Beratung bereits im Leistungspaket 1a des Hauptauftrags enthalten war.

Ergebnis 4

Die Gruppe StraÙe hat die Klärung der umsatzsteuerlichen Behandlung des Verfügbarkeitsentgelts einzufordern.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das Modell zur umsatzsteuerlichen Behandlung wurde dem Bundesministerium für Finanzen vorgestellt sowie im Zuge von mehrfachen schriftlichen Eingaben dem zuständigen Finanzamt im Detail dargelegt und in persönlichen Gesprächen erörtert.

Bisher wurde vom Finanzamt noch keine Entscheidung zur umsatzsteuerlichen Behandlung getroffen. Für die Klärung von Umsatzsteuerfragen besteht gemäß Bundesabgabenordnung kein Rechtsanspruch auf die Erteilung eines Auskunftsbescheides.

ÄuÙerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof wies auf die offenen Umsatzsteuerfragen und das damit verbundene Gebarungsrisiko des Landes NÖ hin. Die NÖ Landesregierung sollte die rasche Klärung der Thematik mit Nachdruck betreiben.

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

Im Rahmen der rechtlichen und wirtschaftlichen Begleitung des PPP-Projekts wurden Ausschreibungs- und Vertragstexte sowie ein maastricht-neutrales Finanzierungsmodell erarbeitet und vom Land NÖ finanziert.

Diese Arbeiten können von den Beratungsunternehmen für weitere Vorhaben eingesetzt werden und erhöhen deren Wissens- und Beziehungsvermögen.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass die Gruppe StraÙe solche – teilweise vom Land NÖ finanzierten Vorteile – bei der Prüfung der Preisangemessenheit berücksichtigt. Außerdem sollten Geschäftsbeziehungen des Beraters, die den Anschein einer unabhängigen Beratung beeinträchtigen können, offengelegt bzw. ausgeschlossen werden.

7.3 Zwischenevaluierung

Die Gruppe Straße beauftragte am 22. August 2012 das Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen mit 18.000,00 Euro, nach Fertigstellung der Neubaumaßnahmen eine Zwischenevaluierung durchzuführen, die mit 17.958,00 Euro abgerechnet wurde.

In dieser wurde beispielsweise erklärt, dass die tatsächliche Bauzeit um 6,5 Monate kürzer war als die geschätzte Bauzeit für die konventionelle Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) von 30 Monaten. Als Gründe für die kürzere Bauzeit wurden die milden Wintermonate in beiden Baujahren und die gewährten finanziellen Anreize für eine frühere Fertigstellung angeführt.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Zwischenevaluierung vom Jänner 2013 teilweise nicht nachvollziehbar war.

8. Vergabe des PPP-Projekts

Für das PPP-Projekt Umfahrung Maissau wurden im Wesentlichen folgende Leistungen gemeinsam ausgeschrieben: Detailplanung der Umfahrung Maissau (Straße und Brücken), der Bau der Umfahrung Maissau (Straße und Brücken) und der Fahrspurzulegung Ravelsbach, die gesamte bauliche Erhaltung und teilweise die betriebliche Erhaltung der 16,1 km langen Projektstrecke (Neubau und Bestandsstrecken) auf die Dauer von 27,5 Jahren sowie die Finanzierung all dieser Leistungen. Die Ausschreibung basierte auf Verfahrens- und Vertragsbestimmungen (PPP-Vertrag) und umfasste hauptsächlich Bauleistungen aber auch Dienstleistungen (Detailplanungen, Finanzierung).

Der Auftragswert wurde nicht sachkundig ermittelt und dokumentiert, obwohl das Bundesvergabegesetz 2006 dies vorsah. Die Gruppe Straße ging aber richtig von einem Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich aus.

8.1 Wahl des Vergabeverfahrens

Als Vergabeverfahren wurde ein europaweites zweistufiges Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung gewählt, ein sowohl für die vergebende Stelle als auch für die teilnehmenden Bieter aufwändiges mehrstufiges Verfahren, das vergaberechtlich nur in Ausnahmefällen zulässig war. Das Vergaberecht verlangte, die Ausschreibungsunterlagen so auszuarbeiten, dass die Vergleichbarkeit der Angebote sichergestellt und die Preise ohne Übernahme nicht kalkulierbarer Risiken von den Bietern ermittelt werden konnten.

Für die Neubauwerke bestanden genaue bautechnische Leistungsvorgaben, zu denen konstruktive Leistungsbeschreibungen zu erarbeiten und Preise zu kalkulieren waren. Für die bauliche Erhaltung der Neubau- und Bestandsstrecken bestanden genaue qualitative Vorgaben (funktionale Leistungsbeschreibung), die auf Basis der Finanzmodelle kalkulierbar waren. Zudem lagen konkrete Zuschlagskriterien vor. **Daher kam auch ein weniger aufwändiges offenes Verfahren in Betracht.**

Laut Stellungnahme der Vereinigung Industrieller Bauunternehmungen Österreichs zum Entwurf BVergG-Novelle 2011 sind die Kosten für die Unternehmer beim Verhandlungsverfahren um 30 Prozent höher anzusetzen als beim offenen Verfahren.

8.2 Erste Stufe (Präqualifikation)

Die erste Stufe (Präqualifikation) diente dazu, aus den Teilnahmeanträgen an Hand von Eignungs- und Auswahlkriterien jene Bewerber auszuwählen, die zur Legung eines Angebots eingeladen wurden.

Die Bekanntmachung des Verhandlungsverfahrens erfolgte am 25. Mai 2009 als Bauauftrag für „Bauleistung, Planung und Ausführung“ im Amtsblatt der Europäischen Union. Der späteste Termin für den Eingang der Bewerbungsunterlagen war der 14. Juli 2009.

Von sechs Bewerbern wurden vier hinsichtlich ihrer Befugnis sowie ihrer finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit als geeignet befunden und am 8. September 2009 zur Angebotslegung eingeladen. Damit begann die zweite Stufe des Vergabeverfahrens.

Die Vergabe von Bauaufträgen des Landes NÖ sollte – dem Beschluss der NÖ Landesregierung vom 12. März 2002 zur Auftragsvergabe nach Gewerken zufolge – nur aus wichtigen Gründen an einen Generalunternehmer erfolgen.

Das Verhandlungsverfahren und die Präqualifikation schränkten den Wettbewerb und die Chancen insbesondere für kleine und mittlere regionale Unternehmen ein, daran erfolgreich teilzunehmen.

8.3 Zweite Stufe (Angebotslegung)

In der zweiten Stufe (Angebotslegung) wurden die Angebotsfrist bis 10. November 2009 verlängert und die Ausschreibungsunterlagen nach Bewerberanfragen drei Mal ergänzt. Die Öffnung der Angebote erfolgte ordnungsgemäß durch drei Mitarbeiter der Gruppe Straße.

Die Erstangebote wurden im November 2009 bezüglich des angebotenen Verfügbarkeitsentgelts, der Massenermittlung, des ausgepreisten Leistungsverzeichnisses, der Kostenübersicht, des Erhaltungs- und Betriebskonzepts sowie des Finanzierungsmodells umfassend geprüft.

Ein Erstangebot wurde wegen einer alternativen Projektstruktur und eines alternativen Straßenoberbaus ausgeschieden. Die drei verbliebenen Bieter wurden am 4. Dezember 2009 zu Verhandlungen über ihr Angebot und den Entwurf des PPP-Vertrags eingeladen. Der Wettbewerb beschränkte sich somit nur noch auf drei Angebote.

Nach der ersten Verhandlungsrunde am 10., 18. und 22. Dezember 2009 brachte die NÖ Landesregierung am 12. Jänner 2010 ihren Antrag im NÖ Landtag ein, das „PPP-Projekt B4 Umfahrung Maissau“ mit Gesamtkosten von 95 Millionen Euro samt Fremdfinanzierung zu genehmigen. Der NÖ Landtag genehmigte diesen Antrag am 21. Jänner 2010.

Nach der zweiten Verhandlungsrunde am 18., 20. und 27. Jänner 2010 wurden die drei verbliebenen Bieter am 15. Februar 2010 eingeladen, bis zum 18. März 2010 ein Letztangebot zu legen. Die Antworten zu den Bieteranfragen hierzu erfolgten am 3. März 2010; die EURO-Swap-Sätze und der 6-Monats-EURIBOR-Satz wurden am 4. März 2010 übermittelt.

Nach der Öffnung der Letztangebote am 18. März 2010 durch drei Mitarbeiter der Gruppe Straße wurden die Angebote ordnungsgemäß geprüft und dabei deren rechnerische Richtigkeit sowie die Angemessenheit der Preise bestätigt.

Die Bieter hatten bis zum 8. April 2010 fehlende Unterlagen nachzureichen und Fragen zu den Angeboten aufzuklären. Danach wurden anhand der Zuschlagskriterien die Angebote bewertet, wobei zu 97 Prozent der Preis den Ausschlag gab und zu drei Prozent die Qualität.

Der Preis wurde aus dem Barwert der jährlichen Auszahlungen aufgrund des gebotenen Verfügbarkeitsentgelts, des Indexfaktors und der Meilensteinzahlungen unter der Annahme einer 100-prozentigen Verfügbarkeit ermittelt (maximal 97 Punkte).

Beim Qualitätskriterium konnten zwei Punkte für die Übernahme des vollen Baugrundrisikos, ein halber Punkt für die Erhöhung der Pönalsätze und ein halber Punkt für die Errichtung der Brücken in integraler Bauweise vergeben werden (maximal 3 Punkte).

Das Wirtschafts- und Beratungsunternehmen erstellte einen Prüfbericht vom 14. April 2010 und reichte die Letztangebote. Ebenfalls am 14. April 2010 fand

ein Aufklärungsgespräch mit der bestbietenden Bietergemeinschaft betreffend den geotechnischen Bericht, die Zementstabilisierung, die Aufforstung, die Bauplanung, das Erhaltungskonzept und die Bodenmarkierung statt.

Die Vergabekommission der Gruppe Straße verabschiedete in ihrer Sitzung vom 16. April 2010 den Vergabevorschlag für die NÖ Landesregierung, die erstgereichte Bietergemeinschaft mit der Bauplanung, dem Bau, der baulichen Erhaltung und Teilen der betrieblichen Erhaltung sowie der Finanzierung der Leistungen auf Grund ihres Angebots vom 18. März 2010 zu beauftragen.

Die Erstangebote und die Letztangebote der Bieter stellten sich im Vergleich wie folgt dar. Das Verfügbarkeitsentgelt bezeichnet dabei das jährliche Entgelt (netto) bei 100 Prozent Verfügbarkeit. Der Barwert vermittelt den Wert der zeitlich unterschiedlich anfallenden Zahlungen zum Bezugszeitpunkt 1. Jänner 2010.

Tabelle 3: Erstangebote und Letztangebote im Vergleich

Bietergemeinschaften	Gesamtpreis in Euro/netto	Verfügbarkeitsentgelt/Jahr in Euro/netto	Barwert der Letztangebote 1. Jänner 2010	Bewertung Letztangebote		
				Preis	Qualität	Gesamt
A Erstangebot	30.283.763,00	3.234.046,00				
Letztangebot	30.064.405,12	2.856.693,00	40.659.942,00	89,70	2,50	92,20
B Erstangebot	28.180.922,82	2.979.900,00				
Letztangebot	25.537.449,51	2.708.000,00	38.844.117,00	93,89	2,50	96,39
C Erstangebot	30.998.257,83	3.355.000,00				
Letztangebot	27.441.841,26	2.615.000,00	37.599.450,00	97,00	3,00	100,00

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass den Bietern keine einheitliche Struktur für ihre Finanzmodelle wie bei einem Leistungsverzeichnis vorgegeben wurde, sondern jeder Bieter eine eigene Struktur für sein Finanzmodell entwickeln musste. Den Angeboten zufolge verursachte die Erstellung der einzelnen Finanzmodelle bei den Bietern jeweils bis zu einer Million Euro an Beratungskosten.

Der erfolgreiche Bieter konnte die Kosten von 934.000,00 Euro (ohne USt) für die Erstellung seines Finanzmodells über die Verfügbarkeitsentgelte auf das Land NÖ überwälzen. Die unterlegenen Bieter erhielten nur eine einmalige Entschädigung für die Teilnahme am Vergabeverfahren von jeweils 30.000,00 Euro (ohne USt).

Die unterschiedlich strukturierten Finanzmodelle erschwerten die Vergleichbarkeit und erhöhten daher auch den Aufwand für die Erstellung und die Bewertung der angebotenen Finanzmodelle. Daher empfahl der Landesrechnungshof, Finanzmodelle mit einer einheitlichen Struktur auszuschreiben.

Ergebnis 5

Die Ausschreibung von Finanzmodellen sollte mit einer einheitlichen Struktur erfolgen, um den Aufwand für die Erstellung und die Bewertung der Finanzmodelle beim Land NÖ und bei den Bietern zu senken.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das Finanzmodell dient der Plausibilisierung des gebotenen Verfügbarkeitsentgeltes. Eine einheitliche Struktur würde die Bieter mitunter einschränken – entsprechende Ideen und Innovationen im Rahmen der Projektrealisierung, welche im Finanzmodell abzubilden sind, wären nicht mehr möglich.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Finanzmodelle dienten dazu der nachvollziehbaren Darstellung der Mittelherkunft und Mittelverwendung über die Vertragslaufzeit unter Berücksichtigung von abgabenrechtlichen Rahmenbedingungen. Eine einheitliche Finanzmodellstruktur schränkt die Bieter dabei nicht ein, ihre Finanzpläne zu optimieren und dabei Ideen und Innovationen einzubringen, er spart aber die hohen Beratungskosten für die Strukturierung der in den Finanzmodellen enthaltenen Informationen. Daher bekräftigte der Landesrechnungshof seine Empfehlung.

8.4 Zuschlag

Die NÖ Landesregierung folgte in ihrer Zuschlagsentscheidung vom 27. April 2010 dem Vorschlag der Vergabekommission der Gruppe Straße. Die Zuschlagsentscheidung und die Gründe für die Ablehnung der anderen Angebote wurden noch am selben Tag allen Bietern bekanntgegeben. Die Stillhaltefrist endete mit 11. Mai 2010.

