



Bericht zum GSV-Forum Public Private Partnership (PPP)

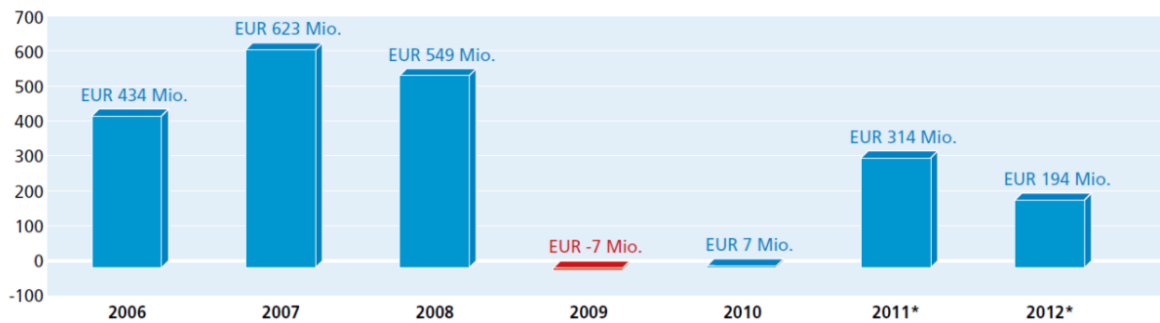
Große Infrastrukturprojekte nur mehr mit alternativen Finanzierungsformen umsetzbar

Die Schaffung eines gut ausgebauten Infrastrukturnetzes ist die Grundlage eines attraktiven Wirtschaftsstandortes und eine Grundvoraussetzung für Wachstum und Erfolg einer exportorientierten Nation wie Österreich, betonte die Generalsekretärin der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), **Anna Maria Hochhauser**, bei der Eröffnung des GSV-Forums zum Thema "Public Private Partnership - Erfolgsmodell oder Finanzierungskrücke für klamme Budgets?", das am 02.10.2012 im Haus der österreichischen Wirtschaft stattgefunden hat. Um notwendige Infrastrukturvorhaben trotz der Sparzwänge der öffentlichen Hände zu realisieren, müsse verstärkt auf alternative Finanzierungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden. "Wir werden um alternative Finanzierungsformen nicht herum kommen, wenn wir als Standort attraktiv bleiben wollen", so Hochhauser: "Eine Möglichkeit, wenn auch kein Allheilmittel, ist dabei Public Private Partnership - kurz PPP." Da der Nutzen von PPP bei manchen Projekten jedoch nicht immer auf den ersten Blick sichtbar ist - die Transaktionskosten liegen Untersuchungen zufolge bei durchschnittlich 10 Prozent - seien auch Finanzierungsalternativen abseits von PPP notwendig. "Das betrifft die Einbindung von privaten Unternehmen und von institutionellen Investoren ebenso wie Project Bonds oder spezielle Formen der Ausschreibung", so Hochhauser. Es müsse gelingen, alle diese alternativen Finanzierungsinstrumente so zu gestalten, dass sie auch für den privaten Sektor und dabei vor allem auch für die mittelständische Wirtschaft attraktiv sind. Durch Standardisierungen in der PPP-Ausgestaltung könnten beispielsweise die Transaktionskosten reduziert werden und sich alternative Finanzierungen auch für Projekte mit einem geringeren Volumen rentieren. Hochhauser abschließend: "Vorausgesetzt es besteht der politische Wille, und vorausgesetzt es stimmen die Rahmenbedingungen, kann PPP angesichts immer knapperer öffentlicher Budgets eine wichtige und sinnvolle Finanzierungsquelle für Infrastrukturvorhaben sein, die einen Nutzen für die öffentliche Hand ebenso wie für den privaten Sektor bringen."

Gemeinden haben auf Jahre keinen finanziellen Spielraum mehr

Univ.Prof. Georg Hauger, TU Wien, betonte eingangs, dass keine Erfolgsfaktoren für erfolgreiches PPP gefunden werden konnten, Hauger: „Jedes Projekt ist unterschiedlich.“ Generell haben Infrastrukturprojekte einen enormen Finanzmittelbedarf inklusive hoher Risiken. Unterbleiben notwendige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, geht das unweigerlich zu Lasten der Verkehrssicherheit, der Erreichbarkeit, des Wachstums und der Entwicklungschancen eines Wirtschaftsraumes. In unterer Abbildung sind die freien Finanzspitzen der Gemeinden zu sehen, Hauger: „Die Gemeinden haben mit 194 Millionen € keinen Spielraum mehr““ Dazu kommt noch, dass die Gesamteinnahmen stetig sinken und die Gesamtausgaben steigen. Hauger brachte das Beispiel Nordrhein-Westfalen: Nur acht Kommunen in Nordrhein Westfalen haben einen ausgeglichenen Haushalt. Kommunen, die Ihre Probleme nicht mehr aus eigener Kraft lösen können, werden vom Land zu einem Haushalts sicherungskonzept gezwungen, also finanziell entmündigt.

