



Diplomarbeit

Public Private Partnership auf kommunaler Ebene

Analyse anhand ausgewählter Projekte in österreichischen Gemeinden

von

Stefanie Enengel

Matrikelnummer: 0840947

Studienkennzahl: 066440

Studienrichtung: Raumplanung und Raumordnung

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
einer Diplom-Ingenieurin unter der Leitung von

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler

Department für Raumplanung (E 280)

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E 280/3)

eingereicht an der Technischen Universität Wien
Fakultät für Architektur und Raumplanung

Wien, am 18. Februar 2015

Danksagung

Im Rahmen dieser Diplomarbeit möchte ich mich bei all jenen Menschen bedanken, die mich im Studium unterstützt und begleitet haben. Ein ganz besonderer Dank gilt diesbezüglich meinen Eltern, meiner Schwester und meinem Freund.

An dieser Stelle möchte ich mich auch bei meinem Betreuer Herrn Dr. Johann Bröthaler für seine fachliche Unterstützung und die wertvollen Ratschläge im Zuge dieser Diplomarbeit bedanken.

Kurzbeschreibung

Public Private Partnership (PPP) ist ein Modell mit dessen Hilfe der öffentliche Haushalt entlastet und Effizienzgewinne erzielt werden können. Hinter diesem Begriff verbirgt sich die Idee, Stärken der öffentlichen Hand und privater Unternehmen in einer Kooperation zu vereinigen, von der beide Seiten profitieren sollen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieses Modell hält, was es verspricht. Im großen Maßstab, wie etwa bei Autobahnbauten, wurde schon viel über Public Private Partnerships diskutiert. Doch wie sinnvoll ist diese Partnerschaft bei der Realisierung von Projekten auf kommunaler Ebene? Hier setzt die vorliegende Arbeit an und rückt österreichische Gemeinden in den Mittelpunkt der Überlegungen. Vor allem unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung öffentlicher Aufgaben soll gezeigt werden, ob Public Private Partnerships für Gemeinden ein alternatives Modell darstellen. Anhand des Service- und Dienstleistungszentrums Lech, der Sporthalle Niederndorf sowie der Müllentsorgung in Bad Gleichenberg wird die Thematik eingehend beleuchtet, um anschließend Schlüsse daraus ziehen zu können, wie sehr sich Public Private Partnerships für die kommunalen Aufgabenerledigung eignen.

In dieser Arbeit wird gezeigt, dass PPP in Österreich noch in einem geringen Ausmaß betrieben wird, es aber dennoch eine Möglichkeit darstellt, Aufgaben der Daseinsvorsorge damit umzusetzen. Letztlich müssen es aber gut durchdachte, individuell angepasste Modelle sein, um einen Mehrwert durch PPP zu erzeugen.

Abstract

Public private partnership (PPP) is a way to ease the pressure on public budget and with which efficiency gains can be achieved. This specific form of task fulfilment of administrations has become increasingly popular. Behind this keyword lies the idea of combining the strengths of both, the public and the private side. In the end each of them should benefit from the cooperation. However, does it live up to its promises? On a large scale, such as highways, the discussion about public private partnerships has often been raised, but what about projects at local government level? Can public administrations even then expect advantages of this form of public service provision? By showing three examples of Austrian municipalities, where public private partnerships have already been realized, this work wants to concentrate on the question how small municipalities can benefit from this cooperation. It shows that we are still at an early stage of learning how PPP work. Due to their difficulty and complexity, municipalities are rather hesitant concerning PPP. This is why it has to be necessary to find a suitable and appropriate form of PPP for each project, in order to generate public value.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	III
Kurzbeschreibung	V
Abstract	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	IX
1 Einleitung und Problemstellung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Fragestellung.....	2
1.3 Gang der Arbeit	2
2 Grundlagen von Public Private Partnerships (PPP)	5
2.1 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene	5
2.2 Historische Entwicklung von PPP	7
2.3 Definition des PPP-Begriffs.....	8
2.4 Charakteristika von PPP	9
2.5 Abgrenzung zu anderen Konzepten.....	12
2.6 Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP auf europäischer Ebene.....	15
2.7 Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP-Projekte in Österreich.....	27
3 Wirkung und Umsetzung von PPP-Projekten	31
3.1 Chancen und Risiken von PPP	31
3.2 Anforderungen an PPP	39
3.3 Erscheinungsformen von PPP	41
3.4 Verfahrensstruktur von PPP.....	47
4 Analyse kommunaler PPP-Projekte in Österreich	57
4.1 Aktuelle Entwicklung von PPP	57
4.2 Fragebogenerhebung zu konkreten PPP-Projekten	58
4.3 Vorstellung dreier PPP-Projekte	60
4.4 Auswertung der Fragebögen.....	64
4.5 Medienanalyse.....	75

4.6	Potenzial von PPP	79
5	Zusammenfassung	83
6	Quellenverzeichnis	86
6.1	Literaturverzeichnis.....	86
6.2	Abbildungsverzeichnis	92
6.3	Tabellenverzeichnis	92
7	Anhang – Fragebogen zu PPP	93

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
idF	in der Fassung
IÖPP	institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaft
KG	Kommanditgesellschaft
Mio.	Million
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OHG	Offene Handelsgesellschaft
ÖPP	öffentlich-private Partnerschaft
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator
RFG	Recht und Finanzen für Gemeinden
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung und Problemstellung

Um in das Thema einzuführen, wird vorab ein Problemaufriss gegeben, der veranschaulichen soll, warum Gemeinden Public Private Partnerships vermehrt Aufmerksamkeit schenken. In einem weiteren Schritt werden Fragestellungen formuliert, um die Thematik aus Sicht österreichischer Gemeinden zu erarbeiten. Den Abschluss des einleitenden Kapitels bildet die Beschreibung der Struktur der Arbeit.

1.1 Ausgangslage

Seit Mitte der 80er Jahre unterliegt die räumliche Planung einem steten Wandel. Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich dahin gehend verändert, dass vieles in Richtung Privatisierung drängt. Die Finanzknappheit der Gemeinden und die Forderung nach Effizienzsteigerung bei kommunalen Dienstleistungen sind Indikatoren für diese Trendumkehr. Angeregt wurde diese Diskussion nicht nur durch den Wunsch nach mehr Privatisierung, sondern auch durch das Verlangen nach mehr Wettbewerb und Transparenz in der kommunalen Aufgabenerfüllung. Dem zufolge wurde das Bestreben laut, sich neuen Formen der Kooperation zu widmen, die Lösungen für den öffentlichen Haushalt in sich bergen (Reiß, 2000, S. 7).

In diesem Zusammenhang ist die öffentlich-private Partnerschaft entstanden, die im Englischen auch Public Private Partnership (PPP) genannt wird.

Public Private Partnerships haben ihren Ursprung Mitte der 70er Jahre in den USA und fanden in den frühen 80er Jahren auch in Europa Einzug. Eine Vorreiterrolle übernahmen dabei die Länder Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, bevor auch Deutschland und Österreich auf den Zug der Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen aufsprangen (ebenda).

Hinter dem Begriff Public Private Partnership verbirgt sich die Idee, Stärken der öffentlichen als auch der privaten Seite in einer Kooperation zu vereinigen, damit beide davon profitieren. Doch es stellt sich die Frage, ob dieses Modell wirklich hält was es verspricht. Im großen Maßstab, wie etwa bei Autobahnbauten oder dem Konzerthaus Elbphilharmonie in Hamburg, wurde schon viel über Public Private Partnerships diskutiert. Doch wie sinnvoll ist diese Partnerschaft bei der Realisierung von kleineren Projekten auf kommunaler Ebene? Hier setzt die vorliegende Diplomarbeit an und rückt kleinere österreichische Gemeinden in den Mittelpunkt der Überlegungen. Vor allem unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung öffentlicher

Aufgaben soll gezeigt werden, ob Public Private Partnerships ein geeignetes Mittel darstellen.

1.2 Fragestellung

Im Rahmen dieser Arbeit soll analysiert werden, wie Public Private Partnerships auf kommunaler Ebene zu beurteilen sind. Anhand einer Fragebogenerhebung ausgewählter österreichischer Gemeinden soll erarbeitet werden, welche Erkenntnisse sich für Kommunen aus PPP-Projekten ergeben. Konkret sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Aspekte sind bei der Durchführung von PPP-Projekten für österreichische Gemeinden relevant?
- Wie sehr können österreichische Gemeinden bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben vom Modell der Public Private Partnerships profitieren?

1.3 Gang der Arbeit

Die Arbeit gliedert sich in einen theoretischen und einen praktischen Teil. Der theoretische Abschnitt stützt sich auf Sekundärforschung und die Recherche ausgewählter Literatur, die in weiterer Folge aufgearbeitet, analysiert und strukturiert wird.

Für eine erste Annäherung an das Thema wurde in Kapitel 1 die Ausgangslage näher beschrieben sowie Fragestellungen formuliert.

Kapitel 2 beginnt mit der Diskussion über die Aufgabenverantwortung von Kommunen. Daraus ergibt sich für österreichische Gemeinden die Möglichkeit, zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Daseinsvorsorge, mit privaten Unternehmen Partnerschaften eingehen zu können. Nach einer Erörterung des Themas aus historischer Sicht und dem Versuch öffentlich-private Partnerschaften zu definieren, folgt in einem weiteren Schritt die Charakterisierung des Begriffs PPP. Danach wird versucht, diesen in das breite Spektrum der Organisations- und Rechtsformvarianten einzuordnen. Des Weiteren werden die wesentlichen Beteiligungsvarianten Privater an öffentlichen Aufgaben genannt. Den Abschluss des Kapitels 2 bilden die rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch auf österreichischer Ebene.

Das Kapitel 3 widmet sich der Wirkung und der Umsetzung von PPP. Darin wird unter anderem auf die Chancen und Risiken eingegangen, die sich durch PPP ergeben können. Da in dieser Arbeit österreichische Gemeinden im Vordergrund stehen sollen, wird nur auf deren Chancen und Risiken eingegangen. Darauf aufbauend werden Anforderungen formuliert, die PPP-Projekte zu erfüllen haben, um für Kommunen erfolgreich zu sein.

In einem weiteren Unterkapitel werden alle wesentlichen Organisationsmodelle vorgestellt, die mittels PPP realisiert werden können. Am Ende dieser Auflistung wird versucht, alle Modelle nach dem Grad der privaten Beteiligung, der privaten Aufgabenerfüllung und dem Grad der öffentlichen Einflussnahme zu ordnen. Danach widmet sich ein Unterkapitel der Verfahrensstruktur von PPP, die eine Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und vor allem die Planung der Finanzierung enthalten sollte. In diesem Zusammenhang sind auch die Auftragsausschreibung und die Vertragsgestaltung mit dem privaten Unternehmen zu nennen, die zwei wichtige Eckpfeiler bei der Umsetzung von PPP darstellen.

Das Kapitel 4 bildet den Praxisteil der Arbeit. Es wurden unterschiedlichste Gemeinden in Österreich mittels eines Fragebogens über ihr geplantes oder bereits durchgeführtes PPP-Projekt befragt. Teilweise waren es sehr spezifische Fragen zum konkreten Projekt, teilweise wurde aber auch nach allgemeinen Einschätzungen zu PPP gefragt. Da nur drei Gemeinden den Fragebogen vollständig ausfüllten, wurde vermehrt ihnen Aufmerksamkeit geschenkt und einleitend deren Projekte näher beschrieben. Dabei handelt es sich um ein Service- und Dienstleistungszentrum in der Gemeinde Lech in Vorarlberg, die Müllentsorgung in Bad Gleichenberg in der Steiermark und die Sporthalle bzw. der Kindergarten in Niederndorf in Tirol. Die Fragebögen, die nicht zur Gänze ausgefüllt wurden, flossen dennoch in die Auswertung der Ergebnisse mit ein. Diese werden um zwei Studien aus Österreich und aus Deutschland ergänzt, bei denen ebenso Gemeinden über PPP befragt wurden. In weiterer Folge wird für die drei ausführlich besprochenen PPP-Projekte eine Medienanalyse im Internet durchgeführt. Der Fragebogen soll veranschaulichen, wie die Gemeinden selbst ihre Projekte beurteilen. Durch die Medienanalyse kann ein umfassenderer Blick auf die Projekte geworfen und veröffentlichte Meinungen und Beiträge aus dem Internet integriert werden.

Den Abschluss dieses Kapitels bildet die Diskussion des Potenzials von PPP, vor allem in den ausführlich thematisierten Bereichen der Entsorgung, der Standortentwicklung und des Bildungs- und Sportbereiches.

Die Zusammenfassung am Ende der Arbeit zeigt die wichtigsten Ergebnisse und gewonnenen Erkenntnisse in Kurzform auf.

2 Grundlagen von Public Private Partnerships (PPP)

Die Erstellung öffentlicher Leistungen ist, durch zunehmende Engpässe in der Finanzausstattung der Kommunen, geprägt von der Suche nach geeigneten Organisationsformen. Dabei geht es vorwiegend um die Frage, ob die öffentliche oder die privatwirtschaftliche Leistungserstellung der bessere Weg ist (Leitsmüller et al., 2001, S. 149).

In diesem Kapitel erfolgt die Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit dem Staat die Aufgabe der Daseinsvorsorge zukommt und in welchem Ausmaß er sie an Private weitergeben kann und soll. In diesem Zusammenhang werden auch die unterschiedlichen Formen des Einbezugs von privaten Unternehmen diskutiert, um letztlich den PPP-Begriff in das Spektrum an Ausgliederungsvarianten einordnen zu können.

Um den Begriff der Public Private Partnerships näher zu analysieren, soll er in einem weiteren Schritt aus historischer Sicht hergeleitet werden, um danach Definitionsversuche der EU und Österreichs darzustellen.

An den Schluss des Kapitels werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für Public Private Partnerships sowohl auf österreichischer als auch auf europäischer Ebene gereiht.

2.1 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf kommunaler Ebene

Als Bundesstaat zeichnet sich die Staatsorganisation Österreichs durch eine vertikale Dimension aus. Dies bedeutet, dass politische und verwalterische Kompetenzen im föderativen Staatsaufbau über die zwei Verfassungsebenen Bund und Länder bzw. die drei Funktionsebenen Bund, Länder und Gemeinden verteilt sind (Lormes, 2009, S. 25). Der Schwerpunkt der öffentlichen Verwaltung liegt in Österreich beim Bund und wird entweder als unmittelbare Bundesverwaltung durch Bundesbehörden oder durch Landesbehörden als mittelbare Bundesverwaltung ausgeführt (Schmid, 2004, S. 44). Auch den Gemeinden kommt nach Art. 116 Abs. 1 2. Satz B-VG das verfassungsgesetzlich verankerte Recht auf Selbstverwaltung zu. Somit können Gemeinden frei von Weisungen agieren, sie müssen aber bestimmte verpflichtende Aufgaben wahrnehmen, die ihnen durch Bundes- und Landesgesetze übertragen werden. Hierzu zählen beispielsweise die örtliche Raumplanung, das Bauwesen, die Erhaltung von Schulen, die Müllentsorgung oder die Kanalisation. Bei diesen Aufgaben können die staatlichen Behörden lediglich eine Rechtsaufsicht ausüben. Hingegen ist die Gemeinde beim übertragenen Wirkungsbereich an die Weisungen der zuständigen staatlichen Behörde gebunden. Hierzu zählen etwa die Durchführung von Nationalrats- u. Landtagswahlen oder die Führung des Melderegisters (Wikipedia, 2014). Ein Großteil dieser verpflichtenden Aufgaben im eigenen als auch im übertragenen

Wirkungsbereich können der sogenannten Daseinsvorsorge zugeordnet werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge stammt vom Staatsrechtler Ernst Forsthoff, der darunter Aufgaben und Verantwortungen des Staates zur Grundversorgung gegenüber der Bevölkerung verstand. Es ist ein Sammelbegriff, der Energie, Wasser, Abwasser, Müllentsorgung, Bildung, Kultur, medizinische Leistungen oder öffentlichen Verkehr subsumiert. Bis ins 20. Jahrhundert war die Daseinsvorsorge eindeutig dem Staat, den Ländern und den Gemeinden zuzuschreiben (Unterhuber, 2014). Doch in Zeiten der Liberalisierung von Märkten und dem Wettbewerbsprinzip der Europäischen Union wird die kommunale Daseinsvorsorge immer mehr in Frage gestellt. Speziell kleinere Gemeinden sehen sich vor dem Problem schwindender, frei verfügbarer Finanzmittel. Auch erwächst den Gemeinden ein immer größer werdender Druck, was die Anforderungen an die Qualität ihrer Leistungen betrifft. Die Gemeinden sollten gleichzeitig auf dem neuesten Stand der Entwicklungen sein. Als Beispiel können hier das Schlagwort E-Government oder Novellen in den für Gemeinden wichtigen Gesetzen (Bauordnung usw.) genannt werden. Gerade kleinere Gemeinden stehen hier vor großen Herausforderungen, da sie meistens über sehr geringes Personal verfügen (Wirth et al., 2014). Bürgermeister und Gemeindegeschäftsführer meistern „*quasi im Alleingang die gesamte Palette kommunaler Leistungen*“ (Wirth et al., 2014). Daher wird der Ruf nach neuen Lösungen zur Sicherung der Grundversorgung lauter. Zwar ist die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen ein wichtiges Element der Demokratie, könnte teilweise aber auch von im Wettbewerb stehenden Unternehmen übernommen werden (Schmid, 2004, S. 191). Welche Form der Aufgabenerfüllung gewählt wird, hängt stark davon ab, wie viel Gemeinwohl unter Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen geleistet werden kann. Es können jedoch nicht alle öffentlichen Aufgaben an Private abgegeben werden. Der Universitätsprofessor Christoph Reichard kommt zu dem Schluss, dass es staatliche Kernaufgaben, wie Verteidigung, innere Sicherheit oder Gerichtsbarkeit gibt, die „*eine solche strategische Relevanz besitzen, dass sie durch den Staat selbst zu erfüllen sind, da der Staat nicht das Risiko einer Misserfüllung eingehen kann*“ (Reichard, 2003, S. 50).

In diesem Zusammenhang muss auch hinterfragt werden, wie zweckmäßig es für den öffentlichen Sektor ist, Aufgaben der Daseinsvorsorge an Private auszulagern. Wo liegen die Grenzen dieser Privatisierungswelle?

Unter dem Druck einer europäischen Sparpolitik, werden Gemeinden immer mehr dazu angehalten, wirtschaftlicher zu denken. Die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen ist zunehmend von marktwirtschaftlichen Kriterien geprägt, die soziale und gesellschaftliche Aspekte immer mehr in den Hintergrund rücken (Matecki et al., 2013, S. 8). Mit vermehrtem Einbezug von privaten Wirtschaftstreibenden geht auch ein zunehmender Verlust von Autonomie der Gemeinden einher (Gepp, 2014, S. 13). Der Chefredakteur des Falter, Armin Thurnher, geht sogar soweit, dass er behauptet, die EU setze „*unter dem Vorwand der*

Marktliberalisierung öffentliches Eigentum unter Druck“ (Thurnher, 2014, S. 5). Dass Daseinsvorsorge in staatlicher Hand bleiben soll, liegen zwei Überzeugungen zugrunde, die der Universitätsprofessor Markus Krajewski zusammenfasst: Zum einen führe das Risiko des Marktversagens nicht zu den bestmöglichen Ergebnissen. Zum anderen geht man davon aus, dass Staatsaufgaben nicht durch den Markt und Wettbewerb erbracht werden können. Gemeinwohl sicherzustellen, sei alleinige Aufgabe des Staates (Krajewski, 2011, S. 393). Doch auch die Gegenseite lässt sich mit zwei wesentlichen Zielen zusammenfassen: Einerseits könne, vor dem Hintergrund leerer Haushaltskassen, das Defizit vermindert werden. Nur damit sei es möglich, auf kommunaler Ebene politischen Handlungsspielraum zu bekommen. Andererseits wird vielfach von den privaten Akteuren/innen erwartet, dass sie für jene Investitionen sorgen, denen die öffentliche Hand nicht nachkommen kann. Letztlich ist es erklärtes Ziel von PPP, Investitionen zu ermöglichen, ohne die Kommune unmittelbar zu belasten. Daher wird PPP in Zukunft immer öfter ins Zentrum der Überlegungen rücken, wenn es darum geht, Investitionsrückstände aufzuholen (Matecki et al., 2013, S. 11).

2.2 Historische Entwicklung von PPP

Ihren Ursprung finden öffentlich-private Partnerschaften Ende des zweiten Weltkrieges im amerikanischen Recht. Um den Niedergang der Region rund um die Stadt Pittsburgh zu verhindern, die sehr stark von der Stahlerzeugung abhängig war, wurden erstmalig öffentlich-private Kooperationen durchgeführt. Somit wurde dafür gesorgt, dass nicht nur der Staat, sondern auch die Wirtschaft Verantwortung für öffentliches Handeln übernahm (Kirsch, 1997, S. 15–20).

In Europa fand diese Kooperationsform erst in den siebziger Jahren in Großbritannien unter der Regierung Thatchers ihren Einzug. Auch hier war es Ausdruck einer prekären, öffentlichen Haushaltssituation, die zu einer vermehrten Beteiligung von privaten Akteuren/innen an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben führte (Chamakou, 2011, S. 32).

Unter der Regierung von Tony Blair wurde zunächst eine etwas abgeänderte Version unter dem Namen „Private Finance Initiative“ (PFI) angewendet, bei der sich Private an öffentliche Aufgaben finanziell beteiligen konnten (Chamakou, 2011, S. 32). Dieser Begriff wurde im Wahlkampf 1997 zu der etwas harmonischeren Variante der „Public Private Partnerships“ abgewandelt. Argument hierfür war die im Begriff verankerte Gleichberechtigung von öffentlich und privat. So sollte sichergestellt werden, dass jede Seite die jeweiligen Stärken einbringen kann und das Risiko der Finanzierung aufgeteilt wird (Rügemer, 2008, S. 14).

In Österreich gab es gemischtwirtschaftliche Unternehmungen auf kommunaler Ebene bereits lange bevor der Modebegriff „Public Private Partnership“ erschaffen wurde (Fleischmann, 2005, S. 225). Die praktischen Erfahrungen sind im Vergleich zu Deutschland

auf diesem Gebiet trotzdem noch relativ gering. Die Thematik wurde in Deutschland bereits viel umfangreicher behandelt als in Österreich. Beispielsweise wurde im Jahre 2004 vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eine eigene PPP-Task-Force gegründet, die im Besonderen damit befasst ist, für die Verbesserung der Rahmenbedingungen von PPP zu sorgen. Unter anderem veröffentlichten sie 2006 einen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP-Projekten, um für mehr Standardisierung und Vereinfachung in diesem Abschnitt der Planung zu sorgen (siehe Kapitel 3.4.2). Neben der Task Force, dem PPP-Kompetenzzentrum auf Bundesebene, hat jedes Bundesland ein eigenes Kompetenzzentrum für öffentlich-private Partnerschaften. Deren Schwerpunkte darin liegen, den Zugang zu PPP zu vereinfachen, Förder- und Beratungsangebote zu vermitteln bzw. den Dialog und den Austausch zu fördern (BMVBS, 2007, S. 30-38). Vielleicht gerade wegen dieser Offensive sind in Deutschland weit mehr solcher Projekte bekannt, während es in Österreich eine eher überschaubare Zahl an Projekten gibt. Auch Kompetenzzentren gibt es in Österreich bislang noch keine. In einer bundesweiten Datenbank des Bundesministeriums der Finanzen sind in Deutschland PPP-Projekte nach Bundesländern aufgeschlüsselt. Die Zahl der Projekte beläuft sich in der gesamten Bundesrepublik auf aktuell 258 (Bundesministerium der Finanzen, 2014).

Dennoch rückt PPP auch in Österreich, nicht zuletzt wegen des schwer zu deckenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen, ins Zentrum der Bemühungen. Vor allem im Bereich Verkehr und Infrastruktur kommen PPP-Modelle in zunehmendem Maße vor. Auf Bundesebene reicht die Erfolgsgeschichte von Autobahnen, dem Brenner-Tunnel, der LKW-Maut, der Errichtung des Bahnhofs Wien/Europa Mitte, bis hin zum Bau von Krankenhäusern und Schulen (Rügemer, 2008, S. 23). Auch Kommunen greifen immer öfter auf diese Lösung zurück.

2.3 Definition des PPP-Begriffs

Eine allgemein gültige Definition dieses Konstrukts sucht man vergebens. Der Journalist und Publizist Uwe Hoering hat die Komplexität dieses Begriffs einmal versucht so zusammenzufassen: *„PPP, die ‚Public-Private Partnership‘, ist ein ökonomisch-politisch-ideologisches Konglomerat, an dessen begriffliche Konkretion sich seit seiner Übernahme aus den Wirtschaftswissenschaften in die Politik Anfang der neunziger Jahre zahllose Definitionsversuche abarbeiten und das immer neue sprachliche Blüten treibt [...]. Übertroffen wird die Vielfalt der meist mehr oder minder vagen Begriffsbestimmungen, die je nach politischen Interessen, Umfeld und Anwendungsbereichen variieren, noch durch die Fülle der Erwartungen und Ankündigungen, die mit dem neuen Paradigma und seiner*

„strategischen Bedeutung“ für die „Modernisierung des öffentlichen Staatswesens“ [...] verbunden werden [...]“ (Hoering, 2004, S. 72).

Trotz des Fehlens einer klaren Definition hat die Europäische Kommission versucht, dem Begriff eine grobe Form zu geben. Auch in Österreich wagt man sich an eine Beschreibung dieses Ausdrucks.

2.3.1 Definition der Europäischen Kommission

Die Nichtexistenz einer gemeinschaftsweiten Definition veranlasste die Europäische Kommission im „Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ den Versuch einer Definition zu wagen: *„Der Terminus bezieht sich im Allgemeinen auf Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung“ (Europäische Kommission, 2004, S. 3).*

2.3.2 Definition in Österreich

Im österreichischen Recht gibt es keine positiv-rechtliche Bezeichnung für Public Private Partnerships. Eine Definition gestaltet sich besonders deshalb so schwierig, *„weil PPP einen (...) Sammelbegriff für eine Vielzahl möglicher Kooperationsformen zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor darstellt und sich nicht einfach in einer gestimmten Vertrags- oder Gesellschaftsform erschöpft“ (Höller, 2004, S. 2).*

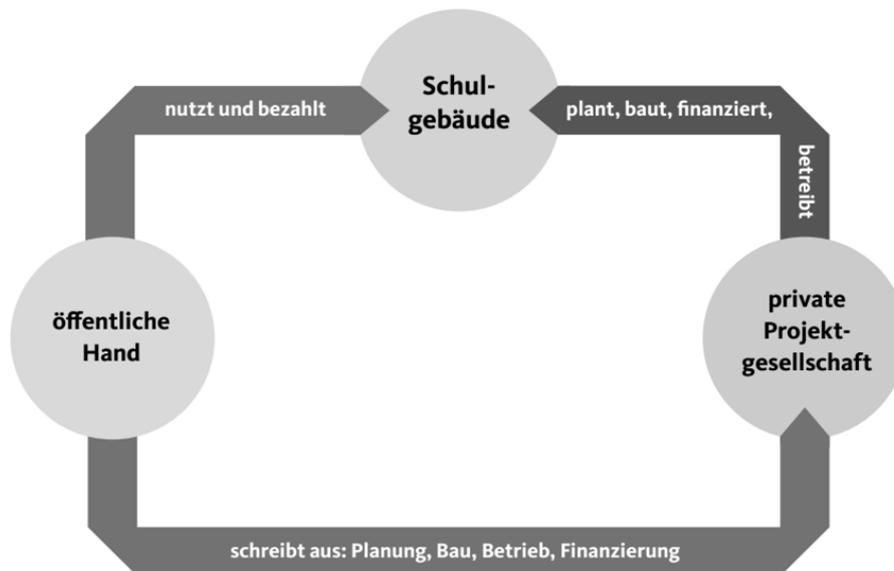
Schließlich benennt die Republik Österreich in einer Stellungnahme zum Grünbuch der europäischen Union PPP als eine *„auf Dauer angelegte Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Betreiben oder der Verwaltung von (bisläng) öffentlichen Aufgaben mit angemessener Verteilung der Risiken und Verantwortlichkeit“ (Höller, 2004, S. 2).*

2.4 Charakteristika von PPP

Wenn die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft auf gleicher Basis zusammenarbeiten, spricht man von öffentlich-privater Partnerschaft. Voraussetzung für diese Partnerschaft ist die **langjährige Zusammenarbeit**, bei der **beide Seiten unternehmerisches Risiko übernehmen**. Ziel soll der beidseitige Nutzen sein, der jedem entsteht, weil nicht allein, sondern öffentlich-privat gearbeitet wird (Schmid, 2006, S. 197).

An PPP sind sowohl öffentliche als auch private Akteure/innen beteiligt. Erstere sind öffentlich-rechtliche Auftraggeber/innen, während Letztgenannte private Wirtschaftsunternehmen, Banken und Kreditinstitute darstellen (Chamakou, 2011, S. 46). Unter den drei Akteuren/innen Auftraggeber/in, Auftragnehmer/in und Bank baut sich das Konstrukt eines PPP-Modells auf. Der/die Auftraggeber/in gibt die Zieldefinition vor, der/die Auftragnehmer/in übernimmt Planung, Bau, und Betrieb, während der Bank die Aufgaben der Bonitätsbeurteilung, der Finanzierung und der Risikoübernahme zukommen (Höfler, 2005, S. 4). Anschaulich kann das in einer einfachen Grafik anhand des Beispiels einer Schule dargestellt werden (siehe Abbildung 1). Die öffentliche Hand schreibt je nach Erfordernis Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung oder Verwertung aus. Die private Projektgesellschaft plant, baut, finanziert und betreibt demzufolge das Schulgebäude. Die öffentliche Hand kann somit die Schule nutzen, ist aber auch für die Bezahlung verantwortlich. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der/die Private üblicherweise zwar das Facilitymanagement, also den Betrieb, des Gebäudes übernimmt, die inhaltliche Kernaufgabe, wie es bei Schulen etwa der pädagogische Betrieb ist, verbleibt als Staatsaufgabe bei der öffentlichen Hand. Es handelt sich dabei also um keine echte Privatisierung der Staatsaufgabe (Goihofer et al. 2014, S. 17).

Abbildung 1: PPP-Modell am Beispiel einer Schule



Quelle: Groihofer et al., 2014, S. 17.

Ein weiteres wesentliches Element dieses Kooperationsverhältnisses stellt die **Gleichordnung von Auftraggeber/in und Auftragnehmer/in** dar. Dies hat zur Folge, dass nicht nur der öffentlichen Hand Entscheidungsgewalt zukommt, sondern auch der/die private Partner/in entscheidend beim jeweiligen PPP-Projekt mitbestimmen darf (Chamakou, 2011, S. 47).

Wesensmerkmal bei PPP-Projekten ist die **Erfüllung gemeinsam gesetzter Ziele**. Dabei können diese Ziele von den Projektpartnern/innen (öffentliche Hand und private(r) Investor/in) unterschiedlich erreicht werden. Für das private Unternehmen hat die Gewinnerzielung oberste Priorität, während der öffentliche Sektor die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe anstrebt. Um beidseitig optimalen Nutzen zu erzielen, bringen die Projektpartner/innen ihr jeweilig zur Verfügung stehendes Wissen, Personal und Kapital ein. Diese so **erzeugten Synergieeffekte** sollen zu einer schnelleren und qualitativ hochwertigeren Realisierung des Projekts führen. *„Von der Verwirklichung der gemeinsamen Zielesetzung werden beide Partner profitieren, da die Erfüllung ihrer eigenen Interessen von der Erreichung des gemeinsamen Ziels abhängt.“* (Chamakou, 2011, S. 48).

Im Zuge eines PPP-Projekts werden auf den/die private(n) Partner/in Risiken übertragen, die normalerweise dem Staat zukommen. Es gilt ein ausgeglichenes Maß an Risikoverteilung zu finden, was von Fall zu Fall unterschiedlich sein kann. Jedenfalls ist es so zu wählen, dass die Beteiligten im Stande sind, das Risiko richtig einzuschätzen und zu kontrollieren (Europäische Kommission, 2004, S. 3). Entscheidend ist hierbei der sogenannte Risikoverteilungsgrundsatz. Dieser besagt, dass derjenige die Projektrisiken tragen soll, der sie am besten steuern kann (BMVBS, 2009, S. 22). Auf dieses Thema wird in Kapitel 2.6.6 noch genauer eingegangen.

Das wohl auffälligste Merkmal von PPP ist die **Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus** eines Projekts. Somit beinhaltet ein Projekt nicht nur Planung und Errichtung, sondern auch laufenden Betrieb (BMVBS, 2007, S. 3). Um die Langlebigkeit zu sichern, wird ein ausreichendes Instandhaltungsbudget kalkuliert. Auch eine mögliche Verwertung fällt in den Verantwortungsbereich eines PPP-Projekts. Dies sichert, dass private Partner/innen über die gesamte Projektlaufzeit das Interesse haben, Kosten, Termine und Qualität zu optimieren. Es bestehen Leistungsverpflichtungen über die Gesamtlaufzeit. Dieser Ansatz sorgt für eine ganzheitliche Optimierung von Infrastrukturvorhaben. Im Vordergrund stehen dadurch vor allem Nutzung und Verfügbarkeit über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren (Napp, 2004, S. 153). Dieses Kriterium ist über die Dauer der Investition besonders entscheidend, da beispielsweise der Betriebsaufwand einer Immobilie, über den Lebenszyklus gerechnet, oftmals mehr als zwei Drittel des Gesamtaufwands - inklusive Investitions- und Finanzierungskosten - ausmacht (Noack, 2004, S. 26).

Die Wesensmerkmale von Public Private Partnerships können noch einmal wie folgt zusammengefasst werden:

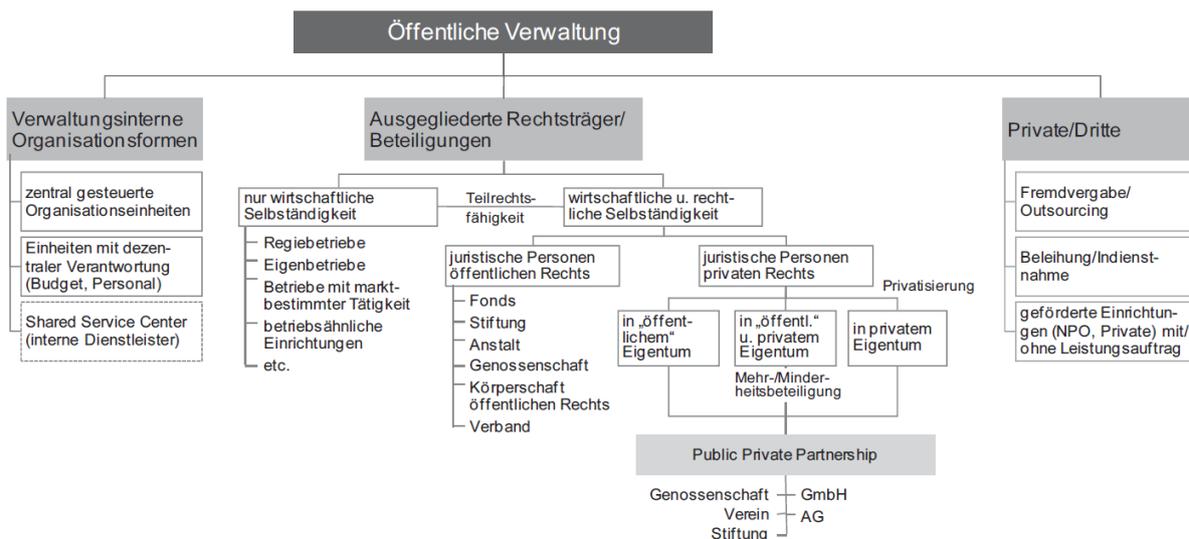
- Langfristige Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Hand
- Gleichordnung von beiden Parteien
- Erfüllung gemeinsam gesetzter Ziele

- Entstehung von Synergieeffekten
- Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus
- Beide Seiten übernehmen unternehmerisches Risiko

2.5 Abgrenzung zu anderen Konzepten

In den letzten Jahrzehnten hat sich ein Wandel der Staatstätigkeit von einer Erfüllungsverantwortung (Eigenerledigung) hin zu einer Gewährleistungsverantwortung vollzogen, bei der der Staat weiterhin die Verantwortung übernimmt, dass bestimmte öffentliche Aufgaben, wie Leistungen der Daseinsvorsorge, erfüllt werden. Er muss sie aber nicht notwendiger Weise selbst erbringen. Daraus ergeben sich die Optionen eine öffentliche Aufgabe in Eigenleistung zu erstellen, sie in einer Kooperation abzuwickeln oder sie zeitweise oder auf Dauer an Dritte auszulagern (Reichard, 2008, S. 61f). Um eine effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung zu erreichen, kann es Sinn machen, zur Leistungsverbesserung sowohl verwaltungsnahe als auch ausgegliederte Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Betracht zu ziehen (Leitsmüller et al., 2001, S. 311). Dabei kann die Erstellung von Infrastrukturangeboten vom Staat selbst geschehen, „er kann dafür Konzessionen an private Unternehmen vergeben, er kann sie regulieren oder dem freien Markt überlassen“ (Puwein, 2005, S. 181). Daraus leiten sich unterschiedlich starke Eingriffe des Staates in den Markt ab. Nachfolgend ist das breite Spektrum der möglichen Organisations- und Rechtsformen dargestellt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Spektrum der Organisations- und Rechtsformvarianten



Quelle: Breuss et al., 2011, S. 49.

