

Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

Public Private Partnerships in Österreich

Aktuelle Bestandsanalyse und Trends

"Public Private Partnership" (PPP) ist ein Modell der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) und dem Privatsektor für Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen für den Verkehr, das Sozialwesen und den kommunalen Wohnungsbau, das Gesundheitswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Müllentsorgung und den sonstigen Umweltschutz, das Schulwesen, die Verwaltung und das Justizwesen. Die ersten PPP wurden Anfang der 1980er-Jahre in Großbritannien gebildet. In Österreich wurde für den Infrastrukturausbau nach längerer Diskussion und einigen kleineren Versuchen (Umfahrung Ebelsberg, Windkanal Wien, Güterterminal Werndorf, verschiedene kommunale Projekte) erst nach 2000 mit einem Großprojekt die Einbindung Privater verstärkt: Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung von 52 km des Autobahn- und Schnellstraßennetzes in der Ostregion (A5, S1, S2) wurden im Dezember 2006 einem privaten Konzessionär übertragen. Wegen der Probleme auf den Kapitalmärkten schwand das Interesse an PPP-Projekten in den letzten Jahren wieder.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie des WIFO mit finanzieller Unterstützung des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank: Wilfried Puwein, Michael Weingärtler, Public Private Partnership in Österreich. Aktuelle Bestandsanalyse und Trends (September 2008, 88 Seiten, 40 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40720&typeid=8&display_mode=2). • Wissenschaftliche Begutachtung: Hans Pitlik, Ewald Walterskirchen • E-Mail-Adressen: Wilfried.Puwein@wifo.ac.at, Michael.Weingaertler@wifo.ac.at

Die Etablierung von Public-Private-Partnership-Projekten (PPP) soll neben der Finanzkraft auch die fachliche Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft nutzbar machen, um öffentliche Aufgaben zu bewältigen. Die Promotoren von PPP-Projekten – Investmentbanken, Bau-, Consulting- und Rechtsberatungsunternehmen – sprechen daher von einer Win-Win-Situation für den Staat und die privaten Interessenten. Von gesamtwirtschaftlichem Interesse ist eine Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Letztlich soll die verstärkte Einbindung Privater den Nutzen für die Bevölkerung vermehren und die Kosten verringern. Dabei gilt es vor allem, Probleme der Risikoverteilung, der Transaktionskosten und von Monopolstellungen zu beachten.

Größere PPP-Projekte wurden in Österreich bisher über ausgegliederte Bundesgesellschaften ausgeführt oder begonnen. Daneben schlossen auch Bundesministerien PPP-Projekte ab.

Der "öffentliche" Partner im Projekt "Klima-Wind-Kanal der SCHIG" ist die 1996 gegründete Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft m. b. H. (SCHIG), eine 100-prozentige Tochtergesellschaft des Bundes. Das Projekt ersetzte eine wärme- und kältetechnische Fahrzeugversuchsanlage aus dem Jahr 1961, die heizungs- und klimatechnische Untersuchungen unter extremen Witterungsbedingungen zu Verbesserungen sowohl im Fahrgastkomfort als auch im Bereich der Sicherheit und Zuverlässigkeit von Schienenfahrzeugen durchführte. Nach Vorstudien übernahm 1997 die SCHIG die Abwicklung eines PPP-Modells für dieses Projekt. 1998 wurden eine RTA Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH (RTA, im Eigentum von Arsenal Research GmbH und privaten Unternehmen) als künftige Betreibergesellschaft und eine RTR Rail Test & Research GmbH (RTR) als Besitzgesellschaft gegründet. Die RTR, eine Tochter der SCHIG, schloss 1999 mit der RTA einen Projektvertrag ab. Im Jänner 2003 wurde die Anlage an den Betreiber RTA kosten- und termintreu übergeben.

PPP-Projekte des Bundes und ausgegliederter Unternehmen

Klima-Wind-Kanal der SCHIG

Güterterminal Graz-Werndorf der SCHIG

Das Risiko der Genehmigungen, des Baugrundes und der Grundbereitstellung trägt die SCHIG, das Risiko von Änderungen der gesetzlichen Auflagen und der Technologien, von Baukostenüberschreitungen und Zinssatzänderungen wird geteilt, das Risiko des Betriebs, der Instandhaltung und der Verfügbarkeit fällt der RTA zu. Das Risiko dieser PPP besteht letztlich darin, ob das Nutzungsentgelt für die Bedienung der Kredite und die Deckung der laufenden Kosten ausreicht. Dieses Risiko trägt über RTR und SCHIG schließlich der Eigentümer Bund, der auch 16% der gesamten Errichtungskosten in der Höhe von 66,5 Mio. € zugeschossen hat.

Auch für das Projekt "Güterterminal Graz-Werndorf" ist die SCHIG der "öffentliche" Partner. Der "Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG" (HL-AG)¹⁾ wurden damit Planung und Errichtung des Terminals übertragen (Handler, 2004). Die SCHIG erwarb die Grundstücke für den Terminal über die HL-AG und gründete 1999 aus steuerrechtlichen Gründen die Projektgesellschaft "Güterterminal Werndorf PPP-Realisierungs GmbH" (GWP) als 100-prozentige Tochter²⁾, die den Güterterminal nach seiner Fertigstellung übernehmen und weiter verpachten sollte.

Ein Bestandsvertrag zwischen der "Cargo Center Graz Betriebsgesellschaft m.b.H. & Co KG" (CCG) und der SCHIG bzw. der GWP wurde im September 2000 abgeschlossen. Die Eigentümer der CCG sind zu 59,6% Spediteure und zu 40,4% Banken und Vermögensverwalter. Die CCG schloss ihrerseits einen Leasingvertrag mit der Immorent ab, die die Hallen-, Büro- und Freiflächen errichtete. Die CCG betreibt den Terminal über eine eigens dafür gegründete Tochtergesellschaft. Bereits im Juni 2003 wurde die gesamte Anlage von der GWP an die CCG übergeben und von deren Tochtergesellschaft in Betrieb genommen. Die HL-AG schätzte die Errichtungskosten für die Infrastruktur im Jänner 2000 auf 79,6 Mio. €. Die Kosten lagen schließlich bei gleichem Projektumfang mit 65 Mio. € wesentlich unter dem veranschlagten Volumen. An diesem PPP-Modell sind die öffentliche Hand durch den Bund indirekt über die SCHIG bzw. die GWP (47% der Investitionskosten) und das Land Steiermark (rund 6%) beteiligt.

Für die SCHIG bestand zunächst ein "Anlaufisiko" insofern, als sie für die Genehmigungen und den Baugrund zu sorgen hatte und ein qualifizierter Betreiber gefunden werden musste, der in der Lage war, die Grundausrüstung des Terminals zu verwirklichen. Dieses Risiko ist nicht schlagend geworden. Schon ein Jahr nach der Übergabe der Infrastruktur an die CCG waren alle Flächen vermietet oder verpachtet.

Weiterhin besteht für die SCHIG das Betreiberisiko, das erst mit Ende der Projektlaufzeit erlischt. Die regelmäßige Zahlung der Pacht ist nur gesichert, wenn der Betreiber die Pacht 30 Jahre lang laufend verdienen kann. Sollte der Betreiber insolvent werden, müsste die GWP einen neuen Betreiber finden. Im Insolvenzfall trifft auch das Land Steiermark das Risiko, das partiarische Darlehen nicht voll abgedeckt zu erhalten.

