

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Public Private Partnership
in Österreich**

Aktuelle Bestandsanalyse und Trends

Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

September 2008



Public Private Partnership in Österreich Aktuelle Bestandsanalyse und Trends

Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

September 2008

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Endbericht zum Jubiläumsfondsprojekt Nr. 12304 (Projektleitung: Wilfried Puwein)

Begutachtung: Ewald Walterskirchen

Inhalt

"Public Private Partnership" (PPP) ist ein Modell der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor zum Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Durch PPP sollen neben der Finanzkraft auch die fachliche Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft genutzt werden, um öffentliche Aufgaben zu bewältigen. Die vorliegende Studie erfasst PPP-Projekte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und von ausgegliederten Unternehmen. Drei Viertel der PPP-Projekte umfassen die Finanzierung des Projekts, ein weiterer wichtiger Leistungsinhalt ist der Betrieb. Die meisten PPP-Projekte basieren nicht auf einem Lebenszyklusansatz, sodass die Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus nicht möglich ist. Einsparungsmöglichkeiten können dann nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Rückfragen: Wilfried.Puwein@wifo.ac.at, Michael.Weingaertler@wifo.ac.at

2008/447-1/S/WIFO-Projektnummer: 4406

© 2008 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40720&typeid=8&display_mode=2

Public Private Partnership in Österreich – Aktuelle Bestandsanalyse und Trends

Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Beteiligung Privater zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben	2
2.1	<i>Vollständige Eigenerledigung durch den Staat</i>	2
2.2	<i>Traditionelle Beschaffungsmaßnahmen</i>	3
2.3	<i>Outsourcing von Aktivitäten</i>	3
2.4	<i>Contracting-out</i>	3
2.5	<i>PPP – Public Private Partnership</i>	3
2.6	<i>Korporatisierung</i>	5
2.7	<i>Staatliche Mehrheitsbeteiligungen</i>	5
2.8	<i>Vollprivatisierung</i>	5
3.	Erfahrungen mit PPP-Projekten in Österreich	5
3.1	<i>Bund</i>	5
3.1.1	Klima-Wind-Kanal der SCHIG	6
3.1.2	Güterterminal Graz-Werndorf der SCHIG	8
3.1.3	Lkw-Maut der ASFINAG	12
3.1.4	Nordautobahn A5 der ASFINAG	13
3.1.5	Weitere Projekte des Bundes	17
3.1.6	Erfahrungen aus den Projekten des Bundes	17
3.2	<i>Länder</i>	18
3.2.1	Oberösterreich	18
3.2.2	Kärnten	19
3.3	<i>Städte</i>	20
3.3.1	Fragebogenerhebung und Rücklauf	21
3.3.2	Entscheidungsgründe für und gegen PPP-Projekte	23
3.3.3	Durchführungszeitpunkt der PPP-Projekte und deren Anwendungsbereiche	25
3.3.4	PPP-Projektbeteiligte und Gesellschaftsstrukturen	27
3.3.5	PPP-Leistungsinhalte und Vertragstypen	28
3.3.6	Projektvolumen und Wirtschaftlichkeitseinschätzung	31

3.3.7	Bedeutung von PPP-Projekten	34
3.3.8	Finanzkraft der Städte und PPP	36
4.	Vergleich mit Ergebnissen der Erhebung in Deutschland	37
4.1	<i>Motive für und gegen die Wahl von PPP</i>	38
4.2	<i>Die wichtigsten Bereiche von PPP-Projekten und Gesellschaftsstrukturen</i>	39
4.3	<i>PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen</i>	40
4.4	<i>Länderunterschiede hinsichtlich Projektvolumen, Wirtschaftlichkeitseinschätzung und juristischer Problemfelder</i>	42
5.	Ursachen von Effizienzmängeln in der staatlichen Leistungserstellung	44
5.1	<i>Kritik der Kontrollinstanzen</i>	45
5.2	<i>Aspekte der Neuen Institutionenökonomie</i>	46
5.2.1	Property-Rights-Theorie	46
5.2.2	Principal-Agent-Theorie	47
5.2.3	Korruption	50
6.	Probleme bei der Leistungserstellung durch PPP	52
6.1	<i>Effizienzverluste in Monopolen</i>	52
6.2	<i>Transaktionskosten</i>	56
6.3	<i>Finanzierungskosten</i>	56
6.4	<i>Kontrolle</i>	56
6.5	<i>Risikoallokation</i>	56
7.	Vorteile von PPP und Möglichkeiten für Effizienzverbesserungen in der traditionellen Beschaffung	56
7.1	<i>Know-how</i>	57
7.2	<i>Nutzung von Innovationspotentialen</i>	57
7.3	<i>Lebenszyklusorientierte Projektentwicklung</i>	58
7.4	<i>Value Engineering</i>	58
7.5	<i>Nachverhandlungen</i>	58
7.6	<i>Einhaltung der Kosten und Termine</i>	58
8.	Empfehlungen und Maßnahmen zur Förderung von PPP	59
9.	Zusammenfassung	63
10.	Literaturhinweise	69
11.	Anhang	71
11.1	<i>Mantelfragebogen zu PPP-Projekten der Städte</i>	71
11.2	<i>Projekterfassungsbogen der Umfrage zu PPP-Projekten der Städte</i>	75

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Aufgabenerledigung für die Infrastruktur	3
Übersicht 2: Submissionssysteme	4
Übersicht 3: Ausgewählte Risiken	16
Übersicht 4: Einstellung der Städte zu PPP-Projekten	23
Übersicht 5: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten	24
Übersicht 6: Verteilung der PPP-Projekte nach Durchführungszeitpunkt und Projektbereich	25
Übersicht 7: Beteiligungsstrukturen bei PPP-Projekten	27
Übersicht 8: Gesellschaftsstrukturen der PPP-Projekte	28
Übersicht 9: Juristische Problemfelder bei der Umsetzung von PPP-Projekten	34
Übersicht 10: Derzeitige und künftige Bedeutung von PPP	35
Übersicht 11: Finanzkraft ¹⁾ der österreichischen Städte	36
Übersicht 12: Finanz- und Beschäftigungskennzahlen österreichischer Städte	37
Übersicht 13: Hauptgründe für die Durchführung von PPP in Deutschland und Österreich	38
Übersicht 14: Hauptgründe gegen die Durchführung von PPP in Deutschland und Österreich	39
Übersicht 15: Verteilung der PPP-Projekte der Städte nach Anwendungsgebieten in Deutschland und Österreich	40
Übersicht 16: Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten der Städte	41
Übersicht 17: Baufolgekosten in Deutschland	41
Übersicht 18: Unterschiede bei den Vertragstypen bei PPP-Projekten in Deutschland und Österreich	42
Übersicht 19: Einhaltung der Effizienzerwartungen von PPP in Deutschland und Österreich	43
Übersicht 20: Juristische Problemfelder bei PPP in Deutschland und Österreich	44
Übersicht 21: Motive und Ursachen von Korruption in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften	50

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: Projektstruktur des Klima-Wind-Kanals	6
Abbildung 2: Finanzierungsmodell des Klima-Wind-Kanals	7
Abbildung 3: Projektstruktur des Güterterminals Graz-Werndorf	9
Abbildung 4: Finanzierungsmodell des Güterterminals Graz-Werndorf	10
Abbildung 5: Projektstruktur Nordautobahn A5	14
Abbildung 6: Rücklauf der PPP-Erhebung in Städten nach Bundesländern	21
Abbildung 7: Verteilung des Rücklaufs nach Städtegrößenklassen	22
Abbildung 8: Die wichtigsten Gründe gegen PPP-Projekte	25
Abbildung 9: PPP-Projekte nach dem Jahr des Vertragsabschlusses	26
Abbildung 10: Verteilung der PPP-Projekte nach Anwendungsgebieten	27
Abbildung 11: Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten	28
Abbildung 12: Leistungsinhalte von PPP-Projekten	29
Abbildung 13: Vertragstypen bei PPP-Projekten	30
Abbildung 14: Anzahl der PPP-Projekte nach Projektvolumen	31
Abbildung 15: Einhaltung der Effizienzerwartungen von PPP-Projekten	32
Abbildung 16: Einhaltung von Effizienzerwartungen, allgemein	33
Abbildung 17: Principal-Agent-Beziehungen in der staatlichen Verwaltung und in privaten Kapitalgesellschaften	48

Public Private Partnership in Österreich – Aktuelle Bestandsanalyse und Trends

Wilfried Puwein, Michael Weingärtler

1. Einleitung

"Public Private Partnership" (PPP) ist ein Modell der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand (Bund, Länder und Gemeinden) und dem Privatsektor. Es geht dabei hauptsächlich um den Bau und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen für den Verkehr, das Sozialwesen und den kommunalen Wohnungsbau, das Gesundheitswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Müllentsorgung und den sonstigen Umweltschutz, das Schulwesen, die Verwaltung und das Justizwesen. Die ersten PPP wurden Anfang der achtziger Jahre im Vereinigten Königreich abgeschlossen. In Österreich schwenkte der Infrastrukturausbau nach längerer Diskussion (z. B. eine Bewertung des Potentials von PPP durch den *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen*, 1998) und einigen kleineren Versuchen (Umfahrung Ebelsberg, Windkanal Wien, Güterterminal Werndorf, verschiedene kommunale Projekte) erst nach der Jahrtausendwende mit einem Großprojekt auf einen Weg verstärkter Einbindung Privater ein. Mitte September 2004 begann die ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs-AG im Eigentum des Bundes) eine Interessentensuche für eine PPP (ASFINAG, 2004). Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung von Teilen des Autobahn- und Schnellstraßennetzes in der Ostregion (A5, S1, S2) sollen einem privaten Konzessionär übertragen werden. Im Dezember 2006 wurde für die ersten 52 km des Autobahnstücks ein Konzessionsvertrag unterzeichnet.

Durch PPP sollen neben der Finanzkraft auch die fachliche Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft genutzt werden, um öffentliche Aufgaben zu bewältigen. Die Promotoren von PPP-Projekten sprechen von einer Win-Win-Situation für den Staat und die privaten Interessenten. Von gesamtwirtschaftlichem Interesse ist eine Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Letztlich soll die verstärkte Einbindung Privater den Nutzen für die Bürger vermehren und die Kosten verringern. Dabei gilt es vor allem Probleme der Risikoverteilung, der Transaktionskosten und von Monopolstellungen zu beachten.

Im Programm der Regierung Gusenbauer war vorgesehen, wie in anderen europäischen Ländern, ein öffentliches Kompetenzzentrum zu gründen, das Rahmenbedingungen für PPP schafft oder PPP-Projekte koordiniert. Dazu wurde zunächst 2007 vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) und dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) eine Plattform gegründet. Ein erster Ergebnisbericht über die PPP-Projekte der Bundesministerien sowie der ausgegliederten Bundesgesellschaften wurde 2008 veröffentlicht (*Bundes-*

ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2008). Nicht nur der Bund, auch Länder und viele Gemeinden bedienen sich einer Form der außerbudgetären Finanzierung. Die Projekte wurden bisher statistisch nicht zentral erfasst. Eine genaue Abschätzung der Anzahl und des Volumens der PPP-Projekte in Österreich ist somit nicht möglich.

Ziel der vorliegenden Studie ist eine Bestandsanalyse der PPP-Projekte in Österreich. Dabei sollen jene öffentlichen Aufgabenbereiche identifiziert werden, in denen PPP verstärkt eingesetzt wird. Eine standardisierte sektorale Erfassung erlaubt Vergleiche unter den Projekten. Dadurch können Problembereiche und Stärken österreichischer PPP-Projekte dargestellt werden. Eine ähnliche Studie wurde bereits in Deutschland durchgeführt. Dies ermöglicht einen Vergleich mit Deutschland, wodurch Besonderheiten österreichischer PPP identifiziert werden können.

Die Erhebung dient sowohl dem privaten als auch öffentlichen Sektor, um einen Überblick über die Entwicklung von PPP in Österreich zu gewinnen. Dies trägt den zahlreichen Anfragen der Wirtschaft und Politik über Ausmaß und Struktur von PPP-Projekten Rechnung.

2. Beteiligung Privater zur Bewältigung öffentlicher Aufgaben

Der Staat kann seine Aufgaben in den verschiedensten Infrastrukturbereichen in unterschiedlichem Ausmaß mit Hilfe der privaten Wirtschaft erledigen. PPP ist eine der möglichen Formen (*Übersicht 1*). Optimale Ergebnisse werden erreicht, wenn jeweils die komparativen Vorteile von Staat und Privat genutzt werden (*Puwein*, 2005).

2.1 Vollständige Eigenerledigung durch den Staat

Teils setzt der Staat für Infrastrukturaufgaben ausschließlich eigenes Personal und eigene Sachmittel ein. Diese Infrastrukturbereiche haben keine eigene Rechtspersönlichkeit, die Beschäftigten sind weisungsgebundene Staatsangestellte, die Finanzierung erfolgt unmittelbar aus dem Staatshaushalt. Die vollständige Eigenerledigung durch den Staat wurde in Österreich weitgehend aufgegeben. Straßenverwaltungen der Länder und Bauhöfe der Gemeinden leisten die Arbeiten für die Infrastruktur sowohl in Eigenerledigung ("Eigenregie") der Verwaltung als auch durch Fremdanbieter (*Übersicht 1*).

Übersicht 1: Aufgabenerledigung für die Infrastruktur

Unmittelbar durch den Staat

- Vollständige Eigenerledigung durch den Staat
- Herkömmliche Beschaffungsmaßnahmen
- Outsourcing von Aktivitäten
- Contracting-out

Mittelbar durch den Staat

- Korporatisierung – formale Privatisierung
- Teilprivatisierung – staatliche Mehrheitsbeteiligung
- Durch Public Private Partnership (PPP) auf zivilrechtlicher, öffentlich-rechtlicher oder gesellschaftsrechtlicher Basis

Durch Private

Q: WIFO.

2.2 Traditionelle Beschaffungsmaßnahmen

Üblicherweise werden Leistungen, vor allem für die Errichtung und für Großreparaturen der Infrastruktur, nicht vom Staat selbst erstellt, sondern an private Bauunternehmen vergeben. Ausschreibungen sollen für Wettbewerb und dementsprechend effiziente Leistungen sorgen.

2.3 Outsourcing von Aktivitäten

Outsourcing bedeutet, dass bislang von der öffentlichen Verwaltung selbst erbrachte Leistungen durch private Unternehmen erledigt werden. Im Falle der Straßenverwaltung bieten sich der Winterdienst oder die Betreuung von Böschungen und Hecken an. Auch hier können durch Ausschreibungen die Kräfte des Wettbewerbs zur Kostensenkung genutzt werden.

2.4 Contracting-out

Der Begriff des "Contracting-out" bezeichnet die vertragliche Überantwortung öffentlicher Aufgaben, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nicht privatisierbar sind, an einen Privaten als Erfüllungsgehilfen. So werden z. B. private Sicherheitsdienste zur Überwachung des ruhenden Verkehrs beauftragt. Hohe, inflexible Personalstände im öffentlichen Dienst lassen sich so verringern.

2.5 PPP – Public Private Partnership

Modelle der Public Private Partnership basieren auf verschiedenen rechtlichen Vertragsstrukturen (*Gasteyer et al.*, 2003). Eine eindeutige Abgrenzung zwischen PPP und sonstigen

vertraglichen Beziehungen zwischen Staat und Privaten (Beschaffung, Outsourcing, Contracting-out) ist kaum möglich.

Übersicht 2: Submissionssysteme

Erwerbermodell (BOT-Modell)	Privater Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird. Eigentum geht zum Vertragsende auf öffentlichen Auftraggeber über. Entgelt: regelmäßige Zahlung an den Privaten für Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Erwerb der Immobilie wird bei Vertragschluss festgesetzt. Verwandte Modellbezeichnungen: BOT-Modell (Build-Operate-Transfer); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen
Inhabermodell (BTO-Modell)	Entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Unterschied: betrifft ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Öffentlicher Auftraggeber ist daher von Beginn an Eigentümer des Gebäudes. Verwandte Modellbezeichnungen: BTO-Modell (Build-Transfer-Operate); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen
Leasingmodell	Privater Auftragnehmer übernimmt Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Unterschied zum Erwerbermodell: Hier keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Stattdessen Optionsrecht des Auftraggebers die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem bei Vertragsschluss fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Entgelt: regelmäßige Leasingraten an den Privaten in feststehender Höhe für die Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten sowie den Betrieb. Verwandte Modellbezeichnungen: BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell
Mietmodell	Entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Gebäude kann allenfalls zum bei Vertragsablauf aktuellen Verkehrswert erworben werden. Abgrenzung zu kurzfristigen Mietverträgen. Verwandte Modellbezeichnungen : BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell
Contractingmodell	Erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von technischen Anlagen durch den Privaten in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Entgelt: regelmäßige, bei Vertragschluss festgesetzte Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Privaten.

Q: Grabow et al. (2005).

Für die Verkehrsinfrastruktur bietet sich an, Private mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag in die öffentliche Aufgabenerfüllung einzubeziehen. Zu unterscheiden sind Submissions- und Konzessionssysteme (Steinheuer, 1991):

- In einem Submissionssystem (*Übersicht 2*) sorgt eine private Gesellschaft für die Errichtung und den Betrieb von Verkehrseinrichtungen. Der Staat nutzt also die höhere Effizienz der Privaten in diesem Bereich. Die Festlegung und Einhebung der Benutzergebühren liegt aber bei der staatlichen Straßenverwaltung (Betreibermodell).
- In einem Konzessionssystem bestehen direkte Vertragsbeziehungen zwischen der privaten Gesellschaft und den Nutzern. Die private Gesellschaft trägt das wirtschaftliche Risiko. Sie ist dafür weitgehend frei in der Leistungsausprägung und der Tarifgestaltung, der Staat hat jedoch Kontrollrechte. Konzessionssysteme werden vielfach im Straßenwesen angewandt: Private erhalten die Konzession für Errichtung und Betrieb einer öffentlichen Straße mit Mauteinhebung. Der Private kann die Maut entsprechend der Nachfragestruktur flexibel gestalten; aufgrund der Monopolsituation wird der Staat aber

gewisse Mautobergrenzen vertraglich festlegen. Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind unterschiedliche Regelungen möglich.

2.6 Korporatisierung

Im Zuge der formalen Privatisierung durch Korporatisierung werden öffentlich-rechtliche Einrichtungen in privatrechtliche Unternehmensformen (im Staatseigentum) übergeführt. Beispiele dafür sind die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und die Austro Control (Flugsicherung). Auch neue Unternehmen werden im Staatseigentum gegründet (Autobahn-Sondergesellschaften, ASFINAG; Schieneninfrastrukturfinanzierungs-GesmbH SCHIG). Der Staat als Eigentümer ernennt den Aufsichtsrat dieser Unternehmen und beeinflusst so indirekt die Unternehmensstrategien. Dadurch kann das Management aber unabhängiger als in der Verwaltung agieren, um vorgegebene Ziele zu erreichen.

2.7 Staatliche Mehrheitsbeteiligungen

Staatliche Mehrheitsbeteiligungen hält die öffentliche Hand an Unternehmen, die nur zum Teil privatisiert wurden. In den letzten Jahren wurde der Anteil der privaten Eigentümer laufend erhöht (z. B. Telekom Austria AG, Flughafen Wien AG); dementsprechend schwindet der Staatseinfluss. Mit Sperrminoritäten kann der Staat entscheidende Änderungen im Unternehmen beeinflussen.

2.8 Vollprivatisierung

Werden Infrastruktureinrichtungen vollständig an Private veräußert bzw. von ihnen ohne Staatsauftrag errichtet und betrieben, so spricht man von "Vollprivatisierung". Da die wirtschaftlichen Aktivitäten in diesem Bereich durchwegs mit Nutzungsrechten an einer öffentlichen Sache, behördlichen Bewilligungen, öffentlichen Aufgabenstellungen u. Ä. verbunden sind, kann der Staat auch auf rein private Infrastrukturunternehmen starken Einfluss ausüben. Mit der behördlichen Bewilligung (Konzession) können Auflagen (Leistungsvorgaben, Preisgestaltung) verbunden sein.

3. Erfahrungen mit PPP-Projekten in Österreich

Die vorliegende Studie erfasste PPP-Projekte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und von ausgegliederten Unternehmen.

3.1 Bund

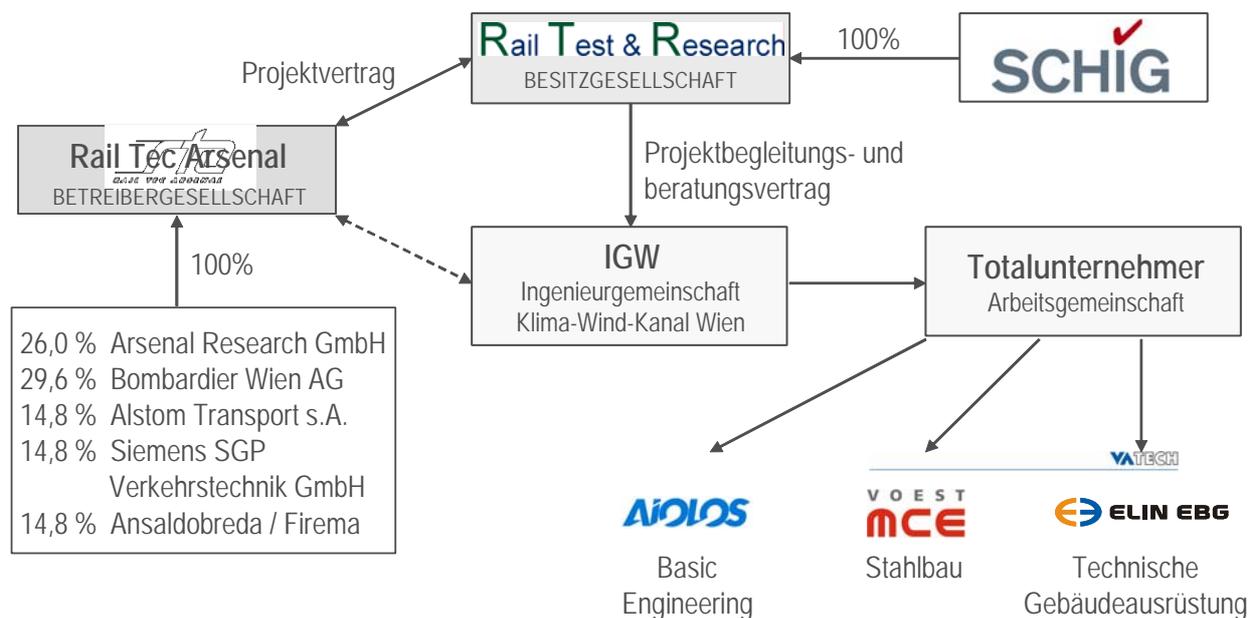
Die Erfahrungen der Beteiligten wurden durch Interviews und aus Ergebnisberichten gesammelt. Größere PPP-Projekte wurden bisher über ausgegliederte Bundesgesellschaften (durch

Korporatisierung) ausgeführt oder begonnen. Daneben schlossen auch Bundesministerien PPP ab.

3.1.1 Klima-Wind-Kanal der SCHIG

Der "öffentliche" Partner in diesem Projekt eines Güterterminals ist nicht der Bund, sondern die 1996 gegründete Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft m.b.H. (SCHIG), eine 100%-ige Tochtergesellschaft des Bundes. Deren Aufgabe war ursprünglich das finanzielle Management des Ausbaus der österreichischen Schieneninfrastruktur. Mit Inkrafttreten des Bundesbahnstrukturgesetzes am 1.1.2005 ist die SCHIG in eine reine Dienstleistungsgesellschaft umgewandelt worden ("Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH"), die schwerpunktmäßig bei der Erstellung und Abwicklung von PPP-Projekten im Schieneninfrastrukturbereich, der Überwachung von Schieneninfrastrukturfinanzierungen des Bundes, der diskriminierungsfreien Weiterentwicklung des Eisenbahnwesens und bei Bedarf als Trassenzuweisungsstelle tätig wird. Die früheren Finanzierungsaufgaben werden nun in der neu gegründeten "ÖBB Infrastruktur Bau AG" wahrgenommen.

Abbildung 1: Projektstruktur des Klima-Wind-Kanals

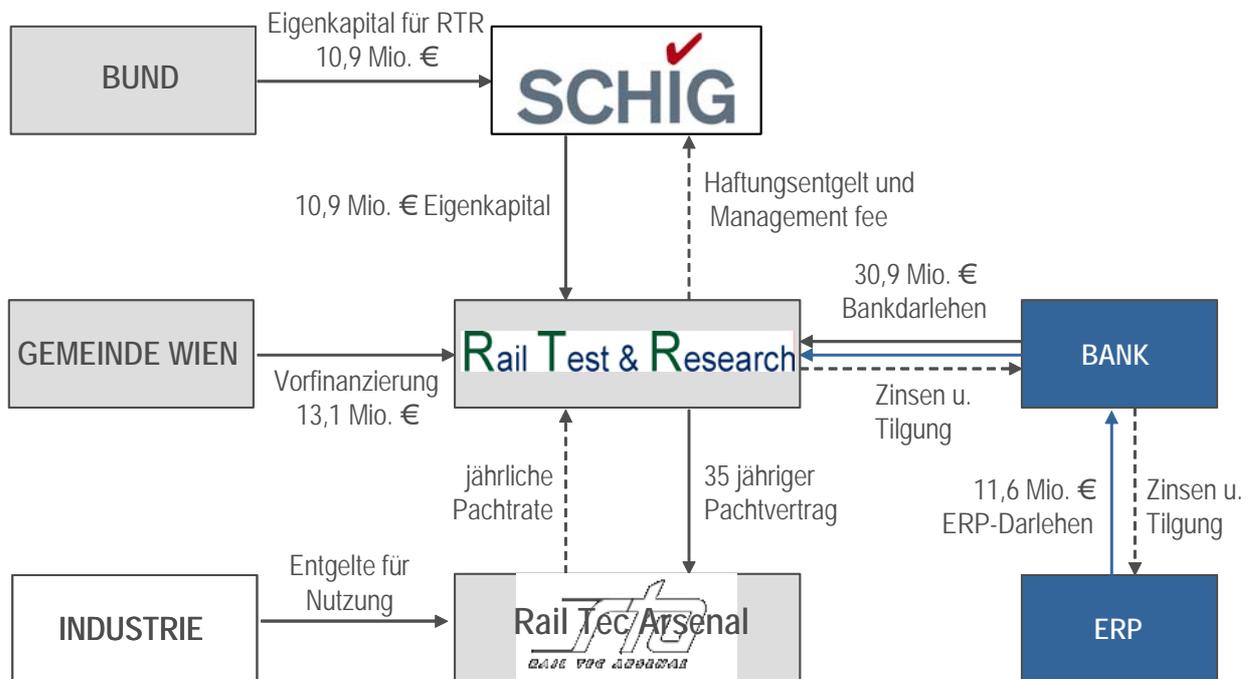


Q: SCHIG (2008).

Das Projekt Klima-Wind-Kanal sollte eine auf dem Gelände des Wiener Arsenaus errichtete wärme- und kältetechnische Fahrzeugversuchsanlage aus 1961 ersetzen. Es war dies eine gemeinsame Gründung des Forschungs- und Versuchsamtes des Internationalen Eisenbahnverbandes UIC und des Bundesministeriums für Bauten und Technik. Durch heizungs- und

klimatechnische Untersuchungen unter extremen Witterungsbedingungen sollten nachhaltige Verbesserungen sowohl im Fahrgastkomfort als auch im Bereich der Sicherheit und Zuverlässigkeit von Schienenfahrzeugen erreicht werden. Der neue Klima-Wind-Kanal wurde im Rahmen eines PPP-Modells auf ehemaligen Industriebränden in Wien-Floridsdorf errichtet. Nach Vorstudien übernahm 1997 die SCHIG die Abwicklung des Projekts. 1998 wurden eine RTA Rail Tec Arsenal Fahrzeugversuchsanlage GmbH (RTA) als künftige Betreibergesellschaft und eine RTR Rail Test & Research GmbH (RTR) als Besitzgesellschaft gegründet. Die RTR, eine Tochter der SCHIG, schloss 1999 mit der RTA (eine Gesellschaft im Eigentum von Arsenal Research GmbH und privaten Unternehmen) einen Projektvertrag ab (*Abbildung 1*). Es erfolgte Ausschreibung, Auftragsvergabe und Errichtung der Anlage; im Jänner 2003 wurde die Anlage an den Betreiber RTA termingemäß übergeben.

Abbildung 2: Finanzierungsmodell des Klima-Wind-Kanals



Q: SCHIG (2008).

Finanzierung

Zu den Errichtungskosten von 66,5 Mio. € stellte der Bund 10,9 Mio. € als Eigenkapital für die RTR zur Verfügung. Die Gemeinde Wien leistete einen Vorfinanzbeitrag (rückzahlbar) von 13,1 Mio. €. Ein Bankdarlehen von 30,9 Mio. € und ein ERP-Darlehen von 11,6 Mio. € sind von

der RTR aus Pachteinnahmen zu bedienen. Pächter auf 35 Jahre ist die RTA, die Nutzungsentgelt von der Industrie erhält (*Abbildung 2*).

Risikoverteilung

Das Risiko der Genehmigungen, des Baugrundes und der Grundbereitstellung trägt die SCHIG, das Risiko von Änderungen in den gesetzlichen Auflagen und im Stand der Technik, von Baukostenüberschreitungen und Zinsänderungen wird geteilt, das Risiko des Betriebs, der Instandhaltung und der Verfügbarkeit fällt der RTA zu. Das Risiko dieser PPP besteht letztlich in einem für die Bedienung der Kredite und der Deckung der laufenden Kosten zu geringen Nutzungsentgelt. Dieses trägt über RTR und SCHIG schließlich der Eigentümer Bund.