Es können grundsätzlich drei Ansätze unterschieden werden. Eine Gestaltungsvariante besteht darin, verwaltungsintern neue Organisationsformen zu entwickeln und somit eine

dezentrale Struktur der Verwaltung zu schaffen. Das andere Extrem ist die Vergabe der Aufgaben an private Dritte. Dazwischen erstreckt sich das breite Spektrum an Organisationsformen, an denen Private beteiligt werden können (Preisch et al., 2003, S. 11).

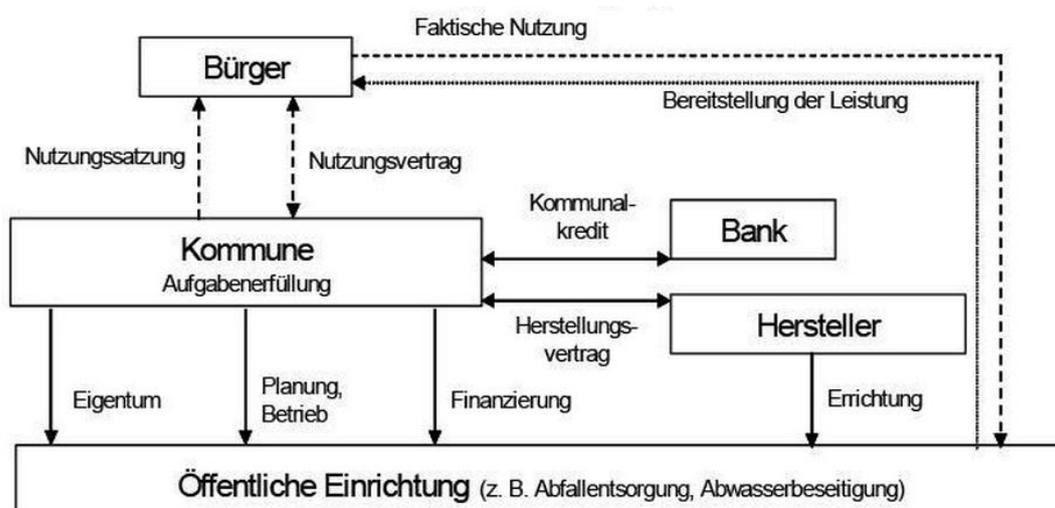
Beispielsweise können folgende Varianten der öffentlichen Hand zu Verfügung stehen:

- Vollständige Eigenerledigung
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Herkömmliche Beschaffungsvariante
- Outsourcing
- Contracting out
- Korporatisierung
- Teilprivatisierung
- Vollprivatisierung

Nachfolgend sind diese Möglichkeiten der öffentlichen Hand ausführlicher beschrieben.

Der Staat kann beispielsweise Aufgaben in **vollständiger Eigenerledigung** durchführen. Dann setzt er ausschließlich auf eigene Mittel. Wie in Abbildung 3 dargestellt, übernimmt die Kommune Aufgaben wie Planung, Betrieb und Finanzierung von Vorhaben selbst. Das Personal ist weisungsgebunden und beim Staat angestellt (Puwein et al., 2008, S. 2). Die Finanzierung von Infrastrukturaufgaben wird über Eigen-, Ko- oder Fremdfinanzierung geregelt. Für die Errichtung von Gütern werden Herstellungsverträge mit Unternehmen geschlossen. Der/die Bürger/in kann die bereitgestellte Leistung sodann faktisch nutzen (Hans-Markus, 2014).

Abbildung 3: Traditionelle Eigenerledigung



Quelle: Rüssmann, 2004, S. 12.

Sehen sich Kommunen bei der Eigenerledigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge überfordert, können sie versuchen, sich mit anderen Gemeinden zusammenzutun. Dieser

interkommunalen Zusammenarbeit wird in Österreich mittlerweile immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei kooperieren zwei oder mehrere Gemeindeverwaltungen miteinander, um eine bestimmte kommunale Aufgabe gemeinsam zu bewältigen. Ziel dieser Kooperation soll es sein, diese Aufgabe besser und billiger zu erbringen, als völlig allein. Die Zusammenarbeit kann dabei sehr individuell ausgestaltet werden. Verschiedenste Organisations- und Institutionalierungsgrade mit unterschiedlichem Rechtscharakter und Verbindlichkeitsgrad sind denkbar. Gemeinsam ist ihnen jedoch allen, dass sie auf freiwilliger Basis erfolgen. Beispielsweise ist eine Zusammenarbeit auf Basis von vertraglichen Vereinbarungen möglich. Diese münden oft in gemeinsamen Gesellschaften, etwa auf dem Gebiet der Abfallentsorgung oder der regionalen Entwicklungszusammenarbeit. Eine weitere Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit ist die Bildung einer handelsrechtlichen Kooperationsform, wie es etwa eine GmbH darstellt. Sie ist, im Unterschied zu Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, auf Gewinn ausgerichtet und kommt meist dann zur Anwendung, wenn größere Investitionen anstehen. Weiters ist der Gemeindeverband als mögliche Organisationsform zu nennen. Dieser nimmt in eigenem Namen, eigenen Organen und eigener Verantwortung die delegierte Aufgabe der Mitgliedsgemeinden wahr. Darunter fallen auch gesetzlich vorgeschriebene Gemeindeverbände wie etwa die Schulgemeindeverbände. Es kann aber auch jede andere Gemeindeaufgabe, wie Kindergärten, Schülerheime, Wasserversorgung, in einem Verband abgewickelt werden. Im Hinblick auf kleinere Gemeinden stellt die interkommunale Zusammenarbeit eine Möglichkeit dar, um gemeinsam mit anderen Gemeinden öffentliche Leistungen gezielt zu verbessern (Wirth et al., 2014).

Speziell wenn es um die Errichtung von öffentlichen Einrichtungen und deren Instandhaltung geht, greift der Staat auf private Unternehmen zurück, deren Leistungen zugekauft werden. Bei dieser **herkömmlichen Beschaffungsvariante** erfolgt die Vergabe der Aufträge üblicherweise durch eine Ausschreibung, die für den nötigen Wettbewerb und daher für optimale Ergebnisse sorgt (Puwein et al., 2008, S. 3).

Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Verwaltung fallen, werden beim **Outsourcing** von privaten Dienstleister/innen erbracht. Durch Abtretung von Aufgaben wird der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit gegeben, sich mehr um relevante Arbeitsschwerpunkte zu kümmern und gleichzeitig die Ausgaben zu senken. Meistens sind es jedoch kleinere Aufgabenbereiche, die an Private abgegeben werden. Beispiele dafür können der Winterdienst oder die Pflege von öffentlichen Grünflächen sein (Puwein et al., 2008, S. 3).

Von **Contracting out** spricht man dann, wenn öffentliche Aufgaben, die aufgrund ihrer gesetzlichen Vorgaben nicht privatisiert werden können, an Private als Erfüllungsgehilfen ausgelagert werden. Das beauftragte Unternehmen ist zwar für die Durchführung der

Aufgabe zuständig, politische Verantwortung und die Gewährleistung trägt jedoch die öffentliche Hand. Ziel dieses Vorgehens ist es, zu billigeren und effizienteren Leistungen zu gelangen. Zu den Vorteilen dieser Beschaffungsmaßnahme, zu denen etwa Instandhaltung und Reparatur von Anlagen oder Management-Beratungsdienste zählen, werden die erhöhte Leistungstransparenz, die Personalentlastung und die höhere Verfügbarkeit von Kapazitäten gezählt. Als nachteilig werden jedoch die starke Abhängigkeit, und der erhöhte Koordinationsbedarf empfunden (Wirtschaftswissen, 2007).

Bei der **Korporatisierung** werden aus öffentlich-rechtlichen Einrichtungen privatrechtliche Unternehmensformen gemacht und somit formal privatisiert. Wesentliche Aufgabe des Staates als Eigentümer ist dabei die Ernennung des Aufsichtsrates des Unternehmens. Somit wirkt der Staat aktiv bei der Unternehmensstrategie mit. Als Beispiele sind die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB), ASFINAG oder die Flugsicherung (Austro Contol) zu nennen (Puwein et al., 2008, S. 5).

Werden Unternehmen nur **teilprivatisiert**, hält die öffentliche Hand eine staatliche Mehrheitsbeteiligung am Unternehmen. Jedoch stieg, wie zum Beispiel bei der Telekom Austria AG oder der Flughafen Wien AG, der Anteil der privaten Eigentümer in den letzten Jahren kontinuierlich. Folglich verringert sich auch der Staatseinfluss (Puwein et al., 2008, S. 5). Hingegen werden im Zuge einer **Vollprivatisierung** Aufgaben vollständig an Private weitergegeben. Dadurch wird der Grundsatz verfolgt, dass der Staat in seiner hoheitlichen Funktion für bestimmte wirtschaftliche Aufgaben und Dienstleitungen nicht geschaffen ist (Hamer, 2010). Besonders aber im Bereich öffentlicher Infrastruktur kann der Staat trotzdem Einfluss auf ein privatisiertes Unternehmen nehmen, da in diesem Bereich oft Nutzungsrechte oder Genehmigungen verlangt werden. So können zum Beispiel Auflagen durch eine behördliche Bewilligung verbunden sein (Puwein et al., 2008, S. 5).

2.6 Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP auf europäischer Ebene

Auf Ebene der EU gibt es keine klaren Anhaltspunkte für die Durchführung von Public Private Partnerships. Dennoch bietet das Gemeinschaftsrecht ein gutes Regelwerk, das für PPP-Modelle Anwendung findet. Nachfolgend wird auf die wichtigsten Eckpfeiler für PPP auf europäischer Ebene eingegangen. Wesentliche Punkte werden anschließend näher beleuchtet.

Die **Maastricht Kriterien** von 1992 bilden die Basis für jegliches wirtschaftliches Handeln in der EU und sollen zu einer stabilen Haushaltspolitik beitragen. Sie werden nachfolgend im Kapitel 2.6.1 eingehender behandelt. Weiters sorgen die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelten Grundfreiheiten für die nötigen

Rahmenbedingungen zur Durchführung von PPP-Projekten auf europäischer Ebene. Insbesondere der Grundsatz des freien Warenverkehrs, der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit sind hier zu nennen. Davon abgeleitet tragen die vergaberechtlichen Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und des Wettbewerbs dazu bei, das Verfahren für öffentliche Aufträge und Konzessionen möglichst fair zu gestalten. Durch die Vergabebestimmungen werden Wettbewerbsbeschränkungen verhindert und gleichzeitig kann die öffentliche Hand regulativ eingreifen (Europäische Kommission, 2004, S. 5).

In Art. 114 Abs. 1 AEUV hat das Europäische Parlament und der Europäische Rat „*Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten*“ festgelegt, um eine einheitliche Grundlage für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sicherstellen zu können. Ziel dieser Intervention soll ein funktionierender Binnenmarkt sein, der für alle europäischen Wirtschaftsteilnehmer einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Aufträgen möglich macht. Durch den vermehrten Wettbewerb soll die Qualität der Projekte angehoben werden, während die Kosten möglichst gering bleiben sollen (Europäische Kommission, 2008, S. 2).

Das bestehende Regelwerk wird um das **Grünbuch der europäischen Kommission** (Europäische Kommission, 2004) sowie um die Mitteilung zu institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften (IÖPP-Mitteilung) ergänzt, die in Kapitel 2.6.2 sowie 2.6.5 eingehender behandelt werden. Damit soll ein Beitrag zur Diskussion der Anwendung von Gemeinschaftsrecht für öffentliche Aufträge und Konzessionen geleistet werden.

Des Weiteren behandelt EUROSTAT, das statistische Amt der Europäischen Union, in der Entscheidung vom 11. Februar 2004 (EUROSTAT 2004), die Auswirkungen von PPP-Projekten auf den öffentlichen Schuldenstand und das Defizit des Staates (Fleischmann, 2005, S. 216). Diese Entscheidung wird im Kapitel 2.6.6 behandelt.

2.6.1 Maastricht Kriterien

Bereits im Jahre 1992 einigten sich die damaligen Mitgliedsländer der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion darauf, den Schuldenstand zu senken und die Neuverschuldung zu verringern. Gemäß Art. 126 Abs. 1 AEUV (ex-Artikel 104 Abs. 1 EG-Vertrag) wird ausdrücklich das Verbot von übermäßigem öffentlichem Defizit festgehalten. Die Bestimmungen des sogenannten Maastricht Vertrages wurden 1997 um die Bestimmungen des **Stabilitäts- und Wachstumspaktes** (SWP) ergänzt, da die Formulierungen des Artikels 104 EG-Vertrag für die Haushaltspolitik der Europäischen Union nicht ausreichend waren. Der damals in Art. 99 und Art. 104 im EG-Vertrag fixierte Pakt

festigte die Vertragsbestimmungen zur Haushaltsdisziplin (Singer, 2005, S. 16f). Es sollte eine gesunde, öffentliche Finanzlage und wirtschaftliche Stabilität erzielt werden (Fehr, 2013, S. 63). Zwei Kriterien sind für die Realisierung von Infrastrukturprojekten von besonderer Bedeutung. Sie sind im Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit festgeschrieben und dem EG-Vertrag angehängt:

- Begrenzung des Netto-Budgetdefizits auf max. 3 %
- Begrenzung der Staatsverschuldung auf max. 60 %

Der erste Referenzwert besagt, dass das Verhältnis zwischen dem Haushaltsdefizit und dem Bruttoinlandsprodukt eines Mitgliedsstaates drei Prozent nicht überschreiten darf (Singer, 2005, S. 17). Seit 2011 kann das öffentliche Defizit für Österreich unter der Obergrenze von 3 % gehalten werden. 2013 betrug es sogar nur 1,5 % (Statistik Austria, 2014a). Der zweite Wert gibt das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP an, das 60 Prozent nicht überschreiten soll (Singer, 2005, S. 17). Die Maastricht-Verschuldung lag im Jahre 2013 in Österreich bei 81,2 %. (Statistik Austria, 2014a) Die Kriterien haben zum Ziel, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten anzugleichen und für wirtschaftliche Stabilität zu sorgen, was zur Folge hat, dass Finanzierungen von Mitgliedsstaaten eingespart und Projekte eher über private Beteiligungen abgewickelt werden (Meister, 2004).

2.6.2 Grünbuch

Das Grünbuch der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2004) soll in erster Linie Wissensbasis über die Anwendung von Gemeinschaftsrecht für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf Public Private Partnerships darstellen. Im Wesentlichen gibt das Buch einen Denkanstoß um die Tragweite der Gemeinschaftsregeln zu erklären, die für die Phase der Auswahl des privaten Partners gelten. Dadurch können bestehende Unsicherheiten bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte vermindert werden (Europäische Kommission, 2004, S. 8). Das Grünbuch stellt vor allem klar, welche gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Auswahl des privaten Partners im Rahmen der PPP einzuhalten sind. Deshalb wird von der Europäischen Kommission vorab eine Differenzierung in **PPP auf Vertragsbasis** (Kapitel 2.6.3) und **institutionalisierte PPP** (Kapitel 2.6.4) vorgenommen (Chamakou, 2011, S. 163).

2.6.3 PPP auf Vertragsbasis

Dabei handelt es sich um eine Kooperationen, die sich nur auf vertragliche Beziehungen zwischen den verschiedenen Partnern/innen stützen. Diese Begrifflichkeit beinhaltet sämtliche, vertraglich geregelte Aufgaben, die an Private übertragen werden. Eines der bekanntesten Modelle ist das Konzessionsmodell, das im Kapitel 3.3.4 näher behandelt wird.

Dabei bieten Private, statt der öffentlichen Hand, aber unter deren Aufsicht, eine Dienstleistung an (Europäische Kommission, 2004, S. 9).

Während bei einer institutionalisierten PPP, wie im nachfolgenden Kapitel 2.6.4 beschrieben, eine Gesellschaft gegründet und damit ein Gesellschaftsvertrag aufgesetzt wird, stützen sich PPP auf Vertragsbasis ausschließlich auf die vertraglichen Beziehungen zwischen den Parteien (Europäische Kommission, 2004, S. 9). Durch den Vertrag sollen möglichst alle, für die Projektrealisierung wesentlichen Punkte, abgedeckt werden. Beispielsweise müssen die Leistungsinhalte der Bauphasen inbegriffen sein. Weiters sollte der Vertrag die Verteilung etwaiger Risiken regeln, die ausführlich in Kapitel 2.6.6 beschrieben sind, Sicherheiten vereinbaren und Regelungen vorsehen, die bei Leistungsänderungen oder Vertragsanpassungen eintreffen. Da solche Verträge meist auf einen längeren Zeitraum abzielen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Anforderungen oder die äußeren Bedingungen verändern. Deshalb sollte der Vertrag möglichst anpassungsfähig und flexibel ausgestaltet werden (BMVBS 2009, S. 68f).

Kommt es zu einem Vertrag zwischen öffentlichen und privaten Akteuren/innen, so ist dies im Privatrecht geregelt und unterliegt der Privatautonomie. Demnach haben Rechtssubjekte bei der Ausgestaltung ihrer rechtlichen Beziehungen jegliche Abschluss-, Inhalts- und Formfreiheit.

Der große Gestaltungsspielraum hat zur Folge, dass sehr individuelle Verträge zustande kommen. Oftmals sind diese besonders komplex und für die öffentliche Hand schwer zu kontrollieren. Kleinere Gemeinden sind mit solchen Vertragswerken teilweise überfordert (Rügemer, 2008, S. 152).

Im Gemeinschaftsrecht ist die Auswahl der privaten Partner nicht einheitlich geregelt, weshalb das Grünbuch zwei Kategorien vorsieht. So werden PPP unterteilt in **öffentliche Aufträge** und **Konzessionen**, die beide nachstehend behandelt werden.

Öffentlicher Auftrag

Bei einem öffentlichen Auftrag wird ein Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Unternehmen abgeschlossen. Es handelt sich dabei um den Kauf von Bau- Liefer-, und Dienstleistungen, der Auftragnehmer/innen dazu verpflichtet, Leistungen zu erbringen, die vertraglich festgesetzt wurden (Mitterlehner, 2013, S. 4).

Das Gemeinschaftsrecht regelt diese Bestimmungen in der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG; OJ L 94, 28.3.2014. Eine Neuauflage dieser Richtlinie war aufgrund der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklungen notwendig geworden. Die nunmehr praxisnäheren und vereinfachten Regeln

sind eine Antwort auf die momentanen Haushaltsengpässe (Forum Vergabe, 2014). Es wurden die elektronischen Vergabemöglichkeiten verbessert und der Zugang für kleine und mittlere Unternehmen leichter gemacht. Zudem können Angebote künftig auf der Grundlage erweiterter Parameter bewertet werden. Etwa können soziale und umweltpolitische Ziele verfolgt werden indem beispielsweise die „CO2-Bilanz einer angebotenen Leistung den Ausschlag“ für eine Projektzusage gibt (Forum Vergabe, 2014).

Eine wesentliche Neuerung der Richtlinie 2014/24/EU stellt die Pflicht zur e-Vergabe dar. Das Vergabeverfahren muss nun mittels einer Vergabepattform vollständig elektronisch durchgeführt werden. Dies trägt zur Vereinfachung des Verfahrens und zur Steigerung der Effizienz und Transparenz bei (Erwägungsgrund 52 der Richtlinie 2014/24/EU).

Als öffentlicher Auftrag wird laut dieser Richtlinie ein schriftlicher und entgeltlicher Vertrag „über die Ausführung von Bauleistungen, die Lieferung von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen“ im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet (Art. 2 Abs. 1 Z 5 der Richtlinie 2014/24/EU). Die Richtlinie definiert zudem öffentliche Bauaufträge als Aufträge über entweder die Ausführung oder die gleichzeitige Planung und Ausführung von Bauvorhaben. Der Begriff steht für „die Erbringung einer Bauleistung durch Dritte - gleichgültig mit welchen Mitteln - gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber [...] genannten Erfordernissen“ (Art. 2 Abs. 1 Z 6 der Richtlinie 2014/24/EU). Ebenso benennt die Richtlinie Dienstleistungen, die zwischen einem/einer Dienstleistungserbringer/in und einem öffentlichen Auftraggeber geschlossen werden, als öffentliche Aufträge.

Öffentliche Aufträge sind jedoch nur als solche zu klassifizieren, wenn sie gewisse **Schwellenwerte** übersteigen. Für Aufträge unterhalb dieser Schwellenwerte gilt keine EU-weite Ausschreibungspflicht. In Art. 4 der Richtlinie 2014/24/EU ist die Höhe der jeweiligen Schwellenwerte geregelt. Österreich hat diese Richtlinie im Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BvergG 2006) umgesetzt. Die Schwellenwerte sind darin im § 12 Art. 1 geregelt. Für Liefer-, Dienstleistungsaufträge und Wettbewerbe von zentralen öffentlichen Auftraggebern wie es etwa die Bundesministerien sind, gilt ein geschätzter Auftragswert von mindestens 134.000 Euro. In der EU-Richtlinie werden sie als zentrale Regierungsbehörden bezeichnet. Weit wichtiger, im Hinblick auf diese Arbeit, sind jedoch die subzentralen öffentlichen Auftraggeber, die laut Definition keine zentralen Regierungsbehörden sind (Art. 2 Abs. 1 Z 3 der Richtlinie 2014/24/EU). Bei diesen müssen Liefer- und Dienstleistungsaufträge sowie Wettbewerbe EU-weit ausgeschrieben werden, wenn ein Schwellenwert von mindestens 207.000 Euro exklusive Umsatzsteuer überschritten wird. Die Schwelle beträgt 750.000 Euro bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen betreffend sozialer und anderer besonderer Dienstleistungen. Darunter fallen etwa Dienstleistungen des Gesundheits- und Sozialwesens, administrative Dienstleistungen im Bildungs- und kulturellen Bereich aber auch von Gaststätten und Beherbergungsbetrieben. Bei

Baufträgen muss ein Wert von 5.186.000 Euro überschritten werden. Aufträge, die diese Werte nicht übersteigen, müssen nicht EU-weit ausgeschrieben werden.

In Österreich können Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge gleich direkt an ein Unternehmen vergeben werden, wenn gemäß § 41 Abs. 2 BVergG 2006 der geschätzte Auftragswert 100.000 Euro nicht übersteigt. Die so genannte „Schwellenwertverordnung“ für relativ geringfügige Leistungsvergaben wurde im Krisenjahr 2009 eingeführt und trägt maßgeblich dazu bei, die regionale Wirtschaft im Lande anzukurbeln. Durch das Anheben der Schwelle von vormals 50.000 Euro wurde der Verwaltungsaufwand erheblich verringert. Die nunmehr rasche und unbürokratische Auftragsvergabe hat zur Folge, dass mehr Investitionen in den Regionen getätigt werden. Gleichsam spart die öffentliche Hand Ausschreibungs- und Verwaltungskosten, was zu deutlich schnelleren Verfahrensabläufen geführt hat (WKO, 2013).

Die Vergaberichtlinie 2014/24/EU gibt vor allem Auskunft, wie Vergabeverfahren bekanntzumachen sind und was für die Teilnahme zu beachten ist. Sind PPP von dem Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien betroffen, kann der/die Auftraggeber/in zur Auswahl des/der privaten Partners/in in der Regel zwischen offenem und nicht offenem Verfahren wählen. Der Unterschied liegt darin, dass beim offenem Verfahren alle interessierten Unternehmen ein Angebot abgeben können (Art. 27 Abs. 1 der Richtlinie 2014/24/EU), während beim nicht offenen Verfahren der/die Auftraggeber/in nach einer ersten Aufforderung zur Teilnahme, nur jene Unternehmen, die seinen/ihren Anforderungen entsprechen, um eine Angebotsabgabe bittet (Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU).

Um an der Ausschreibung teilnehmen zu können, müssen bestimmte Mindestanforderungen erfüllt werden. Unter anderem muss die finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des bewerbenden Unternehmens belegt werden. In diesem Fall reichen meist Bankerklärungen bzw. Bilanzen, die zur Veröffentlichung zur Verfügung stehen (Anhang XII, Teil 1 der Richtlinie 2014/24/EU).

Mittels der von den Auftraggebern/innen festgesetzten Zuschlagskriterien, die unterschiedlich gewichtet werden, werden die Angebote beurteilt. Es ist jenes Angebot zu wählen, das das beste Preis-Leistungs-Verhältnis aufweist. Mittels eines Kosten-Wirksamkeitsansatzes, wie der Lebenszykluskostenrechnung, wird dieses Verhältnis errechnet. Diese neue Regelung trägt dazu bei, alle anfallenden Kosten über die gesamte Laufzeit zu berücksichtigen. Mit der Lebenszykluskostenrechnung können neben internen Kosten wie Herstellung oder Instandhaltung auch externe Kosten wie Ausstoß von Treibhausgasen oder entstandene Umweltschäden Berücksichtigung finden (Forum Vergabe, 2014). Als Kriterien werden qualitative, soziale, innovative oder umweltbezogene Aspekte herangezogen. Dabei ist stets auf die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz,

der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung zu achten (Art. 67 Abs. 2 der Richtlinie 2014/24/EU). Die Novelle der Richtlinie hat dazu beigetragen, dass ökologische Kriterien eine stärkere Berücksichtigung finden. So müssen Unternehmen, die am Verfahren teilnehmen nationale und internationale Umweltauflagen einhalten. Neben ökologischen Aspekten sorgt die Novelle auch für eine stärkere soziale Ausrichtung. Öffentliche Auftraggeber/innen können etwa für die Vergabe *„dem Unternehmen den Zuschlag erteilen, das die meisten benachteiligten Arbeitnehmer (z.B. Langzeitarbeitslose) beschäftigt“* (Forum Vergabe, 2014).

Ist die Angebotsfrist erst einmal verstrichen, darf von Seiten des/der öffentlichen Auftraggebers/in nicht mehr über Preis oder Inhalt nachverhandelt werden. Mit der Zuschlagserteilung endet das Vergabeverfahren.

Konzession

Als Konzession wird grundsätzlich das Recht verstanden, etwas auf eigenes wirtschaftliches Risiko zu nutzen. Ein Konzessionär übernimmt somit nur ein Nutzungsrecht für Bauwerke oder Dienstleistungen. Endnutzer müssen, damit sie von der Leistung Gebrauch machen können, ein Entgelt an den/die Konzessionär/in entrichten (Mitterlehner, 2013, S. 4f).

Auf europäischer Ebene regelt die erstmals geschaffene Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe die Bestimmungen für Konzessionen. Sie ist jedoch nicht so umfangreich wie die Richtlinie für öffentliche Aufträge. Das nunmehr geschaffene Regelwerk soll einen stabilen Rechtsrahmen bilden und umfasst sowohl Baukonzessionen als auch Dienstleistungskonzessionen. Unter ersterem wird ein entgeltlich, schriftlich geschlossener Vertrag verstanden, *„mit dem ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung von Bauleistungen beauftragen, wobei die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Nutzung des vertragsgegenständlichen Bauwerks oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht“* (Art. 5 Abs. 1 lit a) der Richtlinie 2014/23/EU). Das Betriebsrisiko (siehe Kapitel 2.6.6) liegt damit bei den Konzessionsnehmer/innen. Bei der Dienstleistungskonzessionen wird die Gegenleistung *„entweder allein in dem Recht zur Verwendung der vertragsgegenständlichen Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung“* gesehen (Art. 5 Abs. 1 lit b) der Richtlinie 2014/23/EU). Dienstleistungskonzessionen kommen vor allem in Bereichen der Daseinsvorsorge wie Wasser, Abfallwirtschaft, Energie- und Wärmeversorgung, Gesundheitswesen oder Sozialdienstleistungen zur Anwendung (Rühle, 2013, S. 14). Für Aufsehen hat der Vorschlag der Europäischen Kommission gesorgt, erstmals alle Dienstleistungskonzessionen europaweit auszuschreiben. Damit wurde verstärkt die Ambition vorangetrieben, den Wasserbereich zu öffnen und zu liberalisieren. Dies hätte etwa

zur Folge gehabt, dass kleine, leistungsschwache Gemeinden für ihre Wasserversorgung europaweit ausschreiben hätten müssen, was elementar in die kommunale Selbstverwaltung eingreift (Rühle, 2013, S. 15). Auf Druck von Bürgerinitiativen konnte der gesamte Wasserbereich aus der Richtlinie herausgenommen werden. Zudem wurde das Recht auf regionale und kommunale Selbstverwaltung in den Vergaberichtlinien verankert. Ferner stellen Rettungsdienste, der öffentliche Personenverkehr und das Sonderregime für Soziale und Gesundheitsdienstleistungen Ausnahmen der Richtlinie dar (Rühle, 2014). Diese Ausnahmen unterliegen nur den im EU-Vertrag verankerten Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Transparenz.

Wie auch bei öffentlichen Aufträgen, gilt bei Konzessionen ein Schwellenwert, ab dem verpflichtend EU-weit ausgeschrieben werden muss. Er wurde an die Richtlinie für öffentliche Aufträge angeglichen und beträgt wie bei öffentlichen Bauaufträgen 5.186.000 Euro (Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2014/23/EU). Dieser Wert ergibt sich aus dem geschätzten Gesamtumsatz abzüglich MwSt, der während der gesamten Vertragslaufzeit von Konzessionsnehmer erzielt wird. Da Konzessionen in der Regel eine Laufzeit von fünf Jahren haben, können auch kleinere Vorhaben von dieser Richtlinie betroffen sein. Ebenso sind Änderungen, wie etwa Laufzeitverlängerungen davon betroffen, wenn die Änderung 10 % des Auftragsvolumens übersteigt (Mitterlehner, 2013, S. 3).

Hervorzuheben ist, dass bei Konzessionen keine bestimmten Verfahren, wie etwa das offene oder nichtoffene Verfahren bei öffentlichen Aufträgen einzuhalten sind. Öffentliche Auftraggeber/innen können nationales Recht anwenden und nach eigenen Vorstellungen den Auswahlprozess gestalten (Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2014/23/EU). Lediglich die im EG-Vertrag verankerten Grundsätze müssen bei der Vergabe Berücksichtigung finden. So muss für genügend Transparenz, Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung gesorgt werden (Chamakou, 2011, S. 170).

Schließlich ist auch für Konzessionen geregelt, wie die Auswahl des/der privaten Partners/in zu erfolgen hat, um die Entscheidung möglichst nachvollziehbar zu machen. Zusätzlich zu den von den Auftraggebern/innen gewichteten, konzessionsbezogenen Kriterien, kann die Entscheidung, auch bei öffentlichen Aufträgen, ökologische, soziale und innovationsbezogene Kriterien beinhalten (Art. 41 Abs. 2 der Richtlinie 2014/23/EU).

2.6.4 Institutionalisierte PPP

Bei institutionalisierten PPP (IÖPP) findet die Kooperation im Rahmen eines eigenständigen Rechtssubjekts statt. Sie kommt entweder durch die Gründung eines neuen Unternehmens mit Kapitaleinlagen von beiden Seiten zustande oder durch die kapitalmäßige Beteiligung Privater an einem bestehenden öffentlichen Unternehmen. So kann eine institutionalisierte

öffentlich-private Partnerschaft entstehen (Chamakou, 2011, S. 73). Dieses konstruierte Wirtschaftsgebilde ermöglicht der öffentlichen Hand eine relativ starke Kontrolle der Abläufe. In den Mitgliedsstaaten der EU kommt dieser Strukturtyp sehr oft zur Anwendung. Beispielsweise wird er in der öffentlichen Dienstleistung für die Müllabfuhr oder die Wasserversorgung eingesetzt (Europäische Kommission, 2004, S. 19).

Verfassungsrechtlich steht es Gemeinden zu, freie Wirtschaftstätigkeit auszuüben (siehe Kapitel 2.7.2). Daraus ergibt sich die Möglichkeit gemischtwirtschaftliche Unternehmungen einzugehen (Schmid, 2006, S. 202). Das Grünbuch der europäischen Union definiert dieses Konstrukt als „*die Einrichtung eines gemeinsam vom öffentlichen und vom privaten Partner unterhaltenen Wirtschaftsgebildes*“ (Europäische Kommission, 2004, S. 19). Private können dabei neben der Einbringung von Kapital auch aktiv am Unternehmensgeschehen mitwirken. Somit unterscheidet sich diese Form von der reinen Kapitalbeteiligung, die keine institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaft darstellt (Europäische Kommission, 2008, S. 2).

Weiters kann eine solche Partnerschaft in zwei Varianten unterteilt werden. Zum einen kann ein neues Wirtschaftsgebilde geschaffen werden, das von der öffentlichen als auch von der privaten Hand getragen wird, zum anderen können bei einem bereits existierenden öffentlichen Unternehmen Private die operativen Geschäfte übernehmen. Ziel beider Kooperationsformen, bei denen ein öffentlicher Auftrag oder eine Konzession durchgeführt wird, soll jedenfalls der Nutzen für die Öffentlichkeit sein (Europäische Kommission, 2004, S. 19).

Für Gemeinden ist jedoch nicht jede Art von Wirtschaftsgebilde als institutionalisierte PPP denkbar. Eine Beteiligung als Gesellschafter/in einer Offenen Handelsgesellschaft (OHG) wäre nicht zulässig, da die Haftungssumme nicht begrenzt ist. Hingegen sind Kapitalgesellschaften wie die Aktiengesellschaft (AG) oder die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) insofern unbedenklich, als sie Haftungsbeschränkungen erfüllen. Denkbar wäre auch eine Beteiligung der Gemeinde als Kommanditistin an einer Kommanditgesellschaft (KG) (Schmid, 2006, S. 204).

In der Praxis kommen für PPP-Projekte meistens gemischtwirtschaftliche Gesellschaften in Form der GmbH zum Einsatz. Dabei werden von den Gemeinden juristische Personen gegründet, die einem vorgegebenen Organisationsmuster unterliegen (Reiß, 2000, S. 67). GmbHs haben den Vorteil, dass sie Haftungsbeschränkungen aufweisen und gleichwohl die Option zur Gesellschafterweisung nach § 20 des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) von 1906 idF von 2014 nutzen können. Dies ist eine gute Möglichkeit, Einfluss auf die Geschäftsführung zu nehmen. So kann sichergestellt werden, dass eine Einflussnahme auch bei geringer Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft

möglich und realistisch ist. Zu bedenken ist jedoch, ob eine geringe Beteiligung der Gemeinde anzustreben ist, wenn auch die Privaten ihre Interessen durchbringen wollen und, aufgrund ihrer Kapitalaufbringung, eine gewisse Kontrolle über das Unternehmen ausüben können. Im Regelfall wird ein Beteiligungsverhältnis angestrebt, das einen Kompromiss zwischen beiden Parteien darstellt. So zielt man bei einem/einer einzigen Partner/in meist auf eine Hälftebeteiligung ab, die jedoch oftmals eindeutige Entscheidungen verhindert und Meinungsverschiedenheiten vorprogrammiert (Schmid, 2006, S. 204f).

2.6.5 IÖPP-Mitteilung

In der Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte Öffentlich Private Partnerschaften (IÖPP) (Europäische Kommission, 2008) werden von der Europäischen Kommission die Aussagen des Grünbuchs betreffend institutionalisierter PPP noch einmal verdeutlicht und klar dargestellt, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Denn die Veröffentlichung des Grünbuchs der Europäischen Kommission und die anschließende Konsultation haben gezeigt, wie viele Unsicherheiten mit den Rechtsvorschriften für institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften bestehen (Europäische Kommission, 2008, S. 2). Die Mitteilung konkretisiert wesentliche Verfahrensschritte zur Gründung einer institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaft, sowie Fragen zur Auswahl der privaten Partner. Die Europäische Kommission stellt darin klar, dass bei der Auswahl von privaten Partnern/innen oder bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags bzw. einer Konzession an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge (Richtlinie 2014/24/EU) und Konzessionen (Richtlinie 2014/23/EU) einzuhalten sind. Damit soll gewährleistet werden, dass alle interessierten Wirtschaftsteilnehmer/innen an einem fairen und transparenten Verfahren teilnehmen können (Europäische Kommission, 2008, S. 2). Die Mitteilung stellt allerdings auch klar, dass es keine doppelte Ausschreibungspflicht für sowohl die Gründung als auch die Beauftragung einer IÖPP gibt. Auch wird darin festgehalten, dass die bloße Kapitalbeteiligung privater Investoren/innen an einem öffentlichen Unternehmen nicht als IÖPP zu verstehen ist (Europäische Kommission, 2008, S. 3).