Das Risiko der privaten Partner liegt im Betrieb, der Instandhaltung und der Nachfrage. Neben der allgemeinen Entwicklung des Wirtschaftsraumes hängt der Erfolg der Terminals auch vom weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (z. B. Koralmbahn) und von konkurrierenden Güterterminals in der Großregion Steiermark-Slowenien ab.

Der Bund leistete für dieses PPP-Projekt einen hohen finanziellen Beitrag in Form eines verlorenen Zuschusses von rund 30 Mio. € und indirekt durch die Haftungsübernahme für ein Darlehen über 35 Mio. € plus anlaufende Zinsen. Als SCHIG-Eigentümer trägt er letztlich auch deren Risiken. Ein weiteres Kreditrisiko besteht für das Land Steiermark.

Lkw-Maut der ASFINAG

Seit 1998 betreut die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG) neben den Sondermautstrecken auch die im Rahmen des Fruchtgenussvertrages mit dem Bund übernommenen Bundesautobahnen und -schnellstraßen (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz, BGBl. I/113/1997). Eine streckenbezogene Maut auf dem Au-

¹⁾ Die HL-AG wurde mit 1. Jänner 2005 mit der ÖBB Infrastruktur Bau AG verschmolzen.

²⁾ Für die Finanzierung wurde ein Genussscheinmodell entwickelt, das nur bei einer körperschaftsteuerpflichtigen Gesellschaft – und somit nicht bei der SCHIG – anwendbar ist.

tobahn- und Schnellstraßennetz für Kfz und Busse mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t sollte die Finanzierungsbasis erweitern. Die ASFINAG verfügt wohl über ein Know-how und langjährige Erfahrungen im Bereich der Bemannung ihrer mautpflichtigen Gebirgsautobahnen und Tunnels durch geschlossene Systeme (Mautschranken), nicht aber im Bereich von offenen Systemen unter fließendem Verkehr.

Im August 2000 schrieb die ASFINAG ein offenes Mautsystem aus; mit dem Bestbieter, der Euroypass Lkw-Mautsystem GmbH (einer Tochter der italienischen Autostrade per l'Italia Spa), wurde am 25. Juni 2002 ein Vertrag über Planung, Errichtung, Finanzierung und Betrieb des Mautsystems durch die Gesellschaft mit einer Konzessionsdauer von 10 Jahren abgeschlossen. Euroypass sollte laufende Vergütungszahlungen erhalten; vereinbart wurden auch Zu- und Abschläge entsprechend der Qualität der Leistungen (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2008).

Mit 1. Jänner 2004 ging das System in Betrieb. Die ASFINAG übernahm noch im selben Jahr Euroypass von der Autostrade um 208,2 Mio. € und führt sie als Tochterunternehmen mit einem Ergebnisabführungsvertrag. Damit entzieht sich dieses PPP-Projekt einer weiteren Beurteilung der laufenden Erfahrungen. Hinsichtlich Planung und Errichtung des Systems, Kundenaufklärung und -betreuung sowie technischer Funktion sind fast nur positive Meldungen bekannt. Mit der Übernahme von Euroypass mündete der Prozess letztlich in eine herkömmliche Beschaffungsmaßnahme, der allerdings ein recht freies Ausschreibungsverfahren vorausging.

Im Generalverkehrsplan Österreich 2002 (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2002) wurde die Möglichkeit des Infrastrukturausbaus mittels PPP andiskutiert.

Der Ministerrat beauftragte im Dezember 2003 die ASFINAG mit der Aufstellung eines Projektteams und der Umsetzung eines PPP-Pilotprojekts (*Rux*, 2007). Als erstes PPP-Paket definierte die ASFINAG das Projekt "Ypsilon", das aus den Abschnitten A5 Nord-Autobahn, Knoten Eibesbrunn–Schrick, S2 Wiener Nordrand-Schnellstraße, Umfahrung Süßenbrunn und S1 Wiener Außenring-Schnellstraße, Knoten Süßenbrunn–Knoten Eibesbrunn–Knoten Korneuburg besteht.

Den Zuschlag als Bestbieter erhielt die Bietergemeinschaft Bonaventura Straßenerichtungs-GmbH, ein Konsortium von Alpine Mayreder Bau GmbH, Hochtief PPP Solutions GmbH und Egis Projects. Die Baukosten betragen rund 800 Mio. €, der Barwert der Gesamtkosten des Projekts beträgt einschließlich Finanzierungskosten fix 933 Mio. €. Die Projektstruktur ergibt sich aus dem am 12. Dezember 2006 unterzeichneten Konzessionsvertrag. Die Konzession endet am 31. August 2039, wobei rund 3 Jahre der Konzessionslaufzeit auf die Bauphase entfallen. Die ersten zwei Teilstücke der Konzessionsstrecke wurden Ende Oktober 2009 in Betrieb genommen, die letzten zwei Abschnitte Ende Jänner 2010.

Besondere Beachtung gilt in Projekten mit einer Konzessionsdauer von über drei Jahrzehnten der Qualitätssicherung. Qualitätsstandards und ein Leistungskatalog wurden im Konzessionsvertrag festgehalten. Ein umfassendes Berichtswesen, laufende Besprechungen in Projektgruppen zu den Bereichen Bau, Betrieb und Finanzierung sowie eine Dokumentation des Projekts dienen der Leistungsüberwachung gemäß Konzessionsvertrag (*Rux*, 2007).

Die Konzessionsgesellschaft finanziert sich mit privatem Eigen- und Fremdkapital. Der Konzessionär erhält erst ab der Inbetriebnahme des ersten Teilstücks der Konzessionsstrecke Vergütungszahlungen der ASFINAG. Die Bauphase muss also von Bonaventura vorfinanziert werden. Rund 30% der Vergütungszahlungen entfallen auf die "Schattenmaut": Der Konzessionär erhält für jedes gezählte Fahrzeug einen bestimmten Betrag (unterschiedlich für Pkw und Lkw). 70% der Vergütungszahlungen werden über ein "Verfügbarkeitsentgelt" abgerechnet. Dabei wird das Entgelt für den Konzessionär gekürzt, wenn die Verfügbarkeit der Verkehrsfläche durch ein Verschulden des Konzessionärs eingeschränkt wurde. Die Planwerte der jährlichen Vergütungszahlungen ab Verkehrsfreigabe liegen bei rund 64 Mio. €. Daneben sind vier "Meilen-

Autobahnen und Schnellstraßen der ASFINAG in der Ostregion

steinzahlungen" von zusammen rund 62 Mio. € für begleitende Baumaßnahmen vorgesehen (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2008*).

Die ASFINAG trägt das gesamte Risiko von Genehmigungsverfahren gemäß Zurechenbarkeitsprinzip (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung). Das sonstige Auflagenrisiko, das Risiko der Änderungen von Rahmenbedingungen und das Baugrundrisiko teilen sich die ASFINAG und die Konzessionsgesellschaft.

