

Rolf-Roger Hoepfner

Aktuelles Maßnahmenpaket der EU-Kommission zur Behandlung von PPP

Der Ruf nach einer effektiveren Intervention des Staates in Finanz- und Konjunkturkrisen nimmt aktuell nicht nur in Deutschland einen hohen Stellenwert in der Öffentlichkeit ein. Diskussionen in Zusammenhang mit Privatisierung, Verstaatlichung, Enteignung und Auswirkungen von staatlichen

Hilfsmaßnahmen, sowie die aktuellen Konjunkturpakete, verdrängen die sachliche Auseinandersetzung mit dem Thema PPP zunehmend. Die EU-Kommission hat seit Ende 2008 ausführlich in unterschiedlichen Mitteilungen darauf hingewiesen, dass Eingriffe des Staates, Zuschüsse/Subven-

tionen oder Konjunkturpakete in der derzeitigen Krisensituation zeitlich begrenzte Maßnahmen darstellen.¹ Ende November 2009 hat sie sich erstmals dezidiert zu PPP und der weiteren Behandlung von PPP als Beschaffungsinstrument geäußert (s. Kasten).²

Wesentliche Inhalte, neue Projektansätze, Maßnahmenpaket der EU zu PPP 2010–2012

Präzisierung/Analyse, aktuelle Bestandsaufnahme, weitere Entwicklung

Basis: Grundlagenanalyse von EPEC/EIB sowie EU/OECD/IWF + britischer Rechnungshof (NAO) zu PFI/PPP.

Präzise Darstellung von Vor- und Nachteilen sowie zentralen Aspekten der Risikoverteilung, Behandlung von PPPs unter aktuellen Krisenbedingungen (öffentliche Schuldentwicklung, die bestehenden verbindlichen Vorschriften von EUROSTAT zur Verbuchung langfristiger Risiken in der Vermögensbilanz des Staates und Auswirkungen der Verbuchungen „Öffentlich/kameral“ (VGr,ESVG) und in der Realwirtschaft (IAS/IFRS)).

Neue Projektansätze

→ **PPPs in Forschung+Entwicklung:** Joint Technology Initiative (JTI)

PPPs aus autonomen Haushaltsmitteln, gekoppelt mit FP7 Mittelbereitstellung über nationale Förderstellen.

Einbeziehung der Strukturfonds bis 2013, Verbesserung der Programmplanung in den operationalen Plänen (in Deutschland auf Länderebene). Außerhalb der Mitgliedsstaaten durch die Vorbeitritts-Fazilität (ISPA). Alle Maßnahmen werden durch die von EIB, teils gemeinsam mit EBRD verwalteten Initiativen JASPERS, JEREMIE, JESSICA, unterstützt, teils über das von der EIB gegründete Kompetenzzentrum des Öffentlichen Sektors (EPEC).

→ Finanzierungs-, Förderinstrumente der EIB-Gruppe (EIB, EIF) unter Krisenbedingungen

- Langfristige PPP-Projekte im Rahmen der Transeuropäischen Verkehrs/Transportnetze (TEN-T).
- Kreditgarantien, Bürgschafts-Fazilität LGTT (Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects).
- Baukostenbezogenes Zuschuss-Programm nach dem Verfügbarkeitsmodell (availability payment scheme).

- Förderung von PPP-Pilotprojekten (best practices) durch zusätzliche Förderprogramme.
- Verringerung der Transaktionskosten, Bereitstellung von Leitlinien für einfachere PPP/BOT Modelle.
- Kombinationsmöglichkeiten von EIB-Zuschüssen und Krediten/Kreditlinien (inkl. Mezzanine, VC, PE, CIP).
- Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung (RSFF Risk Sharing Finance Facility)

