

Public Private Partnerships (PPP) im Lichte des ESVG 2010 unter den Restriktionen des ÖStP 2012

Von MMag. Michael K r e m s e r



Kooperationen bzw. Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmungen sind nicht neu – es gab sie bereits vor Aufkommen des Begriffs Public Private Partnership (PPP). Die Stadt Wien steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die im Zusammenhang mit PPP von Bedeutung sind. Einerseits sind – bedingt durch das hohe Bevölkerungswachstum von ca. 30.000 Personen pro Jahr – verstärkte Infrastrukturinvestitionen v. a. in den Bereichen Wohnen, Bildung und Gesundheit notwendig. Andererseits führen die Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 (ÖStP 2012) und des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) u. a. zu Beschaffungsformen, die eine „geglättete“, kurzfristig nur geringfügige Auswirkung auf das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand nach sich ziehen.

a) Definition von PPP gemäß ESVG 2010

Das seit September 2014 in Nachfolge des ESVG 1995 anwendbare Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 (ESVG 2010) definiert Public Private Partnerships (PPP)/Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) folgendermaßen:¹

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

¹) VERORDNUNG (EU) Nr. 549/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, Kapitel 15.41, S. 382.

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

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

Für die Praxis wichtig sind bei dieser Definition insbesondere zwei Merkmale: Zum Einen, die angeführten unterschiedlichen Motivationen für PPP. Zum Anderen, dass die Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums entweder zum privaten Partner oder zur öffentlichen Hand für die Beurteilung gemäß ESVG 2010 maßgeblich ist.

b) Merkmale von PPP gemäß ESVG 2010

PPP ist eine langfristige, vertraglich geregelte Partnerschaft mit einem privaten Partner zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Auftragnehmer (=privater Partner) ist für die (Ausführungs-)Planung, Errichtung, Finanzierung und Verfügbarhaltung des Vermögensgutes verantwortlich. Der Auftraggeber (=öffentliche Hand) muss die Anforderungen, Planung und Leistungsbeschreibung detailliert definieren. Die Zahlungen des Auftraggebers verteilen sich über die Vertragslaufzeit in Form eines periodisch (meist monatlich) zu zahlenden Verfügbarkeitsentgelts. Am Ende der Vertragslaufzeit fällt der Vermögensgegenstand an den Auftraggeber.

Es gibt drei Hauptkategorien von Risiken, nämlich das Baurisiko, das Verfügbarkeitsrisiko und das Nachfragerisiko.

- **Baurisiko:** Risiko der Kostentragung durch verspätete Lieferung, Nichteinhaltung vorgegebener Standards, rechtliche und umwelttechnische Belange, technische Mängel etc. Das Baurisiko gilt als an den privaten Partner übertragen, wenn zusätzlich entstehende Kosten wie z.B. verspätete Übergabe, Nichteinhaltung vorgegebener Standards, rechtliche und umwelttechnische Belange, technische Mängel oder weitere negative externe Effekte mit sehr wenigen Ausnahmen vom privaten Partner zu tragen sind. Zu Baurisiko zu zählen sind z.B. das Baugrundrisiko (geologische Eigenschaften und archäologische Funde), das Umweltrisiko (Gefahr der Kontaminierung) oder das Bauausführungsrisiko (Risiko der fehlerhaften Umsetzung der Bauplanung).

