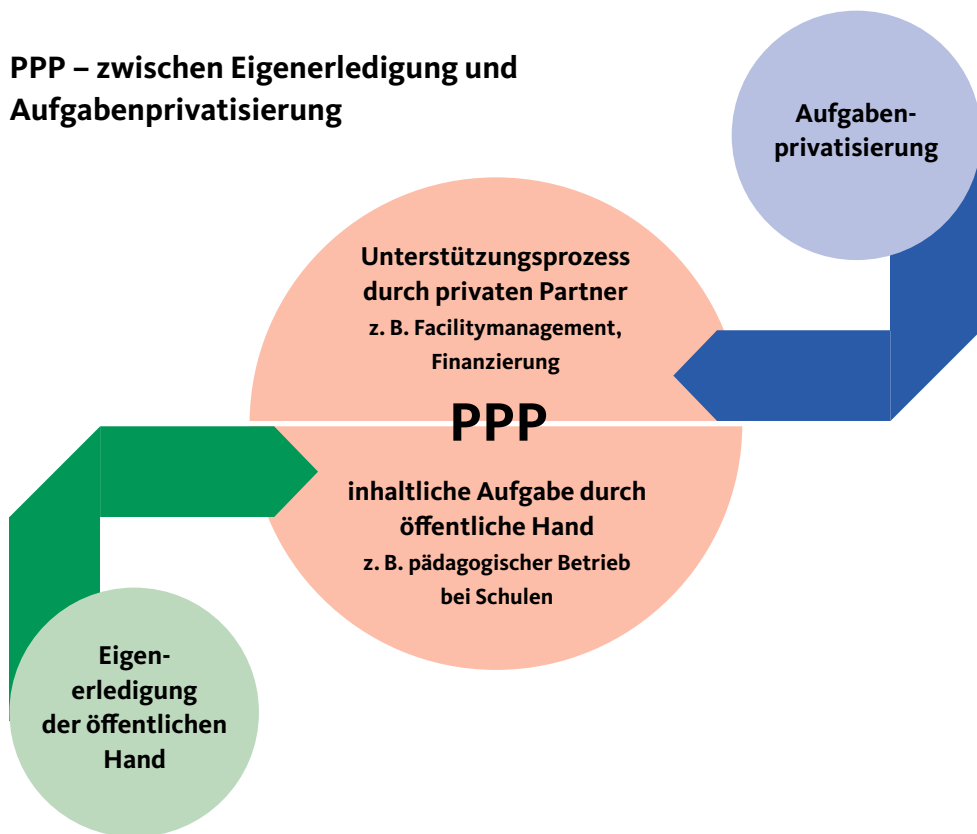
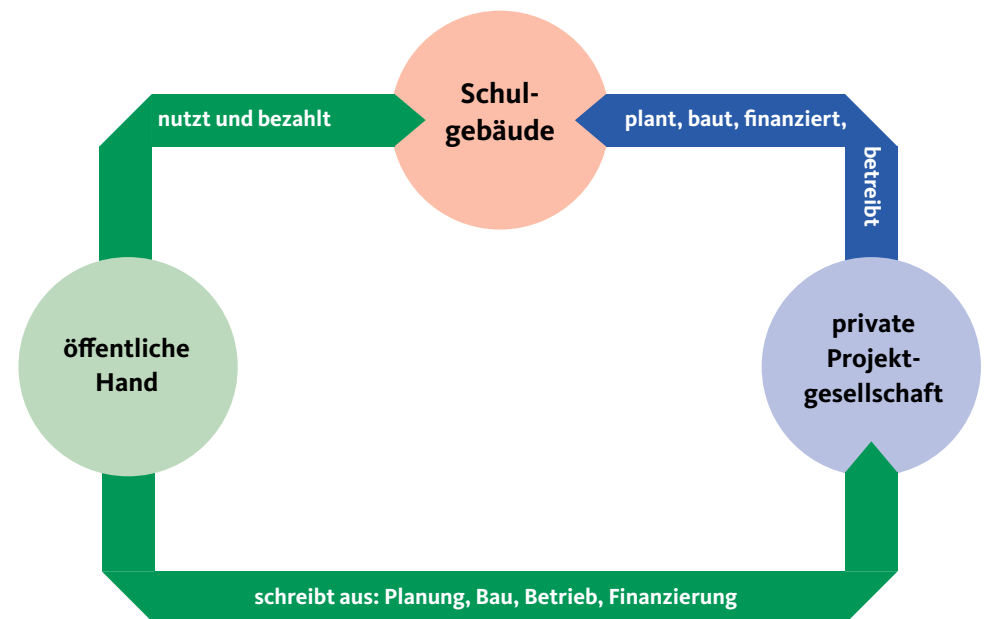


PPP – zwischen Eigenleistung und Aufgabenprivatisierung



PPP – Modell am Beispiel einer Schule



Public-private-Partnership

Lichtbringer im *Tal der Tränen*?

Public Private Partnership PPP

Das heute gängige Grundmodell für PPP wurde Ende der 1990er Jahre in Großbritannien entwickelt, um nach den wenig populären Privatisierungen Thatchers in den 1980er Jahren trotz maroder Staatsfinanzen privates Kapital für öffentliche Investitionen zu lukrieren. Das Modell erfreute sich bald in ganz Europa steigender Beliebtheit, im Jahr 2004 entstand das Grünbuch PPP der Europäischen Kommission. Aufgrund nicht erfüllter Qualitäts- und Effizienzerwartungen sank die Popularität von PPP vorübergehend. Seit der Wirtschaftskrise 2008 wird PPP wieder gezielt propagiert, um dringend erforderliche Investitionen sicherzustellen und dabei aber die verschuldeten Staatshaushalte – zumindest formell – zu entlasten. Für die Durchführung von PPP stehen eigene Förderungen und Finanzierungsmechanismen und Beratungsmodelle für öffentliche Bauherren zur Verfügung, um PPP-Konstruktionen kostengünstiger und damit attraktiver zu machen bzw. erscheinen zu lassen.

