

Rolf-Roger Hoepfner

# Public Private Partnership: Aktueller Stand, Entwicklung und Trends innovativer öffentlicher Leistungserbringung

## 1. Aktuelle Einführung

Der Ruf nach einer effektiveren Intervention des Staates tritt in Zeiten spektakulärer Finanz- und Konjunkturkrisen zumeist verstärkt in der Öffentlichkeit auf. Die Diskussion in Zusammenhang mit Privatisierung und Verstaatlichung erfasst alle Ausprägungen einer privaten Beteiligung an öffentlichen Projekten und Projektträgern. Sie wird oft kontrovers und teils mehr politisch als sachlich geführt. Wesentlich dazu beigetragen haben auch privatwirtschaftliche Finanzkonstrukte wie Crossborder Lease, Sale and Lease Back, 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. In der definitorisch und methodologisch geprägten Diskussion zum Für und Wider von PPP treten allerdings die grundsätzlichen und notwendigen Voraussetzungen oft in den Hintergrund, die für die Wahlmöglichkeit von PPP unabdingbar sind. Dabei treten neben den bereits „klassischen“ PPP Ausprägungsformen (BOT Infrastruktur – Betreiberprojekte, Investorenmodelle, Institutionalisierte PPPs) neue Formen auf (Stichworte: Daseinsvorsorge, IKT Sektor, eGovernment), bei denen auch die Auswirkungen (impact assessment) auf den Bürger (als „Kunde“) einbezogen werden müssen. Diese Ausprägungsform umfasst Öffentlich-Private wie „Öffentlich-Öffentliche“ Partnerschaften (teils als „PPP Next Generation“ bezeichnet).

Das Bundesverkehrsministerium erläutert aktuell zu PPP<sup>1</sup> „Public Private Partnerships (PPP) – oder Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) – stehen für mo-

dernes und effizientes Verwaltungshandeln... Zentrale Zielsetzung ist das Realisieren von Effizienzgewinnen... Der Lebenszyklus, das Schnittstellenmanagement, andere Verfahrensabläufe sowie privatwirtschaftliche Anreizmechanismen mit einer optimierten Risikoverteilung sorgen für diese Effizienzgewinne“. PPP ist insoweit weder zu verwechseln mit Privatisierung noch gleichzusetzen mit der Annahme, Private könnten grundsätzlich besser wirtschaften als die öffentliche Verwaltung. Bei PPP handelt es sich auch nicht um Finanzanlagen der öffentlichen Hand wie US-Lease, Crossborder Lease, oder Sale and Lease back.

PRO	CONTRA
Europaweite und internationale Effizienzgewinne	Schleichende Privatisierung durch die Hintertür
Instrument zur Verwaltungsmodernisierung	Profitstreben – Banken, Fonds, ABS, US Lease
Qualitätssteigerung öffentlicher Aufgabenerfüllung	Privatkapital ist teurer als öffentliches Kapital
Effizienz- und Effektivitätspotenzial	Ökonomie verdrängt öffentliche, soziale Verpflichtung, Arbeitsplätze
Wachstums- und innovationsfördernd	aus dem Ausland importiert – funktioniert bei uns nicht
Haushaltsentlastend	Staat muss letztlich doch einspringen (Stichwort „Sub-Prime“ )
<b>„Mit gleicher Sprache sprechen“</b>	
keine einheitliche Definition von PPP/ÖPPP, Abgrenzungsprobleme zwischen PPP und Privatisierung	
im Rahmen der Bandbreite öffentlich-privater Kooperationsformen ein „alternatives Beschaffungskonstrukt“ <sup>2</sup>	
„Risiko“ – Bandbreite: Öffentlich-Private versus Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften	
Haushaltsansatz/Lebenszyklusbetrachtung: Wie belastbar sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche/Wirtschaftlichkeitsmessungen?	
Kameralistik „Erweiterte Kameralistik“ / „Doppik Light“ Doppik	
Die EU-Kommission und PPP: aktuelle Entwicklungen – IPPP und „Konzessionen“	
Behandlung Öffentlicher Risiken im EU-Kontext: EUROSTAT und IPSAS/IFRS	

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 1: Darstellung der Vor- und Nachteile: Public Private Partnership – Unternehmen und Öffentliche Hand „mit gleicher Sprache sprechen“.

Angesichts der aufgeführten Gesichtspunkte kommt der Behandlung von Risiken im Verwaltungshandeln der öffentlichen Hand, die sich aus Leistungserbringungen über den Lebenszyklusansatz sowohl bei typischen Infrastrukturprojekten (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren, Verwerten von Immobilien) als auch Dienstleistungserbringung über konzessionsähnliche lange Laufzeiten ergeben, besondere Bedeutung zu.