Zwei Bietergemeinschaften riefen die NÖ Schlichtungsstelle für öffentliche Aufträge an, bei der eine gütliche Einigung zustande kam. Die Beschwerdepunkte betrafen unter anderem die Referenzprojekte, die Gewerbeberechtigungen, die Angemessenheit der Preise und die Dimensionierung des Oberbaus.

Am 14. Juni 2010 fand mit der erfolgreichen Bietergemeinschaft noch ein Gespräch statt, in dem noch offene Fragen und die weitere Vorgangsweise geklärt wurden. Danach wurde der Zuschlag am 22. Juni 2010 erteilt und der PPP-Vertrag vom Land NÖ und der Bietergemeinschaft am 23. Juni 2010 sowie von der Projektgesellschaft am 28. Juni 2010 unterzeichnet. Grundlagen waren das Angebot vom 18. März 2010 sowie das Bestbietergespräch.

Die Zuschlagsentscheidung der NÖ Landesregierung betreffend das PPP-Projekt Umfahrung Maissau umfasste die Umfahrung Maissau, die Fahrspur-zulegung Ravelsbach, die bauliche und betriebliche Erhaltung – mit Ausnahme des Strecken- und Winterdiensts – des Abschnitts der B4 von km 28,1 bis km 44,2 für einen Zeitraum von 27,5 Jahren ab Vertragsbeginn sowie die Finanzierung dieser Leistungen an die Bietergemeinschaft C mit einem Verfügbarkeitsentgelt von 2.615.000,00 Euro (ohne USt) für uneingeschränkte Verfügbarkeit der gesamten Projektstrecke für jedes volle Jahr der Betriebsphase zuzüglich einer jährlichen Preisgleitung von 15 Prozent des „Baukostenindex für den Straßenbau (insgesamt).“

Weiters umfasste die Zuschlagsentscheidung die Verpflichtungen gegenüber der von der Bietergemeinschaft zu gründenden Projektgesellschaft, bestehend aus drei Meilensteinzahlungen während der Neubauperiode von insgesamt 2,8 Millionen Euro (ohne USt), einem Verfügbarkeitsentgelt von 2.615.000,00 Euro (ohne USt) für uneingeschränkte Verfügbarkeit der gesamten Projektstrecke für jedes volle Jahr der Betriebsphase zuzüglich der jährlichen Preisgleitung sowie einer allfälligen Zinsgleitung bis sechs Wochen nach Vertragsbeginn sowie der Steuern und Gebühren.

Daraus errechneten sich voraussichtliche nominelle Gesamtprojektkosten von rund **81,26 Millionen Euro**, die wie folgt auf die Jahre 2011 bis 2038 verteilt wurden:

Tabelle 4: Verteilung der nominellen Gesamtprojektkosten auf die Jahre 2011 bis 2038 in Millionen Euro

Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Voranschlag	2,36	8,20	2,63	2,64	2,64	2,70	2,65	2,68	2,92	2,64
Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Voranschlag	2,79	2,71	2,72	2,74	2,75	2,90	2,75	2,99	2,53	2,79
Jahr	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038		
Voranschlag	2,93	2,83	2,85	2,84	2,86	2,90	2,87	1,45		

Die Beträge wurden im Teilabschnitt 1/61041 „Landstraßen-B, Bau“ und ab dem Rechnungsjahr 2013 im Teilabschnitt 1/61190 „Landstraßen, Um- und Ausbau“ verrechnet bzw. veranschlagt.

Nach dem Abschluss der Finanzierungsverträge durch die Projektgesellschaft (Financial Close) sank die voraussichtliche Gesamtverpflichtung des Landes NÖ um rund drei Millionen Euro auf rund **78,29 Millionen Euro**, weil sich die Referenzzinssätze verringert hatten, mit denen die Bieter ihr Finanzmodell aufzustellen hatten.

9. Projektgesellschaft

Die Mitglieder der beauftragten Bietergemeinschaft hatten gemäß Punkt 2.1 der Ausschreibungsunterlagen und des PPP-Vertrags eine Projektgesellschaft zu gründen. Ein entsprechender Gesellschaftsvertrag wurde errichtet. Die Eintragung der am 10. Juni 2010 gegründeten Gesellschaft im Firmenbuch erfolgte am 25. Juni 2010. Die Gesellschaft war Auftragnehmer und der private Partner des Landes NÖ sowie Partner weiterer Vereinbarungen.

9.1 Mitspracherecht des Landes NÖ

Das Land NÖ war an der Gesellschaft nicht beteiligt, sicherte sich im PPP-Vertrag jedoch Zustimmungsrechte in Bezug auf jede gesellschaftsrechtliche Umstrukturierung, Gründung von Tochtergesellschaften oder Beteiligung an anderen Unternehmen, Verfügung über betriebsnotwendige Vermögensgegenstände sowie jeden Abschluss von Verträgen außerhalb des gewöhnlichen Geschäftsbetriebs. Außerdem behielt sich das Land NÖ die Zustimmung zu bestimmten Subunternehmerverträgen vor (zum Beispiel Subunternehmer Bau oder Subunternehmerverträge über einer Million pro Jahr).

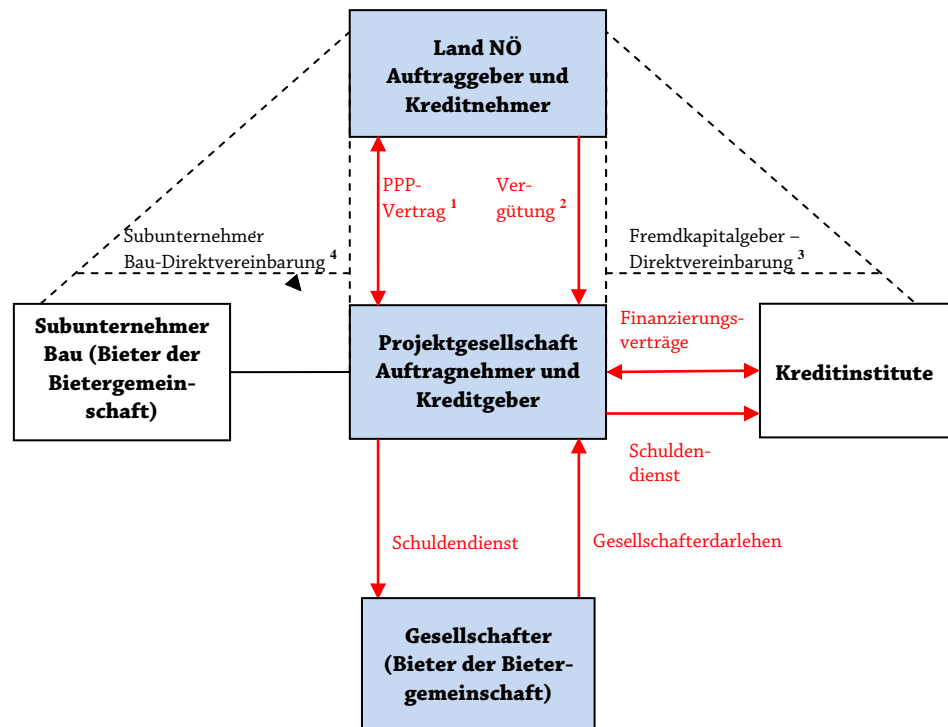
9.2 Projektleitung und Lenkungsausschuss

Das Land NÖ und die Projektgesellschaft richteten eine gemeinsame Projektleitung aus vier Mitgliedern zur Beratung und Abstimmung aller vertragsrelevanten Angelegenheiten ein, die während der Neubauperiode monatlich und danach halbjährlich zusammenkam.

Entscheidungen oblagen dem gemeinsamen Lenkungsausschuss, der aus zwei Mitgliedern bestand und dem die Beratung und Entscheidung über die Beilegung von Streitigkeiten und über Änderungen des Vertrags oblag. Der Lenkungsausschuss tagte während der Neubauperiode vierteljährlich und danach jährlich.

9.3 PPP-Vertragswerk

Um die Projektgesellschaft entstand ein umfangreiches Vertragswerk zur Umsetzung des PPP-Projekts, wie die folgende Grafik veranschaulicht:

Grafik 2: PPP-Vertragswerk

1 PPP-Vertrag von 23./28.6.2010; 1. Änderung am 16.2.2011 (Kreditvereinbarung)

2 Vergütung: Meilensteinzahlungen und Verfügbarkeitsentgelte

3 Finanzkapitalgeber-Direktvereinbarung vom 23./28.6.2010 bzw. 15.7.2010 aufgrund Punkt 2.6.4 des PPP-Vertrags zur Erleichterung der Aufnahme von Fremdkapital durch den Auftragnehmer

4 Subunternehmer Bau-Direktvereinbarung abgeschlossen zwischen Land NÖ, der Projektgesellschaft und dem Subunternehmer Bau am 5./23. bzw. 28.6.2010 zur Regelung der Beziehung zwischen dem Land NÖ als Auftraggeber und dem Subunternehmer Bau als Erfüllungsgehilfen des Auftragnehmers

10. PPP-Vertrag

Der Vertrag „PPP B4 – Umfahrung Maissau Planung, Errichtung, Erhaltung und Betrieb von Teilen der Landesstraße B4 (km 28,1 – km 44,2)“ wurde vom Land NÖ als Auftraggeber, von der Projektgesellschaft als Auftragnehmer sowie von der Bietergemeinschaft am 23. bzw. 28. Juni 2010 unterzeichnet. Die ordentliche Vertragsdauer betrug 27,5 Jahre ab Vertragsbeginn und endet demnach am 28. Dezember 2037.

Der umfangreiche Vertrag beinhaltete die genaue Projektbeschreibung, die Grundlagen und die Einzelheiten der Leistungserbringung für Bauplanung, Errichtung, Erhaltung und Betrieb sowie die Finanzierung und die Vergütung dieser Leistungen der Projektgesellschaft durch das Land NÖ.

Der PPP-Vertrag sicherte dem Land NÖ Kontrollrechte sowie Berichts- und Informationsrechte zu und sah das Recht zur Ersatzvornahme vor.

10.1 Vergütungen

Die Vergütung bestand aus drei Meilensteinzahlungen in Höhe von insgesamt 3,36 Millionen Euro während der Neubauperiode und aus dem Verfügbarkeitsentgelt von maximal 2.515.000,00 Euro (ohne Umsatzsteuer) pro Jahr bei uneingeschränkter Verfügbarkeit zuzüglich einer jährlichen Preisgleitung. In diesem Betrag ist die anteilige Umsatzsteuer für die Betriebs- und Erhaltungsleistungen nicht enthalten. Der Anspruch auf Verfügbarkeitsentgelt bestand für alle drei Erhaltungsabschnitte der Projektstrecke (Ravelsbach, Maissau und Amelsdorf).

Nachweis der Verfügbarkeit

Die Projektgesellschaft hatte die Verfügbarkeit und die Beschaffenheit der Strecken während der gesamten Betriebsphase zu erhalten. Sie war angehalten, die Bau- und Erhaltungsarbeiten qualitativ hochwertig auszuführen und musste dazu Qualitätsprüfungen nachweisen.

Außerdem hatte die Projektgesellschaft ein Betriebs- und Erhaltungsbuch zu führen, in dem alle für den Betrieb und die Erhaltung erbrachten Leistungen sowie der monatliche Verfügbarkeitsbericht erfasst wurden. Die Verfügbarkeit konnte uneingeschränkt, anschlussstellen-, geschwindigkeits- und fahrstreifen-reduziert oder nicht gegeben sein.

Der Landesrechnungshof hat die Dokumentation der technischen Qualitätsprüfungen sowie das Betriebs- und Erhaltungsbuch durchgesehen. Er stellte fest, dass die Qualitätsprüfungen übersichtlich und nachvollziehbar dokumentiert waren. Auch das Betriebs- und Erhaltungsbuch wurde zweckmäßig geführt.

10.2 Finanzierung der Projektgesellschaft

Der PPP-Vertrag legte fest, dass die Projektgesellschaft die von ihr zu erbringenden Leistungen durch Fremdkapital und sonstiges Kapital (Eigenkapital, nachrangiges Kapital) finanzierte. Sie war dabei an das angebotene Finanzmodell sowie an die Finanzierungsverträge gebunden.

Fremdkapitalgeber-Direktvereinbarung

Um die Ausstattung der Projektgesellschaft mit Fremdkapital zu erleichtern, schloss das Land NÖ mit der Projektgesellschaft und mit den Fremdkapitalgebern eine Fremdkapitalgeber-Direktvereinbarung ab, die am 23./28. Juni 2010 bzw. 15. Juli 2010 unterfertigt wurde.

Diese Vereinbarung ermöglichte den Fremdkapitalgebern eine drohende Kündigung des PPP-Vertrags oder der Finanzierungsverträge aus von der Projektgesellschaft zu vertretenden Gründen sowie einen drohenden Verlust des bereitgestellten Fremdkapitals abzuwenden, beispielsweise durch den Eintritt der Kapitalgeber oder Dritter in den Vertrag.

Subunternehmer Bau-Direktvereinbarung

Die Subunternehmer Bau-Direktvereinbarung wurde am 5. Juli 2010 zwischen dem Land NÖ, der Projektgesellschaft und dem Subunternehmer Bau abgeschlossen. Der Subunternehmer Bau war einer der beiden Gesellschafter und somit Erfüllungsgehilfe des Auftragnehmers. Diese Vereinbarung sicherte dem Land NÖ als Auftraggeber ein Eintrittsrecht in den Bauvertrag für den Fall, dass der PPP-Vertrag beendet wird.

10.3 Vertragsänderung

Am 16. Februar 2011 erfolgte die erste Änderung des PPP-Vertrags. Gegenstand der ersten Vertragsänderung war die folgende Kreditvereinbarung mit einem Annuitätendarlehen:

Kreditvereinbarung

Die Kreditvereinbarung wurde am 16. Februar 2011 zwischen dem Land NÖ als Kreditnehmer und der Projektgesellschaft als Kreditgeber abgeschlossen. **Die Höhe des Kredits betrug 29.384.000,00 Euro.** Zweck war die Vorfinanzierung der von der Projektgesellschaft während der Neubauperiode zu erbringenden Leistungen (insbesondere Entwicklung-, Planungs- und Bauleistungen), die nicht durch die drei Meilensteinzahlungen abgedeckt wurden.