Gesamteinschätzung

Das Projekt konnte in einer sehr kurzen Bauphase von weniger als zwei Jahren kosten- und termintreu erstellt werden. 16% der Summe wurden vom Bund zugeschossen. Die Mitarbeiter der alten Fahrzeugversuchsanlage im Arsenal wechselten geschlossen in die neue Anlage. Mit dem international anerkannten Know-how dieser Spezialisten und den Möglichkeiten einer modernen Testanlage wird Wien weiterhin Kompetenzzentrum für Klimaversuche bleiben.

3.1.2 Güterterminal Graz-Werndorf der SCHIG

Wie bereits im Projekt zuvor ist auch hier die SCHIG der "öffentliche" Partner. Der Verkehrsminister erließ im November 1997 die Übertragungsverordnung gem. § 8 HL-Gesetz für den Güterterminal Werndorf¹. Der "Eisenbahn-Hochleistungsstrecken AG" (HL-AG)² wurde damit die Planung und Errichtung des Terminals übertragen. Die SCHIG wurde beauftragt, ein Modell für das erste PPP-Projekt für den Schienenverkehr mit der Maßgabe zu entwickeln, dass der Güterterminal nach Errichtung einer privaten Betreibergruppe zu übergeben wäre (*Handler, 2004*).

Die SCHIG erwarb die Grundstücke für den Terminal über die HL-AG und gründete 1999 aus steuertechnischen Gründen die Projektgesellschaft "Güterterminal Werndorf PPP-Realisierungs GmbH" (GWP) als 100%-ige Tochter³, die den Güterterminal nach seiner Fertigstellung übernehmen und weiter verpachten sollte. Sie schloss einen Bauvertrag mit der HL-AG ab. Die HL-AG errichtete die Infrastruktur und übertrug sie nach Fertigstellung an die GWP.

Im September 2000 kam es zum Abschluss des Bestandsvertrages zwischen der "Cargo Center Graz Betriebsgesellschaft m.b.H. & Co KG" (CCG) und der SCHIG bzw. der GWP. Die Eigen-

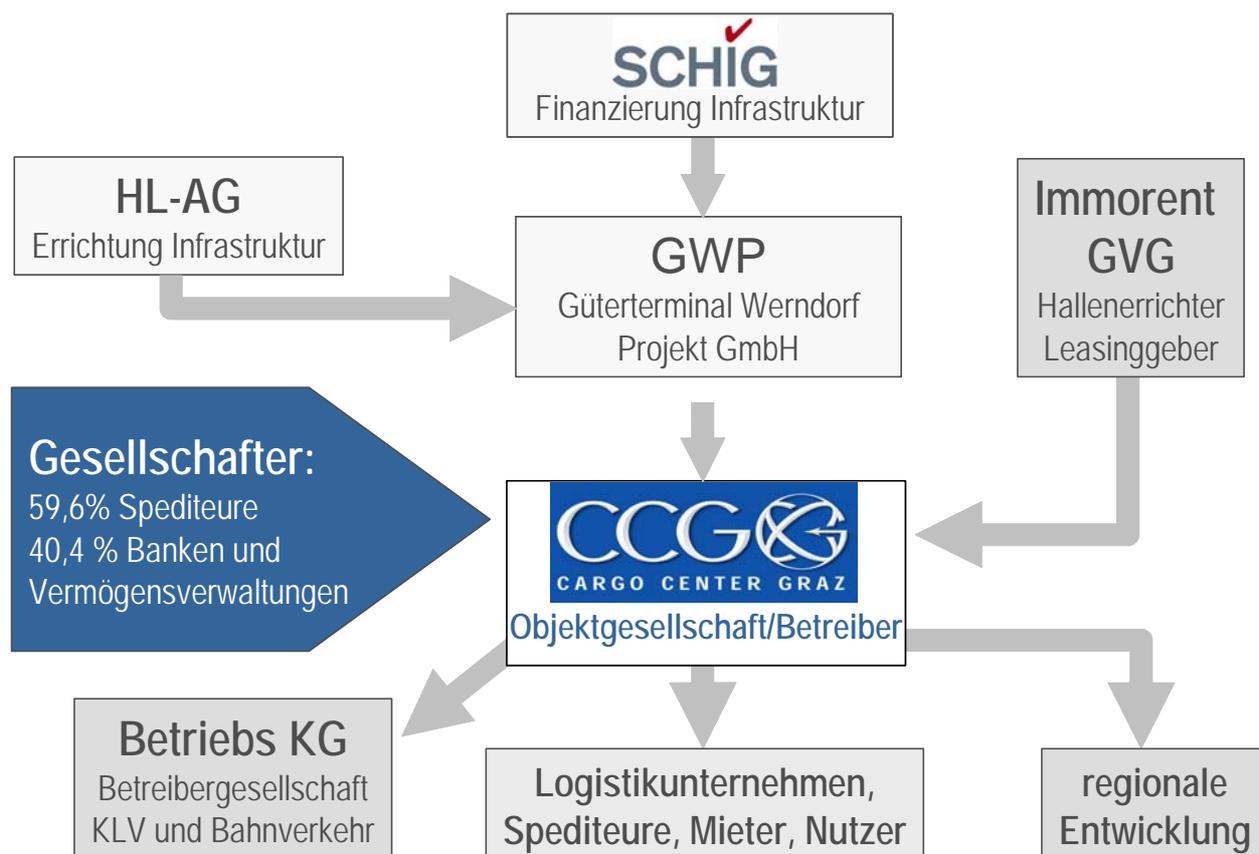
¹ Siehe § 1 Abs. 1 lit. i der HL-Übertragungsverordnung, BGBl II 338/1997, vom 20. November 1997.

² Die HL-AG ist seit 1.1.2005 mit der ÖBB Infrastruktur Bau AG verschmolzen.

³ Für die Finanzierung wurde ein Genussscheinmodell entwickelt, das nur bei einer körperschaftsteuerpflichtigen Gesellschaft – und somit nicht bei der SCHIG – anwendbar ist.

tümer der CCG sind zu 59,6% Spediteure und zu 40,4% Banken und Vermögensverwaltungen (Abbildung 3). Die CCG schloss ihrerseits einen Leasingvertrag mit der Immorent ab, die die Hallen-, Büro- und Freiflächen errichtete. Die CCG betreibt den Terminal über eine eigens dafür gegründete Tochtergesellschaft. Bereits im Juni 2003 wurde die gesamte Anlage von der GWP an die CCG übergeben und von deren Tochtergesellschaft in Betrieb genommen.

Abbildung 3: Projektstruktur des Güterterminals Graz-Werndorf



Q: SCHIG (2008).

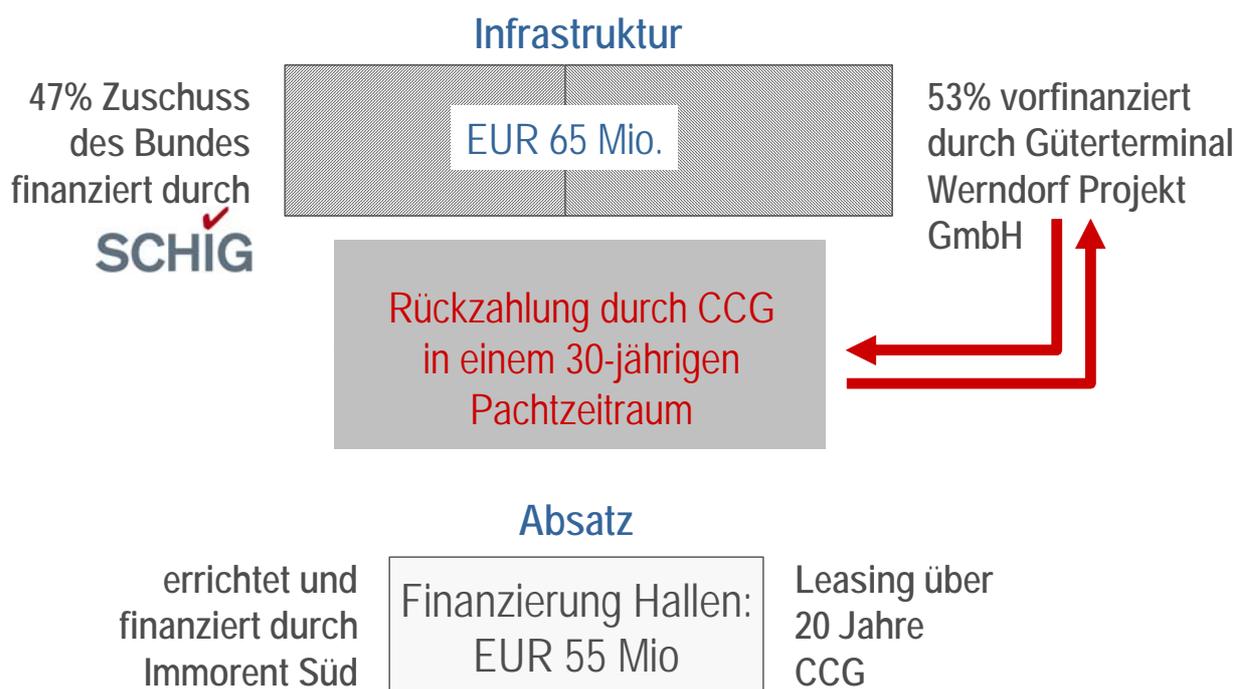
Finanzierung

In diesem PPP-Modell ist die öffentliche Hand durch den Bund indirekt über die SCHIG bzw. die GWP und das Land Steiermark beteiligt:

- 47% der Investitionskosten von insgesamt 65 Mio. € für die Infrastruktur werden durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss des Bundes, finanziert durch die SCHIG, gedeckt.

- Das Land Steiermark gewährte der Betriebs-KG der CCG ein partiarisches Darlehen in der Höhe von 3,63 Mio. €. Der Betrag floss im Jahr 2002 als Pachtvorauszahlung an die CCG und wird mit den jährlichen Pachtzahlungen gegengerechnet (*Abbildung 4*).
- Die GWP finanziert auch die auf die privaten Partner entfallenden Projektkosten und nimmt dafür Fremdmittel auf.

Abbildung 4: Finanzierungsmodell des Güterterminals Graz-Werndorf



Q: SCHIG (2008).

Private Unternehmen sind an der Finanzierung des PPP-Modells beteiligt durch:

- 53% der Investitionskosten für die Infrastruktur müssen zur Gänze von der CCG in einem 30-jährigen Pachtzeitraum aufgebracht werden; sie werden von der GWP vorfinanziert.
- Die CCG betreibt das Center und verpachtet bzw. vermietet Hallenflächen weiter an Logistikunternehmen, Spediteure sowie sonstige Mieter und Nutzer. Die CCG zahlt die auf sie entfallenden Investitionskosten über einen 30 Jahre laufenden Pachtvertrag an die GWP zurück.
- Die "Terminal Betrieb der Cargo-Center-Graz Betriebsgesellschaft mbH & Co KG" (Betriebs KG) ist die Betreibergesellschaft der CCG für den Terminalbetrieb. Sie liefert 50% ihrer Erlöse an die CCG als Entschädigung für deren Übernahme des Pachtzinses.

- Die für den Logistikbetrieb erforderlichen Hallen werden von der Firma Immorent Süd errichtet und finanziert (55 Mio. €).
- Die Immorent verleast die Hallen über 20 Jahre an die CCG, die sich über Pachtverträge mit den Endnutzern (z. B. Logistikunternehmen) refinanziert.

Risikoverteilung

Die Risikoteilung wurde folgendermaßen gelöst:

Für die SCHIG bestand zunächst ein "Anlaufisiko" in der Form, dass sie für die Genehmigungen und den Baugrund zu sorgen hatte und ein qualifizierter Betreiber gefunden werden musste, der in der Lage war, die Grundausrüstung des Terminals (Vermietung und Verpachtung der Flächen, Konzentration bestehender Terminalaktivitäten in Werndorf) rasch zu verwirklichen. Dieses Risiko ist nicht schlagend geworden. Schon ein Jahr nach der Übergabe der Infrastruktur an die CCG sind alle Flächen vermietet oder verpachtet.

Weiterhin besteht für die SCHIG das Betreiberrisiko, das erst mit Ende der Projektlaufzeit erlischt. Die regelmäßige Zahlung der Pacht ist nur gesichert, wenn die Betreiberfirma auch laufend über 30 Jahre die Pacht verdienen kann. Sollte sie insolvent werden, müsste sich die GWP um einen neuen Betreiber kümmern. Im Insolvenzfall trifft auch das Land Steiermark das Risiko, das partriarische Darlehen nicht voll abgedeckt zu erhalten. Daher (und wegen der möglichen Zusatzpacht) muss die SCHIG über die gesamte Projektlaufzeit ein Interesse haben, dem Betreiber eine ertragsichernde Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Wegen des Kreditrisikos gilt Ähnliches auch für das Land Steiermark.

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

Gesamteinschätzung

Der Bund leistete für dieses PPP-Projekt einen hohen finanziellen Beitrag in Form eines verlorenen Zuschusses von rund 30 Mio. € und indirekt durch die Haftungsübernahme für 35 Mio. € Darlehen plus anlaufende Zinsen.

Die HL-AG schätzte die Errichtungskosten für die Infrastruktur im Jänner 2000 (nach Vidierung, aber vor Baubeginn) auf 79,6 Mio. €. Die Kosten lagen schließlich bei gleichem Projektumfang mit 65 Mio. € wesentlich unter dem veranschlagten Volumen.

Die Termine wurden eingehalten.

Seit der Inbetriebnahme des Terminals im Juni 2003 ist dessen Auslastung zufrieden stellend; bereits 2005 wurde die Auslastungsgrenze erreicht. Erweiterungen der Umschlags- und Lagerkapazitäten waren erforderlich, eine RoLa-Verbindung nach Regensburg (als PPP-Projekt mit

einer Investitionssumme von 2,5 Mio. €) wurde geschaffen, ein neues Gewerbe- und Industriezentrum errichtet.

Durch die Errichtung des Terminals Werndorf konnte die ÖBB-Anlage in Messendorf geschlossen und verwertet werden. Kosteneinsparungen und Verwertungserlöse sowie bessere Betriebserlöse der ÖBB könnten hier gegengerechnet werden.

Der neue Terminal ermöglicht Synergien für die bisherigen Nutzer des ÖBB-Terminals in Messendorf und privater Terminals im Raum Graz und erweitert die Umschlagsmöglichkeiten über die lokale Funktion hinaus auf die europäische Dimension. Dadurch ist einerseits ein wichtiger regionaler Baustein für die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene geschaffen, der andererseits die Qualität des Wirtschaftsstandortes Steiermark wesentlich verbessert. Dies gilt vor allem im Hinblick auf den Auto-Cluster Steiermark (*Handler, 2004*).

3.1.3 Lkw-Maut der ASFINAG

Seit 1998 betreut die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG) neben den Sondermautstrecken auch die im Rahmen des Fruchtgenussvertrages mit dem Bund übernommenen Bundesautobahnen und -schnellstraßen (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz, BGBl. I/113/1997). Eine Lkw-Maut auf dem gesamten Autobahnen- und Schnellstraßennetz in Österreich sollte die Finanzierungsbasis erweitern.

Die ASFINAG verfügte wohl über ein Know-how und langjährige Erfahrungen im Bereich der Bemautung ihrer mautpflichtigen Gebirgsautobahnen und Tunnels durch geschlossene Systeme (Mautschranken), nicht aber im Bereich von offenen Systemen unter fließendem Verkehr.

Im August 2000 schrieb die ASFINAG ein duales offenes Mautsystem aus. Das Verfahren wurde jedoch sofort wieder gestoppt, um im Vorfeld noch Erkenntnisse über effiziente Mautsysteme zu gewinnen. Dazu erfolgte ein Wettbewerb um ein optimales System, wobei die Technologie offen, die Einhebung bei fließendem Verkehr Bedingung, Betriebssicherheit, Nutzerfreundlichkeit und Lebenszykluskosten des Systems maßgebliche Kriterien waren. Die fünf Gewinner des Wettbewerbs wurden im Dezember 2001 aufgefordert, bis Februar 2002 ein Angebot zu legen. In einem zweistufigen Verhandlungsverfahren wurde schließlich mit dem Bestbieter, der EUROPPASS Lkw-Mautsystem GmbH (eine Tochter der italienischen AUTOSTRADE SpA), am 25. Juni 2002 ein Vertrag abgeschlossen, der die Planung, Errichtung, Finanzierung und Betrieb des Mautsystems durch die Gesellschaft mit einer Konzessionsdauer von 10 Jahren beinhaltete.

EUROPPASS erhält laufende Vergütungszahlungen, es wurden auch Zu- und Abschläge entsprechend der Qualität der Leistungen vereinbart (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2008*). Seit 1. Jänner 2004 ist das System in Betrieb, es wird nun für Kfz

über 3,5 t höchst zulässigem Gesamtgewicht (einschließlich Bussen) eine streckenbezogene Maut auf dem Autobahnen- und Schnellstraßennetz eingehoben.

Die ASFINAG übernahm noch im selben Jahr EUROPASS von der AUTOSTRADe um 208,2 Mio. € und führt sie als Tochterfirma mit einem Ergebnisabführungsvertrag. Damit entzieht sich dieses PPP-Projekt einer weiteren Beurteilung von laufenden Erfahrungen. Soweit es die Planung und Errichtung des Systems, die Kundenaufklärung und -betreuung sowie seine technische Funktion betrifft, sind fast nur positive Meldungen bekannt.

Mit der Übernahme von EUROPASS mündete der Prozess letztlich in eine herkömmliche Beschaffungsmaßnahme, der allerdings ein recht freies Ausschreibungsverfahren vorausging.

3.1.4 Nordautobahn A5 der ASFINAG

Im Generalverkehrsplan Österreich 2002 (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2002) wurde die Möglichkeit des Infrastrukturausbaus mittels PPP andiskutiert. Nach Beratungen mit einer Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, bestehend aus Vertretern von Interessensvertretungen wie z. B. der Industriellenvereinigung, der Wirtschaftskammer Österreich und der Infrastrukturunternehmen ASFINAG und SCHIG, schlug im Herbst 2003 ein Lenkungsausschuss im BMVIT vor, den Ausbau des höherrangigen Straßennetzes in der Ostregion als PPP-Konzessionsmodell weiter zu verfolgen.

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

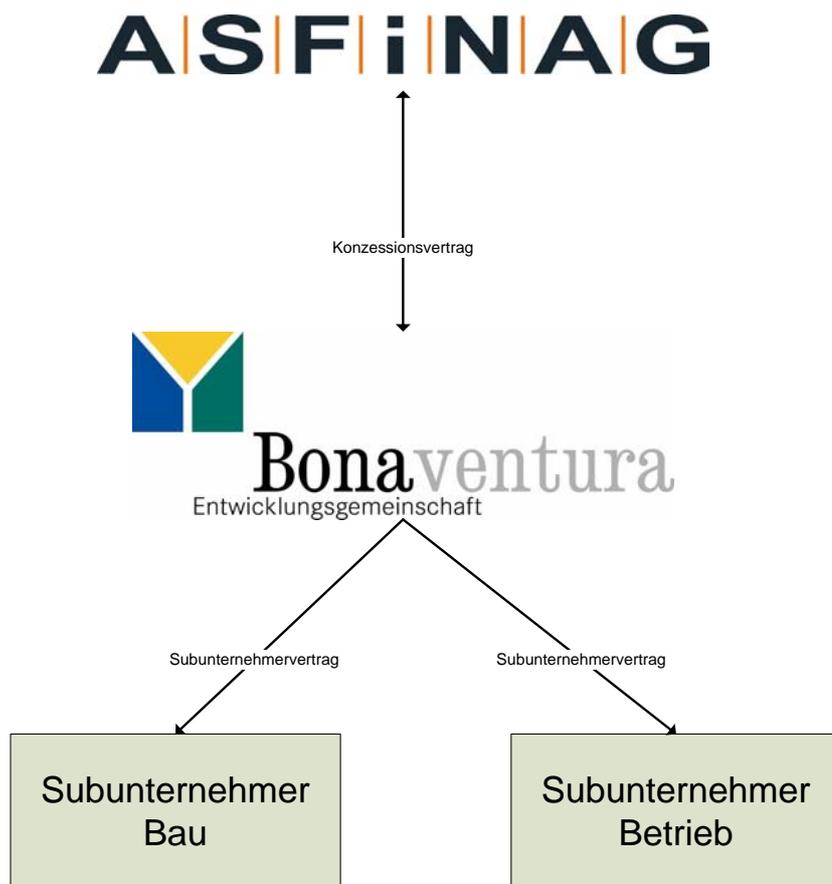
Die wesentlichsten Termine bis zur Vergabe des Auftrags an den Bestbieter waren (*Rux*, 2007):

- Projektstart im Dezember 2003
- Beginn Vergabeverfahren September 2004
- Abgabe Teilnahmeanträge 30.11.2004
- Abgabe Erstantgebote 09.09.2005
- Bekanntgabe Zuschlagsentscheidung 08.09.2006
- Vertragsbeginn 12.12.2006

Den Zuschlag als Bestbieter erhielt die Bietergemeinschaft BONAVENTURA, ein Konsortium von Alpine Mayreder Bau GmbH, Hochtief PPP Solutions GmbH und Egis Projects. Die Baukosten betragen rund 800 Mio. €, der Barwert der Gesamtkosten des Projekts beträgt inklusive Finanzierungskosten fix 933 Mio. €. Der Konzessionär BONAVENTURA vergibt die im Vertrag festgeschriebenen Leistungen an seine Subunternehmen Bau und Betrieb. Die Projektstruktur

ergibt sich aus dem am 12. Dezember 2006 unterzeichneten Konzessionsvertrag (Abbildung 5). Die Konzession endet am 31. August 2039, wobei rund 3 Jahre der Konzessionslaufzeit auf die Bauphase entfallen.

Abbildung 5: Projektstruktur Nordautobahn A5



Q: Lux (2007).

Die ersten beiden Teilstücke der Konzessionsstrecke sollen Ende Oktober 2009 in Betrieb genommen werden, die letzten beiden Abschnitte Ende Jänner 2010. Mit diesem Zeitpunkt werden erstmals rund 51 km des hochrangigen Straßennetzes in Österreich durch einen privaten Konzessionär im Rahmen eines PPP-Projekts betrieben.

Qualitätssicherung

Eine besondere Beachtung bei Projekten mit einer Konzessionsdauer von über drei Jahrzehnten gilt der Qualitätssicherung. Es wurden Qualitätsstandards und ein Leistungskatalog erstellt und im Konzessionsvertrag festgehalten. Ein umfassendes Berichtswesen,

laufende Besprechungen in Projektgruppen zu den Bereichen Bau, Betrieb und Finanzierung sowie eine Dokumentation des Projekts dienen der Leistungsüberwachung gemäß Konzessionsvertrag (Rux, 2007). Ein darauf aufbauendes System zur Qualitätssicherung stellt Pflichtverletzungen fest, die dann auf der Basis eines Punktekataloges pönalisiert werden.

Finanzierung

Die Konzessionsgesellschaft finanziert sich mit privatem Eigen- und Fremdkapital. Der Konzessionär erhält erst ab der Inbetriebnahme des ersten Teilstücks der Konzessionsstrecke Vergütungszahlungen der ASFINAG. Die Bauphase muss also von BONAVENTURA vorfinanziert werden.

Rund 30% der Vergütungszahlungen entfallen auf die so genannte Schattenmaut. Hier erhält der Konzessionär für jedes gezahlte Fahrzeug einen bestimmten Betrag (unterschiedlich für Pkw und Lkw). 70% der Vergütungszahlungen werden über ein "Verfügbarkeitsentgelt" abgerechnet. Dabei wird das Entgelt für den Konzessionär gekürzt, wenn die Verfügbarkeit der Verkehrsfläche durch ein Verschulden des Konzessionärs eingeschränkt wurde. Die Planwerte der jährlichen Vergütungszahlungen ab Verkehrsfreigabe liegen bei rund 64 Mio. €. Daneben gibt es vier so genannte Meilensteinzahlungen von zusammen rund 62 Mio. € für begleitende Baumaßnahmen (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, 2008).

Risikoverteilung

Die ASFINAG trägt zur Gänze das Risiko von *Genehmigungsverfahren*, die sie gemäß Zurechenbarkeitsprinzip (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung) betreibt (Übersicht 3). Entsprechend dem Zurechenbarkeitsprinzip teilen sich das sonstige *Auflagenrisiko*, das *Risiko der Änderungen von Rahmenbedingungen* und das *Baugrundrisiko* ASFINAG und die Konzessionsgesellschaft.

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

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

Zur Gänze in das Risiko der Konzessionsgesellschaft fallen die *Baukosten*, der *Betrieb* und die *Verfügbarkeit*.

Übersicht 3: Ausgewählte Risiken

Risikobezeichnung	Risikobeschreibung	trägt KG	Risiko geteilt	trägt KN
Genehmigungsrisiko §4 Verordnung	für die gegenständlichen Projektabschnitte ist eine §4 Verordnung nicht im geplanten Zeitraum zu erhalten	X		
Baukostenrisiko	generelle Überschreitung der Baukosten			X
Auflagenrisiko	ungeplante Auflagen aus den Materienrechtsverfahren, sowie Auflagen, die aus umwelttechnischen, verkehrstechnischen sowie sicherheitstechnischen Notwendigkeiten erlassen werden		X	
Betriebsrisiko	sämtliche Risiken der technisch und betriebswirtschaftlich erfolgreichen Betriebsabwicklung			X
Verkehrsmengenrisiko	Abweichungen der tatsächlichen Verkehrszahlen von den Prognosedaten		X	
Verfügbarkeitsrisiko	die Verfügbarkeit der Strecke ist nicht bzw. nicht im geplanten Umfang gegeben			X
Mautrisiko	Beeinflussung der Mautentgelte durch wirtschaftliche, rechtliche, technische u.a. Rahmenbedingungen	X		
Risiko der Änderung der Rahmenbedingungen	Änderungen der technischen, politischen, rechtlichen u.a. Rahmenbedingungen beeinflussen den Projektverlauf		X	
Baugrundrisiko	Unvorhergesehene Ereignisse durch (schlechte) Bodenbeschaffenheit		X	

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

Gesamteinschätzung

Das Projekt befindet sich derzeit in der Bauphase, eine Evaluierung ist daher noch nicht möglich.

Die ASFINAG erwartet sich durch die PPP eine termingerechte Fertigstellung des Straßenabschnittes in einem kürzeren Zeitraum und zu geringeren Kosten als unter den Bedingungen ihrer eigenen Beschaffungsmaßnahmen. Die Kosteneinsparungen von rund 15% gegenüber den Kalkulationen der ASFINAG sollen durch Einsparungen in der Detailplanung, bessere Verhandlungsposition mit den Subkontraktoren und effizientes Bau- und Betriebsmanagement erreicht werden, wobei der Finanzierungkostenvorteil der ASFINAG durch ein Kreditversicherungsmodell zum Teil wettgemacht werden soll.

Die Umsetzung dieses Projekts bringt für die ASFINAG Einblicke und Erfahrungen in eine zur traditionellen Vergabe von Baulosen für Autobahnen und Schnellstraßen alternativen Beschaffungsart. Indem nicht nur die Errichtung eines großen, zusammenhängenden Straßenabschnittes ausgeschrieben, sondern auch die betriebliche Erhaltung und die bauliche Instandhaltung für einen Zeitraum von 30 Jahren an einen privaten Partner vergeben wurde, ergibt sich für die ASFINAG die

- Möglichkeit des Benchmarkings ihre eigenen Strukturen und Aktivitäten sowie
- Verbesserungspotentiale zu erkennen und diese

- durch einen Transfer von Know-how umzusetzen.

3.1.5 Weitere Projekte des Bundes

Verschiedene Bundesministerien schlossen mit privaten Partnern Verträge, die von der traditionellen Beschaffung abweichen. Wesentlich dabei ist, dass ein Risikotransfer zu dem privaten Partner stattfand.

Bundesministerium für Inneres (BMI): Digitalfunk BOS Austria

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

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (BMWF): IMC Fachhochschule Krets

Die Stadt Krets und das private Bildungsinstitut ITM GmbH gründeten 1994 die IMC GmbH. Das BMWF zahlt pro Studierenden einen Normkostenzuschuss. Die IMC trägt das Instandhaltungs- und Betriebsrisiko sowie das Risiko der Auslastung (genügend Studierende) und der Aufbringung von Forschungs- und Sponsorenmitteln zur Finanzierung der Schulinfrastruktur.

Weitere Projekte sind das **Bundescontracting 500 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten** zur Umsetzung von Energiesparmaßnahmen in Bundesgebäuden mit einem Projektumfang von 15,3 Mio. € und einer Konzessionslaufzeit 2004 bis 2014

sowie das **Akademiebad Wiener Neustadt des Bundesministeriums für Landesverteidigung** mit einem Barwert der Errichtungskosten von 2,4 Mio. € und einer Konzessionslaufzeit von 2005 bis 2025.

In Planung ist das Projekt **Justizanstalt Wien-Landstraße des Bundesministeriums für Justiz** (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*, 2008).

3.1.6 Erfahrungen aus den Projekten des Bundes

Im Bericht vom *Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie* (2008) wurden die besonderen Problembereiche von PPP-Projekten des Bundes und seiner ausgelagerten Gesellschaften herausgearbeitet.