- **Verfügbarkeitsrisiko:** Vergütungen werden bei Schlechtleistung automatisch gekürzt, die Pönalen sind so ausgestaltet, dass dem Privaten dadurch ein signifikanter wirtschaftlicher Nachteil erwächst. Bei einer gänzlichen Nichtverfügbarkeit sollte die Vergütung Null betragen. Diese Risikokategorie umfasst im Wesentlichen den Umfang und die Qualität der Leistungen der laufenden Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten des mit Aufgaben des Facility Managements betrauten Partners. Im Facility Management-Vertrag kann der öffentliche Auftraggeber die Qualität, Quantität und die Leistungsstandards der geforderten Leistungen in sogenannten „Service Level Agreements“ festlegen. Dadurch lassen sich Unsicherheiten/Streitigkeiten hinsichtlich der geschuldeten Leistung beseitigen und ein eigenes Sanktionssystem aufbauen. Unentbehrlich sind klare Bestimmungen über die beiderseitigen Leistungsverpflichtungen zwischen öffentlichem Auftraggeber einerseits und dem Facility Manager andererseits. Die Folgen von Vertragsverletzungen, ferner die Vergütungspflichten und die Regelungen bei Leistungsänderungen müssen festgeschrieben werden. Das Verfügbarkeitsrisiko gilt dann als an den privaten Partner übertragen, wenn die Vergütung im Falle einer Schlechtleistung erheblich gekürzt werden kann, die Kürzungen dabei automatisch greifen und hoch genug sind, dass dem privaten Partner ein signifikanter wirtschaftlicher Nachteil entsteht. Bei einer gänzlichen Nichtverfügbarkeit des Vermögensgegenstands sollte für den diesbezüglichen Zeitraum die Vergütung auf Null zurückgehen. Zum Verfügbarkeitsrisiko zählen z. B. das Wartungs- und Instandhaltungsrisiko (Risiko, dass die Wartungs- und Instandhaltungskosten höher ausfallen als prognostiziert), das Betriebsrisiko (Risiko von Leistungsstörungen), oder das Überalterungsrisiko (Risiko der Überalterung der technischen Anlagen und Ausstattungsgegenstände).
- **Nachfragerisiko (Bedarfsrisiko):** Die Vergütung ist direkt vom Endkundenverhalten abhängig und kann vom privaten Partner beeinflusst werden. Der Anteil der nachfrageabhängigen Vergütung ist wirtschaftlich wesentlich. Dieser Risikokategorie wird das Risiko der Schwankungen der effektiven Nachfrage der Endverbraucher zugeordnet. In der Regel (z. B. bei PPP-Projekten im Bildungsbereich) liegt das Nachfragerisiko beim öffentlichen Auftraggeber. Das Nachfragerisiko gilt nur dann als an den privaten Partner übertragen, wenn die Vergütung direkt vom Verhalten der Endkunden abhängig ist und der private Partner die Möglichkeit hat, auf eine Änderung des Verhaltens der Endkunden durch Werbung, neue Nutzung etc. zu reagieren. Darüber hinaus muss berücksichtigt werden, ob der Anteil der bedarfsabhängigen Vergütung wirtschaftlich wesentlich ist oder nicht. Zum Nachfragerisiko zählt z. B. das Risiko demographischer Veränderungen.

Das Baurisiko und zumindest ein weiteres Risiko (in der Regel das Verfügbarkeitsrisiko) müssen beim privaten Partner liegen, damit ein PPP-Projekt als „Maastricht“-konform im Sinne des ESVG 2010 beurteilt werden kann. Des Weiteren darf es zu keiner Zurückübertragung der Risiken zur öffentlichen Hand

durch Übernahme der Finanzierung, Garantien (z. B. durch Aufrechnungs- und Einredevorzicht im Zusammenhang mit einer Forfaitierung) bzw. vorzeitige Kündigung kommen.

Ab einem Gesamtinvestitionsvolumen von 10 Mio. Euro sollen Public Private Partnership-Projekte gemäß Gebärungsstatistik-Verordnung an die Bundesanstalt Statistik Österreich gemeldet werden.²

c) Abgrenzung von Public Private Partnership zu Operating-Leasing

Gemäß ESVG 2010 ist Operating-Leasing ein Leasingverhältnis, bei dem der rechtliche Eigentümer auch wirtschaftlicher Eigentümer ist, die betrieblichen Risiken trägt und den wirtschaftlichen Nutzen aus dem Leasing-Objekt erhält, indem er im Rahmen einer produktiven Tätigkeit für dessen Gebrauch Entgelte erhebt. Das ESVG 2010 definiert Operating-Leasing folgendermaßen:³