Die Laufzeit betrug 27,5 Jahre ab Beginn des Bereitstellungszeitraums am 1. Juli 2010.

Das Land NÖ (Kreditnehmer) hatte den Kredit sowie die Zinsen laut Tilgungsplan der Kreditvereinbarung ausschließlich im Rahmen der vereinbarten Verfügbarkeitsentgelte ab dem Ende der Neubauperiode zu tilgen.

Die Verfügbarkeitsentgelte setzten sich in diesem Zeitraum somit aus dem Tilgungsbetrag, den Kreditzinsen und den laufenden Betriebs- und Erhaltungskosten (einschließlich Umsatzsteuer) zusammen.

Der vereinbarte Kreditzinssatz von sieben Prozent leitete sich aus dem gewichteten durchschnittlichen Zinssatz für das vom Auftragnehmer eingesetzte Fremdkapital ab.

Die vereinbarten Kreditzinsen betragen 33,25 Millionen Euro oder 113 Prozent des kreditierten Betrags. Nach den damaligen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ hätten die Kreditzinsen für ein solches Annuitätendarlehen bei gleicher Laufzeit und einem fixen Zinssatz von vier Prozent nur 59 Prozent betragen.

Für eine Sonderfinanzierung des kreditierten Betrags in Form eines Forderungseinlösungsmodells mit einer zehnjährigen Laufzeit und einem an den 6-Monats-Euribor gebundenen Zinssatz zuzüglich eines Bearbeitungsaufschlags wären zwölf Prozent Kreditzinsen angefallen, wiederum bezogen auf den kreditierten Betrag.

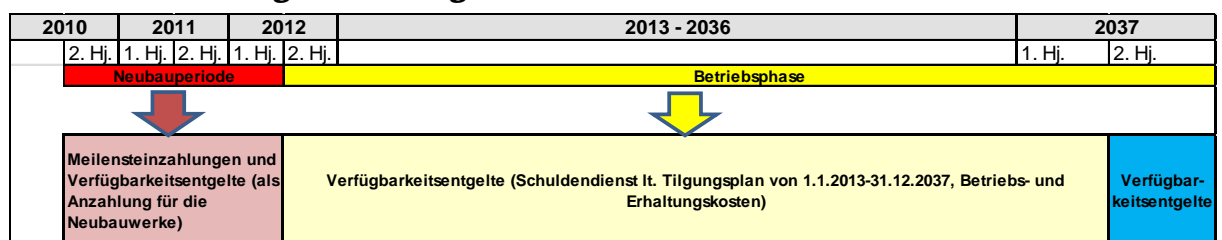
Die Vertragsänderung (Kreditvereinbarung) sollte auch der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung der Tilgungen und Zinsen gegenüber den übrigen Bestandteilen des Verfügbarkeitsentgelts (Betriebs- und Erhaltungskosten) Rechnung tragen. Ob die Finanzbehörde die vom Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen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

Solche Unklarheiten könnten vermieden werden, indem Kreditgeschäft und Liefergeschäft in Ausschreibungen oder Verträgen eindeutig getrennt werden.

Die Rückzahlung des Kredits erfolgte laut der Kreditvereinbarung ab dem tatsächlichen Ende der Neubauperiode (Juni 2012). Die erste Annuität (Tilgung und Zinsen) war laut Tilgungsplan am 30. Juni 2013 fällig und wurde im Rahmen der Abrechnung des Verfügbarkeitsentgelts für das zweite Halbjahr 2012 berücksichtigt.

Die folgende Grafik veranschaulicht die Verteilung der Zahlungen während der Laufzeit des PPP-Vertrags und der Laufzeit der Kreditvereinbarung, wobei das Verfügbarkeitsentgelt für das zweite Halbjahr 2037 nur mehr aus Betriebs- und Erhaltungskosten samt Umsatzsteuer besteht.

Grafik 3: Verteilung der Zahlungen



10.4 Ausgaben des Landes 2011 bis 2014

In den Jahren 2011 bis 2014 (bis einschließlich Mai 2014) hat das Land NÖ folgende Auszahlungen getätigt:

Tabelle 5: Zahlungen der Jahre 2011 bis Mai 2014 in Euro				
Zahlungen	2011	2012	2013	2014
Meilensteinzahlungen	1.320.000,00	2.040.000,00		
Verfügbarkeitsentgelt	948.539,49	1.470.724,41	2.506.395,81	1.299.423,60
Sonstige Ausgaben			29.942,69	27.114,04
Umsatzsteuer		5.124.215,34		
Summe	2.268.539,49	8.634.939,75	2.536.338,50	1.326.537,64

Wie im PPP-Vertrag vereinbart, wurde eine Meilensteinzahlung im Jahr 2011 und zwei Meilensteinzahlungen im Jahr 2012 in Rechnung gestellt und vom Land NÖ gezahlt.

Außerdem fielen in den Jahren 2011 und 2012 während der Neubauperiode bereits Verfügbarkeitsentgelte von 2.419.263,90 Euro für Betriebs- und Erhaltungsleistungen auf den Streckenabschnitten Amelsdorf und Ravelsbach an (2. Halbjahr 2010 476.652,59 Euro, 1. Halbjahr 2011 471.886,90 Euro, 2. Halbjahr 2011 687.821,52 Euro, 1. Halbjahr 2012 782.902,89 Euro). Ab dem 2. Halbjahr 2012 bezogen sich die Verfügbarkeitsentgelte auf die gesamte Projektstrecke.

In diesem Zeitraum waren die Bestandsstrecken auf den vertraglich festgelegten Erhaltungsstandard anzuheben. Im Übrigen fielen für diese Streckenabschnitte nur geringe Betriebs- und Erhaltungskosten an. Die in den Jahren 2011 und 2012 geleisteten Verfügbarkeitsentgelte waren daher in wirtschaftlicher Hinsicht als Anzahlungen für die Neubauwerke zu werten.

Im Jahr 2012 fiel die Umsatzsteuer für die Errichtungskosten an.

Die sonstigen Ausgaben setzten sich im Jahr 2013 aus 11.984,69 Euro für Lärmschutzfenster für Anrainer und 17.958,00 Euro für die Zwischenevaluierung des Wirtschafts- und Beratungsunternehmens zusammen. Im Jahr 2014 wurde eine Nachzahlung aufgrund der Überrechnung des Verfügbarkeitsentgelts für das zweite Halbjahr 2012 und das erste Halbjahr 2013 in Höhe von 298,96 Euro sowie Kosten für die umsatzsteuerliche Sonderberatung in der Höhe von 26.815,08 Euro fällig.

10.5 Abrechnung der Verfügbarkeitsentgelte

Die halbjährlich im Nachhinein abzurechnenden Verfügbarkeitsentgelte setzten sich während der Laufzeit der Kreditvereinbarung aus dem Tilgungsbetrag, den Kreditzinsen sowie den Betriebs- und Erhaltungskosten (einschließlich Umsatzsteuer) zusammen.

Die Abrechnung der Verfügbarkeitsentgelte für das zweite Halbjahr 2012 und das erste Halbjahr 2013 waren hinsichtlich der Tilgung und Kreditzinsen sowie der handschriftlichen Änderungen der Verrechnungszeiträume für Betrieb und Erhaltung nicht nachvollziehbar. Die mit den Verfügbarkeitsentgelten in Rechnung gestellten Tilgungen und Zinsen stimmten nicht mit dem Tilgungsplan überein. Dennoch waren die sachliche und die rechnerische Richtigkeit auf den Rechnungen vermerkt.

Für die Betriebs- und Erhaltungskosten für das zweite Halbjahr 2012 und das erste Halbjahr 2013 wurden zunächst die Beträge aus dem der Steuereingabe beiliegenden Tilgungsplan für die Abrechnung der Verfügbarkeitsentgelte herangezogen.

Nachdem der Landesrechnungshof auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit hingewiesen hatte, stellte die Gruppe Straße die Abrechnung richtig. Die Betriebs- und Erhaltungskosten wurden sodann als Differenz zwischen dem Verfügbarkeitsentgelt und den Tilgungen und Zinsen aus der Kreditvereinbarung vom 16. Februar 2011 abgerechnet.

Diese Abrechnung war zwar rechnerisch nachvollziehbar, bildete aber weder die im Letztangebot kalkulierten 9,50 Millionen Euro noch die tatsächlichen Betriebs- und Erhaltungskosten ab, obwohl davon auch die Umsatzsteuer abzuführen war.

Der Landesrechnungshof wies daher darauf hin, dass der Vermerk „sachlich und rechnerisch richtig“ nur angebracht werden darf, wenn die Rechnung richtig ist und den zugrunde liegenden Vorschriften bzw. Verträgen entspricht. Er empfahl der Gruppe Straße daher, die zur Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit erforderlichen Unterlagen von der Projektgesellschaft einzufordern oder nicht nachvollziehbare Rechnungen binnen zwei Wochen zur Verbesserung zurückzustellen, wie dies der PPP-Vertrag vorsieht.

Weiters war sicherzustellen, dass die Verrechnungszeiträume mit dem festgelegten Tilgungsplan abgestimmt und durch handschriftliche Vermerke nicht einseitig verändert werden.

Ergebnis 6

Die Gruppe Straße hat der Projektgesellschaft nicht nachvollziehbare Rechnungen zur Verbesserung bzw. zur Ergänzung von Unterlagen zurückzustellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Künftig werden nicht nachvollziehbare Rechnungen der Projektgesellschaft zur Verbesserung bzw. zur Ergänzung von Unterlagen zurückgestellt werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Die folgende Gegenüberstellung der unterschiedlichen Abrechnungen verdeutlichte die Abweichungen.

Tabelle 6: Gegenüberstellung der halbjährlichen Abrechnungen der Verfügbarkeitsentgelte			
	2. Halbjahr 2012	1. Halbjahr 2013	2. Halbjahr 2013
Kreditzinsen 1. Abrechnung	975.000,00	945.000,00	1.012.400,00
Kreditzinsen 2. Abrechnung	1.028.400,00	1.020.600,00	–
Kredittilgung 1. Abrechnung	282.292,99	262.465,33	240.300,00
Kredittilgung 2. Abrechnung	224.300,00	232.200,00	–
Betriebs- und Erhaltungskosten (mit USt) 1. Abrechnung	24.000,00	58.200,00	46.165,38
Betriebs- und Erhaltungskosten (mit USt) 2. Abrechnung	29.511,59	2.742,23	–
Ersatz entgangene Vorsteuer 1. Abrechnung	530,60	1.041,22	558,22
Ersatz entgangene Vorsteuer 2. Abrechnung	530,60	1.041,22	–
Pönalen 1. Abrechnung	-21.594,60	- 20.539,73	0,00
Pönalen 2. Abrechnung	-21.594,60	- 11.036,27	0,00
Summe 1. Abrechnung	1.260.228,99	1.246.166,82	1.299.423,60
Summe 2. Abrechnung	1.261.147,59	1.245.547,18	
Unterschied	918,60	-619,64	
Gesamt-Summe 1. Abrechnung	3.805.819,41		
Gesamt-Summe VE 2. Halbjahr 2012 – 1. Halbjahr 2013 *)	3.806.118,37		
Unterschied	-298,96		

*) nach Überrechnung

Aufgrund der Überrechnung der Verfügbarkeitsentgelte für das zweite Halbjahr 2012 und für das 1. Halbjahr 2013 ergab sich eine geringe Nachzahlung von Euro 298,96, die im März 2014 bezahlt wurde.

Außerdem bemerkte der Landesrechnungshof kritisch, dass sich die Betriebs- und Erhaltungskosten nicht aus den tatsächlichen Kosten ergeben, sondern einerseits vom Zinssatz der Kreditvereinbarung und andererseits von der Verfügbarkeit abhängen.

Im Hinblick auf das Letztangebot und die Umsatzsteuer empfahl er, eine korrekte Abrechnung der Betriebs- und Erhaltungskosten festzulegen.

Ergebnis 7

Die Gruppe Straße hat eine korrekte Abrechnung der Betriebs- und Erhaltungskosten durchzuführen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es wird eine korrekte Abrechnung der geschuldeten Leistung – das ist die Verfügbarkeit der Strecke in einer vertraglich festgelegten Qualität – durchgeführt. Anfallende Betriebs- und Erhaltungsleistungen werden nicht gesondert vergütet und können daher auch nicht konkret abgerechnet werden.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof bekräftigte, dass sich die halbjährlichen Verfügbarkeitsentgelte jeweils aus der Annuität gemäß Kreditvereinbarung und einer gesonderten Rechnung für Betriebs- und Erhaltungskosten zusammensetzen. Daher ist eine korrekte und nachvollziehbare Berechnungsgrundlage, insbesondere für die Betriebs- und Erhaltungsleistungen sowie für die Umsatzsteuerbemessung erforderlich.

11. Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung

Der NÖ Landtag genehmigte das „PPP-Projekt Umfahrung Maissau“ am 21. Jänner 2010 unter folgender Voraussetzung: „Sollte die PPP-Finanzierung ungünstiger sein als der landesinterne Vergleichswert (PSC für Public Sector Comparator), dann erfolgt die Finanzierung aus dem Budget und es wird dem Landtag darüber berichtet werden.“

Die Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung war demnach im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) nachzuweisen.

Der Landesrechnungshof hielt fest, dass die Gruppe Straße bisher keine konventionelle Beschaffung vorgenommen hatte, bei der die Detailplanung, die Errichtung, der Betrieb und die Erhaltung sowie die Finanzierung gemeinsam ausgeschrieben und vergeben wurden. **Damit fehlten konkrete Erfahrungswerte zur Ermittlung eines landesinternen Vergleichswerts.**

Eine weitere Vorgabe bildeten die vom NÖ Landtag beschlossenen Budgetprogramme, welche die für das Land NÖ verbindlichen Stabilitätsbeiträge (Maastricht-Ergebnisse) sowie die selbst gesteckten Budgetziele auswiesen.