Das Mautrisiko trägt die ASFINAG insofern, als die Vergütungszahlungen an die Konzessionsgesellschaft von den tatsächlichen Mauteinnahmen auf der Strecke (Lkw-Maut, zurechenbarer Anteil an Vignetteneinnahmen) unabhängig sind. Die Konzessionsgesellschaft übernahm in einem gewissen Rahmen auch das Verkehrsmengenrisiko, da ein Teil der Vergütung von der Verkehrsfrequenz abhängt.

Ein wesentliches Risiko für die Konzessionsgesellschaft bildet die Preisgestaltung für die frequenzabhängigen Vergütungszahlungen, die in der Angebotsphase dem Bieter überlassen war. Die im letztgültigen Angebot abgegebenen Preise sind während der Vertragslaufzeit gültig.

Ausschließlich in das Risiko der Konzessionsgesellschaft fallen die Baukosten, der Betrieb und die Verfügbarkeit.

Übersicht 1: Ausgewählte Risiken von ASFINAG-Infrastrukturprojekten

		Trägt KG	Geteilt	Trägt KN
Genehmigungsrisiko	Für die Projektabschnitte ist eine §-4-Verordnung nicht im geplanten Zeitraum zu erhalten	X		
Baukostenrisiko	Überschreitung der Baukosten			X
Auflagenrisiko	Ungeplante Auflagen aus den Materienrechtsverfahren sowie Auflagen aus umwelttechnischen, verkehrstechnischen oder sicherheitstechnischen Notwendigkeiten		X	
Betriebsrisiko	Technisch und betriebswirtschaftlich erfolgreiche Betriebsabwicklung			X
Verkehrsmengenrisiko	Abweichungen der tatsächlichen Verkehrszahlen von den Prognosedaten		X	
Verfügbarkeitsrisiko	Die Strecke ist nicht bzw. nicht im geplanten Umfang verfügbar			X
Mautrisiko	Beeinflussung der Mautentgelte durch wirtschaftliche, rechtliche, technische u. a. Rahmenbedingungen	X		
Risiko der Änderung der Rahmenbedingungen	Änderungen der technischen, politischen, rechtlichen u. a. Rahmenbedingungen beeinflussen den Projektverlauf		X	
Baugrundrisiko	Unvorhergesehene Ereignisse durch (schlechte) Bodenbeschaffenheit		X	

Q: *Thaler (2005)*. KG . . . Konzessionsgeber, KN . . . Konzessionsnehmer.

Die ASFINAG erwartete vom Einsatz einer PPP eine termingerechte Fertigstellung des Straßenabschnittes in einem kürzeren Zeitraum und zu geringeren Kosten als unter den Bedingungen ihrer eigenen Beschaffungsmaßnahmen. Die Kosteneinsparungen von rund 15% gegenüber den Kalkulationen der ASFINAG sollten durch Einsparungen in der Detailplanung, bessere Verhandlungsposition gegenüber den Auftragsnehmern sowie effizientes Bau- und Betriebsmanagement erreicht werden, wobei der Finanzierungskostenvorteil der ASFINAG durch ein Kreditversicherungsmodell zum Teil wettgemacht werden soll.

Die Umsetzung dieses Projekts sollte zudem für die ASFINAG Einblicke und Erfahrungen mit einer zur traditionellen Vergabe von Baulosen alternativen Beschaffungsart für Autobahnen und Schnellstraßen bringen. Indem nicht nur die Errichtung eines großen, zusammenhängenden Straßenabschnittes ausgeschrieben, sondern auch die betriebliche Erhaltung und die bauliche Instandhaltung für einen Zeitraum von 30 Jahren an einen privaten Partner vergeben wurden, ergäbe sich für die ASFINAG die Möglichkeit

- des Benchmarkings ihrer eigenen Strukturen und Aktivitäten,
- der Identifikation von Verbesserungspotentialen und
- deren Nutzung durch einen Transfer von Know-how.

Der Rechnungshof analysierte 2008 im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung die Stärken und Schwächen des PPP-Konzessionsmodells Ostregion (*Österreichischer Rechnungshof*, 2010). Demnach ergab das PPP-Modell für den öffentlichen (public) Sektor (in diesem Fall vertreten durch die ASFINAG) "keine gravierenden Vorteile" gegenüber einem konventionellen Beschaffungsverfahren. Den von der ASFINAG ermittelten wirtschaftlichen Vorteil (Value for Money) des PPP-Verfahrens von rund 167,97 Mio. € gegenüber einer konventionellen Beschaffung bezeichnet der Rechnungshof als einen "mit subjektiven Wahrscheinlichkeiten behafteten Wert, der sich aufgrund der ihm innewohnenden Bandbreite der Kostenschätzungen und Bewertungen der dem Auftragnehmer überwältigten Risiken auch nachteilig für die öffentliche Hand entwickeln kann".

Weiter bemängelt der Rechnungshof:

- Das PPP-Vergabeverfahren dauerte rund dreimal so lange wie eine konventionelle Beschaffung.
- Bei der Erstellung des Public Sector Comparator (PSC; er soll die von der ASFINAG bei einem konventionellen Verfahren zu tragenden Kosten und Risiken ermitteln) wurden mögliche Kosten- und Risikenminimierungen nicht berücksichtigt. Der Bewertungsprozess weist methodische Schwächen auf und ist zum Teil mangelhaft dokumentiert.

Das PPP-Projekt dürfte sich über die Konzessionsdauer bis 2039 nicht aus den von der ASFINAG auf dem PPP-Streckenabschnitt eingenommenen Mauten refinanzieren. Die ASFINAG muss unter den gegebenen Bedingungen die Vergütungen an den Konzessionär aus anderen Mitteln bezuschussen.

Planung, Errichtung und Betrieb des Systems "Behördenfunk" wurden auf eine Konzessionsdauer von 25 Jahren dem Bestbieter TETRON übergeben (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2008). Der Barwert der Errichtungskosten beträgt rund 130 Mio. €. Baubeginn war im Herbst 2004. Die möglichen Risiken wurden geteilt, mit Ausnahme des Zinsenänderungsrisikos, das das Innenministerium trägt.

Die Stadt Krems und das private Bildungsinstitut ITM GmbH gründeten 1994 die IMC Fachhochschule Krems GmbH. Das Wissenschaftsministerium zahlt je Student bzw. Studentin einen Normkostenzuschuss. Die IMC trägt das Instandhaltungs- und Betriebsrisiko sowie das Risiko der Auslastung (genügend Studierende) und der Aufbringung von Forschungs- und Sponsorenmitteln zur Finanzierung der Schulinfrastruktur.

Weitere Projekte sind das *Bundescontracting 500* des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen in Bundesgebäuden mit einem Projektumfang von 15,3 Mio. € und einer Konzessionslaufzeit von 2004 bis 2014 sowie das *Akademiebad Wiener Neustadt* des Bundesministeriums für Landesverteidigung mit einem Barwert der Errichtungskosten von 2,4 Mio. € und einer Konzessionslaufzeit von 2005 bis 2025.

Das WIFO führte eine Fragebogenerhebung über den aktuellen Stand der PPP-Projekte von Ländern und Gemeinden in Österreich durch. Auf Landesebene beteiligten sich allerdings nur Oberösterreich und Kärnten, wobei das Land Oberösterreich angab, selbst keine PPP-Projekte umgesetzt zu haben.