GRAFIK 1.3: FREIE FINANZSPITZE DER GEMEINDEN (OHNE WIEN) IN EUR MIO.



Quelle: Kommunalkredit Austria, Bundesministerium für Finanzen 2010, Statistik Austria 2011

* Prognose

Modelle wie PPP sollen helfen, die unzureichenden öffentlichen Mittel für Planungen zugunsten von volkswirtschaftlich rentablen, jedoch betriebswirtschaftlich unrentablen Projekten zu verwenden. Eine gänzliche Überlassung an Private ist politisch oder wirtschaftlich (Rentabilitätslücke) nicht opportun. Bei staatlicher Leistungsbereitstellung gibt es von Kontrollinstanzen üblicherweise Kritik wie fehlender Wettbewerbsdruck, fehlendes Kostenbewusstsein, personalrechtliche Probleme und Nichtbeachtung von Formvorschriften. Die öffentliche Hand kann aber prinzipiell nützliche Beiträge liefern: Machbarkeitsstudien, Übernahme der Planungskosten, Bauzuschüsse, Zuschüsse während der Betriebsphase, Zurverfügungstellung von Grund und Boden, Beschleunigung der Behördenverfahren, geförderte Kredite, staatliche Garantien, Steuerbegünstigungen, Risikoübernahmen, garantierte Mindesterträge etc. Grundsätzlich gibt es drei PPP – Modelle:

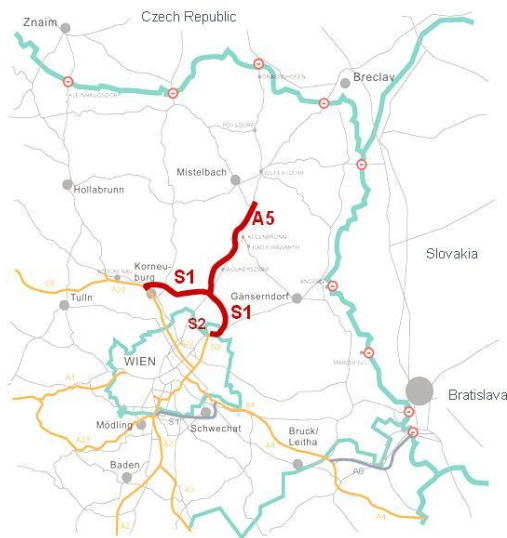
- **Betreibermodell:** Verantwortung gegenüber den Bürgern bleibt beim Staat – Staat hebt auch Nutzungsentgelt ein
- **Konzessionsmodell:** Privater kann seine Kosten direkt über Entgelte von Nutzern finanzieren
- **Kooperationsmodell:** Staat und Privater gründen ein eigenes Unternehmen mit privater Rechtsform

Zusammenfassend zeichnen sich PPP-Verkehrsinfrastrukturprojekte durch hohe Investitionskosten, hohe Ausstiegskosten (sunk costs – das Geld kann nicht mehr aus der Erde herausgeholt werden), lange Kapitalbindung, hohe schwer kalkulierbare Projektrisiken, externe Nutzen (Erreichbarkeitsverbesserung, Standortaufwertung, Reduktion von Unfall- oder Schadstoffkosten) die nicht einfach in Einnahmen umgesetzt werden können, aus.