<sup>1</sup> zit. Website der Föderalen PPP Task Force beim BMVBS ( www.ppp-bund.de) – 08.03.2009.

<sup>2</sup> BURGI, MARTIN: Privatisierung Öffentlicher Aufgaben, Gutachten für den 67. DJT, A und B IV, Verlag Beck, 2008.

PPP wird seine Wirksamkeit langfristig (Lebenszyklus) nur entfalten können, wenn sowohl die Risiken des Privatsektors als auch die Risiken des öffentlichen Partners erfasst, bewertet, verglichen und zwischen den Partnern gleichgewichtig verteilt werden. Es gilt der fundamentale Grundsatz: Jeder der Partner trägt das Risiko, das er am wirksamsten beherrschen kann.

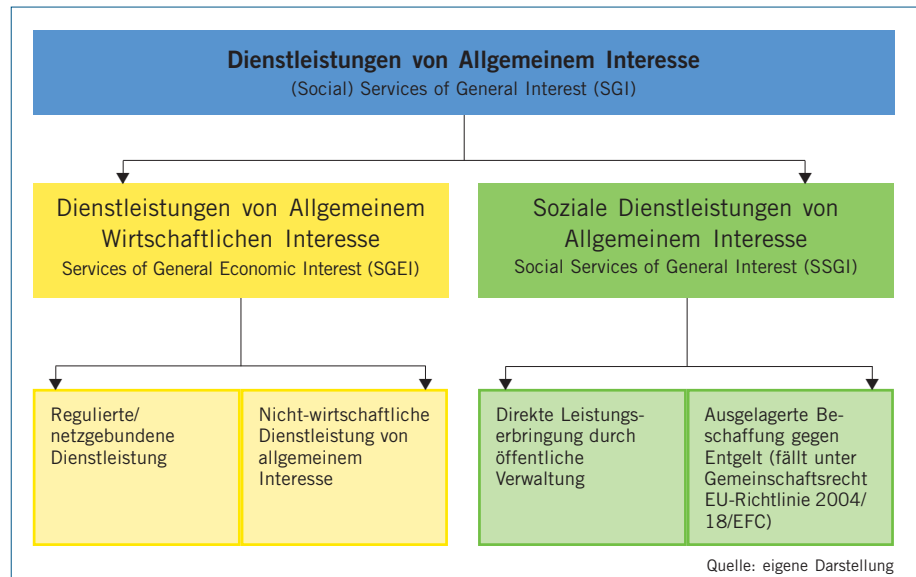


Abb. 1: Daseinsvorsorge – Public Services: Öffentliche Dienstleistungen nach EU-Zuordnung.

## 2. Öffentliche Dienstleistungen und Public Private Partnership – aktueller Stand

In der Diskussion zur Daseinsvorsorge, bzw. öffentlichen Dienstleistungserbringung wird es vor allem darauf ankommen, zu einer sachlichen Behandlung der „Reizwörter“ „PPP“ bzw. „Privatisierung“ zu gelangen. Hierzu gilt es, Bürgerwissen und ergebnisoffene Diskussion sowie die Wahrung des öffentlichen, sozialen und wirtschaftlichen Interesses zu fördern und „politische Akzeptanz“ herzustellen. Dies gilt sowohl für die nationale als auch für die EU-Ebene. In der aktuellen rechtswissenschaftlichen Behandlung des Themas besteht in Deutschland noch keine einheitliche Definition des Rechtsbegriffs der „Privatisierung“ (Teil- bzw. Vollprivatisierung) i. S. der Differenzierung nach „Organisationsprivatisierung“, „Aufgabenprivatisierung“, resp. „funktionale“ Privatisierung.<sup>3</sup> Die Regelungen der EU über die Auswahl von Dienstleistungserbringern behandelt die EU Kommission in unterschiedlichem Kontext.<sup>4</sup> (S. Abb. 1).

## 3. Öffentlicher und privater Wettbewerb: Die Behörde als „Kunde“

Interdependente Problemfelder – in Zusammenhang mit öffentlicher Verschuldung, Modernisierung des öffentlichen Haushaltswesens, Einführung internationa-

ler Rechnungslegungsstandards, Risikobeteiligung und -management aus Sicht der öffentlichen Hand, Wirtschaftlichkeitsvergleichsstandards, Verfügbarkeit und Anwendung innovativer Beschaffungsinstrumente – verdeutlichen am Beispiel des IKT Sektors die Bandbreite öffentlich-privater Kooperationsformen, insbesondere den Grad der „Privatisierung“ i. S. der Verlagerung konventionell erbrachter öffentlicher Dienstleistungen auf private Träger. Hierunter fallen Shared Service Center, Outsourcing und Public Private Partnership. Die nachfolgende Abb. 2 (S. 16) verdeutlicht diese Zusammenhänge graphisch.