Die Kassen sind leer, staatliche Neuverschuldung ein Tabu, dringende öffentliche Investitionen stehen an. Public-private-Partnership als Ausweg?

Der Begriff Public-private-Partnership (PPP) wird oft gebraucht, jedoch nirgends exakt definiert. Entsprechend heterogen sind sowohl die damit verbundenen Vorstellungen als auch die davon umfassten Projektstrukturen. Generell versteht man unter PPP die langfristige Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit einem privaten Partner bei öffentlichen Investitionsvorhaben. In Zeiten verschuldeter öffentlicher Haushalte soll durch die Einbeziehung privater Investoren eine Entlastung des Staatsbudgets durch Verteilung der Ausgaben über einen längeren Zeitraum, z. B. in Form von Miet- oder Zinszahlungen, erreicht werden.

Klassische Argumente

Traditionell werden als Vorteile eines PPP-Projekts neben der Schonung des Staatsbudgets durch private Vorfinanzierung vor allem die Erschließung privaten Know-hows und die effizientere und kostengünstigere Leistungserbringung angeführt. Dahinter steht die Annahme, dass private Investoren strukturell effizienter agieren können und mit der umfassenden Leistungserbringung aus einer Hand, die auch den Betrieb umfasst, quasi automatisch eine Optimierung der gesamten Lebenszykluskosten erzielt wird. Das – so die Erwartung – soll auch die gesamten Projektkosten dämpfen.

PPP ist keine Privatisierung

Im Hochbau werden insbesondere Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser, Gefängnisse etc. als PPP-Projekte abgewickelt. Bei diesen übernimmt der private Partner neben Planung und Bau auch Betrieb und/oder Finanzierung des Projekts. Zu beachten ist, dass der private Partner gewöhnlich zwar mit dem umfassenden Facilitymanagement des Gebäudes betraut ist, die inhaltlichen Kernaufgaben (z. B. der pädagogische Betrieb bei Schulen) bleiben bei PPP-Projekten in Österreich aber meist bei der öffentlichen Hand, d. h. es findet keine echte Privatisierung der Staatsaufgaben statt.

PPP als Finanzprodukt

Alle angeführten Motivationen für die Zusammenarbeit mit einem privaten Investor auf PPP-Basis können nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei in erster Linie um ein Modell der Finanzierung öffentlicher Investitionen, also um ein Finanzprodukt handelt. Die Finanzierung der Projekte auf dem Kapitalmarkt übernimmt der private Partner, im Regelfall zu weit schlechteren Konditionen. Für die öffentliche Hand fallen statt einer anfänglichen, durch die Errichtung des Investitionsobjekts bedingten Finanzierungsspitze lediglich budgetfreundlich periodische Zahlungen an. Aufgrund hoher Anfangsinvestitionen für den privaten Partner liegen Vertragsdauer und Refinanzierung in der Regel bei zwanzig bis vierzig Jahren. Erfahrungen und Prognosen gehen aufgrund höherer Finanzierungskosten und aufgrund von Risikoeinpreisungen der privaten Partner in der Regel von einer Erhöhung der Projektkosten aus.

Lange Vertragslaufzeit

Neben den höheren Kosten einer PPP-Finanzierung stehen die äußerst komplexen Verträge und die langen Laufzeiten in der Kritik. Zahlreiche Misserfolge von PPP-Projekten der Vergangenheit resultierten daraus, dass in den langfristigen Verträgen sich ändernden Umständen nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Als nachteilige Folgen zeigten sich Risikoüberwälzungen und Kostenexplosionen für die öffentliche Hand, die sich angesichts drohender Insolvenzen von Investoren auch der Erpressbarkeit aussetzt. Die Errichter des PPP-Vertrages stehen daher vor der Aufgabe, alle Eventualitäten der kommenden Jahrzehnte vorab zu regeln bzw. Rahmenbedingungen für notwendige Anpassungen zu schaffen. Für solche Vertragswerke über tausende Seiten müssen hochspezialisierte Beratungsfirmen beigezogen werden, entsprechend höher fallen die sogenannten Transaktionskosten aus.

Intransparenz durch komplexe Verträge

Unverständlicher und unüberprüfbar werden diese Verträge sowohl für die projektverantwortliche Verwaltung als auch für eine parlamentarische Kontrolle. Im internationalen Projektgeschäft übliche Vertragselemente wie Geheimhaltungsverpflichtungen und private Streitschlichtungsklauseln erschweren die

Kontrolle über die qualitative und wirtschaftliche Durchführung der Projekte zusätzlich. Für die Verwaltung, die sich in Österreich durch hohe inhaltliche Kompetenz auszeichnet, besteht die Gefahr des schleichenden Verlustes von Know-how und der damit verbundenen Abhängigkeit von externen Dienstleistern.

Maastricht-konforme Haushaltentlastung

Für die derzeitige Neuauflage von PPP-Modellen trotz zwiespältiger ökonomischer und qualitativer Erfahrungen sind vor allem der Stabilitätspakt zur Konsolidierung der öffentlichen Budgets und die damit verbundenen Bilanzierungsregeln maßgebliche Ursache. Diese führen dazu, dass eine Fremdfinanzierung von notwendigen Investitionen in die Daseinsvorsorge für die öffentliche Hand nicht mehr möglich ist. Für langfristige Investitionen, z. B. in die Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur, muss daher zu den „erlaubten“ Ausweichkonstruktionen mit einer privaten Vorfinanzierung gegriffen werden. Diese belasten das Budget vorerst nur mit den laufenden Nutzungsentgelten. Damit ist – so die Fiktion – der öffentliche Haushalt entlastet. Ob damit langfristig wirkliche Einsparungen erzielt werden können, ist für die Frage der Maastricht-konformen Haushaltentlastung nicht relevant.