PPP-Projekt Ostregion

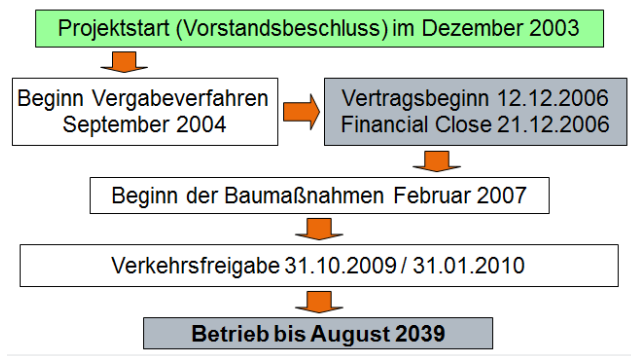
Volker Rux, ASFINAG, präsentierte das erfolgreiche PPP-Projekt Ostregion. Dabei gelang es, insgesamt 51 Kilometer Autobahn und Schnellstraßen (A5, S1, S2) mit einem Auftragsvolumen von rund 800 Millionen Euro in weniger als 3 Jahren zu errichten und den Betrieb für 30 Jahre abzusichern. Für den Betrieb benötigt der private Betreiber eigene Infrastruktur und das zugehörige Personal. Aus diesem Grund gibt es für solche Projekte Mindestgrößen. Die 51 Kilometer beim PPP-Projekt Ostregion sind dabei definitiv am unteren Ende. Die ASFINAG musste sich anfangs genau überlegen was sie benötigt und was sie will. Dann hieß es, sich Zeit zu nehmen. Dann wurde das Projekt mit mehreren in Frage kommenden Bietern diskutiert. Am Schluss sollten beide Seiten einen

Vorteil daraus ziehen und das Risiko fair geteilt haben. Wesentlich ist es auch, den Vertrag nicht mit Klauseln zu überfrachten, die keiner Seite etwas bringen. Die extrem hohen Ausstiegskosten bestätigte Rux. Die ASFINAG plant derzeit kein weiteres PPP Modell.



ASFINAG

Der Weg im PPP Projekt



Michael Salzmann, Hochtief Construction Austria, sieht in dem Projekt Ostregion ebenfalls eine absolute Erfolgsstory (für beide Partner ein ausgewogenes Modell), die leider in der Öffentlichkeit nicht die gebührende Anerkennung erhalten hat. „Es wurde hier etwas in drei Jahren vollendet, was normalerweise 7-10 Jahre gedauert hätte“. In drei Jahren wurden der Bau, die Planung und das Materienrechtsverfahren umgesetzt und „immense Hürden überwunden“. Umso bedauerlicher sei es, so Salzmann weiter, dass die ASFINAG vorerst keinerlei weiteren PPP-Modelle in Angriff nehme. Denn die Zusammenarbeit mit der ASFINAG hat gut funktioniert. Einzig die Verkehrszahlen sind nicht ganz so eingetreten wie erwartet. Auch in Deutschland gibt es einige PPP Modelle, da auch dort nicht viel Geld verfügbar ist. Die längere Laufzeit ist in diesem Fall vorteilhaft. Salzmann freut sich über das Engagement des Landes NÖ für PPP Projekte. Salzmann wies abschließend darauf hin, dass es die jetzige funktionale Ausschreibung der ASFINAG, die er als Teilaspekt von PPP sieht, ohne dem PPP-Projekt nicht geben würde.

Umfahrung Maissau in nur zwei Jahren fertiggestellt

Ferdinand Klimka, Land Niederösterreich, stellte das erfolgreiche PPP-Projekt der Umfahrung Maissau vor. „Die Umfahrung Maissau hätte aus dem jährlichen Landesbudget in absehbarer Zeit nicht realisiert werden können“. Mit PPP habe man das Projekt in 2 Jahren fertig stellen können und hätte überdies eine weit überdurchschnittliche Qualität bekommen, Klimka: „Offensichtlich macht es einen Unterschied, ob sich der Partner auf 28 Jahre bindet oder nur die gesetzliche Gewährleistung von 3 Jahren übernehmen muss.“ Insgesamt stehen dem NÖ Landesstraßendienst jährlich Budgetmittel in Höhe von rund 350 Millionen € für Erhaltung, Betrieb und Neubau zur Verfügung. Alleine der Winterdienst kostet 80 Millionen €. Eine zeitnahe Realisierung von größeren Umfahrungsprojekten erfordert daher die Nutzung alternativer Finanzierungsformen. Die Umfahrung Maissau umfasst 16,1 km inklusive 11 Brückenobjekten. Die Gesamtkosten für die Vertragsdauer von