„15.11 Die geleisteten Zahlungen für produzierte Vermögensgüter im Rahmen eines Operating-Leasingverhältnisses werden als Miet-/Pachtentgelt betrachtet und als Dienstleistungsentgelt gebucht (siehe Tabelle 15.2). Operating-Leasingverhältnisse lassen sich in Bezug auf Maschinen und Anlagen am besten beschreiben, da sie oftmals Fahrzeuge, Kräne, Bohrgeräte usw. betreffen, wobei sie jedoch alle Arten von nichtfinanziellen Vermögensgütern betreffen können. Die vom Leasinggeber (Vermieter) erbrachte Dienstleistung geht über die bloße Bereitstellung der Leasing-Sache hinaus. Sie umfasst andere Leistungselemente wie Annehmlichkeit und Sicherheit. Bei Maschinen und Anlagen hält der Leasinggeber bzw. Eigentümer der Anlagen normalerweise einen Bestand betriebs-tauglicher Maschinen und Anlagen vor, die nach Bedarf sofort oder kurzfristig angemietet werden können. Der Leasinggeber muss üblicherweise auf den Betrieb dieser Anlagen spezialisiert sein. Das ist bei komplizierterer Technik wie Computertechnik oftmals auch deshalb wichtig, weil der Leasingnehmer (Nutzer) möglicherweise weder das notwendige Sachwissen noch die erforderlichen Einrichtungen für die ordnungsgemäße Wartung und Pflege besitzt. Der Leasinggeber verpflichtet sich gegebenenfalls auch zum Austausch der Anlagen im Falle einer schwerwiegenden oder längeren Störung. Im Falle von Gebäuden ist der Leasinggeber für Statik und Standsicherheit des Gebäudes ebenso verantwortlich wie für etwaige Schäden aus Naturkatastrophen und trägt üblicherweise die Verantwortung für die Betriebstüchtigkeit von Aufzügen, Heizungsanlagen und Lüftungssystemen.

²) Siehe außerdem Bundesanstalt Statistik Österreich, Benutzerhandbuch Gemeinde-Haushaltsdaten (GHD) Datenschnittstelle Version 3.7 (Stand 3. Februar 2015), S. 29

³) VERORDNUNG (EU) Nr. 549/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTES UND DES RATES vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, Kapitel 15.11 und 15.12, S. 377

15.12 Das Operating-Leasing entwickelte sich aus dem Bestreben, den Bedarf von Anwendern zu decken, die bestimmte Ausrüstungen nur zeitweise in regelmäßigen Zeitabständen benötigen. Viele Operating-Leasingverträge sind kurzfristig angelegt, obwohl der Leasingnehmer bei Ablauf der Leasingfrist eine Verlängerungsoption hat und den gleichen Ausrüstungsgegenstand mehrmals gebrauchen kann. Mit der Entwicklung immer komplizierterer Technik, besonders im Bereich der Elektronik, sind die Wartungs- und Sicherungsangebote eines Leasinggebers wesentliche Faktoren, die einen Nutzer veranlassen können, lieber zu leasen statt zu kaufen. Ein anderer möglicher Beweggrund ist die Vermeidung der Auswirkungen auf die Bilanz, den Cashflow und die Steuerpflicht.“

Beim Operating-Leasing ist der öffentliche Vertragspartner während einer bestimmten Zeitspanne Mieter eines im Eigentum eines Privaten (Leasinggeber) stehenden Vermögensgutes. Der Leasinggeber (Privater) ist sowohl zivilrechtlicher als auch wirtschaftlicher Eigentümer. Der Leasinggeber (Privater) trägt die operativen Risiken und hat den wirtschaftlichen Nutzen.