Das Land Kärnten hat seit 1. Jänner 2000 sieben PPP-Projekte beschlossen. Zu den wichtigsten Entscheidungsgründen für die Wahl von PPP zählten

- die Erwartung einer beschleunigten Projektrealisierung und
- die Verteilung der Gesamtinvestitionskosten auf einen längeren Zeitraum.

Umgesetzt wurden bisher die Errichtung eines Verwaltungszentrums mit einem Investitionsvolumen von 2,37 Mio. €, ein Projekt zur Luftgütemessung (802.000 €), die Errichtung von zwei Berufsschulen (zusammen 1,32 Mio. €), des Straßenbauamtes (23 Mio. €) sowie das Fuhrparkmanagement (1,6 Mio. €) und das IT-Outsourcing. Ein PPP-Projekt, der Neubau des Landeskrankenhauses, kam wegen Unwirtschaftlichkeit nicht zustande.

**Innenministerium:
Digitalfunk BOS-Austria**

**Wissenschaftsministerium:
IMC Fachhochschule Krems**

**PPP-Erhebung
des WIFO**

Alle Projekte wurden als Leasingmodell abgewickelt. Steuerliche Einsparungen für das Land ergeben sich daraus insofern, als das Land nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist und der Mehrwertsteuersatz für Investitionen in Bauten und Ausrüstungen 20%, für Leasing dagegen nur 10% beträgt. Dies sollte gesamtwirtschaftlich betrachtet aber kein Argument für den Einsatz von PPP sein, da der Bund um diesen Betrag weniger an Mehrwertsteuer einnimmt. PPP-Projekte können aber unter diesem Gesichtspunkt auch einen Ausweg aus den finanzierungspolitischen Sachzwängen bieten, die sich durch die Maastricht-Vorgaben für die Landeshaushalte ergeben. Den Angaben des Landes Kärnten zufolge entstanden bisher keinerlei juristische Probleme.

Die Fragebogenerhebung des WIFO über PPP-Projekte der Städte Österreichs erfasste:

- PPP-Immobilienprojekte wie die Errichtung von Verwaltungsgebäuden, Schwimmbädern und Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Mobilen (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattung usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. € und
- PPP-Umweltprojekte (Wasserver- und -entsorgung, Mülldeponie, -verbrennung).

Reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass wurden nicht einbezogen. Zeitlich wurden jene PPP-Projekte erfasst, deren Vertragsabschluss oder Grundsatzbeschluss nach dem 1. Jänner 2000 erfolgt war.

Die PPP-Bestandsanalyse wurde als Vollerhebung durchgeführt und zwar adressiert an die Bürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen aller Städte in Österreich³⁾. 41 der 257 angeschriebenen Städte gaben ihre generelle Einschätzung über PPP ab. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 16%. Insgesamt beurteilten 17 Städte ihre 25 PPP-Projekte. Davon wurde ein beurteiltes Projekt nicht umgesetzt.

Die WIFO-Erhebung zeigt ein allgemein hohes Interesse der Städte an PPP-Projekten. Knapp mehr als die Hälfte (53%) der teilnehmenden Städte und das Land Kärnten gaben an, Projektabsichten zu haben bzw. PPP-Projekte bereits realisiert zu haben. Bewusst gegen PPP entschieden sich nur sechs Städte.

Hauptmotiv für PPP ist die Erwartung von Effizienzvorteilen. Jene, die keine Projekterfahrung haben, halten den Bedarf an privatem Know-how für sehr wichtig. Die Gruppe mit PPP-Erfahrung erwartet vor allem eine beschleunigte Projektrealisierung und höhere Effektivität.

Die PPP-Befragung des WIFO baut auf einem Fragebogensystem auf wie die PPP-Bestandsanalyse in Deutschland im Auftrag der PPP-Task Force des Bundesministeriums für Bau- und Wohnungswesen (*Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005). Daher sind die Ergebnisse mit jenen für Deutschland direkt vergleichbar. Die Motive für die Wahl von PPP unterscheiden sich demnach in Deutschland zum Teil von denen in Österreich. Das Hauptmotiv für PPP ist allerdings in beiden Ländern gleichermaßen die Erwartung von Effizienzvorteilen. Sehr unterschiedlich wird der Bedarf an privatem Know-how beurteilt: Im Gegensatz zu Österreich spielt es in Deutschland eine untergeordnete Rolle in der Entscheidungsfindung. Der Bedarf an privatem Kapital ist in Deutschland hingegen bedeutender als in Österreich.

Als die größte Hürde bezeichnen die österreichischen Städte den hohen Aufwand in der Vorbereitungsphase von PPP-Projekten. Dieser muss sich durch die Effizienzvorteile amortisieren, was eine entsprechende Projektgröße bedingt. Das stellt vor allem kleinere Städte vor Probleme, deren PPP-Projektpläne überdies aufgrund ihrer Komplexität scheitern. 23% der Befragten geben weiters an, PPP-Projekte wegen deren Unwirtschaftlichkeit abzulehnen. An dritter Stelle der Hindernisse für PPP-Projekte werden rechtliche Schwierigkeiten genannt, die oft bewirken, dass das Projekt nicht

Entscheidungsgründe für und gegen PPP-Projekte

³⁾ Die Adressen wurden freundlicherweise vom Städtebund zur Verfügung gestellt.

in der gewünschten Form umgesetzt werden kann. Darüber hinaus werden PPP-Projekte wegen ihrer langen Laufzeit, wegen der Wettbewerbseinschränkung (z. B. Architektur) und ihrer Arbeitsqualität abgelehnt.

Übersicht 2: Hauptmotive gegen die Durchführung von PPP-Projekten

	Deutschland Stellenwert (Rang)	Österreich
Zu großer Aufwand	4	1
Unwirtschaftlich	3	2
Rechtliche Hindernisse	5	3
Sonstige Gründe gegen PPP	1	3
Weiß nicht	5	5
Mangel an Erfahrung	2	5
Partner fehlen	7	–
Mangel an Mitteln zur Anschubfinanzierung	8	–

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008; Deutsches Institut für Urbanistik (2005).

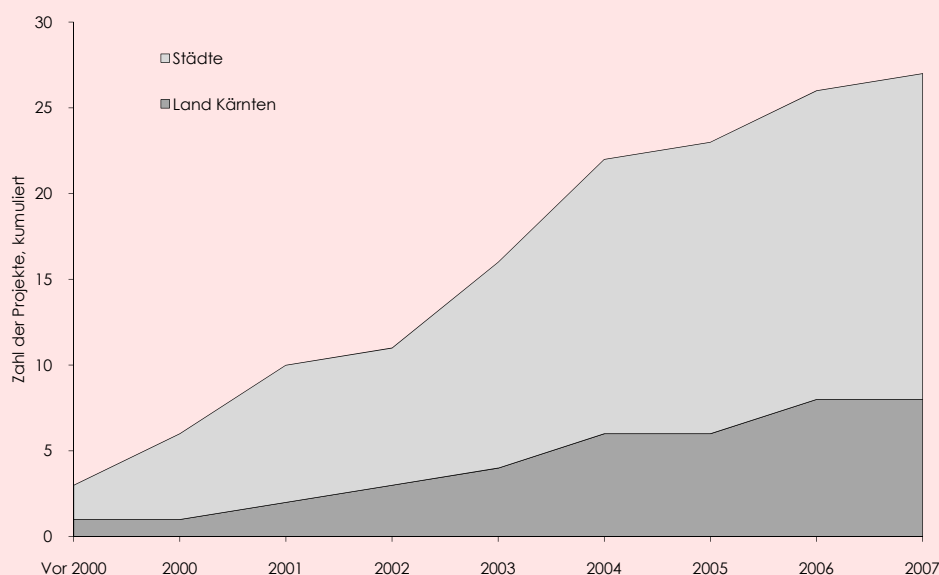
Die Gründe gegen PPP sind in Deutschland vielschichtiger. Mehr als ein Drittel der Befragten gibt an, dass "sonstige Gründe gegen PPP" sprechen. Meist bedeutet das, dass kein Bedarf für PPP gesehen wird. Der Mangel an Erfahrung wird in Deutschland als weiterer wesentlicher Grund gegen PPP in Kommunen identifiziert.