## Public Private Partnership im IKT Sektor

Der IKT Sektor galt lange – zumindest in Deutschland – als „nicht PPP-fähig“: Wegen der im Vergleich zu langfristig auf den Lebenszyklus ausgelegten Infrastrukturprojekten stellten u. a. die kurzen Technologiezyklen in der IT-Entwicklung einen zusätzlichen weiteren Hinderungsgrund für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich von PPPs gegenüber einer konventionellen Leistungserbringung dar. Spätestens der Beitritt der neuen EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass in der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie der Markt „Public Sector“ auch im Kontext der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise eher noch an Bedeutung gewinnt. Der Wettbewerbsdruck auf große Sys-

<sup>3</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION: Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu Dienstleistungen von Allgemeininteresse, einschl. Sozialdienstleistungen von Allgemeininteresse, SEK(2007) aus 2008 sowie Ausschuss der Regionen, Public Services in Europe, Memo for CoR 82/2006 v. 12.5.2006.

<sup>4</sup> HOEPPNER, ROLF-ROGER: Total Cost of Ownership, in: AWW Informationen 2/2005, S. 4 ff. sowie BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (BMWi) (Hrsg.): Impulse für Innovationen im Öffentlichen Beschaffungswesen, 2006, S. 32 ff.

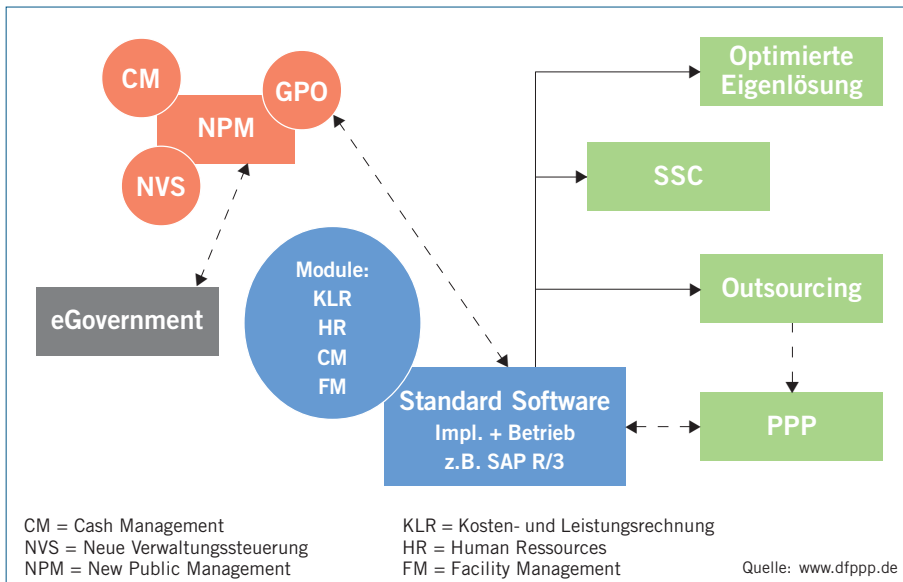


Abb. 2: IKT Verwaltungsmodernisierung – Konkurrierende Leistungserbringungsmodelle.

temanbieter im IT-Sektor wächst. Innovative Pilotprojekte bzw. Dienstleistungen mit Bonus-Malus Komponenten, könnten Referenz-/Benchmarkprojekte mit Katalysatorwirkung für den deutschen Public Sector, aber auch europäische Drittmärkte sein.

PPP stellt dabei einen der möglichen Wachstumsbereiche dar.<sup>5</sup> Am Beispiel eines Pilotprojektansatzes lässt sich aufzeigen, wie privatwirtschaftliche Investitionsrechnungsinstrumente, Bewertungsmethoden wie TCO (Total Cost of Ownership) und andere Analysemethoden in Verbindung mit spezifischen Risikobewertungsansätzen der öffentlichen Hand eine Basis für einen IT-Wirtschaftlichkeitsvergleich (IT WiBe) i. S. eines Public Sector Comparator (PSC) und einen projektadäquaten business case schaffen.