Daher kam als landesinterner Vergleichswert nur eine maastricht-konforme konventionelle Beschaffung in Betracht, und zwar entweder

- in anderer Form einer Sonderfinanzierung oder
- mit einer Finanzierung direkt aus dem Landeshaushalt, zumal bei der Gruppe Straße folgende Rückstände vorhanden waren:

Tabelle 7: Rückstände und Rücklagen der Gruppe Straße in Euro von 2002 bis 2013 laut Rechnungsabschlüssen

Jahr	Rückstände	Rücklagen	Jahr	Rückstände	Rücklagen
2002	47.497.829,98	4.688.961,97	2008	109.712.425,50	97.513.030,06
2003	93.237.848,63	4.688.961,97	2009	109.712.425,50	99.490.148,79
2004	89.371.050,67	38.483.657,66	2010	94.590.829,57	115.874.614,08
2005	116.270.119,50	38.483.657,66	2011	94.590.829,57	69.424.130,03
2006	158.712.425,50	17.220.542,17	2012	94.304.197,21	44.383.547,95
2007	158.712.425,50	40.096.072,04	2013	94.304.197,21	16.393.710,49

Diese Rückstände und Rücklagen entstanden, nachdem der Zweckzuschuss des Bundes für den Straßenbau in Ertragsanteile umgewandelt und für Vorhaben der Gruppe Straße längerfristige Sonderfinanzierungen (Forderungseinzahlung) vorgenommen wurden. Für den Straßenbau bereits vorgesehene Mittel wurden dabei als Rücklagen oder als Zahlungsrückstände verbucht, wobei Rückstände teilweise wieder in Rücklagen umgewandelt wurden, was in den Verrechnungsvorschriften nicht vorgesehen war.

Die Vorläufige Verrechnungs- und Zahlungsordnung (VVZO) sah Rückstände nur für solche Ausgaben vor, die durch die begonnene Erfüllung eines Rechtsgeschäfts eine konkrete Zahlungspflicht des Landes NÖ begründen.

Vergleichsmethode

Für den Vergleich wurde die Barwertmethode angewandt, um die zeitlich unterschiedlich anfallenden Zahlungen vergleichen und die Finanzierungskosten abbilden zu können. Die über die Laufzeit verteilten Zahlungen werden auf einen gewählten Zeitpunkt bezogen und abgezinst bzw. diskontiert. Der Zinssatz für die Diskontierung (Diskontierungsrate) sollte dabei die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Zeitpunkt der Entscheidung abbilden.

Die Diskontierung zeigt den Wert einer künftigen Zahlung zum gewählten Diskontierungszeitpunkt. Dabei gilt allgemein: Je höher der Zinssatz für die Diskontierung und je später der Zahlungszeitpunkt, desto niedriger wird der Barwert.

Als Diskontierungszeitpunkt wurde der 1. Jänner 2010 gewählt und nicht auf die Vorlage der Letztangebote am 18. März 2010 angepasst.

11.1 Vergleichswert; konventionelle Beschaffung

Der landesinterne Vergleichswert (PSC) wurde vom Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen berechnet und sollte den Barwert einer konventionellen Beschaffung abbilden.

Die Gruppe Straße steuerte für diese Berechnung eine Kostenaufstellung für die Planungs- und Baukosten sowie für die Betriebs- und Erhaltungskosten für 27,5 Jahre bei. Ausgehend von einer Preisbasis 2008 wurden die Planungs- und Bauleistungen mit 3,5 Prozent pro Jahr und die Betriebs- und Erhaltungsleistungen mit 2,0 Prozent pro Jahr valorisiert.

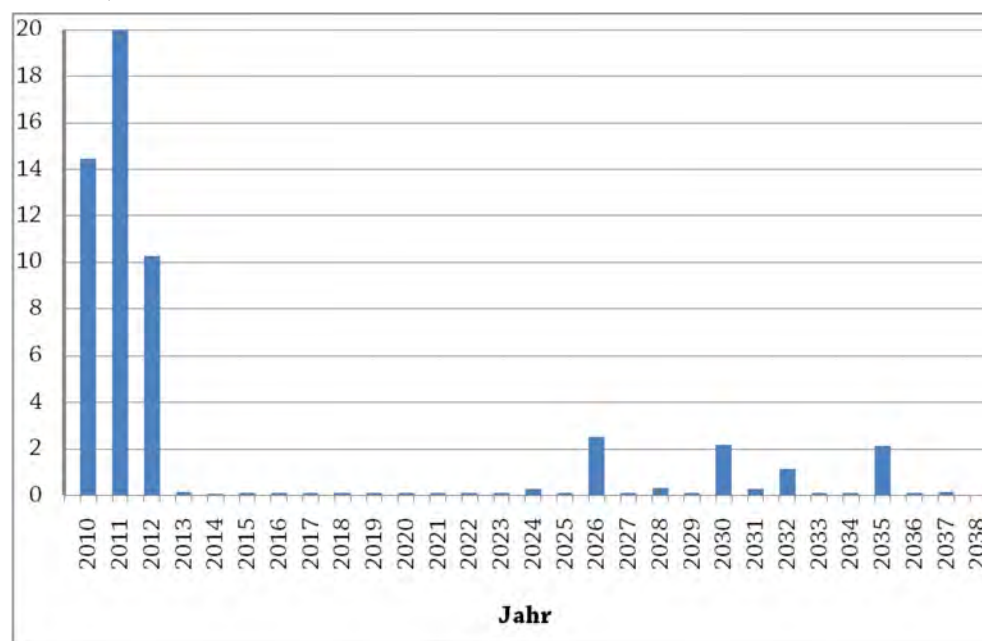
Der Landesrechnungshof hielt fest, dass die nominellen Schätzkosten für die konventionelle Beschaffung ohne Risikokosten 55,50 Millionen Euro betragen und insgesamt um 13,10 Millionen Euro bzw. 31 Prozent höher waren als die entsprechenden Kosten des Letztangebots des Bestbieters.

Für eine maastricht-konforme Finanzierung mussten der Projektgesellschaft das Bau- und das Verfügbarkeitsrisiko übertragen und abgegolten werden, obwohl das Land NÖ seine Projektrisiken breiter streuen konnte als die Gesellschaft, die nur auf ein Projekt beschränkt wurde. Da die Gesellschaft für den Fall schlagend werdender Risiken vorzusorgen hatte, wurden diese Risi-

ken monetär bewertet und der Kostenschätzung 4,80 Millionen Euro hinzugezählt.

Die Kostenschätzung für die konventionelle Beschaffung samt Risikokosten ergab einen Betrag von 60,30 Millionen Euro, den das Land NÖ in den Jahren 2010 bis 2038 über die Vertragslaufzeit von 27,5 Jahren verteilt, wie folgt zu bezahlen gehabt hätte. Für die Verteilung wurde angenommen, dass die Zahlungen mit Budgetmitteln aus dem Landeshaushalt finanziert und damit unmittelbar maastricht-wirksam werden.

Grafik 4: Unterstellte Verteilung der nominellen Zahlungen für die konventionelle Beschaffung (PSC) in Millionen Euro (ohne Risikokosten)

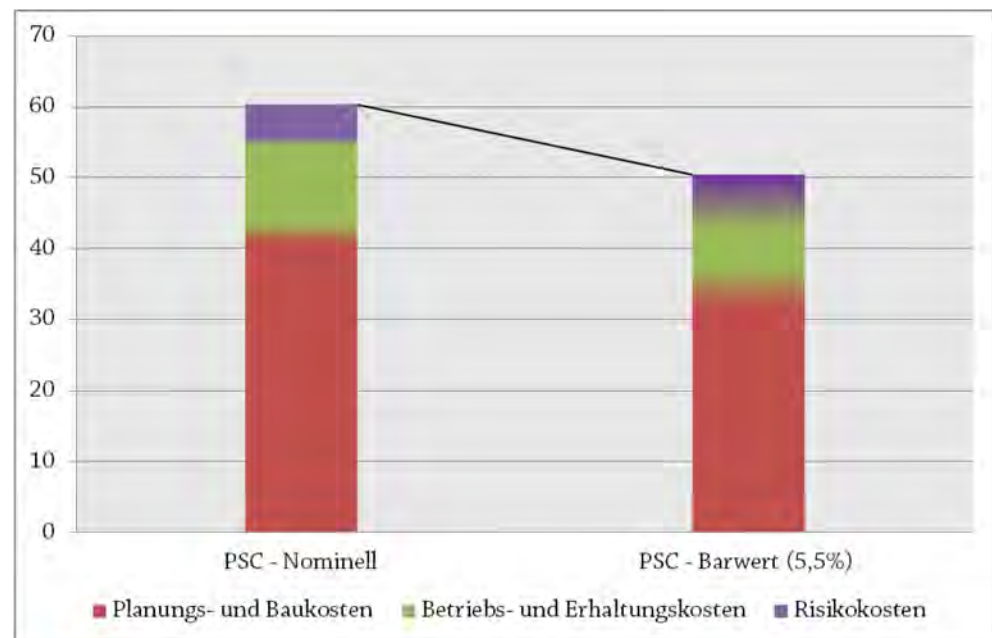


Die angenommene Verteilung der Zahlungen beruhte auf Erfahrungen der Gruppe Straße und unterstellte, dass ein Drittel der geschätzten Kosten für Planung und Errichtung der Neubauwerke bereits im ersten Jahr anfallen. Die in der Ausschreibung vorgesehenen Bauzeitpläne und Zahlungszeitpunkte wurden dabei nicht berücksichtigt.

Für die Ermittlung des Barwerts der konventionellen Beschaffung auf Basis der Kostenschätzung mussten die Zahlungen auf einen Zeitpunkt abgezinst (diskontiert) und zusammengerechnet werden. Dafür wurde ein gleichbleibender jährlicher Zinssatz (Diskontierungsrate) von 5,5 Prozent und der

1. Jänner 2010 als Diskontierungszeitpunkt gewählt. Die Summe aller diskontierten Zahlungen mit Risikokosten ergab einen Barwert von 50,40 Millionen Euro für die konventionelle Beschaffung, der als landesinterner Vergleichswert (PSC) herangezogen wurde.

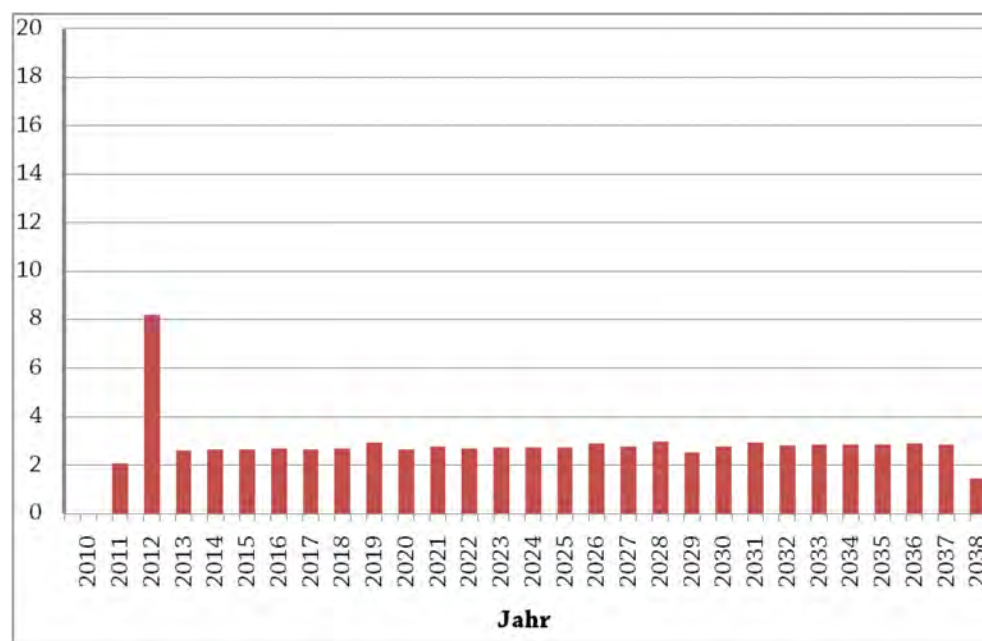
Grafik 5: Auswirkung der Diskontierung für die konventionelle Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) in Millionen Euro



Der Landesrechnungshof stellte dazu fest, dass die – in Höhe von Schätzkosten – ausgewiesenen Zahlungen der Jahre 2010, 2011 und 2012 beinahe in vollem Umfang in den Barwert der konventionellen Beschaffung eingingen, weil diese Zahlungen nur für einen kurzen Zeitraum abgezinst wurden. Dabei wurde angenommen, dass ein Drittel der Baukosten im ersten Jahr zu zahlen sind und daher keiner Diskontierung unterliegen.

11.2 PPP-Finanzierung

Für die Ermittlung des Barwerts der PPP-Finanzierung wurde das bestgereichte Letztangebot herangezogen, wonach das Land NÖ in den Jahren 2011 bis 2038 nominelle Zahlungen von insgesamt rund **81,00 Millionen Euro** zu leisten hatte.

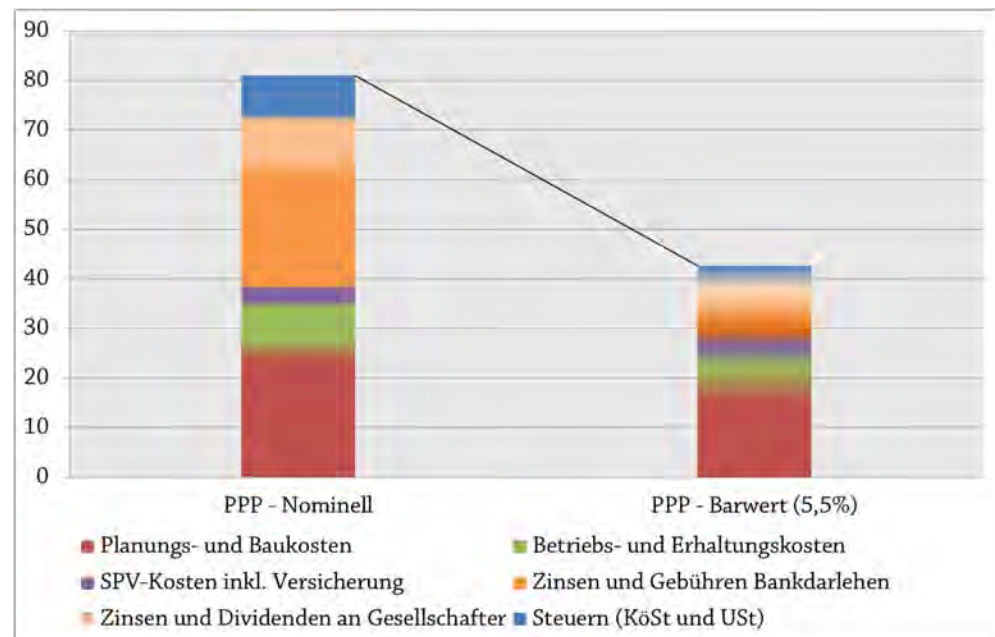
Grafik 6: Verteilung der nominellen Zahlungen für die PPP-Finanzierung in Millionen Euro

Wie die Grafik veranschaulicht, verteilten sich die Zahlungen der PPP-Finanzierung mit Ausnahme des Jahres 2012 gleichmäßig über die Vertragslaufzeit, wobei – anders als bei der konventionellen Beschaffung – im Jahr 2010 keine und 2011 nur Zahlungen von 2,06 Millionen Euro angenommen wurden.