In beiden Ländern werden das "Fehlen von Partnern" sowie das "Fehlen von Mitteln zur Anschubfinanzierung" kaum als Hauptgründe gegen PPP erachtet. In der österreichischen Erhebung wurden diese Gründe nicht genannt (Übersicht 2).

Die meisten von der Erhebung erfassten PPP-Projekte (73%) wurden nach dem Jahr 2000 umgesetzt – nur drei Projekte stammen aus der Zeit davor. Ein Großteil der PPP-Projekte wurde in den Jahren 2003 und 2004 entwickelt. Zu sechs Projekten wurde kein Zeithorizont genannt (Abbildung 1).

Durchführungszeitpunkt und Anwendungsbereiche

Abbildung 1: PPP-Projekte in Österreich nach dem Jahr des Vertragsabschlusses



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang $n = 27$ Projekte.

Zu den wichtigsten PPP-Anwendungsgebieten der Städte zählen sowohl in Österreich als auch in Deutschland die Bereiche Sport, Freizeit, Tourismus und Bildung. In Deutschland machen sie 65% aller PPP-Projekte auf kommunaler Ebene aus, in Österreich aber nur 36%. In der Entsorgungswirtschaft werden in Österreich wie in der Bauwirtschaft und vor allem zur Finanzierung von Schulprojekten in großem Umfang PPP eingesetzt, in Deutschland wurden hingegen keine Projekte im Entsorgungssektor

tor genannt. Die Bereiche Verwaltung und Liegenschaften haben in beiden Ländern etwa den gleichen Anteil. Im Verkehrswesen spielen PPP-Projekte auf kommunaler Ebene eine geringe Rolle (Übersicht 3).

Übersicht 3: Anwendungsgebiete der PPP-Projekte der Städte

	Deutschland		Österreich	
	Anteile in %	Rang	Anteile in %	Rang
Sport, Freizeit, Tourismus, Kultur	31	2	21	1
Schule, Hochschule	34	1	15	2
Entsorgung (Kanal, Abfall usw.)	0	0	15	2
Gesundheits- und Sozialeinrichtungen	8	4	12	5
Verwaltung und Liegenschaften	11	3	9	6
Verkehr	5	6	6	7
Energie- und Wärmeversorgung	0	0	6	7
Öffentliche Sicherheit	6	5	0	0
Sonstiges	2	7	15	2

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008; Deutsches Institut für Urbanistik (2005).

Projektbeteiligte, Gesellschaftsstrukturen und Vertragstypen

Die österreichischen Städte sind an den meisten PPP-Projekten (86%) direkt beteiligt (Deutschland 92%). Bei knapp jedem dritten gemeldeten PPP-Projekt ist ein privates Unternehmen Projektträger. Gesellschaftsstrukturen aus Gemeinde und kommunalem Eigenbetrieb (drei Meldungen) oder die Teilnahme des kommunalen Eigenbetriebs allein (eine Meldung) sind hingegen die Ausnahme. Die Mehrzahl der PPP-Projekte (58%) werden ohne Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft zwischen öffentlichem Auftraggeber und dem privaten Partnerunternehmen realisiert. 42% der Projekte basieren auf einem Gemeinschaftsmodell (Deutschland 8%).

Die österreichischen Städte bevorzugen hinsichtlich der Vertragsform das Inhabermodell vor dem Erwerbermodell. Leasing-, Contracting- sowie Konzessionsmodelle sind ähnlich stark vertreten, das Mietmodell wurde nur einmal genannt. Das Land Kärnten vergibt ausschließlich Leasingmodelle. In Deutschland ist ebenfalls das Inhabermodell am gängigsten – für beinahe jedes dritte PPP-Projekt wurde diese Vertragsform gewählt.

Leistungsinhalte, Projektvolumen und Wirtschaftlichkeit

Die Finanzierung ist der mit Abstand wichtigste Leistungsbereich österreichischer PPP-Projekte und damit Bestandteil von drei Vierteln aller Projekte; der Betrieb (einschließlich Instandhaltung) ist Inhalt von 66% der Projekte. Bauleistungen (je nach Projekttyp Sanierungs-, Installations- oder Herstellungsleistungen) und Planung sind in beinahe jedem zweiten PPP-Projekt vorgesehen. Im Gegensatz dazu ist die Verwertung des Projekts meist kein fixer Vertragsbestandteil der PPP-Projekte in Österreich (6%). Die Leistungsinhalte von PPP sind oft sehr projektspezifisch und variieren daher stark.

In Deutschland verteilen sich die Lebenszyklusphasen gleichmäßiger. Wichtigster Vertragsbestandteil sind Bauleistungen. Neben der Finanzierung, die nur halb so stark vertreten ist wie in Österreich, sind auch die Planungs- und die Betriebsphase häufig Vertragsbestandteile (Übersicht 4).

Übersicht 4: Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten der Städte

	Deutschland	Österreich
	Anteile in %	
Finanzierung	36	75
Betrieb	23	66
Bau	41	47
Planung	33	44
Verwertung	2	6

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008; Deutsches Institut für Urbanistik (2005).

Ein Defizit besteht in Deutschland und Österreich hinsichtlich der Verwertung von PPP-Projekten der Städte. Während in Deutschland auf Bundesebene jedes vierte

Projekt auch die Verwertungsphase umfasst, gilt dies auf Städteebene nur für 2% der Projekte (Österreich knapp 6%).

In Bezug auf die Leistungsinhalte wird in Deutschland oft zwischen PPP-Projekten der ersten und der zweiten Generation unterschieden. Die PPP-Projekte der ersten Generation ("PPP-Light-Modelle") dienen vor allem zur Errichtung von Immobilien oder zum Erwerb von langlebigen Wirtschaftsgütern sowie deren Finanzierung durch Private. Diese wurden überwiegend langfristig an die Länder oder Gemeinden vermietet. Im Fall von Immobilien war das oft mit einem Optionsrecht verbunden. Der Betrieb und die notwendigen Wartungs- und Serviceleistungen wurden meist vom Nutzer selbst übernommen. Gängige Beispiele hierfür sind Leasingprojekte (Gebäude, Fuhrpark usw.), Investorenmodelle (Leasing oder Mietkaufmodelle mit weiteren Dienstleistungen wie z. B. Bauerhaltung) oder Sanierungsprojekte meist in Verbindung mit Sale-and-Lease-Back (Kiefer, 2007).