Der Leasingzeitraum muss nicht im Voraus fixiert werden. Der Leasingnehmer kann die Möglichkeit haben, das Vermögensgut zum Marktwert zu erwerben (die Einräumung einer Kaufoption ist jedoch keine Bedingung für Operating-Leasing). Nach Ablauf der Mietzeit gibt der Leasingnehmer das Vermögensgut zurück und der Leasinggeber wird dieses Vermögensgut voraussichtlich an einen anderen Leasingnehmer vermieten oder verwerten. Die Mietvertragsdauer erstreckt sich auf maximal 50 % der wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Vermögensgutes. Der Leasinggeber verfügt auf dem Gebiet des zu vermietenden Vermögensgutes über umfangreiches Know-how. Der Leasinggeber ist für die Instandhaltung und Instandsetzung des Vermögensgutes verantwortlich.

Die Qualifikation als Operating-Leasing erfolgt gemäß ESVG 2010 anhand einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung, wobei im Einzelfall alle rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekte zu prüfen sind.

d) Verbuchung von PPP gemäß ESVG 2010

Für eine ESVG 2010-konforme, den öffentlichen Schuldenstand und das öffentliche Defizit schonende Verbuchung des Vermögensgutes während der Vertragslaufzeit beim privaten Partner sind die folgenden Kriterien ausschlaggebend:

Die Mehrzahl der Risiken und der Nutzen müssen während der Vertragslaufzeit auf den privaten Partner transferiert werden. Es ist nicht notwendig, dass alle Risiken zum privaten Partner transferiert werden.⁴ Zu den einzelnen Risikokategorien siehe b) Merkmale von PPP gemäß ESVG 2010.

⁴) Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010 (2014), p. 312f.

Zur Sicherstellung der Konformität des jeweiligen Projekts mit dem ESVG 2010 empfiehlt sich bei Vorliegen eines Vertragsentwurfs (bei einem zweistufigen Verhandlungsverfahren jedenfalls vor Verhandlung mit den Bietern) die Abklärung mit der Bundesanstalt Statistik Österreich. Sollten sich bei Vorliegen des „Last and Best Offers“ wesentliche Änderungen zum seinerzeitigen Vertragsentwurf ergeben, ist eine nochmalige Abklärung mit der Bundesanstalt Statistik Österreich ratsam. Gemäß Benutzerhandbuch der Bundesanstalt Statistik Österreich ist jedes PPP-Modell ab einem Gesamtinvestitionsvolumen von 10 Mio. Euro zu melden.⁵ Dies gilt nicht nur für neue in Betrieb befindliche PPP-Projekte, sondern auch für die laufenden Zahlungen für alle anderen PPP-Projekte. Bei der Stadt Wien fungiert die Magistratsabteilung 5 – Finanzwesen als „Single Point of Contact“ zur Bundesanstalt Statistik Österreich.

Ein ESVG 2010-konformes PPP-Projekt wird von der Bundesanstalt Statistik Österreich während der Vertragslaufzeit (z. B. 25 Jahre) als Vermögensgut des privaten Partners klassifiziert. Ausschlaggebend ist dabei nicht das zivilrechtliche Eigentum, sondern die Zuordnung der Mehrzahl der Risiken zum privaten Partner. Im Falle eines ESVG 2010-konformen PPP-Projekts wird der Haushalt des öffentlichen Partners „nur“ mit den jährlichen Zahlungen des Verfügbarkeitsentgelts belastet.

Im Fall einer Zurechnung des Vermögensgutes zum öffentlichen Partner hingegen handelt es sich nicht mehr um ein PPP-Projekt im Sinne des ESVG, sondern um ein „Maastricht“-schädliches Finanzierungsleasing. Das heißt – obwohl unter Umständen der private Partner der zivilrechtliche Eigentümer des in Rede stehenden Vermögensgutes ist – dass das wirtschaftliche Eigentum aufgrund einer fehlenden oder nicht ausreichenden Risikoübertragung zum privaten Partner der öffentlichen Hand zugerechnet wird. In diesem Fall wird vom ESVG 2010 eine darlehensfinanzierte Eigenerrichtung durch die öffentliche Hand unterstellt: Die Investitionskosten des Vermögensgegenstands werden bereits im Errichtungszeitraum der öffentlichen Hand zugerechnet und belasten in den Errichtungsjahren das öffentliche Defizit und den öffentlichen Schuldenstand. Die laufenden Zahlungen der öffentlichen Hand an den privaten Partner während der Vertragslaufzeit werden in eine Tilgungs- und eine fiktive Zinsaufwandskomponente aufgeteilt, wobei in den Jahren der Vertragslaufzeit dem öffentlichen Haushalt im Sinne des ESVG 2010 „nur“ mehr der Zinsaufwand zusätzlich hinzugerechnet wird.