2.6.6 EUROSTAT und die Risiken von PPP

In einer Aussendung vom 11. Februar 2004 hat EUROSTAT Maßnahmen zur Ausschaltung von Hemmfaktoren für PPP eingeleitet (EUROSTAT, 2004). Darin wurde klar gestellt, wie Verträge öffentlicher Stellen im Rahmen von Partnerschaften mit privaten Rechtsträgern in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu behandeln sind (Europäische Kommission,

2004, S. 8). Diese Entscheidung trägt dazu bei, die Maastricht Kriterien (siehe Kapitel 2.6.1) und deren Angaben über Defizit und Schuldenstand bestmöglich anzustreben.

Laut dieser Aussendung gilt es zu prüfen, ob die Vermögensgegenstände des Partnerschaftsvertrages, dem Staat oder den Privaten zuzuordnen sind. Käme es zu einer Zuschreibung zum Sektor Staat, hätte dies weit reichende Folgen auf das öffentliche Defizit und den Schuldenstand. Nur wenn private Partner/innen den Großteil des Risikos, mit dem die Partnerschaft behaftet ist, tragen, können die Vermögenswerte als nichtstaatlich bezeichnet werden. Die Zuordnung zum Sektor Staat oder Privat entscheidet sich letztlich durch die Verteilung der Risiken. Da bei PPP-Projekten eine Vielzahl an unterschiedlichen Risiken auftreten können, hat EUROSTAT mit dem „Baurisiko“, dem „Ausfallsrisiko“ und dem „Nachfragerisiko“ die Risiken auf die drei Hauptkategorien eingegrenzt (Meister, 2004). Wenn private Partner/innen sowohl das Baurisiko als auch mindestens eines der beiden anderen Hauptrisiken tragen, empfiehlt EUROSTAT Vermögenswerte nicht dem Staat zuzuschreiben und somit nicht in die Bilanz des Sektors Staat einfließen zu lassen. Tragen private Partner/innen jedoch nur das Baurisiko, werden die Vermögenswerte in der Bilanz des Sektors Staat verbucht (Meister, 2004).

Durch die Einstufung der Risiken nach dem von EUROSTAT beschriebenen Verfahren, soll eine eindeutige Zuordnung der Risiken zum Sektor Staat oder Privat möglich sein. Gelingt dies nicht, soll auf zusätzliche Elemente des Partnerschaftsvertrages eingegangen werden. So können unter anderem Klauseln zur endgültigen Bestimmung der Vermögenswerte eingearbeitet werden (Bautier, 2004). Kann ein Risiko nicht auf den/die Private(n) übertragen werden, fällt unter Umständen mittels Heimfallsklausel das gesamte Risiko auf die öffentliche Hand zurück. Dadurch entsteht für die Kommune ein hohes Finanzierungsrisiko, was einen häufigen Kritikpunkt an öffentlich-privaten Partnerschaften darstellt. Eine vollkommene Entlastung der öffentlichen Hand findet nicht statt, sondern wird durch eine Heimfallsklausel nur verschleiert, was ein hohes Verschuldungsrisiko in sich birgt. Gleiches passiert auch, wenn sich der/die private Partner/in aus der Kooperation zurückzieht. Effizienzgewinne der öffentlichen Hand können in einem solchen Fall nicht erwartet werden. Würde man hingegen das Risiko des Ausstiegs eines/einer Partners/in dem privaten Unternehmen überlassen, würde dieses die Risikoprämie so hoch ansetzen, dass eine Zusammenarbeit durch PPP nicht lukrativ wäre (Rudolf, 2008, S. 150 f).

Wird die Finanzierung des Projekts ausschließlich vom/von der privaten Partner/in übernommen, kommt es zu enormen Kostensteigerungen. Der Grund liegt in der schlechten Bonität des/der privaten Partners/in im Vergleich zum Staat. Bislang war dieses Argument oft ausschlaggebend, weshalb PPP-Projekte nicht realisiert wurden.

Durch die EUROSTAT-Entscheidung kann der Finanzierungsvorteil der öffentlichen Hand zur Anwendung kommen (Meister, 2004). Die Vermögenswerte müssen dadurch nicht verbindlich dem Sektor Staat zugeschrieben werden. Somit kann der Staat einen Großteil des Projekts mitfinanzieren. Auch kann er seine günstigere Bonität zur Verfügung stellen, obwohl der/die Private die Gesamtfinanzierung des Projekts übernimmt.

Dadurch, dass das mehrheitliche Risiko eines PPP-Projekts dem/der privaten Partner/in zufällt, kann dieser/diese ihre privatwirtschaftlichen Stärken einbringen. Der Staat kann sich nunmehr den wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung widmen. Die Vermögenswerte werden dem Sektor Privat zugeordnet, der Staat übernimmt Haftung und kann seine Bonität als Beitrag zum Gelingen des Projekts nutzen (Gehart, 1996, S. 123).

Nachfolgend werden die drei wesentlichen Risiken kurz beschrieben.

Baurisiko

Dieses Risiko umfasst zum Beispiel die Verspätung einer Lieferung, technische Mängel oder die Nichteinhaltung vorgegebener Baustandards. Eine Zuordnung des Baurisikos zum Sektor Staat tritt unter Umständen dann ein, wenn der Staat sich dazu verpflichtet, regelmäßige Zahlungen an Private zu richten, ohne dabei den tatsächlichen Stand der Vermögenswerte zu berücksichtigen (Promberger, 2009, S. 215).

Ausfallsrisiko

Unter dem Ausfallsrisiko versteht EUROSTAT zum Beispiel Fälle, in denen es den Privaten nicht möglich ist, eine vertraglich vereinbarte Menge zu liefern. Auch die Nichteinhaltung von Sicherheitsnormen fällt darunter (Promberger, 2009, S. 215). Ist der Staat berechtigt, seine Zahlungen zu kürzen, da die vertraglich vereinbarten Leistungen nicht erbracht wurden, tragen die Privaten das Risiko. Hier handelt es sich um eine Art Vertragsstrafe, die aus jedem normalen Handelsvertrag resultieren kann. Die Zahlung entspricht der von den Privaten tatsächlich erbrachten Leistung (Meister, 2004).

Nachfragerisiko

Beim Nachfragerisiko werden – wie der Name schon sagt – Nachfrageschwankungen berücksichtigt, die nicht auf das Verhalten der Privaten zurückzuführen sind. Diese umfassen Konjunkturzyklen, direkten Wettbewerb, technologische Veralterung oder Markttrends. Kommt es jedoch zu Änderungen im Nutzungsverhalten des Staates, werden diese nicht vom Nachfragerisiko erfasst. Ein politischer Kurswechsel oder die Entwicklung von direkt konkurrierenden Infrastruktureinrichtungen sind demnach ebenfalls nicht erfasst. Wenn der

Staat, unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage, Zahlungen an die Privaten richtet, ist davon auszugehen, dass der Staat das Nachfragerisiko trägt (EUROSTAT, 2004).

2.7 Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP-Projekte in Österreich

Der rechtliche Rahmen eines PPP-Projekts sorgt für die nötige Vereinheitlichung und Sicherheit bei den Beteiligten. Er bietet ein geeignetes Regulativ, um alle Bieter/innen im Wettbewerb gleich zu behandeln. Grundgedanke eines jeden Vergabeverfahrens ist es, *„rein politisch motivierte Entscheidungen und intransparente Willkürakte, die eine einseitige Bevorzugung von Bietern mit sich bringen“*, zu vermeiden (Werschitz et al., 2012, S. 2). Für die rechtliche Ausgestaltung gibt es Vorgaben seitens der EU (siehe Kapitel 2.6). Auch den Bundes- und Landesgesetzen sind Regelungen hinsichtlich der Vergabebedingungen zu entnehmen (Reiß, 2000, S. 62).

2.7.1 Bundesvergabegesetz

Ein Vergabegesetz in Österreich besteht erst seit dem Jahre 1994. Zuvor war die öffentliche Auftragsvergabe lediglich durch das Verbot der Sittenwidrigkeit eingeschränkt. Dem entsprechend frei war das politische Handeln.

Anlass zu einer erneuten Überarbeitung und zur Entstehung des Bundesvergabegesetzes 2006 (BVergG 2006) idF von 2013, bildete die mittlerweile überholte Richtlinie 2004/18/EG (siehe Öffentlicher Auftrag in Kapitel 2.6.3), die die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtete, diese bis spätestens im Frühjahr des Jahres 2006 in nationales Recht umzusetzen. Die nunmehr sehr komplexe Rechtsmaterie enthält Grundsätze und Ziele, die von den unionsrechtlichen Grundfreiheiten des Art. 26 Abs. 2 AEUV abgeleitet wurden. Sie bilden die Grundlage für die Normen der öffentlichen Auftragsvergabe. § 19 Abs. 1 BVergG 2006 legt fest:

„Vergabeverfahren sind nach einem in diesem Bundesgesetz vorgesehenen Verfahren, unter Beachtung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten sowie des Diskriminierungsverbotes entsprechend den Grundsätzen des freien und lautereren Wettbewerbes und der Gleichbehandlung aller Bewerber und Bieter durchzuführen. Die Vergabe hat an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu erfolgen.“

Der § 3 Abs. 2 bis 5 BVergG 2006 listet mögliche Formen von PPP, aus den Bereichen Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge auf, die in den Anwendungsbereich des BVergG 2006 fallen. Es werden die Vergaberichtlinien zu entgeltlichen Bauaufträgen, Baukonzessionsverträgen, Lieferaufträgen, Dienstleistungsaufträgen und Dienstleistungskonzessionsverträgen zusammengefasst.

Baufträge sind die häufigsten Verträge, bei denen die Ausführung eines Bauwerks geregelt wird. Es spielt dabei keine Rolle, wer nach Fertigstellung Eigentümer/in des Bauwerks wird.

Hingegen entspricht bei **Baukonzessionsverträgen** laut § 7 BVergG 2006 die Gegenleistung des/der Auftraggebers/in dem Recht der Nutzung des Bauwerkes oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises.

Die im Vergabegesetz ebenfalls geregelten **Lieferaufträge** finden für PPP-Vorhaben keine Anwendung, da sie den Kauf oder die Miete von beweglichen Sachen regeln. Daher wird hier nicht näher darauf eingegangen.

Bei **Dienstleistungsaufträgen** wird im Sinne des § 6 BVergG 2006 eine Dienstleistung Vertragsgegenstand. Müllentsorgung, Abwasserbeseitigung, Gebäudereinigung und Hausverwaltung, sind nur einige Bereiche, die in diesen Anwendungsbereich fallen und insbesondere auf kommunaler Ebene von Bedeutung sind.

Der **Dienstleistungskonzessionsvertrag** ist ähnlich aufgebaut wie der Baukonzessionsvertrag, er unterscheidet sich nur dahingehend, als es sich um eine Dienstleistung und keinen Bau handelt. Gleich ist jedoch, dass gemäß § 8 BVergG 2006 die Gegenleistung des/der Auftraggebers/in für die Erbringung ausschließlich in dem Recht der Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht. In der Judikatur wird eingehend darauf hingewiesen, Dienstleistungskonzessionen nur als solche zu bezeichnen, wenn der/die Auftraggeber/in alleine oder zumindest überwiegend das wirtschaftliche Risiko trägt (Werschitz et al., 2012, S. 59–68).

Durch die Einführung von Schwellenwerten und somit der Differenzierung in Unterschwellenbereich und Oberschwellenbereich, werden die Vergabeverfahren von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterschiedlich ausgestaltet. Die Schwellenwerte sind damit an die Verordnung der Kommission angepasst (siehe Öffentlicher Auftrag in Kapitel 2.6.3). Aufträge im Oberschwellenbereich müssen unionsweit ausgeschrieben werden, im Unterschwellenbereich unterliegen sie nur den Bestimmungen des BVergG 2006. Etwa ein Fünftel der öffentlichen Aufträge innerhalb der EU fallen in den Oberschwellenbereich. Weitaus mehr Projekte werden im Unterschwellenbereich abgewickelt und entgehen daher dem Anwendungsbereich der EU-Richtlinien (Werschitz et al., 2012, S. 76 f.).

Bekanntgegeben werden müssen Aufträge im Oberschwellenbereich also auf europäischer Ebene. Diese Bekanntmachung muss dem Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft mithilfe eines elektronischen Standardformulars mitgeteilt werden (Simap, 2013).

Laut § 55 BVergG 2006 ist für Aufträge im Unterschwellenbereich Wert und Gegenstand des Vergabeverfahrens entscheidend, um festzustellen in welchem Maß veröffentlicht werden muss. Um einen ausreichenden, wirtschaftlichen Wettbewerb sicherzustellen, kann in den Vollziehungsbereichen des Bundes und der Länder eine Verordnung festgelegt werden, die vorschreibt, in welchen Publikationsmedien die Bekanntmachungen jedenfalls zu veröffentlichen sind. Wird der Auftrag jedoch nur mittels Aushang an der Amtstafel oder auf elektronischen Weg publiziert, muss der Inhalt mindestens bis zum Ablauf der Bewerbungs- oder Angebotsfrist verfügbar sein. Wird ein Vergabeverfahren ohne vorherige Bekanntmachung abgewickelt, kann der/die Auftraggeber/in die Entscheidung wie normale Bekanntmachungen behandeln, also in den dafür vorgesehenen Publikationsmedien, oder *„auf eine Weise bekanntmachen, die einen angemessenen Grad von Öffentlichkeit gewährt.“* In dem Fall muss eine detaillierte Beschreibung des/der Auftraggebers/in und des Auftrags sowie des/der Bestbieters/in erfolgen. Auch muss eine klare Begründung für die Auswahl gegeben werden (§ 55 Abs. 2 bis 5 BVergG 2006).

2.7.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für Gemeinden

Laut Art. 118 Abs. 2 B-VG wird den Gemeinden ein eigener Wirkungsbereich gegenüber Bund und Ländern garantiert. Darüber hinaus können Gemeinden gemäß Art. 116 Abs. 2 B-VG privatwirtschaftlich tätig werden. Dieser Artikel besagt:

„Die Gemeinde ist selbstständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“

Somit ist die *„Rechts- und Handlungsfähigkeit der Gemeinde als Subjekt des Privatrechts in dezidierte Form verfassungsrechtlich verankert“* (Reiß, 2000, S. 63). Gemeinden sind also wahlberechtigt zwischen einem hoheitlichen und einem privatwirtschaftlichem Handeln. Aus dem Gesetzestext kann entnommen werden, dass Gemeinden wirtschaftlich tätig werden können. Auch Gemeindeordnungen und Stadtstatuten enthalten solche Bestimmungen. Die Zulässigkeit kommunaler Wirtschaftstätigkeit wird dabei unter die Bedingungen gestellt, dass Unternehmungen sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig (sog. Effizienzprinzipien) geführt werden (Reiß, 2000, S. 64). Dies hat zur Folge, dass Beteiligungen zu reinen Spekulationszwecken eher die Ausnahme bleiben. Nur wenn Bedarf gegeben ist und die Unternehmung dem üblichen Handlungsspielraum der Gemeinde entspricht, darf die Gemeinde wirtschaftlich tätig werden (Schmid, 2006, S. 203).

3 Wirkung und Umsetzung von PPP-Projekten

Wenn es darum geht, neue Ansätze und Modelle für öffentliche Aufgaben zu finden, sollten sich Kommunen ausreichend Zeit für einen Strukturwandel einräumen, damit am Ende tatsächlich Erfolge zu verzeichnen sind. Bevor man sich für eine PPP-Realisierung entscheidet, sollten die Chancen und Risiken einer möglichen langfristigen Partnerschaft abgewogen werden. Diese Abwägung soll in Kapitel 3.1 erfolgen, um danach allgemeingültige Anforderungen an PPP (Kapitel 3.2) ableiten zu können.

Fällt die Entscheidung auf eine PPP-Realisierung, gilt es erst einmal festzulegen, welches Organisationsmodell (Kapitel 3.3) für das Zusammenwirken von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen für den konkreten Fall die ideale Variante darstellt (Breuss et al., 2011, S. 50 f.). Daran anschließend wird die Verfahrensstruktur von PPP (Kapitel 3.4) näher beleuchtet.

3.1 Chancen und Risiken von PPP

Public Private Partnerships kommen zustande, wenn beide Parteien einen offensichtlichen Nutzen in der Kooperation sehen. So sollte sich aus einer gut geführten Partnerschaft eine „win-win“-Situation ergeben (Bolz, 2005, S. 53). Dennoch ist bei PPP nicht nur von positiven Auswirkungen für beide Seiten auszugehen. Im folgenden Kapitel soll dieser Aspekt näher behandelt werden. Welche Chancen ergeben sich für die Kommune durch eine Kooperation mit privaten Unternehmen? Gleichzeitig entstehen Risiken, die mit solch einer Partnerschaft verbunden sind. Aus diesen Erkenntnissen folgernd, werden zum Schluss des Kapitels die Anforderungen formuliert, die bei PPP zu stellen sind.

3.1.1 Chancen von PPP für die öffentliche Hand

Der öffentliche Sektor ist durch den demographischer Wandel oder die stetige Bevölkerungszunahme mehr denn je gefordert, Reinvestitionen und Modernisierungen bei öffentlichen Infrastrukturen vorzunehmen. Doch die Kassen sind knapp. Budgetäre Engpässe sorgen immer öfter dafür, dass Innovationen im kommunalen Bereich ausbleiben und wichtige Aufgaben der öffentlichen Hand nicht umgesetzt werden. Städte und Gemeinden können nicht mehr aus eigener Kraft agieren und versuchen sich durch die Beteiligung von Privaten dem Dilemma zu entziehen (Rufera, 2009, S. 88). Dabei profitieren beide Seiten, weil sie Ziele verfolgen, die sie ohne den jeweils anderen nicht hätten realisieren können. *„Insofern ist die Partnerschaft als ökonomischer Tausch zu interpretieren, bei dem der Zugang zu spezifischen Ressourcen getauscht wird, die ansonsten nicht*

verfügbar wären“ (Budäus et al., 1997, S. 55). Es werden also Synergieeffekte erwartet, die sehr vielfältig sein können.

Grundsätzlich können mit Hilfe von Public Private Partnerships **zusätzliche Projekte** umgesetzt werden, die ohne Beteiligung von privaten Unternehmen aufgrund budgetärer Engpässe nicht möglich gewesen wären (Hauger, 2009, S. 15). Darüber hinaus können **Effizienzgewinne** erzielt werden, denn die oberste Maxime von privatwirtschaftlichen Unternehmen ist es, effizient zu arbeiten und dabei Gewinne zu erzielen. Diese Arbeitsweise und das betriebswirtschaftliche Denken bringen sie in die Partnerschaft ein und sorgen beispielsweise dafür, Bau- und Betriebskosten zu optimieren (Budäus et al., 2008, S. 43). Darüber hinaus verfügen sie über genaue Kenntnis der Marktgegebenheiten und können dadurch Fehlinvestitionen vermeiden. Sie bringen sogenanntes **Management-Know-how** und **Branchen-Know-how** in die Partnerschaft ein, wodurch dem Verwaltungsapparat die Chance zu Modernisierung gegeben wird (Hauger, 2009, S. 15). Public Private Partnership sei zwar kein „*Allheilmittel*“ für strukturelle Schwächen der öffentlichen Verwaltung, könne aber zu einer Modernisierung beitragen, *„die den Abstand zwischen Staat und Bürger verringert und eine für die Bürgerinnen und Bürger erkennbare Effizienzsteigerung des Dienstleisters Staat bringt“* (Mirow, 1997, S. 22 f.). Dadurch könne es möglich sein, Rationalisierungsprozesse vorzunehmen, die die Verwaltung kundennäher und handlungsfähiger auftreten lässt (Mirow, 1997, S. 22).

Vor allem stehen der öffentlichen Hand durch die Kooperation mit privaten Unternehmen vermehrt **personelle Ressourcen** zur Verfügung. PPP-Projekte erfordern enormen zeitlichen Aufwand, der in der öffentlichen Verwaltung oft nicht gegeben ist. Durch die Kooperation entfällt für die öffentliche Hand der Bedarf, eigenes Personal zu schulen und zusätzliche Kosten zu verursachen, da auf privater Seite kompetente Mitarbeiter/innen für das PPP-Projekt zur Verfügung stehen (Hauger, 2009, S. 16).

Ebenso kann eine effizientere Aufgabenerfüllung dadurch erzielt werden, dass eine bessere **Risikoallokation** erfolgt. Dabei werden die vom Projekt erfassten Risiken identifiziert, um sie danach der öffentlichen oder privaten Seite zuzuordnen. Es soll jedoch nicht zu einem maximalen Risikotransfer auf den/die Private(n) kommen, sondern vielmehr auf eine ausgewogene Allokation der Risiken geachtet werden. Bei einigen Risiken ist eine Übertragung jedoch nicht möglich, weil sie von privater Seite nur schwer beherrscht werden könnten und mit einer hohen Risikoprämie versehen werden würden, was zu keinem rentablen Ergebnis führen würde (siehe Kapitel 2.6.6) (Rufra, 2009, S. 97 f.).

Besonders der **Lebenszyklusansatz**, der als Charakteristikum von PPP angesehen wird, stellt eine Chance dar, mit Hilfe von PPP wirtschaftlich zu arbeiten. Da PPP-Modelle meist auf mehrere Jahrzehnte ausgerichtet sind, wird der Betrachtungszeitraum auf den gesamten

Lebenszyklus ausgedehnt. Im traditionellen Beschaffungsansatz werden Planung, Bauausführung, Finanzierung und Bewirtschaftung getrennt vergeben. Bei PPP erfolgt eine gebündelte Vergabe an ein Unternehmen, wodurch eine vereinfachte Steuerbarkeit der Lebenszyklusphasen gegeben ist und sich dadurch Effizienzgewinne ableiten lassen (Groihofer, 2014, S. 4). Es werden dadurch bereits zu Beginn eines Projekts Phasen wie Betrieb, Erhaltung, Erneuerung oder Liquidation in den Planungsprozess mit einbezogen. Durch diese gesamte Betrachtung können beispielsweise erhöhte Errichtungskosten gerechtfertigt sein, wenn dadurch nachfolgende Kosten der Erhaltung reduziert werden können. Bei traditioneller Beschaffung liegt der Schwerpunkt eher auf der Betrachtung der Investitionskosten. Dies hat vielfach zur Folge, dass gerade bei diesen Kosten gespart wird und es nachträglich zu erheblichen Mehraufwendungen im Erhalt und Betrieb von Projekten kommen kann (Rufra, 2009, S. 91). Durch die ganzheitliche Betrachtung des Projekts wird der Leistungserstellungsprozess transparenter gemacht, wodurch eine bessere Kostenprognose ermöglicht wird. Gleichsam senkt der Lebenszyklusansatz die Informationsasymmetrien zwischen den beiden Parteien, weil Wissensstände ausgetauscht werden und so das Verhalten des jeweils anderen planbarer wird (Rudolf, 2008, S. 132).

Durch die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus, entsteht bei PPP-Projekten ein relativ hohes Kostenvolumen, was zur Folge hat, dass diese Art von Projekten bei öffentlichen Ausschreibungen für Teilnehmer/innen noch attraktiver wirkt. Viele Teilnehmer/innen sorgen für vermehrten **Wettbewerb**, wodurch Kostenoptimierung erzielt werden kann (Rufra, 2009, S. 99). Als Erfolgsvoraussetzung einer öffentlich-privaten Partnerschaft ist daher „*eine Vielzahl an potentiellen privaten Vertragspartnern/[innen] in einer Konkurrenzsituation um die Vertragspartnerschaft*“ unabdingbar (Rudolf, 2008, S. 134). Daraus kann abgeleitet werden, dass bei Vorhandensein nur eines Angebotes keine optimalen Voraussetzungen gegeben sind, weil gegenüber der privaten Seite ein Abhängigkeitsverhältnis vorliegt. Herrscht jedoch Konkurrenz, kann das Innovationspotenzial der Werber/innen angeregt werden, was die Qualität des PPP-Projekts positiv beeinflussen kann (Rudolf, 2008, S. 134 f.).

Wettbewerbsdruck wird auch dadurch erzeugt, dass zwar bereits ein Kooperationsunternehmen besteht, dieses jedoch als Generalunternehmen dafür zuständig ist, Subunternehmen für die Vergabe von Einzelgewerken zu engagieren. Dadurch können zusätzliche Preisvorteile erzielt werden, die sich letztlich positiv für die öffentliche Hand auswirken (Rufra, 2009, S. 99 f.).

Als weiterer Vorteil von Public Private Partnerships kann die **Verkürzung der Entscheidungswege** angesehen werden (Hauger, 2009, S. 16). Diese Beschaffungsvariante ist wesentlich weniger abhängig von politischer Einflussnahme als die übliche Verwaltungstätigkeit. Ein unabhängigeres und professionelleres Vorgehen ist bei PPP daher die Konsequenz (Budäus et al., 1997, S. 56 f.). Ebenso kann es vorkommen,

dass PPP-Projekte schneller realisiert werden können, wenn auch der private Kapitalgebende von einer raschen Umsetzung profitiert. Anreize in der Projektstruktur können beispielsweise dafür sorgen (Bolz, 2005, S. 177).

Als Vorteil von PPP wird sehr oft die **finanzielle Entlastung** der Kommune genannt. Die Gesamtbelastung der öffentlichen Hand fällt bei PPP geringer aus als bei traditioneller Eigenerledigung, bei der die gesamten Kosten von der öffentlichen Verwaltung getragen werden müssen. Der/die private Partner/in übernimmt bei PPP meist die Finanzierung des Projekts. Die Kommune tilgt hingegen nur jährlich Ratenzahlungen oder restliche Baukosten. Daher verteilen sich die Zahlungsströme der öffentlichen Hand auf die gesamte Projektlaufzeit, wodurch Finanzierungsentlastungen entstehen (Ziekow et al., 2008, S. 50). In der Diskussion um PPP wird dem jedoch oft entgegengebracht, dass die öffentliche Hand weitaus günstigere Zinskonditionen bekommt als Private. Theoretisch ist es möglich PPP-Projekte ohne Einbindung privater Finanzierungsmöglichkeiten zu realisieren. Jedoch läge dann die Refinanzierungslast allein auf den Schultern der Kommune und der/die private Partner/in hätte keinerlei Anreiz, Kosten im Projektlebenszyklus zu optimieren oder für Effizienz zu sorgen (Bolz, 2005, S. 171). Diese Strategie ermöglicht es dem öffentlichen Haushalten, Investitionen in die Daseinsvorsorge zu tätigen und dennoch die Maastricht-Kriterien einzuhalten (siehe dazu Kapitel 2.6.1). Durch diese einschränkenden Maßnahmen der EU wird es den Gemeinden erschwert, Projekte zu realisieren. Neuverschuldungen sollen vermieden werden, doch im Sinne der EU soll es nicht zur Stagnation der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit kommen, sondern zu einer Entlastung des Staatshaushalte. PPP erweist sich als Möglichkeit, Investitionskosten an Private auszulagern. Ob ein Projekt Maastricht-Konform ist, wird daran gemessen, wer wirtschaftlich Eigentum an dem Investitionsobjekt besitzt und in welcher Bilanz es aufscheint. Diese Zuordnung zum Sektor Staat oder Privat ist maßgeblich von der Regelung der Risikotragung abhängig (siehe dazu Kapitel 2.6.6). Werden die Investitionskosten dem Privaten zugeordnet, wird das Budget des Staates vorerst nur mit laufenden Nutzungsentgelten belastet, was zur Maastricht-Konformität von Projekten führt (Groihof et al., 2014, S. 2 f.). Dieser Aspekt wird durchaus auch kritisch gesehen und wird daher bei den Risiken noch einmal behandelt.

Chancen von PPP, die für die öffentliche Hand durch die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen erwachsen, können noch einmal wie folgt resümiert werden:

- Effizienzgewinne
- Einbezug von Management und Branchen-Know-how
- Schaffung von personellen Ressourcen
- Möglichkeit zusätzliche Projekte umzusetzen
- Risikoallokation
- Betrachtung des gesamten Lebenszyklus

- Vermehrter Wettbewerb
- Verkürzung von Entscheidungswegen
- Finanzielle Entlastung der Kommune

3.1.2 Risiken von PPP für die öffentliche Hand

Den Chancen und Vorteilen einer Public Private Partnership stehen gravierende Risiken und Probleme gegenüber.

Grundgedanke von PPP ist es, dem Staat zu legitimieren, Teile seiner Aufgaben auch an die Privatwirtschaft abzugeben, wenn er seiner Verantwortung nicht mehr nachkommen kann, diese zu erfüllen, aber sie durch Private besser erfüllt sieht. Die Übergabe von Aufgaben der Daseinsvorsorge oder der Bereitstellung öffentlicher Güter an Private ist aber immer mit dem Risiko eines **Legitimitätsverlustes** verbunden. Bleibt der Mehrwert für die Kommune aus, droht Kritik am Vorgehen (Hoering, 2004, S. 4).

Nicht nur der Legitimitätsverlust kann als Risiko einer Public Privat Partnership angesehen werden, für die Kommune besteht auch die Aufgabe, das öffentliche Interesse zu wahren. Vor allem hat sie dafür zu sorgen, mit Hilfe von Leistungen der Daseinsvorsorge, gesellschaftspolitische Zwecke zu erfüllen (Groihofer et al., 2014, S. 2). Zufrieden kann eine Kommune nur dann mit einem PPP-Projekt sein, wenn das politische mit dem wirtschaftlichen Ziel verbunden werden kann. Diese Herausforderung gestaltet sich wesentlich komplexer als jene der privaten Unternehmen. Diese sehen als oberste Prämisse hohe Gewinne und Renditen mittels Kostenoptimierung zu erzielen, wodurch zwischen den beiden Vertragsparteien ein **Zielkonflikt** entsteht, der sich vor allem auf die Qualitätsstandards der Leistungserbringung auswirkt (Rudolf, 2008, S. 164). Um die Minderung der Qualität zu verhindern, muss die öffentliche Hand klare Vorgaben über gewünschte Ausführungen treffen (Groihofer et al., 2014, S. 2). Dass diese Entscheidungen immer schon vorab feststehen sollten, ist wohl als Schwäche von PPP anzusehen, da es der Kommune untersagt wird, flexibel im PPP-Verlauf zu agieren. Da es aber nicht immer möglich sein kann, alle Vertragsinhalte vorab zu definieren, resultiert für die Vertragsparteien die Notwendigkeit, bei der Vertragsabwicklung zu kooperieren, was nur mit einem Mindestmaß an Vertrauen gelingen kann. Nur so können unvollständig definierte Kosten- und Leistungsbestandteile im Projektlauf vollständig definiert werden. Eigentlich sollte eine Kooperation mittels PPP einen Entwicklungsprozess darstellen, bei dem im Laufe der Zusammenarbeit auftretende Probleme gelöst werden. In der Praxis wird jedoch versucht, sämtliche Sachverhalte im Vorhinein zu klären und Risiken in diesem Stadium einer Partei zuzuordnen (Budäus et al., 2008, S. 39). Die Problematik der Verteilung der Risiken wurde

bereits eingehend in Kapitel 2.6.6 behandelt, weshalb hier nur noch einmal darauf verwiesen wird.

Durch den Einbezug von Privaten kann die Erfüllung öffentlicher Interessen dadurch erschwert werden, weil Mitbestimmungsrechte des privaten Kooperationspartners ins Spiel kommen. Damit droht ein gewisser **Kontrollverlust** bei den Kommunen, da ein Teil der Kompetenzen abgegeben werden muss (Bolz, 2005, S. 56). Dem kann entgegengesteuert werden, indem die öffentliche Hand aktiv am Projekt mitwirkt. Dies muss vor allem im PPP-Vertrag erfolgen, der das Zentrum eines PPP-Projekts darstellt und alle Projektziele und deren Überprüfungsmechanismen zu beinhalten hat (Groishofer et al., 2014, S. 2). So kann der Vertrag etwa eine Berichtspflicht des/der Privaten der Kommune gegenüber beabsichtigen. Wie oft und in welchem Umfang dies geschieht, kann vertraglich ausverhandelt werden (Weiermair et al., 2008, S. 12). Solche Maßnahmen haben aber wiederum gesteigerte **Transaktionskosten** zur Folge, die ohnedies bei PPP-Projekten bereits sehr hoch sein können. Vor allem zu Beginn können sie deutlich höher sein als bei der traditionellen Beschaffung, die sich aus dem vermehrten Bedarf an Beratungstätigkeit und den Kosten der Rechtsgeschäfte für das umfangreiche Vertragswerk ergeben (Puwein et al., 2008, S. 56). Besonders bei Kommunen, die noch keine Erfahrungswerte bei der Umsetzung von PPP-Projekten haben, können diese Kosten zu Beginn sehr hoch ausfallen. Erst bei wiederholter Anwendung können Kostenvorteile durch Vertragsstandardisierungen oder ein verbessertes Ausschreibungsmanagement erzielt werden (Rufera, 2009, S. 102 f.). Da kleinere Gemeinden umfangreiche Investitionen in die Daseinsvorsorge selten tätigen, kann dieser Effekt wohl nur bei größeren Kommunen angewendet werden.

Eine Kooperation zwischen einem privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand stellt eine **langfristige Bindung** dar, die nur funktionieren kann, wenn beide Parteien fair und transparent agieren. Die Schwierigkeit besteht trotz beiderseitigem Vertrauen oft darin, nicht bis ins Detail abschätzen zu können, welche Aufgaben es in der Kooperation zu bewältigen gilt. Es ist kaum möglich, alle Inhalte vorausschauend und abschließend in einem Vertrag zu regeln (Rufera, 2009, S. 104). Daher ist es von großer Notwendigkeit, in den Verträgen auch Anpassungsmechanismen vorzusehen, um beispielsweise auf kurzfristige Planänderungen agieren zu können. Wenn bei wechselnden Rahmenbedingungen oder geänderten politischen Vorgaben diese Möglichkeit zu Abänderung nicht gegeben ist, können sich lange Verträge oft als sehr kostspielig erweisen. Darüber hinaus ist bei langer Bindung nicht gesichert, dass auch die Leistungsfähigkeit des privaten Unternehmens über diesen langen Zeitraum gegeben ist. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von „hidden characteristics“ (Budäus et al., 1997, S. 58). Etwa durch wirtschaftliche Schwierigkeiten des Vertragspartners, kann die Qualität der vereinbarten Leistung stark vermindert sein (Bolz, 2005, S. 56).

Gerade weil es zu diesen langjährigen Vertragsbeziehungen kommt, ist die Wahl des/der privaten Partners/in, essentiell für das Gelingen. Denn Unstimmigkeiten zwischen den Parteien, die zum Abbruch der Kooperation führen, sind mit hohen Kosten verbunden, die wohl kaum von einer Kommune gerne getragen werden. Nicht nur bei Vertragsabbruch können erhöhte Kosten entstehen. Wenn keine Einigkeit zwischen den Parteien herrscht, ist auch der gesteigerte Abstimmungsbedarf mit einem Mehreinsatz an Kosten verbunden. Ein vorheriges Prüfen des privaten Unternehmens auf etwaige positive oder negative Referenzen im Bereich PPP ist daher unumgänglich (Rufera, 2009, S. 104 f.). In diesem Zusammenhang ist auch zu nennen, dass in der Beziehung von öffentlicher und privater Partei immer von einer **ungleichen Informationsverteilung** ausgegangen werden muss (Budäus et al., 1997, S. 58). In der Regel verfügt der/die private Partner/in über bessere Kenntnis des Marktes und der Investitionsmöglichkeiten. *„Insbesondere ist der private Partner besser über seine Motive, seine Verhaltensabsichten und seine eigenen Qualitäten unterrichtet als der öffentliche Partner“* (Budäus et al., 1997, S. 58). Durch diese Informationsasymmetrien können sich vor allem für die private Seite *„Spielräume für opportunistisches Handeln“* ergeben (Rudolf, 2008, S. 38). Etwa ist die Gefahr der *„hidden action“* denkbar, bei der die öffentliche Hand den Betrieb weitgehend an das private Unternehmen übergibt. Diesem wird dadurch ein breiter Handlungsspielraum eingeräumt, wodurch die Motivation und der Leistungswille des/der Privaten von der öffentlichen Hand nicht kontrollierbar ist. Man spricht auch von *„Moral-Hazard-Verhalten“*, weil aus der potenziellen Verfolgung der eigenen Ziele Verhaltensunsicherheiten resultieren können (Rudolf, 2008, S. 38). Ebenso ist denkbar, dass die Absichten des/der privaten Partners/in nicht bekannt sind, was als *„hidden intention“* bezeichnet wird. Dieses Phänomen kann besonders dann entstehen, wenn die öffentliche Seite bereits sehr auf die Kooperation vertraut. Dem/der Privaten wird dann unterstellt, dass er/sie anfällig für unfaires Verhalten ist. Es kann daher zu einem „Hold Up“ – einem Ausbeuten der öffentlichen Hand – kommen (Budäus et al., 1997, S. 58). In diesen Fällen kann gegengesteuert werden, indem positive Anreize, beispielsweise in Form von Gewinnteilung geboten werden. Eine Möglichkeit der Überwachung besteht auch in der Sanktionierung von nicht eingehaltenen Vereinbarungen und der Belohnung von vereinbarungskonformen Verhalten. Problematisch hierbei ist aber oft die Inkonsequenz der öffentlichen Hand bei der Durchsetzung von Sanktionen (Budäus et al., 1997, S. 59).