Zentrales 5-Punkte Maßnahmenpaket für 2010

1. Kommission plant
 - Einrichtung einer allen relevanten Interessengruppen zugänglichen ÖPP-Gruppe.
 - Herausgabe von Leitlinien zu: Verringerung von Verwaltungsaufwand/Vermeidung von Verzögerungen bei Umsetzung von PPPs³ sowie dabei Möglichkeiten zu prüfen, Baugenehmigungen für PPPs zu erleichtern/zu beschleunigen.
2. Kommission stockt verfügbare PPP-Mittel durch Umwidmung bestehender Finanzierungsinstrumente/Bereitstellung neuer Finanzinstrumente durch die Europäische Investitionsbank (EIB) auf.
3. Kommission überprüft alle PPP-relevanten Vorschriften/Verfahren bei Zuweisungen aus dem Gemeinschaftshaushalt. Ziel ist, sicher zu stellen, dass keine Diskriminierung zwischen privater und öffentlicher Verwaltung eines PPP-Projekts auftreten kann. Falls notwendig, wird sie Änderungsvorschläge unterbreiten
4. Kommission empfiehlt effizienteren Rahmen für (PPP-relevante) Innovationen: Hierzu hat die EU die Möglichkeit, sich an privatrechtlichen Einrichtungen zu beteiligen und direkt in konkrete Projekte zu investieren.
5. Kommission erwägt Vorschlag für Rechtsakt (Legislative Initiative) über Konzessionen. Dieser soll sich auf die laufende Folgenabschätzung (impact assessment) stützen.⁴

¹ Vgl. hierzu AWV Informationen „Notizen aus Brüssel I – V/2009 sowie AWV, Special II/2009 „Flexibles Organisationsmanagement in Wirtschaft und Verwaltung“ – Outsourcing, Public Private Partnership, Shared Services Centers

² Commission of the European Communities COM(2009)615 fin. V. 19.11.2009, „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mobilising private and Public Investment for recovery and long term structural change: Developing Public Private Partnership“.

³ Insoweit konsistent mit einschlägigen an die EU gerichteten Vorschlägen im Bericht der Bundesregierung zum Stand Bürokratiekostensenkung/SKM v. Dezember 2009, S. 16–17.

⁴ Hier handelt es sich um keine neue Maßnahme, da bereits seit 2 Jahren in den jährlichen Verwaltungsplänen der GD Binnenmarkt u. Dienstleistungen vorgesehen. Impact Assessment bezieht sich vornehmlich auf Dienstleistungskonzessionen, bzw. Dienstleistungsaufträge.

Dazu beigetragen haben auch mit hohen Risiken behaftete Finanztransaktionen des öffentlichen Sektors öffentlicher Finanzinstitute ebenso wie Finanzanlagen privatwirtschaftlich geführter öffentlicher Einrichtungen. In dieser Bandbreite stehen auch Öffentlich-Private Partnerschaften (PPP), vor der Konjunkturkrise noch zunehmend als innovatives Instrument zur effizienten und wirksamen Finanzierung öffentlicher Infrastruktur gelobt, erneut auf dem Prüfstand.

Im Für und Wider der aktuellen kontroversen Diskussion zu Privatisierung, staatlicher Hilfen, Verschuldung treten notwendige Voraussetzungen oft in den Hintergrund, die für die Wahlmöglichkeit jeglicher Ausprägungsform öffentlich-privater Zusammenarbeit unabdingbar sind. PPP kann bekanntlich seine Wirksamkeit langfristig im Lebenszyklus (value for money) nur entfalten, wenn sowohl die Risiken des Privatsektors als auch die Risiken des öffentlichen Partners erfasst, bewertet, verglichen und zwischen den Partnern gleichgewichtig verteilt werden können (value at risk). Grundsatz ist stets: Jeder der Partner trägt das Risiko, das er am wirksamsten beherrschen kann. Neben „klassischen“ PPP-Ausprägungsformen (BOT Infrastruktur-Betreiberprojekte, Investorenmodelle, institutionalisierte PPPs) rücken neue ins Blickfeld, die als „Dienstleistungen“ von allgemeinem wirtschaftlichem, bzw. sozialem Interesse u. a. auch für die Umsetzung der EU Dienstleistungsrichtlinie, bzw. unter dem Stichwort „Bürokratieentlastung (burden reduction) relevant sind (Stichworte: Daseinsvorsorge, ITK Sektor, eGovernment). Diese wiederum sind auch Gegenstand unterschiedlicher Vorschriften der EU und haben direkte Auswirkungen (impact assessment) auf Bürger,