e) Vor- und Nachteile von PPP

Public Private Partnership-Modelle weisen eine Reihe von Vor- und Nachteilen auf, die nachfolgend kurz skizziert werden:

⁵⁾ Bundesanstalt Statistik Österreich, Benutzerhandbuch GemeindeHaushaltsDaten (GHD) Datenschnittstelle Version 3.7 (Stand 3. Februar 2015), S. 29.

Vorteile: Als Vorteil immer wieder genannt wird die Verantwortung für ein Objekt über den gesamten Objektlebenszyklus in einer Hand, damit verbunden eine stärkere Hebung von Effizienz- und Optimierungspotentialen im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffung. Ein weiterer Vorteil besteht in einer adäquaten Risikoverteilung zwischen öffentlichem Auftraggeber einerseits und privatem Partner andererseits hinsichtlich ihrer jeweiligen Kernkompetenz. Eine ESVG 2010-konforme und damit verbunden eine Defizit- und Schuldenstandschonende Vorgangsweise sowie eine langfristige budgetäre Planungssicherheit sind zudem wichtige Argumente für eine Beschaffung als PPP. Im Vergleich zur Miete und zum Operating-Leasing bietet PPP außerdem die Gewähr, dass die öffentliche Hand spätestens nach Ablauf der Vertragslaufzeit zivilrechtlicher Eigentümer des Vermögensgegenstandes ist (bei PPP-Modellen auf einem Grundstück der öffentlichen Hand ohne Baurecht besteht das zivilrechtliche Eigentum der öffentlichen Hand am Vermögensgegenstand sogar bereits von Anfang an, da der private Partner in diesem Fall direkt ins zivilrechtliche Eigentum der öffentlichen Hand baut).

Nachteile: Als Nachteil von PPP zu nennen ist sicherlich die langfristige Bindung an einen privaten Partner und damit einhergehend die potentielle Gefahr von „Optimierungen“ auf Kosten der Qualität der Leistung. Die Komplexität der Vertragsstrukturen kann ebenfalls als weiterer Nachteil angeführt werden. Einen wesentlichen Nachteil stellen schließlich die höheren Beratungs-, Transaktions- und Finanzierungskosten (Finanzierungskosten des privaten Partners sind in der Regel höher als jene der öffentlichen Hand) sowie die langfristige Bindung von Haushaltsmitteln dar. Gerade bei einer knapp aufeinanderfolgenden Realisierung von mehreren PPP-Projekten besteht langfristig die Gefahr des Aufbaus von sehr hohen Fixkostenblöcken (Verschiebung von Defiziten und Schuldenstand in die Zukunft).

f) Die Vorgaben des ÖStP 2012 für die Stadt Wien

Die Vorgaben des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 (ÖStP 2012) haben einen entscheidenden Einfluss auf die Entscheidung der Stadt Wien, z. B. Bildungscampusse in der Form eines Public Private Partnerships (PPP) zu realisieren:

Der Stabilitätspakt 2011 beinhaltete neben einer Reihe an Neuerungen u. a. eine sogenannte „Rendez-vous-Klausel“ bei Änderung von EU-rechtlichen Vorgaben. Aufgrund der europäischen Entwicklungen im Zusammenhang mit einer verstärkten wirtschaftlichen Governance der EU-Mitgliedsstaaten („Six-pack“, „Two-Pack“ sowie Fiskalpakt) musste der Stabilitätspakt 2011 bereits im Jahr 2012 geändert werden. Der Stabilitätspakt 2012 trat rückwirkend mit 01.01.2012 in Kraft und wurde – im Gegensatz zu vorherigen Vereinbarungen – grundsätzlich auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Artikel 28 Abs. 6 ÖStP 2012 enthält jedoch eine Aufzählung von Umständen, bei deren Eintritt die Vereinba-

rung automatisch außer Kraft tritt (z. B. wenn das FAG ohne von Ländern und Gemeinden akzeptierte Nachfolgelösung ausläuft oder zum finanziellen Nachteil der Länder und/oder Gemeinden ohne deren Akzeptanz verändert wird).

Die wesentlichen Eckpunkte des Stabilitätspakts 2012 sind:

- Der Bund und die Länder⁶ verpflichten sich, in den Jahren 2012 bis 2016 folgende Werte für den Haushaltssaldo nach ESG (Maastricht-Saldo) nicht zu unterschreiten (in % des BIP):

	2012	2013	2014	2015	2016
Bund	-2,47	-1,75	-1,29	-0,58	-0,19
Länder	-0,54	-0,44	-0,29	-0,14	+0,01

Die Gemeinden verpflichten sich in den Jahren 2012 bis 2016 landesweise einen ausgeglichenen Haushaltssaldo nach ESG (Maastricht-Saldo) zu erzielen.

- Regelungen über den zulässigen strukturellen Saldo (Schuldenbremse): Ab dem Jahr 2017 haben die Haushalte der Gebietskörperschaften grundsätzlich ausgeglichen zu sein bzw. sich im Überschuss zu befinden. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn der jährliche strukturelle Haushaltssaldo Österreichs insgesamt $-0,45\%$ des nominellen BIP nicht unterschreitet (Bund $-0,35\%$ des nominellen BIP, Länder und Gemeinden $-0,1\%$ des nominellen BIP). Die Überwachung der Einhaltung erfolgt auf eigens eingerichteten Kontrollkonten.
- Regelungen über das zulässige Ausgabenwachstum (Ausgabenbremse)
- Regelungen über die Rückführung des öffentlichen Schuldenstandes (Schuldenquotenanpassung)
- Regelungen über Haftungsobergrenzen
- Regelungen zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung zwischen den Gebietskörperschaften, zur mittelfristigen Haushaltsplanung, zur gegenseitigen Information und zur Erhöhung der Transparenz der Haushaltsführung
- Regelungen über einen Sanktionsmechanismus in Form eines mehrstufigen Verfahrens nach EU-Vorbild

Der Anteil von Wien an dem von den Ländern nicht zu unterschreitenden Maastricht-Saldo für das Jahr 2015 beträgt $28,994\%$. Bis 2016 muss Wien aufgrund der Vorgaben des ÖStP 2012 ein Nulldefizit erreichen. Die folgende

⁶⁾ Wien wird im Rahmen des ÖStP 2012 als Land behandelt.

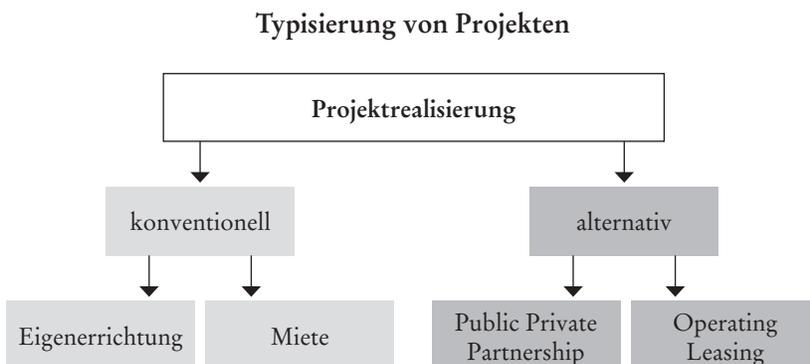
Tabelle zeigt die Verteilung des von den Ländern insgesamt nicht zu unterschreitenden Maastricht-Saldos auf die einzelnen Länder:⁷