Die Autoren Budäus und Grüning gehen in ihrer Aufzählung der Risiken von PPP sogar soweit, Politiker(n)/innen zu unterstellen für ihre *„Wiederwahl prestigeträchtige Objekte mit großem Medienecho“* verwirklichen zu wollen. Sie begründen diese Aussage damit, dass der Wunsch eine Rolle spielen könnte, für die Wähler/innen *„öffentliche Wohltaten“* zu vollbringen, obwohl es die Finanzsituation gar nicht zulässt (Budäus et al., 1997, S. 60).

Besonders im Zusammenhang mit Finanzknappheit ist PPP für Gemeinden oft ein Mittel Planungsabsichten dennoch realisieren zu können. Doch viele Kritiker/innen sehen darin eher ein Risiko, weil der **Staatshaushalt nicht entlastet wird und nur eine Umschichtung vorliegt**. Es bestehen keine „*tatsächlichen Einsparungen von öffentlichem Geld, sondern das rechtskonforme Nichtaufscheinen der Projektkosten in der Staatsbilanz*“ (Groißhofer et al., 2014, S. 2). Bei PPP-Projekten müssen Kommunen alljährliche Mieten an den/die private Partner/in entrichten. Somit scheint nur diese Ausgabe im Budget auf. Wird hingegen das Projekt von der Kommune selbst finanziert, schlagen sich die gesamten Investitionskosten zu Buche, was „*die Vorgaben des Stabilitätspaktes sprengen*“ würde (Gepp, 2014, S. 13). Die Maastricht-Kriterien der EU zur Limitierung der jährlichen Neuverschuldung und des Gesamtschuldenstands führen zur Bildung von Projektstrukturen, die diese Vorgaben zwar optisch einhalten, tatsächlich jedoch nur buchhalterisch umgeschichtet wurden und somit betrachtet oftmals teurer sind (Groißhofer et al., 2014, S. 2). Die höheren Kosten ergeben sich vielfach durch den erhöhten bürokratischen Aufwand. Die Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren sieht komplizierte Verträge vor, die alle Eventualitäten inkludieren sollten und als Konsequenz sehr viel Zeit in Anspruch nehmen. Dies führt oft zu einer deutlich teureren Beschaffungsvariante. Doch der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU zwingt die Kommunen förmlich zu Public Private Partnership. Am Beispiel von Wien kann man dieses Phänomen gut erkennen, wie der Planungssprecher der grünen Partei Christoph Chorherr ins Treffen führt. Er bezeichnet Wien als einen „*der validesten Schuldner der Welt*“ und dennoch darf die Stadt nicht investieren, weil es die EU so vorgibt, sondern „*muss deshalb den deutlich teureren Weg gehen*“ (Gepp, 2014, S. 13). Einen Ausweg aus diesem Dilemma sieht man nur darin, Investitionen aus dem Stabilitätspakt herauszunehmen, damit diese den öffentlichen Haushalt nicht belasten (Gepp, 2014, S. 13).

Ein weiteres Risiko bei der Leistungserstellung durch PPP wird in den **Effizienzverlusten in Monopolen** gesehen. Eigentlich sollte durch den Einbezug von im Wettbewerb stehenden Unternehmen mehr Effizienz erwartet werden. Doch nicht nur die staatliche Leistungserbringung kann vom Monopolcharakter gezeichnet sein. Auch bei privaten Unternehmen tritt dieses Phänomen auf, wenn sie durch den Betrieb beispielsweise von Wasserleitungen Monopolstellung erlangen. Ist der wettbewerbliche Druck nicht mehr gegeben, sinken die Motivation und die Anstrengungen die Effizienz zu erhöhen. Darüber hinaus ist die Versuchung groß, die Preise für die Leistungsbereitstellung anzuheben, um höhere Gewinne zu erzielen (Puwein et al., 2008, S. 52 f.). Auch der PPP-Kritiker Werner Rügemer glaubt eher daran, dass Private Gewinn machen wollen, anstatt für Effizienz zu sorgen. Laut seinen Recherchen leihen sie sich die Investitionskosten bei der Bank aus und schlagen die dafür verrechneten Zinsen auf die Mieten auf, die die Nutzer/innen des PPP-

Projekts zu zahlen haben. Daher sei es für das private Unternehmen auch egal, ob die Zinsen höher ausfallen als für die kreditwürdigere öffentliche Hand (Rügemer, 2008, S. 140). Für die Gemeinden käme es daher billiger, Projekte der Daseinsvorsorge selbst zu finanzieren (Gepp, 2014).

Risiken von PPP, die für Kommunen durch die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen erwachsen, können noch einmal wie folgt umrissen werden:

- Legitimitätsverlust der Gemeinde
- Zielkonflikt zwischen den Vertragsparteien
- Kontrollverlust der Kommune
- Hohe Transaktionskosten
- Langfristige vertragliche Bindung
- Ungleiche Informationsverteilung
- Umschichtung statt Entlastung des Staatshaushalts
- Effizienzverluste in Monopolen

3.2 Anforderungen an PPP

Anhand der angesprochenen Risiken von PPP wird deutlich, dass es wohl noch zahlreiche Problemfelder gibt, die von Seiten der Wissenschaft und der Praxis zu lösen sind. Aus diesem Grund werden nachfolgend die wesentlichsten Anforderungen an PPP beschrieben, die bei der Leistungserstellung von Gemeinden berücksichtigt werden sollten.

Zu Beginn einer möglichen PPP sollte Klarheit darüber herrschen, welche Ziele von privater und öffentlicher Seite verfolgt werden und inwieweit diese kompatibel sind. Treten **Synergieeffekte** auf, sollten sie dennoch kritisch hinterfragt und diskutiert werden. Vor allem sollten sie schriftlich aufgezeichnet werden. Dies muss ebenso für Kosten, Risiken und die Gewinnverteilung erfolgen (Kouwenhoven, 1993, S. 124).

Besonders die öffentliche Hand hat im Vorfeld dafür zu sorgen, Problem infolge **asymmetrischer Information auszumerzen**. Wie im vorigen Kapitel bereits beschrieben, sollen **Anreizmechanismen geschaffen** werden, die Ausbeutung (Hold Up) und die Übervorteilung, also das vorteilhafte Handeln des/der Privaten zum Nachteil der öffentlichen Hand (moral hazard), zu unterbinden. Daraus lässt sich ableiten, dass es für Kommunen unumgänglich ist, bei PPP Kompetenz zu beweisen. Es darf nicht dazu kommen, „*dass der Staat fiskalisch ausgehöhlt wird und sich fast ausschließlich auf Private verlässt*“ (Budäus et al., 1997, S. 63 f.). Gerade im Zusammenspiel mit im Wettbewerb stehenden Unternehmen muss die öffentliche Hand **geschickte Verhandlungsführung erlernen**, um nicht übervorteilt zu werden. Vor allem scheint es für Kommunen wichtig beim Abschluss der

Verträge einen klaren Standpunkt zu vertreten und abschätzen zu können, welche Folgen Vertragsklauseln haben können (Budäus et al., 1997, S. 62 f.). Dabei ist es notwendig für eine klare Verantwortung und Autorität zu sorgen und diese **schriftlich festzuhalten**. Auch Konfliktlösungsmechanismen sollten bereits im Voraus festgelegt sein (Kouwenhoven, 1993, S. 124).

Wichtig im Zusammenhang mit dem PPP-Erstellungsprozess ist, erfolgreiche Konzepte von PPP nicht einfach zu kopieren, da somit nicht auf die eigenen Probleme reagiert werden kann. Vielmehr muss ein **PPP-Konzept individuell angepasst** werden (Budäus et al., 1997, S. 63). Des Weiteren sollten sich Kommunen von **spezialisierten Beratungsunternehmen** unterstützen lassen. Beispielsweise können Anwaltskanzleien oder Raumplanungsbüros eine solche Unterstützung darstellen. Die Gemeinde muss in diese Berater/innen jedoch Vertrauen haben, da Beratungsunternehmen oft auch unterstellt wird, Lobbyarbeit für die Privatwirtschaft zu betreiben (siehe dazu Kapitel 3.4.1). Deren Wissen kann dazu beitragen, Wissensdefizite der öffentlichen Hand bei wichtigen Entscheidungen auszugleichen. Vor allem ist deren Know-how beim Abschluss der PPP-Verträge essenziell (Paffhausen, 2008, S. 104).

Letztlich muss auch **Rücksicht auf Dritte**, also die Bevölkerung, genommen werden. Sie dürfen nicht außen vor gelassen, sondern ihr Nutzen aus der Kooperation behandelt werden (Budäus et al., 1997, S. 63). Der/die Bürger/in hat einen Anspruch auf einen effizienten Einsatz seiner/ihrer Steuermittel. Gleichsam besteht für ihn/sie *„ein Bezug zur Qualität der Leistung, die eine politische Vorgabe darstellt“* (Bolz, 2005, S. 62). Wird die Bevölkerung vermehrt in den PPP-Prozess eingebunden, kann das risikomindernd wirken und Vertrauen stiften (Bolz, 2005, S. 62).

Die Anforderungen die an PPP gestellt werden sollten, können noch einmal wie folgt zusammengefasst werden:

- Schaffung von Synergieeffekten zwischen den Vertragsparteien
- Verhandlungskompetenz der Gemeinde
- Detailliertes schriftliches Festhalten von Abmachungen
- Individuell zugeschnittene PPP-Konzepte
- Anreizmechanismen schaffen, um asymmetrische Informationen auszumerzen
- Einbezug spezialisierter Beratungsunternehmen
- Einbezug der Bevölkerung

3.3 Erscheinungsformen von PPP

Die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen kann auf vielseitige Weise ausgestaltet werden. Zu den wesentlichen Erscheinungsformen von PPP-Modellen zählen:

- Betreibermodell
- Konzessionsmodell
- Kooperationsmodell
- Betriebsführungsmodell
- Betriebsüberlassungsmodell

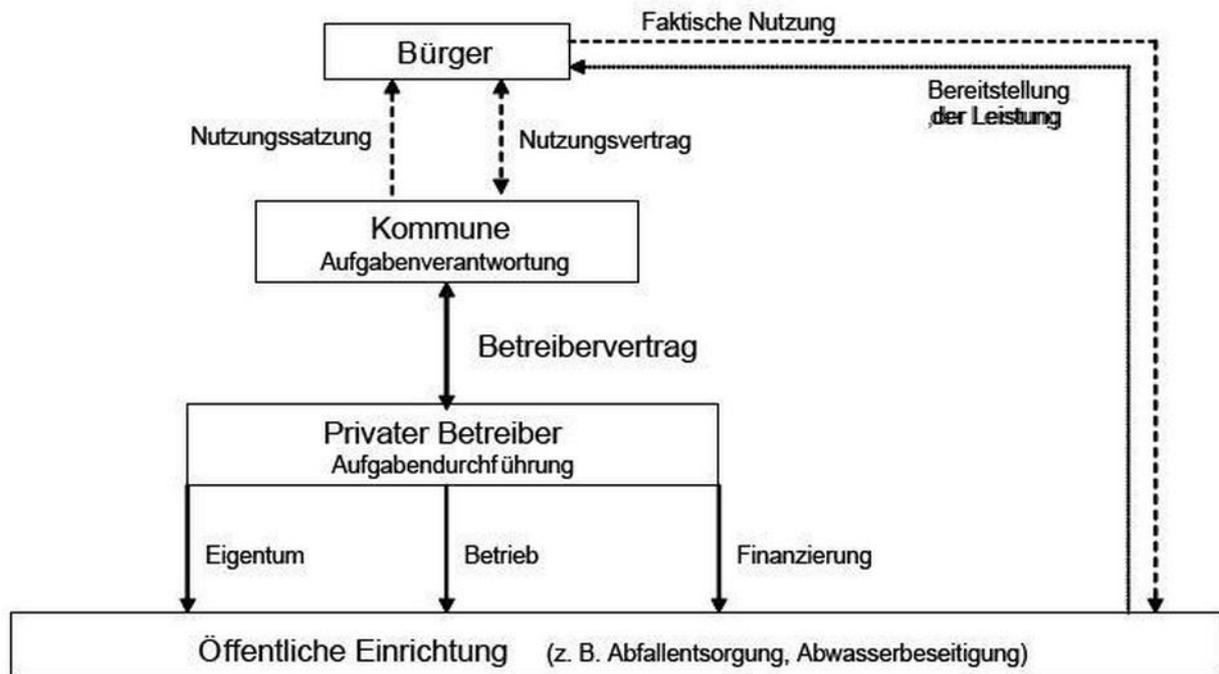
Sie werden im Folgenden dargestellt und eingehend beschrieben.

3.3.1 Betreibermodell

Als Betreibermodell werden Public Private Partnerships dann bezeichnet, wenn Kernaufgaben wie Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Sanierung dem/der privaten Partner/in zukommen (siehe Abbildung 4). Die Kommune trägt kaum zur operativen Aufgabenerfüllung bei, bleibt jedoch im Außenverhältnis verantwortlich für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben. Damit die öffentliche Hand das im Innenverhältnis durchsetzen kann, verfügt sie über vertraglich geregelte Kontrollrechte (Hans-Markus, 2014). Es besteht also keine gesellschaftsrechtliche Beziehung, sondern ein Betreibervertrag, der den Umständen entsprechend individuell ausgestaltet werden kann. Das Eigentum an der Sache behält, üblicherweise zeitlich begrenzt, das private Unternehmen, oder kann im öffentlichen Eigentum verbleiben (Schmid, 2006, S. 205).

Zur Anwendung kommt diese Art der Zusammenarbeit von Öffentlich und Privat etwa bei der Abfallentsorgung oder der Abwasserbeseitigung. Ein privates Unternehmen übernimmt bestimmte Tätigkeiten für circa 20 Jahre. Der/die Private übernimmt zwar wirtschaftliches Risiko, ist jedoch nur begrenzt haftbar. Von der öffentlichen Hand bekommt er/sie für die Aufgabendurchführung „*ein vorher festgelegtes regelmäßiges Entgelt*“ (Posautz, 2009, S. 133). Die Bürger/innen schließen Nutzungsverträge mit der Kommune ab, die Leistung wird ihnen von der öffentlichen Einrichtung erbracht. Mittels Nutzungssatzung werden die verbindlichen Konditionen geregelt, unter denen von der Gesellschaft Leistungen in Anspruch genommen werden können.

Abbildung 4: Betreibermodell



Quelle: Rüssmann, 2004, S. 17.

3.3.2 Kooperationsmodell

Die intensivste Form der Beteiligung stellt das Kooperationsmodell dar, das neben einer vertraglichen Zusammenarbeit (Betreibervertrag) auch eine gesellschaftsrechtliche Verbindung beinhaltet (siehe Abbildung 5). Die Kommune und private Investor/innen gründen eine gemeinsame Projektgesellschaft. Diese ist jedoch nur dann zulässig, wenn Private mehr als nur ihre Finanzierungs Kompetenzen in die Gesellschaft einbringen (Posautz, 2009, S. 135f). Üblicherweise übernimmt das private Unternehmen die Betriebsführung. Die öffentliche Hand, die sämtliche Aufgaben auf die Gesellschaft übergibt, hält meist eine Beteiligung von mehr als 51 Prozent. Durch diese Mehrheitsbeteiligung ist ein gewisses Maß an Einflussnahme und Verantwortung für die zu erbringende Leistung gesichert, was jedoch auch dazu führt, dass viel wirtschaftliches Risiko vom Sektor Staat getragen werden muss (Hans-Markus, 2014). Das wirtschaftliche Risiko wird zwar von der gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft übernommen, jedoch nur anteilig der jeweiligen Beteiligung. Hinsichtlich der Frage nach einer optimalen Risikoverteilung für die Kommune, ist daher zu bedenken, ob das Kooperationsmodell die geeignete Form der öffentlich-privaten Partnerschaft darstellt (Posautz, 2009, S. 136).

Wie auch beim Betreibermodell ändert sich im Außenverhältnis zwischen der Kommune und den Bürger/innen nichts. Es wird ein Nutzungsvertrag abgeschlossen, der Bürger/innen dazu ermächtigt, eine bestimmte Leistung zu erhalten (Hans-Markus, 2014).

Abbildung 5: Kooperationsmodell



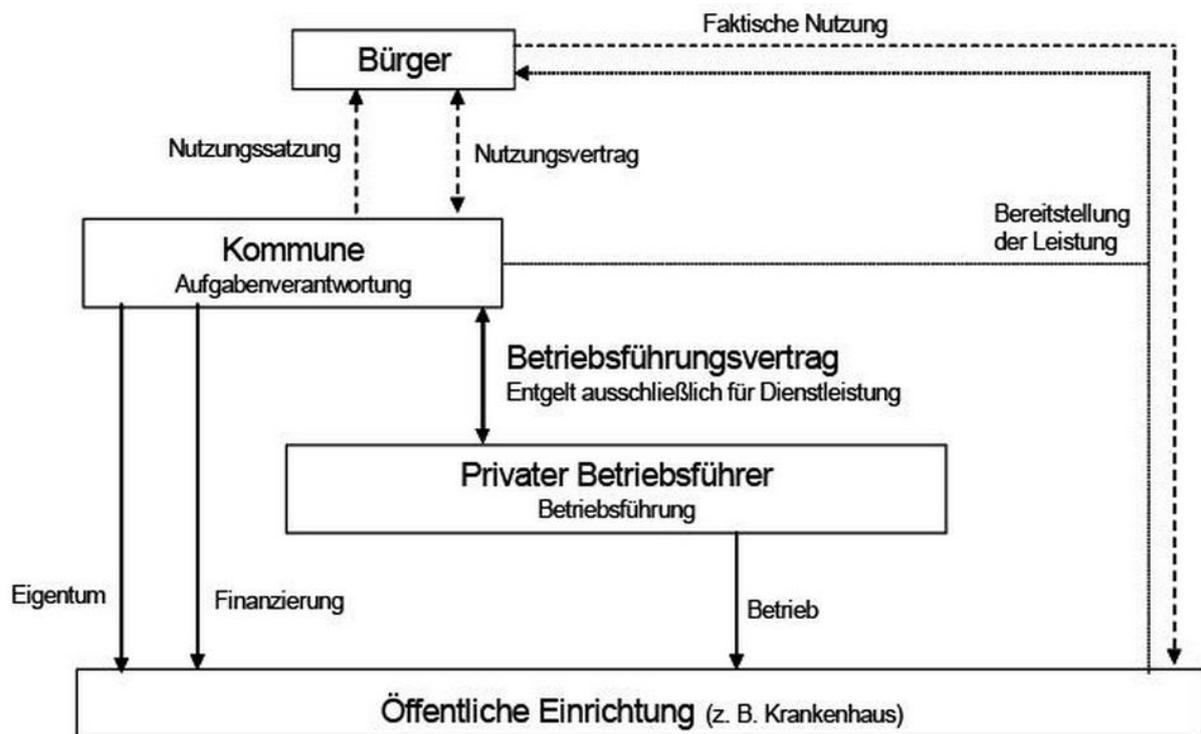
Quelle: Rüssmann, 2004, S. 19.

3.3.3 Betriebsführungsmodell

Beim Betriebsführungsmodell bleibt die Kommune selbst Betreiberin (siehe Abbildung 6). Lediglich für die technische und/oder kaufmännische Betriebsführung wird ein Vertrag mit einem privaten Unternehmen geschlossen, das mit einem regelmäßigen Entgelt für ihre Tätigkeiten vergütet wird (Posautz, 2009, S. 134). Die private Betriebsführung erbringt Managementaufgaben auf Rechnung und Risiko der Kommune (Hans-Markus, 2014). Das Eigentum an der Sache und die Finanzierung werden jedoch nicht übertragen, was der öffentlichen Hand eine hohe Einflussnahme ermöglicht.

Das Betriebsführungsmodell eignet sich eher für kurz- bis mittelfristige Zusammenarbeit, etwa bei Krankenhäusern, bei denen wichtige Managementaufgaben an ein kompetentes Unternehmen übertragen werden.

Abbildung 6: Betriebsführungsmodell



Quelle: Rüssmann, 2004, S. 23.

Ein sehr ähnliches Modell, das in diesem Zusammenhang genannt werden kann, ist das **Betriebsüberlassungsmodell**. Auch hier verbleiben Planung, Bau und Finanzierung eines Projekts bei der Kommune und die Betriebsführung wird an ein privates Unternehmen vergeben. Die Besonderheit dieses Modells ist aber, dass sich die Kommune vollständig aus dem operativen Betrieb zurückzieht. Die Betriebsführung obliegt also vollständig dem privaten Unternehmen, was oftmals mittels Pachtvertrag geregelt ist (Posautz, 2009, S. 134).

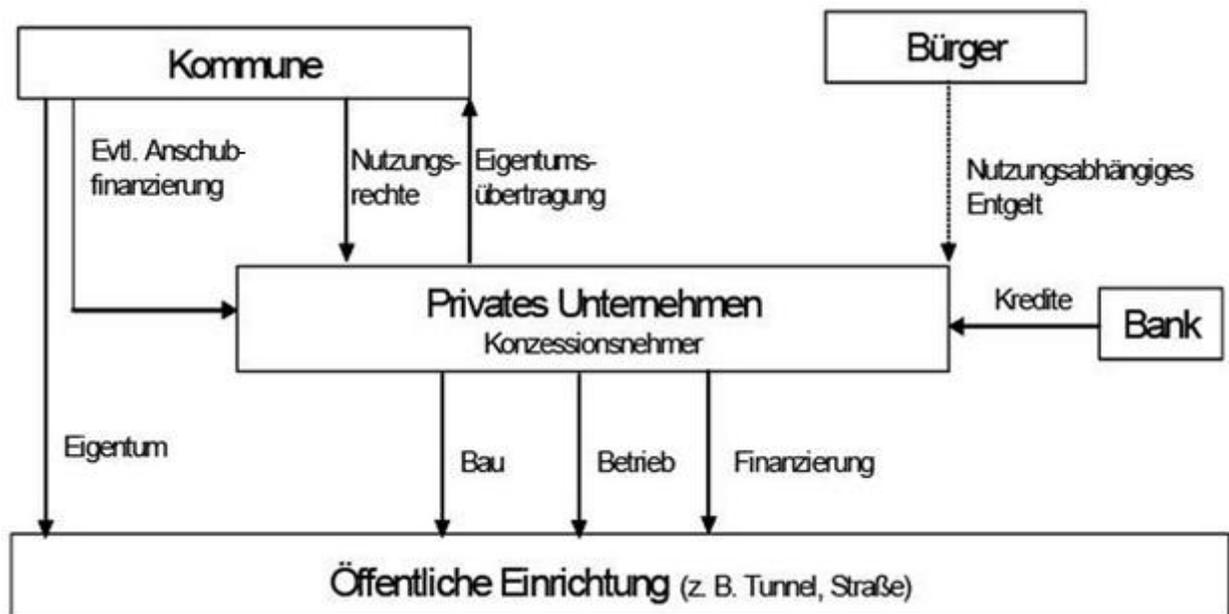
3.3.4 Konzessionsmodell

Beim Konzessionsmodell erwirbt ein privates Unternehmen das Recht (Konzession), eine bestimmte öffentliche Aufgabe auszuführen. Das Eigentum an der Sache verbleibt jedoch bei der Kommune. Das Unternehmen erstellt zwar den Vertragsgegenstand, überträgt ihn aber nach Fertigstellung ins öffentliche Gut (Hans-Markus, 2014). Die Besonderheit an diesem Modell besteht darin, dass das Entgelt nicht von der öffentlichen Hand beglichen wird, sondern nutzungsabhängig von den Bürger/innen (Posautz, 2009, S. 135). Die Kosten der Errichtung werden also von privaten Investoren/innen getragen, lediglich eine so genannte Anschubfinanzierung kann durch die Kommune geleistet werden (siehe Abbildung 7). Somit kann privates Kapital mobilisiert werden, ohne dass dabei Steuergelder verwendet werden (Europäische Kommission, 2014, S. 14). Durch die Übertragung der Nutzungsrechte auf den/die Auftragnehmer/in verbleibt bei diesem/dieser auch das wirtschaftliche Risiko (Hans-Markus, 2014).

Mögliche Ausformungen dieses Modells können Baukonzessionen sein, bei denen Bauleistungen erbracht werden, oder Dienstleistungskonzessionen, bei denen Dienstleistungen erbracht werden. Für Ersteres wäre etwa die Errichtung von Straßen ein Beispiel, bei der von den Straßennutzer/innen Maut für die Benutzung eingefordert wird. Wird die Straße wenig genutzt, kann es dazu führen, dass das Unternehmen Verluste erwirtschaftet. Es ist daher Träger des wirtschaftlichen Risikos (Europäische Kommission, 2014, S. 15).

Die Dienstleistungskonzession findet etwa bei der Vergabe des öffentlichen Personennahverkehrs an Private Anwendung. Besonders aber ist sie durch den Vorschlag der Liberalisierung der Wasserversorgung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gelangt (siehe Konzession im Kapitel 2.6.3).

Abbildung 7: Konzessionsmodell



Quelle: Rüssmann, 2004, S. 25.

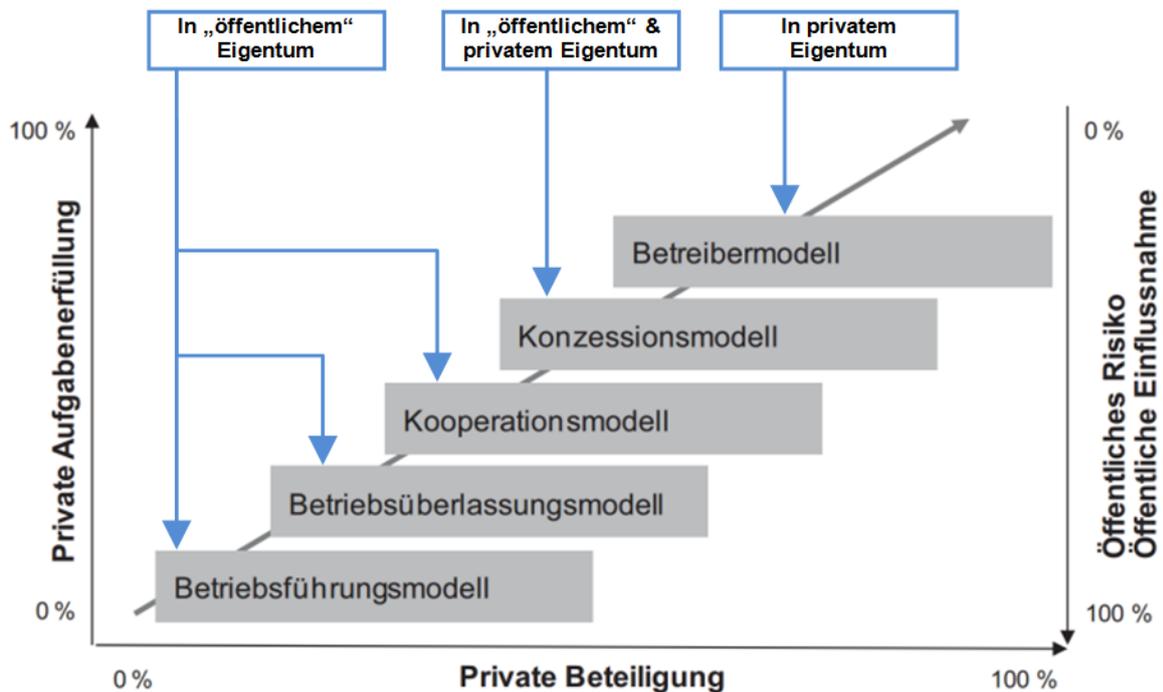
3.3.5 Einordnung der Modelltypen

In der nachfolgenden Abbildung 8 sind noch einmal alle wesentlichen Grundmodelle zusammengefasst.

Auf der x-Achse wird der Grad der privaten Beteiligung angeführt. Die y-Achse auf der linken Seite repräsentiert die private Aufgabenerfüllung. Auf der rechten y-Achse werden das öffentliche Risiko und die Einflussnahme dargestellt. Wie der Pfeil verdeutlicht, steigen, je nach Modell, private Beteiligung und private Aufgabenerfüllung an, während gleichzeitig öffentliche Einflussnahme und öffentliches Risiko abnehmen. Demnach steht das Betriebsführungsmodell für eine geringe private Einflussnahme. Daher verbleibt auch das

Eigentum in öffentlicher Hand. Auch bei dem Betriebsüberlassungsmodell und dem Kooperationsmodell ist die Kommune Eigentümerin der Sache. Jedoch steigen private Beteiligung und private Aufgabenerfüllung. Beim Konzessionsmodell wird das Eigentum bereits auf öffentlich und privat aufgeteilt, während beim Betreibermodell das Eigentum vollständig in der Hand des/der Privaten liegt. Das Betreibermodell weist somit den höchsten Grad an Einflussnahme von Privaten auf.

Abbildung 8: PPP-Modelle nach verschiedenen Gesichtspunkten gereiht



Quelle: Pölzl, 2003, S. 4, eigene Überarbeitung.

Wie in Tabelle 1 erkennbar ist, übernehmen beim Betreibermodell und beim Konzessionsmodell Private Finanzierung und Betrieb. Beim Kooperationsmodell werden diese beiden Aspekte über die gegründete Projektgesellschaft abgewickelt. Hingegen wird beim Betriebsüberlassungsmodell und dem Betriebsführungsmodell die Finanzierung von der öffentlichen Seite übernommen, während der Betrieb von privater Seite durchgeführt wird.

Tabelle 1: Einordnung der PPP-Modelle anhand von Finanzierung und Betrieb

Art des Modells	Finanzierung	Betrieb
Betreibermodell	privat	privat
Konzessionsmodell	privat	privat
Kooperationsmodell	öffentlich / privat	öffentlich / privat
Betriebsüberlassungsmodell	öffentlich	privat
Betriebsführungsmodell	öffentlich	privat

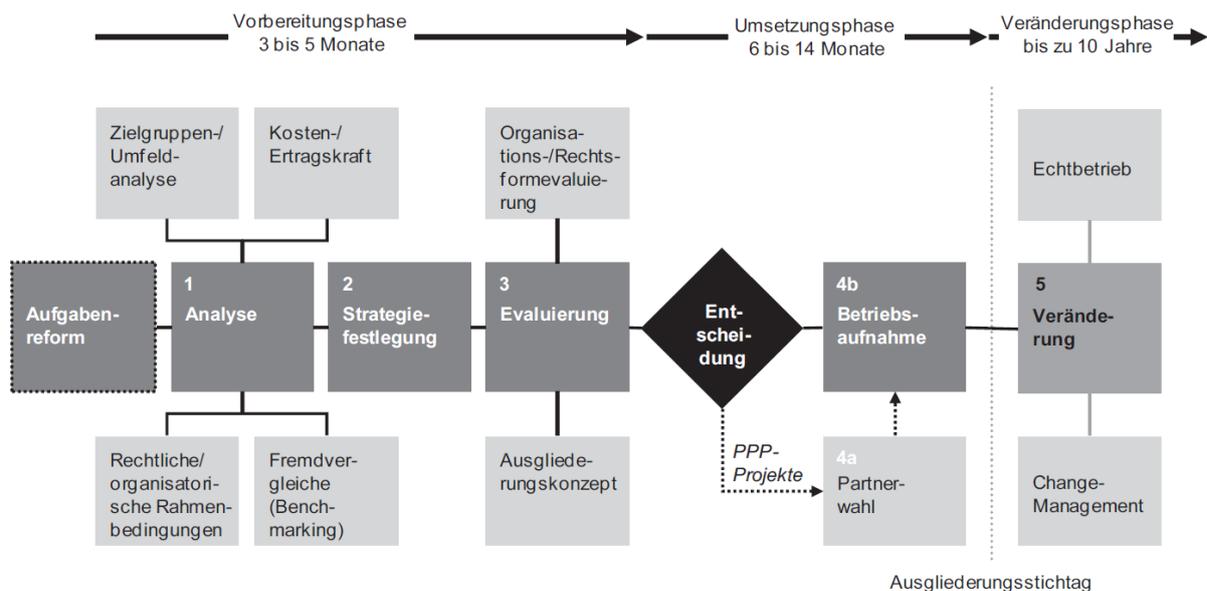
Quelle: Hauger, 2009, S. 12, eigene Überarbeitung.

Abschließend muss festgehalten werden, dass eindeutige Einordnungen von PPP-Projekten in definierte Modelle teils schwer gelingen, da klare Abgrenzungen oft nicht möglich sind. Meist entstehen Mischformen aus den beschriebenen Modellen.

3.4 Verfahrensstruktur von PPP

Um öffentliche Investitionen wirtschaftlich realisieren zu können, kann man sich des PPP-Modells bedienen. Es bedarf jedoch detaillierter Vorüberlegungen, um sich letztlich für die Realisierung mit Hilfe von PPP zu entscheiden und andere Varianten ausschließen zu können. In Abbildung 9 ist dieser Prozess hin zur Umsetzung eines PPP-Vorhabens grafisch dargestellt.

Abbildung 9: Vorgehensweise für die Umsetzung eines PPP-Modells



Quelle: Breuss et al., 2011, S. 51.

Die Vorbereitungsphase nimmt die weitaus wichtigste Phase des Umsetzungsprozesses ein. Hier erfolgt eine detaillierte Analyse rechtlicher Rahmenbedingungen, der Kosten und des Umfeldes. Auch der Vergleich mit ähnlichen Institutionen soll hier angestrebt werden. *„Durch die Evaluierung der zentralen strategischen Schlüsselfragen werden die Weichen für die zukünftige Ausrichtung der Organisation gestellt“* (Breuss et al., 2011, S. 52). Ein chronologischer Ablauf der Arbeitsschritte sieht auch vor, sich eine Strategie festzulegen, die die Grundüberlegungen und die Zielsetzungen des Veränderungsprozesses festhält. In der darauf folgenden Evaluierungsphase sollten zentrale Strukturfragen der künftigen Organisation geklärt werden. Vor allem soll es in dieser Phase auch um ein detailliertes Ausgliederungskonzept gehen, das Machbarkeitsstudien, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Überlegungen zur Finanzierung beinhaltet. Erst dann kommt es zum Entscheidungsprozess und zur Umsetzungsphase, die etwa sechs bis 14 Monate in Anspruch nehmen sollte. Hier ist die Entscheidung für oder gegen ein PPP-Modell bereits gefallen und es gilt nur noch den/die ideale(n) Partner/in mittels Ausschreibung zu finden. Ist dies gelungen, muss ein umfangreiches Vertragswerk mit der privaten Seite aufgesetzt werden. Erst danach kann mit der Betriebsaufnahme begonnen werden, mit der die Umsetzungsphase in die Veränderungsphase übergeht (Breuss et al., 2011, S.52).

Nachfolgenden wird auf die wesentlichen Bausteine, hin zu einer öffentlich-privaten Partnerschaft noch einmal detaillierter eingegangen. Hierzu zählen:

- Bedarfsermittlung
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Finanzierung
- Auftragsvergaben
- Vertragsausgestaltung

3.4.1 Bedarfsermittlung

Egal ob ein Objekt neu gebaut, ein Altes saniert oder die Effizienz der Bewirtschaftung verbessert werden soll, zu Beginn eines jeden Projekts steht die Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs. Eine detailgetreue Bestandserhebung sorgt für die nötige Effizienz im Projekt. Des Weiteren signalisiert sie den Bietern/innen im Vergabeverfahren Sicherheit, was die Qualität des Bestands betrifft und gibt Auskunft über kalkulierbare Risikopotenziale (BMVBS, 2009, S. 36–43).

