

EU Green Deal – PPP – Bauwirtschaft

ZVB 2020/26

Mitteilung der
Kommission „Der
Europäische
Grüne Deal“
11. 12. 2019,
COM(2019) 640
final;
ESVG 2010;
EPEC-Guide

Green Deal;
ÖPP;
Public Private
Partnership;

Bauen und
Renovieren;
Refurbishment

„Der Europäische Grüne Deal“ (Green Deal) ist mit einem Investitionsbedarf von zumindest einer Billion Euro für das nächste Jahrzehnt das derzeit ehrgeizigste Projekt der EU. Seine Bedeutung liegt aber nicht nur in der finanziellen Dimension, sondern auch in den anspruchsvollen zeitlichen Vorgaben. Konkrete Maßnahmen sollen bereits ab März 2020 ergriffen werden. Zielvorgaben und angekündigte Umsetzungsmaßnahmen für die Bauwirtschaft spielen im Green Deal eine zentrale Rolle. Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick der wesentlichen Schnittstellen zwischen den Anforderungen des Green Deal an die Bauwirtschaft und ihrer Umsetzung durch Modelle der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (PPP). Diese müssen den Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) genügen, um Projekte zwar aus staatlichen Mitteln, aber außerhalb des Staatshaushaltes („off balance“) realisieren zu können.

Von Rudolf Lessiak

Inhaltsübersicht:

- A. Ausgangslage
 - 1. Vorbemerkung
 - 2. Der Europäische Green Deal
 - 3. ESVG 2010, PPP und EPEC-Guide 2016
- B. Spezifisch bauwirtschaftlicher Bezug

A. Ausgangslage

1. Vorbemerkung

In ihrer Mitteilung vom 11. 12. 2019¹⁾ hat die Europäische Kommission mit dem Green Deal das Vorhaben einer grundlegenden Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft vorgestellt.

Zur Erreichung des mit dem Green Deal verfolgten Ziels der radikalen Reduktion der Treibhausgasemissionen hält die Kommission (laut der genannten Mitteilung) bis 2030 jährlich zusätzliche Investitionen in Höhe von 260 Mrd Euro für erforderlich.

Bei der Finanzierung zur Schließung dieser enormen „Investitionslücke“ soll der Privatsektor eine Schlüsselrolle spielen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) soll zur „Klimabank Europas“ werden.

Die Schlüsselrolle des Privatsektors für die Finanzierung des Green Deal, die zentrale Bedeutung der EIB und die Anforderung, dass dennoch die Regelungen des ESVG 2010 zur Einhaltung der Maastricht-Disziplin für die öffentliche Schuldenlast eingehalten werden, legen den Einsatz von PPP²⁾-Modellen nahe.

Die vorliegende Arbeit bietet eine Kurzdarstellung der einschlägigen Regelungen des Green Deal und der Schnittstellen zum Einsatz von PPP-Modellen bei der Finanzierung von Projekten nach den Regelungen des ESVG 2010, welche die Verbuchung solcher Projekte außerhalb des der Maastricht-Disziplin unterliegenden Staatshaushaltes ermöglichen.

2. Der Europäische Green Deal

Das ehrgeizige Ziel des Green Deal ist es, dass im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden. Zugleich wird Ängsten, dass damit dem Wirtschaftswachstum der Kampf angesagt wird, vorgebeugt, indem der Green Deal das Ziel festlegt, dass im Jahr 2050 „das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“.

Dazu seien massive öffentliche Investitionen und verstärkte Bemühungen erforderlich, privates Kapital in Klima- und Umweltmaßnahme zu lenken.

Diese in der Mitteilung durchgängig und mehrfach betonte Notwendigkeit der Mobilisierung privaten Kapitals wird ergänzt durch die klare Ansage der Kommission, mit der Europäischen Investitionsbank (EIB-Gruppe) zusammenzuarbeiten, wobei die EIB beabsichtige, ihr Klimaziel bis 2025 von 25% auf 50% zu verdoppeln und „damit zur Klimabank Europas zu werden“.

Bereits im Jänner 2020 hat die Kommission einen Investitionsplan zum Green Deal vorgelegt.³⁾ Dieser sieht „nachhaltige Investitionen“ im nächsten Jahrzehnt von „zumindest“ einer Billion Euro vor.

Damit ist im Green Deal die Schnittstelle zur Finanzierung von PPP-Modellen nach dem Konzept des

1) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final.