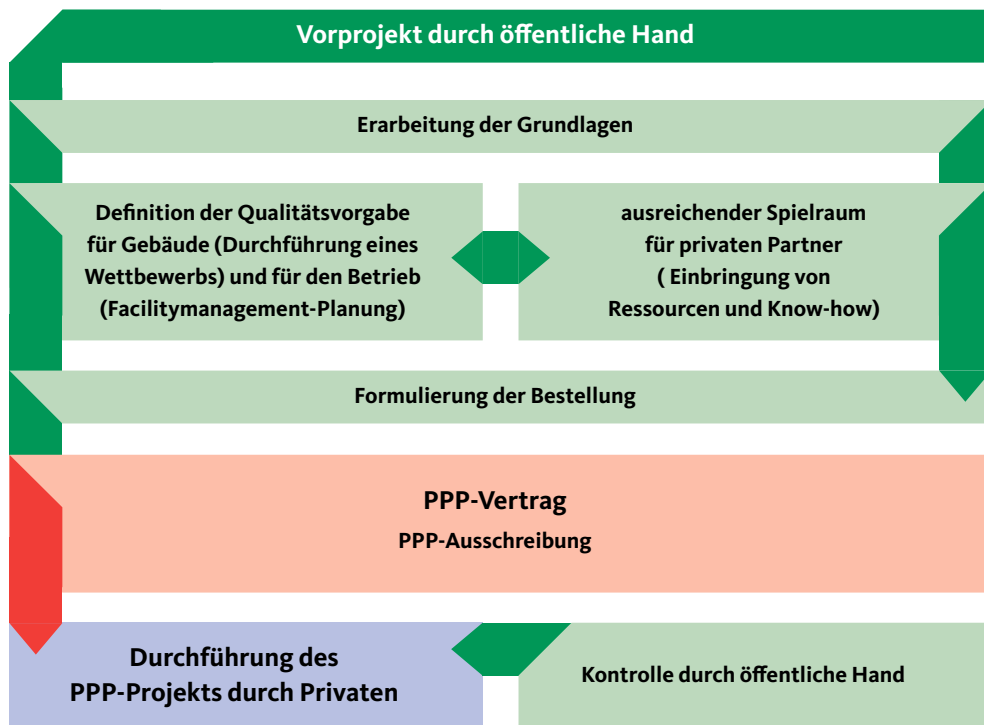
Intertemporale Umverteilung

Zuweilen wird als Rechtfertigung für die Verschiebung von Schulden in die Zukunft das Argument angeführt, dass dadurch eine gerechtere Verteilung von Kosten und Nutzen einer langfristigen Investition wie z. B. einer Schule stattfindet. Man kann hinter dem diskussionswürdigen Schlagwort „intertemporale Umverteilung“ aber auch eine Belastung nachfolgender Generationen mit unnötig höheren Kosten sehen. Es ist nicht davon auszugehen, dass politische Entscheidungsträger freiwillig ein Investitionsmodell für öffentliche Leistungen wählen, das weder billiger noch qualitativ besser und schon gar nicht populär ist. Der Maastricht-konforme Entscheidungsnotstand der öffentlichen Auftraggeber führt wohl kaum zum Licht, sondern eher zur Dämmerung.

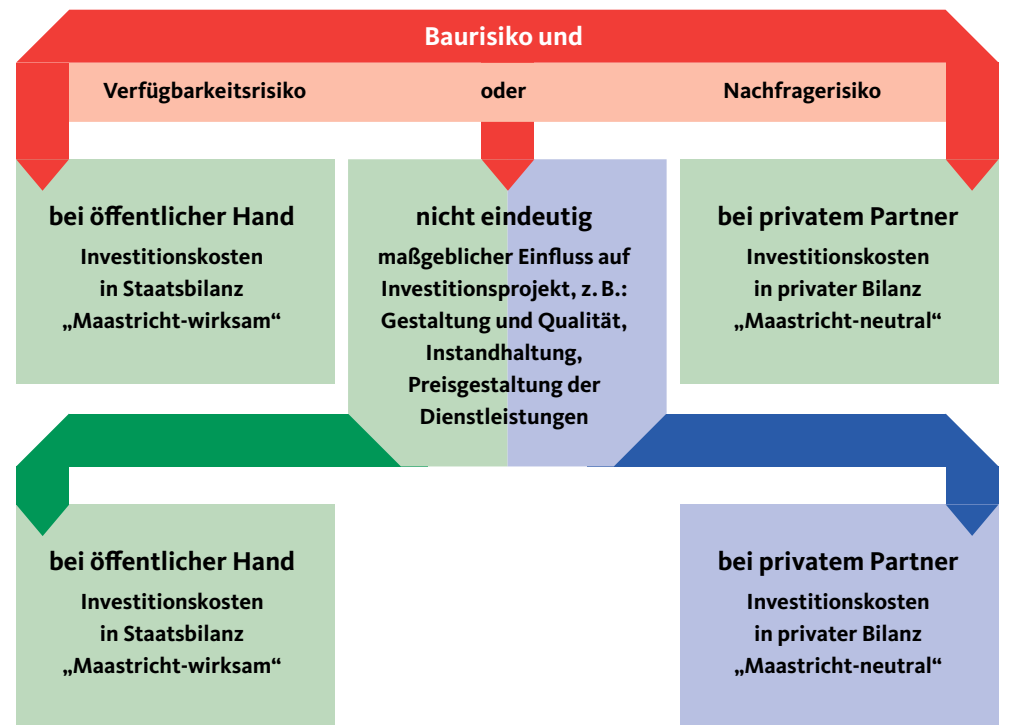
—
Karin Rathkolb



PPP – Projektstruktur



Maastricht-Neutralität: Risikoverteilung und Einfluss



Maastricht-Konformität

Der Tanz um die Staatsbilanz

Einsparung von Staatsausgaben, Entlastung öffentlicher Haushalte – der Sieg der Buchhaltung über die Realität.