Die Zahlung von 8,20 Millionen Euro im Jahr 2012 war darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2012 Umsatzsteuer für die bis dahin erbrachten umsatzsteuerpflichtigen Leistungen anfiel. Ab 2012 enthielten die Zahlungen der PPP-Finanzierung auch die Umsatzsteuer für die Betriebs- und Erhaltungsleistungen.

Die Zahlungen waren im Finanzmodell wertgesichert, wofür während der Vertragslaufzeit eine jährliche Inflationsrate von zwei Prozent, abgemindert um den angebotenen Indexfaktor, zugrunde gelegt wurde. Für die Ermittlung des Barwerts wurden die Zahlungen auf den gewählten Diskontierungszeitpunkt 1. Jänner 2010 abgezinst (diskontiert) und zusammengerechnet. Dafür wurde eine Diskontierungsrate von jährlich 5,5 Prozent angewendet, analog der Barwertberechnung für die konventionelle Beschaffung. Der so ermittelte Barwert für die PPP-Finanzierung zum 1. Jänner 2010 betrug 42,70 Millionen Euro.

Grafik 7: Auswirkung der Diskontierung für die PPP-Finanzierung in Millionen Euro

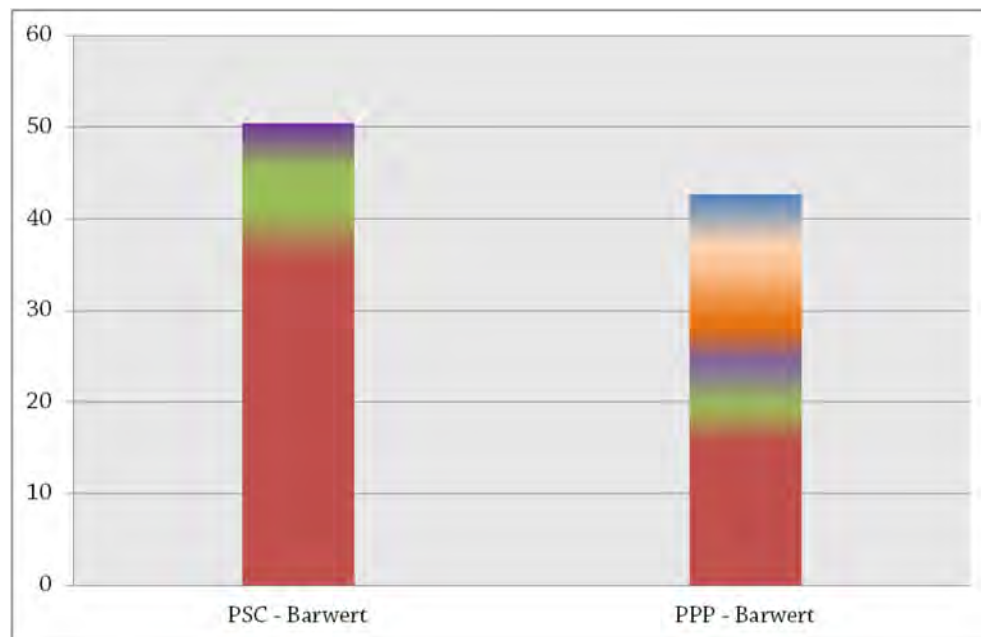


Der Landesrechnungshof stellte fest, dass bei der Ermittlung des Barwerts der PPP-Finanzierung ein Betrag von 0,75 Millionen Euro (0,56 Millionen Euro für Bauleistungen und 0,19 Millionen Euro für Betriebsleistungen) für die Umsatzsteuer nicht enthalten war.

11.3 Vergleich der Barwerte

Der für die konventionelle Beschaffung ermittelte Barwert von 50,40 Millionen Euro (landesinterner Vergleichswert, PSC) wurde dem Barwert der PPP-Finanzierung (42,70 Millionen Euro) gegenüber gestellt.

Obwohl die nominellen Zahlungen der PPP-Finanzierung um 20,70 Millionen Euro höher waren als die nominellen Zahlungen der konventionellen Beschaffung, ergab der Vergleich der beiden Barwerte einen Betrag von 7,70 Millionen Euro zugunsten der PPP-Finanzierung.

Grafik 8: Barwertvergleich (Diskontierungsrate 5,5 Prozent) in Millionen Euro

Der Landesrechnungshof betonte, dass bei der PPP-Finanzierung annähernd gleich hohe Zahlungen über einen langen Zeitraum mit einer gleichbleibenden Diskontierungsrate abgezinst wurden. Wegen des Zinseszins effekts verringerte sich dabei der Barwert einer nominellen Zahlung mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Diskontierungszeitpunkt.

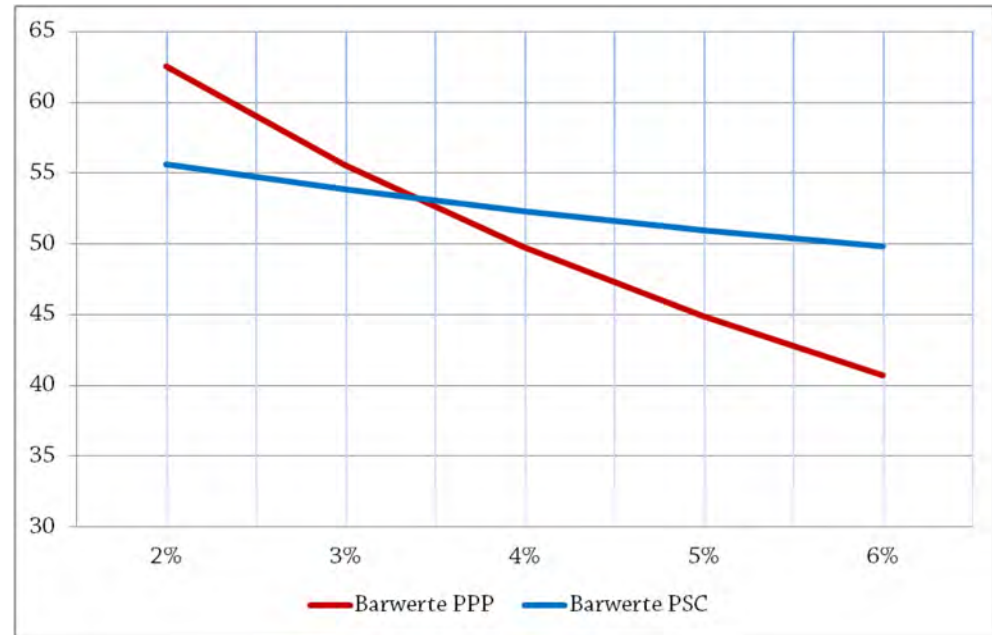
Der Barwert der PPP-Finanzierung verminderte sich dadurch um 47 Prozent und der Barwert der konventionellen Beschaffung um 16 Prozent, jeweils im Vergleich zu den nominellen Werten.

Sensitivitätsanalyse

Die Höhe des Barwerts hing somit von der Höhe der nominellen Zahlungen, von der Höhe des Diskontierungszinssatzes und von der Verteilung der Zahlungen über die Laufzeit ab. Da das Ergebnis der Barwertberechnung nicht belastbar war, nahm der Landesrechnungshof eine vertiefte Sensitivitätsanalyse vor.

Allein die Höhe des Diskontierungszinssatzes veränderte das Ergebnis der Barwertberechnung, wie die folgende Grafik zu einer Sensitivitätsanalyse veranschaulicht:

Grafik 9: Veränderung der Barwerte bei Diskontierungszinssätzen zwischen zwei und sechs Prozent in Millionen Euro



Der unterschiedliche Verlauf der Linien drückt aus, dass sich die Höhe der Diskontierungsrate auf die PPP-Finanzierung mit ihren späteren Zahlungen stärker auswirkt als auf die konventionelle Beschaffung (PSC) mit hohen Zahlungen in den ersten drei Jahren.

Wie die Sensitivitätsanalyse zeigte, verändern sich die Barwerte der konventionellen Beschaffung und der PPP-Finanzierung mit der Höhe der Diskontierungsrate und sind bereits bei einer Diskontierungsrate von 3,40 Prozent gleich hoch.

Kostenschätzung

Die Höhe der voraussichtlichen Kosten für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung beeinflussten das Ergebnis des Barwertvergleichs wesentlich.

Für die konventionelle Beschaffung wurden deutlich höhere Kosten im Vergleich zum Letztangebot des Bestbieters zugrunde gelegt, was in der folgenden Tabelle dargestellt wurde:

Tabelle 8: Planungs-, Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten in Millionen Euro			
Kosten	Kostenschätzung Gruppe Straße (PSC)	Letztangebot Bestbieter	Differenz in Euro (in Prozent)
Planung und Bau (Neubauperiode)	43,50	32,90	+10,60 (+32 %)
Betrieb und Erhaltung (Betriebsphase)	12,00	9,50	+2,50 (+26 %)
Summe	55,50	42,40	+13,10 (+31 %)

Die von der Gruppe Straße vorgelegte Kostenschätzung enthielt keine Angaben zu den Massen und den Einheitspreisen und war daher nicht nachvollziehbar, weil lediglich pauschale Kosten zu den einzelnen Abschnitten angegeben wurden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass diese Schätzkosten für die konventionelle Beschaffung insgesamt um 13,10 Millionen Euro bzw. 31 Prozent höher waren als die entsprechenden Kosten gemäß dem Letztangebot des Bestbieters.

Die Schätzkosten nur für die Umfahrung Maissau waren im Jahr 2010 um über 50 Prozent höher als im Arbeitsprogramm 2008, was ebenfalls nicht nachvollziehbar war.

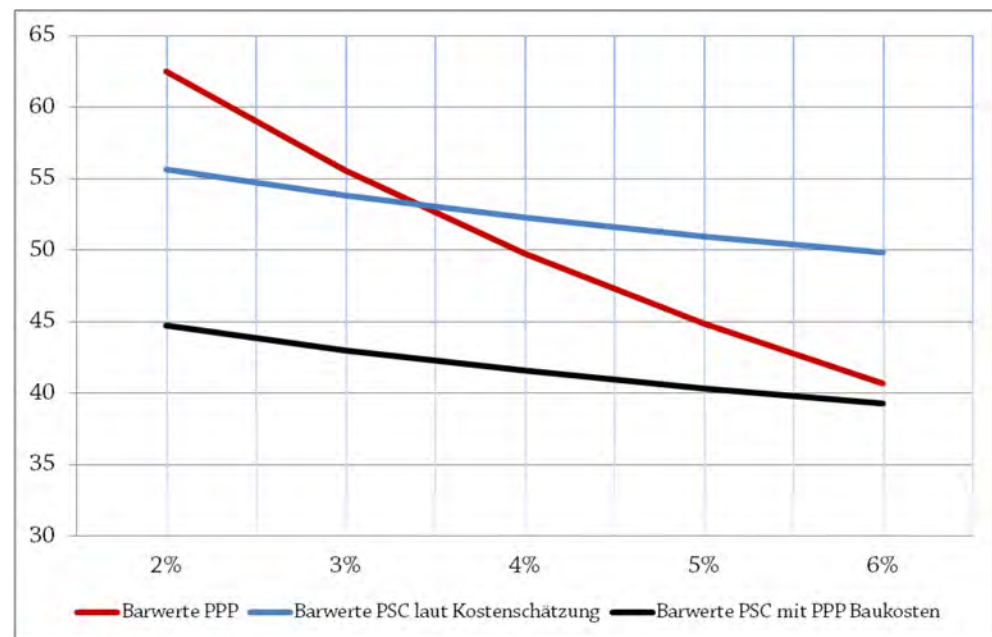
Die Schätzkosten wurden nach dem Vorliegen des Letztangebots nicht überrechnet, obwohl die Gruppe Straße die Angemessenheit der Preise des Letztangebots samt Gewinnaufschlag im Vergabeverfahren bestätigt hatte. Diese Schätzkosten waren zum Entscheidungszeitpunkt nicht mehr geeignet, die voraussichtlichen Kosten für eine konventionelle Beschaffung realistisch darzustellen.

Der landesinterne Vergleichswert (PSC) führte daher zu einem überhöhten Barwert für die konventionelle Beschaffung und vermittelte den Eindruck, dass die angebotene PPP-Finanzierung günstiger sei.

Mit Schätzkosten für die konventionelle Beschaffung (PSC) auf Basis des Letztangebots und einem Diskontierungszinssatz von 5,5 Prozent hätte sich kein Vorteil mehr für die PPP-Finanzierung ergeben. Dies galt für Diskontie-

rungszinssätze zwischen zwei und sechs Prozent, wie die folgende Grafik veranschaulicht.

Grafik 10: Abhängigkeit des Barwerts von der Höhe der Schätzkosten und den Diskontierungszinssätzen in Millionen Euro



Der Landesrechnungshof empfahl daher, für den landesinternen Vergleichswert (PSC) die zum Entscheidungszeitpunkt verfügbaren, angemessenen Baukosten heranzuziehen.

Effizienzvorteile einer PPP-Finanzierung, die mit der konventionellen Beschaffung nicht realisierbar sind, dürfen dabei nicht berücksichtigt werden, sollten jedoch im Rahmen der Prüfung der Preisangemessenheit gesondert bewertet werden. Der PPP-Finanzierung wurden Effizienzvorteile durch die gemeinsame Vergabe von Detailplanung, Bau und Erhaltung (Lebenszyklusansatz), insbesondere für die Neubaustrecken, zugestanden. Das Letztangebot des Bestbieters wies jedoch keine derartigen Effizienzvorteile aus.

