

Factsheet – Public-Private-Partnership (PPP)

Eine Public-Private-Partnership (PPP) ist eine **vertraglich geregelte Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft in einer Zweckgesellschaft. Das Modell ermöglicht die **Mitfinanzierung Privater** in öffentliche Gestaltungen. Die Organisationsstruktur kann einen **Ansatz für das Governance- und Finanzierungsmodell** im Rahmen des Projekts CoCy Vienna darstellen.

Wie funktioniert die Organisationsstruktur?

Bei einer Public-Private-Partnership (PPP) handelt es sich um eine **Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen**. PPPs unterscheiden sich in Aufwand und Umfang. Es werden Projektelemente von privatwirtschaftlichen Unternehmen übernommen, einhergehend mit einer **Risikoübertragung** (vgl. PUWEIN/WEINGÄRTLER 2010: 899):

- Planung + Errichtung (**design + build**)
- Planung, Errichtung + Finanzierung (**design, build + finance**)
- Planung, Errichtung, Finanzierung + Betrieb über eine vorab festgelegte Vorlaufzeit (**design, build, finance + operate**)
- Planung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb + Instandhaltung und -setzung über eine vorab festgelegte Vorlaufzeit (**design, build, finance, operate, maintain**).

Folgende wesentliche Merkmale lassen sich einem PPP-Modell zuordnen (vgl. ÖPP 2013: 7):

- **Langfristiger Vertrag** zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einer privaten Gesellschaft („PPP-Gesellschaft“) für die Erbringung von Leistungen (z.B. Bau- und Betriebsleistungen)
- Die Übertragung bestimmter **Projektrisiken** auf den Privatsektor, vor allem in Verbindung mit Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung
- **Outputorientierte** statt inputorientierte Leistungsbeschreibung, um dem Anspruch einer Projektlebenszyklus-Betrachtung besser gerecht zu werden
- Einbindung **risikobehafteten privaten Kapitals** (oft in Form einer Projektfinanzierung)
- Die Zahlungen an den Privatsektor entsprechen den **tatsächlich erbrachten Leistungen**. Die PPP-Gesellschaft erhält ihre Vergütung entweder von privaten Nutzer*innen (z.B. bei Mautautobahnen) oder von der öffentlichen Hand (z.B. Verfügbarkeitszahlungen, Schattenmaut) oder auch durch eine Kombination privater und öffentlicher Zahlungen (z.B. Nutzungsentgelte in Kombination mit öffentlichen Betriebszuschüssen).

Welche rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sind erforderlich?

PPPs müssen seit dem Jahr 2005 von der öffentlichen Hand **ausgeschrieben** werden, wenn eine Beauftragung an eine Firma geht deren Kapital anteilhaft von einer privaten Gesellschaft gehalten wird (vgl. WKO 2021). Die Ausschreibung nimmt aufgrund hoher Komplexität **Zeit und hohe Transaktionskosten** in Anspruch. Dementsprechend hoch ist der Bedarf an **geschultem und erfahrenem Personal** zum Abschluss der Verträge (vgl. PUWEIN/WEINGÄRTLER 2010: 908).

Eine ausschreibende Stelle definiert das **erwünschte Ergebnis**, Lösungen zur Erreichung der Ziele werden von einem **Bieterkonsortium** vorgeschlagen. Die Preis-Leistungs-Gestaltung erfolgt über die **gesamte Projektlaufzeit**, wobei die **Risikoübernahme** einen wesentlichen Einfluss auf die Preisgestaltung nimmt (vgl. HOFBAUER 2016: 31).

Dabei sind folgende **Vereinbarungen und Verträge** weit verbreitet (ebd.: 39):

- Absichtserklärung
- Kooperationsvertrag
- Vereinbarung zur Refinanzierung der Projektvorlaufkosten
- Akquisitionsvertrag
- Investorenwettbewerb

Erfolgt eine Finanzierung **unter privater Beteiligung und Kommunalkrediten** führt dies zur Bildung einer **Zweckgesellschaft** (Special Purpose Vehicle) oder einer **Special Investment Vehicle** (ebd.: 39f.). Diese sind **juristische Personen**, die grundsätzlich unter **allen Rechtsformen** umsetzbar sind. Da die Trennung des Konkursrisikos von Organisator*in und Zweckgesellschaft als elementar erachtet wird ist insbesondere die **GmbH**, aber auch die **Genossenschaft** und **AG** als Rechtsform denkbar (SCHNECK 2006: 336f.). Die Komplexität der SPV hängt vom Projektaufwand ab.

