

Public Private
Partnerships –
für mehr Handlungs-
spielraum im
Gemeindehaushalt.



Willkommen bei der
 **Bank Austria**
Member of  **UniCredit**

Wenn Private und öffentliche Hand zusammenarbeiten.

Wolfgang Figl, Leiter des Bereichs Public Sector, und Peter Biwald, Geschäftsführer des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, über Public Private Partnerships (PPPs) als alternative Finanzierungsmodelle, wie sie funktionieren und worauf zu achten ist.

Budgetschonende Neubauten und Sanierungen im öffentlichen Bereich sind eine Herausforderung für Gemeinden. Wo liegt das Problem?

Peter Biwald: Es mangelt oft an adäquaten Gestaltungs- und Finanzierungsmöglichkeiten. Stabilitätspakt, Ausgaben- und Schuldenbremse schränken eine direkte Schuldenaufnahme der Gemeinden ein. Wichtige Projekte der Daseinsvorsorge werden deshalb auf Eis gelegt. Stellenweise ist der Investitionsrückstau schon deutlich erkennbar.



„Für eine maastricht-schonende Finanzierung mit PPPs werden die Kernrisiken eines Projekts mehrheitlich einem privaten Partner übertragen.“

Peter Biwald, Geschäftsführer des KDZ

Keine guten Perspektiven für Bürgerinnen und Bürger – wie lässt sich das Problem lösen?

Wolfgang Figl: Man wird sich um maastricht-schonende Finanzierungsalternativen

umsehen müssen. Eine Möglichkeit sind sogenannte PPPs – Public Private Partnerships. Sie sind zwar kein Patentrezept, aber eine erwägenswerte Alternative, die immer öfter zum Einsatz kommen wird.

Worin bestehen PPPs?

Wolfgang Figl: Bei entsprechender Konstruktion können sie die maastricht-schonende Umsetzung öffentlicher Projekte ermöglichen, indem sie private Finanzierung, Managementkapazitäten und Risikoübernahme einbeziehen. Damit sind PPPs viel mehr als ein reines Finanzierungsmodell. Sie sind ein umfassender Organisations- und Beschaffungsansatz.

Wie sollte eine PPP vernünftigerweise konstruiert sein?

Peter Biwald: Kern einer PPP ist eine optimierte Aufgaben- und Risikoverteilung. Das heißt, Aufgaben und Risiken sollte jeweils derjenige tragen, der sie am effizientesten bewältigen kann. Im Sinne einer maastricht-schonenden Finanzierung werden die Kernrisiken – konkret das Baurisiko, das Nachfrage- und das Ausfallrisiko – evaluiert und mehrheitlich dem privaten Sektor übertragen.

Wolfgang Figl: Ein solches Modell ist ein klarer Fall für die konstruktive Diskussion am Verhandlungstisch. Dabei ist darauf zu achten, dass das Ergebnis den ursprünglichen Zielen – also in erster Linie Maastricht-schonung und Effizienzgewinn in technischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht – entspricht.

Was heißt das für die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden?

Peter Biwald: Für sie ist entscheidend, inwieweit ihr Kontroll- und Mitsprache-



„PPPs sind viel mehr als ein reines Finanzierungsmodell. Sie sind ein umfassender Organisations- und Beschaffungsansatz.“

Wolfgang Figl, Leiter des Bereichs Public Sector

recht trotz Risikoübertragung gewahrt bleibt. Der private Partner wird danach trachten, nicht mehr Risiken als nötig zu übernehmen, vor allem keine für ihn unkontrollierbaren Risiken. Besonders wichtig: PPPs ersetzen nicht eine etwaige mangelnde Bonität des öffentlichen Partners!

Wie unterstützt die Bank Austria bei PPP-Modellen?

Wolfgang Figl: Wir stehen einerseits beratend zur Seite, nehmen andererseits die Rolle des Vermittlers zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern ein und begleiten die Finanzierung mit maßgeschneiderten Lösungen.

Der Stabilitätspakt als bestimmende Rahmenbedingung für Gemeinden.