#### Fallbeispiel: IKT-Pilotprojekt<sup>6</sup> – Weiterentwicklung einer Outsourcing-Lösung durch Einbeziehung einer risiko- und ergebnisorientierten Finanzierungskomponente

Das US E-Government-Gesetz von 2002 erlaubt es Bundesbehörden grundsätzlich, Verträge mit Privat-

partnern zu schließen, welche ergebnisbezogene Finanzierungskomponenten enthalten. Die BSA (Business Services Administration) hat mit dem sogenannten Share-in-Savings-Konzept (SIS) einen Ansatz entwickelt, welcher sich insbesondere für IT-Projekte eignet. Auf der Grundlage des SIS-Methodenansatzes lassen sich unterschiedliche Modellansätze konfektionieren. Vereinfacht ausgedrückt geht es darum, eine „konventionelle“ Outsourcing-Lösung durch Einbeziehung einer risiko- und ergebnisorientierten Finanzierungskomponente in eine PPP-Projektstruktur weiter zu

entwickeln. In einem solchen „Einsparmodell“ übernimmt der private Partner u. a. Vor- bzw. Zwischenfinanzierungsleistungen auf Basis eines Teils der zur Verfügung stehenden (öffentlichen) Projektmittel („Soll-Haushaltsansatz“).

#### Projektrationale<sup>7</sup>

- Der private Partner trägt dazu bei, Kosten für die Erbringung einer öffentlichen Aufgabe (erst einmal völlig aufgabenunabhängig) signifikant zu verringern bzw. einen belastbaren Wirtschaftlichkeitsnachweis zu erbringen. Er wird dafür mit einem Teil der (aus einer antizipierten Effizienzrendite) „eingesparten“ Haushaltsmittel vergütet, ein weiterer Teil verbleibt in einem revolvingenden „Einsparpool“ (=„Fonds“) und kann dem Projekt bei Bedarf direkt zugeführt werden.
- Hierfür wird eine Mindestgröße als Einsparziel (bottom line) definiert, die in jedem Fall erreicht werden muss, damit die Vergütung erfolgt. Je weiter diese Linie unterschritten wird, desto größer ist der private „Gewinn“ (Bonus/Malus-Prinzip).

<sup>5</sup> Dem vorliegenden Fallbeispiel liegen Modellansätze zugrunde, welche Gegenstand einer Machbarkeitsstudie des Bundes zur Prüfung der Option einer ÖPP im Kontext der Einführung einer Standard-Software bei nachgeordneten Behörden waren. Der Verfasser hat dieses Projekt im Rahmen einer Sitzung des Arbeitskreises 1.3 der AWV erstmals im Januar 2007 vorgestellt.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu HOEPPNER, ROLF-ROGER: IT-Partnerschaftsmodelle mit privater Risikobeteiligung, in: AWV-Informationen 5/2004, S. 21 ff.

<sup>7</sup> Beschluss des Bundesrats (BR Drs. 35/09 v. 13.2.2009) zum Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts. In der Begründung verweist der Bundesrat darauf, dass die Bundesregierung die vorgeschlagene Novellierung des § 99 GWB im ersten Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens im Juli 2008 abgelehnt habe.

- Dies setzt seitens des privaten Partners den Einsatz spezifischer betriebswirtschaftlicher Instrumente voraus, wie sie für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei PPPs erforderlich sind.
- Insbesondere gilt dies für eine differenzierte Life Cycle Betrachtung (cash-flow Modellierung auf der Basis einer diskontierten Barwertbetrachtung) bzw. für Investitionsentscheidungen, wie sie in der Industrie üblich sind. Eine (vorläufige) Ermittlung der Wirtschaftlichkeit auf der Basis des NPV (Net Present Value) ist weiterer Bestandteil.
- Die Vergütung beginnt erst, wenn die ersten definierten (vertraglich festgelegten) Einsparkriterien nachweislich erfüllt/messbar sind (Meilensteine). Jede nachfolgende Vergütungszahlung ist an das Erreichen weiterer Meilensteine geknüpft.
- Zusätzliche direkte öffentliche Haushaltsmittel müssen nicht bereitgestellt werden.
- Der private Partner trägt im Regelfall den größten Teil aller Projektrisiken. Er benötigt zur Abdeckung seiner Risiken geeignete „Anschubmittel“.