2) Da der für das Verständnis solcher Modelle zentrale EPEC-Guide nur in englischer Sprache vorliegt, wird hier (so wie überwiegend in der Literatur zu diesem Thema) nicht das den deutschen Fassungen der EU-Dokumente entsprechende Akronym ÖPP (Öffentlich Private Partnerschaft), sondern das Akronym PPP (Public Private Partnership) verwendet.

3) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Sustainable Europe Investment Plan – European Green Deal Investment Plan, 14. 1. 2020, COM(2020) 21 final.

EPEC-Guide⁴⁾ (worauf unten näher eingegangen wird) hergestellt. Denn nach dem EPEC-Guide sind in der Unterscheidung zwischen staatlichen Finanzierungen einerseits und privaten Finanzierungen andererseits jene Finanzierungen, welche die EIB zur Verfügung stellt, als private Finanzierung zu beurteilen.⁵⁾ Dem entspricht es, dass sich die EIB bei PPP-Projekten in Europa massiv engagiert, sodass die EIB der größte Finanzier von PPP-Projekten in Europa ist.⁶⁾

Nach einer allgemeinen Einführung mit Darstellung der vorgenannten Zielsetzungen in Kapitel eins der Mitteilung erfolgt in ihrem Kapitel zwei unter dem Titel „Umgestaltung der EU-Wirtschaft für eine nachhaltige Zukunft“ die Darstellung jener Bereiche und Maßnahmen, mit denen diese Umgestaltung erfolgen soll.

Im dritten Kapitel der Mitteilung werden dann konkrete Maßnahmen der EU als „globaler Vorreiter“ dieses Konzepts dargestellt und schließlich wird im vierten Kapitel mit der Ankündigung des „richtigen Zeitpunkts, um gemeinsam zu handeln“ ein Maßnahmenpaket vorgestellt, das auch in terminlicher Hinsicht sehr ambitioniert ist. Bis März 2020 soll es einen „europäischen Klimapakt“ geben. Dazu kündigt die Kommission an, bis März 2020 das erste europäische „Klimagesetz“ vorzuschlagen. Schließlich beabsichtigt die Kommission, bis zum Sommer 2020 einen Plan vorzulegen, mit dem die Reduktionsvorgaben der EU für die Treibhausgasemissionen bis 2030 auf „mindestens 50% und angestrebte 55% gegenüber 1990 angehoben“ werden.

Ebenfalls noch im Jahr 2020 wird die Kommission einen umfassenden „Aktionsplan“ vorlegen, wie sie selbst die Ziele des Green Deal umsetzen und bis zum Jahr 2030 klimaneutral werden will.

Ein sehr detaillierter, „vorläufiger Zeitplan“ der in der Mitteilung genannten Maßnahmen ist im Annex zur Mitteilung⁷⁾ enthalten.

Für die unmittelbaren Maßnahmen der Einzelmitgliedstaaten gibt es zwar weniger konkrete Termine, aber die klare Ankündigung, dass die Kommission alles daran setzen wird, damit „die Politik und die Rechtsvorschriften wirksam durch- und umgesetzt werden“.

Die Maßnahmen, mit denen diese Ziele umgesetzt werden sollen, reichen von einer Ausweitung des Emissionshandelssystems,⁸⁾ insb einer Ausweitung auf neue Sektoren, über eine Überarbeitung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten für die Verringerung der Emissionen in Sektoren, die nicht unter das Emissionshandelssystem fallen,⁹⁾ bis hin zur Überarbeitung der Verordnung über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft.¹⁰⁾

Weiters sieht die Mitteilung vor, dass für ausgewählte Sektoren ein „CO₂-Grenzausgleichssystem“¹¹⁾ vorgeschlagen wird. Damit soll das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen gemindert werden. Der ausdrückliche Bezug auf die Regeln der WHO und den Einklang mit anderen internationalen Verpflichtungen legt nahe, dass hier unmittelbar der Waren- und Dienstleistungsverkehr betroffen sein wird. Dies ist wohl als deutlicher Hinweis an die Mitgliedstaaten zu verstehen, dass zu geringes Engagement in der Emissionsreduktion durchaus effiziente, weil empfindliche

Sanktionen für den Warenhandel dieses Mitgliedstaats nach sich ziehen kann.