Vergaberecht

Im Vergaberecht fehlen Definitionen und Bestimmungen für PPP-Projekte. Die Einordnung der Projekte in das vergaberechtliche Korsett kann zu Problemen führen. Auch die engen Grenzen der Behördenverfahren mindern den Spielraum bei der Planung und somit bei der Nutzung des Innovationspotentials des privaten Partners.

Personelle Ressourcen der öffentlichen Hand

In den Ministerien und ausgelagerten Gesellschaften stellt sich die Frage nach der Personalkapazität für die Durchführung von PPP-Projekten. Für die Ausschreibung, Anbotprüfung und Vergabe ist ein entsprechend ausgebildetes Personal notwendig, das die komplexen und aufwändigen Sachverhalte bewältigen kann.

Längere Dauer der Ausschreibung

Die Dauer der Durchführung der Ausschreibung von PPP-Projekten ist in der Regel wesentlich länger als von traditionellen Beschaffungen.

Höhere Transaktionskosten

Die höhere Komplexität der Ausschreibungsverfahren und der rechtlichen Absicherung der Verträge führt zu hohen Transaktionskosten, die sich erst ab einem gewissen Projektvolumen rechnen.

Positiv wahrgenommen wurden:

- Kreative Ansätze

Es wurden kreative Finanzierungsmodelle und innovative Kooperationen entwickelt, bei denen die öffentliche Hand das Know-how der Privaten nutzen konnte.

- Betrachtung des gesamten Lebenszyklus

Maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit eines Projektes sind Nutzen und Kosten im gesamten Lebenszyklus. Im Gegensatz zu den üblichen Verfahren der traditionellen Beschaffung wird in PPP-Modellen der gesamte Lebenszyklus betrachtet. Durch die Übertragung einzelner Risiken im Lebenszyklus an den privaten Vertragspartner, der diese besser beherrschen kann, wird ein Mehrwert für das Projekt geschaffen.

3.2 Länder

Das WIFO führte eine Fragebogenerhebung über den aktuellen Stand der PPP-Projekte in Österreich durch, in der auch die Bundesländer einbezogen wurden. Es erfolgten aber nur Rückmeldungen von Oberösterreich und Kärnten, wobei Oberösterreich kein Projekt angab.

3.2.1 Oberösterreich

Umfahrungsstraße Ebelsberg

Dieses Projekt wurde bereits vor dem Erfassungszeitraum (ab 1.1.2000) der vorliegenden Studie beschlossen. Es soll aber dennoch hier behandelt werden. Die Finanzierung und der Bau der Umfahrungsstraße Ebelsberg werden vielfach als erfolgreiches Beispiel einer PPP in Österreich angeführt: Die 5,4 km lange Umfahrungsstraße wurde zwischen 1997 und 2000 errichtet. Die präliminierten Gesamtkosten wurden um 4,5% unterschritten. Die vertraglich

festgelegte Refinanzierung erfolgt nur zu einem geringen Teil über als Schattenmaut titulierte Eigenerträge der Errichtungsgesellschaft. Die Schattenmaut trägt nicht einmal die Zinslast der Refinanzierung und wird von der Stadt Linz geleistet. Den Großteil der Refinanzierungskosten übernimmt die Stadt in Form einer Beihilfe gemäß der vertraglich fixierten Subventionszusage. Der jährliche Subventionsbedarf errechnet sich aus der Differenz zwischen Betriebsaufwand und -ertrag der Errichtungsgesellschaft. Zu den Betriebsaufwendungen zählen vor allem Kapitalkosten der vorfinanzierten Errichtungskosten. Die Arbeiten für den Betrieb (Reinigung, Winterdienst) und die laufende Erhaltung der Straße vergibt die Errichtungsgesellschaft an den Straßendienst der Stadt Linz und an private Anbieter.

Gemäß den Vertragsmodalitäten tragen nach Ansicht des *Oberösterreichischen Landesrechnungshofes* (2002) ausschließlich die Stadt Linz und das Land Oberösterreich durch Förderungszusagen die finanziellen Lasten. Die Darlehensaufnahme durch die Errichtungsgesellschaft bei ihrer Muttergesellschaft (Bankinstitut) wurde zu marktüblichen Konventionen vereinbart, die in der Regel teurer sind als die Finanzierungsbedingungen des öffentlichen Sektors. Der wesentliche Kostenvorteil, die Vorsteuerabzugsfähigkeit (die Gebietskörperschaften sind im Gegensatz zur privaten Errichtungsgesellschaft nicht vorsteuerabzugsfähig), ist gesamtwirtschaftlich gesehen nicht relevant: Die Stadt Linz spart Mehrwertsteuerzahlungen an den Bund.

3.2.2 Kärnten

Das Land Kärnten beschloss seit 1.1.2000 sieben PPP-Projekte. Die wichtigsten Gründe für die Wahl von PPP waren

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

Das PPP-Projekt Neubau Landeskrankenhaus kam wegen Unwirtschaftlichkeit nicht zu Stande.

Verwaltungszentrum

Es handelt sich hier um ein Leasingmodell mit einem Investitionsvolumen von 2,37 Mio. €, Nutzungsbeginn war 2006, der Vertrag läuft 10 Jahre.

Luftgütemessung

Dieses Projekt ist gleichgelagert wie das Voranstehende, das Investitionsvolumen beträgt 802.000 €.

Berufsschulen Klagenfurt und St. Veit, Landwirtschaftliche Fach- und Berufsschule Litzlhof

Für diese Schulbauten wurden Leasingmodelle mit einer Laufzeit bis zu 8 Jahren und einem Investitionsvolumen von zusammen 1,32 Mio. € abgeschlossen. Die Nutzung begann 2004.

Straßenbauamt Klagenfurt

Das Leasingmodell mit einem Investitionsvolumen von 2,23 Mio. € wird seit 2003 genutzt, der Vertrag läuft 20 Jahre.

Fuhrparkmanagement

Das Leasingmodell läuft bereits seit 1996. Das Investitionsvolumen betrug 1,6 Mio. €. Für das Land ergab sich seit Nutzungsbeginn ein Effizienzvorteil gegenüber zur herkömmlichen Durchführung von 700.000 €. Der gemeldete Effizienzvorteil ist erstaunlich und sollte zu einer eingehenden Analyse des Fuhrparkmanagements anregen.

IT-Outsourcing

Dieses Technologieleasingmodell mit Projektbegleitung und Helpdesk wurde 2002 gestartet und auf 5 Jahre mit einer weiteren Option auf 5 Jahre Vertragslaufzeit abgeschlossen. Die laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten betragen 3,4 Mio. € pro Monat. Der Effizienzvorteil ab Nutzungsbeginn auf 5 Jahre beträgt 1,68 Mio. €, das sind 9,5% der Kosten unter herkömmlicher Durchführung.

Erfahrungen

Alle Projekte wurden als Leasingmodell abgewickelt, wobei keine gemeinsame Gesellschaft des Landes mit dem privaten Auftragnehmer gegründet wurde. Die PPP-Projekte boten so auch einen Ausweg aus den sich durch die Maastricht-Vorgaben für den Landeshaushalt ergebenden finanzierungspolitischen Sachzwängen. Es entstanden bisher keinerlei juristischen Probleme, die Erwartungen des Landes wurden durchwegs voll und ganz erfüllt. Steuerliche Einsparungen für das Land ergeben sich insofern, als das Land keinen Vorsteuerabzug tätigen kann und der Mehrwertsteuersatz für Investitionen in Bauten und Ausrüstungen 20%, für Leasing nur 10% beträgt.

3.3 Städte

Die PPP-Projekte der Städte in Österreich wurden ebenfalls durch die Fragebogenerhebung des WIFO erfasst. Gegenstand dieser Umfrage waren so genannte "PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen".

Erhoben wurden ausschließlich:

- PPP-Immobilienprojekte, wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder und Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur, Mobilen (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. € und
- PPP-Umweltprojekte (Wasserver- und Entsorgung, Mülldeponie, -verbrennung).

Nicht erfasst wurden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere

Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen wurde im Projektfragebogen ein Glossar beigelegt (siehe Anhang).

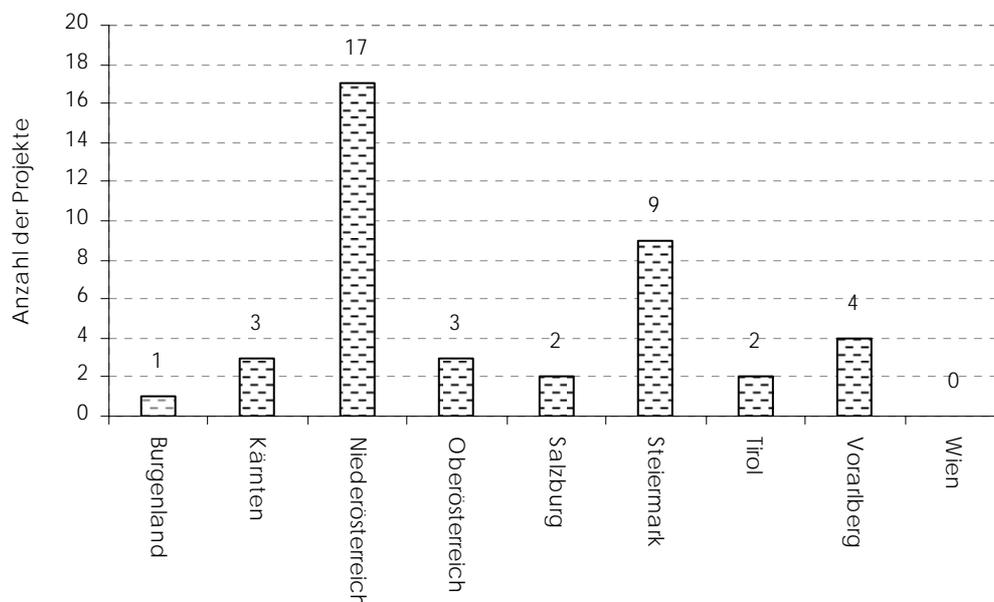
Die Umfrage setzte sich aus Mantelfrage- und Projekterfassungsbogen zusammen. Im Mantelfragebogen wurde um allgemeine Einschätzungen zu PPP-Projekten gebeten. Dort sollten auch die Erfahrungen aus älteren laufenden, bereits abgeschlossenen oder endgültig nicht zustande gekommenen Projekten einfließen. Dieser Bogen war pro Stadt einmal zu beantworten. Zusätzlich waren für die PPP-Projekte einzelne Projekterfassungsbögen beigelegt, mit denen Details zu den Projekten erhoben wurden. Bei der Erfassung dieser ging es vor allem um aktuelle PPP-Projekte, über die nach dem 1.1.2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde.

Die PPP-Bestandsanalyse wurde als Vollerhebung, durch Anschrift der Bürgermeister aller Städte in Österreich durchgeführt. Die Adressen wurden freundlicherweise vom Städtebund zur Verfügung gestellt.

3.3.1 Fragebogenerhebung und Rücklauf

Die Fragebogenerhebung wurde schriftlich auf dem Postweg durchgeführt. Von den 257 angeschriebenen Städten gaben 41 ihre generelle Einschätzung über PPP ab (Mantelfragebogen). Dies entspricht einem Rücklauf von 16%. 17 Städte beurteilten ihre insgesamt 25 PPP-Projekte (Projekterfassungsbogen). Ein beurteiltes Projekt wurde nicht umgesetzt.

Abbildung 6: Rücklauf der PPP-Erhebung in Städten nach Bundesländern



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=41 Mantelfragebögen.

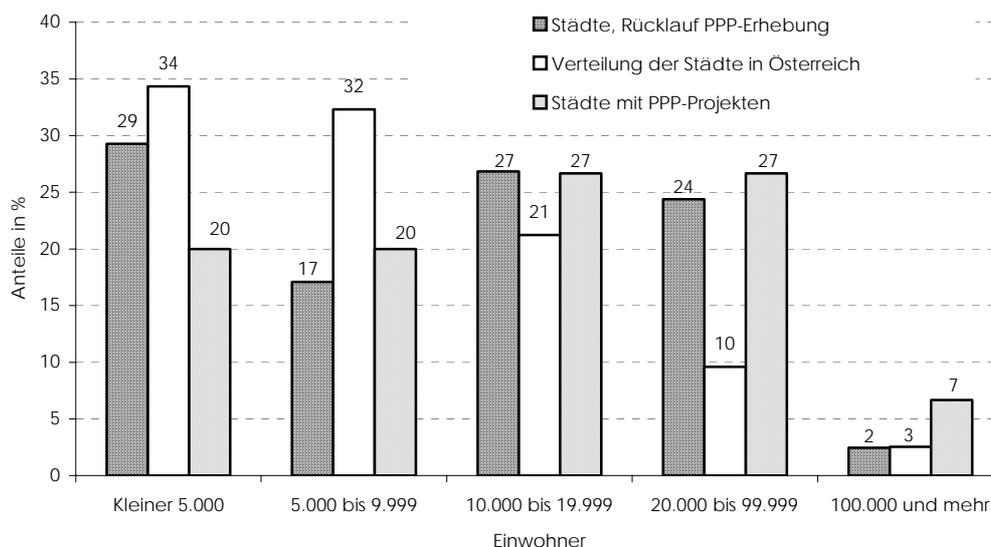
Die größte Beteiligung verzeichneten Städte in den Bundesländern Niederösterreich und Steiermark mit einem Anteil von 63% am Gesamtrücklauf. Insgesamt zeigt der Rücklauf der Städteerhebung nach Bundesländern starke regionale Unterschiede, die nur zum Teil auf die Größenunterschiede der Bundesländer zurückzuführen sind (Abbildung 6). So meldeten aus Oberösterreich nur drei Städte, aus dem wesentlich kleineren Bundesland Vorarlberg hingegen vier Städte. Die Stadt Wien gab keine Meldung ab.

Große Differenzen gab es hinsichtlich des Rücklaufs nach Einwohnergrößenklassen der Städte. Es zeigte sich, dass PPP-Projekte häufiger in größeren Städten realisiert werden. Besonders deutlich wird der Unterschied bei folgenden beiden Beispielen:

In kleineren Städten mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern lag der Anteil der beantworteten allgemeinen (Mantel-) Fragebögen bei 17%, nur jedes fünfte gemeldete PPP-Projekt (20%) stammt aus dieser Städtegrößenklasse. Dabei nehmen diese Städte einen Anteil von 32% gemessen an der Gesamtzahl der österreichischen Städte ein. PPP in dieser Größenklasse sind somit unterrepräsentiert.

Größere Städte hingegen, beispielsweise in der Klasse 20.000 bis 100.000 Einwohner, die nur einen Anteil von 10% einnehmen, meldeten mehr als jedes vierte PPP-Projekt (27%) (Abbildung 7). Daraus könnte abgeleitet werden, dass PPP-Projekte aufgrund ihres meist hohen Projektvolumens, ihrer langen Laufzeit und vertraglichen Komplexität in größeren Städten leichter durchführbar und somit attraktiver sind als für kleinere Städte. Zusätzlich könnte dies auch mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen zusammenhängen (vgl. Kapitel 3.3.8).

Abbildung 7: Verteilung des Rücklaufs nach Städtegrößenklassen



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=41 Mantelfragebögen.

3.3.2 Entscheidungsgründe für und gegen PPP-Projekte

Die WIFO-Umfrage zeigt ein allgemein hohes Interesse der Städte an PPP-Projekten. (In den folgenden Analysen der Motivationen für PPP-Projekte der Städte sind auch die Projekte des Landes Kärnten einbezogen. Diese wurden im Abschnitt 3.2.2 vorgestellt.) Mehr als die Hälfte (53%) der an der Befragung teilnehmenden Städte und das Land Kärnten gaben an, Projektabsichten zu haben bzw. PPP-Projekte bereits realisiert zu haben. Bewusst gegen PPP entschieden sich nur sechs Städte (*Übersicht 4*).

Übersicht 4: Einstellung der Städte zu PPP-Projekten

	Anzahl	Nennungen	Anteile in %
PPP-Projekte oder Projektabsichten vorhanden	23		53
Gründe wurden gegen PPP-Projekte benannt	6		14
darunter bewusste Entscheidung gegen PPP	6		14
Insgesamt (alle Antwortenden)	43		100

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008.

Entscheidungsgründe für PPP

Die Gründe für die Wahl von PPP als Projektform wurden sowohl im Projektfragebogen als auch im Mantelfragebogen abgefragt. Dies ermöglicht eine Differenzierung der Erwartungen vor einer möglichen Projektumsetzung und den tatsächlich ausschlaggebenden Kriterien bei der Durchführung eines PPP-Projektes.

Im Mantelfragebogen wurde nach den allgemeinen Gründen für PPP gefragt, die auch von jenen angegeben werden konnten, die bisher keine PPP-Projekte durchgeführt oder bisher nur PPP-Projektpläne entwickelt hatten. Die Analyse des Rücklaufs zeigt, dass vor allem die Erwartung von Effizienzvorteilen mit mehr als 30% der wichtigste Grund für PPP ist, gefolgt vom Bedarf an privatem Know-how (25%). Weniger ausschlaggebend sind die Erwartung beschleunigter Projektrealisierung (16%), die Erwartung höherer Effektivität (14%) sowie der Bedarf an privatem Kapital (14%).

Das Ergebnis des Mantelfragebogens ist insofern interessant, als jene Städte, die PPP-Projekte durchgeführt haben, neben den Effizienzvorteilen, die beschleunigte Projektrealisierung und das private Know-how als Hauptgründe angeben. Städte, die PPP bereits umgesetzt haben, konnten mehrere Angaben über deren Motive abgeben. Die meisten Mehrfachangaben gab es beim Punkt "beschleunigte Projektrealisierung" und "höhere Effektivität". Die Erwartung nach Effizienzvorteilen kam bei den Mehrfachnennungen erst an dritter Stelle (*Übersicht 5*).

Übersicht 5: Gründe für die Durchführung von PPP-Projekten

	Allgemeine Gründe		Projektbezogene Gründe			
	In %	Rang	Hauptgrund		Mehrfachnennung	
			In %	Rang	In %	Rang
Erwartung von Effizienzvorteilen	30	1	44	1	17	3
Bedarf an privatem Know-how	25	2	15	2	14	4
Erwartung beschleunigter Projektrealisierung	16	3	15	2	31	1
Erwartung höherer Effektivität	14	4	7	5	23	2
Bedarf an privatem Kapital	14	5	11	4	14	4
Sonstige Gründe für PPP	0	6	7	6	0	6
			Anzahl			
Nennungen, insgesamt	43		27		33	

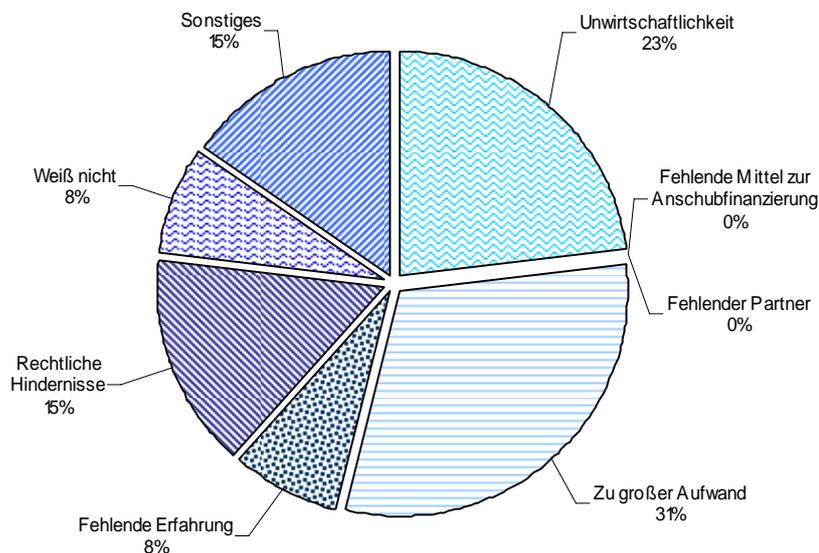
Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008.

Entscheidungsgründe gegen PPP

Die größte Hürde bei PPP-Projekten sahen die Städte im zu großen Aufwand der Projektvorbereitung. Dieser muss sich durch die Effizienzvorteile amortisieren, was hinreichend große Projekte bedingt. Das stellt vor allem ein Problem in kleineren Städten dar, wo PPP-Projektpläne überdies meist aufgrund deren Komplexität scheitern. Weiters gaben 23% der Befragten an, dass sie PPP-Projekte wegen deren Unwirtschaftlichkeit ablehnten. Drittgrößtes Hindernis bei PPP-Projekten ist das Auftreten rechtlicher Schwierigkeiten, die oft dazu führen, dass sie nicht in gewünschter Form umgesetzt werden können. Darüber hinaus wurden PPP-Projekte wegen ihrer langen Laufzeit, wegen dem eingeschränkten Wettbewerb (Architektur) und deren Arbeitsqualität abgelehnt (*Abbildung 8*).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Erwartungen an PPP-Projekte sehr unterschiedlich sind. Jene die keine Projekterfahrung haben versprechen sich sowohl Effizienzvorteile als auch zusätzliches privates Know-how. In der Gruppe mit PPP-Projekterfahrung wurden "privates Know-how" und "höhere Effektivität" von sehr vielen als besonders wichtig beurteilt (sie erhielten die meisten Mehrfachnennungen). Der Hauptgrund ist aber mit Abstand die Erwartung niedrigerer Projektrealisierungskosten durch Effizienzvorteile bei PPP.

Abbildung 8: Die wichtigsten Gründe gegen PPP-Projekte



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=23 Projekte.

3.3.3 Durchführungszeitpunkt der PPP-Projekte und deren Anwendungsbereiche

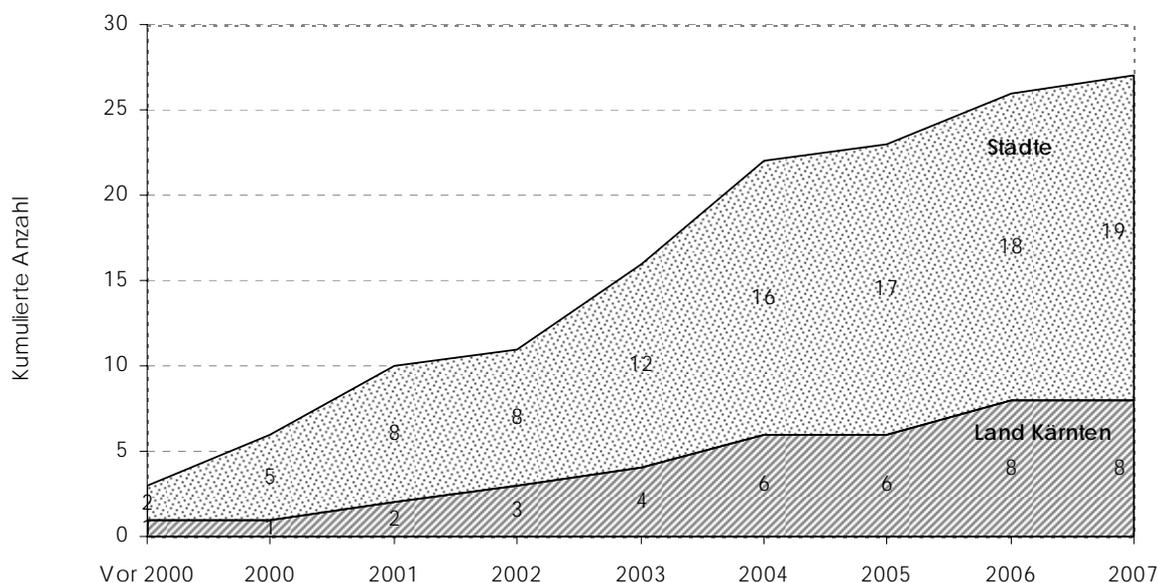
Der Großteil der Antwortenden (77%) hat PPP-Projekte bereits geplant und durchgeführt. Die meisten davon (73%) wurden nach dem Jahr 2000 umgesetzt. Nur drei Projekte stammen aus der Zeit vor dem Jahr 2000 und bei sechs Projekten gab es keine Zeitangabe (*Übersicht 6, Abbildung 9*). Vor allem aufgrund der starken Anstiege von Vertragsabschlüssen im Jahr 2003 und insbesondere 2004 waren es 2007 bereits 27 Projekte; davon wurden acht Projekte auf Landesebene im Bundesland Kärnten umgesetzt.

Übersicht 6: Verteilung der PPP-Projekte nach Durchführungszeitpunkt und Projektbereich

	Anzahl	Anteile in %
PPP-Projekte vor 2000	3	9
PPP-Projekte nach 2000	24	73
Ohne Angabe	6	18
Insgesamt	33	100

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008.

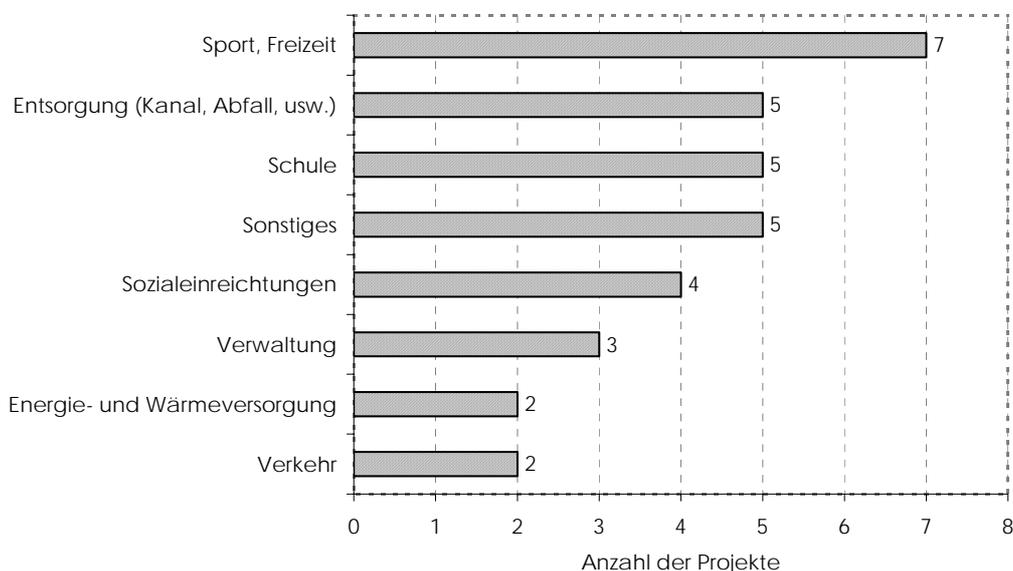
Abbildung 9: PPP-Projekte nach dem Jahr des Vertragsabschlusses



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

Die meisten PPP-Projekte stammen aus dem Bereich Sport und Freizeit. Mehr als jedes fünfte Projekt konnte diesem Wirtschaftssektor zugeordnet werden. Die Entsorgung und Aufbereitung (Kanal, Abfall, Kläranlagen usw.) sowie die Bildung (Schulbauten) waren mit einem Anteil von je 15% an den Projekten insgesamt ebenfalls stark vertreten. Die große Anzahl an Schulprojekten stammt überwiegend aus dem Bundesland Kärnten. Kranken- und Sozialeinrichtungen nahmen mit einem Anteil von 12% einen weiteren hohen Stellenwert unter den erhobenen Projekten ein (*Abbildung 10*).

Abbildung 10: Verteilung der PPP-Projekte nach Anwendungsgebieten



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=33 Projekte.

Die meisten PPP-Projekte stammen aus dem Bereich Sport und Freizeit. Mehr als jedes fünfte Projekt konnte diesem Wirtschaftssektor zugeordnet werden. Die Entsorgung und Aufbereitung (Kanal, Abfall, Kläranlagen usw.) sowie die Bildung (Schulbauten) waren mit einem Anteil von je 15% an den Projekten insgesamt ebenfalls stark vertreten. Die große Anzahl an Schulprojekten stammt überwiegend aus dem Bundesland Kärnten. Kranken- und Sozialeinrichtungen nahmen mit einem Anteil von 12% einen weiteren hohen Stellenwert unter den erhobenen Projekten ein (Abbildung 10).

3.3.4 PPP-Projektbeteiligte und Gesellschaftsstrukturen

An den meisten PPP-Projekten (86%) ist die Stadt direkt beteiligt (Übersicht 7), dabei oft als alleiniger Projektträger (in 42% der Fälle). Bei knapp jedem dritten gemeldeten PPP-Projekt ist zusätzlich ein privates Unternehmen Projektträger. Strukturen aus Gemeinde und kommunalen Eigenbetrieb (drei Meldungen) sowie der alleinige kommunale Eigenbetrieb (eine Meldung) stellen hingegen die Ausnahme dar.

Übersicht 7: Beteiligungsstrukturen bei PPP-Projekten

Öffentlich Beteiligte an PPP-Projekten (Mehrfachnennungen möglich)	Anzahl	Anteile in %
Beteiligung Stadt/Gemeinde	18	86
Beteiligung kommunaler Eigenbetrieb/-gesellschaft	6	29
Sonstige	6	29
Insgesamt	21	100

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008.

Die Mehrzahl der PPP-Projekte (58%) wurde ohne Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft zwischen öffentlichem Auftraggeber und dem privaten Partnerunternehmen realisiert. 42% der Projekte basieren auf einem Gemeinschaftsmodell (*Übersicht 8*).