Abb. 1 zeigt exemplarisch die Organisationstruktur der verbreitesten PPP-Modells, eine *design, build, finance, operate* (DBFO) -PPP-Projektgesellschaft.

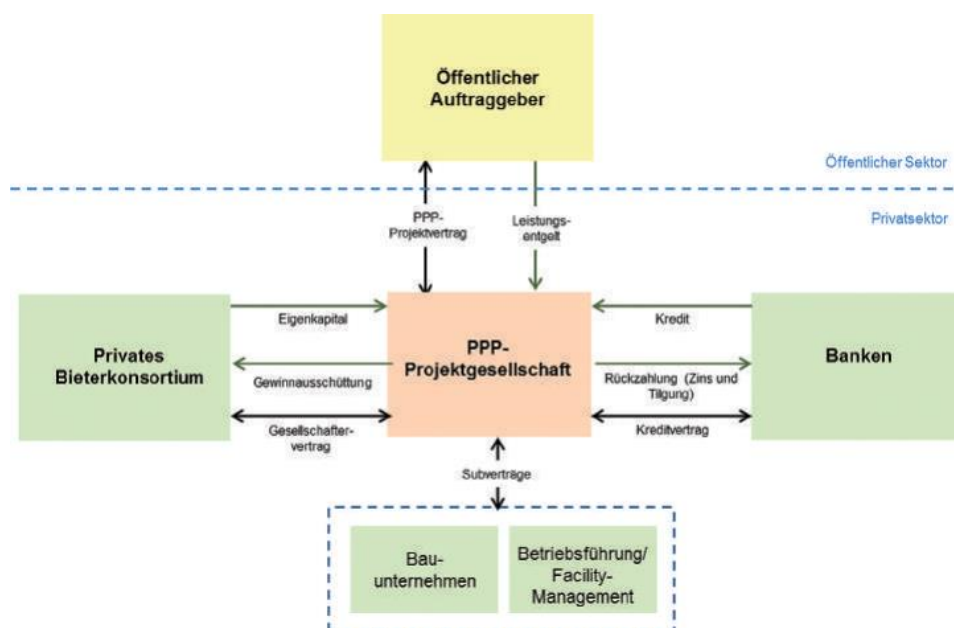


Abbildung 1: DBFO-PPP-Projektstruktur (Quelle: HINTERBERGER et al. 2015: 31)

Beispiel / Good Practice

PPP Modell Wien Herrengasse

- Gründung der Interessensgemeinschaft aus Anrainer*innen und Liegenschaftseigentümer*innen der Straße „Initiative Herrengasse+“ mit dem Ziel der Neugestaltung der Herrengasse zu einer Begegnungszone (=design + build)
- Finanzierung über die Anrainer*innen mit Ausnahme von Erneuerung der Wasserrohren (=finance)
- Erstellung der Pläne für die Neugestaltung in Absprache mit den zuständigen Dienststellen
- Gestaltung der Straße mittels Direktvergabe von der Interessensgemeinschaft als Bauherrin
- Übergabe der Erhaltungsmaßnahmen für die neugestaltete Straße an die zuständigen Dienststellen der Stadt Wien (=operate und maintain bleibt bei der öffentlichen Hand)

Risiken und Chancen der Organisationsstruktur

Begründet wird eine PPP häufig mit dem Argument der **Effizienzsteigerung**: Privatwirtschaftlich agierende Betriebe und Unternehmen sind laut Theorie vertrauter mit Bauprozessen und aufgrund der Wettbewerbssituation mit anderen Unternehmen auf Effizienz getrimmt (vgl. RATHKOLB 2014a).