In PPP-Projekten der zweiten Generation sind Private nicht nur für den Bau und dessen Finanzierung, sondern auch langfristig für den Betrieb verantwortlich (Lebenszyklusansatz). Hinzu kommen Service- und Dienstleistungsaufgaben (z. B. vollständiges Gebäude-Management) bis hin zu betriebswirtschaftlichen Steuerungsleistungen (Kostenrechnung und Controlling; Kiefer, 2007).

Gemäß der PPP-Erhebung des WIFO sind die Phasen Bau, Finanzierung und Betrieb bei nur knapp einem Drittel der Projekte Vertragsbestandteil. Nach deutscher Definition wäre somit nur jedes dritte Projekt ein echtes PPP-Projekt. Die Mehrheit der österreichischen PPP-Projekte sind daher PPP der ersten Generation, in denen der Lebenszyklusansatz fehlt. Eine Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus ist in diesen Fällen nicht möglich, sodass die Einsparungsmöglichkeiten nicht vollständig ausgeschöpft werden können. Dabei wäre das Einsparungspotential je nach Projekt beträchtlich, da die Baufolgekosten etwa bei Schulbauten bereits nach drei bis vier Jahren die Erstellungskosten überschreiten (Übersicht 5). Bei einer Nutzungsdauer von 30 Jahren betragen die Baufolgekosten bereits den 7,5-fachen Wert der Investitionskosten (von Dittfurth, 2005). Überdies ist kein sachgerechter Risikotransfer über die Laufzeit möglich.

Übersicht 5: Baufolgekosten in Deutschland

	Baufolgekosten in % der Baukosten p. a.	Baufolgekosten überschreiten die Investitionskosten nach . . . Jahren
Schulen	31	3 bis 4
Krankenhäuser	26	4
Hallenbäder	21	4 bis 5
Kläranlagen	17	5
Sporthallen	15	6
Freibäder	14	6
Produktionsgebäude	10	7
Verkehrsanlagen	10	10
Sportplätze	10	10
Büro- und Verwaltungsgebäude	8,5	11 bis 12
Wohnungen	1,5	66

Q: von Dittfurth (2005).

Die Investitionssummen österreichischer PPP differieren je nach Leistungsinhalt und Vertragstyp deutlich. Jene 27 Projekte, zu denen in der Umfrage Investitionssummen genannt wurden, haben ein Investitionsvolumen von 1 Mio. € bis 41 Mio. €. Das durchschnittliche Projektvolumen der erhobenen Projekte liegt bei rund 7 Mio. €. Abgesehen von einem geplanten Krankenhausprojekt und Projekten im Freizeitbereich (Seilbahnen) sind kaum Großprojekte vertreten. Der Großteil der Projekte (60%) hat ein Volumen von 1 Mio. € bis 9 Mio. €. Dies ist sehr niedrig, wenn man bedenkt, dass in der Literatur eine Investitionssumme von 10 Mio. € als Schwellenwert genannt wird, ab dem sich "echte" PPP lohnen (Deutsches Institut für Urbanistik, 2005).

Ein allgemeines Mindestvolumen lässt sich allerdings nicht festlegen, denn auch für kleinere Projekte lassen sich bei geeigneten Rahmenbedingungen sinnvolle privatwirtschaftliche Realisierungsformen finden. Durch Standardisierung von PPP-Projek-

ten mit geringerem Projektvolumen könnten die Transaktionskosten minimiert werden. Dies würden auch die Chancen der mittelständischen Bauwirtschaft als Bieter in PPP-Verfahren erheblich vergrößern (Littwin – Unbehauen, 2004).

Generelle Beurteilung der PPP-Projekte

Risikoallokation

Die Analyse der PPP-Projekte des Bundes, seiner Tochtergesellschaften, des Landes Kärnten und der Städte brachte einige wichtige Erkenntnisse.

Die Risikoverantwortung ist ein entscheidender Faktor im Streben nach Effizienzsteigerung. Risikotragung ist mit Kosten verbunden. Im Sinne einer optimalen Risikoallokation soll jeder Vertragspartner jene Risiken übernehmen, für die er am effizientesten vorsorgen kann. Der Prozess der Risikoallokation und die Abschätzung der Kosten sind eine schwierige Aufgabe in der Entstehung von PPP-Projekten. Letztlich ist auch das Konkursrisiko des privaten Partners zu beachten.

Wirtschaftlichkeit

Die Ausschreibung von PPP-Projekten dauert in der Regel wesentlich länger als in der traditionellen Beschaffung. Dadurch tritt der Nutzen der Projekte später ein. Aufgrund der höheren Komplexität der Ausschreibungsverfahren und der rechtlichen Absicherung der Verträge entstehen außerdem hohe Transaktionskosten, die sich erst ab einem gewissen Projektvolumen lohnen.

Gemäß der WIFO-Umfrage wurden die Erwartungen von Effizienzsteigerungen in der Hälfte der PPP-Projekte des Landes Kärnten und der Gemeinden ganz erfüllt und in einem übertroffen. In den anderen Projekten wurden die Wirtschaftlichkeitserwartungen überwiegend erfüllt, wobei zu drei Projekten keine Beurteilung abgegeben wurde. Bei der subjektiven Beurteilung der Effizienz durch die Unternehmen ist allerdings zu beachten, dass die Methode unbekannt ist und die Beurteiler auch Auftraggeber der PPP-Projekte waren. Die Rechnungshöfe beurteilten den Erfolg der PPP-Projekte weniger positiv (vgl. *Österreichischer Rechnungshof*, 2010).

Rechtliche Probleme

Im Vergaberecht fehlen Definitionen und Bestimmungen für PPP-Projekte. Die Projekte sind nur schwer in das vergaberechtliche Korsett einzuordnen. Die engen Grenzen der Behördenverfahren mindern den Spielraum der Planung und somit der Nutzung des Innovationspotentials des privaten Partners (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2008). Die zwei größten Problembereiche für die Gemeinden sind das Vertragsrecht sowie das EU-Recht, hier insbesondere das Wettbewerbsrecht. Ein weiterer Problembereich ist neben dem Vertragsrecht das Steuerrecht. Wie die WIFO-Umfrage zeigt, gab es in der Umsetzung von beinahe drei Vierteln der PPP-Projekte keine rechtlichen Probleme. Selten kam es zu juristischen Auseinandersetzungen. In einem Projekt folgte ein Schieds- und Gerichtsverfahren (Bau einer Kläranlage), in einem weiteren (Energiecontracting) konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden.

Finanzkraft der Städte und PPP

Die Finanzkraft der österreichischen Städte ist (gemessen an den Einnahmen an Gemeindeabgaben) sehr unterschiedlich, sie variiert zwischen der Stadt Ebenthal in Kärnten mit jährlichen Pro-Kopf-Abgaben von 325 € und Schwechat (Sitz der OMV, des Flughafens Wien und der AUA) mit 2.017 €. Durchschnittlich beträgt die Abgabenbelastung rund 700 € je Einwohner und Jahr bei einer Streuung (Standardabweichung) von 240 €. Anhand von 13 Städten wurde untersucht, wieweit die Finanzkraft einer Stadt die Entscheidung über PPP-Projekte beeinflusst. Finanzschwache Gemeinden mit niedrigen Gemeindeabgaben pro Kopf sind demnach weniger bereit, PPP-Projekte einzusetzen. Auch in Deutschland wählen tendenziell Gemeinden mit höheren Pro-Kopf-Abgaben PPP-Projekte (*Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005). Dies sind überwiegend größere Städte (Bevölkerung über 10.000 Personen), die über entsprechende Personalressourcen verfügen.