Glossar

ESVG

Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen Bilanzierungsregelungen für öffentliche Haushalte; EU-Verordnung, 2010 neugefasst; soll die Vergleichbarkeit der Haushaltsrechnungen sicherstellen; betrifft unter anderem die Verbuchung von PPP-Projekten.

Maastricht

Unschuldige niederländische Stadt in Randlage zu Belgien und Deutschland; der Vertrag über die Europäische Union, 1992 in Maastricht geschlossen, legt mit den Konvergenzkriterien die Voraussetzungen für die Teilnahme an der Währungsunion fest; je nach Lesart daher Synonym für Haushaltsdisziplin oder investitionsfeindliche Fesselung.

Maastricht-Kriterien

Auch Konvergenzkriterien genannt; Limitierung der jährlichen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte mit drei Prozent und des Gesamtschuldenstands mit sechzig Prozent des BIP.

Maastricht-Relevanz

Auch Maastricht-schädlich, budgetrelevant, budgetwirksam oder budget-schädlich genannt; Zuordnung des errichteten Gebäudes zum Vermögen des Staates; wirtschaftlicher Eigentümer ist der Staat.

PPP

Public-private-Partnership, auch öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) genannt; unter Kritikern auch als Pleiten, Pech und Pannen interpretiert.

Risikoverteilung

Ist nach dem Prüfschema des ESVG relevant für die Zuordnung eines Vermögensgutes zum Staatshaushalt.

Wirtschaftlicher Eigentümer

Ist nur, wem die Mehrzahl der Risiken effektiv übertragen wurde und wem daraus die meisten Vorteile zufließen; wird gerne auch durch Bürgschaften, Staatshaftungen oder Kündigungsklauseln verschleiert.

Warum Maastricht-konform?

In Zeiten verordneter Haushaltskonsolidierung gestalten sich Investitionen in notwendige Projekte der Daseinsvorsorge mitunter buchhalterisch schwierig. Die Suche nach Auslagerungsmöglichkeiten der Investitionskosten aus der Staatsbilanz durch besondere Kooperationsmodelle mit der Privatwirtschaft ist daher naheliegend. Selbst die Europäische Kommission sieht in der Motivation für PPP-Konstruktionen unter anderem die Umgehung der (selbst festgelegten) Budgetrestriktionen. PPP-Projekte dienen daher nicht der realen Entlastung des Staatshaushaltes, sondern der formalen Einhaltung der Konvergenzkriterien. Ziel dieser Projekte ist daher auch nicht eine tatsächliche Einsparung von öffentlichem Geld, sondern das rechtskonforme Nichtaufscheinen der Projektkosten in der Staatsbilanz.

Qualitätssicherung bei PPP

Die riskierte Qualität

Öffentliche Interessen versus private Gewinnorientierung – die alte Grundregel gilt einmal mehr: Was nicht bestellt wird, wird auch nicht geliefert.

Die Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit sind vielfältig: Meist beauftragt die öffentliche Hand den privaten Partner, in der Regel eine unabhängige Projektgesellschaft, die aus Kreditgebern, Planern, Bauunternehmern und Betreibern besteht, mit der Projektdurchführung. Mehr noch als in konventionellen Investitionsprojekten liegt für die öffentliche Hand bei dieser Struktur der Schwerpunkt in der Projektvorbereitung. Mit Beauftragung des privaten Partners beschränkt sich der Einfluss auf das Vorhaben auf eine Kontrollfunktion, daher spielt die Qualität der Bestellung eine entscheidende Rolle.

Qualität der Bestellung

Anders als bei der öffentlichen Hand, die durch Leistungen der Daseinsvorsorge eine Reihe gesellschaftspolitischer Zwecke verfolgt, liegt das

Was ist Maastricht-konform?

Die entscheidende Frage für die Beurteilung der Maastricht-Konformität eines Projekts ist, wer als wirtschaftlicher Eigentümer des Investitionsobjekts anzusehen ist und in wessen Bilanz es daher aufscheint. Im ESVG sind bezüglich der Behandlung von PPP-Projekten und ihrer Wirkung auf die Staatsschulden eigene Kriterien aufgestellt. Für die Zuordnung der Projektkosten zum Staatshaushalt oder zur Bilanz des privaten Partners ist in erster Linie die Regelung der Risikotragung relevant.

Beurteilung aufgrund der Risikoverteilung

In gedeihlichen Kooperationen übernimmt gewöhnlich jeder Partner jene Aufgaben, für die er besser geeignet ist, und trägt jenes Risiko, das er besser beherrschen kann. Sollen die Projektkosten jedoch Maastricht-schonend nicht im Staatsbudget aufscheinen, sind bei der Aufteilung des Risikos die Zurechnungsvorschriften des ESVG zu beachten. Diese sehen vor, dass das wirtschaftliche Risiko (Baurisiko und Nachfrage- bzw. Verfügbarkeitsrisiko) beim privaten Partner liegen muss, unabhängig von der Frage der besseren Beherrschbar-

keit. Subsidiär für die Beurteilung, wem das Investitionsobjekt zuzurechnen ist, wird untersucht, in welchem Ausmaß der Staat Gestaltung, Qualität, Instandhaltung und Preise bestimmen kann. Insgesamt muss dem privaten Partner ein ausreichender wirtschaftlicher Gestaltungsspielraum bleiben.

