

P/S/R INSTITUT Fachbeitrag

06/2013

PPP – Was ist das?

Herausgeber: P/S/R INSTITUT
Autor: Mag. Birgit Mitterlehner Bakk.phil. MA
Datum: 08. Juli 2013

Nach langen Diskussionen zur Verabschiedung des Ende 2011 präsentierten Konzessionsrichtlinienentwurfs¹ (vgl. Artikel: Was ist eine Konzession) im Rahmen von Trilog-Verhandlungen, scheint es nun eine Einigung zu geben. Weg frei für eine Konzessionsrichtlinie.

Die momentan in Österreich heftig kritisierte Konzessionsrichtlinie soll nun Wirklichkeit werden. Der Wassersektor bleibt davon jedoch unberührt. Wie die Zukunft für Mehrspartenunternehmen aussehen wird (vgl. Artikel: Inhouse-Vergabe), ist derzeit noch unklar. Die Trilog-Ergebnisse werden nämlich erst diese Woche im dafür zuständigen Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments abgestimmt. Das dort abgestimmte, finale Dokument, gelangt dann, sobald es übersetzt vorliegt zur Plenumsabstimmung ins Parlament. Aus Brüssel heißt es jedoch, dass es sich bei dieser Plenumsabstimmung aufgrund der bereits erzielten Übereinstimmung im Trilog eher um einen Formalakt handelt.

Durch die heftigen Debatten über die Konzessionsrichtlinie rückten PPP (Public-Private-Partnership)-Modelle – auch öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) – wieder ins Licht der Öffentlichkeit. Fallen unter den weiten Begriff der PPP doch auch auf Vertragsbasis an Dritte vergebene Konzessionen.

Der Begriff Public Private Partnership bezeichnet verschiedene Formen projektbezogener Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Dadurch beteiligen sich Private an Konzeption, Durchführung, Inbetriebnahme und Finanzierung von Projekten, wobei dem öffentlichen Partner die Aufgabe der Regulierung von Gemeinwohl, Qualität, Preispolitik sowie Einhaltung der Ziele und Vorgaben zukommt. Prinzipiell handelt es sich um eine langfristig angelegte Zusammenarbeit, wobei öffentliche und private Partner in der Regel kompatible Ziele haben, eine Ressourcenbündelung erfolgt und das Risiko aufgeteilt wird.² Dadurch, so die Devise, sollen kommunale Probleme gelöst, Ineffizienz und Bürgerferne vermieden und hoheitliche Haushalte geschont werden.³ Es ist zwar richtig, dass die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor mikroökonomische Vorteile bringen kann und sich unter Umständen ein Projekt mit einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis unter gleichzeitiger Wahrung der öffentlichen Belange realisieren lässt, allerdings sollten PPP nicht als Patentlösung für den von Haushaltszwängen geplagten öffentlichen Sektor dargestellt werden.⁴ So ist für jedes Projekt eine individuelle Bewertung anzustreben, ob eine PPP einen tatsäch-

¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe, KOM(2011) 897 vom 20. Dezember 2011.

² Auf europäischer Ebene hat man erkannt, dass ÖPP zur Verwirklichung der transeuropäischen Verkehrsnetze beitragen können, die – insbesondere aufgrund unzureichender Investitionen – stark in Rückstand sind: Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 23. April 2003, Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes: Neue Formen der Finanzierung - Interoperable elektronische Mautsysteme, KOM(2003) 132, und den Bericht der hochrangigen Gruppe für das transeuropäische Verkehrsnetz vom 27. Juni 2003.

³ Europäische Kommission, Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327 endg vom 30. April 2004.

⁴ Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften, hat am 11. Februar 2004 (vgl. Pressemitteilung STAT/04/18)

lichen Zusatznutzen gegenüber anderen Möglichkeiten bewirkt.⁵

Prinzipiell wird bei den zahlreichen PPP-Modellen auf der Makroebene zwischen PPP auf Vertragsbasis und institutionalisierten⁶ PPP unterschieden:

Eine institutionalisierte PPP kann durch die den Mitgliedstaaten obliegende Entscheidung⁷ zur Änderung der Teilhaberschaft eines öffentlichen Unternehmens geschehen. Durch diesen Rahmen mit Rechtspersönlichkeit entsteht ein vom öffentlichen und privaten Sektor unterhaltenes Wirtschaftsgebilde. Der öffentliche Partner hat regulatorisch oftmals mehr Spielraum; So kann er durch seine Präsenz unter Teilhabern und in Entscheidungsgremien Einfluss nehmen, als auch den Informationsfluss im Rahmen der PPP steuern. Auch dies kann jedoch nicht verallgemeinert werden, denn es hängt im Detail immer von der spezifischen Ausgestaltung der Partnerschaft ab.⁸

Vertrags-PPP erlauben eine flexiblere Handhabung. Vertraglich werden Aufgaben, wie die Konzeption, Finanzierung, Ausführung, Renovierung oder Nutzung (=Konzession) eines Bauwerks, einer Infrastruktur, oder die Bereitstellung einer Dienstleistung geregelt. Eines der bekanntesten Modelle, das häufig als Konzessionsmodell bezeichnet wird, ist die direkte Verbindung zwischen dem privaten Partner und dem Endnutzer: Der private Partner stellt der Öffentlichkeit an Stelle des öffentlichen Partners, jedoch unter dessen Aufsicht, eine Dienstleistung bereit. Ein weiteres Merkmal ist die Art der Vergütung des Auftragnehmers: Die Dienstleistungsempfänger zahlen dem privaten Partner Gebühren, die gegebenenfalls durch Ausgleichszahlungen der öffentlichen Stellen ergänzt werden.

eine Entscheidung in der Frage getroffen, wie Verträge staatlicher Einheiten, die im Rahmen von Partnerschaften mit nicht-staatlichen Einheiten abgeschlossen werden, in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verbuchen sind. In der Entscheidung werden die Auswirkungen auf das Defizit bzw. den Überschuss des Staates und den öffentlichen Schuldenstand dargelegt. Eurostat empfiehlt, Vermögenswerte, die Gegenstand einer öffentlich-privaten Partnerschaft sind, nicht als Vermögenswerte des Staates zu klassifizieren und folglich nicht in der Bilanz des Sektors Staat zu verbuchen, wenn die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind: 1. der Private Partner trägt das Baurisiko, und 2. der Private Partner trägt zumindest entweder das Ausfall- oder das Nachfragerisiko.

⁵ Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Öffentliche Finanzen in der WWU - 2003, (KOM(2003) 283 endg vom 21. Mai 2003.

⁶ Dies bedeutet, die Zusammenarbeit innerhalb eines eigenständigen Rechtssubjekts.

⁷ Letzteres ist durch den Neutralitätsgrundsatz nur durch eine dementsprechende Entscheidung des Mitgliedsstaats möglich.

⁸ Europäische Kommission, Grünbuch, KOM(2004) 327 vom 30. April 2004, 19.