Übersicht 8: Gesellschaftsstrukturen der PPP-Projekte

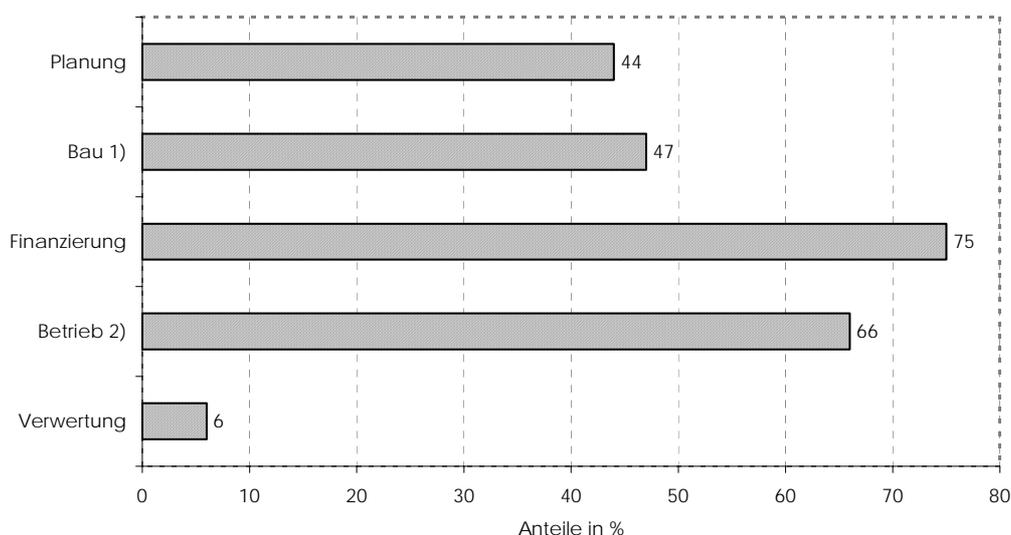
Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer	Anzahl	Anteile in %
Ja	14	42
Nein	19	58
Weiß nicht	0	0
Insgesamt	33	100

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008.

3.3.5 PPP-Leistungsinhalte und Vertragstypen

Die Auswertung der WIFO-PPP-Erhebung zeigt, dass die Finanzierung mit einem Anteil von 75%, der wichtigste erbrachte Leistungsbereich ist. Bei zwei von drei Projekten ist der Betrieb ein fixer Bestandteil, wobei letzterer auch den Bereich der Instandhaltung beinhaltet. Die beiden Leistungsinhalte Bau (je nach Projekttyp die Sanierungs-, Installations- oder Herstellungsleistungen) und Planung finden sich in beinahe jedem zweiten PPP-Projekt wieder. Die Verwertung des Projekts ist hingegen meist kein fixer Vertragsbestandteil bei PPP-Projekten in Österreich (6%; *Abbildung 11*).

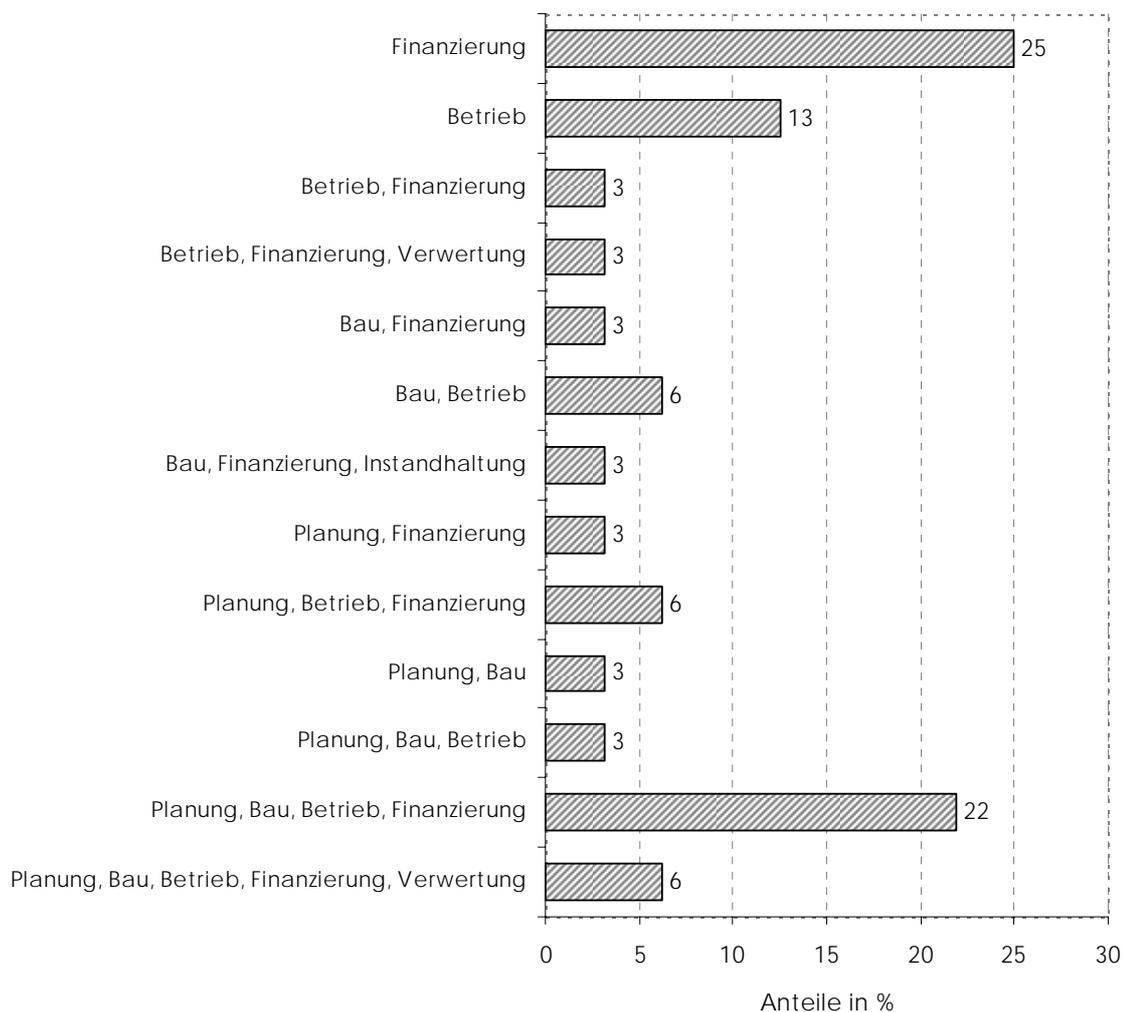
Abbildung 11: Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=33 Projekte. – 1) Bau bezieht sich auch auf Sanierungs-, Herstellungs- und Installationsleistungen. – 2) Betrieb umfasst auch den Bereich Instandhaltung.

Die Leistungsinhalte von PPP sind oft sehr projektspezifisch und variieren daher stark. Es gibt keine klaren Definitionen von PPP, deshalb können die unterschiedlichsten Ausprägungen auftreten. Bei rund einem Viertel der untersuchten Projekte handelt es sich um reine Finanzierungsprojekte. Die vier Lebenszyklusphasen Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung sind Bestandteil jedes fünften Projektes. Am dritthäufigsten mit einem Anteil von 13% waren Projekte vertreten die ausschließlich die Betriebsphase beinhalteten (Abbildung 12).

Abbildung 12: Leistungsinhalte von PPP-Projekten

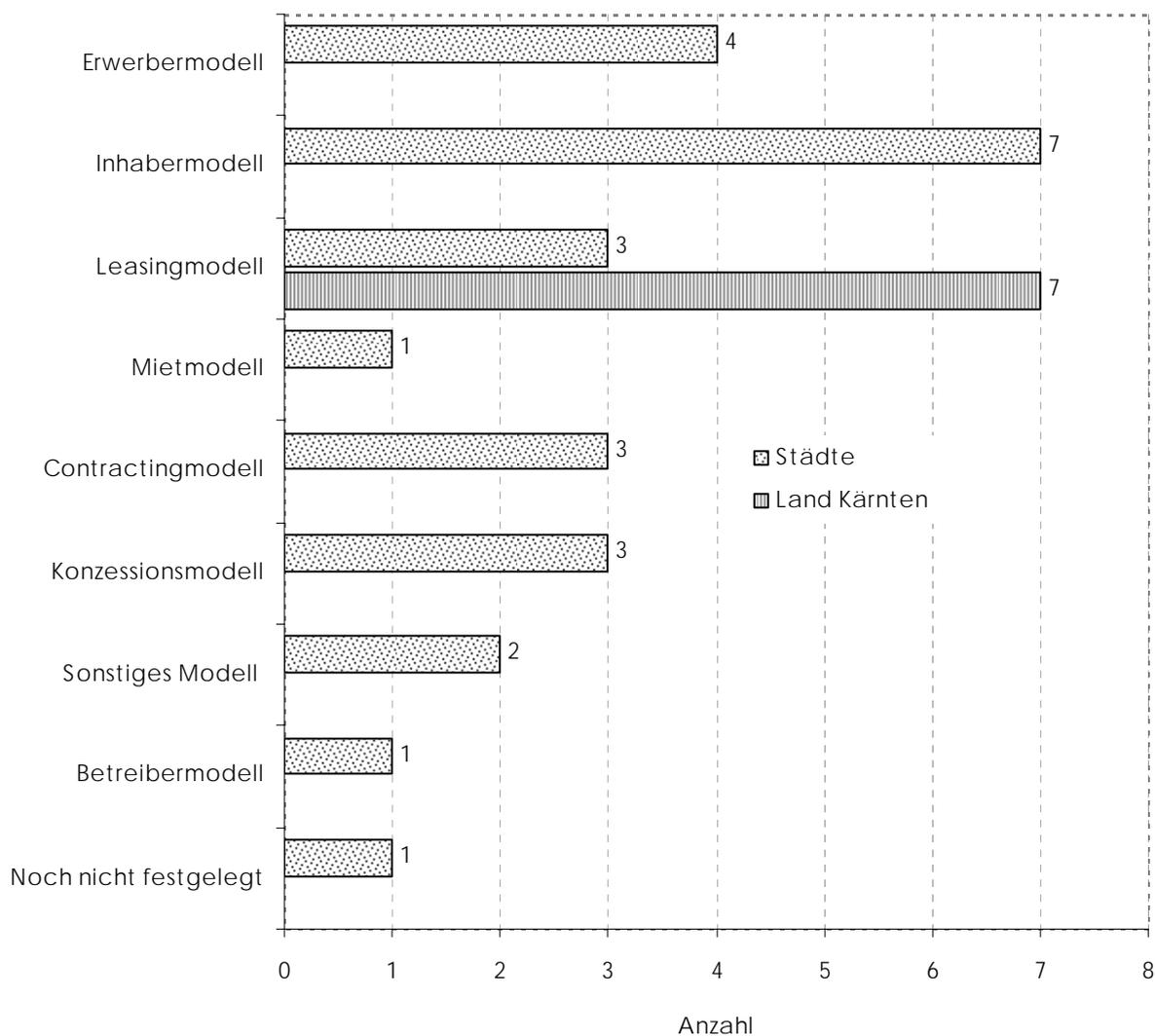


Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=33 Projekte.

Vertragstypen

Die Städte bevorzugten das Inhabermodell, gefolgt vom Erwerbermodell. Leasing-, Contracting- sowie Konzessionsmodelle waren dahinter gleich stark, das Mietmodell war mit einer Nennung am schwächsten vertreten. Das Land Kärnten vergab ausschließlich Leasingmodelle (Abbildung 13).

Abbildung 13: Vertragstypen bei PPP-Projekten

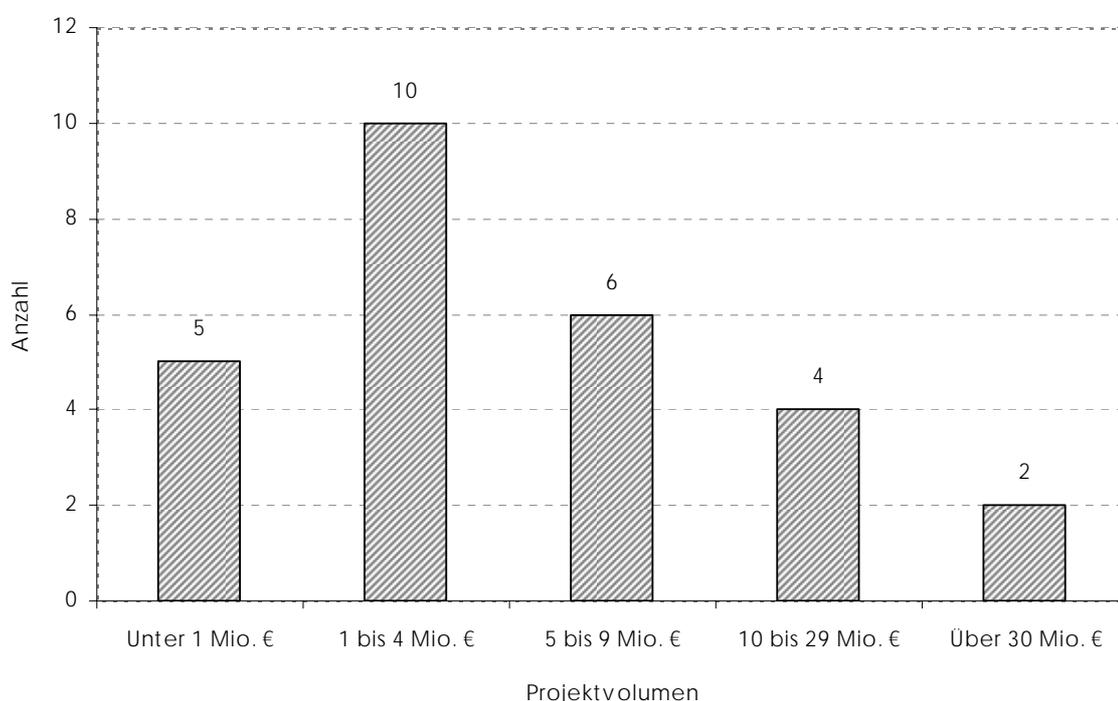


Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=32 Projekte. Erwerbermodell: Private bauen und betreiben, Übergabe nach Vertragsende. Inhabermodell: Private bauen, Übergabe, Private betreiben.

3.3.6 Projektvolumen und Wirtschaftlichkeitseinschätzung

Die Investitionssummen sind je nach Leistungsinhalt und Vertragstyp sehr unterschiedlich. Bei den 27 Projekten, zu denen Angaben über die Investitionssummen vorlagen, reicht die Spanne von 1 bis 41 Mio. €. Das durchschnittliche Projektvolumen der erhobenen Projekte lag bei rund 7 Mio. €. Abgesehen von einem geplanten Krankenhausprojekt und Projekten im Freizeitbereich (Seilbahnen) waren kaum Großprojekte vertreten. Der Großteil der Projekte (60%) lag hinsichtlich des Investitionsvolumens im Bereich von 1 bis 9 Mio. € (Abbildung 14).

Abbildung 14: Anzahl der PPP-Projekte nach Projektvolumen



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

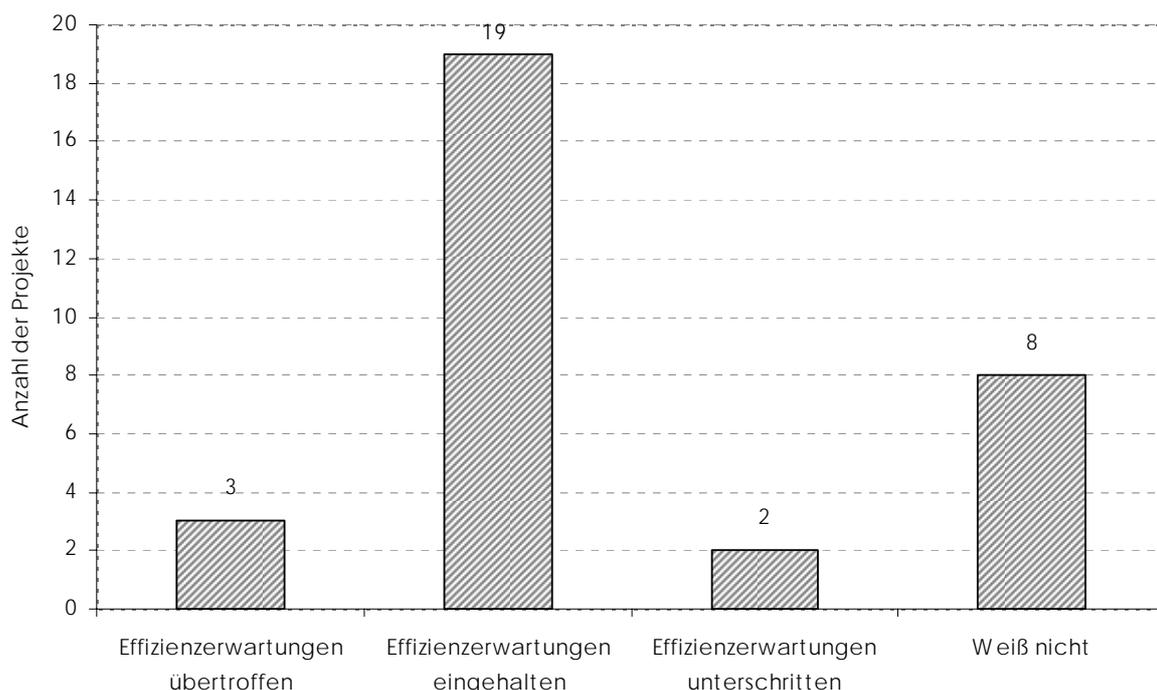
Ein optimales Investitionsvolumen bei PPP-Projekten lässt sich kaum definieren. Meist steht hinter der Frage nach der Höhe des Projektvolumens oftmals die Formulierung, dass das Volumen "hinreichend" groß sein muss, um die notwendigen Projektvorbereitungskosten aus den Effizienzgewinnen zu erwirtschaften. Allerdings lässt sich ein Mindestvolumen nicht abschließend festlegen, denn auch für kleinere Volumina lassen sich bei geeigneten Rahmenbedingungen sinnvolle privatwirtschaftliche Realisierungsformen finden. Dazu müssten Standardisierungen für PPP-Projekte mit geringerem Projektvolumen entwickelt werden um dadurch die Transaktionskosten zu minimieren. Dies würden auch die Chancen

der mittelständischen Bauwirtschaft, bei PPP-Verfahren als Bieter aufzutreten, erheblich vergrößern (vgl. *Littwin-Unbehauen*, 2004).

Die Beurteilung der PPP-Projekte fiel überwiegend positiv aus. In 19 von 32 Fällen wurden die Effizienzerwartungen eingehalten. Bei drei Projekten (Schwimmbad, Energiecontracting in öffentlichen Gebäuden, Wirtschafts- und Dienstleistungspark) wurden die Effizienzerwartungen sogar übertroffen. Zu Unterschreitungen kam es bei zwei Projekten. Eines davon stammt aus dem Bereich Entsorgung, das als Dienstleistungskonzession durchgeführt wurde. Beim zweiten Projekt, das die Effizienzerwartungen unterschritten hatte, handelt es sich um ein Schulgebäude, basierend auf einem Leasingmodell.

Bei jedem vierten Projekt konnten die Befragten keine Angaben über die Effizienzerwartungen machen. Dies hängt mitunter damit zusammen, dass viele Projekte erst in den letzten Jahren realisiert wurden und somit eine Effizienzbeurteilung über die gesamte Projektlaufzeit kaum abschätzbar ist (*Abbildung 15*).

Abbildung 15: Einhaltung der Effizienzerwartungen von PPP-Projekten

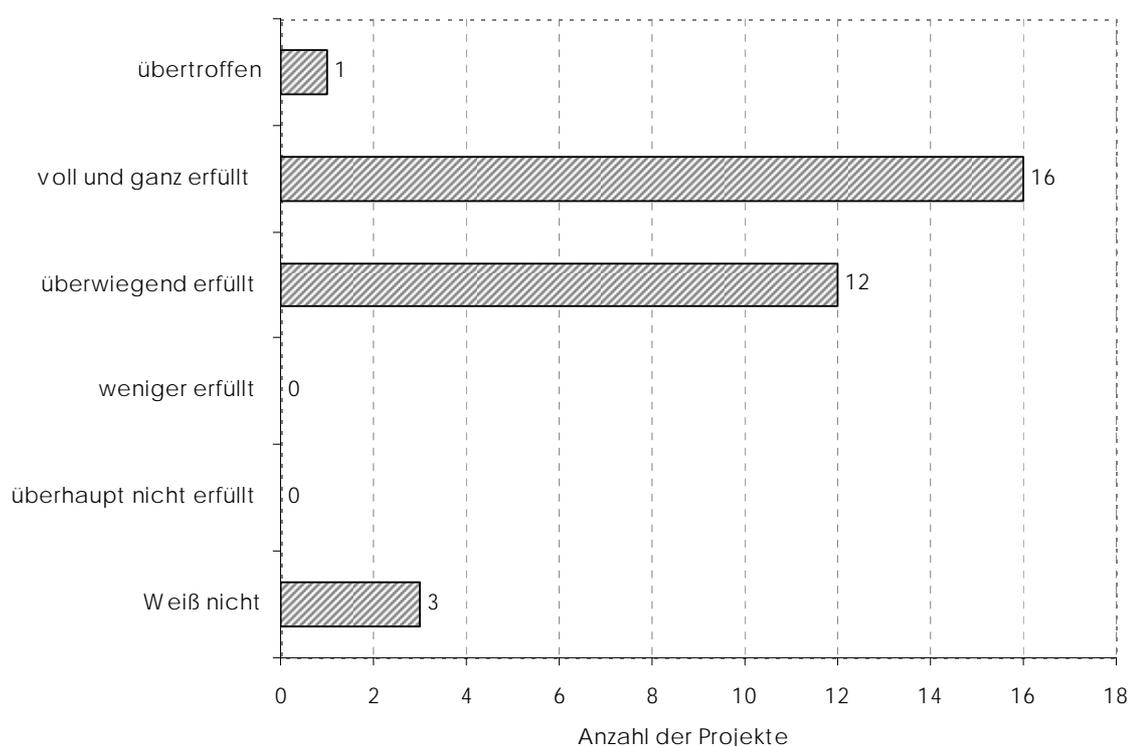


Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=32 Projekte.

Ähnlich positiv fiel die Beurteilung der allgemeinen Wirtschaftlichkeitseinschätzung der PPP-Projekte aus. Die Effizienzerwartungen wurden bei der Hälfte der Projekte voll und ganz erfüllt und bei einem übertroffen. Bei den restlichen Projekten wurden die Wirtschaftlichkeitserwar-

tungen überwiegend erfüllt, wobei zu drei Projekten keine Beurteilung gemacht wurde (*Abbildung 16*). Bei der Beurteilung der Effizienz durch die Fragebogenbeantworter ist zu beachten, dass kaum abzuschätzen ist, inwieweit von diesen Vergleichsrechnungen in der Art des Public Sector Comparators (PSC) gemacht wurden. Der PSC ist das vollständig quantifizierte konventionelle Referenzprojekt, das üblicherweise als Maßstab für den Wirtschaftlichkeitsvergleich einer PPP-Maßnahme herangezogen wird. Es beinhaltet die direkten und indirekten Kosten sowie die "übertragbaren Risiken" und die "zurückbehaltenen Risiken".

Abbildung 16: Einhaltung von Effizienzerwartungen, allgemein
Erwartungen wurden ...



Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=32 Projekte.

Die positive Gesamteinschätzung weist bereits darauf hin, dass selten juristische Auseinandersetzungen auftraten. Lediglich bei einem Projekt kam es zu einem Schieds- und Gerichtsverfahren (Bau einer Kläranlage), bei einem weiteren (Energiecontracting) konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Die rechtlichen Auseinandersetzungen hatten keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeitsergebnisse. Beide Projekte konnten die Effizienzerwartungen erfüllen, eines hat sie sogar übertroffen.

In beinahe drei Viertel der Projekte gab es keine rechtlichen Probleme bei der Umsetzung von PPP-Projekten. Die beiden größten Problembereiche stellen das Vertragsrecht sowie das EU-

Recht, hier insbesondere das Wettbewerbsrecht, dar. Ein weiterer Problembereich ist das Steuerrecht, das nach dem Vertragsrecht die meisten Mehrfachnennungen erhielt (*Übersicht 9*).

Übersicht 9: Juristische Problemfelder bei der Umsetzung von PPP-Projekten

	Wichtigster Bereich		Mehrfachnennungen	
	Anteile in %	Rang	Anteile in %	Rang
Vertragsrecht	25	(1)	36	(1)
EU-Recht (Wettbewerbsrecht)	25	(2)	13	(3)
Vergaberecht	17	(3)	9	(4)
Steuerrecht	13	(4)	21	(2)
Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	8	(5)	7	(5)
Dienst- und Arbeitsrecht	8	(5)	7	(5)
Zuwendungsrecht	8	(5)	7	(5)
Kommunales Haushaltsrecht	0		7	(5)
Kommunalwirtschaftsrecht	0		0	
Einwände der Kommunalaufsicht	0		0	
Gebührenrecht	0		0	
Keine	70			
Insgesamt	100		100	

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=20 Projekte.

3.3.7 Bedeutung von PPP-Projekten

Der öffentliche Sektor in Österreich ist stark zentralistisch organisiert. Mehr als zwei Drittel der gesamten Staatsausgaben entfallen auf den Bund und die Sozialversicherungsträger. Im Verantwortungsbereich der Gemeinden stehen 13% der Staatsausgaben (*Statistik Austria, 2007*). Die Städte übernehmen eine wichtige Rolle in Hinsicht auf regionalpolitisch relevante Infrastrukturinvestitionen vor allem im Bereich von Sozial-, Bildungs-, Wissens-, Kommunikations- und Forschungsinfrastrukturen (vgl. *Silhavy, 2008*). Diese Bereiche sind besonders für die Städte wesentlich, um die wirtschaftliche Entwicklung sowie den Zusammenhalt der Gesellschaft und die Chancengleichheit für alle Menschen in unserem Land zu gewährleisten (vgl. *Bauer, 2007*).

Weiters bedingt das zunehmende Mobilitätsbedürfnis in dicht besiedelten Gebieten künftig höhere Investitionen ins Verkehrsinfrastrukturnetz, insbesondere in den öffentlichen Nahverkehr. Demnach wäre anzunehmen, dass neue Finanzierungsinstrumente und eine stärkere private Beteiligung für die Städte von erhöhtem Interesse sein müssten, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden.

Die WIFO-Erhebung zeigte allerdings, dass unter den Befragten PPP eher von nachrangiger Bedeutung ist. Die Zahl der Meldungen hinsichtlich der Frage, ob PPP heute bzw. künftig keine

Bedeutung habe, überstieg jene Meldungen um ein vielfaches, die angaben, dass PPP eine große Bedeutung habe.

Die Ergebnisse sind zu relativieren: Aufgrund der niedrigen Anzahl an positiven Meldungen schaffte es beispielsweise bereits der Bereich "Schule/Bildung" mit zwei Meldungen unter jene fünf Bereiche zu kommen, in denen PPP heute eine große Bedeutung hat. In der Wertung der Bereiche, die keine PPP Bedeutung haben, wären mindestens 14 Stimmen (somit das 7-fache) notwendig gewesen.

Eine große Bedeutung von PPP wird vor allem in den Bereichen öffentlicher Verkehr und bei den Wärmeanbietern gesehen. Speziell bei den Wärmeanbietern dürfte die Bedeutung künftig zunehmen. Sozialeinrichtungen (insbesondere Pflege), Stadtentwicklung und Wohnen werden ebenfalls für PPP als künftig relevante Bereiche erachtet.

Gemäß den Einschätzungen hat PPP keine Bedeutung in den Bereichen Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Bildung. Allgemeine Verwaltung und Soziales (insbesondere Krankenhäuser) zählen weiters zu den Bereichen, wo PPP aus Sicht der Städte relativ bedeutungslos ist. Dies dürfte sich entsprechend der Einschätzung der Städte auch künftig kaum ändern.

Übersicht 10: Derzeitige und künftige Bedeutung von PPP

Rang	Derzeit	Anzahl (In %)	Rang	Künftig	Anzahl (In %)
	<i>Große Bedeutung</i>			<i>Große Bedeutung</i>	
(1)	Öffentlicher Verkehr	6 (16)	(1)	Wärmeanbieter	9 (24)
(2)	Wärmeanbieter	4 (11)	(1)	Sozialeinrichtungen (insb. Pflege)	9 (24)
(3)	Sozialeinrichtungen (insb. Pflege)	3 (8)	(3)	Stadtentwicklung/Wohnen	7 (18)
(4)	Sport, Freizeit	3 (8)	(3)	Strom, Gas	7 (18)
(5)	Schulen, Bildung	2 (5)	(5)	Verkehr, Soziales, Kinderb., Sport je	5 (13)
	<i>Geringe Bedeutung</i>			<i>Geringe Bedeutung</i>	
(1)	Soziales (insb. Kinderbetreuung)	7 (18)	(1)	Sport	11 (29)
(2)	Kultur	7 (18)	(1)	Kultur	11 (29)
(3)	Stadtentwicklung/Planung/Wohnen	6 (16)	(3)	Soziales (insb. Kinderbetreuung)	10 (26)
(4)	Wärmeanbieter	6 (16)	(3)	Schulen	10 (26)
(5)	Soziales	6 (16)	(5)	Abwasser, Wärme, Verkehr	9 (24)
	<i>Keine Bedeutung</i>			<i>Keine Bedeutung</i>	
(1)	Abwasserentsorgung	15 (40)	(1)	Allgemeine Verwaltung	17 (45)
(2)	Wasserversorgung	15 (40)	(2)	Öffentliche Sicherheit	15 (40)
(3)	Schulen/Bildung	15 (40)	(2)	Wasserversorgung	15 (40)
(4)	Allgemeine Verwaltung	14 (37)	(4)	E-Government	14 (37)
(5)	Soziales (insb. Krankenhäuser)	14 (37)	(4)	Straßen	14 (37)

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008. Stichprobenumfang n=38 Projekte. Mehrfachnennungen möglich.