Eine Frage der Statistik

Wer als wirtschaftlicher Eigentümer anzusehen ist, ist daher nicht generell und exakt definiert, sondern eine Einzelfallbeurteilung aufgrund einer Gesamtbetrachtung des konkreten PPP-Vertrages. Die Entscheidung darüber liegt bei der Statistik Austria, die das Ergebnis ihrer Prüfung an Eurostat weitermeldet. Die verordneten Buchhaltungsregeln führen zu Projekt-konstruktionen, die nicht nur insgesamt teurer für die öffentliche Hand werden, sondern auch deren politischen, gestalterischen und kulturellen Einfluss empfindlich beschränken. Aber die Buchhaltung ist zufrieden, die finanzierenden Banken sind zufrieden, die Staatsschulden sind zwar höher, aber versteckt. Wenn das kein Tänzchen wert ist!

— Karin Rathkolb

Interesse eines privaten Investors seiner Natur nach in der Erzielung von Gewinnen durch Kostenoptimierung. Soll die Leistungserbringung durch den Privaten einen bestimmten Qualitätsstandard aufweisen, muss dieser seitens der öffentlichen Hand vorgegeben werden. Im Zentrum eines PPP-Projekts steht die Gestaltung des PPP-Vertrages, in dem alle Projektziele und deren Überprüfungsmechanismen klar ersichtlich sein müssen. Sämtliche von der öffentlichen Hand gewünschten Qualitäten (räumlich, technisch, sozial, betrieblich) müssen detailliert ausformuliert sein.

Planungsvorgaben zur Qualitätssicherung

Die Qualität der Planung hat weitreichende Folgen für den langfristigen Betrieb eines Gebäudes. Die Bedürfnisse und Erwartungen der Nutzer müssen berücksichtigt werden, dafür sind Erfahrung und institutionelles Wissen unverzichtbar. Entsprechend konkrete Planungsvorgaben stellen sicher, dass die gewünschte Qualität tatsächlich eingehalten wird.

Wirtschaftliches Risiko

Die in Europa gängige PPP-Projektstruktur überlässt die Planung zur Gänze dem priva-

ten Partner. Damit wird dem großen Einfluss der Planung auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung und damit auf das gesamte wirtschaftliche Risiko Rechnung getragen. Eine gesonderte Beauftragung der Planung durch die öffentliche Hand wirft die Frage auf, inwieweit der private Partner trotzdem das überwiegende Projektrisiko trägt.

„Maastricht-konforme Planungstiefe“

Für die Maastricht-Konformität ist es nicht direkt relevant, ob und in welchem Detaillierungsgrad die öffentliche Hand die Planung vorgibt, entscheidend ist immer eine Gesamtbetrachtung der Einflussmöglichkeiten laut PPP-Vertrag. Eine Maastricht-konforme Planungstiefe per se gibt es daher nicht. Fehlt es jedoch an Optimierungsmöglichkeiten des privaten Partners hinsichtlich der Betriebsführungskosten, wird eine Risikotragung durch diesen kaum plausibel darstellbar sein. Zwischen qualitätssichernder Planungstiefe im öffentlichen Interesse und wirtschaftlichem Freiraum für den PPP-Partner braucht es daher ein praktikables Gleichgewicht. Das ist unter Partnern eine Selbstverständlichkeit, oder?

— Karin Rathkolb

PPP – die Zukunft

Auslaufmodell oder den Kinderschuh entwachsen?

Wie wird sich PPP in Österreich entwickeln? Endlich kein Thema mehr – oder selbstverständlicher Bestandteil der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur?

Unter welchen Bedingungen werden öffentlich-private Partnerschaften im Bereich der öffentlichen Infrastruktur in Österreich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen? Werden PPP-Modelle sich vom Einzelfall zum selbstverständlichen Bestandteil der Infrastrukturbereitstellung entwickeln können und sollen? Und unter welchen Bedingungen nicht?

Die Übertragung der Verantwortung für Planen, Bauen und Betreiben auf private Bieterkonsortien erfolgt im Rahmen von PPP-Verfahren aufgrund der Annahme, dass privatwirtschaftliche Unternehmen effizienter produzieren können, da sie im Gegensatz zu öffentlichen Verwaltungen und Staatsbetrieben im Wettbewerb miteinander stehen. Das heißt, Unternehmen, die nicht kontinuierlich an Effizienzverbesserungen arbeiten, werden am Markt nicht bestehen können – so zumindest die durchaus diskussionswürdige Theorie. Dies setzt allerdings voraus, dass die entsprechenden Leistungen betreffend, tatsächlich ein Wettbewerb besteht und z. B. im Rahmen von Bieterverfahren organisiert wird. Maßnahmen öffentlicher Auftraggeber, die dem Schutz lokaler Unternehmen vor internationaler Konkurrenz dienen, und die Bildung künstlicher Monopole seitens der Auftragnehmer verhindern den Wettbewerb und damit die gewünschten Effizienzsteigerungseffekte im Rahmen der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Protektionismus und Monopolbildung sind Phänomene, die böswillige Betrachter bei einzelnen PPP-Verfahren in Österreich durchaus konstatieren könnten.