Länder	Anteile in Prozent				
	2012	2013	2014	2015	2016
Burgenland	1,996	1,726	-0,576	-0,419	0,000
Kärnten	8,318	8,259	9,280	8,784	5,217
Niederösterreich	17,469	18,911	20,988	21,824	17,826
Oberösterreich	18,360	18,653	16,770	17,526	13,478
Salzburg	5,942	5,731	7,716	8,658	8,696
Steiermark	22,603	17,622	7,201	0,650	14,348
Tirol	4,159	3,668	6,831	8,973	11,304
Vorarlberg	3,565	4,155	4,938	5,010	4,348
Wien	17,588	21,275	26,852	28,994	24,783
Summe	100,000	100,000	100,000	100,000	100,000

Die oben genannten Regelungen bezüglich Maastricht-Saldo, Schuldenbremse, Ausgabenbremse und Schuldenquotenanpassung erschweren zunehmend eine konventionelle Realisierung von größeren Infrastrukturprojekten.

g) Motivation der Stadt Wien zur Beschaffung mittels PPP-Modellen

Grundsätzlich lassen sich die Beschaffungsvarianten eines öffentlichen Auftraggebers von Infrastrukturprojekten (z. B. Bildungscampusse) folgendermaßen unterscheiden:



⁷⁾ Stabilitätsverpflichtung im Wandel, Voranschlag der Stadt Wien für das Jahr 2015, S. 249f.

Die Stadt Wien weist seit einigen Jahren wieder ein starkes Bevölkerungswachstum auf (ca. 30.000 zusätzliche Einwohner jährlich). Diese Entwicklung erfordert unter anderem verstärkte Infrastrukturinvestitionen der Stadt Wien, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Bildung und Gesundheit. Aufgrund der oben angeführten Restriktionen des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 einerseits und den diesbezüglich z. B. von der doppelten Buchführung abweichenden Verbuchungsmethoden des ESVG 2010 andererseits⁸ werden PPP-Projekte zunehmend als Alternative zur konventionellen Eigenerrichtung angesehen. Trotz der vergleichsweise hohen Liquidität wird es für die Stadt Wien aufgrund der angeführten Rahmenbedingungen zunehmend schwieriger, ausschließlich auf konventionelle Beschaffungsmethoden zurückzugreifen. Daher kommt PPP als zusätzliche Beschaffungsvariante für die Stadt Wien in Betracht. Wichtig sind dabei unter anderem insbesondere eine gut abgestimmte Projektorganisation, die Einhaltung der Bestimmungen des Vergaberechts sowie die ESVG 2010-konforme Ausgestaltung der einzelnen Projekte.

Im internationalen Vergleich stellt sich die Situation oftmals anders dar: Erfahrungen in der BRD beispielsweise haben ergeben, dass dort die Vorgaben des ESVG 2010 bei PPP von Kommunen in der Regel nicht eingehalten werden, da (noch) kein innerstaatlicher Stabilitätspakt wie in Österreich existiert. PPP-Modelle werden in Deutschland fast ausschließlich inkl. einer Forfaitierung mit Einredeverzicht der öffentlichen Hand realisiert. Dabei kommt es zu Forderungsverkäufen des privaten Partners an seine finanzierende Bank, wobei die öffentliche Hand ausdrücklich auf Ansprüche gegenüber dieser Bank verzichtet. Dies wird im ESVG 2010 als Rückübertragung von Risiken zur öffentlichen Hand gesehen, ist daher nicht „Maastricht“-konform und kann folglich nicht als PPP im Sinne des ESVG 2010 angesehen werden. Bei der Motivation für PPP in der BRD stehen daher oftmals völlig andere Beweggründe im Vordergrund, nämlich eine die Liquidität schonende Beschaffung, die zunächst von einem privaten Partner (vor)finanziert wird.