3.3.8 Finanzkraft der Städte und PPP

Österreichs Städte weisen hinsichtlich ihrer Finanzkraft, gemessen an den Einnahmen der Gemeindeabgaben, große Unterschiede auf. Am geringsten sind sie in der Stadt Ebenthal in Kärnten mit jährlichen pro Kopf Abgaben von 325 €, in Schwechat (Sitz der OMV, des Flughafens Wien und der AUA) sind es hingegen 2.017 €. Durchschnittlich beträgt die Abgabenbelastung rund 700 € pro Einwohner und Jahr bei einer Streuung (Standardabweichung σ_x) von 240 €. Anhand von 13 Städten konnte dargestellt werden, inwieweit die Finanzkraft einer Stadt die Entscheidung für oder gegen PPP beeinflusst. Finanzschwache Gemeinden mit niedrigen Gemeindeabgaben pro Kopf sind eher weniger bereit PPP-Projekte einzusetzen. Wie auch die Analysen in Deutschland ergaben, wählen tendenziell Gemeinden mit höheren pro Kopf Abgaben PPP-Projekte (*Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005). Dies sind überwiegend größere Städte (mehr als 10.000 Einwohner), die auch über entsprechende personelle Ressourcen verfügen (*Übersicht 11*).

Übersicht 11: Finanzkraft¹⁾ der österreichischen Städte

		PPP-Projekte		Insgesamt
		Nicht vorhanden	Vorhanden	
Unterdurchschnittlich ²⁾	Anzahl	4	2	6
	Anteile in %	66,6	33,3	100
Durchschnittlich	Anzahl	6	8	13
	Anteile in %	42,9	57,1	100
Überdurchschnittlich ³⁾	Anzahl	3	6	9
	Anteile in %	33,3	66,6	100
Insgesamt	Anzahl	13	16	29
	Anteile in %	44,8	55,2	100

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008, *Statistik Austria - Österreichischer Städtebund* (2007). – ¹⁾ Finanzkraft gemessen durch die Gemeindeabgaben pro Kopf in Euro. – ²⁾ Unterdurchschnittlich: Städte mit Abgaben unter 80% des Durchschnitts. – ³⁾ Überdurchschnittlich: Städte mit Abgaben über 120% des Durchschnitts.

Bemerkenswert ist, dass Städte mit PPP-Projekten durchschnittlich um eine 20% höhere Verschuldung aufweisen als jene ohne PPP-Projekte (*Übersicht 12*). Dies lässt den Schluss zu, dass PPP-Projekte vielfach aus finanzierungspolitischen Sachzwängen des Gemeindehaushaltes forciert wurden.

Übersicht 12: Finanz- und Beschäftigungskennzahlen österreichischer Städte

	Finanzschulden		Gemeindeabgaben		Aktives Personal Ende 2006			
	€ je Einwohner				Ingesamt	Unterricht	Straße	Verwaltung
					Personen			
Eisenstadt	1.613		962 (+)		205	55	24	47
Villach	1.673		777		929	284	0	180
Wolfsberg	279 (-)		605		329	105	41	55
Amstetten	1.712		825 (+)		345	111	1	70
Baden	1.010 (-)		696		663	75	85	67
Bad Vöslau	1.107 (-)		447 (-)		152	33	20	20
Mistelbach	3.930 (+)		820 (+)		168	44	28	37
Mödling	2.400 (+)		771		321	61	0	46
Neunkirchen	1.967		656		1.088	60	14	46
Sankt Pölten	2.706 (+)		897 (+)		990	229	23	132
Traiskirchen	4.442 (+)		585		151	65	24	25
Wiener Neustadt	5.811 (+)		880 (+)		3.549	252	44	524
Steyr	1.325		895 (+)		1.062	135	196	221
Bruck a.d. Mur	1.600		663		186	23	6	46
Kapfenberg	1.381		772		379	110	0	62
Knittelfeld	1.834		523 (-)		188	40	12	29
Voitsberg	1.018 (-)		535 (-)		139	51	2	31
Innsbruck	189 (-)		789		1.359	333	126	308
Bludenz	1.770		682		254	53	25	54
Feldkirch	1.294 (-)		495 (-)		466	126	30	65
Götzis	1.368		583		121	23	23	18
Lustenau	2.396 (+)		558					
Arnoldstein	365 (-)		527					
Gmünd	4.797 (+)		939 (+)					
Waidhofen/Thaya	2.481 (+)		947 (+)					
Grieskirchen	1.980 (+)		1.166 (+)					
Landeck	1.400		723					
Haag	2.860 (+)		334 (-)					
Mittelwert Umfrage	2.025		776		847	131	44	133
Mittelwert mit PPP	2.003		716		621	108	34	99
Mittelwert Österreich ¹⁾	1.640		712		502	119	22	100

Q: Statistik Austria (2007). Grau hinterlegte Städte setzten PPP-Projekte bereits um. Klammerwerte: (+) Indikator liegt über 120% des Mittelwertes, (-) Indikator liegt unter 80% des Mittelwertes von Österreich. – ¹⁾ Ohne Wien.

4. Vergleich mit Ergebnissen der Erhebung in Deutschland

Die vom WIFO durchgeführte PPP-Befragung baut auf einem Fragebogensystem auf wie die im Auftrag der PPP-Task Force des Bundesministeriums für Bau- und Wohnungswesen erfolgte PPP-Bestandsanalyse in Deutschland (*Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005). Dies ermöglicht einen Vergleich zwischen den beiden Ländern sowie die Identifikation von Länderspezifika. In Deutschland wurde die Befragung als Vollerhebung von insgesamt 1.515 Städten durchgeführt. Es konnten 178 PPP-Projekte im engeren Sinn (jene Projekte mit mehreren Lebenszyklus-

phasen), erfasst werden. Bei der vorliegenden WIFO-PPP-Erhebung wurden in den Städten Österreichs 33 PPP-Projekte erhoben, davon 21 PPP-Projekte im engeren Sinn. Verglichen mit den Ergebnissen in Deutschland durch das Bruttoinlandsprodukt würden diesen 33 Projekten umgelegt 290 Projekte in Deutschland entsprechen, davon wären rund 185 PPP-Projekte im engeren Sinn. Die WIFO-Erhebung erhielt somit trotz geringerem Rücklauf gegenüber der Erhebung in Deutschland relativ gesehen mehr Meldungen über PPP-Projekte.

Deutliche Differenzen zwischen Österreich und Deutschland zeigen sich hinsichtlich des Umsetzungsbeginns der PPP-Projekte. Abgesehen vom Jahr 2004, in dem gemäß WIFO-Erhebung die meisten PPP-Projekte umgesetzt oder begonnen wurden, verteilt sich seit 2000 die Anzahl der Projekte in Österreich relativ gleichmäßig über die Jahre. In Deutschland ist erst ab 2004 ein starker Anstieg zu verzeichnen. Dies dürfte mit der in diesem Jahr erfolgten Gründung der PPP-Task Force und dem dahinter stehenden wirtschaftspolitischen Willen, PPP verstärkt in Deutschland einzusetzen, zusammen hängen.

4.1 Motive für und gegen die Wahl von PPP

Wie der Vergleich der Städteerhebung zeigt, sind die Motive für die Wahl von PPP in Deutschland zum Großteil anders gelagert als in Österreich. Das Hauptmotiv für PPP ist allerdings in beiden Ländern gleichermaßen die Erwartung von Effizienzvorteilen. Deutliche Differenzen gab es vor allem beim Bedarf an privatem Know-how. Dieser ist in Österreich gleich bedeutend mit der beschleunigten Projektrealisierung und somit der zweit wichtigste Grund bei der Entscheidung über PPP. In Deutschland spielt hingegen das private Know-how bei der Entscheidungsfindung eine untergeordnete Rolle. Dafür ist der Bedarf an privatem Kapital in Deutschland ausschlaggebender als in Österreich (*Übersicht 13*)

Übersicht 13: Hauptgründe für die Durchführung von PPP in Deutschland und Österreich

	Deutschland	Österreich
	Stellenwert (Rang)	
Erwartung von Effizienzvorteilen	1	1
Erwartung beschleunigter Projektrealisierung	3	2
Bedarf an privatem Know-how	5	2
Bedarf an privatem Kapital	2	4
Erwartung höherer Effektivität	4	5
Sonstige Gründe für PPP	6	6

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

Die Gründe gegen PPP sind in Deutschland vielschichtiger als in Österreich. Während in Österreich vor allem der große Aufwand sowie die Unwirtschaftlichkeit der Projekte die Hauptprobleme darstellen, sind es in Deutschland bei mehr als einem Drittel der Fälle sonstige projektspezifische Gründe, die nicht näher aufgeschlüsselt wurden. Meist verbirgt sich dahin-

ter, dass kein Bedarf für PPP gesehen wird. Die fehlende Erfahrung wurde in Deutschland als weiter wesentlicher Grund gegen PPP in Kommunen identifiziert.

In beiden Ländern werden "fehlende Partner" sowie "fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung" kaum als Hauptgründe gegen PPP erachtet. In der österreichischen Erhebung gab es zu diesen Bereichen keine Nennungen (*Übersicht 14*).

Übersicht 14: Hauptgründe gegen die Durchführung von PPP in Deutschland und Österreich

	Deutschland	Österreich
	Stellenwert (Rang)	
Zu großer Aufwand	4	1
Unwirtschaftlichkeit	3	2
Rechtliche Hindernisse	5	3
Sonstige Gründe gegen PPP	1	3
Weiß nicht	5	5
Fehlende Erfahrung	2	5
Fehlender Partner	7	-
Fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung	8	-

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

4.2 Die wichtigsten Bereiche von PPP-Projekten und Gesellschaftsstrukturen

Zu den beiden wichtigsten PPP-Anwendungsgebieten der Städte zählen sowohl in Deutschland als auch in Österreich die Bereiche Schule sowie Sport, Freizeit und Touristik. In Deutschland nehmen diese beiden Bereiche zusammen einen Anteil von 65% aller PPP-Projekte auf kommunaler Ebene ein. In Österreich ist dieser Anteil mit 36% deutlich geringer. Vor allem im Schulbereich werden in Deutschland sehr viele PPP umgesetzt – mehr als jedes dritte kommunale PPP-Projekt ist ein Schulgebäude. In Österreich dominiert hingegen der Bereich Sport, Freizeit und Touristik auf Städtenebene mit einem Anteil von 21%.

Deutliche Unterschiede gibt es hinsichtlich des Bereichs Entsorgung. Dieser stellt in Österreich gemeinsam mit Schulen die beiden weiteren bedeutendsten Bereiche für PPP dar. In Deutschland gibt es beispielsweise hingegen keine Projekte im Entsorgungssektor.

Die Bereiche Verwaltung und Liegenschaften sind anteilmäßig in beiden Ländern ähnlich wichtig. PPP-Projekte im Verkehrswesen spielen auf kommunaler Ebene eine geringe Rolle (*Übersicht 15*).

Hier ist anzumerken, dass weltweit nach einer Studie von *Hoepfner – Gerstlberger* (2005), die sich auf eine Weltbankschätzung stützt, rund 60% des Gesamtpotentials von PPP, also aller Gebietskörperschaften, auf den Transportsektor entfallen, davon rund 49% auf Straße und Schiene sowie weitere 11% auf Flughäfen und Häfen. Zweit wichtigster Bereich ist der Energiesektor mit einem Anteil von rund 34% und der (Ab-) Wassersektor mit etwa 6%. Diese Bereiche dürften vor allem für den Bund von besonderem Interesse sein.

Übersicht 15: Verteilung der PPP-Projekte der Städte nach Anwendungsgebieten in Deutschland und Österreich

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

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

Beteiligungsstrukturen

In 86% der Projekte in Österreich ist die Stadt direkt beteiligt, in Deutschland sind es sogar 92%. Große Unterschiede zeigt die Untersuchung hinsichtlich der Gesellschaftsgründung. Während in Österreich bei 42% der PPP-Projekte der Städte eine eigene Gesellschaft zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Partnerunternehmen gegründet wurde, waren es in Deutschland nur knapp 8%. Das Gemeinschaftsmodell ist in Deutschland von untergeordneter Rolle während es in Österreich sehr gängig ist.

4.3 PPP-Leistungsbereiche und Vertragstypen

Neben den Unterschieden hinsichtlich Anwendungsbereich und Gesellschaftsstrukturen zeigen sich auch deutliche Differenzen bei den Leistungsbereichen. In Deutschland verteilen sich die Lebenszyklusphasen gleichmäßiger auf die Projekte. In Österreich ist die Finanzierung mit Abstand wichtigster Projektbestandteil (bei drei Viertel aller Projekte), in Deutschland hat dieser Bereich mit 36% nur etwa das halbe Gewicht. Wesentlicher Vertragsbestandteil ist auch die Betriebsphase, die in zwei Drittel der österreichischen PPP der Städte inkludiert ist – somit knapp drei Mal so häufig wie in deutschen PPP (Übersicht 16).

Ein Defizit bei PPP-Projekten der Städte gibt es in Deutschland und Österreich hinsichtlich ihrer Verwertung. Während in Deutschland auf Bundesebene bei jedem vierten Projekt auch die Verwertungsphase inkludiert ist, ist dies auf Städteebene nur bei jedem fünfzigsten Projekt der Fall (in Österreich bei jedem siebzehnten).

Insgesamt zeigt sich, dass es in Österreich wenig PPP-Projekte gibt, die die Bereiche Planung, Bau und Finanzierung gemeinsam enthalten. Es gibt sehr viele Projekte, die nur aus einem dieser drei Teile bestehen, wodurch nur ein Teil der Effizienzvorteile ausgenutzt werden kann.

Übersicht 16: Vorkommen der Lebenszyklusphasen in PPP-Projekten der Städte

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

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

Hinsichtlich der Leistungsinhalte wird in Deutschland oft zwischen PPP-Projekten der ersten und zweiten Generation unterschieden. Primäres Ziel von PPP-Projekten der ersten Generation (PPP-Light-Modelle) war der Bau von Immobilien oder Erwerb von langlebigen Wirtschaftsgütern sowie deren Finanzierung durch Private. Diese wurden überwiegend langfristig an die Länder oder Kommunen vermietet. Im Fall von Immobilien war das oft mit einem Optionsrecht verbunden. Der Betrieb und die notwendigen Wartungs- und Serviceleistungen wurden meist vom Nutzer selbst übernommen. Gängige Beispiele hierfür sind Leasingprojekte (Gebäude, Fuhrpark usw.), Investorenmodelle (Leasing oder Mietkaufmodelle mit weiteren Dienstleistungen wie z. B. Bauunterhaltung) oder Sanierungsprojekte meist in Verbindung mit sale-and-lease back (vgl. *Kiefer, 2007*).

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

Übersicht 17: Baufolgekosten in Deutschland

Objekttyp	Baufolgekosten gemessen an den	Dauer bis Baufolgekosten die
	Baukosten p.a.	Investitionskosten überschreiten
	Anteile in %	Jahre
Schulen	31	3 bis 4
Krankenhäuser	26	4
Hallenbäder	21	4 bis 5
Kläranlagen	17	5
Sporthallen	15	6
Freibäder	14	6
Produktionsgebäude	10	7
Verkehrsanlagen	10	10
Sportplätze	10	10
Büro- und Verwaltungsgebäude	8,5	11 bis 12
Wohnungsbau	1,5	66

Q: *Ditfurth* (2005).

Die WIFO-PPP-Erhebung zeigte, dass die Phasen Bau, Finanzierung und Betrieb bei nur knapp einem Drittel der Projekte Vertragsbestandteil waren. Nach deutscher Definition wäre somit nur jedes dritte Projekt ein echtes PPP-Projekt. Die Mehrheit der österreichischen PPP-Projekte sind daher PPP der ersten Generation, bei denen der Lebenszyklusansatz fehlt. Eine Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus ist in diesen Fällen nicht möglich, wodurch die Einsparungsmöglichkeiten nicht zur Gänze ausgeschöpft werden können. Dabei wäre das Einsparungspotential je nach Projekt beträchtlich, wenn man bedenkt, dass die Bauaufolgekosten etwa bei Schulbauten bereits nach 3 bis 4 Jahren die Erstellungskosten überschreiten (*Übersicht 17*). Bei 30-jähriger Nutzungsdauer betragen die Bauaufolgekosten bereits den 7,5-fachen Wert der Investitionskosten (vgl. *Ditfurth*, 2005). Überdies ist kein sachgerechter Risikotransfer über die Laufzeit möglich.

PPP-Vertragstypen

Deutliche Länderunterschiede gibt es bei den PPP-Projekten hinsichtlich der Wahl der Vertragstypen. Das Inhabermodell ist in Deutschland am gängigsten – beinahe bei jedem dritten PPP-Projekt wurde diese Vertragsform gewählt. In Österreich sind gemäß der vorliegenden PPP-Erhebung Leasingmodelle, mit einem Anteil von 31%, am weitesten verbreitet. Neben dem Inhabermodell (22%) ist das Erwerbermodell (13%) sehr häufig in Österreich. Im Gegensatz dazu zählen in Deutschland Contractingmodelle (15%) und Mietmodelle (13%) zu den gängigen Vertragstypen. Der Vertragstyp kann allerdings nicht immer eindeutig bestimmt werden (16%) oder ist noch nicht festgelegt (14%; *Übersicht 18*).

Übersicht 18: Unterschiede bei den Vertragstypen bei PPP-Projekten in Deutschland und Österreich

Mehrfachnennungen möglich

	Deutschland		Österreich	
	Anteile in %	Rang	Anteile in %	Rang
Leasingmodell	7	6	31	1
Inhabermodell	30	1	22	2
Erwerbermodell	5	8	13	3
Konzessionsmodell	6	7	9	4
Contractingmodell	15	3	9	4
Mietmodell	13	5	3	6
Sonstiges Modell	16	2	6	
Modell noch nicht festgelegt	14	4	3	

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

4.4 Länderunterschiede hinsichtlich Projektvolumen, Wirtschaftlichkeitseinschätzung und juristischer Problemfelder

PPP-Projekte in Österreich sind kleiner strukturiert als im Nachbarland Deutschland. Meistens handelt es sich nicht um echte PPP, die mindestens drei Lebenszyklusphasen beinhalten

sollten. Dadurch fallen auch die Projektvolumen in Österreich deutlich geringer aus. Während in Deutschland das Investitionsvolumen der Städte durchschnittlich bei 13 Mio. € liegt, beträgt es in Österreich nur 7 Mio. €. Dies ist in beiden Ländern, insbesondere in Österreich sehr niedrig, wenn man bedenkt, dass eine Investitionssumme von 10 Mio. € in der Literatur oft als Schwellenwert, ab dem sich PPP lohnen, angegeben wird (*Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005).

Die Effizienzerwartungen bei PPP-Projekten wurden in Deutschland und Österreich sehr positiv eingeschätzt. Bei den bewerteten Projekten wurden die Effizienzerwartungen in beiden Ländern in 60% der Fälle erfüllt. In Deutschland wurden bei 5% der Projekte die Effizienzerwartungen übertroffen (Österreich 10%), bei nur 7% der Projekte wurden sie unterschritten (Österreich 6%; *Übersicht 19*).

Die Frage nach den allgemeinen Effizienzerwartungen, die von allen Befragten, also auch von jenen ohne PPP-Projekterfahrung beantwortet werden konnte, erhielt eine ähnlich positive Antwort. Etwas weniger als ein Drittel der Befragten gab an, dass die Effizienzerwartungen immer erfüllt wurden (mit 29% in Österreich fiel dies gegenüber Deutschland mit 31% etwas pessimistischer aus). Knapp die Hälfte der Befragten in Österreich gab an, dass die Effizienzerwartungen meistens erfüllt wurden – hingegen waren es nur 20% in Deutschland. Dabei ist zu beachten, dass 40% der Antwortenden in Deutschland zu dieser Frage keine Abschätzung abgeben konnten (*Übersicht 19*).

Übersicht 19: Einhaltung der Effizienzerwartungen von PPP in Deutschland und Österreich

	Deutschland	Österreich
	Anteile in %	
Effizienzerwartungen werden ...		
übertroffen	5	10
eingehalten	60	59
unterschritten	7	6
weiß nicht	29	25
Effizienzerwartungen allgemein ¹⁾ werden ...		
immer erfüllt	31	29
meistens erfüllt	20	47
selten erfüllt	5	6
nie erfüllt	4	0
weiß nicht	40	18
Gesamteinschätzung: Erwartungen werden ...		
übertroffen	3	3
voll und ganz erfüllt	72	50
überwiegend erfüllt	21	38
weniger erfüllt	3	0
nicht erfüllt	0	0

Q: WIFO, PPP-Erhebung 2008, *Deutsches Institut für Urbanistik* (2005). – ¹⁾ Die Abschätzung hinsichtlich der allgemeinen Effizienzerwartungen kann auch von jenen Befragten ohne Projekterfahrung erfolgen.

Ähnlich gelagert ist auch das Ergebnis der projektspezifischen Gesamteinschätzung. Die Hälfte der österreichischen Befragten gab an, dass die Projekterwartungen voll und ganz erfüllt wurden (Deutschland 72%), bei 38% wurden die Erwartungen überwiegend erfüllt (Deutschland 21%; *Übersicht 19*). Insgesamt ein sehr positives Bild, obwohl hier angemerkt werden muss, dass in den wenigsten Fällen Angaben über die Höhe der Effizienzvorteile gemacht werden konnten. Überdies wurden in mehr als der Hälfte der österreichischen Projekte die Projektrisiken kalkulatorisch nicht erfasst.

Juristische Problemfelder

Juristische Probleme traten beim Vergleich der beiden Befragungen in Österreich seltener auf als in Deutschland. 70% der Befragten gaben in Österreich an, dass sie mit keinen juristischen Schwierigkeiten konfrontiert waren, gegenüber 38% in Deutschland. In beiden Ländern bereitet vor allem das Vertragsrecht die größten Probleme. Vergabe- und Haushaltsrecht stellen in Deutschland die weiteren größten juristischen Hemmnisse dar, während es in Österreich eher steuerrechtliche Aspekte sind (*Übersicht 20*).

Übersicht 20: Juristische Problemfelder bei PPP in Deutschland und Österreich

Mehrfachnennungen möglich

	Deutschland	In %	Österreich
Vertragsrecht	36		36
Steuerrecht	15		21
Vergaberecht	32		9
Haushaltsrecht	22		7
Vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	20		7
Zuwendungs- und Förderungsrecht	12		7
Dienst- und Arbeitsrecht	5		7
Einwände von Prüfinstanzen	20		0
Gebührenrecht	1		0
Keine juristischen Probleme	38		70

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

5. Ursachen von Effizienzmängeln in der staatlichen Leistungserstellung

Wie die Fragebogenauswertung der gegenständlichen Studie ergab, waren mit 31% die Erwartung von Effizienzvorteilen, mit 25% der Bedarf an privatem Know-how und mit 16% die beschleunigte Projektrealisierung die wichtigsten Gründe für die Wahl von PPP. Es erhebt sich die Frage, warum PPP-Modelle in vielen Fällen der staatlichen Leistungserstellung, sei es in Eigenregie oder in konventionellen Ausschreibungs- und Betriebsmodellen überlegen sein können.

5.1 Kritik der Kontrollinstanzen

Begründungen für die Ineffizienz staatlicher Leistungserstellungen finden sich in Kontrollberichten. Die Landesbaudirektion Steiermark etwa stellt am Beispiel einer Landesstraße folgende Problemfelder der Eigenerledigung heraus (*Steiermärkischer Landtag – Landesrechnungshof*, 1998):

- Bei Eigenregiearbeiten fehlt der Wettbewerbsdruck des freien Marktes.
- Ohne Wettbewerbsdruck und unter dem veralteten Personalrecht besteht für Eigenregiearbeiten kein echter Leistungsdruck.
- Bei Eigenregiearbeiten fehlt es an Kostenbewusstsein.
- Personalrechtliche Gegebenheiten und langjährige Gepflogenheiten machen die Personalstruktur des öffentlichen Dienstes inflexibel. Bei Kostenvergleichen mit privaten Anbietern ist zu berücksichtigen, dass die fixen Kosten der Straßenverwaltung zunächst erhalten bleiben.
- Personalrechtliche Voraussetzungen und die unzureichende Beurteilungskompetenz erschweren monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Dienst.

Krasse Fehlleistungen und ungenügendes Bemühen haben bei Eigenregiearbeiten kaum Konsequenzen; es gibt keine Leistungsentlohnung, die Pragmatisierung schützt vor Kündigung.

Auch bei herkömmlichen Beschaffungsmaßnahmen können Unzulänglichkeiten auftreten. Der *Österreichische Rechnungshof* (2000, 2001) führt z. B. wesentliche Mängel im Bereich Bundesstraßenbau an:

- Durch Nichtbeachtung von Formvorschriften erhielt nicht der Bestbieter den Zuschlag. Bei der Angebotsprüfung wurden mögliche Auswirkungen spekulativer Einheitspreise sowie die Inhalte von Alternativangeboten nicht ausreichend analysiert. Die Dokumentation der Angebote war unzureichend. Die Kostenschätzungen wichen von den Angebots- und Abrechnungssummen deutlich ab.
- Die Leistungsverzeichnisse waren mangelhaft, sodass ein Teil der Leistungen nicht oder in anderem Umfang ausgeführt wurde. Gemäß den tatsächlich ausgeführten Leistungen hätte sich eine andere Reihung der Bieter ergeben.

Das nachträgliche Abgehen von ursprünglich zwingenden Teilen der Ausschreibung wirkte sich wettbewerbsverzerrend aus. Planungs- bzw. Ausschreibungsmängel sowie Anordnungen und Entscheidungen des Auftraggebers in der Bauphase hatten vermeidbare Mehrkosten zur Folge.

5.2 Aspekte der Neuen Institutionenökonomie

Ein Teil der Ineffizienzen in der staatlichen Leistungserstellung lässt sich durch Erkenntnisse der "Neuen Institutionenökonomie" erklären (*Puwein, 2005*).

5.2.1 Property-Rights-Theorie

Die Property-Rights-Theorie bildet das Fundament der Neuen Institutionenökonomie. Sie befasst sich mit Rechten über die Verwendung von Ressourcen und die Auswirkungen auf die Produktionseffizienz (*Alchian, 1977*). Der zentrale Antrieb für menschliches Handeln ist demnach der Eigennutzen, Verfügungsrechte (Eigentums-, Koordinations- und Kontrollrechte) werden zur Maximierung des eigenen Vorteils eingesetzt.

In einem typischen Eigentümerunternehmen (Einzelkaufmann, der Eigentümer führt das Unternehmen) besteht ein unmittelbarer Anreiz, über eine effiziente Produktion den Nutzen des Eigentümers zu erhöhen.

In Kapitalgesellschaften sind Eigentums-, Koordinations- und Kontrollrechte getrennt. Die Eigentümer (Aktionäre, Gesellschafter) wählen einen Aufsichtsrat (mit Kontrollrecht), der eine Geschäftsführung (mit Koordinationsrecht) einsetzt. Die Geschäftsführer werden zwar vom Aufsichtsrat kontrolliert, sie verfügen aber im Unternehmen über Freiräume, die ihrer persönlichen Nutzenmaximierung dienen können. Dies kann die Effizienz des Unternehmens beeinträchtigen. Als Sanktionen gegen ein zu sehr die Eigeninteressen verfolgendes Management verbleibt dem Eigentümer die Abberufung des Aufsichtsrates und der Geschäftsführung.

Im Falle von Staatsbetrieben (bzw. staatliche Verwaltung) ist der einzelne Staatsbürger Miteigentümer. Zwischen dem Nutzen für den Eigentümer und der Effizienz des Unternehmens bestehen praktisch keine unmittelbaren Beziehungen. Die Eigentumsrechte nimmt aufgrund von Gesetzen die Regierung wahr, die zum Teil beamteten Manager üben die Koordinationsrechte aus. Die Effizienzkontrolle erfolgt über Revisionsabteilungen und den Rechnungshof. Für die Regierung eröffnen sich große Freiräume; sie kann diese nutzen und die Interessen bestimmter Gruppen über die Leistungen der Staatsbetriebe bedienen. Die Manager von Staatsbetrieben sind weisungsgebunden, ihre Entscheidungsfreiheit ist begrenzt. Sie können aus guten Betriebsergebnissen kaum Vorteile ziehen. Ihre Karriere ist zum Teil dienstrechtlich vorgegeben. Eine starke Personalvertretung entscheidet in der Besetzungspolitik mit. Sonderkarrieren für Manager in Staatsbetrieben eröffnen sich daher eher durch politisches Engagement als durch Managementfähigkeiten.

In Kapitalgesellschaften im Staatseigentum wählt die Regierung den Aufsichtsrat aus. Dieser ernennt die Geschäftsführung. Größere Entscheidungsfreiheit und Verantwortlichkeit des Managements sollten Effizienzsteigerungen bewirken. Der auch hier bestehende starke Staatseinfluss kann sich effizienzmindernd auswirken. So wird in diesen Gesellschaften das Management vielfach nicht nur aufgrund fachlicher Qualifikation, sondern auch aufgrund parteipolitischer Überlegungen ausgewählt. Die Manager haben zum Teil politische Ziele zu

verfolgen. Indem sie versuchen, die Zustimmung der "politischen Bürokratie" zu erlangen, wird die Rentabilität vernachlässigt (*Ehrlich – Gallais-Hammon – Lutter, 1991*). Auch ist die Entscheidungsfreiheit des Managements für eine leistungsgerechte Entlohnung eingeschränkt. Dies setzt den Willen der Beschäftigten zu Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen herab. Das Management kann oft auch die Preise der Unternehmensleistungen nicht selbständig festsetzen, muss unrentable Aktivitäten weiterführen und wenig ausgelastetes Personal halten. Zum Teil können die daraus entstehenden Kosten dem Staat in Rechnung gestellt werden (z. B. als "gemeinwirtschaftliche Leistungen"). Dies mindert den "Druck der roten Zahlen".