Gerade in dieser jungen Phase der Projektentwicklung tut man gut daran, eine unabhängige und objektive Beratungsperson zu Rate zu ziehen. Diese setzt dort an, wo der öffentlichen Hand die Erfahrungswerte fehlen. Je nach Stand der PPP-Erfahrung der öffentlichen Hand kann sich deren Tätigkeit über den gesamten Projektzeitraum erstrecken oder nur für

einzelne Phasen des Projekts bestehen. Im Hinblick auf die zeitlichen und personellen Ressourcen der öffentlichen Hand, hat sich der Einsatz von Beratern/innen als enorm hilfreich erwiesen (BMVBS, 2009, S. 42f.). Der deutsche PPP-Kritiker Werner Rügemer vertritt in diesem Punkt eine ganz andere Meinung. Er verurteilt Beratungsfirmen, Teil der Lobby zu sein und wirft ihnen vor, Investoren/innen in ein besseres Licht rücken zu wollen (Rügemer, 2008, S. 46).

Sehr häufig kommt es in dieser frühen Phase bereits zum Scheitern des Projekts. Dies wird meist durch unzureichende Informationsbeschaffung und mangelnde Beratung verursacht. Da neue Beschaffungsformen auch mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind, resultiert daraus oftmals ein Abbruch des Vorhabens (BMVBS, 2009, S. 58 f.).

Es sollte schon am Anfang eines PPP-Projekts berücksichtigt werden, dass gerade zu Beginn höhere Kosten als bei traditioneller Beschaffung anfallen können. Beratungs- und Informationskosten verursachen besonders in dieser frühen Phase hohe Ausgaben. In der Regel nehmen diese Kosten im Verlauf des Lebenszyklus deutlich ab, während bei konventioneller Beschaffung erst später, durch erneute Ausschreibung von Reparaturen oder Ersatzinvestitionen, Kosten auftreten können (Puwein et al., 2008, S. 56).

3.4.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind im Rahmen von PPP-Projekten durchzuführen, da die Kommune aufgrund von Haushaltsvorschriften dazu angehalten ist, sparsam zu wirtschaften. Darüber hinaus können Kosten und Erlöse einer möglichen Realisierung genauer beziffert werden. Das Ergebnis soll vor Augen führen, wie sinnvoll eine Umsetzung, unter Berücksichtigung aller quantitativen Faktoren tatsächlich ist. Neben diesen sollen auch qualitative Kriterien, wie städtebauliche oder ökologische Aspekte, Eingang in die Berechnungen finden (BMVBS, 2006, S. 11).

Um den Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfacher zu gestalten, wurde in Deutschland im Jahr 2006 unter der Federführung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ein Leitfaden entwickelt, um eine bundesweit, einheitliche Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP-Projekten voranzutreiben. In einem vierstufigen Prozess, der in Tabelle 2 dargestellt ist, wird versucht herauszufinden, ob das Investitionsvorhaben mittels PPP-Variante realisiert werden soll, oder ob es eine kostengünstigere Variante gibt. In den vier Phasen der Untersuchung nehmen Detaillierungsgrad und projektspezifische Informationen immer mehr zu, um am Ende jeder Phase entscheiden zu können, ob weiterhin an PPP festgehalten werden soll (BMVBS, 2006, S. 11). Der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vom deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde geschaffen, um

Gemeinden in Deutschland die Durchführung von PPP zu erleichtern. Er kann aber ebenso gut von österreichischen Gemeinden als Orientierungshilfe herangezogen werden.

Tabelle 2: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses	Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Entscheidungsstufen
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit	Vorentscheidung für oder gegen eine Weiterverfolgung von PPP-Realisierungsvarianten
	PPP-Eignungstest	
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator – PSC)	
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	
Phase III	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt	Veranschlagung im Haushalt und Ausschreibung
	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Endgültige Entscheidung über Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung
Phase IV	Projektcontrolling	

Quelle: BMVBS, 2006, S. 7.

Phase I des Leitfadens umfasst die, von der Realisierungsform unabhängige Bedarfsfeststellung (siehe voriges Kapitel) sowie die Überprüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit. Des Weiteren ist zu diesem Zeitpunkt die Finanzierbarkeit durch den öffentlichen Haushalt zu prüfen. Einen wesentlichen Bestandteil dieser Phase stellt der PPP-Eignungstest dar, der sowohl projektabhängige als auch projektunabhängige Kriterien berücksichtigt. Insbesondere sind folgende Fragen zu beantworten (Glock et al., 2009, S. 346):

- Leistungsumfang: Ist eine Integration von Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen möglich?
- Risikoverteilung: Ist ein optimaler Risikotransfer auf den/die Private(n) möglich?
- Leistungsbeschreibung: Ist eine outputorientierte Leistungsbeschreibung möglich?
- Wettbewerb: Ist das Projekt marktgängig? Ist ein Wettbewerb auf Bieterseite zu erwarten?

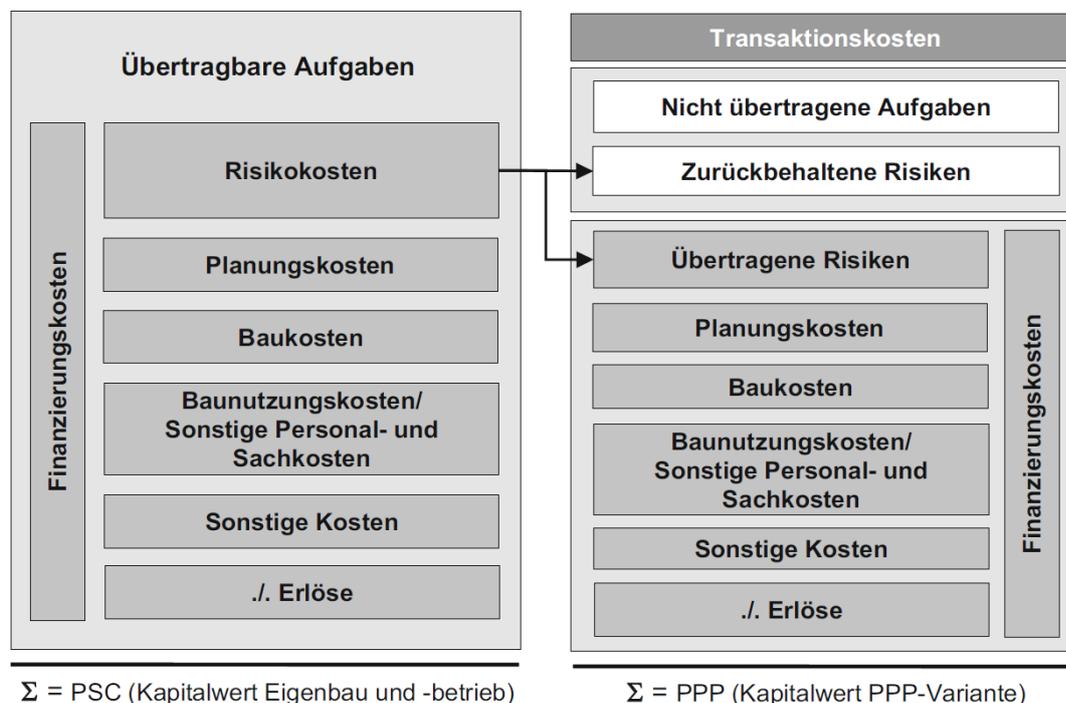
Auch spielen Hindernisse und potenzielle Ressourcen in der Verwaltung eine wichtige Rolle. Als projektbezogene Größen fließen Nachfrageprognosen oder Vorhandensein von Fördermitteln in die Überlegungen mit ein. Besonders aber der Leistungsumfang und die Risikoverteilung sind als wesentliche Kriterien für eine Wirtschaftlichkeit anzusehen, da diese maßgeblich sind für die Effizienzvorteile, die sich durch ein PPP-Projekt ergeben können (Glock et al., 2009, S. 347).

Erst nachdem die Entscheidung getroffen wurde, ob PPP weiterverfolgt werden soll, kann mit der nächsten Phase begonnen werden (BMVBS, 2009, S. 46–49).

In Phase II wird ein Kostengerüst erstellt, um die konventionelle Beschaffung (sog. Public Sector Comparator, PSC) mit der PPP-Variante vergleichen zu können. Dies erfolgt mit der Barwertmethode, bei der beide Varianten auf den gleichen Zeitpunkt diskontiert werden. Gerade in dieser Phase des Projekts sollte der quantitative Wirtschaftlichkeitsvergleich durch eine qualitative Untersuchung der Vor- und Nachteile der PPP-Variante ergänzt werden. Vor allem die Kostengruppen bauliche Infrastruktur, Baunutzungskosten, Personal- und Sachkosten, Finanzierungskosten, Risikokosten und Steuern sollten auf Grundlage der konventionellen Beschaffungsvariante bei der Kalkulation einer PPP-Realisierung berücksichtigt werden (siehe Abbildung 10). Wichtig ist auch, dass die Projektrisiken unterteilt werden in jene des/der privaten Partners/in und jene, die die öffentliche Hand trägt (Glock et al., 2009, S. 347). Neben diesen Kosten fallen bei einer PPP-Realisierung auch Transaktionskosten an, die durch „Anbahnung, Vereinbarung und Kontrolle der PPP entstehen“ (Glock et al., 2009, S. 348). In diese Kategorie fallen auch etwaige Kosten für Berater/innen.

Weiters gilt es neben den übertragbaren Risiken auch die Kosten für Risiken und Aufgaben zu berücksichtigen, die nicht an Private weitergegeben werden können (Glock et al., 2009, S. 348).

Abbildung 10: Kosten- und Erlösgruppen zur Durchführung des Beschaffungsvariantenvergleichs



Quelle: Glock et al., 2009, S. 349.

Nach einer vollständigen Aufschlüsselung der Kosten, Risiken und Erlöse beider Varianten, können diese mittels Kapitalwertmethode miteinander verglichen werden. Hierzu werden alle relevanten Ein- und Auszahlungen auf einen gemeinsamen Zeitpunkt diskontiert. Die Summe der ermittelten Barwerte der konventionellen Variante wird der PPP-Variante gegenübergestellt (Glock et al., 2009, S. 348).

Auch könnte eine Nutzwertanalyse angewendet werden, um die Stärken und Schwächen der möglichen Realisierungsform abzuwägen (Bremer, 2005, S. 117). Erst danach entscheidet sich, ob es zu einer Ausschreibung des PPP-Projekts kommt, oder ob an einer konventionellen Beschaffung festgehalten wird.

Kommt es zu einer Ausschreibung, wird in Phase III, anhand zuvor festgelegter Bewertungskriterien, beschlossen, wer den Zuschlag für den Auftrag bekommen soll. Auch hier wird wieder verglichen, ob das wirtschaftlichste Angebot oder das PSC-Ergebnis heranzuziehen ist (BMVBS, 2006, S. 35 f.).

In der letzten Phase, der Phase IV, wird ein abschließendes Projektcontrolling durchgeführt. Es geht noch einmal darum festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die Ansprüche an das Vorhaben erfüllt wurden (BMVBS, 2006, S. 38).

Auch in den Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung scheitern Projekte, weil unzureichende Informationen zum Thema PPP vorhanden sind. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass falsche Erwartungen hinsichtlich der Höhe der Wirtschaftlichkeitsvorteile geweckt werden. Der PPP-Ansatz, privates Kapital nutzen zu können, verleitet oft dazu ein unrealistisches Projektvolumen festzulegen. Auch werden zu hohe Erwartungen an die Finanzierbarkeit durch den/die private(n) Partner/in gestellt (BMVBS, 2009, S. 60).

Gerade die öffentliche Hand und politische Entscheidungsträger sind sehr stark von personellen Veränderungen geprägt, so kann es auch im Projektverlauf vorkommen, dass sich politische Mehrheitsverhältnisse durch Wahlen verändern. Ebenso kann der politische Wille aufgrund von Veränderungen in der Förderlandschaft oder durch „eine Verschiebung von kommunalpolitischen Prioritäten“ einem Wandel ausgesetzt sein (BMVBS, 2009, S. 62).

3.4.3 Finanzierung

Um öffentliche Investitionsvorhaben realisieren zu können, bestehen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten. Denkbar sind Eigenkapital, Fremdkapital oder Fördermittel. Die Fremdfinanzierung macht bei der Projektrealisierung meist einen Anteil von 75 % bis 90 % aus. Als Fremdkapital wird eine befristete Kapitalüberlassung mittels Darlehen/Kredit oder Anleihe verstanden. Auch Fördermittel können bei PPP eine wichtige Rolle spielen, zumal sie die Bereitschaft von Fremdkapitalgebern erhöhen, Kredite zu Verfügung zu stellen

(Bolz, 2005, S. 173 ff.). Welches Finanzierungsverhältnis nun wirklich anzustreben ist, hängt von „den Renditeerwartungen der Eigenkapitalgeber und den Konditionen der Fremdkapitalgeber“ ab (Bremer, 2005, S. 40.).

Für die Finanzierung ihrer hoheitlichen und privatrechtlichen Aufgaben wird von den österreichischen Gemeinden nach wie vor das traditionelle Instrument des Kredites in seinen verschiedenen Ausprägungen am Häufigsten in Anspruch genommen. Dabei gilt es, Kreditziehungs-, Zins- und Tilgungsprofile zu vereinbaren. Auf kommunaler Ebene ist der Kommunalkredit die klassische Form der Finanzierung (Glock et al., 2009, S. 338). Eine Kreditziehung, also die Auszahlung in Teilbeträgen, erfolgt üblicherweise an den Baufortschritt angepasst (Bremer, 2005, S. 41.).

Die notwendige Finanzierung während der Bautätigkeit wird als Zwischenfinanzierung bezeichnet. Die hierfür benötigten, finanziellen Mittel sind meist von privaten Auftragnehmern/innen zu beschaffen. Die Bank berücksichtigt für den Kredit die Konditionen des/der privaten Partners/in und gegebenenfalls auch die, einer gegründeten Projektgesellschaft. Ist die Bauphase beendet und das Werk an den/die öffentliche(n) Auftraggeber/in übergeben, beginnt mit der Betriebsphase die Endfinanzierung. Offene Posten werden dann durch Forderungskäufe abgelöst. Die weitere Finanzierung erfolgt entweder durch sogenannte Forfaitierung oder durch Projektfinanzierung. Ersteres bezeichnet einen Forderungskaufvertrag. Private Partner/innen verkaufen ihre Forderungen (Werklohnforderungen, Mieten, Facility Management-Entgelte etc.). Die finanzierende Bank wird Inhaberin der Forderungen und stellt sicher, dass die offenen Forderungen der öffentlichen Hand rückgeführt werden. Da dadurch „das Projekt nicht über die gesamte Laufzeit mit den höheren Finanzierungskosten des Privaten belastet“ (BMVBS, 2009, S. 165) wird, hat sich diese Variante als relativ kostengünstig erwiesen (BMVBS, 2009, S. 151–166). Neben den Investitionskosten für ein PPP-Projekt fallen auch Betriebskosten an. Zu nennen sind hier etwa Kosten für Reinigung, Instandhaltung oder Energiekosten. Da diese jedoch kontinuierlich über die Laufzeit anfallen, wird hierfür keine nennenswerte Finanzierung benötigt (Glock et al., 2009, S. 358).

3.4.4 Auftragsvergabe

Kommt es zu einer Ausschreibung, muss bekannt sein, ob die Vergabe den Ober- oder Unterschwellenbereich betrifft. Weiters muss klargestellt werden, welche Vergabekontrollbehörde zuständig ist. Vom/von der Auftraggeber/in wird festgelegt, welche Nachweise der/die Auftragnehmer/in erbringen muss, um an der Ausschreibung teilnehmen zu können. Die Abgabe von Angeboten kann, wenn nicht anders angegeben, auf

elektronischem Weg oder mittels Papierform abgegeben werden (Werschitz et al., 2012, S. 157).

Welche Kriterien tatsächlich ausschlaggebend für den Zuschlag sind, muss eindeutig in den Ausschreibungsunterlagen geregelt sein. Grundsätzlich kann nach dem Bestbieterprinzip das technisch und wirtschaftlich günstigste Angebot präferiert werden, oder es wird nach Billigstbieterprinzip entschieden, dann erhält das Angebot mit dem niedrigsten Preis den Zuschlag. Jedoch nur, wenn es keinen qualitativen Unterschied zwischen diesen beiden Varianten gibt, kann der/die Auftraggeber/in zwischen diesen beiden Prinzipien wählen. Besteht in den Ausschreibungsunterlagen keine Regelung darüber, erhält das Angebot mit dem niedrigsten Preis den Zuschlag (§ 79 Abs. 3 BVergG). Handelt es sich um ein Vorhaben im Unterschwellenbereich, kann der/die Auftraggeber/in laut § 100 BVergG 2006 frei wählen, ob er/sie Bestbieterprinzip oder Billigstbieterprinzip wählt.

Mit der Zuschlagsentscheidung wird an einen/eine Bieter/in eine nicht verbindliche Absichtserklärung erteilt. Gleichzeitig wird allen, noch im Verfahren befindlichen Bieter/innen, mitgeteilt, wer den Zuschlag bekommen hat (§ 132 Abs. 2 BVergG 2006). Erst durch die Zuschlagserteilung mittels Auftragsschreiben, Bestellschein oder Schlussbrief kommt ein rechtsverbindlicher Vertrag zustande (§ 134 Abs. 1 BVergG 2006).

3.4.5 Vertragsausgestaltung

Von zentraler Bedeutung für das Gelingen eines PPP-Projekts ist die vertragliche Ausgestaltung zwischen der öffentlichen Hand und dem/der privaten Partner/in. Es gilt eine langfristige und vorausschauende Beziehung zwischen diesen beiden Playern sicher zu stellen. Da sich Anforderungen und äußere Bedingungen im Lauf der Zeit ändern können und PPP-Verträge meist für etwa 20 Jahre ausgearbeitet werden, müssen diese entsprechend flexibel ausgestaltet werden und Anpassungsmechanismen vorsehen.

Diese, der Privatautonomie unterliegenden Verträge, werden von Fall zu Fall unterschiedlich ausgearbeitet sein. Ein allgemein gültiges Regelwerk gibt es dafür nicht. Dennoch sollten einige Punkte fixer Bestandteil des Vertrages sein. So sollten jedenfalls Vertragsbeginn, Erfüllungszeiten und allfällige Fixgeschäfte, Prämien, Vorauszahlungen, anzuwendendes Recht und Gerichtsstand, Vertragsstrafen, Gewährleistung, Haftung und Versicherung geregelt sein. Es sollte Weiters Klarheit über die Art der Prüfung der Einhaltung bestimmter Vorschriften herrschen. Je detaillierter die Vereinbarungen umso reibungsloser kann der Ablauf erfolgen. So macht es zum Beispiel auch Sinn, sich über das für die Ausführung verwendete Material einig zu sein. Im Einzelfall entsteht zwar somit ein sehr komplexes Regelwerk, die Gefahr von Widersprüchen oder lückenhaften Regelungen kann damit aber vermieden werden (BMVBS, 2009, S. 71.).

Wesensmerkmal eines PPP-Projekts ist die Risikoverteilung zwischen rund privater Seite. Der Risikoverteilungsgrundsatz besagt, dass derjenige/diejenige das Risiko tragen soll, der/die es am besten steuern kann. Auch diese Regelungen müssen Bestandteil eines Vertrages werden. Durch den Transfer von Risiken auf den/die private(n) Partner/in müssen hohe Risikoaufschläge geleistet werden, was vermehrt zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führt. Daher ist es nur sinnvoll, diejenigen Risiken auf Private zu übertragen, die diese auch am besten beherrschen können (siehe Kapitel 2.6.6). Da es nicht immer möglich ist, alle Risiken zu benennen und in der Folge zu verteilen, sollte der Vertrag Regelungen beinhalten, die eventuelle Vertragsanpassungen vorsehen (BMVBS, 2009, S. 80 f).

4 Analyse kommunaler PPP-Projekte in Österreich

Im Zuge der Diplomarbeit wurden eigene Erhebungen angestellt, bei denen einige PPP-Projekte in österreichischen Kommunen näher beleuchtet wurden. Im Folgenden werden diese Ergebnisse präsentiert und versucht mögliche Gemeinsamkeiten oder Tendenzen der einzelnen Gemeinden abzuleiten. Darüber hinaus werden sie bestehenden Literaturergebnissen gegenübergestellt um Vergleiche zu ermöglichen. Die Ergebnisse aus den Fragebögen werden um eine Medienanalyse zu den betreffenden Projekten ergänzt. Abschließend soll mit Hilfe der Literatur festgestellt werden, wie relevant PPP-Projekte in den behandelten Bereichen der Daseinsvorsorge sind.

4.1 Aktuelle Entwicklung von PPP

In Österreich ist die Erfahrung mit PPP-Projekten noch relativ gering. Gründe dafür sind hauptsächlich in der mangelnden Überzeugung und der mangelnden Motivation der Entscheidungsträger/innen zu suchen (Sagmeister, 2004, S. 283).

Eine Studie des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (WIFO), die im Jahre 2008 zahlreiche österreichische Städte zum Thema Public Private Partnerships befragt hat, zeigt, dass Kommunen vor allem nach 2000 vermehrt auf dieses Modell der Aufgabenerledigung zurückgegriffen haben. Von den 33 befragten Städten wurden nur drei Projekte vor diesem Jahr durchgeführt. Der weitaus größere Teil wurde mit 24 Projekten erst danach realisiert (Puwein et al., 2008, S. 25). Diese Studie erweckt den Eindruck, dass PPP-Modelle neuartige Beteiligungskonzepte sind. Laut dem Gemeinde-Investitionsbericht von 2013, bei dem eine Befragung von kommunalen Entscheidungsträger/innen durchgeführt wurde, kann diese Annahme jedoch nicht mehr bestätigt werden (Lehner, 2013). Auf die Frage, wie wichtig neue Kooperations- und Finanzierungsmodelle seien, gaben nur 13 Prozent an, PPP als wichtiges Instrument zu empfinden. Weitaus bedeutender schnitt im Vergleich die Interkommunale Zusammenarbeit ab, in der Gemeinden miteinander kooperieren um Größenvorteile nutzen zu können (siehe dazu Kapitel 2.5). Diese Form der öffentlich-öffentlichen Partnerschaft wurde bei der Befragung mit 70 Prozent als sehr wichtig erachtet. Somit greifen fast drei Viertel aller Gemeinden bei Projektrealisierungen auf andere Gemeinden anstatt auf private Partner/innen zurück (Lehner, 2013, S. 20).

Hinsichtlich des Projektvolumens können PPP-Projekte sehr unterschiedlich ausfallen. Die Investitionssummen können je nach Leistungsinhalt und Vertragstyp stark schwanken. So gibt es etwa Projekte von Kommunen, die über 30 Mio. Euro ausmachen, während andere Projekte durchaus auch unter einer Mio. Euro abgewickelt werden können. Der weitaus größte Teil spielt sich aber im Bereich von einer bis hin zu vier Mio. Euro ab. In der Studie

des WIFO fielen zehn der insgesamt 27 genannten Projekte in diese Kategorie (Puwein et al., 2008, S. 31).

Kommen PPP-Projekte zustande, werden sie meist im Bereich Sport und Freizeit umgesetzt (z. B. Sporthallen oder Beachvolleyballplätze). Weiters finden sie Anwendung bei der Entsorgung von Abfällen oder Abwasser. Auch im Schulwesen und bei Sozialeinrichtungen wird dieses Modell genutzt (Puwein et al., 2008, S. 27).

4.2 Fragebogenerhebung zu konkreten PPP-Projekten

In der vorliegenden Arbeit wurden mittels Fragebogenerhebung mehrere Gemeinden zu ihren PPP-Projekten befragt. Mittels eines Online-Fragebogens wurden zehn Gemeinden in Österreich um Antwort gebeten, bei denen bekannt ist, dass sie ein PPP-Projekt umsetzen wollen bzw. bereits realisiert haben. Sechs Gemeinden antworteten, von denen drei den Fragebogen nur teilweise ausfüllten (siehe Tabelle 3). Dazu gehören Brand und Alberschwende in Vorarlberg und Münster in Tirol. Voll ausgefüllte Fragebögen wurden von den Gemeinden Niederndorf in Tirol, Lech in Vorarlberg und Bad Gleichenberg in der Steiermark retourniert. In Kapitel 4.3 erfolgt die Beschreibung der drei letztgenannten Gemeinden, die die Umfrage vollständig beantwortet haben. Für die Analyse der Fragebögen werden, soweit Antworten vorliegen, in Kapitel 4.4 alle sechs Gemeinden herangezogen.

Tabelle 3: Rücklauf der Fragebögen

angeschriebene Gemeinden	Fragebogen teilweise ausgefüllt	Fragebogen vollständig ausgefüllt
10 Gemeinden	Brand (V) Alberschwende (V) Münster (T)	Lech (V) Niederndorf (T) Bad Bleichenberg (St)

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Die Auswahl der Gemeinden hat sich durch intensive Internetrecherche ergeben. Dieser Prozess stellte sich als relativ schwierig heraus, da bei vielen Projekten auf Gemeindeebene oft gar nicht bekannt ist, dass es sich dabei um PPP-Projekte handelt. Gemeinden zu kontaktieren, die bereits Erfahrung mit PPP-Projekten haben, ging die Überlegung voraus, eine zufällige Auswahl an Gemeinden anzuschreiben und sie um ihre allgemeine Einschätzung zu PPP-Projekten zu befragen. Durch die Einarbeitung in das Thema stellte sich heraus, dass es sich bei PPP teilweise um ein sehr kompliziertes Konstrukt handeln kann, weshalb letztlich nur Gemeinden befragt wurden, die sich mit Public Private Partnerships bereits beschäftigt haben.

Mittels Online-Fragebogen konnten die Gemeinden ihre persönliche Einschätzung zu dem Projekt aus ihrer Gemeinde abgeben. Erstellt wurde der Fragebogen in Anlehnung an zwei

Studien, die in früheren Jahren Befragungen zu diesem Thema in einem weitaus größeren Maßstab durchgeführt haben. Dadurch lassen sich Vergleichsmöglichkeiten herstellen. Zum einen wurde eine Studie des WIFO herangezogen, bei der von 257 kontaktierten Städten 41 ihre generelle Einschätzung über PPP abgaben und 17 Städte ihre konkreten Projekte bewerteten (Puwein et al., 2008, S. 21). Zum anderen wurde der Fragebogen an eine empirische Studie des ÖPP-Kompetenzzentrums in Sachsen aus den Jahren 2011/2012 angelehnt. In dieser Umfrage zum Investitionsbedarf und zu kommunalen Bauprojekten in Verbindung mit ÖPP wurden 458 sächsische Städte und Gemeinden befragt. Der Rücklauf entsprach etwa 20% (Hesse et al., 2012, S. 8).

Der Fragebogen dieser Arbeit gliederte sich in mehrere Bereiche, die nachfolgend kurz beschrieben werden. Der vollständige Fragebogen ist im Anhang verfügbar.

- **Allgemeine Informationen:** Es wurde beispielsweise nach der Dauer der Planungs- und Umsetzungsphase gefragt.
- **Warum PPP:** Neben der Frage, wie die Gemeinden auf PPP-Modelle aufmerksam wurden, ging es vor allem darum, welche Aspekte ausschlaggebend waren, um diese Art der Beschaffung anzuwenden.
- **Auswahl des/der privaten Partners/in:** Hier ging es um die Fragen, wie der/die private Partner/in gefunden wurde und wie sich der Entscheidungsfindungsprozess zwischen den kooperierenden Parteien gestaltet. Auch hinsichtlich der Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Unternehmen wurden die Gemeinden befragt.
- **Projektrealisierung:** Es wurde nach den Leistungsinhalten (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Verwertung) gefragt. Weiters galt es den Planungszeitraum von sehr positiv bis hin zu negativ zu bewerten.
- **Beurteilung:** In diesem Themenblock wurde darum gebeten, das Projekt von Seiten der Gemeinde anhand unterschiedlicher Gesichtspunkte einzuschätzen.
- **Weitere PPP-Projekte:** Es wurde danach gefragt, ob es in der Gemeinde noch andere PPP-Projekte gibt.
- **PPP Allgemein:** Die Gemeinden wurden gebeten, allgemeine projektunabhängige Aussagen über PPP zu beantworten.
- **Relevanz von PPP für Gemeinden:** Zum Schluss galt es, Einschätzungen über die künftige Bedeutung von PPP abzugeben.

Aufgrund der geringen Grundgesamtheit ist es schwierig, repräsentative Auswertungen der Ergebnisse und allgemein gültige Aussagen treffen zu können. Durch den Vergleich mit den beiden vorhandenen Studien aus Österreich und Deutschland soll aber versucht werden, die Ergebnisse dieser Umfrage in einen größeren Rahmen einzuordnen, um etwaige Trends ableiten zu können.

4.3 Vorstellung dreier PPP-Projekte

Drei Projekte von drei österreichischen Gemeinden, die den Fragebogen vollständig ausgefüllt haben, werden nachfolgend kurz beschrieben. Es handelt sich dabei um drei vollkommen unterschiedliche Projekte, denen allen gemein ist, dass sie sich für Gemeindeleistungen an privatem Know-how bedienen. Diese Auswahl soll einerseits die verschiedenen Anwendungsgebiete von PPP veranschaulichen und andererseits die zahlreichen Möglichkeiten ihrer Ausgestaltung.

In Tabelle 4 sind die drei Gemeinden, die Einwohnerzahlen und deren Projekte zusammengefasst.

Tabelle 4: Gemeinde- und projektbezogene Informationen

Gemeinde (Bundesland)	EW (1. Jän. 2014)	Projekt	PPP-Modell
Lech (V)	1.507	Service- und Dienstleistungszentrum	Kooperationsmodell
Niederndorf (T)	2.661	Errichtung Sporthalle und Kindergarten	Betreibermodell
Bad Gleichenberg (St)	2.221	Müllentsorgung	Kooperationsmodell

Quelle: Statistik Austria 2014b, eigene Darstellung, 2014.

In der Tourismusgemeinde Lech will man mit Hilfe der Prisma Unternehmensgruppe den Ortskern neu und vor allem nachhaltig beleben. Für dieses Projekt wird ein Raumplanungsbüro mit eingebunden, damit von Seiten der Gemeinde auf professionelle Fachkraft zurückgegriffen werden kann. In der Gemeinde Niederndorf war oberstes Anliegen eine Sporthalle und einen Kindergarten energieeffizient zu errichten und zu finanzieren. Dabei wurde die Gemeinde von der Bietergemeinschaft Raiffeisen-Leasing unterstützt. Die Gemeinde Bad Gleichenberg setzt bei ihrer Müllentsorgung auf den privaten Anbieter Saubermacher.

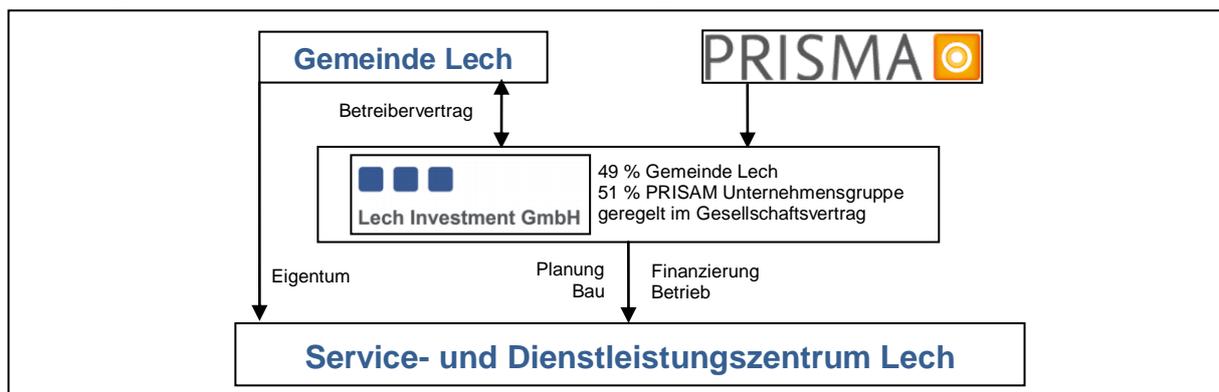
4.3.1 Service- und Dienstleistungszentrum Lech in Vorarlberg

In der Gemeinde Lech in Vorarlberg bestand ein Jahrzehnte langer Wunsch, die Ortsmitte stärker durch öffentliche Einrichtungen zu beleben. Diese Überlegung wurde durch einen fast 20-jährigen Diskussionsprozess und einer Analyse der Zentrumsfunktionen unterstützt (Lech, 2013, S. 3). Bald schon stand fest, mehreren im öffentlichen Eigentum stehenden Gebäuden eine neue Nutzung zuzuschreiben. Darunter fielen das im Jahre 2001 angekaufte Postareal, das Gebäude der Lech-Zürs Tourismus, die Unimoggarage und das Gemeindeamt. „Das Ziel soll sein, durch gezielte Bündelung von Nutzungen und die Erschließung von Synergien das Gemeindeleben zu stärken und zu sichern und dabei dem nachhaltigen dörflichen Charakter von Lech Rechnung zu tragen“ (Lech, 2012b, S. 1).

Der Umsetzung gingen umfangreiche Machbarkeitsstudien und eine Nutzungskonzeption voraus, die fachlich durch das Raumplanungsbüro Falch in Landeck unterstützt wurde. Im Zuge dessen wurde geprüft, wie sinnvoll und tatsächlich machbar ein solches Projekt ist. Vor allem wurden die Nutzungen der Gebäude klar definiert. Für das neue Gebäude des Postareals wurden eine gemeinsame Dorfrezeption, ein Veranstaltungssaal, Räumlichkeiten für die Musikschule, Büroflächen, Geschäfte, Gastronomiebetriebe und eine Tiefgarage mit Anbindung an die Bergbahn vorgesehen. Die Unimoggarage sollte zu einer Anlage für betreutes Wohnen werden und aus der alten Schule sollte ein Kindergarten und eventuell auch ein Skikindergarten entstehen (Lech, 2012b, S. 2).

Um die geplanten Vorhaben umsetzen zu können, wurden zahlreiche Möglichkeiten und Varianten geprüft, bevor man sich letztlich für ein PPP-Modell entschied. Als Grund dafür wird in der Bürgerinformation genannt, dass es nicht „*Kernaufgabe von öffentlichen Institutionen*“ sei, große Bauprojekte im Alleingang durchzuführen und zu verwalten (Lech, 2012b, S. 1). Vielmehr gäbe es private Unternehmen, die Erfahrung in diesen Bereichen aufweisen und erfolgreiche Projekte umgesetzt haben. Somit wurde eine Gesellschaft gegründet, deren Anteile zu 49 Prozent die Gemeinde und zu 51 Prozent die Prisma Unternehmensgruppe hält. Es handelt sich daher wie in Bad Gleichenberg um ein **Kooperationsmodell** (siehe Kapitel 3.3.2), bei dem das private Unternehmen nicht nur Finanzierungsgeschäfte übernehmen, sondern auch ihre spezifischen Kompetenzen beisteuern kann. Aufbauend auf Wirtschaftlichkeitsberechnungen für einen Zeitraum von 50 Jahren (siehe Kapitel 3.4.2) wurde mittels Gemeinderatsbeschluss die gemeinsame Gesellschaft Lech Investment GmbH gegründet (Prisma, 2014a). Nachfolgend ist in Abbildung 11 die Projektstruktur dargestellt.

Abbildung 11: Projektstruktur Service- und Dienstleistungszentrum Lech



Quelle: Logos: Lech, 2014; Prisma, 2014b; eigene Darstellung, 2014.