Im Österreichischen Stabilitätspakt (ÖStP), der 2012 in seiner neuen Fassung in Kraft getreten ist, sind wichtige EU-rechtliche Vorgaben zur Eindämmung der Staatsverschuldung geregelt. Sie betreffen Bund, Länder und Gemeinden und umfassen drei wesentliche Elemente:

1

Maastricht-Saldo und strukturelles Defizit

Die Gemeinden verpflichten sich für die Jahre 2012 bis 2016 zu einem landesweise ausgeglichenen Haushaltssaldo und ab 2017 zu einem strukturell ausgeglichenen Haushaltsergebnis.

Im Unterschied zum Maastricht-Saldo ist der strukturelle Saldo um konjunkturelle Effekte und Einmalmaßnahmen neutralisiert.

2

Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse beschränkt das jährlich zulässige Wachstum der öffentlichen Ausgaben.

Das jährliche Primärausgabenwachstum (Gesamtausgaben exklusive Zinszahlungen für bereits bestehende Schulden) darf nicht höher sein als die mittelfristige Potenzialwachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes. Ausnahmen sind möglich.

3

Schuldenquotenanpassung

Bund, Länder und Gemeinden müssen die gesamtstaatliche Schuldenquote unter den Referenzwert von 60 Prozent des nominellen Bruttoinlandsproduktes senken.

Die Rückführung von gesamtstaatlichen Schulden wird als ausreichend betrachtet, wenn sich die Differenz zwischen 60 Prozent und der tatsächlichen Schuldenquote über die vergangenen drei Jahre durchschnittlich um 1/20 pro Jahr verringert hat.

Finanzierungsalternative Public Private Partnerships.

Generell sind bei öffentlichen Infrastruktureinrichtungen drei Ebenen zu unterscheiden: die **Finanzierung**, die **Erstellung bzw. Errichtung** und der **Betrieb**. Diese drei Aufgaben können grundsätzlich sowohl von öffentlichen als auch von privaten Institutionen erfüllt werden.

Bei Public Private Partnership-Modellen (PPPs) wird durch das Forcieren privatwirtschaftlicher Finanzierungs- und Organisationsinstrumente einerseits **privates Kapital für kommunale Investitionen** mobilisiert. Andererseits können bei privatwirtschaftlicher Errichtung und Betriebsführung durch einen **effizienten Ressourceneinsatz** Kosten gesenkt, der Gemeindehaushalt entlastet und mehr Finanzierungsspielraum für die Kommunen geschaffen werden.

Gesamtkonzept mit Perspektiven.

Bei PPPs wird nicht von vornherein angenommen, dass die private Aufgabenerfüllung der öffentlichen Trägerschaft überlegen ist. Es geht vielmehr darum, den Blickwinkel zu erweitern und die Vorteile eines Gesamtkonzepts – also die **Einheit von technischer, organisatorischer und finanzieller Lösung** – zu berücksichtigen.

Das wesentliche Merkmal von PPP-Modellen ist eine möglichst weitgehende Bündelung der Funktionen Planen, Bauen, Finanzieren, Erhalten und Betreiben **über den gesamten Lebenszyklus** des Projekts in einer Hand. Dabei stellt sich die zentrale Frage, welchem Vertragspartner der Vermögensgegenstand zugerechnet wird:

- Wird das Vermögen der **öffentlichen Hand** zugerechnet, wirkt die Fremdfinanzierung erhöhend auf den Schuldenstand nach Maastricht.

Werden die Investitionen dem **privaten Auftragnehmer** zugerechnet, sind nur die Miet-, Leasing- oder Ausgleichszahlungen im ordentlichen Haushalt als Verwaltungsaufwand maastrichtwirksam.

Auf die Risikotragung kommt es an.

Um die Frage der Vermögenszurechnung zu beurteilen, sind folgende drei Kernrisiken von Investitionsprojekten zu betrachten:

- Baurisiko
- Ausfallsrisiko
- Nachfragerisiko

Im Rahmen einer PPP müssen die genannten Risiken mehrheitlich dem privaten Partner übertragen werden, um eine maastrichtkonforme Finanzierung sicherstellen zu können. Damit ist neben der Wahl des geeigneten PPP-Modells vor allem die Ausgestaltung des PPP-Vertrages inklusive Nebenvereinbarungen ausschlaggebend.

Die Grundprinzipien von Public Private Partnerships.