Ergebnis 8

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

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Berechnung des landesinternen Vergleichswertes (PSC) muss auf Basis von angemessenen Preisen für das Modell einer konventionellen Beschaffung durchgeführt werden, da nur dieses Beschaffungsmodell die Vergleichsbasis darstellt. Es wäre methodisch nicht korrekt, für den landesinternen Vergleichswert (PSC) Preise auf Basis der Letztangebote und somit aus dem zu vergleichenden PPP-Modell selbst, welches gänzlich anderen Rahmenbedingungen unterliegt, abzuleiten.

Die angemessenen Preise für den landesinternen Vergleichswert (PSC) wurden daher von vergleichbaren Projekten, die mit einem vergleichbaren Beschaffungsmodell umgesetzt wurden, unter Berücksichtigung einer entsprechenden Indexentwicklung abgeleitet.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte klar, dass der landesinterne Vergleichswert zunächst auf Basis von Schätzkosten und zum Entscheidungszeitpunkt auf Basis der Letztangebote zu ermitteln war, weil die PPP-Finanzierung günstiger sein musste als der landesinterne Vergleichswert und damit die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nachzuweisen war. Zur Ableitung der Preise für den landesinternen Vergleichswert hielt der Landesrechnungshof fest, dass Planungs-, Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten sowie Finanzierungskosten im Wettbewerb in den Angeboten gesondert auszuweisen waren. Da der Auftraggeber die Angemessenheit dieser Kosten bestätigte, waren diese für den Vergleich zum Entscheidungszeitpunkt geeignet.

Im Übrigen wendete der Landesrechnungshof international anerkannte Prüfungsverfahren an.

Diskontierungsrate

Die gleichbleibende Diskontierungsrate von jährlich 5,5 Prozent sollte die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ für einen vergleichbaren Zeitraum in der Vergangenheit näherungsweise abbilden. Der vergangenheitsbezogene Durchschnittszinssatz vernachlässigte jedoch die tatsächlichen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt. Das Land NÖ hätte sich zu so schlechten Konditionen nicht finanziert.

Der Landesrechnungshof empfahl daher, für die Ermittlung des landesinternen Vergleichswerts (PSC) die Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt, allenfalls mit nachvollziehbaren Risikoaufschlägen, heranzuziehen. Die aktuellen Finanzierungsbedingungen kommen durch die

Verwendung von Zinsstrukturkurven, basierend auf den Sekundärmarktrenditen österreichischer Bundesanleihen, zum Ausdruck¹.

Ergebnis 9

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

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Diskontierungsrate (5,5%) wurde als volkswirtschaftlicher Diskontierungszinssatz (soziale Präferenzrate) abgeleitet, der zur Bewertung von Beschaffungsvarianten im Infrastrukturbereich herangezogen werden kann. Bei Bestimmung dieses Zinssatzes soll die gesellschaftliche Bewertung öffentlicher Investitionen aus Sicht der Bürger, die auch über eine längere Periode hinweg konstant bleibt, in den Mittelpunkt gestellt werden.

Zusätzlich wurde auch eine kapitalkostenorientierte Berechnung des Diskontierungszinssatzes auf Basis der abgeleiteten Finanzierungskosten des Landes für eine maastricht-konforme Beschaffung (4,9%) durchgeführt. Für beide Berechnungen ergab sich ein Wirtschaftlichkeitsvorteil für die Beschaffung mittels PPP-Projekt.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwiderte, dass sich der Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante einerseits aufgrund der hohen Schätzkosten, andererseits wegen der angewandten Diskontierungssätze ergab. Die beiden angeführten Diskontierungssätze bildeten die erwarteten Finanzierungskosten des Landes NÖ für eine konventionelle Beschaffung zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht richtig ab.

Wie in den Grafiken 9 und 10 dargestellt, beeinflusste die Wahl eines hohen Diskontierungszinssatzes den Wirtschaftlichkeitsvergleich auf Barwertebene zugunsten der PPP-Finanzierung maßgeblich. Da der volkswirtschaftliche Nutzen unabhängig von der Finanzierungs- bzw. Beschaffungsform eintritt, war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem landesinternen Vergleichswert (PSC) nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen durchzuführen.

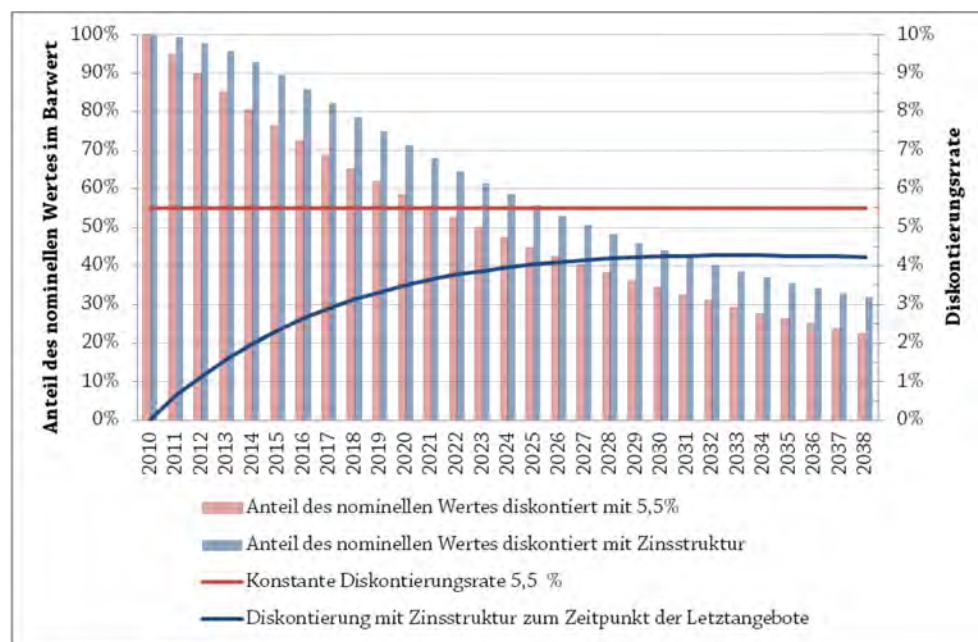
¹ <http://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen.html>
<https://www.profitweb.at/public/main/start.jsp>

Zinsstrukturkurve

Zinsstrukturkurven verbinden unterschiedlich hohe Zinssätze und beschreiben so die Änderung des Zinssatzes im Zeitverlauf.

Die nachstehende Grafik stellt den gewählten laufzeitunabhängigen Diskontierungszinssatz von 5,5 Prozent (rote Linie) sowie die Zinsstruktur¹ zum Zeitpunkt der Letztangebote (blaue Linie) gegenüber. Weiters zeigt die Grafik den Anteil der nominellen Werte am Barwert, diskontiert mit 5,5 Prozent (rote Säulen) und den Anteil der nominellen Werte, diskontiert mit Zinsstruktur (blaue Säulen), nebeneinander dargestellt:

Grafik 11: Gegenüberstellung der Diskontierung mit festem Zinssatz und Zinsstrukturkurve



Der Anteil der nominellen Zahlungen am Barwert war bei einer gleichbleibenden Diskontierung mit 5,5 Prozent (rote Säulen) bis zu 14 Prozent niedriger als bei einer Zinsstrukturkurve (blaue Säulen). Die vergangenheitsbezogene höhere Diskontierungsrate vermittelte durch den Zinseszinsseffekt somit einen niedrigeren Barwert als die zum Zeitpunkt der Letztangebote am 18. März 2010 bestehenden Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ.

¹ <http://www.basiszinskurve.de/basiszinssatz-gemaess-idw.html>

Auf Basis der Zinsstruktur der Sekundärmarktrenditen österreichischer Bundesanleihen ohne Risikoaufschlag zum Zeitpunkt der Letztangebote betrug der Barwert für die konventionelle Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) 53,60 Millionen Euro und für die PPP-Finanzierung rund 51,30 Millionen Euro, womit der vom Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen errechnete Vorteil der PPP-Finanzierung von 7,70 Millionen Euro auf 2,30 Millionen Euro schmolz.

Ob die PPP-Finanzierung günstiger kam als eine konventionelle Beschaffung (PSC), wie der NÖ Landtag am 21. Jänner 2010 verlangte, war aufgrund der Letztangebote und der Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ zum Entscheidungszeitpunkt zu beurteilen, weil sich daraus die tatsächlichen finanziellen Verpflichtungen des Landes NÖ ergeben.

Der ermittelte Barwert für die konventionelle Beschaffung berücksichtigte weder die aktuellen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ noch das Letztangebot des Bestbieters. Der landesinterne Vergleichswert (PSC) bildete die voraussichtlichen finanziellen Verpflichtungen des Landes NÖ daher nicht richtig ab.

Der Landesrechnungshof empfahl daher, den landesinternen Vergleichswert (PSC) aufgrund der zum Entscheidungszeitpunkt herrschenden Gegebenheiten zu ermitteln bzw. zu überrechnen. Die gewählte Diskontierungsrate hat die aktuellen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ allenfalls mit einem nachvollziehbaren Risikoaufschlag nach dem Vorbild einer Zinsstrukturkurve abzubilden.

Ergebnis 10

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

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Neben der volkswirtschaftlichen Ableitung des Diskontierungszinssatzes wurde auch eine kapitalkostenorientierte Berechnung des Diskontierungszinssatzes auf Basis der abgeleiteten Finanzierungskosten des Landes durchgeführt. Für beide Berechnungen ergab sich ein Wirtschaftlichkeitsvorteil für die Beschaffung mittels PPP-Projekt.

Bei künftigen PPP Projekten wird verstärkt die Möglichkeit bzw. die Zweckmäßigkeit einer kapitalkostenorientierten Berechnung geprüft werden und in diesem Fall

die Finanzierungskonditionen des Landes zum Entscheidungszeitpunkt berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, dass im Zuge der Projektentwicklung die Finanzierungskonditionen des Landes für eine maastricht-konforme Beschaffung, insbesondere die Risikoaufschläge, lediglich in einem sehr geringen Umfang variieren.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof stellte klar, dass die Höhe des Barwerts durch den Diskontierungszeitpunkt verändert werden konnte und zwar unabhängig vom Diskontierungszinssatz. Ein früherer Diskontierungszeitpunkt begünstigte dabei die PPP-Finanzierung. Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich war daher der Entscheidungszeitpunkt als Diskontierungszeitpunkt festzulegen.

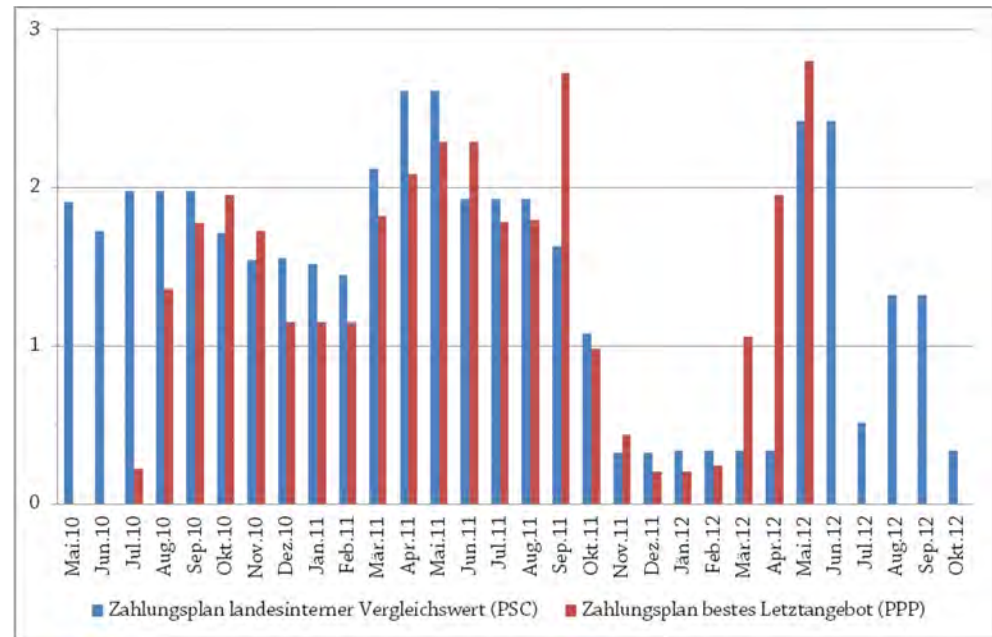
Zeitliche Verteilung der Zahlungen

Auch die zeitliche Verteilung der für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung anfallenden Zahlungen über die vorgesehene Vertragslaufzeit von 27,5 Jahren beeinflusst den Barwert einer Beschaffung.

Die Ausschreibung enthielt Zeiträume für Bau-, Betriebs- und Erhaltungsleistungen und bot im Rahmen der Vergütung finanzielle Anreize, die vorgesehene Zeitplanung einzuhalten bzw. zu unterschreiten. Auch das Letztangebot des Bestbieters orientierte sich an diesen Zeitplänen.

Der Landesrechnungshof merkte kritisch an, dass die in der Ausschreibung vorgesehenen Zahlungszeiträume für die Bau-, Betriebs- und Erhaltungsleistungen bei der konventionellen Beschaffung nicht mehr berücksichtigt wurden.

Die nachfolgende Grafik stellt die Zahlungsverteilung der konventionellen Beschaffung und des besten Letztangebots in der Neubauperiode gegenüber und verdeutlicht die Unterschiede.

Grafik 12: Zahlungsverteilungen Neubauperiode in Millionen Euro

Für die konventionelle Beschaffung wurden die Zahlungen auf eine geschätzte Bauzeit von 30 Monaten so verteilt, dass ein Drittel der geschätzten Kosten für Planungs- und Bauleistungen im ersten Jahr zwischen Mai und Oktober 2010 anfielen.

Die PPP-Finanzierung teilte hingegen nur ein Viertel dieser Kosten dem ersten Jahr zu, wobei – dem Bauzeitplan entsprechend – die letzte Zahlung im Mai 2012 vorgesehen war.