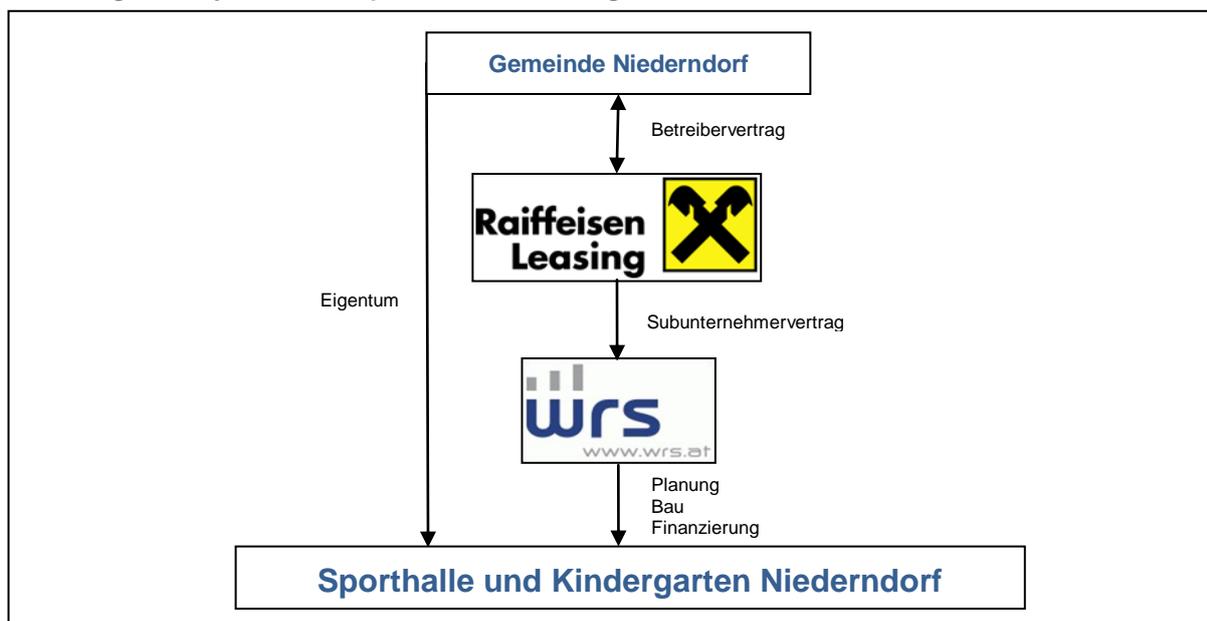
Die Liegenschaften, die sich im Besitz der Gemeinde befinden, werden als Baurecht in die Gesellschaft eingebracht, wodurch die Kommune als Eigentümerin der Grundstücke weiterhin bestehen bleibt. Über Planungen, Bau, Finanzierung und Betrieb der einzelnen

Objekte wird in der Gesellschaft abgestimmt (Lech, 2012b, S. 2). Insgesamt sollen für dieses Projekt, das voraussichtlich 2018 fertiggestellt werden soll, 18 Mio. Euro anberaumt werden (Walser, 2014).

4.3.2 Sporthalle und Kindergarten Niederndorf in Tirol

In der Gemeinde Niederndorf in Tirol entschloss man sich, für den Neubau der Sporthalle und des Kindergartens auf ein PPP-Modell zurückzugreifen. Aufgrund der Richtlinie 2004/18/EG wurde das Projekt EU weit ausgeschrieben (siehe Kapitel 2.7.1). Die Beschreibung des Auftrags lautete einen Wirtschaftsteilnehmer zu finden, der sich für „Finanzierung und energieeffiziente Umsetzung des Neubaus der Sporthalle und des Kindergartens Niederndorf inklusive Energieverbrauchsgarantie und Energiecontrolling“ verantwortlich zeichnete (Öffentliche Ausschreibungen aus Österreich, 2012). Bei diesem Projekt handelt es sich daher um ein **Betreibermodell** (siehe Kapitel 3.3.1), weil Bau und Finanzierung an private Unternehmen abgegeben werden. Nachfolgend ist in Abbildung 12 die Projektstruktur dargestellt.

Abbildung 12: Projektstruktur Sporthalle und Kindergarten Niederndorf



Quelle: Logo: Raiffeisen-Leasing, 2014; WRS, 2014; eigene Darstellung, 2014.

Nach intensiver Planungsphase, erfolgte der Zuschlag zum Bau an die Bietergemeinschaft Raiffeisen-Leasing. Mit dem Finanzierungsmodell „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ wurde das Projekt 2012 in die Praxis umgesetzt. Laut Raiffeisen-Leasing werden der Gemeinde dadurch zahlreiche Vorteile geboten. Vor allem die Lebenszykluskosten werden durch das Produkt „Energieeffizientes Bauen und Sanieren“ optimiert. Zu diesen Lebenszykluskosten zählen die Investitionskosten und die laufenden Energiekosten. Des Weiteren wird die Finanzierung bedarfsgerecht ausgestaltet. Somit zeichnet sich Raiffeisen-

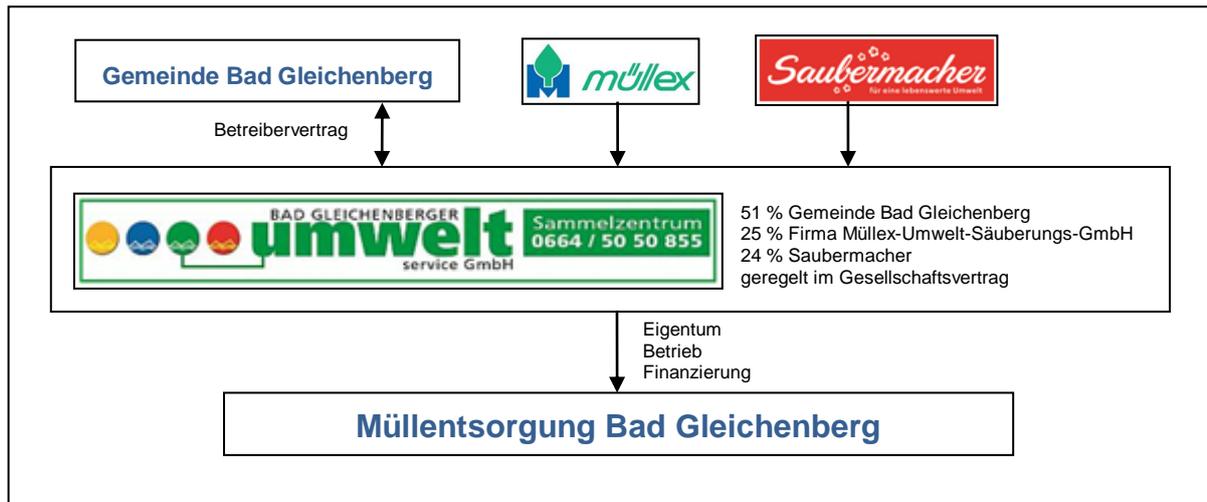
Leasing für eine Betriebskostenlimitierung, eine Baukostenfixierung, eine optimale Projektfinanzierung und die Einbindung von regionalen Gewerbetreibenden verantwortlich (Stögner, 2012, S. 1).

Als Generalunternehmen tritt Raiffeisen-Leasing ein, begleitet vom Subunternehmen WRS Energie- und Unternehmenslösungen GmbH, das für die technische Ausfertigung zuständig ist. Wenn es zu kleineren Ausführungsänderungen kommt, die sich durch den Bauablauf entwickeln, dann sorgt dieses Subunternehmen für ein transparentes Kostenmanagement. Die Finanzierung wurde durch die Raiffeisen-Landesbank Tirol abgewickelt. Als Generalplaner fungierte die BE Bauplanung GmbH/Baumeister Gerhard Erber. Somit lag die ganzheitliche Planung in Händen eines Unternehmens. Das selbst aus der Region stammende Unternehmen beauftragte für die Umsetzung des Projekts vor allem Betriebe aus der Region (Windbichler, 2013, S. 59). Insgesamt beliefen sich die Kosten für den Bau der Sporthalle und des Kindergartens auf rund 8,3 Mio. Euro (Niederndorf, 2014).

4.3.3 Müllentsorgung Bad Gleichenberg in der Steiermark

Bei der Müllentsorgung in Bad Gleichenberg setzt die Gemeinde seit 2002 auf ein PPP-Modell. Gründe dafür waren etwa frühere Misserfolge bei der Entsorgung für Gastronomiebetriebe. Daraufhin wurde eine Gesellschaft mit der Saubermacher Dienstleistungs AG gegründet. Es handelt sich in Bad Gleichenberg daher um ein **Kooperationsmodell** (siehe Kapitel 3.3.2). Die Kommune hält 51 Prozent der Anteile, 25 Prozent gehören der Firma Müllex-Umwelt-Säuberung-GmbH, 24 Prozent übernimmt Saubermacher. Die Mehrheitsbeteiligung der Gemeinde sei laut Bürgermeisterin Christine Siegel sehr wichtig, da so der Einfluss auf die Preisgestaltung gewahrt werden kann (Unterhuber, 2013). Basis des PPP-Modells ist ein Dienstleistungskonzessionsvertrag, bei dem die Kommune mit der Gemeindeeinrichtung Bad Gleichenberger Energie GmbH als Konzessionsgeberin und Saubermacher als Konzessionär auftritt (Zwettler, 2013; siehe Konzession in Kapitel 2.6.3). Die gemeinsame Tochter Bad Gleichenberger Umwelt Service GmbH stellt die ausübende Gesellschaft dar. Nachfolgend ist die Projektstruktur in Abbildung 13 dargestellt.

Abbildung 13: Projektstruktur Müllentsorgung Bad Gleichenberg



Quelle: Logos: Bad Gleichenberg, 2014; Saubermacher, 2014; Mülllex, 2014; eigene Darstellung, 2014.

Diese Kooperationsgesellschaft ist eigenverantwortlich für die Aufgabenerfüllung zuständig. Durch einen Leistungsvertrag zwischen der Gemeinde und der gemeinsamen Gesellschaft werden die zu erbringenden Leistungen und Entgelte bzw. Gewinnbeteiligungen geregelt. Nachträgliche Änderungen und Anpassungen können flexibel in der sogenannten Gesellschaftersphäre ausgestaltet werden (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2009, S. 26f).

4.4 Auswertung der Fragebögen

Die drei Gemeinden, die den gesamten Fragebogen beantwortet haben, wurden oben bereits beschrieben. Bei den anderen Gemeinden, die den Fragebogen nicht vollständig ausgefüllt haben, handelt es sich in der Gemeinde Brand in Vorarlberg (672 Einwohner/innen) um ein Projekt im Sozialbereich, das sich noch in der Planung befindet und bei dem noch ungewiss ist, ob es zu einer Realisierung kommt. In der Gemeinde Münster in Tirol (3.165 Einwohner/innen) wurde mittels PPP ein Pflegeheim errichtet und in der Gemeinde Alberschwende in Vorarlberg (3.137 Einwohner/innen) konnte ein Unternehmenszentrum für gewerblich produzierende Betriebe umgesetzt werden (Statistik Austria, 2014b).

Dauer von Projektentwicklung und Umsetzung

Zu Beginn des Fragebogens wurden die Gemeinden darum gebeten, die Dauer der Projekteentwicklung und der Projektumsetzung einzuschätzen (siehe Tabelle 5). Dabei fällt auf, dass die meisten ein bis fünf Jahre für die Vorbereitung des PPP-Projekts in Anspruch nahmen und auch die Umsetzung ebenso lange dauerte. Lediglich in der Gemeinde Bad Gleichenberg wurden Entwicklung und Umsetzung des Müllentsorgungsprojekts rasch

abgewickelt. Tendenziell haben die Gemeinden also mehr Zeit für diese beiden Phasen in Anspruch genommen.

Tabelle 5: Dauer der Projektentwicklung und der Projektumsetzung

	Lech	Niederndorf	Bad Gleicheberg	Brand	Münster	Alberschwende
Projektentwicklung						
weniger als 1 Jahr			X		X	
1–5 Jahre	X	X				X
mehr als 5 Jahre				X		
Projektumsetzung						
weniger als 1 Jahr			X			
1–5 Jahre	X	X		X	X	X
mehr als 5 Jahre						

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Informationsquellen für PPP

Bei der Frage, wie die Gemeinden auf Public Private Partnerships aufmerksam wurden, geben drei von sechs an, dieses Modell bei anderen Gemeinden gesehen zu haben (siehe Tabelle 6). Die Gemeinde Alberschwende nennt des Weiteren noch vom Städte- bzw. Gemeindebund darüber informiert worden zu sein. Für die übrigen Gemeinden sorgten andere Quellen für die Information. Bad Gleichenberg nennt unter dem Punkt Sonstiges die Eigeninitiative, die dazu geführt hat, auf ein PPP-Modell zurückzugreifen. Während Niederndorf von der Bank informiert wurde, äußert Lech keine näheren Angaben dazu.

Tabelle 6: Informationsquellen für Public Private Partnerships

Wie wurden Sie auf Public Private Partnerships aufmerksam?	Lech	Niederndorf	Bad Gleicheberg	Brand	Münster	Alberschwende
andere Gemeinden haben ein solches Modell bereits umgesetzt				X	X	X
andere Gemeinden haben uns auf diese Finanzierungsvariante aufmerksam gemacht						
Städtebund/Gemeindebund						X
Tagung						
Internet						
Sonstiges	X	X	X			

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

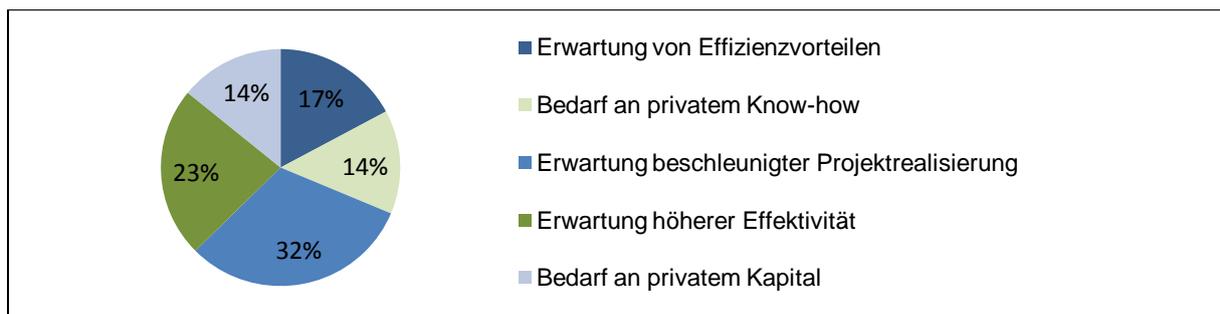
Einbezug alternativer Beschaffungsvarianten

Beim Fragebogen wurde auch danach gefragt, ob alternative Beschaffungsvarianten wie etwa Eigenrealisierung oder Interkommunale Zusammenarbeit Berücksichtigung fanden. Dabei geben die vier Gemeinden Lech, Alberschwende, Bad Gleichenberg und Niederdorf an, keine anderen Möglichkeiten in Betracht gezogen zu haben. Lediglich die Gemeinde Brand hat sich damit beschäftigt, nennt jedoch bei der Folgefrage keine konkreten Alternativen. Von der Gemeinde Münster wurde diese Frage nicht mehr beantwortet auch Alberschwende gab keine Einschätzung ab.

Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten

Bei der Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Puwein et al., 2008) wurden im Jahr 2008 österreichische Gemeinden nach den Gründen für die Durchführung von PPP-Projekten befragt (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten bei der WIFO-Studie



Quelle: Puwein et al., 2008, S. 24; eigene Darstellung, 2014.

Damals wurde als häufigster Grund die Erwartung beschleunigter Projektrealisierung mit 32 % genannt (Puwein et al., 2008, S. 24). Bei den Erhebungen der vorliegenden Arbeit entschied sich lediglich die Gemeinde Lech für diesen Grund (siehe Tabelle 7). Am zweithäufigsten wurde in der WIFO-Studie die Erwartung höherer Effektivität mit 23 % genannt. Diesen Grund wählten wiederum Lech, als auch die Gemeinde Brand. Die dritthäufigste Nennung, nämlich die Erwartung von Effizienzvorteilen mit 17 %, wurde auch von den Gemeinden Niederndorf und Bad Gleichenberg gewählt. Die Gemeinde Lech entschied sich darüber hinaus den Bedarf an privatem Know-how als Grund anzugeben. Im Vergleich dazu bekommt in der WIFO-Studie dieser Punkt 14 % zugeschrieben. Hingegen wird der Bedarf an privatem Kapital bei meinen Fragebögen nicht als Grund angegeben.

Ebenso wie in der WIFO-Studie können auch bei dieser durchgeführten Umfrage keine Prioritäten bei dieser Frage abgeleitet werden. Es werden, wie zuvor erwähnt, unterschiedlichste Gründe genannt, die für eine PPP-Realisierung sprechen. Ein eindeutig ausschlaggebendes Argument kristallisiert sich jedoch nicht heraus.

Tabelle 7: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten bei der eigenen Erhebung

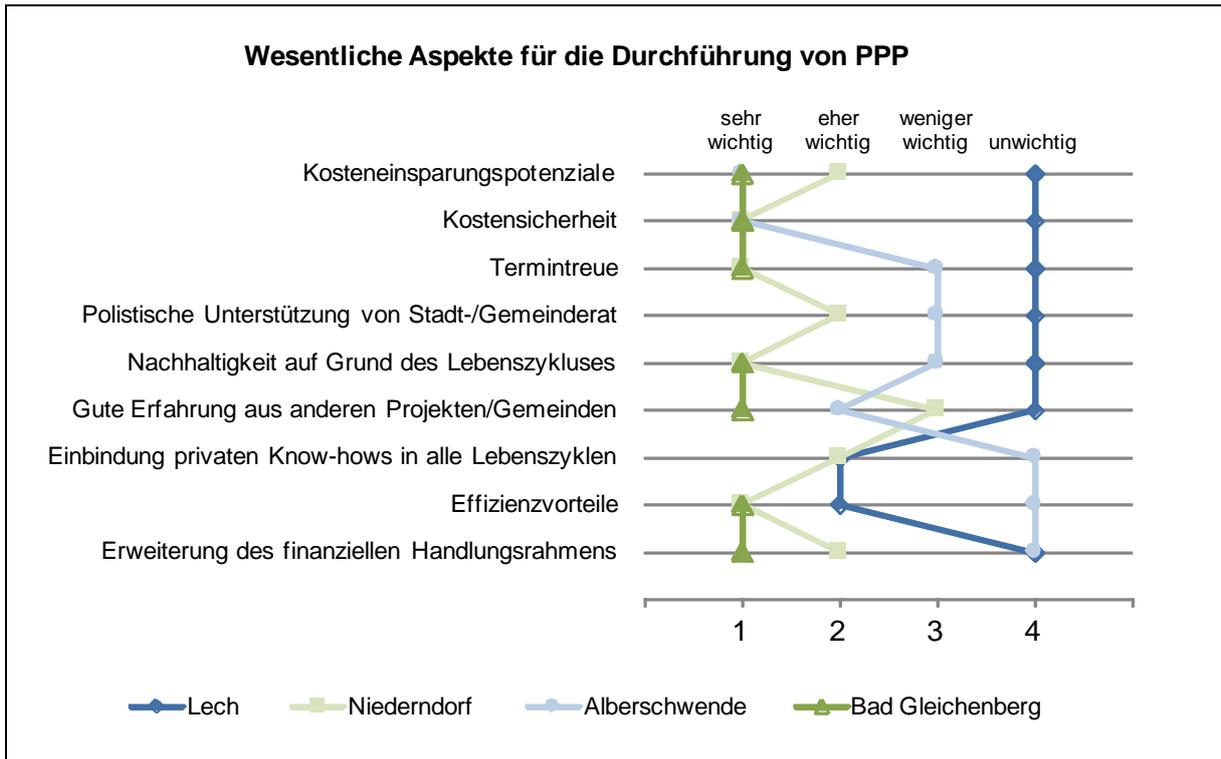
Was waren die Gründe für die Wahl des PPP-Modells?	Lech	Niederndorf	Bad Gleichenberg	Brand
Erwartung von Effizienzvorteilen		X	X	
Bedarf an privatem Know-how	X			
Erwartung beschleunigter Projektrealisierung	X			
Erwartung höherer Effektivität	X			X
Bedarf an privatem Kapital				

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Wesentliche Aspekte für die Durchführung von PPP

In einem weiteren Schritt wurden die in dieser Arbeit gewählten Gemeinden danach gefragt, welchen Aspekten für die Durchführung von PPP besondere Bedeutung zukommt. Auf einer Skala von 1 für sehr wichtig bis 4 für unwichtig konnten die Kommunen ihre Bewertung abgeben. In Abbildung 15 ist das Ergebnis anhand eines semantischen Differentials dargestellt. Die Gemeinde Bad Gleichenberg hat die angeführten Aspekte ausschließlich als sehr wichtig eingestuft. Zu zwei Aspekten wurden von der Gemeinde keine Angaben gemacht. Ein ganz Gegenteiliges Bild bietet die Einschätzung der Gemeinde Lech. Bei ihr werden beinahe alle Punkte als unwichtig eingeschätzt. Lediglich die Einbindung privaten Know-hows in alle Lebenszyklen und Effizienzvorteile, die mittels PPP erzielt werden können, wurden von Lech als sehr wichtig eingestuft. Bei den beiden anderen Gemeinden herrscht ein eher durchmisches Bild. Niederndorf sieht, bis auf die gute Erfahrung aus anderen Projekten oder Gemeinden, die sie als weniger wichtig einstuft, alle Aspekte als eher bis sehr wichtig an. Bei der Gemeinde Alberschwende werden sehr viele Punkte als unwichtig angesehen. Nur Kosteneinsparungspotenziale, Kostensicherheit und gute Erfahrung aus anderen Projekten oder Gemeinden sieht die Gemeinde als eher bis sehr wichtig an um sich für eine PPP-Realisierung zu entscheiden.

Abbildung 15: Wesentliche Aspekte für die Durchführung von PPP



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Auch hier soll ein Vergleich mit einer bestehenden Studie (Hesse et al., 2012) gemacht werden. Das ÖPP-Kompetenzzentrum in Sachsen hat im Jahr 2012 ebenfalls erhoben, welche Aspekte bei der Nutzung von Public Private Partnerships als Beschaffungsvariante wesentlich sind. Sie kam zu dem Ergebnis, dass vor allem finanzielle Aspekte im Vordergrund stehen. „Die vertraglich festgelegte Zahlung eines regelmäßigen Entgelts bei ÖPP-Projekten gewährleistet Kostensicherheit über den gesamten Projektzeitraum hinweg und wird von den Kommunen als wichtigster Vorteil erachtet“ (Hesse et al., 2012, S. 37). Als weitere wichtige Aspekte werden in dieser Studie Kosteneinsparungspotenziale und Effizienzvorteile genannt, da durch das Prinzip des Lebenszyklusmodells alle Kosten bereits im vorher fixierten Entgelt geregelt sind. Ebenso ist die politische Unterstützung von Stadt- oder Gemeinderat ein wesentlicher Aspekt für die 91 befragten, sächsischen Kommunen. Es lässt sich daher vermuten, dass der politische Rückhalt sehr maßgebend für die Umsetzung eines PPP-Projekts ist. Auch die Erweiterung des finanziellen Handlungsrahmens wurde als wichtig eingestuft, jedoch kommt die Studie zu dem Schluss, dass nicht finanzielle Anreize den Ausschlag für die PPP-Realisierung geben, sondern es vielmehr die erstgenannten Kostensicherheit und Effizienzvorteile seien, die diese Beschaffungsvariante attraktiv machen. Es geht bei PPP daher mehr um Projekte, die ohnehin umgesetzt werden sollen und weniger um Möglichkeiten den finanziellen Handlungsrahmen zu erweitern (Hesse et al., 2012, S. 38f). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden wichtigsten Aspekte, nämlich Kostensicherheit und Kosteneinsparpotenziale der Studie des ÖPP-

Kompetenzzentrums, auch in der vorliegenden Umfrage jeweils von drei der vier Gemeinden als eher bis sehr wichtig eingeschätzt wurden. Die Vermutung liegt also nahe, dass auch für österreichische Gemeinden durch eine Beschaffung mittels PPP Kosten effizient eingesetzt werden können.

Wahl des/der privaten Partners/in

Im Zuge dieser Fragebogenerhebung wurden die Gemeinden gebeten, Aussagen über die Auswahl des/der privaten Partners/in zu machen. Konkret wurde danach gefragt, welche Kriterien für die Auswahl Ausschlag gebend waren, wie die Zusammenarbeit abläuft und wer die Risiken wie etwa Bau-, Ausfalls- oder Nachfragerisiko (siehe Kapitel 2.6.6) übernimmt. Nur noch drei der insgesamt sechs Gemeinden beantworteten diese Fragen sowie alle Folgefragen. Die Gemeinde Lech gibt zur Antwort, dass vor allem die Referenzen und das unkomplizierte Verhandlungsverfahren mit der Prisma Unternehmensgruppe die Gründe für diese Wahl waren. Auch auf die Folgefrage wird seitens der Gemeinde sehr positiv reagiert. Entscheidungsprozesse innerhalb der Kooperation seien durch einen guten Gesellschaftsvertrag meist sehr einfach. Alle Risiken werden von der gegründeten Gesellschaft übernommen.

In Bad Gleichenberg wurde die Saubermacher Dienstleistungs AG gewählt, da sie für die Gemeinde eine verlässliche Partnerin mit guter Berufserfahrung darstelle. Durch die gegründete Projektgesellschaft sei auch eine gute Kooperation vorhanden, die Entscheidungsprozesse einfach gestalten lässt. Auch die Risiken werden von dieser Gesellschaft übernommen.

In Niederndorf wurden durch die öffentliche Ausschreibung Kriterien für den/die private(n) Partner/in festgelegt. Es kam vor allem darauf an, welche Referenzen und Kapazitäten der/die private Partner/in vorweisen kann. Auch auf möglichst niedrige Kosten wurde geachtet. Diesen Anforderungen konnte Raiffeisen-Leasing am besten nachkommen. Entscheidungsprozesse seien durch eine schlanke Struktur einfach. Durch das PPP-Modell auf Vertragsbasis, wurde vereinbart, dass der private Partner hauptsächlich die Risiken übernimmt.

Die Aussagen der drei Gemeinden lassen vermuten, dass es von entscheidender Bedeutung ist, ein vertrauenswürdiges und transparentes Unternehmen zu finden, um eine fundierte Basis für die weitere Zusammenarbeit zu bilden. Wenn Strukturen unkompliziert und übersichtlich sind, münden auch Entscheidungsprozesse nicht in endlosen Verhandlungen, sondern können einfach und schnell abgewickelt werden.

Inkludierte Leistungsinhalte

Nachfolgend ist in Tabelle 8 dargestellt, welche Leistungsinhalte von den drei Gemeinden Lech, Bad Gleichenberg und Niederndorf in das Projekt inkludiert wurden.

Tabelle 8: Leistungsinhalte, die in das PPP-Projekt inkludiert wurden

Leistungsinhalte	Lech	Niederndorf	Bad Gleichenberg
Planung	X		
Bau	X	X	
Finanzierung		X	
Betrieb	X		X
Verwertung	X		

Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Während Lech fast alle Leistungen in das PPP-Projekt inkludiert hat, ist in Niederndorf nur Bau und Finanzierung über den PPP-Vertrag geregelt. Auch Bad Gleichenberg hat durch die Kooperation mit Saubermacher nur den Betrieb der Müllentsorgung an die Gesellschaft ausgelagert.

Schon allein anhand dieser drei Beispiele zeigen sich die unterschiedlichen Möglichkeiten, welche Leistungsinhalte in ein PPP-Projekt integriert werden können. Dies ist mit ein Vorteil von Public Private Partnerships, da ein Konstrukt kreiert wird, das individuell auf die Bedürfnisse der Kommune zugeschnitten werden kann.

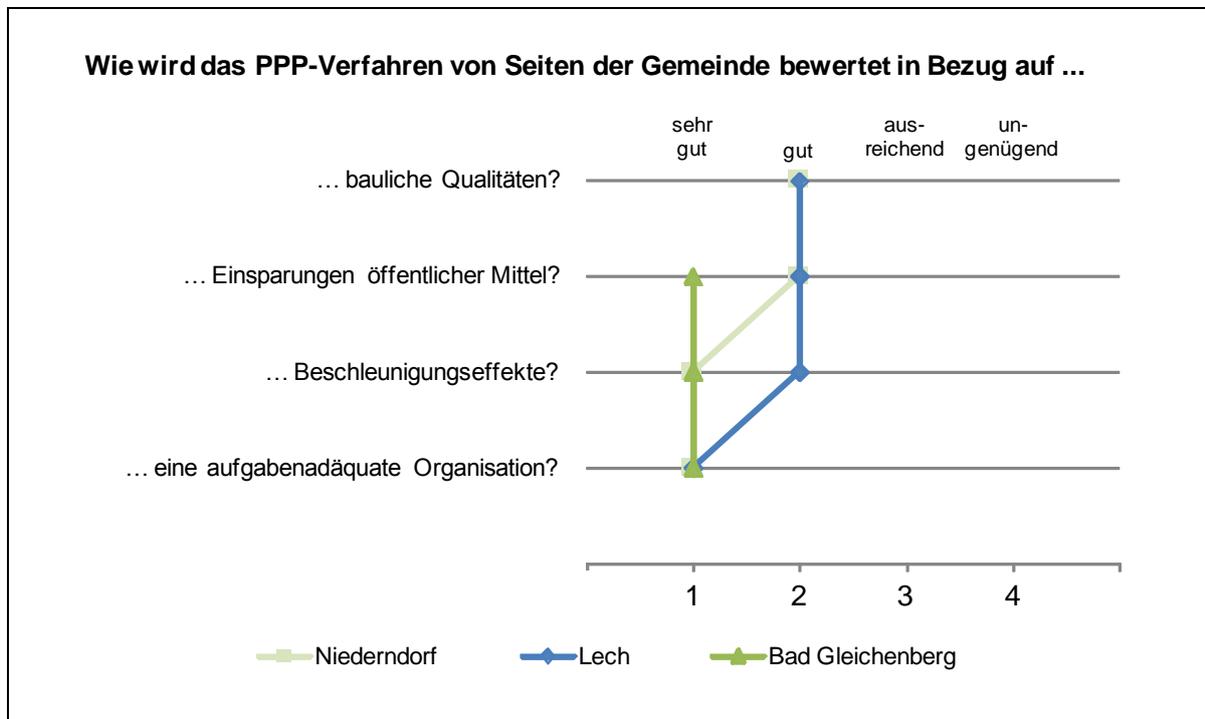
Laut der Studie des WIFO (Puwein et al., 2008) ist für die 33 befragten Projekte die Finanzierung mit 75 % der wichtigste Bestandteil einer Public Private Partnership in Österreich. Der Leistungsbereich Betrieb wird bei zwei von drei Projekten inkludiert. Bei jeder zweiten Kooperation sind Planung und Bau fixe Bestandteile.

Beurteilung des PPP-Projekts

Die Gemeinden wurden in dem vorliegenden Fragebogen gebeten, einige Bewertungen zu PPP mit sehr gut bis ungenügend zu beurteilen (siehe Abbildung 16). Dabei fällt rein optisch sofort auf, dass von den Gemeinden ein recht positives Stimmungsbild über PPP erzeugt wird. Bad Gleichenberg kann alle für sie relevanten Fragen mit sehr gut beantworten. Auch die beiden anderen Gemeinden nehmen die aufgabenadäquate Organisation ihrer PPP-Projekte als sehr gut war. Alle drei Gemeinden haben den Eindruck, dass durch die PPP-Realisierung Beschleunigungseffekte hinsichtlich der Umsetzungsdauer erzielt werden können. Auch öffentliche Gelder können dadurch eingespart werden. Die Gemeinden Lech

und Niederndorf haben des Weiteren keine Bedenken, was die bauliche Qualität der geplanten und zum Teil bereits realisierten Projekte angeht.

Abbildung 16: Meinungsbild zu Fragen über Public Private Partnerships



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Auf die Zusatzfrage, ob aus Sicht der Gemeinde die Effizienzerwartungen eingehalten wurden, können alle drei Gemeinden mit erfüllt antworten. Sie seien alle zufrieden bis sehr zufrieden mit den bisherigen Ergebnissen ihrer jeweiligen PPP-Projekte.

Weitere PPP-Projekte

Darüber hinaus wurde bei diesem Fragebogen erhoben, ob mehrere PPP-Projekte in der Gemeinde bestehen bzw. geplant sind. Nur Lech beantwortete diese Frage mit Ja, nannte jedoch kein konkretes Projekt. In Lech gibt es desweiteren geplante PPP-Projekte, die auf Grund fehlender Förderungen und Finanzierungen nicht realisiert werden konnten.

Diese Aussagen der Gemeinde Lech lassen möglicherweise den Schluss zu, dass PPP keine einmalige Realisierungsvariante sein muss, sondern bei gelungenen Beispielen auch mehrmals angewendet wird. Vor allem kann durch mehrmalige Realisierung auf bereits erarbeitetes Wissen über PPP zurückgegriffen werden und dadurch eine schnellere Umsetzung erzielt werden. Obwohl jedoch mit PPP propagiert wird, den finanziellen Handlungsspielraum einer Kommune zu erweitern, kann dieses Modell nicht als Allheilmittel angesehen werden. Nicht zuletzt kann es an den fehlenden Mitteln zur Umsetzung liegen, die ein Projekt zum Scheitern bringen. Dies zeigt, dass oftmals der politische Wille

vorhanden ist PPP anzuwenden, aber teils die kommunalen Mittel nicht zur Verfügung stehen.

Der Wille, abermals PPP anzuwenden, ist in der Gemeinde Lech jedoch ungebremst. Sie gibt an, für Gemeindeaufgaben jederzeit wieder Public Private Partnerships in Erwägung zu ziehen. Auch die beiden anderen Gemeinden schließen sich dieser Meinung an.

Allgemein über PPP

In Abbildung 17 ist dargestellt, wie die drei Gemeinden über verschiedene Aussagen zu PPP, die in der Diskussion zu diesem Thema häufig eine Rolle spielen, urteilen. Auf den ersten Blick lässt sich gleich erkennen, dass Bad Gleichenberg und Lech in etwa eine ähnliche Linie verfolgen. Niederndorf ist teilweise anderer Meinung. Einig ist man sich aber beispielsweise darüber, dass eine PPP-Realisierung für die Kommune langfristige Planungs- und Kostensicherheit hervorrufen. Weiters stimmen alle Gemeinden zu, dass ein solches Projekt ohne Unterstützung externer Berater/innen kaum vorstellbar wäre. Beispielsweise wurde beim Dienstleistungszentrum Lech ein Raumplanungsbüro zu Rate gezogen. Interessanterweise stimmt die Gemeinde Niederndorf auch der Aussage zu, finanzielle Vorteile von PPP würden durch die Kosten für externe Berater/innen aufgebraucht (siehe dazu auch Kapitel 3.4.1). Dieser Widerspruch kann damit argumentiert werden, dass sich PPP wegen des Einbezugs von Know-how externer Berater auch dann noch lohnt, wenn die Kosten gleich sind, wie bei Eigenrealisierung.

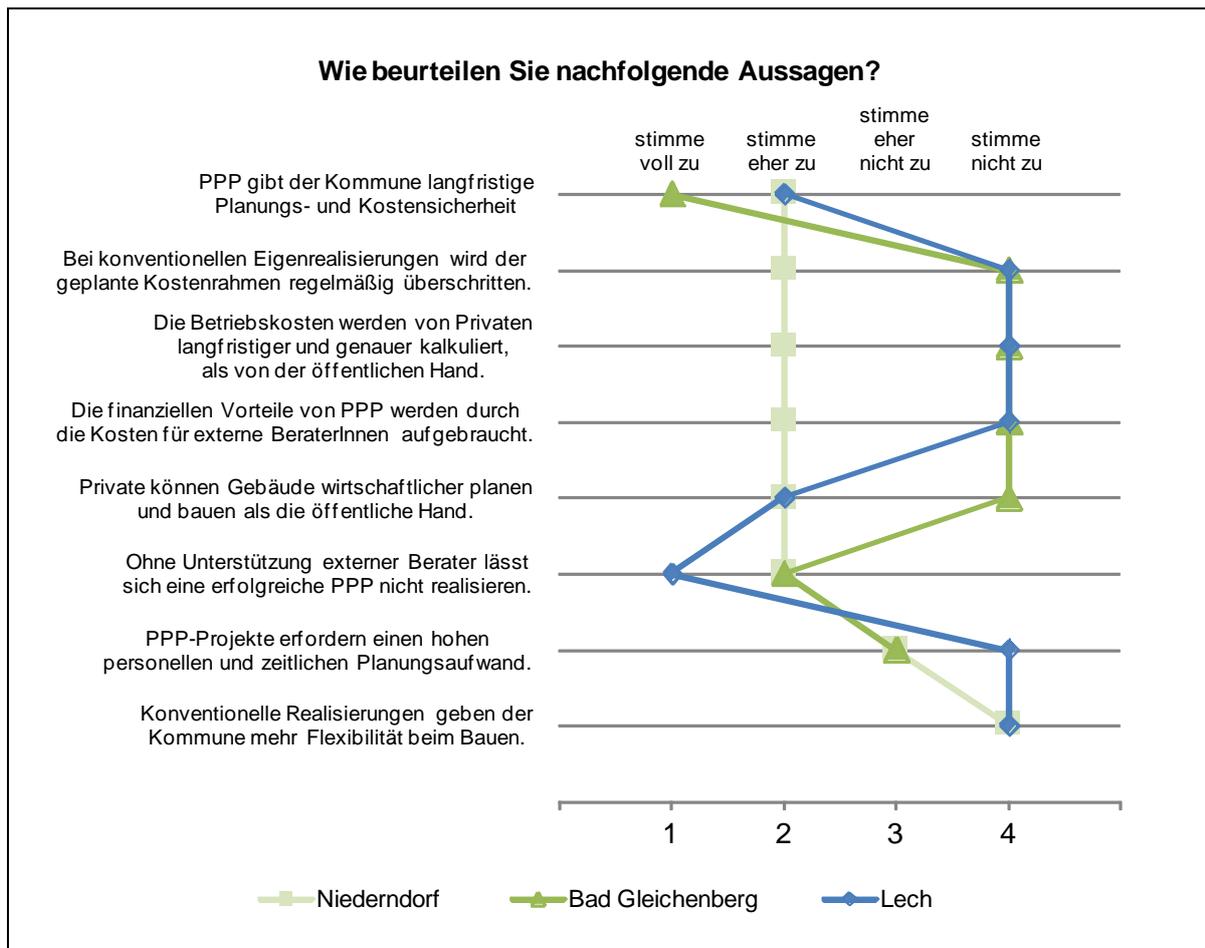
Alle drei Gemeinden negieren die Aussage, für ein PPP-Projekt einen hohen personellen und zeitlichen Planungsaufwand zu benötigen. Da sich die Gemeinden auch darüber einig sind, externes Know-how für PPP zu benötigen, ist diese Beurteilung nachvollziehbar, da bei Einbezug von Beratern, die über Erfahrung in der Projektabwicklung verfügen, auch der Planungsaufwand geringer gehalten werden kann. Die Gemeinde Niederndorf stimmt der Aussage zu, dass konventionelle Eigenrealisierungen regelmäßig den geplanten Kostenrahmen überschreiten. Lech und Bad Gleichenberg schließen sich dem jedoch nicht an und meinen auch bei Eigenrealisierung geplante Kosten einhalten zu können.