#### **Notwendige Voraussetzungen/Rahmenbedingungen**

- Die Verfügbarkeit aussagekräftiger Kennzahlen (Nutzer-, Kosten- und Leistungsdaten, technische Ausstattung, Gemeinkosten, innerbehördliche Leistungsverrechnung etc.) auf Seiten des öffentlichen Partners, die es einem privaten Unternehmen ermöglichen, ein „project scoring“ (business case) zu erstellen, Einspar- bzw. Optimierungspotenziale möglichst verlässlich abzuschätzen bzw. zu messen und zugleich dem öffentlichen Partner ermöglichen, einen Wirtschaftlichkeitsvergleichsmaßstab (Public Sector Comparator) auf der Grundlage belastbarer Rechnungslegungsinstrumente einzusetzen.
- Eine bottom-line, die den organisatorischen Projektaufwand rechtfertigt und auch inhaltlichen Anforderungen genügt (z. B. Datenschutz, öffentliche Gewährleistungspflicht, Versorgungssicherheit, Qualitätssicherheit, etc.) muss sinnvoll definierbar und messbar sein.

- Ergebnisoffene „PPP-Bereitschaft“ des öffentlichen Partners.
- Bereitschaft zur Risikoübernahme seitens des privaten Partners – auch bei Leistungserbringung im Rahmen einer sich zu 100 % in öffentlicher Hand befindenden Projektgesellschaft.
- Integrierte Standardsoftwaresysteme sind nicht 1 zu 1 auf den öffentlichen Sektor übertragbar; der Leistungsumfang der bestehenden Lizenzen deckt die Kosten für Anpassungen (Schnittstellenstandardisierungen, Migration, u. v. m.) nicht ab.
- Der öffentliche Auftraggeber ist nicht in der Lage oder bereit, unüberschaubare Kostenrisiken aus dem Lizenzumfang zu übernehmen.

#### **4. Öffentliche Beschaffung, PPP, Interkommunale Zusammenarbeit**

Der Bundesrat hat im Februar 2009 beschlossen, dem Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts zuzustimmen, jedoch zugleich auf bestehende Rechtsunsicherheiten bei der „interkommunalen Zusammenarbeit und anderen innerstaatlichen Kooperationen“ im Hinblick auf das EU-Vergaberecht hingewiesen. Die Bundesregierung solle bei der EU-Kommission auf entsprechende Klarstellung hinwirken. Zugleich solle das Gesetz über Wettbewerbsbeschränkungen in § 99 GWB ergänzt werden. Ziel ist die Klarstellung, dass die Übertragung von Aufgaben zwischen kommunalen Körperschaften unter das innerstaatliche Organisationsrecht fällt, es sich insofern nicht um einen öffentlichen Beschaffungsvorgang handele. Dies gelte analog für Vereinbarungen im Liefer-, Bau- und Dienstleistungsbereich.<sup>8</sup>

Die EU-Kommission hat Mitte vergangenen Jahres festgestellt, dass auf den öffentlichen Beschaffungsmarkt in Europa rd. 17 % des Bruttoinlandsprodukts oder mehr 1.900 Mrd. € entfallen.<sup>9</sup> Dieses enorme Volumen wirft auch eine Reihe von Fragen nach dem Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen auf und damit auch deren Beteiligung an PPPs. Auf EU-Ebene unterliegen öffentliche Beschaffungsmaßnahmen (Pu-

<sup>8</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION: Öffentliches Auftragswesen, IP/08/1971 vom 15.12.2008.

<sup>9</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION: Mitteilung der Europäischen Kommission zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf institutionalisierte Öffentlich Private Partnerschaften (IÖPP) vom 5. Februar 2008 (C(2007)6661).

blic Procurement) den Gemeinschaftsvorschriften gemäß den Richtlinien 2004/18/EC und 2004/17/EC.<sup>10</sup> Soweit es sich um PPPs als Beschaffungsmaßnahme handelt, hat die federführende Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen im Hinblick auf eine Reihe einschlägiger Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs eine Auslegungsmitteilung (Interpretative Communication) zur Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf Institutionalisierte Öffentlich-Private Partnerschaften (IPPPs) sowie ergänzende Handlungsempfehlungen/Erläuterungen herausgegeben, beispielsweise zum Instrument des „Wettbewerblichen Dialogs“. Nach derzeitigem Erkenntnisstand ist nicht davon auszugehen, dass es zu einem PPP-Weißbuch, resp. zu einer PPP-Gesetzesinitiative auf EU-Ebene kommen wird. Allerdings steht seit fast drei Jahren eine Behandlung von PPP im Kontext langfristiger Leistungserbringung (Konzessionen) aus. Ob die Kommission eine sog. Legislative Initiative zu Konzessionen einführt, in der u.a. auch die Behandlung von Risiken im Lebenszyklusansatz geklärt werden sollten, steht derzeit noch völlig offen.<sup>11</sup>