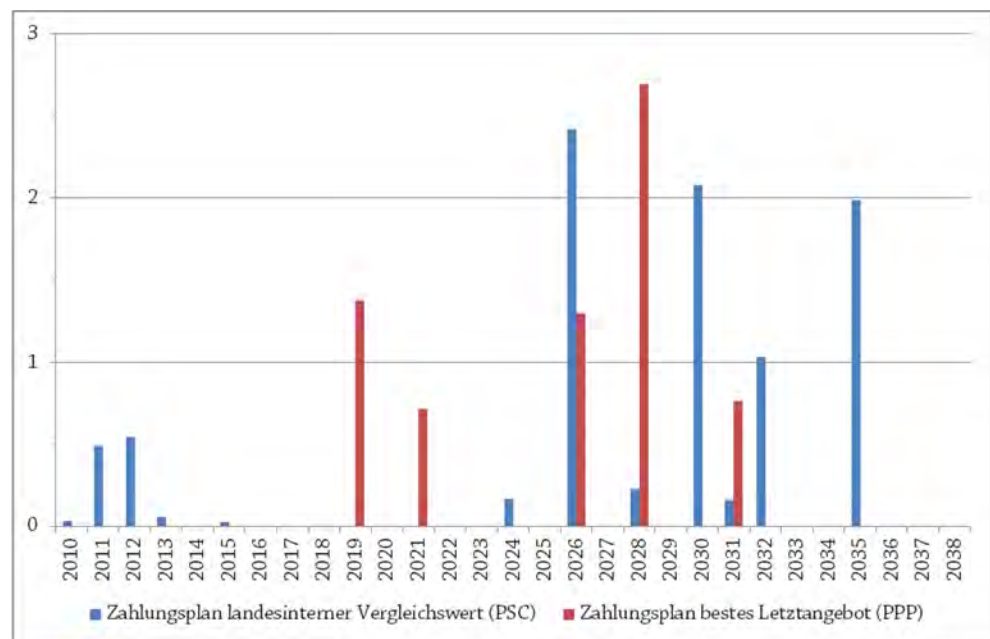
Die kürzere Bauzeit wurde mit den milden Wintermonaten und den finanziellen Anreizen für eine frühere Fertigstellung erklärt, die auch mit einer konventionellen Beschaffung erreichbar gewesen wären.

Die Verteilung der geschätzten Kosten für Erhaltungsmaßnahmen für die konventionelle Beschaffung beruhte – wie jene der Baukosten – auf Erfahrungswerten der Gruppe Straße und nicht auf der Ausschreibung oder auf Angeboten.

Die Ausschreibung legte Qualitätsstandards für die Erhaltungsmaßnahmen fest, die von den Bietern umzusetzen und im Finanzmodell auszuweisen waren. Dabei konnte für die Erhaltungsmaßnahmen der neu errichteten Streckenabschnitte ein höherer Qualitätsstandard vorgesehen werden.

Die nachfolgende Grafik stellt die angenommenen Zahlungen der konventionellen Beschaffung und den Zahlungsplan des (besten) Letztangebots gegenüber:

Grafik 13: Zahlungsverteilungen Betriebs- und Erhaltungsphase in Millionen Euro



Die Gegenüberstellung zeigte eine unterschiedliche Verteilung der Zahlungen.

Für die konventionelle Beschaffung wurde angenommen, dass während der Neubauperiode Zahlungen für die Instandsetzung der Bestandsstrecken um 1,10 Millionen Euro erfolgen. Diese Schätzkosten gingen gering abgezinst in die Berechnung des Barwerts ein (landesinterner Vergleichswert). Weitere Zahlungen betrafen bauliche Maßnahmen bei den Brücken und beim Talübergang Ravelbach in den Jahren 2032 und 2035.

Die PPP-Finanzierung sah aufgrund der Ergebnisse der Zustandserfassung die Instandsetzung der Bestandsstrecken erst in den Jahren 2019 und 2021 vor, was sich durch die Diskontierung günstig auf den Barwert auswirkte.

Der PPP-Finanzierung wurden die Zahlungen für die Erhaltung in anderen Jahren zugrunde gelegt, wobei bauliche Maßnahmen für Brücken pauschal in den Jahren 2026, 2028 und 2031 vorgesehen waren.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass auch die Verteilung der Zahlungen den Barwert beeinflusste und die Annahmen für die Verteilung der Zahlungen für die konventionelle Beschaffung nicht dem Letztangebot entsprachen.

Die Verwendung von Schätzkosten und überholten Zeitplänen für die Berechnung des landesinternen Vergleichswerts begünstigte die PPP-Finanzierung, deren Barwert aufgrund der tatsächlichen Planungen berechnet wurde.

Risikoverteilung

Für die Maastricht-Konformität nach ESVG 95 mussten das Baurisiko sowie das Verfügbarkeitsrisiko an die Projektgesellschaft übertragen und dieser abgegolten werden. Dafür wurden die erwarteten Zusatzkosten bei Eintritt des Risikos geschätzt (Risiko-Erwartungswert). Die übertragenen Risiken wurden nominell mit 4,80 Millionen Euro bzw. diskontiert mit 3,70 Millionen Euro bewertet und für die Ermittlung des landesinternen Vergleichswerts (PSC) den Schätzkosten für Planung, Bau, Betrieb- und Erhaltung der konventionellen Beschaffung hinzugerechnet.

Dabei wurde vernachlässigt, dass die Schätzkosten einen Teil der Risikokosten abdecken und beim Land NÖ der Grundsatz der Nichtversicherung galt, weil es seine Projektrisiken breiter streuen konnte als eine Gesellschaft, die nur auf ein Projekt beschränkt ist.

Die Höhe des Risikoaufschlags für die konventionelle Beschaffung war teilweise nicht nachvollziehbar. So wurde beispielsweise das Risiko für „Nicht diskriminierende Änderungen gesetzlicher Rahmenbedingungen – Bau“, mit 0,22 Millionen Euro bewertet, obwohl bereits ein genehmigtes Projekt vorlag und dieses Risiko nur in der Planungsphase relevant war. Außerdem wurden im Zuge der Risikobewertung nur 0,49 Millionen Euro bei den erwarteten Risikokosten abgezogen, obwohl der Bestbieter dazu sein Erstangebot um 1,49 Millionen Euro bzw. 74 Prozent reduziert hatte. Im Übrigen mussten die Bieter allfällige Wagnis- und Gewinnzuschläge nicht auspreisen, obwohl dies bei konventionellen Ausschreibungen gefordert wurde.

Der Vorteil der PPP-Finanzierung auf Basis der Diskontierung mit Zinsstrukturkurve bei sonst gleichen Annahmen betrug rund 2,30 Millionen Euro. Ohne den Risikoaufschlag von 3,70 Millionen Euro erwies sich die PPP-Finanzierung als ungünstiger als die konventionelle Beschaffung. Hinzu kam, dass wegen der offenen umsatzsteuerlichen Behandlung der Verfügbarkeitsentgelte durch die Finanzbehörde auch der PPP-Finanzierung ein Risikoaufschlag zuzurechnen war.

Laut der Zwischenevaluierung des Wirtschafts- und Beratungsunternehmens entstanden dem Auftragnehmer insgesamt Mehrkosten von 2,16 Millionen Euro vor allem aus der Übernahme des geologischen Baugrundrisikos, Mengenüberschreitungs- und Fertigstellungsrisikos.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Übertragung des Bau- und Verfügbarkeitsrisikos an die Projektgesellschaft jedenfalls Mehrkosten verursachte.

Er empfahl, die vom Bieter zu übernehmenden Risiken in der Ausschreibung darzustellen und dem Wettbewerb zu unterwerfen, auch um realistische Werte für die Ermittlung des landesinternen Vergleichswerts (PSC) zu erhalten.

Ergebnis 11

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

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der PPP-Vertrag enthält die Risikoverteilung im Zusammenhang mit dem gegenständlichen Projekt im Detail. Darin werden sowohl die vom Bieter als auch die vom Land zu tragenden Risiken beschrieben. Der PPP-Vertrag war Gegenstand der Verhandlungen und somit des Wettbewerbs.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

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

Transaktionskosten

Alle direkt mit der Durchführung des PPP-Vertrags verbundenen Kosten, stellen Transaktionskosten dar. Die PPP-Finanzierung verursachte insbesondere Transaktionskosten für rechtliche und wirtschaftliche Beratung sowie zur Überwachung und Durchsetzung des PPP-Vertrags, die bei einer konventionellen Beschaffung nicht in dem Umfang anfallen.

Bei der Berechnung des Barwerts der PPP-Finanzierung wurden nur die 2,52 Millionen Euro an Transaktionskosten der Projektgesellschaft berücksichtigt, nicht aber die des Landes NÖ.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass bis Ende 2012 rund 1,20 Millionen Euro angefallen waren und mit weiteren Transaktionskosten bis zum Ende der Vertragslaufzeit zu rechnen sein wird. Daher waren der PPP-Finanzierung auch die Transaktionskosten des Landes NÖ angemessen einzubeziehen, um die konventionelle Beschaffung im Vergleich nicht zu benachteiligen.

Ergebnis 12

Für den Vergleich der PPP-Finanzierung mit der konventionellen Beschaffung sind auch die Transaktionskosten des Landes NÖ angemessen einzubeziehen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Transaktionskosten werden künftig berücksichtigt.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Sonstige Kosten

Die örtliche Straßenmeisterei hatte ein 236 Kilometer langes Straßennetz zu betreuen und leistete dabei weiterhin den Strecken- und Winterdienst für die gesamte Projektstrecke. Daher fielen für die Projektstrecke neben den der Projektgesellschaft abzugelenden Betriebs- und Erhaltungskosten weiterhin Personal- und Sachkosten für die Betreuung und Überwachung durch die örtliche Straßenmeisterei an (so genannte Remanenzkosten).

Diese dem Land NÖ verbleibenden Kosten für die Projektstrecke wurden beim Vergleich der PPP-Finanzierung mit der konventionellen Beschaffung vernachlässigt.

11.4 Vorteile und Nachteile der PPP-Finanzierung

Die PPP-Finanzierung war mit Vorteilen und Nachteilen verbunden. Die Vorteile bestanden darin, dass

- die PPP-Finanzierung des Projekts Umfahrung Maissau die Finanzschulden und das Maastricht-Defizit nicht erhöhte.
- die Zahlungsverpflichtungen des Landes NÖ für die voraussichtlichen Gesamtkosten des PPP-Projekts Umfahrung Maissau von 78,29 Millionen Euro nicht auf einmal, sondern in Höhe der Meilensteinzahlungen und der halbjährlich zu leistenden Verfügbarkeitsentgelte ausgabenwirksam wurden bzw. werden.
- es die Verteilung der Zahlungsverpflichtungen auf 27,5 Jahre ermöglichte, das PPP-Projekt Umfahrung Maissau parallel zu anderen Projekten umzusetzen.
- die gemeinsame Vergabe von Detailplanung, Bau, Betrieb und Erhaltung (Lebenszyklus) die Gewährleistung auf 27,5 Jahre verlängerte, Nachträge vermied und dem Land NÖ Risiken abnahm.
- das Verfügbarkeitsentgelt eine rasche Fertigstellung förderte und damit die angestrebten Verbesserungen für die Entlastung der Ortsdurchfahrt von Verkehr, Lärm und Abgasen sowie für die Verkehrssicherheit und den Wirtschaftsstandort früher erreicht werden konnten.

Diesen Vorteilen standen jedoch auch Nachteile gegenüber, die darin bestanden, dass

- die für die Maastricht-Konformität erforderliche Übertragung von Finanzierung und Risiken auf eine private Projektgesellschaft dem Land NÖ Mehrkosten verursachte, weil das Land NÖ über bessere Finanzierungsbedingungen verfügte und eine bessere Risikotragfähigkeit besaß als die Gesellschaft.
- die jahrelangen Zahlungsverpflichtungen künftige Landeshaushalte belasten und die Umsatzsteuerbemessung noch offen war.
- für eine PPP-Finanzierung höhere Transaktionskosten und für die Projektstrecke – neben den Verfügbarkeitsentgelten – weiterhin Personal- und Sachkosten für die Betreuung und Überwachung beim Land NÖ anfielen.

Der Landesrechnungshof fasste zusammen, dass die Wirtschaftlichkeit der PPP-Finanzierung im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) nicht nachgewiesen werden konnte, weil die Ermittlung des landesinternen Vergleichswerts auf Annahmen und Schätzungen, insbesondere zu Baukosten und Finanzierungsbedingungen, beruhte, die weder die Ausschreibung noch das Letztangebot des Bestbieters angemessen berücksichtigten. Der Vergleich der PPP-Finanzierung mit dem landesinternen Vergleichswert (PSC) vernachlässigte die Gegebenheiten zum Entscheidungszeitpunkt.

Ergebnis 13

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

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Berechnung des landesinternen Vergleichswertes (PSC) muss auf Basis von Annahmen für eine konventionelle Beschaffung durchgeführt werden, da dieses Beschaffungsmodell die Vergleichsbasis darstellt. Es wäre daher methodisch nicht korrekt, für den landesinternen Vergleichswert (PSC) Annahmen von einem anderen Beschaffungsmodell abzuleiten, welches gänzlich anderen Rahmenbedingungen wie eine konventionelle Beschaffung – etwa einem Lebenszyklus-Ansatz – unterliegt.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof bekräftigte, dass die Wirtschaftlichkeit zum Zeitpunkt der Entscheidung berechnet werden muss, um die „günstigste“ Finanzierung für das Land NÖ zu ermitteln. Dafür musste der landesinterne Vergleichswert (PSC) mit den aktuellen Finanzierungsbedingungen des Landes NÖ und nach einer Überrechnung der Höhe und nach einer Verteilung der voraussichtlichen Gesamtprojektkosten an Hand des besten Letztangebots berechnet werden.

Sowohl bei der konventionellen Beschaffung als auch bei der PPP-Finanzierung war davon auszugehen, dass die Lebenszyklen der Anlagen durch die ausschreibungsge-

mäßen bzw. vertraglichen Qualitätsstandards sowie die damit verbundenen Risiken und Kalkulationsgrundlagen vergleichbar waren.