h) Anwendungsbeispiele für PPP bei der Stadt Wien

Die Erfahrungen der Stadt Wien mit PPP-Projekten im Sinne des ESVG 2010 sind noch relativ rezent. Derzeit befindet sich ein Bildungscampus⁹ in der Vergabephase, wobei im Rahmen des „Bildungseinrichtungen-Neubauprogramms 2012 bis 2023“ neun weitere Bildungscampusse geplant sind. Des Weiteren sind

⁸⁾ Das ESVG 2010 berücksichtigt keine Abschreibungen. Bei einer konventionellen Eigenerrichtung durch die öffentliche Hand werden daher im ESVG 2010 bereits in den Errichtungsjahren die gesamten Investitionskosten dem öffentlichen Defizit bzw. dem öffentlichen Schuldenstand hinzugerechnet.

⁹⁾ Beim einem Bildungscampus werden Kindergarten-, Schul- und Freizeitpädagogik an einem Standort angeboten.

im Wiener Krankenanstaltenverbund gegenwärtig zwei PPP-Projekte im Bereich der Radioonkologie projektiert.

i) Schlussfolgerungen

Allgemein kann gesagt werden, dass PPP-Modelle eine Alternative zur konventionellen Beschaffung bieten. Für kleinvolumige Projekte eignen sich PPP-Projekte u.a. aufgrund der fehlenden Marktgängigkeit nicht. Hier ist konventionellen Beschaffungsmethoden der Vorzug zu geben. Bei der Durchführung von PPP-Projekten sind die verschiedensten Themenkreise zu beachten:

Rechtliche Aspekte (Zivilrecht, Gesellschaftsrecht, Vergaberecht, Beihilfenrecht, Kartellrecht), finanzielle Gesichtspunkte (Budgetierung, in Wien die Bezirksmitteledezentralisierung, ESVG 2010-Konformität, wirtschaftliche Vergleichsrechnung mit konventioneller Realisierung/Wirtschaftlichkeit), steuerliche Themen (Gebührenrecht, Umsatzsteuer etc.) , Planerisches/Technisches, Architektur/Fachplanung, Betriebsphase, Risikoverteilung, Organisatorisches, Rollenverteilung beim öffentlichen Auftraggeber, interdisziplinäre Abwicklung vs. Bündelung nach außen, Vertragsmanagement während der Laufzeit, Markteinschätzung. Allein diese Vielzahl an zu berücksichtigenden Themen zeigt die hohe Komplexität von Public Private Partnership – Projekten. PPP-Modelle stellen daher kein Allheilmittel für den öffentlichen Auftraggeber dar, können unter gewissen Bedingungen (angemessene Risikoverteilung, Wirtschaftlichkeit, ESVG 2010-Konformität, Marktgängigkeit,...) allerdings durchaus eine Alternative zu konventionellen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hand bieten.

j) Weiterführende Literatur

- Bachner, Allgemein vertr(a/ä)gliche Grundlagen von PPP-Modellen, ecolex 2005, 4
- Bertelsmann Stiftung; Clifford/Chance/Pünder; Initiative D21, Prozessleitfaden Public Private Partnership
- (dt.) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“, September 2006
- Elsner/Reich-Rohrwig, PPP und Gesellschaftsrecht, ecolex 2005, 10
- Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010 (2014)
- Eurostat: Behandlung öffentlich-privater Partnerschaften, 11. Feber 2004, Pressemitteilung STAT/04/18
- Fuchs/Gruber, Public Private Partnership, Bericht über ein Symposion der Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht, ÖZW 2003, 25
- Fuhrmann/Kunisch, PPP-Modelle bei Spezialimmobilien, ZLB 2010, 51
- Posautz, Public Private Partnerships. Die abgabenrechtliche Behandlung in Österreich (Wien 2009)
- VERORDNUNG (EU) Nr. 549/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ESVG 2010)
- Weber/Schäfer/Hausmann (Hg.), Public Private Partnership (München 2006)