## 5. IPSAS – Internationaler Standard Öffentlicher Rechnungslegung: Einführung

In Anbetracht der globalen Finanzkrise, defizitärer Haushalts-/Verschuldungsentwicklungen in einzelnen Mitgliedsstaaten kommt der Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens eine aktuelle Bedeutung zu, die einer „ressortübergreifenden“ Behandlung bedarf.<sup>12</sup>

### Zur Einführung in Deutschland

Der International Public Sector Accounting Standard (IPSAS) gilt als der international fortgeschrittenste (freiwillige) Standard für die öffentliche Rechnungslegung, der sich an den privatwirtschaftlichen Internationalen Accounting Standards (IAS) orientiert. IPSAS basiert auf dem doppelten, ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen (accrual

accounting) und bezieht die Besonderheiten des öffentlichen Sektors mit ein.

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat 2006 und 2007 eine deutliche Beschleunigung der Einführung doppischer Elemente in die Kameralistik angemahnt. Eine „erweiterte Kameralistik“ (i. S. eines modified cash accounting) würde den Möglichkeiten internationaler Standards, beispielsweise als Grundlage zur einheitlichen Vergleichbarkeit geschäftlicher Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft i. S. einer integrierten Bundesrechnungslegung, nicht hinreichend gerecht werden. Es fehle eine durchgängige und vollständige Verbindung von Ausgaben (Ressourceninput) und Produkten (Leistungsoutput) im Haushaltswesen des Bundes. Auch die Vermögensrechnung sei unvollständig und gebe keine belastbare Auskunft über Bestand und Veränderungen des Vermögens im Vergleich zu den Schulden.<sup>13</sup> Der BRH weist weiter darauf hin, dass die Vergleichbarkeit geschäftliche Beziehungen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand bei ÖPP/PPP durch die Nutzung internationaler Standards zur Rechnungslegung der öffentlichen Hand vereinfacht werden könne. Gleiches gelte für die „Steuerung des Konzerns Bund“. In ähnlicher Form wird in einem Gutachten für das BMF auf die Möglichkeiten international angewandter Standards im Zuge der derzeitigen Umstellung auf den IAS/IFRS Standard hingewiesen.<sup>14</sup> Sie ermöglicht eine einheitliche Vergleichbarkeit.

### Zur Einführung auf EU-Ebene

Die EU-Kommission setzt bereits seit dem Haushaltsjahr 2006 auf IPSAS-Basis ein ressourcenorientiertes Haushalts- und Rechnungswesen ein. Vergleichbares gilt für die Mitgliedstaaten Großbritannien, Finnland, Schweden und Frankreich sowie in modifizierter Form auch für die Schweiz. IPSAS ermöglicht nicht nur eine EU-weite bessere Vergleichbarkeit gegenüber rein nationalen Doppiklösungen: Kommunale Jahresabschlüsse in föderalen Staaten wie Deutschland sind

<sup>10</sup> HOEPPNER, ROLF-ROGER: Verwaltungsmodernisierung im EU Kontext, in: AWV-Informationen 6/2008, S. 11.

<sup>11</sup> Mit dem Thema Konvergenz IPSAS/IFRS werden sich ggf. der AWV Arbeitskreis 1.3 (Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung) bzw. alt. die Projektgruppe 1.5 „Public Private Partnership“ des AWV-Fachausschusses 1 „Verwaltungsmodernisierung“ ausführlicher befassen.

<sup>12</sup> BUNDESRECHNUNGSHOF: Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens vom 17.8.2006.

<sup>13</sup> [http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/bericht\\_modernisierung\\_haushalts-rechnungswesen.pdf](http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/bericht_modernisierung_haushalts-rechnungswesen.pdf) – (10.03.2009).

<sup>14</sup> vgl. PriceWaterhouseCoopers (PWC): Kurzgutachten zum Grobkonzept des BMF im Rahmen des Projekts zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes vom 2.11.2007. Vgl. auch HOEPPNER, ROLF-ROGER: Verwaltungsmodernisierung im EU Kontext, in: Jahrbuch Verwaltungsmodernisierung Deutschland, 12. Jg. 2008/2009, Wegweiser Verlag, S. 167.

beispielsweise sehr schwierig mit Abschlüssen einer Kommune in Frankreich vergleichbar.