27,5 Jahren betragen rund 81,5 Millionen €. Am 8. Juni 2012 konnte mit der Verkehrsfreigabe die zwei jährige Bauphase erfolgreich abgeschlossen werden, Klimka: „Die notwendige Infrastruktur steht mit PPP früher zur Verfügung und auch die Lebenszyklusbetrachtung infolge der ‚Gewährleistung‘ auf Vertragsdauer ist ein Vorteil für die öffentliche Hand.“ Wichtig in der Vertragsgestaltung ist eine faire Risikoverteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. z.B. hatte das Land NÖ das Behördenrisiko und das Risiko der Grundaufbringung inne. Eine eigene private Straßenmeisterei für 16 Kilometer hat sich ebenfalls nicht ausgezahlt. Niederösterreich ist im Straßensektor Pionier mit diesem PPP-Projekt, es ist kein anderes PPP-Straßen-Projekt aus den Bundesländern bekannt. Niederösterreich möchte nach dem ersten erfolgreichen PPP Projekt gleich mit dem nächsten starten: Die Umfahrung Mistelbach mit 14,9 km ist bereits in Vorbereitung. Wenn die PPP Projekte nicht gekommen wären, würden andere nicht so dringende Projekte in weite Ferne rücken. Wenn PPP Zukunft haben soll, sollten Berater- und Entstehungskosten zu Beginn minimiert werden, indem Standardverträge herangezogen werden sollen.

Klima – Wind – Kanal war nur mit PPP finanzierbar

Franz Hrachowitz, Rail Tech Arsenal (RTA), zeigte die Anwendbarkeit von PPP bei einem völlig anderen Projekt, nämlich dem Klima-Wind-Kanal Wien auf. Hrachowitz: „Die notwendige Langfristigkeit der Finanzierung dieses Projektes war mit klassischen Finanzierungsformen nicht machbar.“ Ohne PPP-Modell wären 40 Jahre Erfahrung ans Ausland verloren gegangen. Das Projekt belief sich auf 65 Millionen € Investitionskosten. Die Einnahmen des Klima-Wind-Kanals sind in schlechter Relation zu den Finanzierungskosten gestanden, daher wurde eine Finanzierung mit 30 Jahren Laufzeit gesucht. Diese war jedoch nicht zu bekommen, 20 Jahre war das Maximum. So wurde die Idee geboren, dieses Projekt als PPP Projekt umzusetzen. Es wurde von der Industrie konzipiert und über die öffentliche Hand finanziert. Die SCHIG fungierte dabei als Public Partner und die RTA Rail Arsenal Fahrzeugsversuchsanlage GmbH (RTA) als Private Partner. Eigentümer der RTA sind zu 26% das AIT, zu 29,6% Bombardier, zu 14,8% ALSTOM, zu 14,8% Siemens und zu 14,8% die Firma Trasporti. 2003 wurde der Klima-Wind-Kanal schließlich eröffnet. Die Vorteile beider Seiten wurden vereint: Die Bonität und langfristige Finanzierungsfähigkeit des Staates und die Flexibilität der Privatwirtschaft in der Unternehmensführung. 3 Millionen € Pacht werden pro Jahr von der RTA bezahlt, bei 6 Millionen € Umsatzerlösen. Die Anlage ist weltweit einzigartig.

Public Private Partnership Modell



Geforderte Eigenkapitalerhöhung bei Banken bremst PPP

Michael Ehrensberger, Raiffeisen Bank International, nannte als wichtige Voraussetzung für eine Bank, sich in PPP zu engagieren, das nachhaltige öffentliche Interesse an einem Projekt und den starken politischen Willen zur Umsetzung. Die notwendige realpolitische Kontinuität sei aber leider in einigen jungen osteuropäischen Demokratien, wo PPP an sich gebraucht würde, nicht ausreichend vorhanden. Seit 2008 sind auch wenig Projekte in der Form von PPP an die Bank herangetragen worden. Wesentlich ist, dass ein PPP-Projekt wirtschaftlich derart strukturiert ist, dass es einen ausreichenden Cash-Flow Puffer über die Konzessionslaufzeit hat. Jedes Risiko muss abgehandelt werden. Die Bank kann z.B. das Marktrisiko nur in Ausnahmefällen nehmen. Ein weiteres Problem bei PPP für Banken ist die geforderte Eigenkapitalerhöhung der Banken. Um das zu schaffen müssen die Banken ihre Bilanzsummen kürzen. PPP ist mit der Langfristigkeit in diesem Zusammenhang problematisch. Andere Projekte mit fünf bis sieben Jahren Laufzeit sind da besser geeignet, Ehrensberger: „Die Bank tut das, was Sie bereits gut gemacht hat.“ Generell fehlt Ehrensberger ein Masterplan für die Infrastruktur in Österreich. Damit wäre die Effizienz und Wirtschaftlichkeit besser gegeben.