Städte mit PPP-Projekten weisen durchschnittlich eine um 20% höhere Verschuldung auf als jene ohne PPP-Projekte. Dies lässt den Schluss zu, dass PPP-Projekte vielfach aus finanzierungspolitischen Sachzwängen des Gemeindehaushaltes forciert werden.

Know-how

Die in den PPP-Konsortien vertretenen Bauunternehmen können zumeist große nationale und internationale Erfahrung in die Projekterstellung einbringen. Bei der Auftragsvergabe an Subunternehmen können sie dank ihrer eigenen Erfahrungen als Auftragnehmer günstigere Preise erzielen.

Das Know-how der mit öffentlichen Infrastrukturprojekten befassten öffentlich Bediensteten ist recht differenziert. So unterscheidet sich die Problemlösungskompetenz zwischen Gemeinden, die einmalige Projekte wie einen Schulneubau oder die Errichtung einer Kläranlage abwickeln, und der Straßenverwaltung, die ständig Bau und Erhaltung von Straßen betreut. Wenn den öffentlich Bediensteten die Erfahrung mit PPP-Projekten fehlt, wäre von Fall zu Fall zu prüfen, ob die Leistungen nicht besser durch Zivilingenieure oder durch staatliche Expertenteams erbracht werden könnten, die allen öffentlichen Auftraggebern zur Verfügung stehen. Dabei sind einerseits Erkenntnisse der Principal-Agent-Theorie, andererseits die hohen Fixkosten staatlicher Expertenteams und deren möglichst kontinuierliche Auslastung zu beachten. Durch ständige Weiterbildung der öffentlich Bediensteten und die Aufnahme von erfahrenen Baumanagern in den Beamtenstab ließe sich der Know-how-Vorsprung der privaten Partner verringern. Für die Durchführung von PPP-Projekten der Gebietskörperschaften und ausgelagerten Gesellschaften stellt sich die Frage nach der Personalkapazität. Für die Ausschreibung, Anbotprüfung und Vergabe ist ein entsprechend ausgebildetes Personal notwendig, das die komplexen und aufwändigen Sachverhalte bewältigen kann.

Traditionelle Ausschreibungen basieren in der Regel auf dem Stand der Technik; die Vorgaben sind in der Ausführung strikt einzuhalten. Im Zuge der Planung, Projektierung, Ausschreibung und Ausführung können sich aber Potentiale für Effizienzverbesserungen ergeben; in einem PPP-Projekt besteht die Möglichkeit, diese zu berücksichtigen. In traditionellen Ausschreibungsverfahren wäre das zum Teil wohl auch möglich, der Anreiz für die Auftragnehmer ist jedoch geringer, und es wären aufwändige Nachverhandlungen erforderlich.

Maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit eines Projektes sind Nutzen und Kosten im gesamten Lebenszyklus. Die lebenszyklusorientierte Projektentwicklung betrachtet umfassend die entstehenden Kosten einer Infrastruktureinrichtung in allen Lebensphasen. Die Beachtung von Lebenszykluskosten ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erstellung effizienter Projekte. Dies gilt insbesondere für den Hochbau, da die Betriebskosten ein Vielfaches der Baukosten ausmachen. Durch die Übertragung einzelner Risiken im Lebenszyklus an den privaten Vertragspartner, der für diese besser vorsorgen kann, wird aber ein Mehrwert für das Projekt geschaffen.

Die Transaktionskosten zu Beginn eines PPP-Projektes sind zumeist höher als in der traditionellen Beschaffung. Für die öffentliche Hand ergeben sich zusätzliche Beratungs-, Such- und Informationskosten sowie insbesondere Kosten der Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Prüfung und dem Abschluss der umfangreichen Vertragswerke. Diese Kosten fallen aber in einem PPP-Projekt nur einmal an, während in einem traditionellen Projekt Transaktionskosten im Laufe des Lebenszyklus bei jeder neuen Ausschreibung von Reparaturen oder Ersatzinvestitionen auftreten.

Dem öffentlichen Auftraggeber sind durch EU-Recht und das Bundesvergabegesetz bezüglich Nachverhandlungen in Ausschreibungsverfahren enge Grenzen gesetzt. In einstufigen Verfahren wird der Auftrag direkt dem Bestbieter erteilt; in zweistufigen Verfahren für Bauaufträge im Werte von bis zu 350.000 € können über Leistungen und Gegenleistungen mit den Bewerbern verhandelt werden. Reine Preisverhandlungen sind jedoch unzulässig. Für den privaten Partner in PPP besteht hingegen die Möglichkeit, durch Nachverhandlung von Preisen und Leistungen mit den Subunternehmern die Kosten zu senken. Hier liegt ein wesentlicher Kostenvorteil von PPP gegenüber traditionellen Ausschreibungsverfahren.

PPP-Projekte zeichnen sich insbesondere durch die Einhaltung von Kosten und Terminen aus. Dies ist großteils der intensiven und sorgfältigen Vorbereitung der Projekte und dem Umstand zuzuschreiben, dass kaum nachträgliche Änderungen vorgenommen werden. In traditionellen Ausschreibungsverfahren werden Projekte durch nachträgliche Änderungen, sei aufgrund ungenügender Planung oder Intervention von betroffenen Stellen, vielfach verteuert und verzögert. Freilich können die Änderungen den Nutzwert steigern.

Auch in traditionellen Ausschreibungsverfahren wäre eine Verbesserung von Kosten- und Termintreue zu erreichen. Dazu sind aber längere Projektanlaufzeiten und eine rigorosere Überprüfung nachträglicher Änderungswünsche erforderlich. Bezüglich

Nutzung von Innovationspotentialen

Lebenszyklusorientierte Projektentwicklung

Nachverhandlungen

Einhaltung der Kosten und Termine

der gesamten Projektdauer von der Initiierung bis zur Fertigstellung ergeben sich ceteris paribus für traditionelle Verfahren insofern Vorteile, als die Vertragswerke wesentlich einfacher sind als in PPP-Projekten.