Im Zuge der derzeitigen Einführung von IFRS/IAS auf EU-Ebene arbeitet eine gemeinsame Task Force der EU-Kommission mit der OECD, dem IWF und UNECE an der weiteren Anpassung von Finanzinstrumenten nach IAS an den öffentlichen Sektor. Derzeit liegt darüber hinaus zu dem Bereich Konzessionen/PPP ein Entwurf auf der Basis eines Konzeptpapiers vor (Accounting and Reporting Standards for Concession Agreements and PPP). Dabei werden u. a. die Einbeziehung von Unternehmen/Zweckgesellschaften (Special Purpose Entities), Mutter-Tochter-Verhältnis (relevant z. B. bei Stadtwerke-Holdings) nach dem sog. „Control-Prinzip“ (IAS 27) sowie die Regelung von Fällen, bei denen die öffentliche Hand als Betreiber (operator) auftritt, behandelt.

EUROSTAT befasst sich seit 2005 in einer internen Task Force Rechnungswesen und Statistik mit IPSAS Konvergenzentwicklung zu IAS/IFRS spezifisch im Zuge der Revision des Systems der Nationalen Rechnungslegung (SNA). Dabei steht derzeit unter den Bedingungen der aktuellen Finanzkrise die Behandlung langfristiger Risiken im Rahmen von PPPs und die Verbriefung von Verbindlichkeiten, Schuldenübernahme über direkte und indirekte Garantien sowie die Verbuchung weiterer fiskalischer Maßnahmen auf dem Prüfstand. Sowohl zur Behandlung von „PPP“ („on-balance“ oder „off-balance“ in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) als auch zu „Verbiefungen“ bestehen Entscheidungen von EUROSTAT, für deren Umsetzung die nationalen Statistik-Ämter zuständig sind.<sup>15</sup>

## 6. Folgenabschätzungssystem (Impact-Assessment) der EU im Kontext von PPP am Beispiel des Schwerpunktsektors „Öffentliche Beschaffung“<sup>16</sup>

Öffentliche Beschaffung ist in der Europäischen Union mit rd. 17 % des Bruttoinlandsprodukts ein riesi-

ger Markt. Zugleich repräsentiert er einen der Schwerpunktsektoren im Folgenabschätzungs- und Bürokratiekostenabbausystem der Union. Die der Generaldirektion Unternehmen und Industrie (DG ENTR) zugeordnete High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (HLG, „Stoiber-Gruppe“) hat sich Anfang Februar erstmals mit einem sog. Opinion Report zu Kosten und Verwaltungslastenreduzierung im öffentlichen Vergabe- und Beschaffungssektor geäußert und Empfehlungen an die Adresse der federführenden Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen gerichtet. Dabei bezieht sich die HLG im Wesentlichen auf die beiden der öffentlichen Auftragsvergabe zugrunde liegenden EU-Richtlinien 2004/18/EC und 2004/17/EC (vgl. Punkt 4). Diese betreffen allerdings öffentliche Aufträge, die über den EU-Schwellenwerten liegen.

Es muss insofern berücksichtigt werden, dass 80 % der öffentlichen Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte vergeben werden und insbesondere auch für die Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen relevant sind.

### Feststellungen (ausgewählt)

- Administrative Kosten für Unternehmen auf nationaler Ebene sind etwa 4 mal so hoch wie Kosten, die durch das EU-SKM Verfahren ermittelt worden sind.
- Die o. a. EU-Vergaberichtlinien verursachen Kosten für die Unternehmen in Höhe von ca. 188 Mio. €.
- Die Teilnahme an Ausschreibungen setzt für die Unternehmen die Vorlage einer Reihe von Dokumenten voraus, die zur Teilnahme an der Ausschreibung Bedingung sind. Die HLG hat festgestellt, dass allein diese allgemeinen Auskunftspflichten 5–6 Stunden pro Unternehmen pro Ausschreibung verursachen.
- gemäß EUROSTAT Erhebung für 2007 haben nur 45 % der Unternehmen elektronische Formulare ausgefüllt. Die HLG hat bei einer Zunahme der IT-Nutzung um 20 % eine Reduzierung der administrativen Kosten um 30 % ermittelt.

<sup>15</sup> EUROSTAT: Entscheidung zur Verbriefung von Verbindlichkeiten in Form von Wertpapieren durch den Staat, Beschluss 88/2007 vom 25.6.2007 sowie Entscheidung zur Verbuchung langfristiger Risiken des Staates (Bau-/Leistungsrisiko, Ausfallrisiko, Nachfragerisiko) im Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG) vom Februar 2004, vgl. hierzu BMWi(Hrsg.): Public Private Partnership International - Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland (download [www.bmw.bund.de](http://www.bmw.bund.de)).