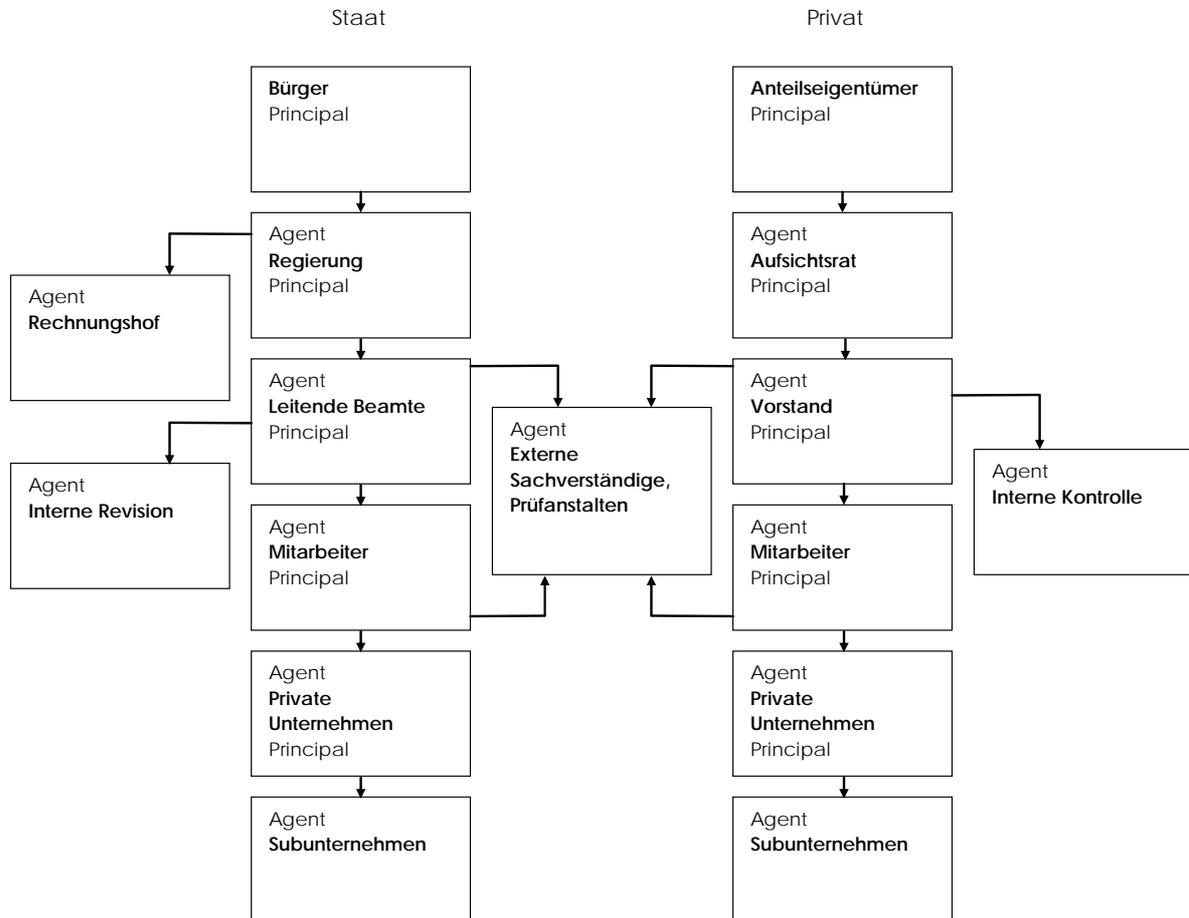
Generell besteht aus der Sicht der Property-Rights-Theorie in staatlichen Unternehmen durch die "Verdünnung" der Verfügungsrechte ein geringerer Druck zur Verbesserung der Produktionseffizienz als in privaten.

5.2.2 Principal-Agent-Theorie

Die Principal-Agent-Theorie baut auf der Property-Rights-Theorie auf. Sie beschäftigt sich mit den Beziehungen zwischen einem Principal (Auftraggeber, Arbeitgeber) und seinen Agents (ausführenden Organen, Angestellten). Sowohl Principal als auch Agents verfolgen demnach stets ihre Eigeninteressen. Der Agent handelt also nicht unbedingt im Interesse seines Principal. Zudem besitzt der Agent in der Regel gegenüber dem Principal Informationsvorteile, die er für seine Eigeninteressen nutzen kann (*Stiglitz, 1987*). Für den Principal entstehen dadurch Effizienzverluste bzw. Kosten. Er wird daher den Agent veranlassen, möglichst ausschließlich in seinem Interesse zu arbeiten. Dies beginnt mit der Suche und Auswahl des richtigen Agenten. Der Principal wird Vorschriften und Standards für die Aktivitäten des Agenten festlegen, er lässt sich über die Aktivitäten berichten, und er wird Kontroll-, Anreiz- und Abschreckungssysteme einführen. All diese Maßnahmen verursachen Kosten, denen Effizienzgewinne gegenüberstehen sollten.

Das Anreiz- und Kontrollproblem stellt sich sowohl in Staatsbetrieben als auch in privaten Unternehmen. Im Falle privater Unternehmen sind die Anteilseigner der Principal, im Falle von Staatsbetrieben (bzw. der staatlichen Verwaltung) hingegen ist dies letztlich der Bürger. Zwischen Principal und den ausführenden Agents bestehen mehrstufige Principal-Agent-Beziehungen (*Abbildung 17*).

Abbildung 17: Principal-Agent-Beziehungen in der staatlichen Verwaltung und in privaten Kapitalgesellschaften



Q: WIFO.

Mitentscheidend für die Effizienz der Leistungserstellung sind die spezifischen Zieldivergenzen und Informationsasymmetrien zwischen Principal und Agents.

Am Beispiel einer staatlichen Infrastrukturverwaltung und einer privaten Infrastrukturgesellschaft lassen sich Probleme der Principal-Agent-Beziehungen aufzeigen:

- Der Principal Bürger erwartet von der staatlichen Verwaltung ein gut ausgebautes und erhaltenes Infrastruktursystem, das mit möglichst geringen Kosten errichtet und betrieben wird. Die Kosten trägt der Bürger über direkte Benutzerabgaben und/oder die Steuerzahlungen. Das Ziel des Principal liegt also in der Kostenminimierung und Qualitätsmaximierung. Der Agent des Bürgers, die von ihm gewählte Regierung, misst ihren Erfolg hauptsächlich an Wahlerfolgen. In diesem Sinne wird sie z. B. die Dringlichkeitsreihung von Infrastrukturprojekten auch nach lokalpolitischen Forderungen ausrichten. Dadurch

wird die allokative Effizienz beeinträchtigt. x-Ineffizienz kann sich ergeben, wenn im Personalwesen parteipolitische Interessen verfolgt werden oder den Forderungen der Personalvertretung leicht nachgegeben wird.

- In einer privaten Infrastruktugesellschaft ist der Aktionär Principal. Er erwartet hohe Dividenden und steigende Aktienkurse. Sein Ziel ist die Gewinnmaximierung. Die Aktionäre wählen den Aufsichtsrat, dieser setzt den Vorstand ein. Die Rolle des Aufsichtsrates entspricht nur in geringem Umfang der Rolle eines Principal. Sein Einfluss auf die laufenden Geschäfte des Vorstands ist beschränkt, er übt hauptsächlich eine Kontrollfunktion aus. Die Beziehung zwischen Aktionär und Vorstand hängt von der Eigentümerstruktur ab: Je zersplitterter der Aktienbesitz ist, desto selbständiger kann der Vorstand agieren.

Für das "staatliche" Personal (in der Folge steht dafür Beamte) in der öffentlichen Infrastrukturverwaltung bzw. das Management einer Privatgesellschaft (Agents) gelten gewisse Grundregeln, um im Sinne des Principal (Regierung bzw. Aktionäre) zu handeln. In der staatlichen Verwaltung sind die zahlreichen Haushalts- und Verrechnungsvorschriften einzuhalten, wobei die Grundsätze der "Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit" gelten (Bundeshaushaltsgesetz 1986, BGBl. Nr. 213/1986). Der Vorstand privater Gesellschaften hat nach den Regeln des ordentlichen Kaufmannes zu agieren. Folgende weitere Unterschiede zwischen staatlicher und privater Leistungserbringung beeinflussen die Effizienz:

- Die Bindung an die Zustimmung zentraler Stellen zu Finanz- und Personalentscheidungen hemmt unternehmerische Aktivitäten und verringert zugleich die Verantwortlichkeit des Managements. Während sich die staatliche Verwaltung an die dienstrechtlichen Vorgaben zu halten hat, ergeben sich für das Management in privaten Gesellschaften Freiräume, in deren Rahmen es in Eigenverantwortung Einsparungen vornehmen und innovative, gewinnbringende Geschäftsbereiche erschließen kann.
- Nach der Theorie der Bürokratie (*Blankart*, 1980) sind Einkommen, Prestige und Macht der Manager in der Verwaltung (von Staat und Großunternehmen) positiv korreliert mit der Höhe der zugeteilten Budgetmittel und der Anzahl der Mitarbeiter. Es liegt daher im Eigeninteresse der Manager, ihren Apparat ständig auszuweiten. Die dadurch verursachten Kosten drücken die Produktionseffizienz der Leistungserstellung. Wenig ehrgeizige Manager sehen ihren Eigennutzen im "Managerial Slack" (gemütliches Arbeitsklima) oder im "Gold Plating" (z. B. gediegene Büroausstattung). Mangels entsprechender Informationsbasis kann der Principal (Aufsichtsrat, Regierung) die Notwendigkeit von Personalausweitungen oder Budgetforderungen oft nur schwer beurteilen. "Gold Plating" in der staatlichen Verwaltung wird häufig vom Rechnungshof beanstandet.
- Die Motivation für das Spitzenmanagement, Bürokratieerscheinungen nicht aufkommen zu lassen, hängt von dessen Anreizsystem ab. Hier sind Privatgesellschaften im Vorteil. Gewinnbeteiligungen und Aktienzuteilungen bringen das Eigeninteresse des Managements von Privatgesellschaften mit jenem der Aktionäre in Einklang. Im Falle der staat-

lichen Infrastruktur kann die Regierung der Verwaltung lediglich Sparziele vorgeben. Es ist aber oft schwierig zu beurteilen, ob am richtigen Platz gespart wird.

Eine zentrale Funktion, sowohl der staatlichen Infrastrukturverwaltung als auch des Managements privater Gesellschaften, ist die Beschaffung von Leistungen Dritter. Für die Produktionseffizienz ist das Know-how in der Projektorganisation (Koordination, Ausschreibung, Prüfung der Angebote, Nachverhandlungen, Auftragserteilung, Kontrolle, Abnahme und Endabrechnung) entscheidend. Die staatliche Verwaltung kann solche laufenden Aufgaben mit ihrem zumeist gut ausgebildeten und erfahrenen Apparat relativ effizient bewältigen.

5.2.3 Korruption

Korruption ist der geheime Missbrauch einer Funktion, um private Vorteile zu erlangen. Unter dem Blickwinkel der Principal-Agent-Theorie nutzt dabei der Agent seine Position, um von einem Dritten Geld oder andere Vergünstigungen zu erhalten, wenn er in dessen Interesse handelt (Frank, 2004). Im Bereich öffentlicher oder privater Infrastruktur kann Korruption bei der Auftragsvergabe, der Leistungskontrolle und der Endabrechnung auftreten. Die daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen, nicht beanstandete Minderleistungen oder genehmigte, überhöhte Abrechnungen verringern die Produktionseffizienz.

Der korrumpierende Auftragnehmer (Vorteilsgeber) will sich durch Bestechung der Agents des Auftraggebers Vorteile verschaffen: frühzeitige Information über Planungen, geheime Informationen, Stärkung seiner Reputation, wohlwollende begleitende Kontrollen und Endabrechnungen. Die Bestechung reicht von kleinen Geschenken über Einladungen zu Kongressen, gemeinsamen Urlaubsreisen bis zu massiven materiellen und finanziellen Zuwendungen.

Übersicht 21: Motive und Ursachen von Korruption in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften

	Staat	Privat
"Schwachstelle Mensch"		
Erzielen zusätzlicher Einkünfte	+	+
Befriedigung der Eitelkeit	+	0
Frustration im Beruf	0	0
Fehlende Identifikation	0	+
Kameraderie, Nepotismus	+	+
Erpressbarkeit	+	0
"Schwachstelle Organisation"		
Einschätzung als Kavaliersdelikt, geringe Abschreckung	-	0
Mangelnde Kontrolle	-	0
Führungsschwäche bei Verdacht	0	+
Zulassung von Nebentätigkeiten	+	-
Komplexe, unübersichtliche Regelungen	+	0
Vernachlässigung des Vier-Augen-Prinzips	+	+

Q: Ahlf (1998), WIFO. Anreize für Korruption: + . . . stark, 0 . . . mäßig, - . . . gering.

Korruptierte Auftraggeber (Vorteilsnehmer) sind sowohl in der staatlichen Verwaltung als auch in der privaten Wirtschaft anzutreffen. In der Öffentlichkeit wird hauptsächlich über gerichtlich verfolgte korruptierte Staatsbeamte diskutiert. Private Gesellschaften sind eher daran interessiert, Korruptionsfälle ("private-to-private corruption", Untreue) intern zu bereinigen, damit das Unternehmensimage nicht belastet wird.

Die Ausgangsbedingungen für das Gedeihen der Korruption sind in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften unterschiedlich. In *Übersicht 21* wird versucht, die Anreize bzw. die Abschreckung in der staatlichen Verwaltung und in Privatgesellschaften einzuschätzen:

- Das menschliche Streben nach zusätzlichen Einkünften, sei es in Form von Waren, Dienstleistungen oder Geld, mag bei Mitarbeitern von Staat und Privaten gleich stark ausgeprägt sein.
- Einladungen zu Vorträgen, Kongressen oder gemeinsame "Events" mit hochgestellten Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Medien, Sport und Kultur beeindrucken vermutlich Beamte stärker als Manager in der Privatwirtschaft.
- Frustration im Berufsleben, wie unerfüllte Karrierewünsche oder Mobbing, macht sowohl Mitarbeiter des Staatsdienstes als auch der Privatwirtschaft gegenüber Korruption anfälliger.
- Eine starke Identifikation mit der Dienststelle oder dem Unternehmen schützt vor Korruption. Bei häufig wechselnder Belegschaft entwickelt sich kaum ein entsprechendes Identifikationsklima. In der öffentlichen Verwaltung ist der Personalstand beständiger als in der Privatwirtschaft.
- In einem kleinen Land wie Österreich ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Principal und Agent sowie Kontrolleure Studienkollegen sind oder zeitweilig gemeinsam als Universitätsassistenten, in derselben Dienststelle oder im selben Unternehmen arbeiteten. Sie treffen sich häufig bei berufsständischen oder fachspezifischen Veranstaltungen, Vorträgen und Seminaren. Die daraus resultierenden kameradschaftlichen Beziehungen können sich wettbewerbsmindernd auswirken. Sie finden sich sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft.
- Korruption ist im Staatsdienst ein schweres Delikt und wird strafrechtlich streng geahndet (bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe für Geschenkannahme). Das Strafausmaß für Geschenkannahme durch private "Machthaber" beträgt höchstens ein Jahr.
- Beamte unterliegen einem besonderen Disziplinarrecht. Bereits kleine Verfehlungen wirken sich nachteilig auf die Karriere aus. Daraus resultiert eine Erpressbarkeit, die sich ein Auftragnehmer zunutze machen kann. Auch ein Mitarbeiter könnte seinen Vorgesetzten erpressen, sodass dieser über Verfehlungen hinwegsieht.

- Schwachstellen in der Organisation erleichtern die Korruption. In der staatlichen Verwaltung sind die Kontrollsysteme stärker verankert als in den meisten Privatunternehmen.
- Mangelnde Kontrolle und Führungsschwäche bei Verdacht (Vertuschen von kleineren Korruptionsfällen) fördern eher die Korruption in der privaten Wirtschaft.
- Nebentätigkeiten können zu Situationen führen, die die Korruption begünstigt, etwa wenn ein Beamter nebenberuflich Leistungen für ein Unternehmen erbringt, das sich später im Zuständigkeitsbereich des Beamten um einen Auftrag bewirbt. Entgeltliche Nebentätigkeiten von Beamten sind bewilligungspflichtig; in Privatunternehmen werden Nebentätigkeiten im Allgemeinen weniger geduldet als in der staatlichen Verwaltung.
- Komplexe, unübersichtliche Regelungen erschweren den Nachweis einer ungerechtfertigten Bevorzugung in der Auftragsvergabe und in der Endabrechnung. Die Mitarbeiter der Vergabestellen (ob staatlich oder privat) besitzen einen für die Auftragswerber sehr wertvollen Informationsvorsprung; dementsprechend hoch ist der Korruptionsanreiz.
- Durch das Vier-Augen-Prinzip wird die Möglichkeit der Korruption eingeschränkt. Übergeordnete Kontrollen müssen freilich stets darauf achten, dass die Beteiligten nicht denselben Eigennutz verfolgen.

Ein empirischer Nachweis, ob Korruption staatliche Infrastrukturprojekte stärker verteuert als private, ist wohl schwer zu liefern. Die hier skizzierten Schwachstellen weisen auf keine gravierenden Unterschiede zwischen dem "Korruptionsklima" hin.

Die Definitivstellung der Beamten leistet sicher einen wesentlichen Beitrag zur Bekämpfung von Korruption. Der Vorteil der Lebensstellung bindet den Beamten an den Dienstgeber Staat (*Weigel*, 2003). Der Verlust der Lebensstellung und insbesondere der hohen Einkünfte in den letzten Dienstjahren sowie im Ruhestand stärkt den Beamten gegen Korruptionsanreize. Zudem wirken die hohen gerichtlichen Strafen abschreckend.

6. Probleme bei der Leistungserstellung durch PPP

Gemäß den Ergebnissen der Fragebogenauswertung waren zu großer Aufwand, Unwirtschaftlichkeit, rechtliche Hindernisse und fehlende Erfahrung die wichtigsten Gründe gegen eine PPP-Projektentwicklung. Zu einem guten Teil könnten diese Gründe durch Aufklärung und Schulung der Beamten beseitigt werden. Es sind aber bei Entscheidungen für oder gegen PPP noch andere Faktoren zu beachten.

6.1 Effizienzverluste in Monopolen

Die vielfach zu beobachtenden Fälle von Ineffizienz in der staatlichen Leistungserbringung sind zum Teil im Monopolcharakter begründet. Diese treten freilich auch in privaten

Monopolen auf. Wettbewerb ist das zentrale Element einer funktionierenden Marktwirtschaft. Er führt zu ständiger Leistungssteigerung und Innovation, sodass sich die Produktivität von Unternehmen verbessert, neue Produkte auf den Markt kommen und die Preise sinken. Verschiedene Infrastruktureinrichtungen haben jedoch Eigenschaften eines natürlichen Monopols. Fehlt der Wettbewerbsdruck, so mindert dies die Motivation und Anstrengung des Managements, die Effizienz zu steigern (*Leibenstein, 1966*). Ein privates Monopolunternehmen würde zudem, um seinen Gewinn zu maximieren, den Preis über den Grenzkosten festlegen. Dadurch erhöht sich wohl die Rente des Monopolisten. Insgesamt entstehen aber Nettowohlfahrtsverluste, da die Verluste an Konsumentenrente größer sind als die Monopolgewinne des Produzenten. Der Staat kann durch eine Preisregelung die Gewinnspanne des Monopolisten drücken oder selbst die Monopoleistungen erbringen.

Die zentrale Frage ist, ob die Produktionskosten dadurch beeinflusst werden, dass das Monopolunternehmen in staatlichem oder privatem Eigentum steht – in welcher Eigentumsform es also eher gelingt, das Fehlen von Wettbewerbsdruck durch ständige Rationalisierungsvorgaben (z. B. über Benchmarking) zu ersetzen.

Generell ist im privaten Unternehmen der Druck zur Kostenminimierung größer, da die Gewinne gesteigert werden sollen. Ein Management, dem es nicht gelingt die Ertragslage zu verbessern, wird üblicherweise in Privatunternehmen eher ausgetauscht als in Staatsbetrieben. Staatsbetriebe werden auch kaum insolvent. Dies bewirkt eine von "Gleichgültigkeit gegenüber roten Zahlen" geprägte Haltung, die eine der Hauptursachen für schlechtes Management ist (*Niwa, 1992*).

Grundsätzlich fördert Wettbewerbsdruck die Effizienzsteigerung eher als privates Eigentum per se (*Kay – Thompson, 1986*). Wichtige Voraussetzungen sind daher die Nutzung bestehender und die Schaffung neuer kompetitiver Märkte für Infrastrukturleistungen. Scharfer Wettbewerb herrscht auf den Märkten für Hilfsleistungen, wie sie vielfach auch in den integrierten Monopolunternehmen für Infrastrukturleistungen erstellt werden: Planungs-, Errichtungs- und Erhaltungsleistungen. Durch verstärktes "Outsourcing" können sowohl staatliche als auch private Monopolunternehmen Kostensenkungen erzielen.

Historische Erfahrungen aus dem Eisenbahnwesen in Österreich

Ein Exkurs in die wechselhafte Geschichte des Eisenbahnwesens in Österreich soll die Ursachen von Effizienzmängeln darlegen, wie sie nicht nur in staatlich geleiteten Infrastrukturbereichen, sondern auch in monopolartigen privaten Infrastruktureinrichtungen systemimmanent auftreten können (*Puwein, 2005*).

Das private Engagement im Eisenbahnwesen erfolgte in Form von Konzessionssystemen. Die Entwicklungen im 19. Jahrhundert zeigten verschiedene Schwächen dieser Systeme auf, die es auch bei PPP-Modellen zu beachten gilt.

Wenngleich die ersten Eisenbahnbauten ausschließlich durch Private initiiert und errichtet wurden, behielt sich der Staat grundsätzlich das Recht zum Bau und zum Betrieb von Eisen-

bahnen vor. 1838 wurden "Allgemeine Bestimmungen über das bei Eisenbahnen zu beobachtende Konzessionssystem" erlassen. Die Bestimmungen enthielten Normen über das Zustandekommen der Eisenbahnen und legten das staatliche Heimfallsrecht nach Ablauf der Konzessionsdauer (50 Jahre) fest. Gewisse Beschränkungen konnten bei "wichtigen öffentlichen Interessen" auferlegt werden. Der Staat nahm aber weder auf den Fortgang des Baus neuer Eisenbahnen noch auf das Tarifwesen wesentlichen Einfluss. Trotz der liberalen Haltung des Staates gegenüber den monopolistischen Eisenbahnbetreibern ergaben sich bald wirtschaftliche Probleme:

- Die Voranschläge für die Ausbaukosten wurden überschritten,
- die Erträge blieben unter den Erwartungen, die privaten Kapitalgeber zogen sich zurück.

Die Not leidenden Eisenbahngesellschaften verlangten von der Regierung für den weiteren Bahnausbau Kapitalzuschüsse und Zinsgarantien. Die Regierung erkannte die überragende Bedeutung des Bahnausbaus für die wirtschaftliche Entwicklung des Staates. Unter dem Hofkammerpräsidenten Freiherr von Kübeck wurde ein Programm für das Eisenbahnnetz geschaffen (Hofkanzleidekret vom 23. Dezember 1841). Demnach sollte der Staat die Hauptbahnlinien ausbauen, wenn Private daran nicht interessiert oder dazu nicht fähig waren. Der Bau der Nebenbahnen blieb den Privaten überlassen. Die größte Leistung des staatlichen Eisenbahnbaus in dieser Zeit war wohl die 1854 in Betrieb genommene Semmeringbahn.

An einen staatlichen Eigenbetrieb der Eisenbahnen war ursprünglich nicht gedacht. Die neu erbauten Strecken sollten vielmehr an private Eisenbahngesellschaften verpachtet werden. Die Krise der Privatbahnen, die sich durch die Wirtschaftskrise des Jahres 1847 und die politischen Ereignisse des Jahres 1848 verschärfte, veranlasste den Staat, die Aktien von Notleidenden Eisenbahngesellschaften aufzukaufen und keine neuen Konzessionen zu vergeben.

- Wegen der knappen Staatsfinanzen verzögerte sich jedoch der weitere Ausbau des Eisenbahnnetzes.
- Durch die Heranziehung privaten Kapitals sollten die geplanten Linien rascher fertig gestellt werden⁴.

Das neue Konzessionsgesetz von 1854 sollte das Eisenbahnwesen für das Privatkapital attraktiver machen. Dazu wurde die Konzessionsdauer von 50 auf 90 Jahre ausgedehnt und eine Zinsengarantie in Aussicht gestellt. Dafür hatten die privaten Konzessionswerber öffentliche Verpflichtungen zu übernehmen. Der Staat nahm mehr Einfluss auf den Bau, den Betrieb und die Tarife der Bahn.

In den folgenden Jahren entstand eine Reihe neuer Eisenbahngesellschaften, die unter starker Beteiligung von ausländischem Kapital teils die bisherigen Staatsbahnen übernahmen und erweiterten, teils neue Eisenbahnlinien errichteten. Bereits nach vier Jahren, also Ende

⁴ Dies erinnert stark an die gegenwärtige Diskussion über den Einsatz von PPP-Modellen im Bahn- und Straßenausbau.

1858, war mit Ausnahme des Anschlusses von Kufstein zur bayrischen Grenze von 2,1 km das gesamte Eisenbahnnetz in Österreich wieder in privater Hand. In der Folge nahm das Eisenbahnwesen einen raschen Aufschwung; wichtige Bahnstrecken wie die Kaiserin Elisabeth-Bahn (Westbahn), die Brennerbahn, die Kronprinz Rudolf-Bahn (St. Valentin-Tarvis), die Nordwestbahn und die Kaiser Franz Josef-Bahn wurden von privaten Gesellschaften errichtet (Neuner, 2002).

Die Wirtschaftskrise des Jahres 1873 erschütterte das Eisenbahnwesen in Österreich schwer. Das für die Fertigstellung des Eisenbahnnetzes erforderliche Privatkapital wurde knapp, und Schwächen des bestehenden Netzes wurden aufgedeckt:

- Angesichts der staatlichen Zinsgarantien hatten Bahngesellschaften teilweise sorglos investiert.
- Die Netzverdichtung (Bau von Nebenlinien) verursachte hohe Kosten, brachte aber geringe Erträge.
- In der Folge erlosch eine Reihe von Eisenbahnkonzessionen wegen Nichtausführung des Baus; in Bau befindliche Linien wurden mangels Kapitals nicht weitergebaut.
- Die Privatbahnen verlangten von der Regierung höhere Garantieleistungen.
- Angesichts der Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Lage forderten die Bahnunternehmen nicht nur die Ertragsgarantie des investierten Kapitals, sondern auch den Abgang im laufenden Betrieb beim Staat ein.

Das Sequestrationsgesetz von 1877 ermächtigte die Regierung, die Betriebsführung jener Eisenbahnen zu übernehmen, die ein vom Staat zu bedeckendes Betriebsdefizit aufwiesen oder durch fünf Jahre mehr als die Hälfte des garantierten Reinertrags in Anspruch nahmen. Die Regierung wurde ferner ermächtigt, garantierte Bahnen anzukaufen und zu betreiben. In der Folge übernahm der Staat die wichtigsten Bahnlinien in Österreich und stellte die kostenintensiven Teilstücke des Netzes fertig (Arlbergbahn, Pyhrnbahn, Karawankenbahn und Tauernbahn). Als letzte der großen Privatbahnen wurde 1924 die Südbahn verstaatlicht.

Die Geschichte des Eisenbahnwesens in Österreich zeigt:

- Private Investoren waren vielfach nicht bereit, in große, innovative Projekte zu investieren (z. B. Semmeringbahn).
- Als ein schwer zu lösendes Problem erwies sich die Übernahme öffentlicher Verpflichtungen durch den privaten Betreiber und ihre Abgeltung durch den Staat.
- Eine zu starke Risikotragung durch den Staat (in Form von Ertragsgarantien für das investierte Kapital und Zuschüssen für Betriebsdefizite) führte zu sorglosen Investitionen.

6.2 Transaktionskosten

Die Transaktionskosten zu Beginn eines PPP-Projektes sind zumeist höher als in der traditionellen Beschaffung. Für die öffentliche Hand ergeben sich zusätzliche Beratungs-, Such- und Informationskosten sowie insbesondere Kosten der Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Prüfung und dem Abschluss der umfangreichen Vertragswerke. Es ist aber zu beachten, dass diese Kosten im Rahmen eines PPP-Projekts nur einmalig anfallen. In einem traditionellen Projekt können hingegen Transaktionskosten im Laufe des Lebenszyklus mehrmals auftreten, denn die Ausschreibung von Reparaturen oder Ersatzinvestitionen ist jeweils erneut mit Transaktionskosten verbunden.