Franz Pachner, bis vor kurzem Vergaberechterspezerte des BMFWJ, kommentierte den eben vorgelegten Entwurf der Europäischen Kommission einer Richtlinie für Bau- und Dienstleistungskonzessionen überaus kritisch. Eine Umsetzung würde eine unnötige Verschärfung und Komplizierung des Europäischen Vergaberechts bringen. Aus diesem Grund werde dieser Entwurf bis jetzt sowohl vom Europäischen Parlament als auch den Mitgliedsstaaten der EU vehement abgelehnt. Generell stößt das Vergaberecht bei PPP Modellen an seine Grenzen. Die Trennung zwischen Eignungskriterien und Zuschlagskriterien ist hier problematisch.

Diskussion

Markus Menedetter, Kommunalkredit, forderte vom Verkehrsministerium mehr Energie um die Kommunen bei PPP Projekten zu unterstützen. In England gibt es z.B. Standard PPP Verträge die dann leicht adaptiert werden. Auch die Verträge von Maissau und Mistelbach lesen sich ähnlich. Menedetter warf auch die Idee ein, dass eventuell eine Versicherung als dritter Partner einspringen soll, um die Finanzierung abzusichern bzw. einfacher zu machen, denn 30 Jahre sind auch aus Sicht der Kommunalkredit schwer zu finanzieren. (Hauger sieht darin eine weitere Erhöhung der Transaktionskosten, wenn auch nur einmalig.)

PPP Projekte sollen für die Öffentlichkeit keine Budgetentlastung sein, der Lebenszyklus soll im Vordergrund stehen, sagte **Marc Schimpel** von der Kommunalkredit. Doch wie quantifiziert man Lebenszykluskosten?

Walter Hecke, GSV, erwähnte, dass das Auslastungsrisiko bei der A5 bis heute nicht im Griff ist.

Johann Litzka sieht als Output von PPP, dass man endlich zu den Lebenszykluskosten kommt. An den Banken kritisierte er deren Skepsis an innovativen Bauweisen.

Wolfgang Makovec, Pittel + Brausewetter, sah die PPP Modelle ohne direkte Einnahmen kritisch: „PPP sind Modelle des Schuldenmachens. Die noch verfügbaren Spitzen der Gemeinden werden zugemacht.“

Christian Nagl, Land Salzburg, sieht als langfristige Aussicht der Kommunen, frei verfügbare Mittel nicht in lange Projekte zu binden. In Österreich gibt es ja nicht die Frage, kommt das Projekt oder kommt es nicht. Sondern eher wie wird es finanziert. Mistelbach wird kommen, weil der politische Wille da ist. Von Seiten der Politik mit einem Lebenszyklus von 4-5 Jahren gibt es keine Lebenszyklusbetrachtung einer Straße von z.B. 30 Jahren. Neu bauen ist politisch auch interessanter als erhalten, Nagl: „Es wurden fast zu viele neue Straßen gebaut, jetzt müssen bestehende Straßen erhalten werden.“ Jetzt schon einen Standardvertrag für PPP festzulegen, findet Nagl zu früh.

Salzmann sieht hingegen sehr wohl Möglichkeiten, Standardverträge schon jetzt festzulegen: „Jene Verträge die bereits existieren, können herangezogen werden. Die A5 kann auch für die Risikoverteilung hergenommen werden, da es ein sehr ausgewogenes Modell ist.“ In Osteuropa gibt es gar keine Alternative zu PPP. Er tritt dafür ein, vorhandene PPP Modelle nicht zu verteufeln sondern gut zu heißen. Auch in Holland wird wieder einiges als PPP umgesetzt.

Rux sieht das Risiko hingegen als akademischen Teil. Bei jedem Projekt ist das anders z.B. UVP, Bauphase etc. Er sieht das Ostregion Projekt als das erste und einzige PPP Modell an.

Hauger hat sich 300 Infrastrukturprojekte angeschaut und bei fast allen gab es Kostenüberschreitungen, Hauger: „Wir sollten zu standardisierten Methoden kommen.“

Klimka sieht PPP ebenfalls nicht als generelles Straßenmodell, aber für einzelne Projekte mit gewisser Projektgröße ist es sinnvoll. Maissau ist ein Erfolgsprojekt für NÖ, er hofft dass es auch in der Erhaltungsphase so bleibt.

Fotos zu dieser Veranstaltung unter: http://www.gsv.co.at/?page_id=172

Unterlagen unter: http://www.gsv.co.at/?page_id=19 (Bereich DOKU)

10.10.2012, WEINER