Die zunehmende Komplexität der Aufgaben, die privaten Bieterkonsortien übertragen werden sollen, reduziert die Anzahl der möglichen privaten Produzenten. Für wachsende Komplexität sorgen gestiegene Anforderungen des Umweltschutzes und der zukünftigen Nutzer. Die Bündelung von Planen, Bauen und Betreiben, gegebenenfalls ergänzt um die Finanzierung, die Vertragsdauer u. v. m., erhöht zudem die Komplexität der ausgeschriebenen Leistungen bei PPP-Verfahren und vermindert damit die Zahl der potentiellen Bieter weiter. Im italienischen Krankenhausbau beispielsweise wurde mit sogenannten Promotorenverfahren reagiert: Personen, sogenannte Promotoren, werden gegen Entgelt aufgefordert, Bieterkonsortien zu bilden bzw. zur Bildung von Bieterkonsortien beizutragen. Ziel ist es, die Zahl der Bieterkonsortien zu erhöhen und damit Wettbewerb sicherzustellen.

Eine Voraussetzung für Wettbewerb ist auch, dass sich auf der Bieterseite Personen finden, die auf PPP-Ausschreibungen qualifiziert reagieren können. Diese Personen müssen ausgebildet werden. Die Universitäten und Fachhochschulen in Österreich kommen dieser Aufgabe bisher nicht in ausreichender Form nach.

PPP wird noch immer fälschlicherweise als Instrument zur Verschleierung der Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte verstanden respektive als Maßnahme zur Einhaltung der im Maastrichter Vertrag 1992 zwischen

den EU-Mitgliedsstaaten vereinbarten Konvergenzkriterien, die insbesondere eine jährliche staatliche Neuverschuldung von unter drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts vorsehen. Dies ignoriert die Tatsache, dass langfristige finanzielle Verpflichtungen der öffentlichen Hand de facto einer staatlichen Neuverschuldung gleichkommen. Durch Basel III¹ und Solvency II² führen die meist unbesicherten privaten Finanzierungen öffentlicher Infrastruktur zu einer Erhöhung der notwendigen Eigenkapitalquote der Banken und Versicherungen. Zusammen mit den hohen Investitionskosten und unsicher laufenden Einnahmen verteuert die private Finanzierung aktuell öffentliche Infrastrukturprojekte. Private Investitionen in PPP-Vorhaben müssen durch staatliche Absicherung in Bonitätskategorien befördert werden, um attraktiv für institutionelle Anleger zu werden. Die „Europe 2020 Project Bond Initiative“³ ist ein solches Instrument, das zur Belebung der privaten Finanzierung von PPP-Vorhaben führen soll.

Eine Alternative ist die öffentliche Finanzierung von PPP-Vorhaben. Im Freistaat Bayern beispielsweise werden drei Viertel aller kommunalen PPP-Vorhaben heute nach einem Modell⁴ durchgeführt, das eine staatliche Finanzierung der Vorhaben vorsieht. Die Bündelung von Planen, Bauen und Betreiben, der sogenannte Lebenszyklusansatz, bleibt jedoch bestehen.

Einer der Eckpfeiler der PPP-Vorhaben im Bereich öffentlicher Infrastruktur ist die Übertragung der Verantwortung für Planen, Bauen und Betreiben an ein Bieterkonsortium, was, über die Nutzungsdauer der öffentlichen Infrastruktur betrachtet (20 bis 30 Jahre), niedrige Kosten für die öffentliche Hand sicherstellen soll.

Bei allen Schwierigkeiten, angesichts der Halbwertszeit technischer Entwicklungen über eine solche Vertragsdauer geeignete Vereinbarungen zu treffen, macht es Sinn, Anreizstrukturen zu schaffen, die sicherstellen, dass bereits in der Planung auf niedrige Lebenszykluskosten, d. h. niedrige Baunutzungskosten nach DIN 18960 bzw. ÖNORM 1802-2, geachtet wird. Ein möglicher Lösungsansatz ist es, den Planerinnen und Planern, die in einer

Nordautobahn A5 Richtung Brno an der Anschlussstelle Hochleithen. Der erste Streckenabschnitt ist 51 km lang und wurde im Rahmen eines PPP-Projekts durch die Bonaventura Straßenerrichtungs-GmbH finanziert sowie gebaut und wird die nächsten drei Jahrzehnte auch von ihr betrieben.



Rendering: Querkraft Architekten ZT GmbH

sehr frühen Projektphase Einfluss auf die Baunutzungskosten haben, das Risiko für niedrige Baunutzungskosten durch eine Bündelung von Planen, Bauen und Betreiben zumindest teilweise zu übertragen. Als Alternative dazu käme die kontinuierliche Bewertung alternativer Planungen durch Lebenszykluskostenberechnungen in Frage, was aktuell an fehlenden geeigneten Standards zur Berechnung dieser Lebenszykluskosten und an fehlendem Know-how aufseiten der Planer und der Bauherrenschaft zu scheitern droht. Auch hier kommt den Universitäten und Fachhochschulen eine große Bedeutung für die qualitätsvolle Gestaltung der Zukunft von PPP-Vorhaben zu.

Angesichts der zuvor skizzierten Kriterien für erfolgreiche PPP-Vorhaben müssten zahlreiche Änderungen aufseiten der Besteller, der Produzenten und im Bereich der Ausbildung erfolgen, damit PPP-Projekte bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur vermehrt zum Zug kommen und die gewünschten Erfolge in großem Umfang eintreten.