6.3 Finanzierungskosten

Die Finanzierungskosten sind in der Regel für den Staat niedriger als für private Partner. Durch so genannte "innovative" Finanzierungsmodelle, die zum Teil letztlich dazu führen, dass der private Partner geförderte oder staatlich garantierte Kredite erhält, lassen sich die Finanzierungskosten in PPP-Projekten reduzieren.

6.4 Kontrolle

PPP-Modelle erschweren die öffentliche Finanzkontrolle und die nachträgliche Evaluierung der Projekte. Die Kontrollorgane der Gebietskörperschaften (Rechnungshöfe) können nicht feststellen, ob z. B. Einsparungspotentiale von der Betreibergesellschaft genutzt werden und ob Benutzungstarife angemessen sind.

6.5 Risikoallokation

Die Risikoverantwortung ist ein entscheidender Faktor im Bemühen um höhere Effizienz. Wie das historische Beispiel der Eisenbahn in Österreich zeigt, neigten private Infrastrukturbetreiber dort zu sorglosem Handeln, wo der Staat Haftungen übernahm. Risikotragung ist mit Kosten verbunden. Im Sinne einer optimalen Risikoallokation soll jener Vertragspartner die Risiken übernehmen, für die er am effizientesten vorsorgen kann. Der Prozess der Risikoallokation und die Abschätzung der Kosten sind eine schwierige Aufgabe in der Entstehung von PPP-Projekten. Letztlich ist auch das Konkursrisiko des privaten Partners zu beachten.

7. Vorteile von PPP und Möglichkeiten für Effizienzverbesserungen in der traditionellen Beschaffung

Die höhere Produktionseffizienz der PPP gegenüber der staatlichen Leistungserstellung kann liegen in:

- dem besseren Know-how des privaten Partners,

- der Nutzung von Innovationspotentialen,
- der in PPP-Modellen üblichen lebenszyklusorientierten Projektentwicklung und
- dem Value Engineering,
- der Möglichkeit von Preisverhandlungen der privaten Partner mit Subunternehmen und Lieferanten,
- der exakten Fixierung der Leistungen und Termine bei Vertragsabschluss.

Es erhebt sich die Frage, inwieweit in traditionellen Leistungserstellungen (Planung, Projektierung, Ausschreibung, Vergabe, Kontrolle der Ausführung, Abrechnung und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen) Verbesserungen, wie sie in PPP-Modellen erreicht wurden, erreichbar sind.

7.1 Know-how

Hier ist vorerst die Erfahrung der Beamten zu beachten:

Es besteht diesbezüglich wohl ein großer Unterschied in der Problemlösungskompetenz zwischen den Beamten einer Gemeinde, die einmalige Projekte wie einen Schulneubau oder die Errichtung einer Kläranlage abzuwickeln haben oder Beamten in einer Straßenverwaltung, deren tägliches Geschäft der Bau und die Erhaltung von Straßen ist. Im Falle von "einmaligen" Aufgaben wäre von Fall zu Fall zu prüfen, ob diese besser durch Zivilingenieure oder durch spezialisierte, für alle Gemeinden zur Verfügung stehende staatliche Expertenteams zu lösen sind. Dabei sind einerseits Erkenntnisse der Principal-Agent-Theorie, andererseits die hohen Fixkosten staatlicher Expertenteams und ihre mögliche kontinuierliche Auslastung zu beachten.

Die in den PPP-Konsortien vertretenen Baufirmen verfügen zumeist auch über internationale Erfahrungen, die sie bereits in die Projekterstellung einbringen können. Bei der Auftragsvergabe an Subunternehmen können sie das ihrerseits als Auftragnehmer erworbene Wissen bei den Verhandlungen nützen und günstigere Preise erzielen.

Durch ständige Weiterbildung der Beamten und die Aufnahme von erfahrenen Baumanagern in den Beamtenstab ließe sich der Know-how-Vorsprung der privaten Partner verringern.

7.2 Nutzung von Innovationspotentialen

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

Auftragnehmer ist jedoch geringer, und es wären aufwändige Nachverhandlungen erforderlich.

7.3 Lebenszyklusorientierte Projektentwicklung

Die lebenszyklusorientierte Projektentwicklung betrachtet umfassend die entstehenden Kosten einer Infrastruktureinrichtung in allen Lebensphasen. Die Beachtung von Lebenszykluskosten ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erstellung effizienter Projekte. Dies gilt insbesondere für den Hochbau, wo die Betriebskosten im Lebenszyklus die Baukosten übertreffen. Die Lebenszykluskosten werden in der Regel in die Planung von PPP-Projekten einbezogen. Gleiches wäre natürlich auch bei traditionellen Ausschreibungsverfahren möglich.

7.4 Value Engineering

Durch Value Engineering sollen Kosten im Rahmen des Projektabwicklungsprozesses verringert werden, ohne das dadurch die geforderte Funktion und Qualität des Projektes wesentlich geschmälert werden. Es handelt sich dabei um einen Prozess, der Kosten und Nutzen optimieren soll. Voraussetzung dafür ist ein gemeinsames Bemühen von Planern und Bauausführenden um eine optimale Lösung und die Überzeugung und Zustimmung der Auftraggeber. Das Value Engineering bewirkt einen Großteil der Kostenvorteile von PPP. Seine Berücksichtigung in traditionellen Ausschreibungsverfahren würde grundsätzliche Änderungen im gesetzlichen Regelwerk (Richtlinie 2004/18/EG der EU bzw. Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I 2006/17) erfordern.

7.5 Nachverhandlungen

Dem öffentlichen Auftraggeber sind durch die EU-Richtlinie bzw. durch das Bundesvergabegesetz bezüglich Nachverhandlungen in Ausschreibungsverfahren enge Grenzen gesetzt. In einstufigen Verfahren wird der Auftrag direkt dem Bestbieter erteilt; in zweistufigen Verfahren können bei Bauaufträgen im Werte von bis zu 350.000 € Verhandlungen mit den Bewerbern über Leistungen und Gegenleistungen geführt werden. Reine Preisverhandlungen sind jedoch unzulässig. Für den privaten Partner in PPP besteht hingegen die Möglichkeit, Kosteneinsparungen durch Nachverhandlungen über Preise und Leistungen mit seinen Subunternehmern zu lukrieren. Hier liegt ein wesentlicher Kostenvorteil von PPP gegenüber traditionellen Ausschreibungsverfahren. Die Einführung von Preisverhandlungen in die Vergaberegeln der öffentlichen Hand ist nur im Rahmen der EU-Regeln möglich und hätte wohl auch, wettbewerbspolitisch gesehen, problematische Seiten.

7.6 Einhaltung der Kosten und Termine

PPP-Projekte zeichnen sich insbesondere durch die Einhaltung von Kosten und Terminen aus. Dies ist großteils der intensiven und sorgfältigen Vorbereitung der Projekte und dem Umstand

zuzuschreiben, dass es kaum nachträgliche Änderungen in den Projekten gibt. In traditionellen Ausschreibungsverfahren werden Projekte durch nachträgliche Änderungen, seien sie bedingt durch ungenügend Planung oder Intervention von betroffenen Stellen, vielfach verteuert und verzögert. Freilich können die Änderungen zu höheren Nutzwerten führen.

Auch in traditionellen Ausschreibungsverfahren wäre eine Verbesserung von Kosten- und Termintreue zu erreichen. Dazu sind aber längere Projektanlaufzeiten und eine rigorosere Überprüfung nachträglicher Änderungswünsche erforderlich. Bezüglich der gesamten Projektdauer von der Initiierung bis zur Fertigstellung ergeben sich unter der ceteris paribus Bedingung für traditionelle Verfahren insofern Vorteile, als die Vertragswerke wesentlich einfacher sind als in PPP-Projekten.

8. Empfehlungen und Maßnahmen zur Förderung von PPP

In Österreich wurden erst relativ wenige PPP-Projekte abgewickelt. Sie waren recht unterschiedlich gelagert, allgemein gültige Empfehlungen können aus den bisherigen Erfahrungen kaum abgeleitet werden. Hier sei auf die einschlägige Literatur aus Ländern verwiesen, die bereits umfangreiche Erkenntnisse aus vielen PPP-Projekten gewonnen haben (insbesondere aus dem Vereinigten Königreich, HM Treasury).

Soll generell die Einbindung privater Unternehmen in den Bau und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen verstärkt werden, so ist Folgendes zu beachten:

- Grundsätzlich ist der Wettbewerbsdruck für die Steigerung der Effizienz wichtiger als die Beteiligung von Privaten. Infrastruktureinrichtungen haben fast durchwegs Eigenschaften eines natürlichen Monopols, sodass ein direkter Wettbewerb auf dem Markt nicht möglich ist. Der Staat kann aber durch Privatisierung in Form von PPP-Projekten den Wettbewerb um den Markt nutzen, indem er für ein transparentes und faires Vergabeverfahren sorgt. Wesentlich ist, dass eine ausreichende Zahl von geeigneten Bietern am Verfahren teilnimmt. Die Konzessionsdauer soll in Abhängigkeit vom Wesen des Projektes möglichst kurz sein. Vom Wettbewerb auf dem Markt kann der Staat überall dort profitieren, wo er Leistungen nicht selbst erstellt, sondern von Privaten zuliefern lässt.
- PPP-Projekte werden vielfach aus finanzierungspolitischen Sachzwängen des Staatshaushaltes forciert. Die Folgekosten der privaten Finanzierung tragen der Staat und/oder die Infrastrukturbenutzer. Privates Kapital kann nicht nur durch PPP, sondern auch für Beschaffungsmaßnahmen staatlicher Unternehmen mobilisiert werden. Die Finanzierungskosten sind in der Regel für den Staat niedriger als für private Partner.
- Ein staatlicher Infrastrukturbetrieb vergibt direkt an Bauunternehmen und Zivilingenieure Aufträge. Im Sinne der Institutionenökonomie ist zu beachten, dass für eine PPP neue Principal-Agent-Beziehungen aufgebaut werden müssen: Die das PPP-Projekt vergebende Behörde (Principal) erteilt einem Konsortium (Agent), bestehend zumeist aus Banken

und Bauunternehmen, den Auftrag. Die Behörde wird als Agents Zivilingenieure, Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsanwälte und Bankfachleute konsultieren. Die Institutionenökonomie geht davon aus, dass alle diese Agents auch ihren Eigenutzen verfolgen und gegenüber der Behörde einen Informationsvorsprung besitzen. Will die entscheidende Behörde die Expertise ihrer Agents nicht ungeprüft akzeptieren, so benötigt sie ein entsprechend gut ausgebildetes und eingearbeitetes Kontrollpersonal.

- Zu prüfen ist, wieweit systemimmanente Effizienzschwächen der staatlichen Infrastrukturverwaltung und der ausgegliederten Unternehmen durch eine Verbesserung der Managementmethoden und eine leistungsorientierte Personalpolitik abgebaut werden können.
- PPP-Projekte fordern von den Beamten neue Kompetenzen. Es wird mehr und besser ausgebildetes Personal mit Beschaffungskompetenz und weniger Personal mit Durchführungskompetenz (Bauüberwachung, Abrechnung, Betrieb) benötigt.
- Im Entscheidungsprozess für und wider PPP sind auch jene Kosten zu berücksichtigen, die durch das Freisetzen von Beamten aus den bisher staatlich betriebenen Infrastruktureinrichtungen entstehen. Wichtige Fragen, die es zu beantworten gilt, sind: Werden die Beamten in den PPP-Betrieb übernommen? Können sie in anderen Dienststellen weiterbeschäftigt oder müssen sie frühpensioniert oder abgefertigt werden?

PPP-Projekte werden von den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden betrieben. Die Anforderungen an das Know-how der Betreiber und deren Voraussetzungen für die Abwicklung sind wohl recht unterschiedlich gelagert. Die Regierungen in Deutschland und Österreich richteten spezielle Arbeitsgruppen ein, um Grundsatzfragen zu klären und den Gebietskörperschaften die Abwicklung von PPP-Projekten zu erleichtern. Während in Deutschland der Prozess schon weit fortgeschritten ist, befindet er sich in Österreich noch in der Anfangsphase:

PPP-Kompetenzzentrum in Österreich

Entsprechend dem Programm der Regierung Gusenbauer haben das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Finanzen unter Einbeziehung der übrigen Bundesministerien und ausgegliederten Bundesgesellschaften, die bereits PPP-Projekterfahrungen hatten bzw. daran Interesse zeigten, 2007 eine Plattform zur Erfassung der bisherigen Erfahrungen mit PPP-Projekten in Österreich eingerichtet.

Ziel dieses "PPP-Kompetenzzentrums" ist die Vernetzung aller an PPP interessierten öffentlichen Einrichtungen unter Einbeziehung der Wirtschaft und die Bündelung der bisherigen Erfahrungen, um so den Wissenstransfer für zukünftige Vorhaben zu ermöglichen. Dadurch soll, wo es möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist, die Durchführung von PPP-Projekten forciert werden, damit die notwendige Infrastruktur mit dem gebündelten Know-how von öffentlicher Hand und Wirtschaft möglichst effizient zur Verfügung gestellt werden kann.

In einem ersten Schritt wurden dazu auf Bundesebene alle gewonnenen Erfahrungen der öffentlichen Hand und der ausgegliederten Gesellschaften mit PPP-Projekten zusammengeführt. Ein Ergebnisbericht gibt Auskunft über konkrete PPP-Projekte der einzelnen Bundesministerien und Gesellschaften und zeigt darüber hinaus, wie unterschiedlich solche Vorhaben gestaltet werden können (vgl. Abschnitt 3.1.5). Aufbauend auf diesen ersten Erfahrungen ist unter Einbeziehung nicht nur der Bundesministerien, sondern auch der Länder und Gemeinden sowie der Wirtschaft, die Erstellung eines österreichspezifischen Leitfadens als Hilfestellung für die Durchführung zukünftiger PPP-Vorhaben geplant (*Bundesministerium für Finanzen*, 2008).

Bei der Weiterentwicklung der Struktur des PPP-Kompetenzzentrums in Österreich könnten Erfahrungen der PPP-Task Force in Deutschland beachtet werden. Diese Task Force ist als Projektgruppe direkt dem Leiter der Grundsatzabteilung im Deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) unterstellt. Ihre Aufgaben umfassen die Bereiche Pilotprojektbetreuung, Grundsatz- und Koordinierungsarbeiten, Öffentlichkeitsarbeit und Wissenstransfer. Laut *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (2008) ist die Task Force zudem Geschäftsstelle des Lenkungsausschusses, der ein gemeinsames Gremium von Vertretern aus Verwaltung (Bund, Länder und Kommunen) sowie Bau- und Kreditwirtschaft unter dem Vorsitz des parlamentarischen Staatssekretärs ist. Ziel des Lenkungsausschusses ist, Impulse zur Verbesserung der PPP-Rahmenbedingungen zu geben und das Entstehen eines PPP-Kompetenznetzwerkes in Deutschland zu fördern.

Zu den *Hauptaufgaben* der PPP-Task Force zählen die Bearbeitung von *Grundsatzfragen* und Lösungsvorschläge zur Verbesserung der PPP-spezifischen Rahmenbedingungen in Abstimmung mit dem Lenkungsausschuss. Angestrebt wird, unter Beachtung der europarechtlichen Anforderungen bundeseinheitliche Regeln, die Entwicklung von Verfahren und Instrumenten für die Umsetzung von PPP-Projekten. Die PPP-Task Force soll darüber hinaus eine *Koordinierungsfunktion* auf nationaler Ebene zwischen Bund, Länder und Gemeinden übernehmen und die Entwicklung eines föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes forcieren.

Eines der wesentlichen Aufgabenfelder der PPP-Task Force ist der *Wissenstransfer*. Er bildet die Grundlage für die Verbreitung des lebenszyklusorientierten PPP-Gedankens und die Schaffung einheitlicher Instrumente und Verfahren zur Umsetzung von PPP-Projekten. Aufgrund der Neuartigkeit der mit PPP-Modellen zusammenhängenden Fragestellungen besteht vor allem bei Pilotprojekten ein enormer Beratungsbedarf, der mit vergleichsweise hohen projektspezifischen Transaktionskosten verbunden sein kann. Vor diesem Hintergrund kann der Wissenstransfer wertvolle Hilfestellungen geben, indem die bei Pilotprojekten gesammelten Erfahrungen öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem werden die aus Fachkonferenzen, Seminaren und Workshops erzielten Ergebnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Ferner wird auf PPP-relevante externe Publikationen verwiesen.

Weiters soll die Task Force in Deutschland *Pilotprojekte* beratend begleiten. Dabei wird die Schaffung von einheitlichen Standards für Ausschreibungsverfahren und Wirtschaftlichkeits-

vergleiche angestrebt. Erklärtes Ziel der PPP-Task Force ist auch die zur Verfügungstellung des Know-how zu PPP. Der bereits dargestellte starke Anstieg von PPP-Projekten in den letzten Jahren in Deutschland muss daher mit der wirtschaftspolitischen Strategie PPP zu fördern und der Gründung der PPP-Task Force in Zusammenhang gesehen werden.

Zuletzt hat das deutsche Bundeskabinett im Dezember 2007 beschlossen, im Laufe des Jahres 2008 eine eigenständige Gesellschaft namens "Partnerschaften Deutschland" (PD) zur Förderung von PPP in Deutschland zu gründen. Sie soll zu 50,1% von der öffentlichen Hand und zu 49,9% von privatwirtschaftlichen Trägern gehalten werden. Sprechen keine juristischen Gründe dagegen, ist es beabsichtigt, der PD alle Aufgaben zu übertragen, die bisher durch die PPP-Task Force wahrgenommen werden. Die nötigen finanziellen Mittel hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung am 23. April 2008 bewilligt.

9. Zusammenfassung

"Public Private Partnership" (PPP) ist ein Modell der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor zum Bau und den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Durch PPP sollen neben der Finanzkraft auch die fachliche Kompetenz und das Leistungsstreben der Privatwirtschaft genutzt werden, um öffentliche Aufgaben zu bewältigen. Ziel der vorliegenden Studie ist eine Bestandsanalyse der PPP-Projekte in Österreich. Die vorliegende Studie erfasste PPP-Projekte der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) und von ausgegliederten Unternehmen.

Projekte

Die Erfahrungen des Bundes, der SCHIG und der ASFINAG wurden durch Interviews und aus Ergebnisberichten gesammelt. Größere PPP-Projekte wurden bisher über ausgegliederte Bundesgesellschaften ausgeführt oder begonnen:

Der *Klima-Wind-Kanal* der SCHIG konnte in einer sehr kurzen Bauphase von weniger als zwei Jahren kosten- und termintreu erstellt werden. Die Mitarbeiter der alten Fahrzeugversuchsanlage im Arsenal wechselten geschlossen in die neue Anlage. Mit dem international anerkannten Know-how dieser Spezialisten und den Möglichkeiten einer modernen Testanlage wird Wien weiterhin Kompetenzzentrum für Klimaversuche bleiben. Ein weiteres PPP-Projekt der SCHIG war der *Güterterminal Graz-Werndorf*, dessen Kosten wesentlich unter dem veranschlagten Volumen lag. Seit der Inbetriebnahme des Terminals im Juni 2003 ist die Auslastung zufrieden stellend; bereits 2005 wurde die Auslastungsgrenze erreicht. Der Terminal ermöglicht Synergien für die bisherigen Nutzer des ÖBB-Terminals in Messendorf und privater Terminals im Raum Graz und erweitert die Umschlagsmöglichkeiten über die lokale Funktion hinaus auf die europäische Dimension.

Die ersten beiden Teilstücke des PPP-Projektes *Nordautobahn A5* der ASFINAG sollen als Konzessionsstrecke Ende Oktober 2009 in Betrieb genommen werden, die letzten beiden Abschnitte Ende Jänner 2010. Mit diesem Zeitpunkt werden erstmals rund 51 Kilometer des hochrangigen Straßennetzes in Österreich durch einen privaten Konzessionär im Rahmen eines PPP-Projekts betrieben. Die ASFINAG erwartet sich durch die PPP eine termingerechte Fertigstellung des Straßenabschnittes in einem kürzeren Zeitraum und Kosteneinsparungen von rund 15% gegenüber den Kalkulationen der ASFINAG. Die Umsetzung dieses Projekts bringt für die ASFINAG Einblicke und Erfahrungen in eine zur traditionellen Vergabe von Baulosen für Autobahnen und Schnellstraßen alternativen Beschaffungsart.

Verschiedene Bundesministerien schlossen mit privaten Partnern Verträge die von der traditionellen Beschaffung abweichen. Wesentlich dabei ist, dass ein Risikotransfer zu dem privaten Partner stattfand.

Die **Bundesländer** wurden über die Finanzlandesdirektoren in die Fragebogenaktion des WIFO einbezogen. Es meldete aber nur Kärnten Projekte. Alle Projekte des Landes Kärnten werden als Leasingmodell abgewickelt wobei keine gemeinsame Gesellschaft des Landes mit dem privaten Auftragnehmer gegründet wurde. Es entstanden bisher keinerlei juristische Probleme, die Erwartungen des Landes wurden durchwegs voll und ganz erfüllt. Steuerliche Einsparungen für das Land ergeben sich insofern, als das Land keinen Vorsteuerabzug tätigen kann und der Mehrwertsteuersatz für Investitionen in Bauten und Ausrüstungen 20%, für Leasing nur 10% beträgt.

Die Befragung der **Städte** wurde als Vollerhebung, durch Anschrift der Bürgermeister durchgeführt. Es wurden 257 Städte angeschrieben, von denen 41 ihre generelle Einschätzung über PPP abgaben. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 16%. Insgesamt beurteilten 17 Städte insgesamt 25 PPP-Projekte, wobei ein Projekt nicht umgesetzt wurde. Die größte Beteiligung verzeichneten Städte in den Bundesländern Niederösterreich und Steiermark mit einem Anteil von 63% am Gesamtrücklauf.

Die WIFO-Umfrage zeigt ein allgemein hohes Interesse der Städte an PPP-Projekten. Mehr als die Hälfte (53%) der an der Befragung teilnehmenden Städte haben Projektabsichten bzw. realisierten bereits PPP-Projekte. Die meisten PPP-Projekte stammen aus dem Bereich Sport und Freizeit (21%). Die Entsorgung und Aufbereitung (Kanal, Abfall, Kläranlagen usw.) sowie die Bildung (Schulbauten) waren mit einem Anteil von je 15% an den Projekten insgesamt ebenfalls stark vertreten. Kranken- und Sozialeinrichtungen nahmen mit einem Anteil von 12% einen weiteren hohen Stellenwert unter den erhobenen Projekten ein. Die Projekte wurden nach dem Jahr 2000 gestartet wobei insbesondere in den Jahren 2002 bis 2004 sich ein verstärkter Trend zu PPP zeigt, der sich danach wieder abschwächte.

Die Gründe für die Wahl von PPP als Projektform waren vielschichtig. Generell versprechen sich jene Städte ohne Projekterfahrung vor allem Effizienzvorteile als auch zusätzliches privates Know-how. Für Städte mit PPP-Projekterfahrung waren "privates Know-how" und "höhere Effektivität" besonders wichtig. Der Hauptgrund war aber mit Abstand die Erwartung niedrigerer Projektrealisierungskosten durch Effizienzvorteile bei PPP.

Die größte Hürde bei PPP-Projekten sahen die Städte im zu großen Aufwand bei der Projektvorbereitung. Dieser muss sich durch die Effizienzvorteile amortisieren, was hinreichend große Projekte bedingt. Das stellt vor allem ein Problem in kleineren Städten dar, wo PPP-Projektpläne überdies meist aufgrund deren Komplexität scheitern. Die Unwirtschaftlichkeit von kleineren Projekten sowie das Auftreten rechtlicher Schwierigkeiten sind oft weitere Gründe warum PPP-Projekte nicht umgesetzt werden. Tendenziell zeigt sich, dass Städte mit höheren pro Kopf Abgaben PPP-Projekte umsetzen. Dies sind überwiegend größere Städte (mehr als 10.000 Einwohner), die auch über entsprechende personelle Ressourcen verfügen. Bemerkenswert ist, dass Städte mit PPP-Projekten durchschnittlich um eine 20% höhere Verschuldung aufweisen als jene ohne PPP-Projekte.

Die Leistungsinhalte von PPP sind oft sehr projektspezifisch und variieren stark. Der wichtigste Projektbestandteil ist die Finanzierung, der bei drei Viertel der PPP-Projekte enthalten ist, gefolgt vom Betrieb. Die beiden Leistungsinhalte Bau (je nach Projekttyp die Sanierungs-, Installations- oder Herstellungsleistungen) und Planung finden sich in beinahe jedem zweiten PPP-Projekt wieder. Die Verwertung des Projekts ist hingegen meist kein fixer Vertragsbestandteil bei PPP-Projekten in Österreich (6%).

Gemeinsam sind die vier Lebenszyklusphasen Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung nur Bestandteil jedes fünften Projektes. Bei den meisten österreichischen PPP-Projekten fehlt der Lebenszyklusansatz. Eine Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus ist in diesen Fällen nicht möglich, wodurch die Einsparungsmöglichkeiten nicht zur Gänze ausgeschöpft werden können. Dabei zeigen Analysen in Deutschland, dass das Einsparungspotential je nach Projekt beträchtlich ist, wenn man bedenkt, dass die Baufolgekosten etwa bei Schulbauten nach 3 bis 4 Jahren die Erstellungskosten überschreiten. Bei 30-jähriger Nutzungsdauer betragen die Baufolgekosten bereits den 7,5-fachen Wert der Investitionskosten. Überdies ist kein sachgerechter Risikotransfer über die Laufzeit möglich.

Bei der Wahl der Vertragsform bevorzugten die Städte das Inhabermodell, gefolgt vom Erwerbermodell. Leasing-, Contracting- sowie Konzessionsmodelle waren dahinter gleich stark, das Mietmodell war mit einer Nennung am schwächsten vertreten. Das Land Kärnten vergab ausschließlich Leasingmodelle.

Die Beurteilung der PPP-Projekte fiel überwiegend positiv aus. In 60% der Fälle wurden die Effizienzerwartungen eingehalten. Bei drei Projekten (Schwimmbad, Energiecontracting in öffentlichen Gebäuden, Wirtschafts- und Dienstleistungspark) wurden die Effizienzerwartungen sogar übertroffen. Zu Unterschreitungen kam es bei zwei Projekten. Die positive Gesamteinschätzung weist bereits darauf hin, dass selten juristische Auseinandersetzungen auftraten. Lediglich bei einem Projekt kam es zu einem Schieds- und Gerichtsverfahren (Bau einer Kläranlage), bei einem weiteren (Energiecontracting) konnte eine einvernehmliche Lösung gefunden werden. Die rechtlichen Auseinandersetzungen hatten keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeitsergebnisse. Beide Projekte konnten die Effizienzerwartungen erfüllen, eines hat sie sogar übertroffen.

Problembereiche und Lösungen

Grundsätzlich ist Wettbewerbsdruck für die Steigerung der Effizienz wichtiger als die Beteiligung von Privaten. Infrastruktureinrichtungen haben fast durchwegs Eigenschaften eines natürlichen Monopols, sodass ein direkter **Wettbewerb** auf dem Markt nicht möglich ist. Der Staat kann aber durch Privatisierung in Form von PPP-Projekten den Wettbewerb um den Markt nutzen, indem er für ein transparentes und faires Vergabeverfahren sorgt. Wesentlich ist, dass eine ausreichende Zahl von geeigneten Bietern am Verfahren teilnimmt. Die Konzessionsdauer soll in Abhängigkeit vom Wesen des Projektes möglichst kurz sein.

Die **Transaktionskosten** zu Beginn eines PPP-Projektes sind zumeist höher als in der traditionellen Beschaffung. Für die öffentliche Hand ergeben sich zusätzliche Beratungs-, Such- und Informationskosten sowie insbesondere Kosten der Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Prüfung und dem Abschluss der umfangreichen Vertragswerke. Es ist aber zu beachten, dass diese Kosten im Rahmen eines PPP-Projekts nur einmalig anfallen. In einem traditionellen Projekt können hingegen Transaktionskosten im Laufe des Lebenszyklus mehrmals auftreten, denn die Ausschreibung von Reparaturen oder Ersatzinvestitionen ist jeweils erneut mit Transaktionskosten verbunden.

PPP-Projekte werden vielfach aus finanzierungspolitischen Sachzwängen des Staatshaushaltes forciert. Bei rund einem Viertel der von den Städten und Bundesländern Österreichs genannten PPP-Projekte handelt es sich um reine Finanzierungsprojekte. Die Folgekosten der privaten **Finanzierung** tragen der Staat und/oder die Infrastrukturbenutzer. Privates Kapital kann nicht nur durch PPP, sondern auch für Beschaffungsmaßnahmen staatlicher Unternehmen mobilisiert werden. Die Finanzierungskosten sind in der Regel für den Staat niedriger als für private Partner. Durch so genannte "innovative" Finanzierungsmodelle, die letztlich dazu führen, dass der private Partner geförderte oder staatlich garantierte Kredite erhält, lassen sich die Finanzierungskosten in PPP-Projekten reduzieren.

PPP-Modelle erschweren die öffentliche **Finanzkontrolle** und die nachträgliche Evaluierung der Projekte. Die Kontrollorgane der Gebietskörperschaften (Rechnungshöfe) können nicht feststellen, ob z. B. Einsparungspotentiale von der Betreibergesellschaft genutzt werden und ob die Benutzungstarife angemessen sind.