Zusammenfassung und Schluss- folgerungen

In Österreich wurden bisher erst relativ wenige Public-Private-Partnership-Projekte (PPP-Projekte zur Einbindung privater Unternehmen in die Finanzierung, den Bau und den Betrieb von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen) abgewickelt. Sie waren recht unterschiedlich gelagert, allgemein gültige Empfehlungen können aus den bisherigen Erfahrungen kaum abgeleitet werden. Hier sei auf die einschlägige Literatur aus Ländern verwiesen, in denen schon umfangreiche Erkenntnisse aus vielen PPP-Projekten vorliegen (insbesondere Großbritannien, HM Treasury). Für eine Forcierung von PPP-Projekten wäre Folgendes zu beachten:

- PPP-Projekte der Gemeinden und des Landes Kärnten wurden großteils aus finanzierungspolitischen Sachzwängen der öffentlichen Haushalte forciert. In den letzten Jahren veranlasste vor allem der Zwang zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien die Gebietskörperschaften zur "budgetschonenden" Finanzierung von Investitionen. Die Folgekosten der privaten Finanzierung tragen der Staat und/oder die Infrastrukturbenutzer. Privates Kapital kann nicht nur durch PPP, sondern auch für Beschaffungsmaßnahmen staatlicher Unternehmen mobilisiert werden. Die Finanzierungskosten sind in der Regel für den Staat niedriger als für private Partner.
- Grundsätzlich hat der Wettbewerbsdruck auf die Steigerung der Effizienz größeren Einfluss als die Beteiligung von Privaten. Infrastruktureinrichtungen haben fast durchwegs Eigenschaften eines natürlichen Monopols, sodass ein direkter Wettbewerb auf dem Markt nicht möglich ist. Der Staat kann aber durch Privatisierung in Form von PPP-Projekten den Wettbewerb um den Markt nutzen, indem er für ein transparentes und faires Vergabeverfahren sorgt. Wesentlich ist, dass eine ausreichende Zahl von geeigneten Bietern am Verfahren teilnimmt. Die Konzessionsdauer soll in Abhängigkeit vom Wesen des Projektes möglichst kurz sein.
- Ein staatlicher Infrastrukturbetrieb vergibt Aufträge direkt an Bauunternehmen und Zivilingenieure. Im Sinne der Institutionenökonomie müssen für eine PPP neue Principal-Agent-Beziehungen aufgebaut werden: Die das PPP-Projekt vergebende Behörde (Principal) erteilt einem Konsortium (Agent), bestehend zumeist aus Banken und Bauunternehmen, den Auftrag. Die Behörde wird als Agents Zivilingenieure, Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsanwälte und Bankfachleute konsultieren. Gemäß der Institutionenökonomie verfolgen alle diese Agents auch ihren Eigennutzen und besitzen einen Informationsvorsprung gegenüber der Behörde. Will die entscheidende Behörde die Expertise ihrer Agents nicht ungeprüft akzeptieren, so benötigt sie ein entsprechend gut ausgebildetes und eingearbeitetes Kontrollpersonal.
- Zu prüfen ist, wieweit systemimmanente Effizienzschwächen der staatlichen Infrastrukturverwaltung und der ausgegliederten Unternehmen durch eine Verbesserung der Managementmethoden und durch eine leistungsorientierte Personalpolitik abgebaut werden können.
- PPP-Projekte fordern von den öffentlich Bediensteten neue Kompetenzen. Benötigt wird mehr und besser ausgebildetes Personal mit Beschaffungskompetenz und weniger Personal mit Durchführungskompetenz (Bauüberwachung, Abrechnung, Betrieb).
- Im Entscheidungsprozess für und wider PPP sind auch jene Kosten zu berücksichtigen, die durch das Freisetzen von Bediensteten aus den bisher staatlich betriebenen Infrastruktureinrichtungen entstehen. Zu klären ist in diesem Zusammenhang, ob diese Bediensteten in den PPP-Betrieb übernommen werden, ob sie in anderen Dienststellen weiterbeschäftigt, frühpensioniert oder abgefertigt werden.

PPP-Projekte werden von den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden betrieben. Die Anforderungen an das Know-how der Betreiber und deren Voraussetzungen für die Abwicklung sind wohl recht unterschiedlich gelagert. In Deutschland und Österreich richtete die Regierung spezielle Arbeitsgruppen ein, um Grundsatz-

fragen zu klären und den Gebietskörperschaften die Abwicklung von PPP-Projekten zu erleichtern. Während in Deutschland der Prozess schon weit fortgeschritten ist, befindet er sich in Österreich noch in der Anfangsphase.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur, Wien, 1998.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Generalverkehrsplan Österreich, Wien, 2002.

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Ergebnisbericht über die PPP-Projekte der Bundesministerien sowie der ausgegliederten Bundesgesellschaften, Wien, 2008.

Deutsches Institut für Urbanistik, Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Studie im Auftrag der PPP-Task-Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, 2005.

Handler, H., "PPP-Projekt – Güterterminal Werndorf (Österreich)", in Puwein, W., Czerny, M., Handler, H., Kletzian, D., Weingärtler, M., Modelle der "Public Private Partnership" im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen, WIFO, Wien, 2004, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25399&typeid=8&display_mode=2.

Kiefer, D., Private Public Partnership (PPP) in Deutschland, Crans-Montana, 2007.

Littwin, F., Unbehauen, R., "Die Public Private Partnership-Initiative in Nordrhein-Westfalen", Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, 2004, (6).

National Audit Office, PFI: Meeting the Investment Challenge, London, 2003.

Österreichischer Rechnungshof, Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1, Wien, 2010, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/berichte/teilberichte/bund/bund_2010_02/Bund_2010_02_1.pdf.

Puwein, W., "Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(3), S. 175-189, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25479&typeid=8&display_mode=2.

Rux, V., "Möglichkeiten einer Qualitätssicherung in PPP-Projekten bei langer Vertragslaufzeit", in Burtscher, D., Gächter, W. (Hrsg.), Value Engineering Partnering PPP, Tagungsband der ICC, Innsbruck, 2007.

Thaler, G., Wie ist die Sichtweise eines Konzessionsgebers in Österreich? Kolloquium für Fortgeschrittene im Straßenwesen, Karlsruhe, 2005, http://www.ise.kit.edu/rd_download/SBT/Kolloquium_SBT_05-12_G_Thaler.pdf.

von Dittfurth, J., Public Private Partnership im Hochbau. Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten, Studie im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 2005.

Literaturhinweise

Public Private Partnerships in Austria

Stock-taking Analysis and Trends – Summary

Public Private Partnership (PPP) refers to a co-operation between public sector and private companies. PPP schemes aim to tap the financial power, specific know-how and efficiency of the private sector for the benefit of public projects.

Auditing reports and interviews served as sources to identify the PPP experience obtained by the Federal government, SCHIG (Railway Infrastructure Services Company) and ASFINAG. It was found that major PPP projects such as the SCHIG "Wind and Climate Tunnel" were cost- and time-efficient. The cost of the SCHIG Railway Terminal in Graz-Werndorf was significantly below its original estimate. An analysis in 2008 by Austria's National Audit Office of the strengths and weaknesses of the motorway concession PPP model of ASFINAG found no significant advantage of the PPP model over traditional procurement methods. It is expected that the PPP project cannot be refinanced with toll fees during the current concession period up to 2039.

All in all, WIFO's PPP survey – which analysed PPP projects at municipal and state level in Austria – found that municipalities are quite interested in the model. Nevertheless there are only a few PPPs in Austria compared to the number and volume of actually implemented projects. PPPs are chiefly considered because they promise greater efficiency. Municipalities that were new to PPPs gave their demand for know-how as their main reason for considering PPPs, while those with experience in the field saw the main advantage in faster project realisation and higher effectivity. Most Austrian PPP projects failed to incorporate the lifecycle approach. It is therefore not possible to optimise costs, nor to utilise the full cost-savings potential of PPPs. Generally, it was observed that those municipalities that run PPP projects have a much higher level of public debt. Thus, PPP projects are often chosen to overcome financial restrictions in the municipality's budget.