1

Lebenszyklusansatz

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Partner wird für die Dauer des gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur geschlossen.

2

Optimale Risikoverteilung

Die mit dem Bau und dem Betrieb der Infrastruktur verbundenen Risiken werden jenem Vertragspartner übertragen, der diese effizienter tragen und handhaben kann. So wird eine optimale Aufgabenteilung mit dem Ziel größtmöglicher Effizienzvorteile erreicht.

3

Kostensicherheit und gleichbleibende Leistungsstandards

Mit dem Lebenszyklusansatz wird der Einsatz öffentlicher und privater Ressourcen im Rahmen der Infrastrukturmaßnahme optimiert. Gleichzeitig werden Kostensicherheit für den Projektträger und gleichbleibende Leistungsstandards für den Nutzer sichergestellt.

4

Finanztechnische Umsetzung

PPPs sind kein Patentrezept zur Sanierung öffentlicher Haushalte und bedeuten nicht „Projektrealisierung ohne finanzielle Mittel“. PPPs sind die Option, auf Basis eines soliden Finanzierungskonzepts und einer langfristigen Partnerschaft mit Privatunternehmen öffentliche Infrastrukturvorhaben umzusetzen. Voraussetzung ist die ausreichende Bonität der öffentlichen Hand.

5

Alternativer Beschaffungsansatz

PPPs sind nicht bloß ein Finanzierungsmodell, sondern vielmehr ein umfassender alternativer Organisations- und Beschaffungsansatz für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen.

Die Vor- und Nachteile von PPPs

PPP-Modelle bieten ...

- eine langfristige Partnerschaft.
- Planungs-, Termin- und Kostensicherheit.
- Synergien aus dem Bündeln verschiedener Funktionen.
- Kompetenzzugewinn durch die Beteiligung privater Institutionen.

Dem gegenüber stehen ...

- etwaige höhere Finanzierungs- und Transaktionskosten.
- die Insolvenzgefahr bei privaten Partnern.
- Wie weit die Einflussnahme der öffentlichen Hand bestehen bleibt, ist vertraglich zu klären.

Bevor eine Entscheidung für ein PPP-Projekt getroffen wird, sollten folgende Fragen positiv beantwortet werden:

- Welche finanziellen Vorteile sind mit der PPP-Alternative verbunden?
- Welche qualitativen Vorteile gibt es?
- Wie sieht die Risikoteilung betreffend Bau-, Betriebs- und Finanzierungsrisiko aus?

Ausgewählte PPP-Modelle in der Praxis.

Die Möglichkeiten zur Gestaltung von Public Private Partnerships sind vielfältig. Nachstehend sind die häufigsten für Infrastrukturprojekte von Gemeinden erfolgreich eingesetzten Varianten kurz dargestellt.

Betreibermodell

- Finanzierungs- und Organisationsalternative in den Bereichen Abfall-, Abwasserent- sowie Wasserversorgung.
- Gemeinde bleibt rechtlich zuständig, privates Unternehmen übernimmt die Aufgabenerfüllung.
- Ziel: Durch Wettbewerb soll eine Gesamtoptimierung von Planung, Errichtung und Betrieb erreicht werden.

Leasing

- Der Leasingnehmer erwirbt gegen Bezahlung eines Leasingentgelts für eine vertraglich festgelegte Periode das Nutzungsrecht am Leasingobjekt.
- Mögliche Leasingobjekte im Immobilienbereich: Kindergärten, Schulen, Feuerwehrhäuser, Kulturzentren, Bauhöfe, Pflegeheime, Krankenhäuser.
- Voraussetzung für Maastrichtneutralität: Wahl einer Leasingform, bei der das Eigentum beim Leasinggeber verbleibt. Die Finanzierung wirkt maastricht-schonend, nur die Leasingentgelte sind maastrichtwirksam.

Contracting

- Privater Auftragnehmer übernimmt den Einbau bzw. die Optimierung von technischen Anlagen des öffentlichen Auftraggebers – zum Beispiel Straßenbeleuchtung, Kanal- und Wasserleitungen.
- Infrastruktur geht in das Eigentum des öffentlichen Auftraggebers über. Auftragnehmer haben ein Nutzungsrecht an den Anlagen.
- Die Finanzierung erfolgt je nach Contracting-Modell über erzielte Kosteneinsparungen oder laufende Einnahmen.