Die Risikoverantwortung ist ein entscheidender Faktor im Bemühen um höhere Effizienz. Wie das historische Beispiel der Eisenbahn in Österreich zeigt, neigten private Infrastrukturbetreiber dort zu sorglosem Handeln, wo der Staat Haftungen übernahm. Risikotragung ist mit Kosten verbunden. Im Sinne einer optimalen **Risikoallokation** soll jener Vertragspartner die Risiken übernehmen, für die er am effizientesten vorsorgen kann. Der Prozess der Risikoallokation und die Abschätzung der Kosten sind eine schwierige Aufgabe in der Entstehung von PPP-Projekten. Letztlich ist auch das Konkursrisiko des privaten Partners zu beachten.

Ein staatlicher Infrastrukturbetrieb vergibt direkt an Bauunternehmen und Zivilingenieure Aufträge. Im Sinne der Institutionenökonomie ist zu beachten, dass für eine PPP neue Principal-Agent-Beziehungen aufgebaut werden müssen: Die das PPP-Projekt vergebende Behörde (Principal) erteilt einem Konsortium (Agent), bestehend zumeist aus Banken und Bauunternehmen, den Auftrag. Die Behörde wird als Agents Zivilingenieure, Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsanwälte und Bankfachleute konsultieren. Die Institutionenökonomie geht davon aus, dass alle diese Agents auch ihren Eigennutzen verfolgen und gegenüber der Behörde einen Informationsvorsprung besitzen. Will die entscheidende Behörde die Expertise ihrer Agents nicht ungeprüft akzeptieren, so benötigt sie ein entsprechend gut ausgebildetes und eingearbeitetes **Kontrollpersonal**. Zu prüfen ist, wieweit systemimmanente Effizienzschwächen der staatlichen Infrastrukturverwaltung und der

ausgegliederten Unternehmen durch eine Verbesserung der Managementmethoden und eine leistungsorientierte Personalpolitik abgebaut werden können. PPP-Projekte fordern von den Beamten neue Kompetenzen. Es wird mehr und besser ausgebildetes Personal mit **Beschaffungskompetenz** und weniger Personal mit Durchführungskompetenz (Bauüberwachung, Abrechnung, Betrieb) benötigt. Die in den PPP-Konsortien vertretenen Baufirmen verfügen zumeist auch über internationale Erfahrungen in der Projekterstellung. Bei der Auftragsvergabe an Subunternehmen können sie das ihrerseits als Auftragsnehmer erworbene Wissen bei den Verhandlungen nützen. Durch ständige Weiterbildung der Beamten und die Aufnahme von erfahrenen Baumanagern in den Beamtenstab könnte der Know-how –Vorsprung der privaten Partner verringert werden.

Im Entscheidungsprozess für und wider PPP sind auch jene Kosten zu berücksichtigen, die durch das **Freisetzen von Beamten** aus den bisher staatlich betriebenen Infrastruktureinrichtungen entstehen. Die Fragen sind, werden die Beamten in den PPP-Betrieb übernommen, können sie in anderen Dienststellen weiterbeschäftigt oder müssen sie frühpensioniert oder abgefertigt werden?

Die **lebenszyklusorientierte Projektentwicklung** betrachtet umfassend die entstehenden Kosten einer Infrastruktureinrichtung in allen Lebenszyklusphasen. Die Beachtung von Lebenszykluskosten ist eine wesentliche Voraussetzung für die Erstellung effizienter Projekte. Dies gilt insbesondere für den Hochbau, wo die Betriebskosten ein Vielfaches der Baukosten ausmachen. Die Lebenszykluskosten werden in der Regel in die Planung von PPP-Projekten einbezogen. Gleiches wäre freilich auch bei traditionellen Ausschreibungsverfahren möglich.

Traditionelle Ausschreibungen basieren in der Regel auf dem Stand der Technik; die Vorgaben sind in der Ausführung strikt einzuhalten. Im Zuge der Planung, Projektierung, Ausschreibung und Ausführung können sich aber Möglichkeiten für Effizienzverbesserungen ergeben; in einem PPP- Projekt besteht die Möglichkeit, durch **Value Engineering** die Kosten im Rahmen des Projektabwicklungsprozesses zu verringern, ohne das dadurch die geforderte Funktion und Qualität des Projektes wesentlich geschmälert werden. Voraussetzung dafür ist ein gemeinsames Bemühen von Planern und Bauausführenden um eine optimale Lösung und die Überzeugung und Zustimmung der Auftraggeber. Seine Berücksichtigung in traditionellen Ausschreibungsverfahren würde grundsätzliche Änderungen im gesetzlichen Regelwerk erfordern.

Dem öffentlichen Auftraggeber sind durch die EU-Richtlinie bzw. durch das Bundesvergabegesetz bezüglich **Nachverhandlungen** in Ausschreibungsverfahren enge Grenzen gesetzt. Für den privaten Partner in PPP besteht hingegen die Möglichkeit, Kosteneinsparungen durch Nachverhandlungen über Preise und Leistungen mit seinen Subunternehmen zu lukrieren. Die Einführung von Preisverhandlungen in die Vergaberegeln der öffentlichen Hand ist nur im Rahmen der EU-Regeln möglich und hätte wohl auch, wettbewerbspolitisch gesehen, problematische Seiten.

PPP-Projekte zeichnen sich insbesondere durch die **Einhaltung von Kosten und Terminen** aus. Dies ist großteils der intensiven und sorgfältigen Vorbereitung der Projekte und damit verbunden, dem Umstand, dass es kaum nachträgliche Änderungen in den Projekten gibt, zuzuschreiben. In traditionellen Ausschreibungsverfahren werden Projekte durch nachträgliche Änderungen, seien sie bedingt durch ungenügende Planungen oder Interventionen von betroffenen Stellen, vielfach verteuert und verzögert. Freilich können die Änderungen zu höheren Nutzwerten führen. Auch in traditionellen Ausschreibungsverfahren wäre eine Verbesserung von Kosten- und Termintreue zu erreichen. Dazu sind aber längere Projektlaufzeiten und eine rigorosere Überprüfung nachträglicher Änderungswünsche erforderlich. Bezüglich der gesamten Projektdauer von der Initiierung bis zur Fertigstellung ergeben sich unter der ceteris paribus Bedingung für traditionelle Verfahren insofern Vorteile, als die Vertragswerke wesentlich einfacher sind als in PPP-Projekten.

10. Literaturhinweise

- Ahlf, E.-H., Korruption, Lehr- und Studienbehefe für Kriminologie, 1998, (13).
- Alchian, A. A., "Some Economics of Property-Rights", in Alchian, A. A., Economic Forces at Work, Indianapolis, 1977.
- ASFINAG, "Interessentensuche für Public Private Partnership gestartet", Newsletter, 2004, (48), <http://www.asfinag.at/newsletter/newsletter48.htm>.
- Bauer, H., "Die Entwicklung der Gemeindefinanzen von 1997-2006", Österreichs Städte in Zahlen, Wien, 2007.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Innovative Kooperationen für eine leistungsfähige Infrastruktur, Nr. 75, Wien, 1998.
- Blankart, C. B., "Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Beurteilungs- und Entscheidungsprobleme", Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1980, 9, S. 305-310.
- Bundesministerium für Finanzen, Private Public Partnerships – Kompetenzzentrum, 2008, https://www.bmf.gv.at/Budget/PrivatePublicPartne_7614.htm.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Generalverkehrsplan Österreich 2002, Wien 2002.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Ergebnisbericht über die PPP-Projekte der Bundesministerien sowie der ausgegliederten Bundesgesellschaften, Wien, 2008.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, PPP-Task-Force Deutschland, 2008, <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP-3087/PPP-Task-Force-im-BMVBS.htm>.
- Deutsches Institut für Urbanistik, Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Länder und Kommunen, Studie im Auftrag der PPP-Task-Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, 2005.
- Ditfurth, J. von, Public Private Partnership im Hochbau. Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten, im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein Westfalen, München, 2005.
- Ehrlich, I., Gallais-Hammon, G., Lutter, R., Dynamic and Static Productivity Differences Across Private and Public Enterprises: Theory and Evidence, Institut Orléanais de Finance, Orléans, 1991.
- Frank, B., "Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung", Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, 2004, 73(2), S. 184-199.
- Gasteyer, T., et al., Prozessleitfaden Public Private Partnership, Bertelsmann Stiftung, Frankfurt, 2003.
- Grabow, B., et al., Public Private Partnership Projekte, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2005.
- Handler, H., "PPP-Projekt – Güterterminal Werndorf (Österreich)", in Puwein, W., Czerny, M., Handler, H., Kletzan, D., Weingärtler, M., Modelle der Public Private Partnership im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrungen, Wien, 2004.
- Hoepfner, R., Gerstlberger, W., Public Private Partnership International – Ein Unternehmensleitfaden für PPP-Engagements im Ausland, Studie im Auftrag des deutschen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Berlin, 2005.

- Kay, J. A., Thompson, D. J., "Privatisation: a Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, 1986, 96(1), S. 18-32.
- Kiefer, D., *Private Public Partnership (PPP) in Deutschland*, Crans-Montana, 2007.
- Leibenstein, H., "Allocative Efficiency versus x-Efficiency", *American Economic Review*, 1966, 56(3), S. 392-415.
- Littwin, F., Unbehauen, R., "Die Public Private Partnership-Initiative in Nordrhein-Westfalen", *Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft*, Heft 6, Berlin, 2004.
- Neuner, B., *Bibliographie der österreichischen Eisenbahnliteratur von den Anfängen bis 1918*, Band II, Wien, 2002.
- Niwa, A., "Die Reform der japanischen Staatseisenbahn", *Die Deutsche Bahn*, 1992, 68(12), S. 1331-1338.
- Oberösterreichischer Landesrechnungshof, *Initiativprüfung Umfahrung Ebelsberg*, Linz, 2002.
- Österreichischer Rechnungshof, *Wahrnehmungsbericht über Auftragsvergabe im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau. Erster Teilbericht*, Wien, 2000.
- Österreichischer Rechnungshof, *Wahrnehmungsbericht über Auftragsvergabe im Bundesstraßenbau und Bundeshochbau. Zweiter Teilbericht*, Wien, 2001.
- Puwein, W., "Effizienzsteigerungen in der Verkehrsinfrastruktur durch Privatisierungsschritte", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78 (3), S. 175-189.
- Rux, V., "Möglichkeiten einer Qualitätssicherung in PPP-Projekten bei langer Vertragslaufzeit", *Burtscher, Gächter (Hrsg.), Value Engineering Partnering PPP, Tagungsband der ICC*, Innsbruck, 2007.
- SCHIG, *PPP in der Praxis: PPP-Projekte der SCHIG mbH*, Wien, 2008.
- Silhavy, H., *Wirtschaftsmotor Stadt - Städte als Zentren wirtschaftlicher Dynamik*, Impulsreferat am österreichischen Städtetag, Innsbruck, 2008.
- Statistik Austria, *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung*, Wien, 2007.
- Statistik Austria, Österreichischer Städtebund, *Österreichs Städte in Zahlen 2007*, Wien, 2007.
- Steiermärkischer Landtag, Landesrechnungshof, *Bericht betreffend die bau- und kostenmäßige Prüfung der Landesstraße L701 – Koppenthal II*, Graz, 1998.
- Steinheuer, W., *Privatisierung kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrung Nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden*, Schriftenreihe des Bundes der Steuerzahler, 1991, (17).
- Stiglitz, J., "Principal and Agent", in Eatwell, J., et al., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, London, 1987.
- Thaler, G., *Wie ist die Sichtweise eines Konzessionsgebers in Österreich?* Kolloquium für Fortgeschrittene im Straßenwesen, Kolloquium am 6.12.2005 in Karlsruhe, http://www.ise.uni-karlsruhe.de/rd_download/Vortrag-Thaler.pdf.
- Weigel, W., "Eine ökonomische Theorie des Beamten auf Lebenszeit", *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*, 2003, 44(3-4), S. 190-209.

11. Anhang

11.1 Mantelfragebogen zu PPP-Projekten der Städte

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) führt im Auftrag des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank eine Erhebung zum Stand der Umsetzung und Verbreitung von Public-Private-Partnership (PPP Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten, siehe Glossar im Projekterfassungsbogen) im Rahmen eines Forschungsprojektes durch.

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte "PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen" – im Fragebogen vereinfacht "PPP-Projekte" genannt. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von kommunalen Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften durchgeführt werden (einschließlich kommunaler Krankenhäuser).

Erfasst werden sollen

- PPP-Immobilienprojekte, wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder und Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur, Mobilien (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. € und
- PPP-Umweltprojekte (Wasserver- und Entsorgung, Mülldeponie, -verbrennung).

Nicht erfasst werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen haben wir im Projektfragebogen ein Glossar beigefügt.

Die Umfrage setzt sich aus jeweils einem Gemeinde- bzw. Mantelfragebogen und einzelnen Projekterfassungsbögen zusammen. Im Mantelfragebogen wird um allgemeine Einschätzungen zu PPP-Projekten gebeten. Dort sollen auch die Erfahrungen aus älteren laufenden, bereits abgeschlossenen oder endgültig nicht zustande gekommenen Projekten einfließen. Dieser Bogen ist pro Gemeinde einmal zu beantworten. Zusätzlich sind für die PPP-Projekte Ihrer Gemeinde einzelne Projekterfassungsbögen beigefügt, mit denen Details der Projekte erhoben werden. Bei der Erfassung dieser geht es nur um aktuelle Projekte, über die ab 1.1.2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss gefasst wurde.

Da die Ergebnisse der Umfrage für das Gelingen des Gesamtprojekts von großer Bedeutung sind und auch für Gemeinden wichtiges Handlungswissen darstellen, bitten wir Sie, die Fragebögen möglichst vollständig ausgefüllt bis zum 11.04.2008 an das WIFO zurückzusenden. Wir werden Sie über die Ergebnisse informieren.

Auch wenn in Ihrer Gemeinde keine PPP-Projekte oder PPP-Projektabsichten existieren oder existiert haben, bitten wir Sie, die Fragen 1 und 6 des Mantelfragebogens zu beantworten und den Bogen an uns zurückzusenden.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte (auch nicht an den Auftraggeber) weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht ausdrücklich einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung auf den jeweiligen Projektblättern). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, da damit auch gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Gemeinden weitergegeben werden können.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Prof. Dr. Wilfried Puwein	(01) 798 2601-241	Wilfried.Puwein@wifo.ac.at
Michael Weingärtler	(01) 798 2601-483	Michael.Weingaertler@wifo.ac.at

GemeindePLZ
 Gemeindegrenznummer

1. Gab oder gibt es in der Gemeinde PPP-Projekte oder PPP-Projektabsichten?

Ja, weiter mit Frage 2

Nein

Weiß nicht

Hat sich die Gemeinde bewusst gegen PPP entschieden?

Ja

Nein

Weiß nicht

Welches sind oder waren die Gründe für die Entscheidung gegen PPP?

(Mehrfachnennungen möglich)

- Unwirtschaftlichkeit
- Fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung
- Fehlende Partner
- Zu großer Aufwand
- Fehlende Erfahrung
- Rechtliche Hindernisse
- Sonstiges:

.....

- Weiß nicht

Bitte beantworten Sie nur noch Frage 6 "Zukünftige Rolle" und senden uns den Bogen zurück

2. Welches sind allgemein die Gründe für die Wahl von PPP (im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Gemeinde alleine)? (Mehrfachnennungen möglich)

- Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Gemeinde alleine)
- Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung)
- Erwartung beschleunigter Projektrealisierung
- Bedarf an privatem Kapital
- Bedarf an privatem Know-how
- Sonstiges
-
- Weiß nicht

3. Speziell zu den Effizienzvorteilen: haben die Projekte bisher die Wirtschaftlichkeitserwartungen erfüllt?

Ja, immer meistens selten nie weiß nicht

4. Wie viele PPP-Projekte wurden seit dem 01.01.2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart?

__ __ __ (genaue Zählung) weiß nicht

5. Wie viele der noch laufenden Projekte wurden zwischen den Jahren 1990 und 2000 beschlossen oder vertraglich vereinbart?

__ __ __ (genaue Zählung) weiß nicht

6. In welchen der folgenden Bereiche spielen Vertrags-PPP-Projekte schon heute in Ihrer Gemeinde eine Rolle für die kommunale Aufgabenerfüllung? Welche Rolle sollten PPP-Projekte zukünftig in diesem Bereich spielen?

	Heute			Zukünftig		
	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle	große Rolle	geringe Rolle	keine Rolle
- Schulen/ Bildung						
- Kultur						
- Sport/ Freizeit						
- Soziales						
- darunter Kinderbetreuung						

9. Welches waren die Gründe dafür, dass Beschlüsse zu PPP-Projekten nicht in Verträge mündeten oder dass vertraglich vereinbarte PPP-Projekte vor Abschluss vorzeitig beendet wurden?

	immer	häufig	selten	nie
Gründe auf Seiten des Privaten Partners				
- Insolvenz (Konkurs, Ausgleich)				
- Nichterfüllung/ Schlechterfüllung des Vertrags				
- Sonstiges				
.....				
Verwirklichung von Marktrisiken				
- keine/ zu wenig Interessenten (keine Angebote)				
- Erhöhung der kalkulierten Investitionskosten				
- Erhöhung sonstiger kalkulierter Kosten				
- Eigenerstellung hat sich als wirtschaftlicher erwiesen				
- Sonstiges				
.....				
Gründe auf Seiten des öffentlichen Partners				
- Rechtliche Hinderungsgründe				
- Unwirtschaftlichkeit				
- Unzureichende Haushaltsmittel				
- Zu hohe Transaktionskosten (z. B. Kosten der Vertragsanbahnung)				
- Sonstiges				
.....				
Gründe auf Seiten Dritter				
- Einwände von Interessengruppen (nämlich)				
- Sonstiges				
.....				
Weiß nicht				

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

Name _____

Dienststelle _____

PLZ/Stadt: _____

Telefon: _____

Mail _____

Bitte füllen Sie nun zu jedem laufenden PPP-Projekt, über das seit dem 1.1.2000 ein Vertrag abgeschlossen oder ein Grundsatzbeschluss in der Gemeinde herbeigeführt worden ist, jeweils einen gesonderten Projekterfassungsbogen aus.

11.2 Projekterfassungsbogen der Umfrage zu PPP-Projekten der Städte

Gegenstand der Erhebung sind ausschließlich so genannte "PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen" – im Fragebogen vereinfacht "PPP-Projekte" genannt. Bitte berücksichtigen Sie nach Möglichkeit auch Projekte, die von kommunalen Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften durchgeführt werden (einschließlich kommunaler Krankenhäuser).

Erfasst werden sollen

- PPP-Immobilienprojekte, wie Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, Stadien, Schulen, Kindergärten und Bibliotheken,
- PPP-Projekte aus dem Bereich der Verkehrsinfrastruktur,
- Mobilen (Fahrzeuge, EDV, technische Ausstattungen usw.) mit einem Investitionsvolumen von mehr als 1 Mio. € und
- PPP-Umweltprojekte (Wasserver- und Entsorgung, Mülldeponie, -verbrennung).

Nicht als PPP erfasst werden reine Organisationsprivatisierungen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen ("Institutionelle" PPP) zur Wahrnehmung von Daueraufgaben ohne konkreten Projektanlass. Für weitere Erläuterungen zur Definition von PPP und den von der Umfrage erfassten Vertragsmodellen haben wir Ihnen ein Glossar beigelegt.

Erfasst werden sollen **nur aktuelle Projekte** mit Vertrags- oder Grundsatzbeschluss nach dem 1.1.2000.

Alle Einzeldaten werden streng vertraulich behandelt und in keinem Fall an Dritte (auch nicht an den Auftraggeber) weitergegeben, sofern Sie im Falle der Einzelprojekte nicht einer Datenweitergabe zustimmen (vgl. Zustimmungserklärung am Schluss). Um diese Zustimmung bitten wir Sie ausdrücklich, um gute Beispiele oder Projekterfahrungen an andere Städte und Gemeinden weitergeben zu können.

Gemeinde PLZ

□ □ □ □ □

Gemeindekennziffer

□ □ □ □ □ □ □ □ □

Nennen Sie bitte den Projektgegenstand (z. B. Schule, Schwimmbad, Straße, Stadtportal, IT-Netz)

.....

Internetlink (falls vorhanden)

.....

Beteiligt an der PPP (Mehrfachnennungen möglich)

Gemeinde

Kommunale(r) Eigenbetrieb/-gesellschaft

Sonstiges.....

1. Welche Leistungen werden vertragsgemäß durch Private erbracht oder sollen zukünftig durch Private erbracht werden? (Mehrfachnennung möglich)

Planung	Bau/Sanierung	Weiß nicht
Betrieb	Finanzierung	
Instandhaltung	Verwertung (siehe Glossar)	
Sonstiges:		

2. Welcher Vertragstyp ist oder wird Grundlage der PPP? Bitte beachten Sie das Glossar auf der letzten Seite.

- Erwerbermodell (BOT-Modell) – Private bauen u. betreiben, Übergabe an die Gemeinde nach Vertragsende
- Inhabermodell (BTO-Modell) – Private bauen, Übergabe an die Gemeinde, Private betreiben
- Leasingmodell
- Mietmodell
- Contractingmodell
- Konzessionsmodell
- Nähere Bezeichnung
- Sonstiges Modell
-
- Noch nicht festgelegt
- Weiß nicht / nicht zu beurteilen

3. Wurde für dieses PPP-Projekt eine gemeinsame Gesellschaft zwischen öffentlichen Auftraggeber und privatem Auftragnehmer gegründet (Gesellschaftsmodell)?

Ja

Nein

weiß nicht

4. In welcher Phase der Vorbereitung oder Umsetzung befindet sich das Projekt?

- PPP-Eignungstest
- Beauftragung Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Erstellung Outputspezifikation/ Vergabeunterlagen
- Teilnahmewettbewerb
- Veröffentlichung der Ausschreibung
- Verhandlungsverfahren
- Projektvertrag ist abgeschlossen, aber noch vor Umsetzung
- Projektvertrag ist abgeschlossen, Projekt läuft
- Sonstiges
-
- Weiß nicht

5. Falls das Projekt schon läuft, benennen Sie bitte wichtige Eckdaten des Projektes.

Jahr des Grundsatzbeschlusses _____
 Vertragsabschluss (erfolgt oder geplant) ____-____-____-____ weiß nicht
 Beginn von Bau/Sanierung/
 Herstellung/Installation (erfolgt oder geplant) ____-____-____-____ weiß nicht
 Nutzungsbeginn im Jahr _____
 Vertragslaufzeit in Jahren _____
 Genau _____ weiß nicht

6. Warum wird oder wurde in diesem Projekt eine PPP angestrebt (ggfs im Vergleich mit der herkömmlichen Umsetzung durch die Gemeinde alleine)? (Mehrfachnennungen möglich)

- | | Gründe | Hauptgrund |
|---|--------|------------|
| - Erwartung von Effizienzvorteilen (höhere Wirtschaftlichkeit, z. B. durch Produktivitätsgewinne oder Kosteneinsparungen) | | |
| - Erwartung höherer Effektivität (bessere Zielerreichung) | | |
| - Erwartung einer beschleunigten Projektrealisierung | | |
| - Bedarf an privatem Kapital | | |
| - Bedarf an privatem Know-how | | |
| - Sonstiges:
..... | | |
| - Weiß nicht | | |

7. Wie hoch ist das geplante bzw. realisierte Investitionsvolumen?

____-____-____-____-____-____-____-____ Euro weiß nicht

8. Wie hoch sind die geplanten bzw. laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten pro Jahr oder Monat in €? (Bitte beachten Sie die Erläuterung im beigefügten Glossar)

____-____-____-____-____-____-____-____ Euro weiß nicht
 Jahr Monat

9. Wie hoch war oder ist der erwartete Effizienzvorteil - im Vergleich zur herkömmlichen Durchführung durch die Gemeinde oder den kommunalen Eigenbetrieb alleine - zu verschiedenen Zeitpunkten? Angaben bitte absolut in Euro und/oder in Prozent der Investitions- oder Betriebskosten.

- | | absolut in Euro | in Prozent | Weiß nicht |
|---|--|---|------------|
| - Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Ausschreibung | ____-____-____-____-____-____-____-____
nominal Barwert | ____-____-____-____-____-____-____-____ | |
| - Zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses | ____-____-____-____-____-____-____-____
nominal Barwert | ____-____-____-____-____-____-____-____ | |
| - Bei Nutzungsbeginn | ____-____-____-____-____-____-____-____
nominal Barwert | ____-____-____-____-____-____-____-____ | |

Sind dabei Projektrisiken kalkulatorisch erfasst? **ja** **nein** **weiß nicht**

Bitte fügen Sie, wenn vorhanden und möglich, den Bericht zur Wirtschaftlichkeitsprüfung bei.

10. Wenn Sie bei laufenden Projekten schon Ergebnisse abschätzen können, welches Ergebnis zeichnet sich ab?

- Effizienzerwartungen werden eingehalten
- Effizienzerwartungen werden unterschritten
- Effizienzerwartungen werden übertroffen
- Weiß nicht

Ich/wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung ausgewählter Rahmendaten (Projektgegenstand sowie Fragen 1 bis 4 sowie 6 und 14) zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.

Ich/wir stimmen einer Weitergabe an interessierte Dritte und einer Veröffentlichung aller Daten zu dem PPP-Projekt ausdrücklich zu.

Datum/Unterschrift.....

Glossar

PPP	Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten zur besseren Umsetzung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen. Mehrere Elemente des Lebenszyklus (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und Verwerten) sollen in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden. PPP umfasst in der Praxis eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragsmodelle.
Organisationsprivatisierung (reine)	Die öffentliche Hand bedient sich zur Erfüllung einer Aufgabe der Form einer privaten Gesellschaft (AG, GmbH), die vollständig in ihrem Eigentum steht. Dabei handelt es sich im Regelfall um die Erfüllung einer Daueraufgabe. Reine Organisationsprivatisierungen sollen in der Befragung nicht erfasst werden.
Institutionelle PPP	Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft mit öffentlicher und privater Beteiligung mit Daueraufgabe, die nicht auf konkrete Projekte beschränkt ist (z. B. gemischtwirtschaftliche Abfallentsorgungsgesellschaft usw.). Institutionelle PPP sollen in der Befragung nicht erfasst werden
Zu Frage 1	
Verwertung	Betrifft die Frage, was mit dem Vertragsgegenstand nach Ablauf der Nutzungsphase vorgesehen ist (sog. Endschaftsregelung). Bei Miete und Leasing: Regelmäßige Rückgabe des Objekts an den Privaten, Verwertung durch den Privaten auf eigene Rechnung. Bei BOT/BTO-Modellen: Automatischer Eigentumstransfer an die öffentliche Hand. Bei Konzessionsmodell, Gesellschaftsmodell und Contracting sind beide Formen der Endschaftsregelungen denkbar.
Zu Frage 2	
Erwerbermodell (BOT-Modell)	Privater Auftragnehmer übernimmt auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird. Eigentum geht zum Vertragsende auf öffentlichen Auftraggeber über. Entgelt: regelmäßige Zahlung an den Privaten für Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Erwerb der Immobilie, wird bei Vertragsschluss festgesetzt. Verwandte Modellbezeichnungen: BOT-Modell (Build-Operate-Transfer); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen.
Inhabermodell (BTO-Modell)	Entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Unterschied: betrifft ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Öffentlicher Auftraggeber ist daher von Beginn an Eigentümer des Gebäudes. Verwandte Modellbezeichnungen: BTO-Modell (Build-Transfer-Operate); Ratenkauf bzw. Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen.
Leasingmodell	Privater Auftragnehmer übernimmt Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Unterschied zum Erwerbermodell: Hier keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Stattdessen Optionsrecht des Auftraggebers, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem bei Vertragsschluss fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Entgelt: regelmäßige Leasingraten an den Privaten in feststehender Höhe für die Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten sowie den Betrieb. Verwandte Modellbezeichnungen: BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell.
Mietmodell	Entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Gebäude kann allenfalls zum bei Vertragsablauf aktuellen Verkehrswert erworben werden. Abgrenzung zu kurzfristigen Mietverträgen: Nicht Gegenstand der Projektstudie sind Mietverträge, die jederzeit kündbar sind, oder aber eine unkündbare Grundmietzeit von weniger als 10 Jahren bei Immobilien sowie weniger als 30% der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer des Wirtschaftsguts bei Mobilien haben. Verwandte Modellbezeichnungen : BOO-Modell (Build-Operate-Own); Investorenmodell.
Contractingmodell	Erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von technischen Anlagen durch den Privaten in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Entgelt: regelmäßige, bei Vertragsschluss festgesetzte Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Privaten.

Konzessionsmodell	Privater verpflichtet sich, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an den Bürger zu erbringen. Erhält im Gegenzug das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind unterschiedliche Regelungen möglich.
Dienstleistungs-konzession	Überwiegender Schwerpunkt liegt auf der Erbringung von Dienstleistungen des Betriebs oder der Finanzierung.
Baukonzession	Vertragsleistung enthält einen nicht nur unerheblichen Anteil an Bauleistungen.
Zu Frage 3	
Gesellschaftsmodell	Projektbezogene öffentliche Aufgaben (z. B. Finanzierung und Durchführung eines Infrastrukturprojekts) werden auf Objektgesellschaft übertragen, an der die öffentliche Hand neben einem oder mehreren privaten Unternehmen beteiligt ist. Kann mit weiteren PPP-Vertragsmodellen kombiniert werden. Andere Bezeichnung: Kooperationsmodell.
Zu Frage 8	
Betriebs- und Instandhaltungskosten	Laufende Personal- und Sachkosten pro Periode, die – in der Regel nach Abschluss der Investitionsphase – durch den Betrieb und die Instandhaltung einer Infrastruktureinrichtung nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben entstehen (ohne Finanzierungskosten).