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

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

12. Sonstige Feststellungen

Im Übrigen traf der Landesrechnungshof noch folgende Feststellungen:

12.1 Übernahme von Landesstraßen

Die Stadtgemeinde Maissau übernahm mit Verordnung vom 11. Juli 2007 zweistreifige Teilstücke der Landesstraßen L50, B35 und L1232a mit einer Länge von insgesamt 4,648 Kilometer bzw. 9,296 Fahrstreifen-Kilometer als Gemeindestraßen in ihre Verwaltung.

Nach der Übernahme dieser Teilstücke durch die Stadtgemeinde Maissau verlängerten sich die Landesstraßen durch die Umfahrung Maissau und die Fahrspurzulassung Ravelsbach um rund elf Fahrstreifen-Kilometer.

12.2 NÖ Landesstraßenverzeichnis

Das NÖ Landesstraßenverzeichnis ist eine Verordnung der Landesregierung, worin die bestehenden Landesstraßen auszuweisen sind und deren Verlauf zu beschreiben ist. Die letzte Aktualisierung des NÖ Landesstraßenverzeichnisses stammte aus dem Jahr 2008.

Im Zuge der Realisierung des PPP-Projekts Umfahrung Maissau wurden verschiedene Streckenteile (B4, L50, L1229) verlagert bzw. als Landesstraßen aufgelassen.

Diese Änderungen waren in das NÖ Straßenverzeichnis aufzunehmen. Der Landesrechnungshof regte daher an, das NÖ Landesstraßenverzeichnis zu aktualisieren.

Ergebnis 14

Die Gruppe Straße hat die Aktualisierung des NÖ Landesstraßenverzeichnisses im Wege der für das Straßenrecht zuständigen Abteilung Bau- und Raumordnungsrecht RU1 in die Wege zu leiten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wird umgesetzt werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

12.3 Straßendatenbank

Die Vorschrift „Straßendatenbank“ verlangt, sämtliche wesentlichen Straßendaten wie konstruktive Merkmale, Anlageverhältnisse, technische Kunstbauten und Verkehrszeichen zu dokumentieren und evident zu halten. Im Februar 2014 war die Straßendatenbank nicht auf einem aktuellen Stand. Als Gründe dafür wurden sowohl technische (altes EDV-Programm) als auch organisatorische Gründe (wer pflegt was ein) genannt. Der Landesrechnungshof empfahl, die Straßendatenbank möglichst rasch zu aktualisieren.

Ergebnis 15

Die Straßendatenbank ist möglichst rasch auf den letzten Stand zu bringen und regelmäßig zu pflegen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Evidenthaltung der Daten ist im Normerlass Straßendatenbank (Systemzahl 16-01/01-0004) geregelt. Die NÖ Straßenbauabteilungen und Straßenmeistereien wurden darauf hingewiesen, die im Normerlass Straßendatenbank vorgegebene Datenaktualisierung zeitnah durchzuführen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

12.4 Straßen- und Brückenbauvorhaben

Mit 28. Juli 2010 trat die Dienstanweisung „Straßen- und Brückenbauvorhaben“ in Kraft. Obwohl damit eine einheitliche Vorgangsweise zwischen Hochbau, Straßen- und Brückenbau angestrebt wurde, bestanden weiterhin Regulationsunterschiede, insbesondere in Bezug auf die Finanzierungsart, die Kostenbasis, den Vorlagezeitpunkt, die Antrags- und Schlussberichtsbeilagen:

Tabelle 9: Regulationsunterschiede zwischen Hochbau sowie Straßen- und Brückenbau		
Thema	Hochbau	Straßen- und Brückenbau
Finanzierungsart	für alle Bauvorhaben des Landes, <i>unabhängig von der Art der Finanzierung</i>	nur wenn neben dem Bau auch die Finanzierung vergeben wird (<i>Sonderfinanzierung</i>)
Kostenbasis	Errichtungskosten gemäß ÖNORM B 1801-1: <ul style="list-style-type: none"> • Aufschließung • Baukosten • Planung • Nebenleistungen • Reserven <i>ohne Grundkosten</i>	Baukosten gemäß Handbuch Kosten- und Termincontrolling: <ul style="list-style-type: none"> • Bau Brücke • Bau Straße • Unbekanntes bzw. Unvorhergesehenes <i>ohne Grundkosten und ohne Dienstleistungen (Planungen)</i>
Vorlagezeitpunkt an den NÖ Landtag	üblicherweise nach der Projektentwicklung und dem Startbaubeirat, jedoch vor der Vorbereitungsphase	erst nach dem Einreichprojekt, den Behördenverfahren und der Grundeinlösung; vor dem Projektauftrag Bau
Antragsbeilagen	mit Finanzierungsrechnung	Finanzierungsrechnung nicht erforderlich
Schlussberichtsbeilagen	taxativ aufgezählt	keine Festlegung

Der NÖ Landtag erhält somit bei Straßen- und Brückenbauvorhaben andere und zum Teil weniger Informationen als beim Hochbau. Als Träger der Budgethoheit sollte der NÖ Landtag mit Investitionen bzw. Bauvorhaben unabhängig von der Finanzierungsart zeitgerecht befasst sowie über Dienstleistungen (Planungen) und Finanzierung mit aussagekräftigen Unterlagen informiert werden. Eine allfällige Ablehnung, Verschiebung oder Abänderung des Projekts sollte noch mit vertretbarem finanziellem Aufwand und vergaberechtlich möglich sein.

Ergebnis 16

Die Dienstanweisung „Straßen- und Brückenbau“ sollte möglichst an die Dienstanweisung „Hochbauvorhaben“ angeglichen werden, um die Vorgangsweisen im Hoch- und Tiefbaubereich zweckmäßig zu vereinheitlichen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es wird geprüft werden, in wie weit eine Vereinheitlichung der Dienstanweisungen zweckmäßig bzw. möglich ist.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nahm die Stellungnahme zur Kenntnis und erwartete, dass seine Empfehlung umgesetzt wird.

Im Unterschied zum Hochbau bestanden für „Straßen- und Brückenbauvorhaben“ auch keine wirtschaftlichen und technischen Kriterien, ob „wichtige Gründe“ für die Beauftragung eines Generalunternehmers oder für eine Zusammenfassung mehrerer Leistungen, wie beim PPP-Projekt Umfahrung Maissau, vorliegen. Daher sollten solche Kriterien auch in die Dienstanweisung „Straßen- und Brückenbauvorhaben“ aufgenommen werden.

Ergebnis 17

Zur Beurteilung, ob „wichtige Gründe“ für die Beauftragung eines Generalunternehmers vorliegen, sollten wirtschaftliche und technische Kriterien in die Dienstanweisung „Straßen- und Brückenbauvorhaben“ aufgenommen werden.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es wird auf die Stellungnahme zu Ergebnis 16 verwiesen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nahm die Stellungnahme zur Kenntnis und erwartete, dass seine Empfehlung umgesetzt wird.

12.5 Dokumentation im elektronischen Akt

Die Dokumentation im elektronischen Akt war zum Teil nicht vollständig. So fehlten beispielsweise Gutachten, Berechnungen, Studien, Unterlagen und Pläne. Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Dokumentation im elektronischen Akt vollständig zu erfolgen hat.

Ergebnis 18

Die Dokumentation im elektronischen Akt hat nachvollziehbar und vollständig zu erfolgen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der vollständigen Dokumentation im elektronischen Akt wird zukünftig verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

St. Pölten, im Oktober 2014

Die Landesrechnungshofdirektorin

Dr. Edith Goldeband

13. Glossar

Annuitätendarlehen ist ein Kredit, der in gleichbleibenden Raten getilgt wird. Diese jährliche, immer gleichbleibende Rate, besteht aus einem Zins- und einem Tilgungsanteil und wird als Annuität bezeichnet.

Barwert ist der Wert, den künftig anfallende Zahlungen zu einem definierten Zeitpunkt besitzen.

Baugrundrisiko bezeichnet im Bauwesen das Risiko unvorhersehbarer, vom Baugrund ausgehender Wirkungen und Erschwernisse.

Diskontierung oder Abzinsung ist das Verfahren zur Berechnung des Barwerts (Gegenwartswert) einer künftigen Zahlung. Zahlungen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen, sind auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogen nicht gleichwertig und müssen deshalb abgezinst werden, um den Gegenwartswert zu erhalten.

Diskontierungsrates ist der Zinssatz, mit dem eine Diskontierung erfolgt.

Errichtungskosten umfassen Aufschließungskosten plus Baukosten plus Planungskosten plus Nebenleistungen plus Reserven, ohne Grundkosten, ohne Kreditzinsen (Finanzierungskosten) der Neubauwerke.

Euribor steht für Euro Interbank Offered Rate und bezeichnet den durchschnittlichen Zinssatz, zu dem europäische Banken einander Anleihen in Euro gewähren; dieser Zinssatz hängt von der Laufzeit ab und dient als Referenz.

Faktor (lateinisch factor für Macher, Urheber) bezeichnet allgemein eine Einflussgröße und in der Mathematik die Zahl, mit der ein Wert multipliziert wird.

Financial Close Abschluss der Finanzierungsverträge und Erfüllung der Finanzierungsvoraussetzungen.

Grundsatz der Nichtversicherung Dieser Grundsatz ist in der Richtlinie „Versicherungen in der NÖ Landesverwaltung, Richtlinien“ verankert, weil das Land NÖ ausreichendes Vermögen besitzt, um sein Schadensrisiko selbst tragen zu können. Daher ist die Überwälzung des Schadensrisikos durch Leistung von Prämien an Versicherungsunternehmungen in den meisten Fällen unwirtschaftlich.

Index (lateinisch index für Anzeiger, Kennzeichen) besteht aus dem Durchschnittswert von Einzelpreisen und misst Veränderungen von Preisen.

ISSAI steht für International Standard for Supreme Audit Institutions (Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden).

Kosten-Nutzen-Analyse bzw. Nutzen-Kosten-Untersuchung umfasst die Beschreibung von Auswirkungen in Geldwerten (Monetarisierung), wobei die ermittelten Nutzen und Kosten gegenübergestellt werden.

PPP steht für Public Privat Partnership, öffentlich-private Partnerschaft.

Public Sector Comparator (PSC) bezeichnet den landesinternen Vergleichswert, welcher der PPP-Finanzierung gegenübergestellt wird. Dieser Vergleichswert beinhaltet alle Kosten, die anfallen, wenn das Land NÖ die Beschaffung und Finanzierung selbst durchführt. Künftige Zahlungen werden dabei diskontiert.

Rücklagen entstehen durch nicht in Anspruch genommene Budgetmittel aus der laufenden Gebarung sowie durch noch nicht verbrauchte zweckgebundene Einnahmen.

Rückstände bzw. Zahlungsrückstände sind jene Beträge, um die die Abstattung hinter der Vorschreibung zurückbleibt.

Sensitivitätsanalyse ist eine Methode zur Überprüfung der Empfindlichkeit (Stabilität bzw. Robustheit) und sagt aus, wie empfindlich (sensitiv, sensibel) ein Rechenergebnis auf Änderungen der Eingangswerte reagiert.

SPV-Kosten beinhalten beispielsweise Projektentwicklungs-, Versicherungs- und Verwaltungskosten der Projektgesellschaft.

Value for Money steht für wertmäßig ausgedrückte Wirtschaftlichkeit.

Wirkungsanalyse beinhaltet eine systematische Darstellung sämtlicher erfassbarer qualitativer und quantitativer Auswirkungen und deren weitgehend verbale Beurteilung ohne Anwendung einer formalisierten Wertsynthese (ohne monetäre Bewertung).

14. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gebarungsumfang in Euro	2
Tabelle 2: Chronologie	3
Tabelle 3: Erstangebote und Letztangebote im Vergleich	24
Tabelle 4: Verteilung der nominellen Gesamtprojektkosten auf die Jahre 2011 bis 2038 in Millionen Euro	27
Tabelle 5: Zahlungen der Jahre 2011 bis Mai 2014 in Euro	33
Tabelle 6: Gegenüberstellung der halbjährlichen Abrechnungen der Verfügbarkeitsentgelte	36
Tabelle 7: Rückstände und Rücklagen der Gruppe Straße in Euro von 2002 bis 2013 laut Rechnungsabschlüssen	38
Tabelle 8: Planungs-, Bau-, Betriebs- und Erhaltungskosten in Millionen Euro	46
Tabelle 9: Regelungsunterschiede zwischen Hochbau sowie Straßen- und Brückenbau	62

15. Grafikverzeichnis

Grafik 1: Zusammensetzung der voraussichtlichen Gesamtprojektkosten	3
Grafik 2: PPP-Vertragswerk.....	29
Grafik 3: Verteilung der Zahlungen.....	33
Grafik 4: Unterstellte Verteilung der nominellen Zahlungen für die konventionelle Beschaffung (PSC) in Millionen Euro (ohne Risikokosten)	40
Grafik 5: Auswirkung der Diskontierung für die konventionelle Beschaffung (landesinterner Vergleichswert, PSC) in Millionen Euro	41
Grafik 6: Verteilung der nominellen Zahlungen für die PPP-Finanzierung in Millionen Euro	42
Grafik 7: Auswirkung der Diskontierung für die PPP-Finanzierung in Millionen Euro	43
Grafik 8: Barwertvergleich (Diskontierungsrate 5,5 Prozent) in Millionen Euro	44
Grafik 9: Veränderung der Barwerte bei Diskontierungszinssätzen zwischen zwei und sechs Prozent in Millionen Euro	45
Grafik 10: Gegenüberstellung der Diskontierung mit festem Zinssatz und Zinsstrukturkurve	50
Grafik 11: Zahlungsverteilungen Neubauperiode in Millionen Euro	53
Grafik 12: Zahlungsverteilungen Betriebs- und Erhaltungsphase in Millionen Euro	54

PPP - B4 UMFAHRUNG MAISSAU

Projektstrecke
von km 28,1 bis km 44,2

Legende:

- Neubauwerk UF Maissau
- Neubauwerk Fahrspurzulassung Ravelsbach
- Erhaltungsabschnitt 1 Ravelsbach
- Erhaltungsabschnitt 2 Maissau
- Erhaltungsabschnitt 3 Amelsdorf
- Straßennetz NÖ



Maßstab 1 : 45.000

Erstellt von: Abt. Landesstraßenbau (ST3)

Vervielfältigung nur mit Genehmigung des Urhebers © NÖGIS, 2007