Liegenschaftsentwicklungsmodell (LEM)

- Für die Bereitstellung von Grundstücken, die an die öffentliche Infrastruktur angeschlossen sind.
- Ziel: Gemeinden mit hohem demografischem Wachstum und geringen Eigenmitteln sollen preisgünstige Liegenschaften für Wohnbevölkerung und Gewerbetreibende anbieten können.
- Maastrichtschonende Konstruktion setzt privaten Partner mit der Bereitschaft voraus, insbesondere Immobilienrisiken zu tragen.



Service für Gemeinden.

Um dem wachsenden Interesse an Public Private Partnerships Rechnung zu tragen, hat die Bank Austria das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung mit einer Grundlagenstudie zum Thema „PPP – in Zeiten der Schuldenbremse“ beauftragt. Sie ist ab Juni 2015 im Internet unter www.publicsector.bankaustria.at kostenlos abrufbar.

Die Studie fügt sich in die Reihe der Tools und Themenaufarbeitungen ein, die die Bank Austria schon seit vielen Jahren – vor allem im Rahmen des Bank Austria KommunalForum – für die österreichischen Gemeinden entwickeln lässt. Die Tools sind über die Plattform www.praxisplaner.at zugänglich.

Ihre Ansprechpartner bei der Bank Austria, Public Sector.

Wien

Leitung Wolfgang Figl

1010 Wien, Schottengasse 6–8
+43 (0)5 05 05-41691
public.sector@unicreditgroup.at

Niederösterreich

Sylvia Gruber-Tiefenböck

2000 Stockerau, Sparkassaplatz 1
+43 (0)5 05 05-54096
sylvia.gruber-tiefenboeck@unicreditgroup.at

Burgenland

Kurt Zauchinger

2000 Stockerau, Sparkassaplatz 1
+43 (0)5 05 05-54910
kurt.zauchinger@unicreditgroup.at

Steiermark

Elisabeth Eisenberger

8010 Graz, Herrengasse 15
+43 (0)5 05 05-93102
elisabeth.eisenberger@unicreditgroup.at

Kärnten

Josef Neubauer

9020 Klagenfurt, Burggasse 4
+43 (0)5 05 05-94107
josef.neubauer@unicreditgroup.at

Gerhard Kerschbaumer

9020 Klagenfurt, Burggasse 4
+43 (0)5 05 05-64500
gerhard.kerschbaumer@unicreditgroup.at

Oberösterreich

Raimund Sleik

4020 Linz, Hauptplatz 27
+43 (0)5 05 05-94241
raimund.sleik@unicreditgroup.at

Salzburg

Hubert Eisl

5020 Salzburg, Rainerstraße 2
+43 (0)5 05 05-96150
hubert.eisl@unicreditgroup.at

Tirol

Martin Müller

6020 Innsbruck, Maria-Theresien-
Straße 36
+43 (0)5 05 05-65123
martin.mueller@unicreditgroup.at

Vorarlberg

Klaus Ölz

6900 Bregenz, Rathausstraße 25
+43 (0)5 05 05-98180
klaus.oelz@unicreditgroup.at



Telefon

24h Business ServiceLine: 05 05 05-24



Internet

firmenkunden.bankaustria.at
publicsector.bankaustria.at



E-Mail

info@unicreditgroup.at
publicsector@unicreditgroup.at



Mobile Publikationen

e-magazin.bankaustria.at
wirtschaft-online.bankaustria.at



XING

www.xing.com/net/babusinessforum

Wichtige rechtliche Information – bitte lesen:

Dies ist eine Marketingmitteilung. Sie dient lediglich der Information und ersetzt nicht eine individuelle, auf die persönlichen Verhältnisse abgestimmte Beratung. Diese Marketingmitteilung wurde von der UniCredit Bank Austria AG, Schottengasse 6–8, 1010 Wien, nach bestem Wissen gestaltet. Sämtliche Angaben erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren, der Herausgeber sowie des Verlages ist ausgeschlossen.

Irrtum und Druckfehler vorbehalten.
Stand: August 2015