Eine Änderung des Selbstverständnisses von PPP als Mittel, öffentliche Infrastruktur effizient bereitzustellen, und nicht als Mittel, Neuverschuldungen zu kaschieren, sowie die Aus- und Weiterbildung von Personen, die aufseiten der öffentlichen Hand und aufseiten der Bieterkonsortien qualifiziert agieren können, sind geeignete Startpunkte. Dies setzt den Willen von Politik und Verwaltung voraus, nicht individuelle Nutzenmaximierung oder die Förderung ortsansässiger Unternehmen, sondern die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur mit effizientem Ressourceneinsatz in den Mittelpunkt zu stellen.

Ich bin der Überzeugung, dass PPP-Verfahren sich in Österreich wie bisher auch nur partiell in der gewünschten Qualität und Menge durchsetzen werden können.

Univ.-Prof. Prof.h.c. DI Architekt, AKH, SRL
Dietmar Wiegand

Institut für Städtebau, Landschaftsarchitektur und Entwerfen und Projektentwicklung- und Management der TU Wien

PPP-Projekt: Neubau Bildungscampus Attems-gasse 22, 1220 Wien. Das erste von voraussichtlich 10 „Campus Plus“-Modellen wird als PPP-Projekt umgesetzt. Ab 2017 sollen dort 800 Kinder in 33 Klassen und Kindergartengruppen ganztägig betreut werden.

- 1 Basel III: Der Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht hat unter dem Titel „Basel III“ internationale Standards veröffentlicht, die mit strengeren globalen Regeln für Eigenkapital und Liquidität die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors stärken sollen. Die darauf aufbauende Richtlinie und Verordnung auf EU-Ebene wurde Mitte 2013 in österreichisches Recht umgesetzt. Siehe <https://www.bmf.gv.at/finanzmarkt/finanz-kapitalmaerkte-eu/basel-iii.html>
- 2 Solvency II: Solvency II ist ein EU-weites Projekt, dessen Ziel es ist, eine grundlegende Reform des Versicherungsaufsichtsrechts, im Speziellen der Solvabilitätsvorschriften (Eigenmittelanforderungen) für Versicherungsunternehmen, zu erreichen. Das bisher statische System zur Bestimmung der Eigenmittelanforderungen soll durch ein risikobasiertes System ersetzt werden. Hierbei sollen vor allem auch qualitative Elemente (z. B. internes Risikomanagement) stärker berücksichtigt werden. Darüber hinaus wird mit Solvency II eine angemessene Harmonisierung der Aufsicht in Europa angestrebt. Siehe <http://www.fma.gv.at/de/sonderthemen/solvency-ii.html>
- 3 Die Konzeption der „Europe 2020 Project Bond Initiative“ sieht vor, dass Projektgesellschaften projektbezogene Anleihen (project bonds) zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen am Kapitalmarkt emittieren und die Europäische Investitionsbank gegen Zahlung einer Risikoprämie eine Garantie in Höhe von maximal 20 % der Investitionssumme für die gesamte Laufzeit der Anleihe gibt, die sogenannte „Project Bond Guarantee Facility“. Dies soll projektbezogenen Anleihen ein A-Rating einbringen und so private Investoren zum Zeichnen der projektbezogenen Anleihen motivieren. Die Europäische Kommission teilt sich mit der Europäischen Investitionsbank das Ausfallrisiko.
- 4 <http://www.stmi.bayern.de/buw/bauthemen/ppp/>



Foto: Wikipedia Commons

Alternativen zu PPP

Hochbau öffentlich beschaffen

Der Lebenszyklus muss maßgebend für Konzepte öffentlicher Gebäude sein. Eine Gegenüberstellung zweier öffentlicher Beschaffungsmodelle.

Von PPP wird behauptet, sie sei hilfreich aufgrund der Ressourcen- und Risikoteilung zwischen den Partnern, vor allem aufgrund der Lebenszyklusorientierung. Ob PPP als Ansatz einen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Bauens leisten kann, ist umstritten. Fest steht, dass sie nicht das einzige Vorgehen ist, das Lebenszyklusdenken in den Hochbau bringt: Im traditionellen Modell werden Planung, Bauausführung, Finanzierung und Bewirtschaftung getrennt, bei der öffentlich-privaten Partnerschaft wird gebündelt vergeben.

Für das erste Modell sprechen die Steuerbarkeit, Lernfähigkeit und Transparenz, für das zweite monetäre Effizienzgewinne. Beide Beschaffungsmodelle setzen besondere Planungsabläufe, Projektsteuerung, Qualitätskontrolle und Wissenstransfers voraus. Das Diagramm stellt sie in eine ideale Situation, die es in der Maastricht-Welt derzeit nicht gibt: Ein öffentlicher Bauherr müsste ein Projekt bis zum Abschluss der Generalplanung und zur Klärung der Kosten von Eigenerrichtung, -betrieb und -erhaltung traditionell entfalten, um es erst dann im Vergleich zu einem PPP-Projekt auf die „Real-Modell-Waage“ legen zu können. Um Unterschiede und Berührungspunkte besser verstehen zu können, werden die Modelle hier gegenübergestellt.