Unternehmen, bzw. die Behörde (als „Kunde Leistungsempfänger“).⁵ Neben Renditeerwartungen sind auch soziale Auswirkungen (Corporate Social-Responsibility) zu beachten. Typische Wirtschaftlichkeitsvergleichs-Maßstäbe (Public Sector Comparator) ermöglichen dem öffentlichen Sektor nur begrenzt eine objektive, belastbare Wahlentscheidung für oder gegen (i. S. der Eigendurchführung) ein PPP. Um nicht „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen und ÖPP als eine von mehreren unterschiedlichen Varianten (Outsourcing, SSC, ÖÖP) öffentlicher Beschaffungsformen wirksam und effizient nutzen zu können, stellt die EU fest, dass „angesichts der aktuellen Krise, in Zukunft sichergestellt sein muss dass die geltenden Regelungen sinnvoll und angemessen sind und die Grundsätze des Binnenmarkts in vollem Umfang beachtet werden“.⁶ Sie betont erneut, es müsse gewährleistet sein, dass der öffentliche Sektor das wirtschaftlich günstige Angebot erhält, ohne gegen die Vorschriften über öffentliche Aufträge (Public Procurement Directives) zu verstoßen. Dies stehe auch in Zusammenhang mit der Herstellung des Wettbewerbs bei öffentlichen Ausschreibungen und dem Zugang zu Finanzmitteln angesichts unzureichender Kapazität auf den Finanzmärkten. PPPs komme bei öffentlichen Investitionen eine wichtigere Rolle zu, da „die öffentlichen Finanzen auf absehbare Zeit weiter unter Druck stehen werden.“

Sie mahnt dabei erneut an:

● Eine **effektivere Anwendung bestehender Risikobewertungsinstrumente**, um langfristige Verpflichtungen des öffentlichen Sektors aus Vertragsbeziehungen mit dem privaten Sektor (z. B. im Kontext von Bau-, Dienstleistungskonzessionen, Dienstleistungsverträgen) zu erfassen und Wirt-

schaftlichkeitsvergleiche im Hinblick auf Staatsverschuldung und Maastricht-Kriterien durchführen zu können. Die EU-Kommission befasst sich jedoch aktuell auch mit Implikationen, die sich aus der zunehmenden Tätigkeit des öffentlichen Sektors in sog. Öffentlich-Öffentlichen Partnerschaften bzw. Vertragsverhältnissen ergeben. Auf nationaler Ebene sind die Statistischen Ämter für die Umsetzung von EUROSTAT Beschlüssen zuständig. Die Europäische Organisation Nationaler Rechnungshöfe (EUROSAI) hat Kriterien/Anleitungen zur Risikoerfassung bzw. -minderung und Auswirkungen auf Staatsverschuldung/Maastricht-Kriterien aus der Sicht des öffentlichen Sektors entwickelt.

● Die Notwendigkeit der Einführung eines **Rechnungslegungsstandards der öffentlichen Hand**, im Rahmen der derzeitigen Umsetzung von IAS/IFRS. Mit IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) liegt ein solcher international bereits entwickelter und angewandter Standard vor. IPSAS kann für den öffentlichen Sektor allerdings nicht per se die erforderlichen Ergebnisse erbringen, wenn nicht gleichzeitig Lebenszyklus geprägte Risikominderungsinstrumente auch eine wirksame Einflussmöglichkeit des Staates ermöglichen.

Ob die in Deutschland unter dem Begriff „Erweiterte Kameralistik“ vorgesehene Anpassung einzelner kameraler Elemente an das doppelte Rechnungswesen dies angesichts der von EU/OECD/IWF bereits eingeleiteten IPSAS Einführung ermöglicht, bleibt abzuwarten.⁷ (wird fortgesetzt)

Autor Rolf-Roger Hoepfner leitet die AWW-Projektgruppe Public Private Partnership und ist Mitglied der Expertenarbeitsgruppe „Wettbewerb, öffentliche Beschaffung, PPP“ bei der EU-Kommission.

⁵ Vgl. AWW-Informationen, Notizen aus Brüssel V/2009

⁶ Commission of the European Communities COM(2009)615, a. a. O. S. 5

⁷ AWW e. V., Eschborn (Hrsg.) AWW-Informationen Special III „Flexibles Organisationsmanagement in Wirtschaft und Verwaltung“, – Outsourcing, Public Private Partnership, Shared Service Centers, a. a. O S. 18 sowie AWW-Informationen, Notizen aus Brüssel IV (Verwaltungsmodernisierung im EU Kontext).