Die beiden Gemeinden Lech und Niederndorf, die bei ihren Projekten auch den Bau von Gebäuden integriert haben, teilen die Ansicht, dass konventionelle Realisierungen nicht gleichbedeutend sind mit mehr Flexibilität für die Kommune. Sie sehen den Vorteil von PPP eher in der Fähigkeit von privaten Unternehmen, Gebäude wirtschaftlicher zu planen und zu bauen als die öffentliche Hand. Die Gemeinden Lech und Bad Gleichenberg vertreten die Ansicht, dass weder eine konventionelle noch eine PPP-Variante per se besser oder schlechter ist. Eigenrealisierungen haben ihre Berechtigung, weil auch dabei ein geplanter Kostenrahmen nicht notwendiger Weise überschritten werden muss. Es kann auch damit

vernünftig geplant werden, weil laut Meinung der beiden Gemeinden, die öffentliche Hand ebenso gut Betriebskosten langfristig und genau kalkulieren kann.

Es zeichnen sich bei den drei Gemeinden durchaus unterschiedliche Ansichten über PPP ab. Während Lech und Bad Gleichenberg auch konventionellen Eigenrealisierungen durchaus Potenzial zusprechen, steht Niederndorf dem eher skeptisch gegenüber und zieht die PPP-Variante der Eigenrealisierung vor.

Abbildung 17: Meinungsbild zu Aussagen über Public Private Partnerships



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

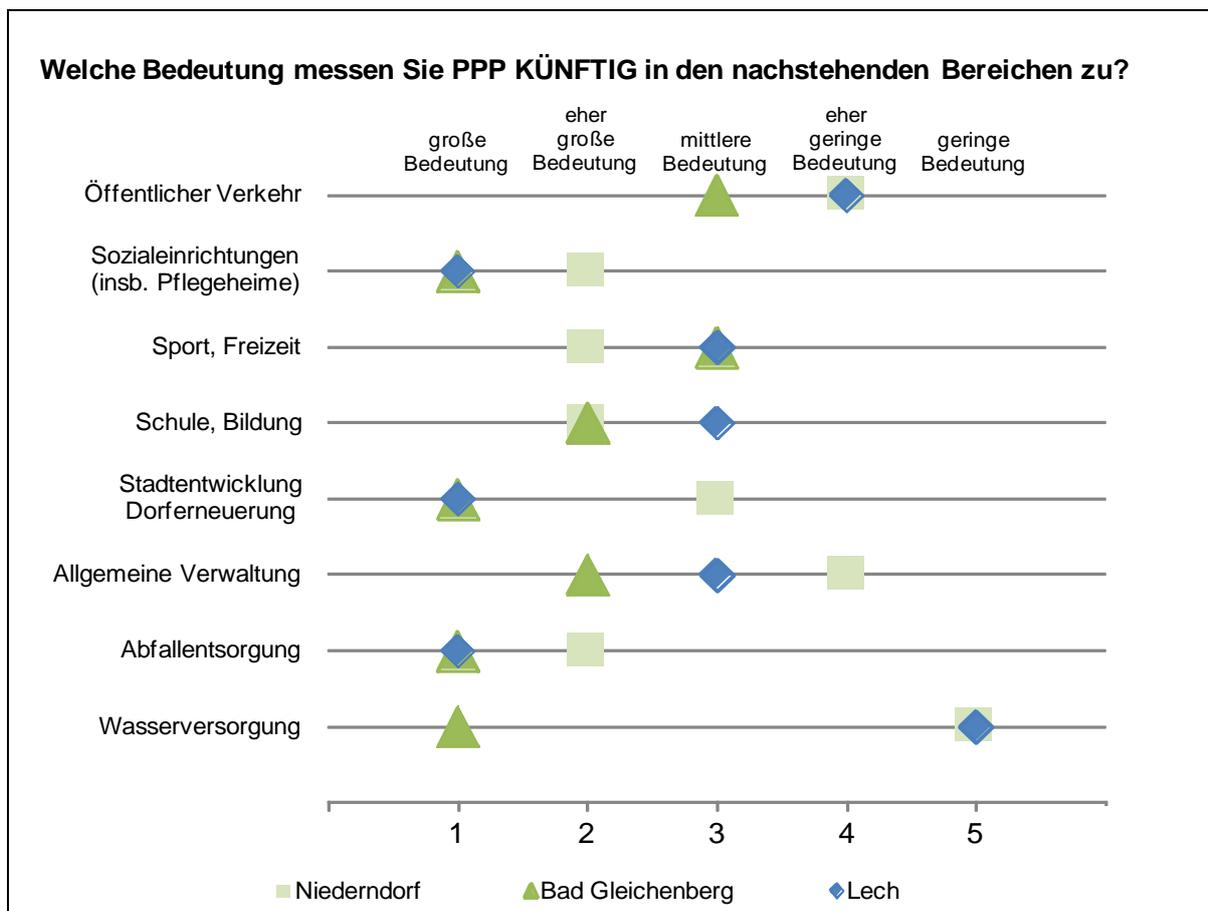
Künftige Bedeutung von PPP

Zum Ende des Fragebogens wurden die Gemeinden noch einmal gebeten, ihre Einschätzung abzugeben, was die künftige Bedeutung von PPP in unterschiedlichsten Bereichen betrifft. Wie in Abbildung 18 dargestellt, herrschen durchaus divergente Ansichten. Konsens herrscht beispielsweise darüber, dass zukünftig bei Sozialeinrichtungen wie etwa Pflegeheimen, bei Stadtentwicklungsprozessen oder bei der Abfallentsorgung PPP eine wichtige Rolle spielen könnte. Alle drei Gemeinden sprechen den Bereichen Sport, Freizeit, Schule und Bildung mittlere bis eher große Bedeutung zu. Dass PPP auf kommunaler Ebene

im öffentlichen Verkehr relevant sein könnte, wird tendenziell eher verneint. Uneinigkeit herrscht interessanter Weise, was das Thema Wasserversorgung betrifft. Während Niederndorf und Lech ganz klar der Meinung sind, PPP hat in der Wasserversorgung keine Zukunft, gibt Bad Gleichenberg an, darin große Bedeutung zu sehen.

Der EU-Vorschlag zur europaweiten Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen hat in Österreichs Kommunen für hitzige Debatten gesorgt, weil man dadurch eine Privatisierung des öffentlichen Gutes fürchtete (siehe Konzession im Kapitel 2.6.3). Dies unterstreicht die klare Position der beiden Gemeinden zu diesem Thema.

Abbildung 18: künftige Bedeutung von PPP in unterschiedlichen Bereichen



Quelle: eigene Erhebung und Darstellung, 2014.

Auch in der WIFO-Studie (Puwein et al., 2008) wurden die Kommunen nach ihrer Einschätzung zur Zukunft von PPP befragt. 38 Befragte gaben ihre Beurteilung dazu ab (siehe Tabelle 9). Betrachtet man die prozentuelle Verteilung der Antworten, dann fällt auf, dass unter den Befragten PPP eher eine untergeordnete Rolle spielt. Um ein vielfaches öfter wurde angegeben, dass PPP keine Bedeutung habe (14-17 Nennungen/ 37-45 %), im Vergleich zu den Meldungen, die sich für eine große Bedeutung von PPP aussprechen (13-24 %). Große Bedeutung sehen die Befragten vorwiegend im Sozialbereich, wie bei Pflegeeinrichtungen mit neun Nennungen (24 %) oder Kinderbetreuung mit fünf Nennungen

(13 %). Auch der Stadtentwicklung sprechen sie mit sieben Nennungen (18 %) Potenzial zu. Andere Befragte kommen zu einer etwas differenzierten Einschätzung und sehen in den Bereichen Soziales und Schule mit je zehn Nennungen (26 %) eine geringe Bedeutung von PPP. Keine Bedeutung sprechen die meisten Befragten der allgemeinen Verwaltung, der Wasserversorgung und dem Straßenwesen zu.

Tabelle 9: Künftige Bedeutung von PPP auf kommunaler Ebene

KÜNFTIG		
n=38 Befragte (=100 %)	Anzahl der Nennungen ¹	In %
Große Bedeutung		
Sozialeinrichtungen (insb. Pflege)	9	24
Stadtentwicklung/Wohnen	7	18
Verkehr	5	13
Soziales, Kinderbetreuung	5	13
Sport	5	13
Geringe Bedeutung		
Sport	11	29
Soziales, Kinderbetreuung	10	26
Schulen	10	26
Keine Bedeutung		
Allgemeine Verwaltung	17	45
Wasserversorgung	15	40
Straßen	14	37

¹ Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Puwein et al., 2008, S. 35; eigene Darstellung, 2014.

Durch die Fragebogenerhebung konnte ein interessanter Einblick in österreichische PPP-Projekte, vor allem in die Projekte der Gemeinden Lech, Bad Gleichenberg und Niederndorf, gegeben werden. Es wurde aufgezeigt, wie die Projekte von Seiten der Gemeinde beurteilt wurden.

4.5 Medienanalyse

Mit Hilfe einer Medienanalyse soll nun versucht werden, veröffentlichte Meinungen und Beiträge über die PPP-Projekte aus dem Internet zusammenzutragen, um daraus einen umfassenderen Eindruck über die Projekte zu gewinnen. Dazu wurde eine Suchmaschine eingesetzt, die relevante Inhalte zu den drei Projekten filtern sollte. Verwendet wurden beispielsweise Beschlussprotokolle und Bürgerinformationen der Gemeinden oder Zeitungsartikel.

Medienanalyse Lech

Für die Gemeinde Lech lassen sich vor allem aus der 15. Gemeinderatssitzung, die online zur Verfügung steht, interessante Meinungen über ihr PPP-Projekt herauslesen. Vor allem werden darin vom Raumplaner DI Andreas Falch, der für die Projektabwicklung auf Seiten der Gemeinde agiert, die positiven Aspekte und wichtige Details näher erläutert, um für mehr Klarheit im Gemeinderat zu sorgen und letzte Skepsis dem privaten Partner gegenüber zu vertreiben. So nennt er beispielweise als wesentlichen Vorteil des PPP-Modells, *„dass die Gemeinde Lech nicht als Developer auftreten kann und soll und durch das PPP-Modell ein professionelles Immobilien- und Vermietungsmanagement ermöglicht werden kann, da auf die Kompetenzen privater Träger und Akteure zurückgegriffen wird“* (Lech, 2012a, S. 3). Damit jedoch die Interessen der Gemeinde nicht zu kurz kommen, soll laut Falch eine Absichtserklärung im Zuge der Projektentwicklung formuliert werden. Vor allem weil beim Projekt in Lech die Entwicklung mehrerer Standorten geplant ist, ist mit einem erheblichen Detaillierungs- und Planungsaufwand zu rechnen, der mit Hilfe einer Absichtserklärung verbindlich geregelt werden kann. So kann abgesichert werden, dass keiner der Partner Gefahr läuft im Projektablauf übergangen zu werden und Zeitpläne und Zielsetzungen fristgerecht eingehalten werden. Diese Äußerungen verdeutlichen die Professionalität, mit der die Gemeinde agiert. Durch diese Absichtserklärung kann für gewisse Sicherheit dem Partner Prisma gegenüber gesorgt werden. Des Weiteren führt DI Falch aus, Prognoserechnungen und eine Risikoanalyse noch vor Vertragsabschlüssen erstellen zu wollen, um etwaige Gefahren abschätzen zu können (Lech, 2012a, S. 5). Auch dieser Schritt zeugt davon, dass sich die Gemeinde Lech mit Hilfe des Raumplaners adäquat auf das Projekt vorbereitet, um keine überstürzten Entscheidungen zu treffen. Vor allem geht es wohl auch darum, der Bevölkerung gegenüber Transparenz in allen Planungsschritten zu geben. Der Einbezug von Lecher Bürger/innen scheint ein wichtiger Punkt zu sein. Dass das Projekt teilweise auch von Bürger/innen getragen wird, bezeugt ein Artikel des Standards vom 14.6.2013. Darin wird beschrieben, wie sich rund 120 Bürger/innen um die Neugestaltung ihres Dorfes Gedanken machen. Sie wollen sich mit einem *„Branding-Prozess“* mit der Marke Lech auseinandersetzen und haben im Jahr 1999 einen gemeinsam Masterplan entwickelt, der nun detaillierter ausgearbeitet werden soll (Berger, 2013). Dieses *„Räumliche Entwicklungsleitbild der Gemeinde Lech“* soll sich nun vor allem auf die Standorte konzentrieren, für die das PPP-Projekt geplant ist und die im Besitz der Gemeinde sind. Mit dem neuerlichen Bürgerbeteiligungsprozess werden Ortsteilkonzepte erstellt, die Anregungen und Wünsche der Bevölkerung beinhalten (Lech, 2013, S. 4). Es ist ein Prozess, der neben der Erarbeitung des PPP-Modells stattfindet und der das selbige Modell durchaus auch kritisch sieht, weil laut Meinung eines Initiators der Bürgergruppe nicht notwendiger Weise die Firma Prisma mit ins Boot geholt hätte werden müssen. Vielmehr

gäbe es im Dorf genug Interessenten, die die Umstrukturierung der betreffenden Gebäude in Lech übernehmen hätten können. Um vermehrt die Bevölkerung mit einzubeziehen, räumt der Bürgermeister der Gemeinde Ludwig Muxel ein, von den 51 Anteilen an der Investment GmbH, die zurzeit noch die Firma Prisma trägt, 25 der Bevölkerung zu übergeben (Berger, 2013). Es können von Lecher Bürger/innen Anteile erworben werden, die sie sogar zu Miteigentümern/innen der Gebäude werden lässt (Lech, 2013, S. 2). Es ist also ein Vorstoß, Investoren/innen aus der Gemeinde intensiver in die Dorfentwicklung zu integrieren und sie somit Teil des Prozesses werden zu lassen.

In der Gemeinderatssitzung von Lech wird auch ans Licht gebracht, dass einige dem Projekt gegenüber anfänglich skeptisch gewesen seien. Es wurde jedoch im Dorfentwicklungsausschuss jahrelang sorgfältig diskutiert und es sei nun die einzige Möglichkeit, *„die betreffenden Gebäude der Lech, die sanierungsbedürftig und renovierungsbedürftig sind, revitalisieren zu können bzw. einer Verwendung zuzuführen, die für den gesamten Ort einen Mehrwert bringt und für die Gemeinde Lech leistbar ist“* (Lech, 2012, S. 4). Vor allem auch, weil die Gemeinde Grundeigentümerin der Liegenschaften bleibt, sei diese Variante anzustreben. Ebenso wird ein Vorteil darin erkannt, durch das Projekt eine gewisse *„Umwegrentabilität“* zu schaffen, da Arbeitsplätze und *„zusätzliche Gemeindeabgaben lukriert werden können“* (Lech, 2012a, S. 4).

Das Projekt in Lech erweckt den Anschein, als ob sehr viel daran gesetzt wird, möglichst alle Involvierten zu integrieren und niemanden außen vor zu lassen. Die Bürger/innen von Lech sind angehalten sich Gedanken über die Zukunft ihres Dorfes zu machen und um sich gegenüber dem privaten Partner abzusichern, werden speziell dafür ausgelegte Verträge ausgearbeitet. Getragen werden all diese Prozesse vom Raumplanungsbüro Falch, das eine zentrale Rolle im Planungsprozess spielt, weil es koordinierend als auch informierend eingreift.

Medienanalyse Niederndorf

Ganz anders präsentiert sich das PPP-Projekt der Gemeinde Niederndorf. Vorwiegend wird die unkomplizierte Zusammenarbeit mit dem privaten Partner Raiffeisen-Leasing in der Öffentlichkeit kommuniziert. Zusätzlich muss erwähnt werden, dass die meisten Beiträge im Internet von diesem Unternehmen stammen. Bürgerbeteiligungsprozesse gibt es nicht, was wahrscheinlich mit der Größe des Projekts im Vergleich zu dem in Lech zu tun hat. Aber auch unterstützende Tätigkeiten von Raumplanungsbüros oder anderen Beratern/innen bleiben aus.

Es herrscht über die Sporthalle und den Kindergarten nur positive Berichterstattung. Die Printausgabe der Tiroler Tageszeitung hebt etwa am 15.10.2012 hervor, dass fast 100

Prozent der Aufträge für den Bau an Unternehmen in der Region vergeben wurden und somit die Wertschöpfung in der Region gehalten werden kann. Ebenso wird das transparente Kostenmanagement betont, das bei geringfügigen Ausführungsänderungen dafür sorgt, die Ausgaben möglichst minimal zu halten. Im Artikel wird auch der Niederndorfer Bürgermeister zitiert, der von einem einstimmigen Beschluss für das Projekt im Gemeinderat berichtet. Mit der Umsetzung sei man voll zufrieden, denn die Räumlichkeiten entsprächen allen Anforderungen (Tiroler Tageszeitung, 2012). Auch in der Zeitschrift Kommunal, dem offiziellen Organ des Österreichischen Gemeindebundes, wird als gelungenes Projekt von der Sporthalle Niederndorf berichtet. Allerdings handelt es sich dabei um einen Artikel einer Raiffeisen-Leasing Mitarbeiterin, deren Unternehmen als Generalunternehmen im Projekt auftritt. Darin wird anhand des Beispiels in Niederndorf die einfache Finanzierungsmöglichkeit durch Raiffeisen-Leasing angepriesen, die für eine rasche Umsetzung „in Form von Gesamtlösungen aus einer Hand“ Sorge (Windbichler, 2013, S. 59). Zusammenfassend kann man über den Internetauftritt des Projekts in Niederndorf behaupten, dass es sehr stark von PR-Maßnahmen geprägt ist.

Medienanalyse Bad Gleichenberg

Ebenso wie beim PPP-Projekt der Gemeinde Niederndorf tritt auch beim Müllentsorgungsprojekt der Gemeinde Bad Gleichenberg ein großes Unternehmen sehr stark in den Vordergrund. Die Saubermacher Dienstleistungs AG hält zahlreiche partnerschaftliche Beteiligungen an der Müllentsorgung von Kommunen. Sie kann daher auf ein langjähriges Wissen zurückgreifen, was zu Kostenersparnissen führen kann. Auf der Homepage des Unternehmens wird dafür geworben, ein Abfallwirtschaftskonzept zusammen mit den jeweiligen kommunalen Abfallbeauftragten zu erarbeiten, das alle gesetzlich relevanten Erfordernisse beinhaltet, was den Vorteil hat, dass die Rechtssicherheit für die Kommune erhöht werden kann (Saubermacher, 2014). Von diesem Konzept ist auch die Bürgermeisterin der Gemeinde Bad Gleichenberg überzeugt, die darin den Vorteil sieht, die Kontrolle und die Gestaltung der Abfallwirtschaft noch immer in öffentlicher Hand zu wissen, gleichzeitig erfüllt die Kooperation aber hohe Qualitätsmaßstäbe (Unterhuber, 2013).

Zusammenfassung der Medienanalyse

Abschließend kann über die Medienanalyse gesagt werden, dass die drei Projekte durchaus unterschiedlich im Internet dargestellt werden. Während in Lech der Einbezug der Bürger/innen in den Vordergrund gestellt wird, dominiert in Bad Gleichenberg und Niederndorf eher der Auftritt der Partnerunternehmen im Internet.

Blickt man jedoch auf die jeweiligen Gemeindehomepages, so bekommt man den Eindruck, als ob sehr viel daran gesetzt wird, die Bevölkerung möglichst gut zu informieren und

einzu beziehen. In Lech beispielsweise ist gleich auf der Portalseite ein präsender Link auf weiterführende Infos vorhanden. Dort erfahren interessierte Bürger/innen sehr detailliert, wann Bürgerinformationen oder Versammlungen zum Projekt stattgefunden haben und stattfinden. Auch über Ergebnisse wird auf dieser Seite informiert (Lech, 2014). Ebenso erhält man beim Besuch der Gemeindehomepage von Niederndorf Informationen über deren PPP-Projekt. Zwar wird nicht dezidiert von PPP gesprochen, dennoch kursieren auf der Homepage zahlreiche Fotos über Baufortschritt bis hin zur Eröffnungsfeier der neuen Sporthalle und des Kindergartens. Auch wurden alle wichtigen Informationen zur Generalplanung, der Bauausführung und das Gesamtinvestitionsvolumen preisgegeben (Niederndorf, 2014). Nur bei der Gemeinde Bad Gleichenberg gibt es keine Informationen über die PPP-Kooperation auf der Homepage. Dies mag hohl daran liegen, dass die Gründung der Partnerschaft bereits 12 Jahre zurückliegt. Die gegründete Gesellschaft Bad Gleichenberger Umwelt Service GmbH ist mit all den wichtigen Informationen zu Öffnungszeiten, Müllkalender und anderem, jedoch auf der Homepage präsent vertreten (Bad Gleichenberg, 2014).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es wichtig erscheint, den Prozess und vor allem Ergebnisse eines PPP-Projekts für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen, um Vertrauen in der Bevölkerung für das Vorhaben zu schaffen. Besonders anhand der Beispiele von Lech und Niederndorf ist diese Kommunikation über die Gemeindehomepage sehr schön erkennbar.

4.6 Potenzial von PPP

In diesem Kapitel soll festgestellt werden, welches Potenzial für Public Private Partnerships besonders in jenen Bereichen besteht, die zuvor ausführlich analysiert wurden. Für die drei Gemeinden Lech, Niederndorf und Bad Gleichenberg wurde bereits in Abbildung 18 dargestellt, wo sie künftig Potenzial für PPP sehen. Nachfolgend soll ergänzend aus der Literatur erarbeitet werden, wie zweckmäßig der Einsatz von PPP in den Bereichen Stadtentwicklung, Bildungs- und Sportwesen sowie Entsorgung erscheint.

4.6.1 Potenzial in der Standortentwicklung

Regionalen Entwicklungsprozessen wird in Österreich schon seit den 1980er Jahren mit diversen Instrumenten Aufmerksamkeit geschenkt. Beispielsweise bieten Regionalmanagements die Chance, regionale Entwicklungsinitiativen voran zu treiben (Regionalmanagement Niederösterreich, 2014). Darüber hinaus gibt es zum Beispiel Leader-Vereine, bei denen die öffentliche Hand mit privaten Wirtschaftsteilnehmern/innen

zusammenarbeiten kann. Dennoch erhalten, wie man am Beispiel der Gemeinde Lech erkennen kann, auch PPP-Lösungen im Bereich der Standortentwicklung Zuspruch.

Public Private Partnerships in der Standortentwicklung einzusetzen ist ein Vorgehen, das schon längere Zeit praktiziert wird. In den 90er Jahren wurde der Begriff PPP in Deutschland besonders durch die Standortentwicklung geprägt. Vor allem wurde PPP damals als Mittel gesehen, um komplexe Aufgaben der Stadt- und Regionalentwicklung mithilfe Privater zu bewältigen (Bolz, 2005, S. 316). Das Spektrum der Einsatzmöglichkeiten hat sich seit damals zwar erweitert, dennoch wird PPP heute immer noch zur Standortentwicklung herangezogen.

Als Ziel von Stadtentwicklung mittels PPP wird vor allem gesehen, *„die Kräfte der verschiedenen Akteure möglichst zu bündeln und zwar auf der Ebene konkreter Projekte wie auch in längerfristigen Partnerschaften, die eine strategische Agenda für eine Region gemeinsam konzipieren und umsetzen“* (Bolz, 2005, S. 87). Die Herausforderung dieses Vorhabens liegt aber wohl darin, nachhaltige und positive Entwicklungen für eine Region zu bewirken. Dies kann nur sichergestellt werden, wenn die Partnerschaft über einen längeren Zeithorizont erfolgt. Erst dann kann der Einsatz von unternehmerischem Denken und innovativen Ansätzen dazu beitragen, regionale Impulse zu setzen. Gerade die guten Ideen und der Wissenstransfer von im Wettbewerb stehenden Unternehmen können wertvoller sein, als finanzielle Unterstützung (Bolz, 2005, S. 90). Auch das Unternehmen Prisma, das die Gemeinde Lech in ihrer Ortskernbelebung unterstützt, versteht ihre Tätigkeit als *„Impulse für das Leben im Raum“*. Mit ihrer Hilfe, so heißt es sinngemäß auf ihrer Homepage, können Standorte zu neuen Arbeits- und Lebensräumen umfunktioniert werden, die ein hohes Maß an Entwicklungspotenzial beinhalten (Prisma, 2014b).

Doch diesem optimistischen Denken gegenüber wird auch Kritik ausgeübt, weil es letztendlich immer *„um eine ausgewogene Zuteilung von Nutzungsrechten“* gehen muss, die von Privaten nicht erfüllt werden kann (Streich, 2011, S. 163). Die Gefahr besteht darin, dass Interessen der Allgemeinheit zu kurz kommen und Entscheidungen von privaten Projektentwicklern/innen nur von *„kurzfristigen nachfragebedingten Marktinteressen“* getragen sind (Ruch, 2007, S. 2).

Da keine Einigkeit über die Sinnhaftigkeit des Einbezugs von Privaten in die Standortentwicklung herrscht, wird es wohl der Entscheidungskompetenz der Gemeinden obliegen, ob und wie sie Impulse für ihren Ort setzen wollen. Die Option mit Hilfe von PPP Standortentwicklung durchzuführen, ist für Gemeinden jedenfalls legitim und möglich.

4.6.2 Potenzial im Bildungs- und Sportwesen

Potenzial von PPP besteht im Bildungs- und Sportwesen vor allem durch den Hochbau. In Deutschland kann der Großteil der PPP-Projekte im Hochbau Schulhausprojekten zugeordnet werden (Bolz, 2005, S. 94). Vor allem in diesem Bereich kritisiert der deutsche Ökonom Werner Rügemer die Anwendung von Public Private Partnerships, weil erhoffte Effizienzvorteile oft in Billigbauweisen zulasten der Schülerinnen und Schüler münden. Beispielsweise führt er an, dass Klassenräume um ein Drittel kleiner gebaut werden, als es laut Norm eigentlich sein sollte. Die Gänge seien eng und an Sitzmöglichkeiten außerhalb der Klassenräume werde kaum gedacht. Er verurteilt daher PPP, weil seiner Meinung nach hoheitliche Aufgaben der Daseinsvorsorge durch intransparente Machenschaften an private Investoren/innen verkauft werden (Rügemer, 2008, S. 72).

Auch in Österreich und der Stadt Wien werden teilweise Schulbauten über PPP abgewickelt. Doch die Skepsis wächst, weil man vermehrt der Ansicht ist, dass sie der Stadt teurer kommen als rein öffentliche Modelle. In diesem Zusammenhang wird immer wieder der Europäische Stabilitätspakt genannt (siehe Kapitel 2.6.1), der die Mitgliedsstaaten durch seinen Liberalisierungsdruck immer öfter zu PPP-Modellen drängt, auch wenn sie offensichtlich teurer sind. Mittels PPP scheinen die Investitionsausgaben kurzfristig nicht in der Bilanz des Haushalts auf (siehe dazu Kapitel 3.1.2). Dadurch hat sich das Erscheinungsbild von PPP von einem Musterbeispiel für modernes, sparsames Wirtschaften des öffentlichen Haushalts immer mehr zu einer finanziellen Notwendigkeit entwickelt, um Neuverschuldung zu verschleiern (Gepp, 2014, S. 13). Die eigentliche Ausrichtung von PPP, Aufgaben der Daseinsvorsorge effizient bereitzustellen, scheint immer mehr in den Hintergrund zu geraten, wenngleich die Gemeinde Niederndorf dezidiert auf die Mithilfe eines Unternehmens zur energieeffizienten Umsetzung des Neubaus von Kindergarten und Sporthalle setzt (Öffentliche Ausschreibungen aus Österreich, 2012). Dieses Beispiel veranschaulicht, dass trotz der immer lauter werdenden Kritik, dennoch Vertrauen in die Sinnhaftigkeit von PPP-Projekten im Bereich des Bildungs- und Sportwesens besteht.

4.6.3 Potenzial in der Entsorgung

Im Entsorgungsbereich sind in der Regel klassische Organisationsformen wie Regie- und Eigenbetriebe, Zweckverbände und teilweise Anstalten des öffentlichen Rechts vorzufinden. Vorteile dabei sind vor allem in der einfachen Organisationsstruktur und den geringen Kosten zu suchen. Dem stehen aber Nachteile wie teils ineffiziente Entscheidungswege oder geringe Betriebsgrößen gegenüber, die PPP-Varianten ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (Napp, 2004, S. 149). Durch den Einbezug privater Unternehmen auf dem Gebiet der Entsorgung können effizientere Organisationsstrukturen realisiert werden. Beispielsweise mit

Hilfe eines Kooperationsmodells, wie es in Bad Gleichenberg angewendet wurde, können Kommunen die Aufrechterhaltung ihres Einflusses auf die Aufgabenerfüllung wahren und dennoch die Vorteile eines privaten Mitwirkens nutzen (Napp, 2004, S. 161). Durch die bessere Auslastung der Infrastruktur könnten enorme Effizienzsteigerungen erzielt werden, ist der PPP-Berater Gert Schweiger überzeugt. Potenzial sei laut seiner Einschätzung für PPP-Konzepte in der Abfallwirtschaft in Österreich noch genügend vorhanden (Zwettler, 2013). Vor allem in der Steiermark ist ein Trend Richtung PPP erkennbar. Die Mehrheit der steirischen Gemeinden bedient sich bei der Müllentsorgung an privaten Abfuhrunternehmen (Preisch et al., 2004, S. 53).

Doch österreichische Gemeinden verfolgen, was die Entsorgungswirtschaft betrifft, keinen einheitlichen Trend. Von Rekommunalisierung bis Privatisierung wird alles betrieben. Entscheidend ist vor allem, den Einzelfall genau zu analysieren und darauf aufbauend die ideale Vorgehensweise abzuleiten. Besonders kleine Gemeinden bevorzugen Auslagerungen nur dann, wenn ihnen Mitspracherecht in der Kooperation eingeräumt wird. Auch in Bad Gleichenberg hat man mit einer 51:49 Regelung dafür gesorgt, dass die Gemeinde aktiv mitentscheiden kann. Doch PPP-Modelle in der Abfallwirtschaft seien erst dann sinnvoll, wenn eine gewisse Gemeindegröße gegeben ist. Erst bei etwa 8.000 Einwohnern können die Vorteile dieser Kooperation zum Tragen kommen (Zwettler, 2013). Bad Gleichenberg hat jedoch nur etwas mehr als 2.200 Einwohner (Statistik Austria, 2014b). Für kleinere Gemeinden würde es sich eher anbieten, eine so genannte „Kleinregionallösung“ in Anspruch zu nehmen, bei der sich mehrere Gemeinden zusammenschließen, um gemeinsam die Leistung privater Unternehmen zu nutzen. Außerdem wird zu bedenken gegeben, dass es bei PPP für Gemeinden oft nicht einfach ist, gute Verhandlungsergebnisse zu erzielen, weil Private über mehr Informationen im Entsorgungssektor verfügen (Zwettler, 2013; siehe dazu Kapitel 3.1.2). Für die Gemeinde Bad Gleichenberg ist das aber wohl kein Grund zur Sorge, da sie bereits seit 12 Jahren auf die Kooperation mit Saubermacher vertrauen (Unterhuber, 2013). Dieses Vertrauen ist wesentliche Grundlage für die Zusammenarbeit mit Privaten. Kann sich ein privates Unternehmen emotional als verlässlich positionieren, steigert das den Kooperationswillen von Kommunen (Zwettler, 2013).

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass PPP-Modelle in der Entsorgungswirtschaft nicht per se Effizienzvorteile und besseres Wirtschaften garantieren. Letztlich muss es den Kommunen überlassen bleiben, welches Entsorgungsmodell angewendet werden soll. Ein Eignungstest scheint dafür unumgänglich (Dammert, 2004, S. 168; siehe dazu Kapitel 3.4.2). Vor allem aber die Liberalisierungstendenzen der europäischen Union, die immer mehr für Wettbewerb plädieren, werden wohl in Zukunft dafür sorgen, dass auch in der Entsorgungswirtschaft vermehrt auf Partnerschaften mit Privaten zurückgegriffen wird (Napp, 2004, S. 161).

5 Zusammenfassung

Österreichische Kommunen sehen sich vermehrt vor der Tatsache, dass für Investitionen kein Geld zur Verfügung steht. Damit aber notwendige Ausgaben getätigt werden können, werden immer öfter Public Private Partnerships angewendet, bei denen die öffentliche Hand mit privaten Unternehmen auf gleicher Ebene zusammenarbeitet. Das Ergebnis soll letztlich für beide Parteien eine Win-win-Situation ergeben.

Im Zuge dieser Arbeit wurde daher den Fragen nachgegangen, welche Aspekte bei der Durchführung von PPP-Projekten für österreichische Gemeinden relevant sind und wie sehr österreichische Gemeinden bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben vom Modell der Public Private Partnerships profitieren können. Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, wurde vorweg geklärt, inwieweit dem Staat die Aufgabe der Daseinsvorsorge zukommt und in welchem Ausmaß er sie an Private weitergeben kann. In einem nächsten Schritt wurde der PPP-Begriff aus historischer Sicht hergeleitet und in weiterer Folge rechtliche Rahmenbedingungen der EU und Österreich dargestellt. Danach wurde analysiert, welche Chancen und Risiken durch PPP entstehen können. Davon abgeleitet wurden Anforderungen formuliert, die bei der Leistungserstellung von Gemeinden berücksichtigt werden sollten. Das Ende des theoretischen Teils bildeten die Aufzählung der häufigsten Erscheinungsformen von PPP sowie die Darstellung der wichtigsten Stationen, die bei der Durchführung von PPP zu beachten sind. Anhand eines Fragebogens, der an ausgewählte österreichische Gemeinden gerichtet wurde, die ein solches Projekt planen oder bereits umgesetzt haben, wurde die Thematik analysiert und vergleichbaren Ergebnissen aus der Literatur gegenübergestellt. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf drei Projekte aus den Bereichen Entsorgung, Standortentwicklung sowie Bildungs- und Sportbereich gelegt. Diese Auswahl veranschaulicht einerseits die vielfältigen Anwendungsgebiete für PPP und andererseits die zahlreichen Möglichkeiten der Ausgestaltung.

Die Analyseergebnisse zeigen, dass die befragten Gemeinden einen sehr positiven Eindruck von ihren PPP-Projekten haben. Sowohl was die bauliche Qualität, als auch das Einsparungspotenzial an öffentlichen Mitteln angeht, sind sie sehr zufrieden. Was die Gründe für die Durchführung betrifft, herrschen unterschiedliche Ansichten vor. Es können sehr viele verschiedene Komponenten ausschlaggebend sein. Beispielsweise erwartet man sich höhere Effizienz durch PPP oder eine beschleunigte Projektrealisierung. Auch bezüglich wesentlicher Aspekte für die Durchführung von PPP, sind die Antworten divergent. Kosteneinsparungspotenziale werden in diesem Zusammenhang ebenso häufig genannt, wie Effizienzvorteile oder die Einbindung privaten Know-hows. Der Schluss liegt nahe, dass

PPP bei Österreichs Gemeinden als vielseitiges Mittel angesehen wird, um die Probleme der öffentlichen Hand zu lösen. Dabei kann die Mithilfe von privaten Unternehmen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb oder sogar Verwertung umfassen.