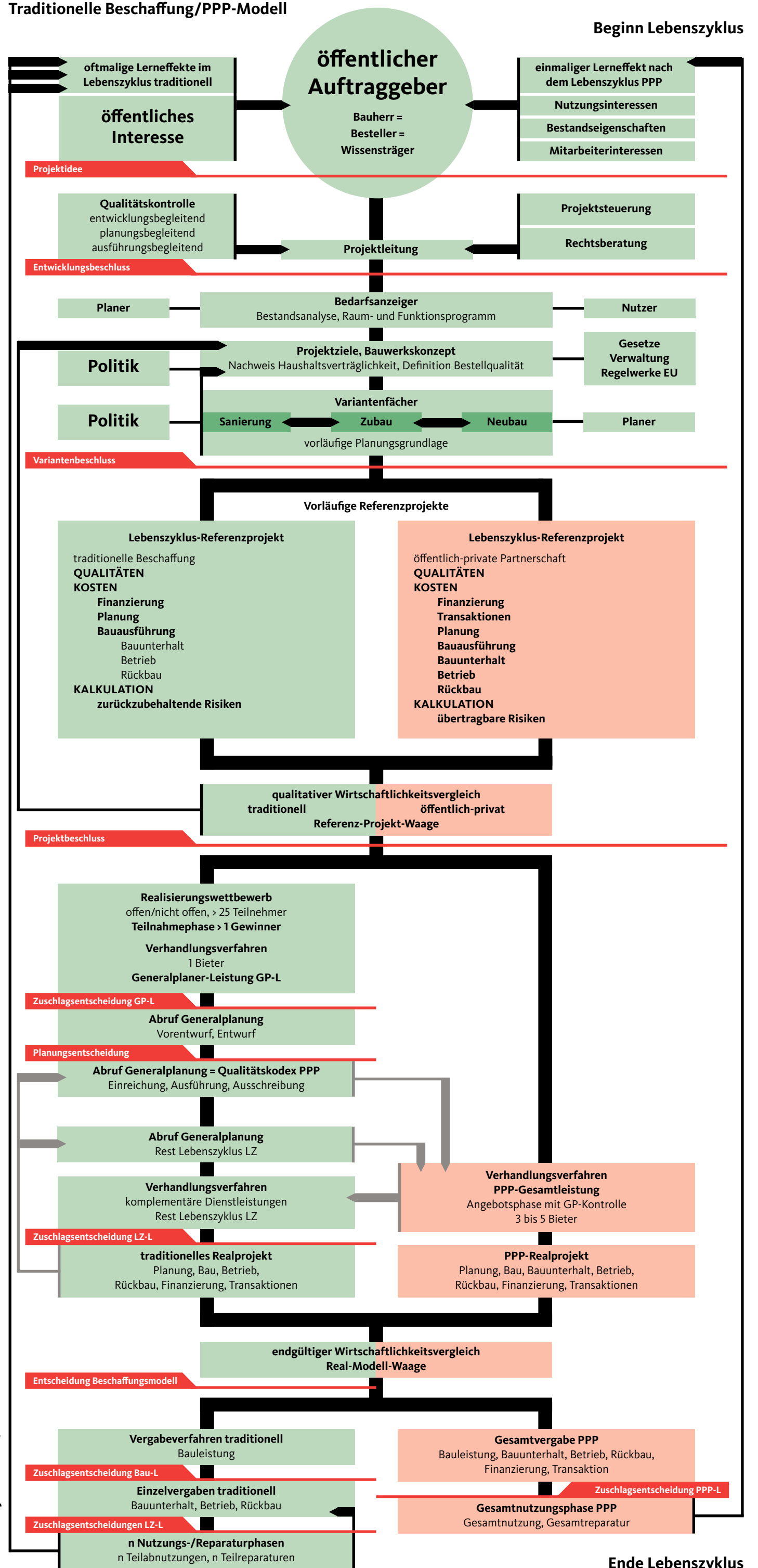
Gute Planungslösungen kennen keine trivialen, linearen Abläufe, im Bauwesen gelten Wissenskreisläufe mit Korrekturen als bewährt. Im traditionellen Modell können Justierungen an jeder Stelle der Planung, sogar noch während der Ausführung vorgenommen werden. Für routinierte Bauherren, die solche Prozesse kontrolliert führen, bietet das mehr Chancen als Risiken. Üblich sind zeitlich optimal gestaffelte Prozesse; die Entscheidungen fallen dann, wenn die Materien so aufbereitet sind, dass sie verglichen werden können. Die Entscheidungsträger haben ein „permanentes Ohr“ für den Bestand, für die öffentliche Nutzung und die Nutzer.

Fundamental anders laufen die Entscheidungen bei PPP: Mit gewagten Vermutungen über Risiken von PPP-Projekten werden diese in Eignungstests und Wirtschaftlichkeitsvergleichen traditionellen, aber unvollständig bewerteten Projekten gegenübergestellt. Die Vergleichbarkeit fehlt, weil sich die planerischen Konsequenzen der langen Laufzeit gar nicht darstellen lassen. Entscheidungsreife PPP-Projekte sehen oft nur eine Planungsschärfe vor, die einem um Leitdetails und Betriebsvorschriften erweiterten Entwurf entspricht. Konkrete Projektziele und Qualitätsstandards für drei Jahrzehnte sind reine Spekulation, weil sie davon ausgehen, dass sich die Randbedingungen nicht ändern – nie wieder Gesetzesnovellen, Energiekrisen oder Änderungen der Klassenschülerhöchstzahl! Die PPP-Bewertungsgremien befinden sich in fernen Unternehmen und sind von privaten Interessen getragen. Die Repräsentanten der Öffentlichkeit haben zu keinem Zeitpunkt letzten Einblick in die Bewertungsmaßstäbe; sie müssen Unsicherheiten samt „Claims“ sanktionieren, die mit ungeheurem Verfahrensaufwand hinter einer Kulisse der „Effizienz“ bereits abgesteckt sind.

Im Übrigen ist das in der BIG erfolgreich praktizierte Gesellschaftsmodell, eine Sonderform unter den PPP-Formen, erste Wahl für den gesamten öffentlichen Hochbau – falls in Österreich jemals eine Verwaltungsreform möglich ist.

Peter Bauer
Walter Chramosta

Traditionelle Beschaffung/PPP-Modell



© 2014 by Peter Bauer, Walter Chramosta