<sup>16</sup> vgl. EUROPEAN COMMISSION / HIGH LEVEL GROUP OF INDEPENDENT STAKEHOLDERS: Opinion Priority Area „Public Procurement“, Brüssel, 10.12.2008. [http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/HLG\\_Opinion\\_on\\_PPFinal.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/docs/HLG_Opinion_on_PPFinal.pdf) – (09.03.2009).

### Empfehlungen (ausgewählt)

- Einspeisung der Empfehlungen in das laufende Pilotprojekt PEPPOL (Pan European Public Procurement Online)<sup>17</sup> zwecks Schaffung eines „Virtuellen Unternehmens-Dossiers“.
- Inflationsbereinigte Anpassung der EU-Schwellenwerte.
- Bei den offenen Vergabeverfahren (= 70 % der öffentlichen Aufträge) sollte nur das Unternehmen, welches den Zuschlag erhält, die gemäß EU-Vorschriften erforderlichen Dokumente einreichen. Gegenüber dem derzeitigen Verfahren würde diese Empfehlung eine Reduzierung der Verwaltungskosten um 80 % bewirken.
- Es sollten sich auf Ebene der Mitgliedstaaten die Vergabestellen wo immer möglich auf verbindliche Selbstauskunftserklärungen beschränken.

Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang diese Empfehlungen in den Jährlichen Verwaltungsplänen für 2009 der einzelnen für die unterschiedlichen Maßnahmen im Bereich öffentliche Beschaffung zuständigen Generaldirektionen einfließen können, zumal diese bei den federführenden Ressorts, wie DG MARKT bereits Anfang Dezember vergangenen Jahres fertig gestellt worden sind.

### 7. Schlussbetrachtung und Ausblick

Neben Renditegesichtspunkten sind in die künftige Diskussion um PPP zunehmend auch soziale und Corporate Responsibility Aspekte sowie langfristige Risikokriterien in Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen und -vergleiche einzubeziehen. Typische Wirtschaftlichkeitsvergleichsmaßstäbe (z. B. Public Sector Comparator) bieten nur begrenzt die erforderliche Grundlage, um dem öffentlichen Partner eine objektive, belastbare Wahlentscheidung für oder gegen (i. S. der Eigendurchführung) ein PPP zu ermöglichen.

Für den öffentlichen Sektor bestehen mindestens zwei wesentliche Voraussetzungen (um nicht „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen), um ÖPP als eine von mehreren unterschiedlichen Varianten (Outsourcing, SSC, ÖÖP) öffentlicher Beschaffungsformen wirksam und effizient einzusetzen:

1. In der Anwendung eines einheitlichen Rechnungslegungsstandards der öffentlichen Hand, der EU einheitlich nutzbar ist. Weltweit besteht mit IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) nur ein einziger (freiwilliger) Standard der weltweit, teils in unterschiedlichen IPSAS Anpassungsvarianten bereits eingesetzt wird. Darunter in allen EU, UN, OECD, IWF, Weltbank-Gruppe, Organisationen sowie z. B. in England, neuen Mitgliedstaaten sowie weiteren großen Drittstaaten. Die Einführung in Österreich steht für das kommende Jahr bevor.
2. In einer effektiveren Anwendung bzw. Anpassung bestehender Risikobewertungsinstrumente der EU (EUROSTAT), sind langfristige Verpflichtungen des öffentlichen Sektors aus PPP und weiteren Vertragsbeziehungen mit dem Private Sektor (konzessionsähnlich) zu erfassen, gegebenenfalls in ihren Auswirkungen auf die langfristige Verschuldung des Staates zu korrigieren. Auf nationaler Ebene treten in unterschiedlicher Intensität neben den jeweiligen Statistischen Ämtern zunehmend auch die nationalen Rechnungshöfe (die sich mit Fragen der Risikominderung im europäischen Verbund der nationalen Rechnungshöfe EUROSAI befassen) zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit von PPPs in Erscheinung. Die Einführung eines einheitlichen öffentlichen Rechnungslegungsstandards ist mit der schrittweisen Anpassung von IPSAS an die privatwirtschaftlichen jeweiligen IFRS/IAS Einzelstandards bereits weit fortgeschritten. IPSAS kann aus Sicht des öffentlichen Sektors 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 fortgeschrittenen IPSAS Entwicklungen auf EU-Ebene ermöglicht, bleibt abzuwarten.

*Autor Rolf-Roger Hoepfner ist Mitglied der Expertenarbeitsgruppe „Wettbewerb, Öffentliche Beschaffung, PPP“ bei der EU-Kommission.*

<sup>17</sup> <http://www.peppol.eu/workpackages> – (10.03.2009).