Die Befragung hat auch ergeben, dass Gemeinden sehr oft durch andere Gemeinden auf PPP aufmerksam gemacht werden. Diese Erkenntnis gibt Aufschluss darüber, dass PPP durchaus als Beschaffungsmöglichkeit bei österreichischen Gemeinden verankert ist. Zahlen über die Häufigkeit der Anwendung von PPP deuten aber im Vergleich zu anderen Methoden auf eine eher geringere Durchdringung in den Gemeinden hin.

Durch eine Medienanalyse wurde des Weiteren erarbeitet, wie wichtig es ist, die Öffentlichkeit mit einzubeziehen und Planungsschritte transparent zu gestalten. Damit kann erreicht werden, dass auch von Seiten der Bevölkerung dem PPP-Projekt die nötige Akzeptanz entgegengebracht wird und Projekte nicht im Alleingang der öffentlichen Verwaltung enden.

Weiters hat die Medienanalyse ergeben, dass es ratsam ist, sich an Beratern/innen zu bedienen, um Unsicherheiten und fehlende Informationen zu vermeiden. Da Gemeinden meist über knappes Personal verfügen und nur selten zusätzliches Personal für das PPP-Projekt abgestellt werden kann, können externe Berater/innen dieses Defizit ausgleichen. Dabei sollte die Kommune vor allem auf Grund der Vertrauenswürdigkeit und den Referenzen des/der Beraters/in entscheiden, wen sie sich für diese Tätigkeit zu Hilfe nimmt.

Trotz der sehr positiven Ergebnisse der Befragungen bleibt festzuhalten, dass die Vorteilhaftigkeit immer geprüft werden muss und nicht vom Einzelfall auf andere Projekte geschlossen werden darf. Nicht jedes Vorhaben eignet sich für eine sinnvolle PPP-Anwendung. Auch müssen Kostenvorteile immer in Bezug auf die Wettbewerbssituation gesehen werden.

Public Private Partnerships werden in Österreich zwar angewendet, dennoch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass dieses Modell nur relativ selten eingesetzt wird. Dies hängt vorwiegend damit zusammen, dass es sich bei PPP um sehr komplexe Konstrukte handeln kann, wodurch Gemeinden eher zögerlich in der Anwendung sind.

Die Einschätzungen über PPP fallen in der Literatur durchwegs unterschiedlich aus. Kritische Stimmen, wie Werner Rügemer, verfassen beispielsweise ganze Bücher über die negativen Aspekte von PPP. Dennoch sollte nicht pauschal geurteilt werden, vor allem wenn es um die Beschaffung von wenig umfangreichen Projekten in kleineren Kommunen geht. Die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen kann durchaus Früchte tragen, wie sich anhand der durchgeführten Fragebogenerhebung herausgestellt hat. Es sollte anhand einer professionellen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgeschätzt werden, ob sich die

Einbeziehung privater Unternehmen lohnt. Letztendlich muss ein Mehrwert für die Bevölkerung erwachsen, erst dann macht es Sinn, sich für PPP zu entscheiden.

Weiters kommt es darauf an, wie viel Vertrauen man sich in einer PPP-Kooperation gegenseitig entgegen bringt. Dadurch lässt sich eine bessere Basis für die weitere Zusammenarbeit aufbauen. Kann dieses Vertrauen nicht hergestellt werden bzw. herrschen Informationsasymmetrien vor, erscheint es für Gemeinden ratsamer, sich ebenbürtige Partner, beispielsweise in einer interkommunalen Zusammenarbeit, zu suchen.

Wie sich anhand der Fragebögen herausgestellt hat, können die Anwendungsgebiete in Österreich sehr vielfältig sein. Beispielsweise sind Projekte in der Standortentwicklung ebenso denkbar, wie im Bereich der Entsorgung oder beim Bau von öffentlichen Einrichtungen. Demnach können PPP-Projekte ein nützliches Tool sein, um im Bereich der Daseinsvorsorge Gemeinden und vor allem auch kleineren Gemeinden unter die Arme zu greifen.

Da es kein Patentrezept dafür gibt, welcher Typ für welches PPP-Projekt am geeignetsten scheint, müssen diese Überlegungen besonders gut durchdacht werden. Es zeigt sich aber auch, dass es wohl noch einiger Forschungs- und Entwicklungsarbeit bedarf, damit der Einsatz von PPP eine unkomplizierte und zweckmäßige Möglichkeit darstellt, um Verwaltungstätigkeiten zu vereinfachen und zu verbessern. Besonders wenn es um die Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge geht, dürfen keine schablonenhaften Lösungen angewendet werden. Vielleicht mag es in dem einen Fall ratsam erscheinen, wenn sich die Kommune auf eine Partnerschaft mit Privaten einlässt, in einem anderen Fall könnte vielleicht die kommunale Eigenerbringung angebrachter sein. Letztlich sollten es keine politisch gefärbten oder wirtschaftlich getriebenen Entscheidungen sein, die den Ausschlag für ein PPP-Modell geben, sondern die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt der Überlegungen gestellt werden.

6 Quellenverzeichnis

6.1 Literaturverzeichnis

- AEUV**, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, BGBl. III Nr. 86/1999 idF BGBl. III Nr. 314/2013.
- AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG** (2009), Praxisleitfaden zur Kooperationsformen von Altstoffsammelzentren (ASZ), Graz.
- BAD GLEICHENBERG** (2014), Gemeindebetriebe, www.bad-gleichenberg.gv.at (Dezember 2014), Bad Gleichenberg.
- BREMER**, B. G. (2005), Public Private Partnership: Ein Praxislexikon, Carl Heymanns Verlag, Köln.
- BREUSS**, N., Pilz, P., Pletz, S., Pözl, A., Strohrigl, D., Teuschler, H. (2011), Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden, Heft 5, Graz.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN** (2014), PPP-Projektdatenbank, Projektsuch, www.ppp-projektdatenbank.de (Juli 2014), Berlin.
- BERGER**, J. (2013), Lech baut sich eine Rezeption für das Dorf, in: DerStandard vom 14. 6. 2013, www.derstandard.at (November 2014), Wien.
- BMVBS** (2006), Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Leitfaden: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Berlin.
- BMVBS** (2007), Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Erfahrungsbericht: Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland, Berlin.
- BMVBS** (2009), Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, PPP-Handbuch: Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, 2. Aufl., Berlin.
- BOLZ**, U., Hrsg. (2005), Public Private Partnership in der Schweiz, Schulthess, Zürich.
- BUDÄUS**, D., Grüning, G. (1997), Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Budäus, D., Eichhorn, P., Hrsg. (1997) Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 25–66.
- BUDÄUS**, D., Grüb, B. (2008), Public Private Partnership (PPP): Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand, in: Bauer, H., Büchner, C., Brosius-Gersdorf, F., (2008) Verwaltungskooperationen, KWI Schriften, Potsdam, S. 33–50.
- BVergG 2006**, Bundesvergabegesetz 2006, Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen, BGBl. I Nr. 17/2006 idF BGBl. II Nr. 513/2013.
- B-VG**, Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 102/2014.
- CHAMAKOU**, K. (2011), Die Öffentlich-Private Partnerschaft als neues Handlungsinstrument zwischen öffentlichem Recht und Zivilrecht, Dr. Kovač, Hamburg.
- DAMMERT**, B. (2004), Eignung von PPP-Modellen für die Entsorgungswirtschaft, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Hrsg. (2004), Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Berlin, S. 162–168.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION** (2004), Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM (2004) 327 endgültig vom 30. April 2004, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION** (2008), Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte Öffentlich Private Partnerschaften (IÖPP), C(2007)6661 vom 05. 02. 2008, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION** (2014), Neue Regeln für öffentliche Aufträge und Konzessionen – einfacher und flexible, Brüssel.
- EUROSTAT**, Hrsg. (2004), Neue Eurostat-Entscheidung über Defizit und Schuldenstand, Behandlung öffentlich-privater Partnerschaften, Luxemburg.
- FEHR**, H. (2013), Europäische Finanzpolitik, Universität Würzburg, Würzburg.
- FLEISCHMANN**, E. (2005), PPP und Maastricht , in: Schramm, J., Aicher, J., Hrsg. (2005), Vergaberecht und PPP II, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, S. 215–227.
- FORUM VERGABE** (2014), Informationen, Modernisierung des Vergaberechts, Die aktuellen Richtlinien, Erläuterungen von EU-Kommission und nationalen Behörden für klassische öffentliche Auftraggeber, www.forum-vergabe.de (April 2014), Berlin.
- GEHART**, F. (1996), Öffentlich-Private Partnerschaften, Versorgung mit Infrastruktur durch Private: Rezent Erfahrungen anhand ausgewählter Beispiele in EU-Staaten, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- GEPP**, J. (2014), Erzwungene Partnerschaften, Falter, 43/2014, S. 13, Wien.
- GLOCK**, C., Schultheis, J. (2009), Effizienzsteigerung im öffentlichen Immobilienmanagement durch PPPs – Hintergründe und praktische Erfahrungen, in: Pechlaner, H., Holzschuher, W., Bachinger, M., Hrsg. (2009), Unternehmertum und Public Private Partnership – Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen, Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 82–108.
- GmbHG**, Gesetz vom 6. März 1906, über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, RGBl. Nr. 58/1906 idF. BGBl. I Nr. 22/2015.
- GROIHOFER**, B., Bauer, P., Chramosta, W. M., Rathkolb, K., Wiegand, D. (2014), derPlan 31 Dossier, in: derPlan 31, Die Zeitschrift der Kammer der Architekt(inn)en und Ingenieurkonsulent(inn)en für Wien, Niederösterreich und Burgenland, Wien, S. 17–20.
- HAUGER**, G. (2009), PPP für Verkehrsinfrastruktur in Österreich und den Nachbastaaten; in: Kammer für Arbeiter und Angestellte (AK): Privatisierung der Verkehrsinfrastruktur – Erfahrungen mit Public Private Partnership (PPP) in Österreich und Europa, Tagungsband, AK Wien, S. 1–29.
- HAMER**, E. (2010), Privatisierung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.
- HANS-MARKUS** (2014), Finance Kurse, Hauptstudium III, Public Private Partnership – Öffentlich Private Zusammenarbeit im Rahmen der Projektfinanzierung, www.hans-markus.de (Mai 2014) Berlin.
- HESSE**, M., Lück, O., Redlich, M. (2012), Kommunaler Investitionsbedarf und ÖPP in Sachsen, Ergebnisse einer empirischen Studie des ÖPP-Kompetenzzentrums Sachsen 2011/2012, Leipzig.
- HÖLLER**, J., Bundeskanzleramt (2004), Stellungnahme der Republik Österreich: Grünbuch PPP, Wien.

- HÖFLER**, H., Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (2005), Gestaltungsmöglichkeiten im Vergabeverfahren für PPP-Modelle, Mannheim.
- HOERING**, U. (2004), Trojanisches Pferd, Public-Private Partnership und Privatisierung, in: Die Privatisierung der Welt, Reader des wissenschaftlichen Beirats von Attac, VSA-Verlag, Hamburg, S. 72–78.
- KIRSCH**, D. (1997), Dissertation, Public private partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung, Saarbrücken.
- KOUWENHOVEN** (1993), The rise of the public private Partnership: A model for the management of public-private cooperation, in: Kooiman, J., Hrsg. (1993), Modern Governance, New Government-Society Interactions, London, S. 119–130.
- KRAJEWSKI**, M. (2011), Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen, Springer, Berlin.
- LECH** (2012a), Verhandlungsschrift über die 15. Sitzung der Gemeindevertretung, Lech.
- LECH** (2012b), Bürgerinformation der Gemeinde Lech, Dienstleistungszentrum Postareal, Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung für PPP-Modell, Informationen des Bürgermeisters Nr. 25, Lech.
- LECH** (2013), Bürgerinformation der Gemeinde Lech, Dorfentwicklung auf einen Blick, Informationen des Bürgermeisters Nr. 39, Lech.
- LECH** (2014), Dorfentwicklung von Lech, www.gemeinde.lech.eu (Dezember 2014), Lech.
- LEHNER**, K. (2013), Freudentränen mit Wermutstropfen, Kommunal, Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes, Heft 4, Wien, S. 16–20.
- LEITSMÜLLER**, H., Rossmann, B., (2001), Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt – eine Evaluierung aus volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Kropf, K., Hrsg. (2001), Ausgliederung aus dem öffentlichen Bereich, Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kamme für Arbeiter und Angestellte, Wien.
- LORMES**, I. (2009), Kommunale Aufgabenerledigung im Wandel, Eine explorative Untersuchung des Friedhofswesens in Nordrhein-Westfalen, Universität Potsdam, KWI-Arbeitsheft 16, Potsdam.
- MATECKI**, C., Schulten, T. (2013), Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung, Zur Entwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge, in: Matecki, C., Schulten, T., Hrsg. (2013) Zurück zur öffentlichen Hand, Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung, VSA Verlag Hamburg, Hamburg.
- MEISTER**, W. (2004), Die Maastricht-Relevanz von Public-Private-Partnerships: Partnerschaften zwischen Privat und Staat - Versuch einer Definition, Recht und Finanzen für Gemeinden, RFG 2004/23, Wien.
- MIROW**, T. (1997), Public Private Partnership – Eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates, in: Budäus, D., Eichhorn, P., Hrsg. (1997) Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 13–23.
- MITTERLEHNER**, B., P/S/R Institut Fachbeitrag (2013), Was sind Konzessionen - worum geht es im Konzessionsrichtlinienentwurf, Wien.
- MÜLLEX** (2014), Müllers-Umwelt-Säuberung-GmbH, www.muelllex.com (Dezember 2014), St. Margarethen a. d. Raab.
- NAPP**, H. G. (2004), PPP im Entsorgungsbereich – Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Dienstleistern, Investoren und finanzierenden Banken, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Hrsg. (2004), Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Berlin, S. 149–168.

- NIEDERNDORF** (2014), Bürgerservice, www.niederndorf.tirol.gv.at (Dezember 2014), Niederndorf.
- NOACK, H.** (2004), PPP in NRW – Schwerpunkte, Erfahrungen und Probleme in der Praxis, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Hrsg. (2004), Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Berlin, S. 23–29.
- ÖFFENTLICHE AUSSCHREIBUNGEN AUS ÖSTERREICH** (2012), Bekanntmachung vergebener Aufträge, Bauauftrag, Ausschreibungen Tirol, Ausschreibung Niederndorf bei Kufstein, www.ausschreibungen-oesterreich.at (Oktober 2014), Wien.
- PAFFHAUSEN, P.** (2008), Gestaltung von Public Private Partnerships – Motive, Erfolgsfaktoren, Risiken für die Kommune, Rekommunalisierung, in: Bauer, H., Büchner, C., Brosius-Gersdorf, F., (2008) Verwaltungskooperationen, KWI Schriften, Potsdam, S. 95–106.
- PÖLZL, A., Kradischnig, G., Preisch, E.** (2003) Stand der Umsetzung von Public Private Partnership, Studie der Infora Consulting Group, Graz.
- POSAUTZ, G.** (2009), Public Private Partnerships - Die abgabenrechtliche Behandlung in Österreich, Linde Verlag, Wien.
- PREISCH, E., Pölzl, A.** (2004), Public Private Partnership in Theorie und Praxis, Studie der Infora Consulting Group, Graz.
- PRISMA** (2014a), Dorfentwicklung Lech, Standorte, Vorarlberg, www.prisma-zentrum.com (November 2014), Dornbirn.
- PRISMA** (2014b), Prisma, www.prisma-zentrum.com (Dezember 2014), Dornbirn.
- PROMBERGER, K.** (2009), Ökonomische Grundlagen von Public Private Partnership in Österreich, in: Pechlaner, H., Holzschuher, W., Bachinger, M., Hrsg. (2009), Unternehmertum und Public Private Partnership – Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen, Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 191–221.
- PUWEIN, W.** (2005), Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte, in: WIFO-Monatsberichte 3/2005, Wien, S. 175–189.
- PUWEIN, W., Weingärtler, M.,** Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2008), Public Private Partnership in Österreich - Aktuelle Bestandsanalyse und Trends, Wien.
- RAIFFEISEN-LEASING GMBH** (2014), www.raiffeisen-leasing.at (Dezember 2014), Wien.
- REGIONALMANAGEMENT NIEDERÖSTERREICH** (2014), Wir über uns, www.regionalmanagement-noe.at (November 2014), Krems.
- REICHARD, C.** (2003), Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat, Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003, Berlin, S. 61–72.
- REICHARD, C.** (2008), Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale Eigenleistungen, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out in: Bauer, H., Büchner, C., Brosius-Gersdorf, F., (2008) Verwaltungskooperationen, KWI Schriften, Potsdam.
- REISS, B.** (2000), Diplomarbeit, Public Private Partnership - Eine Untersuchung anhand von Beispielen aus der Stadtteil- und Immobilienentwicklung, TU Wien.
- RICHTLINIE 2014/24/EU** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG; OJ L 94, 28.3.2014.

- RICHTLINIE 2014/23/EU** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe; OJ L 94, 28.3.2014.
- RICHTLINIE 2004/18/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zu Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge; OJ L 18, 21.10.2005.
- RUCH, A.** (2008), Hoheitsrechtlich geplant, Forum, Die österreichische Fachzeitschrift für Baukultur, Heft 20, Wien, S. 1–2.
- RUDOLF, T.** (2008), Struktur und Entwicklungsperspektiven öffentlich-privater Kooperationen, Schriften für Nationalökonomie, Verlag P.C.O., München.
- RÜGEMER, W.** (2008), "Heuschrecken" im öffentlichen Raum, Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, transcript Verlag, Bielefeld.
- RÜSSMANN, N.** (2004), Diplomarbeit, Kernprobleme der Wirtschaftlichkeitsanalyse von Betreibermodellen, TU Berlin.
- RÜHLE, H.** (2013), Neuer Wasser-Liberalisierungsdruck aus Brüssel, Österreichische Gemeinde-Zeitung, Heft 4, Wien, S. 14–15.
- RÜHLE, H.** (2014), Europapolitik, Revision der öffentlichen Vergaberegeln, Erfolgreiche europäische Bürgerinitiative, www.heide-ruehle.de (Mai 2014) Brüssel.
- RUFERA, S.** (2009), Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften (Public Private Partnerships) aus Sicht der öffentlichen Hand, in: Pechlaner, H., Holzschuher, W., Bachinger, M., Hrsg. (2009), Unternehmertum und Public Private Partnership – Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen, Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 82–108.
- SAGMEISTER, B.** (2004), Praktische Anwendungen von Public Private Partnerships bei Abwasser, in: Mittendorfer, F., Weber, S. Hrsg. (2004), Public Private Partnerships – Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht, LexisNexis-Verlag, Wien.
- SAUBERMACHER** (2014), Leistungen, Unsere individuellen Entsorgungslösungen für Kommunen, Abfallwirtschaftskonzept, www.saubermacher.at (November 2014), Feldkirchen bei Graz.
- SCHMID, J.** (2006), Dissertation, Die Stellung der österreichischen Gemeinden in einer reformierten Bundesverfassung, Wien.
- SIMAP** (2013), Standardformular für das öffentliche Auftragswesen, www.simap.europa.eu (Oktober 2013), Luxemburg.
- SINGER, O.**, Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages (2005), Info-Brief - Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Sachstand und Reformdebatte, Berlin.
- STATISTIK AUSTRIA** (2014a), Maastricht-Indikatoren, Öffentliche Finanzen und Steuern, Statistiken, www.statistik.at (Jänner 2015), Wien.
- STATISTIK AUSTRIA** (2014b), Einwohnerzahl gemäß Bevölkerungsstatistik (ZMR), Bevölkerungsstand 2014 zu Jahresbeginn nach Gemeinden, www.statistik.at, (Februar 2015), Wien.
- STÖGNER, K.** (2012), Innovative neue Sporthalle und Kindergarten in Niederndorf feiert Dachgleiche, Raiffeisen-Leasing Presseausendung, Wien.

- STREICH, B.** (2011), Stadtplanung in der Wissensgesellschaft, Ein Handbuch, 2. Auflage, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- TIROLER TAGESZEITUNG** (2012), Mehr Platz für Kinderbetreuung, Firstfeier für Hauptschul-Sporthalle und neuen Kindergarten in Niederndorf, Printausgabe vom 15.10.2012, www.tt.com (November 2014), Innsbruck.
- UNTERHUBER, W.** (2013), Wollen das PPP-Modell auch die nächsten 22 Jahre, www.daseinsvorsorge.at (Oktober 2014), Wien.
- UNTERHUBER, W.** (2014), Daseinsvorsorge, Was ist Daseinsvorsorge, www.daseinsvorsorge.at (Oktober 2014), Wien.
- WALSER, A.** (2014), Startschuss für Dorfprojekt Lech vom 11. Jänner 2014, Lokal, www.vorarlbergernachrichten.at (Oktober 2014), Schwarzach.
- WEIERMAIR, K., Peters, M., Frehse, J.** (2008), Success factors for public private partnerships: Cases in alpine tourism development, Journal of Services Research, Heft 8, London, S. 7–21.
- WERSCHITZ, O., Ragoßnig, A.** (2012), Österreichisches Vergaberecht, 3. Auflage, Verlag Österreich, Wien.
- WIKIPEDIA** (2014), Gemeinde (Österreich), www.wikipedia.org (Oktober 2014).
- WINDBICHLER, S.** (2013), Energieeffizientes Bauen und Sanieren mit Raiffeisen, Kommunal, Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes, Heft 5, Wien, S. 59.
- WIRTH, K., Matschek, M.** (2014), Interkommunale Zusammenarbeit in Österreich, Aktuelle Trends und Thesen zur weiteren Fachdiskussion, oegz-Beiträge, Gemeindezeitung, www.staedtebund.gv.at (Dezember 2014), Wien.
- WIRTSCHAFTSWISSEN** (2007), Contracting out, www.wirtschaftswissen24.de (Mai 2013).
- WKO** (2013), Wirtschaftskammer Österreich, Fachverband Werbung und Marktkommunikation, Recht, Politische Interessenvertretung, Schwellenwerte-Verordnung 2014, www.wko.at, (April 2014), Wien.
- WRS** (2014), Energie- u. Baumanagement GmbH, www.wrs.at (Dezember 2014), Linz.
- ZIEKOW, J., Windoffer, A.** (2008), Public Private Partnership – Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- ZWETTLER, M.** (2013), Entsorgung: PPP oder nicht?, www.reinigung-aktuell.at, (November 2014), Wien.

6.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: PPP-Modell am Beispiel einer Schule	10
Abbildung 2: Spektrum der Organisations- und Rechtsformvarianten	12
Abbildung 3: Traditionelle Eigenerledigung.....	13
Abbildung 4: Betreibermodell	42
Abbildung 5: Kooperationsmodell.....	43
Abbildung 6: Betriebsführungsmodell	44
Abbildung 7: Konzessionsmodell	45
Abbildung 8: PPP-Modelle nach verschiedenen Gesichtspunkten gereiht.....	46
Abbildung 9: Vorgehensweise für die Umsetzung eines PPP-Modells	47
Abbildung 10: Kosten- und Erlösgruppen zur Durchführung des Beschaffungsvariantenvergleichs.....	51
Abbildung 11: Projektstruktur Service- und Dienstleistungszentrum Lech	61
Abbildung 12: Projektstruktur Sporthalle und Kindergarten Niederndorf.....	62
Abbildung 13: Projektstruktur Müllentsorgung Bad Gleichenberg	64
Abbildung 14: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten bei der WIFO-Studie.....	66
Abbildung 15: Wesentliche Aspekte für die Durchführung von PPP	68
Abbildung 16: Meinungsbild zu Fragen über Public Private Partnerships.....	71
Abbildung 17: Meinungsbild zu Aussagen über Public Private Partnerships.....	73
Abbildung 18: künftige Bedeutung von PPP in unterschiedlichen Bereichen	74

6.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einordnung der PPP-Modelle anhand von Finanzierung und Betrieb.....	47
Tabelle 2: Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	50
Tabelle 3: Rücklauf der Fragebögen	58
Tabelle 4: Gemeinde- und projektbezogene Informationen	60
Tabelle 5: Dauer der Projektentwicklung und der Projektumsetzung.....	65
Tabelle 6: Informationsquellen für Public Private Partnerships	65
Tabelle 7: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten bei der eigenen Erhebung	67
Tabelle 8: Leistungsinhalte, die in das PPP-Projekt inkludiert wurden	70
Tabelle 9: Künftige Bedeutung von PPP auf kommunaler Ebene	75

7 Anhang – Fragebogen zu PPP

Befragung im Rahmen der vorliegenden Arbeit (2013/2014)

Public Private Partnership auf kommunaler Ebene

Gegenstand der Umfrage sind aktuelle und zukünftige **Public Private Partnership-Projekte österreichischer Gemeinden**.

Da es relativ wenige Gemeinden gibt, die PPP-Projekte durchgeführt haben, bin ich auf einen hohen Rücklauf angewiesen, um aussagekräftige Ergebnisse treffen zu können.

Ihr Mitwirken ist von großer Bedeutung für das Gelingen meiner Arbeit!

Die Datenerhebung dient ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken. Die Einzeldatensätze werden streng vertraulich behandelt und nicht an Dritte weitergegeben.

Sollten Sie einige Fragen (z.B. aus datenschutzrechtlichen Gründen) nicht beantworten können oder wollen, habe ich dafür das vollste Verständnis. Auch wenn nicht alle Felder vollständig ausgefüllt sind, bitte ich Sie dennoch mir den Fragebogen zukommen zu lassen.

Bei Rückfragen stehe ich Ihnen gerne unter der Nummer **0650/9015006** oder der E-Mail-Adresse **e0840947@student.tuwien.ac.at** zur Verfügung.

Ich bedanke mich bereits im Voraus für Ihre Unterstützung.

Dauer

10 min

Autorin

Stefanie Enengel, Bakk. techn.

ALLGEMEINE INFORMATIONEN

Ansprechperson	<input type="text"/>
E-Mail	<input type="text"/> @ <input type="text"/> . <input type="text"/>
Telefonnr.	<input type="text"/>
Gemeinde	<input type="text"/>

ALLGEMEINE INFORMATIONEN

» In welcher Phase befindet sich das PPP-Projekt?

- Planung
- Umsetzung
- abgeschlossen

ALLGEMEINE INFORMATIONEN

» Welcher Zeithorizont wurde für die Projektentwicklung gesetzt?

- weniger als 1 Jahr
- 1 – 5 Jahre
- mehr als 5 Jahre

ALLGEMEINE INFORMATIONEN

» Wie lange dauerte die Umsetzung des Projekts?

- weniger als 1 Jahr
- 1 – 5 Jahre
- mehr als 5 Jahre

ALLGEMEINES ZUM PROJEKT

» In welchem Bereich wurde das PPP-Modell realisiert?

- Sport, Freizeit
- Ver-/Entsorgungseinrichtung
- Schule/Bildungseinrichtung
- Kinderbetreuung
- Sozialeinrichtung
- Stadtentwicklung/ Dorferneuerung
- Verwaltung
- Verkehrsprojekt/ Straßenbau
- Sonstiges:

WARUM PPP

» Wie wurden Sie auf Public Private Partnership-Modelle aufmerksam?

- andere Gemeinden haben ein solches Modell bereits umgesetzt
- andere Gemeinden haben uns auf diese Finanzierungsvariante aufmerksam gemacht
- Städtebund/ Gemeindebund
- Tagung
- Internet
- Sonstiges:

WARUM PPP

» Haben Sie für die Projektrealisierung auch alternative Beschaffungsvarianten in Betracht gezogen?

- Ja...
- ist beabsichtigt
- wurde bei der Planung berücksichtigt
- wurde geprüft (Wirtschaftlichkeitsvergleich)
- ist notwendig

- Nein

WARUM PPP

» Wenn "Ja", welche Beschaffungsvariante wurde angedacht?

- Eigenrealisierung
- Leasing
- Sponsoring
- Privatisierung
- Private Finanzierung
- Contracting
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Zweckverband
- Sonstiges:

WARUM PPP

» Was waren die Gründe für die Wahl des PPP-Modells?

- Erwartung von Effizienzvorteilen
- Bedarf an privatem Know-how
- Erwartung beschleunigter Projektrealisierung
- Erwartung höherer Effektivität
- Bedarf an privatem Kapital
- Sonstiges:

WARUM PPP

» Welche Aspekte sind/waren für Sie für die Durchführung von PPP von besonderer Bedeutung?

	sehr wichtig	eher wichtig	weniger wichtig	unwichtig	keine Angabe
Kosteneinsparungspotenziale	<input type="radio"/>				
Kostensicherheit	<input type="radio"/>				
Termintreue	<input type="radio"/>				
Politische Unterstützung von Stadt-/Gemeinderat	<input type="radio"/>				
Nachhaltigkeit auf Grund des Lebenszykluses	<input type="radio"/>				
Gute Erfahrung aus anderen Projekten/ Gemeinden	<input type="radio"/>				
Einbindung privaten Know-hows in alle Lebenszyklen	<input type="radio"/>				
Effizienzvorteile	<input type="radio"/>				
Erweiterung des finanziellen Handlungsrahmens	<input type="radio"/>				
andere	<input type="radio"/>				
<input style="width: 300px;" type="text"/>					

AUSWAHL DES PARTNERS

» Welche Akteure sind an der Partnerschaft beteiligt?

AUSWAHL DES PARTNERS

» Charakteristikum von PPP-Projekten ist die Zusammenarbeit von privatem und öffentlichem Partner. Nach welchem Verfahren und welchen Kriterien wurden der oder die privaten Kooperationspartner ausgewählt?

AUSWAHL DES PARTNERS

» Wie gestalten sich Entscheidungsprozesse innerhalb der Kooperation?

- einfach, weil
- meist einfach, weil
- meist schwierig, weil
- schwierig, weil

AUSWAHL DES PARTNERS

» Wer trägt hauptsächlich das Risiko?

- Gemeinde
- privater Partner
- gegründete Gesellschaft

- keine Angabe

AUSWAHL DES PARTNERS

» Wer übernimmt das Baurisiko (umfasst z.B. verspätete Lieferung, technische Mängel)?

- Gemeinde
- privater Partner
- gegründete Gesellschaft
- keine Angabe

AUSWAHL DES PARTNERS

» Wer übernimmt das Ausfallsrisiko (umfasst z.B. Erbringung einer vereinbarten Lieferung nicht möglich)?

- Gemeinde
- privater Partner
- gegründete Gesellschaft
- keine Angabe

AUSWAHL DES PARTNERS

» Wer übernimmt das Nachfragerisiko (umfasst z.B. Konjunkturzyklen, direkter Wettbewerb, technologische Veralterung, Markttrends)?

- Gemeinde
- privater Partner
- gegründete Gesellschaft
- keine Angabe

VERTRAGSFORM

» Welche Beteiligungsstruktur wurde für Ihr Modell gewählt?

- PPP auf Vertragsbasis (Partnerschaft stützt sich nur auf vertragliche Beziehungen)
- Institutionalisierte PPP (eigenes Rechtssubjekt wurde für Partnerschaft erschaffen)
- privater Partner erhält Berechtigung, direkt mit Endnutzer in Kontakt zu treten
- Sonstiges:

- keine Angabe

VERTRAGSFORM

» Welches Vertragsmodell wurde gewählt?

- Erwerbermodell
- Inhabermodell
- Leasingmodell
- Mietmodell
- Contractingmodell
- Kooperationsmodell
- Betreibermodell
- Konzessionsmodell
- Gesellschaftsmodell

- keine Angabe

PROJEKTREALISIERUNG

» Welche Leistungsinhalte wurden in das Projekt inkludiert?

- Planung
- Bau
- Finanzierung
- Betrieb
- Verwertung

PROJEKTREALISIERUNG

» Wie beurteilen Sie anhand Ihres konkreten PPP-Projekts die folgenden Punkte?

	sehr positiv	eher positiv	eher negativ	negativ	keine Angabe
Planungszeit	<input type="radio"/>				
Planungskosten	<input type="radio"/>				
Baukosten	<input type="radio"/>				
Bauzeit	<input type="radio"/>				
Bauqualität	<input type="radio"/>				
Betriebskosten	<input type="radio"/>				
Betriebsqualität	<input type="radio"/>				
personeller Aufwand	<input type="radio"/>				

BEURTEILUNG

» Wie wird das PPP-Verfahren von Seiten der Gemeinde in Bezug auf...

	sehr gut	gut	ausreichend	ungenügend	keine Angabe
... eine aufgabenadäquate Organisation bewertet?	<input type="radio"/>				
... Beschleunigungseffekte bewertet?	<input type="radio"/>				
... Einsparungen öffentlicher Mittel bewertet?	<input type="radio"/>				
... bauliche Qualitäten bewertet?	<input type="radio"/>				

BEURTEILUNG

» Wurden aus Ihrer Sicht Effizienzerwartungen eingehalten?

- übertroffen
- erfüllt
- wenig erfüllt
- nicht erfüllt

- keine Angabe

BEURTEILUNG

» Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit dem Ergebnis?

- zufrieden
- eher zufrieden
- eher nicht zufrieden
- nicht zufrieden

- keine Angabe

BEURTEILUNG

» Welche Verfahrensverbesserungen würden Sie durchführen?

WEITERE PPP-PROJEKTE

» Gibt es in Ihrer Gemeinde weitere PPP-Projekte?

- ja
- nein

WEITERE PPP-PROJEKTE

» Sind in Ihrer Gemeinde auch schon geplante PPP-Projekte nicht umgesetzt worden?

- ja
- nein

WEITERE PPP-PROJEKTE

» Wenn "Ja", woran ist die Umsetzung gescheitert?

- fehlende Finanzierung
- fehlende Förderung
- fehlender politischer Konsens
- Sonstiges:

PPP ALLGEMEIN

» Würden Sie PPP-Projekte in Ihrer Gemeinde wieder durchführen?

- ja
- nein

- keine Angabe

PPP ALLGEMEIN

» Wenn "Nein", was sind Gründe, die gegen eine erneute Durchführung sprechen?

- allgemeine rechtliche Unsicherheiten
- Eigenrealisierung bevorzugt
- Zusätzliche finanzielle Belastung
- Langfristigkeit der Verträge
- Unwirtschaftlichkeit
- Komplexität
- Personelle Ressourcen reichen für PPP-Realisierung nicht
- Gesetzliche Rahmenbedingungen in Österreich
- Gemeinde-/Stadträte, Bürger waren dagegen
- Planungs- und Umsetzungsrisiken
- Sonstige:

PPP ALLGEMEIN

» Wie beurteilen Sie nachfolgende Aussagen?

	stimme voll zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Angabe
PPP gibt der Kommune langfristige Planungs- und Kostensicherheit.	<input type="radio"/>				
Bei konventionellen Eigenrealisierungen wird der geplante Kostenrahmen regelmäßig überschritten.	<input type="radio"/>				
Die Betriebskosten werden von Privaten langfristiger und genauer kalkuliert, als von der öffentlichen Hand.	<input type="radio"/>				
Die finanziellen Vorteile von PPP werden durch die Kosten für externe Berater aufgebraucht.	<input type="radio"/>				

PPP ALLGEMEIN

» Wie beurteilen Sie nachfolgende Aussagen?

	stimme voll zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	keine Angabe
Private können Gebäude wirtschaftlicher planen und bauen als die öffentliche Hand.	<input type="radio"/>				
Ohne Unterstützung externer Berater lässt sich eine erfolgreiche PPP nicht realisieren.	<input type="radio"/>				
PPP-Projekte erfordern einen hohen personellen und zeitlichen Planungsaufwand.	<input type="radio"/>				
Konventionelle Realisierungen geben der Kommune mehr Flexibilität beim Bauen.	<input type="radio"/>				

RELEVANZ VON PPP FÜR GEMEINDEN

» Welche Bedeutung messen Sie PPP KÜNFTIG in den nachstehenden Bereichen zu?

	große Bedeutung	eher große Bedeutung	mittlere Bedeutung	eher geringe Bedeutung	geringe Bedeutung
Öffentlicher Verkehr	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sozialeinrichtungen (insb. Pflegeheim)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sport, Freizeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Schule, Bildung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stadtentwicklung/ Dorferneuerung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Allgemeine Verwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Abfallentsorgung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wasserversorgung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

INFO

Wollen Sie ein Exemplar der fertigen Arbeit unverbindlich zugesendet bekommen?

- ja
 nein

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

Autorin

Stefanie Engel, Bakk. techn.