Weiters gilt seitens der öffentlichen Hand die **Aufteilung der Finanzierung** als strategischer Vorteil: Die Kostenverteilung von Projekten über längere Zeiträume ermöglicht z.T. erst die Finanzierung von größeren Projekten, da unter Einhaltung der Maastricht-Kriterien (Verschuldung von max. 3% des BIP jährlich) Projekte mit großem Finanzierungsvolumen schwer zu finanzieren sind (vgl. RATHKOLB 2014b).

Der große Voraufwand zur Erstellung rechtlich geprüfter Verträge geht einher mit zeitlichen Verschiebungen und somit hohen Transaktionskosten. Daher erscheinen **PPP-Modelle erst in größeren Dimensionen** relevant (vgl. PUWEIN/WEINGÄRTLER 2010: 904).

(+) Öffentliche Hand wird finanziell bei Umgestaltungsmaßnahmen unterstützt

(+) hohe finanzielle Anstrengungen, die aufgrund von Maastricht Kriterien nicht möglich sind, können erfolgen

(+) Private erhalten die Möglichkeit in öffentliche Räume finanzieren zu können

(-) Gefahr der Verwässerung öffentlicher Interessen und zu großer Einflussnahme der (Mit-)Finanziers auf die Gestaltung des öffentlichen Raums

(-) Langfristig z.T. erhöhte Gesamtkosten durch PPP's für die öffentliche Hand

(-) Erstellung eines PPP-Vertrags geht mit hohen Kosten und Zeitaufwand einher

(-) Steigende Komplexität von PPP-Verträgen reduziert die Zahl an Wettbewerbern und somit die Konkurrenz

(-) Integration nicht-zahlungskräftiger Akteur*innen als Herausforderung

Literatur

HINTERBERGER, R. / KOPF, T. / LINKE, A. / STÜHLINGER, L. (2015): *Finanzierungshandbuch Smart Cities*.

Online verfügbar unter: <https://smartcities.at/wp-content/uploads/sites/3/Finanzierungshandbuch2.pdf> [13.07.2021].

HOFBAUER, C. (2016): *Public-Private Partnership in der Stadtentwicklung. Möglichkeiten der Anwendung von PPP bei der Konversion von Brachflächen in Österreich*. Dissertation. Online verfügbar unter: <https://diglib.tugraz.at/download.php?id=6110fd6dafa6&location=browse> [01.08.2022]

ÖPP (2013): *PPP-Kompass: Orientierungshilfe für öffentliche Auftraggeber*. Online verfügbar unter: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_the_guide_to_guidance_de.pdf [01.08.2022]

PUWEIN, M. / WEINGÄRTLER, M. (2010): *Public Private Partnerships in Österreich. Aktuelle Bestandsanalyse und Trends*. In: WIFO Monatsberichte 11/2010, S. 899-911. Online verfügbar unter: https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=40787&mime_type=application/pdf [01.08.2022]

RATHKOLB, K. (2014a): *Public-private-partnership: Lichtbringer im Tal der Tränen?*. In: derPlan 31 dossier, September 2014, S.1. Online verfügbar unter: https://wien.arching.at/fileadmin/user_upload/redakteure_wnb/A_Aktuelles/A_3_1_PPP/A_3_PPPDossierSeptember_2014.pdf

RATHKOLB, K. (2014b): *Maastricht-Konformität: Der Tanz um die Staatsbilanz*. In: derPlan 31 dossier, September 2014, S.2. Online verfügbar unter: https://wien.arching.at/fileadmin/user_upload/redakteure_wnb/A_Aktuelles/A_3_1_PPP/A_3_PPPDossierSeptember_2014.pdf

SCHNECK, O. (2006): *Handbuch alternative Finanzierungsformen*, Weinheim: WILEY-VCH Verlag.

WKO (2021): *Öffentliche Ausschreibung und Inhouse-Vergabe. Durch ein Urteil des EuGH ergeben sich Konsequenzen*. Online verfügbar unter: https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Oeffentliche_Ausschreibung_und_Inhouse-Vergabe.html [01.08.2022]