Weiters listet die Mitteilung jene Bereiche auf, die unmittelbar von dieser Umgestaltung betroffen sein sollen. Dazu gehört auch das Bauwesen. Schließlich betont die Mitteilung, dass „energieintensive Industriezweige“, zu denen nach Ansicht der Mitteilung auch die Zementindustrie gehört, gezielt von den Maßnahmen zur „Dekarbonisierung und Modernisierung“ betroffen sein sollen. Der „Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“ wird seinen Schwerpunkt in Maßnahmen ressourcenintensiver Sektoren, wozu die Mitteilung auch den Bausektor zählt, legen.¹²⁾

Gleichermaßen ist die Stahlerzeugung betroffen. Hier will die Kommission Stahltechnologien fördern, die bis 2030 zu einer „CO₂-freien Stahlerzeugung“ führen sollen.¹³⁾

Unter dem Titel „Einbeziehung der Nachhaltigkeit in alle Politikbereiche der EU“ wird ausgeführt, dass trotz der zentralen Rolle der nationalen Haushalte bei der angepeilten „Wende“ die „Schutzvorkehrungen gegen Risiken in Bezug auf die Finanzierbarkeit der Schuldenlast aufrechterhalten werden“.¹⁴⁾ Damit ist mE klargestellt, dass die Vorgabe der Einhaltung der fiskalischen Maastricht-Kriterien (Schuldenstand und Defizit) den Klimazielen der EU nicht geopfert wird.

Dass eine „Investitionslücke“ in (zumindest) dreistelliger Milliardenhöhe im Wesentlichen durch die nationalen Haushalte geschlossen werden soll, dies aber unter Einbindung privater Finanzierungen, und zwar so, dass die fiskalischen Kriterien des Vertrags von Maastricht eingehalten werden, erinnert unmittelbar an die Aufgabenstellung mit der ersten großen Erweiterung der EU ab 2004. Auch damals wurde in den europäischen Institutionen ein Investitionsbedarf im hohen dreistelligen Milliardenbereich identifiziert, um die Infrastruktur der (damals) neuen Mitgliedstaaten auf das Niveau der übrigen Mitgliedstaaten anzuheben und die Infrastruktur in der EU insgesamt zu verbessern, um mit den großen konkurrierenden Welt-

4) „PPP A Guide to the Statistical Treatment of PPPs“. Hier kurz „EPEC-Guide“. Download zB über www.eib.org/epec. Das European PPP Expertise Center (EPEC) ist Teil des Advisory Service der EIB.

5) „Financing from the EIB is considered to be financing from the private sector“ – EPEC-Guide 122.

6) EPEC-Guide 2.

7) Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Europäische Grüne Deal, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final ANNEX.

8) Konsolidierte Fassung der RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates.

9) VO (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO (EU) 525/2013.

10) VO (EU) 2018/841 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der VO (EU) 525/2013 und des Beschlusses 529/2013/EU.

11) Mitteilung Pkt 2.1.1, S 6.

12) Mitteilung Pkt 2.1.3, S 8f.

13) Mitteilung Pkt 2.1.3, S 10.

14) Mitteilung Pkt 2.2.2, S 21.

märkten, insb den USA und China, Schritt halten zu können. Dies war damals Auslöser für die Einführung eines eigenen Kapitels in das ESVG 2010, das (im Kern) regelte, nach welchen Kriterien PPP zwar im Wesentlichen aus dem Zufluss von staatlichen Mitteln finanziert, aber dennoch „off balance“, sohin außerhalb der Vermögensbilanz des Staates, verbucht werden können. Auch in jenem Fall der Finanzierung für solche Infrastrukturprojekte spielte (und spielt) die EIB eine zentrale Rolle.

Es liegt daher nahe, dass auch für dieses, jetzt anstehende, Investitionsprogramm die Möglichkeiten genutzt werden (sollen), Maßnahmen in der Realisierung des Green Deal unter Zuhilfenahme von PPP-Modellen umzusetzen.¹⁵⁾ Dies ganz zentral unter dem Aspekt, dass die Finanzierung zwar nicht aus dem Markt, sondern – wirtschaftlich gesehen – aus staatlichen Geldern erfolgen muss, aber dennoch nach Regeln, die es erlauben, das Projekt „off balance“, sohin außerhalb der für die fiskalischen Maastricht-Kriterien relevanten staatlichen Bilanz, zu verbuchen. Daher wird im Folgenden auf diese Rahmenbedingungen zur Qualifikation von PPP-Projekten so, dass sie außerhalb der Bilanz des Staates verbucht werden können, eingegangen.

3. ESVG 2010, PPP und EPEC-Guide 2016

Das ESVG 2010¹⁶⁾ soll als innerhalb der EU vereinheitlichtes, verbindliches Rechnungssystem für die Staatshaushalte die Einhaltung der in Art 126 AEUV festgelegten Verpflichtung der Mitgliedstaaten der EU, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, sicherstellen. Der den Referenzwerten (maximales öffentliches Defizit von 3% und maximaler öffentlicher Schuldenstand von 60% des BIP) unterliegende Staatshaushalt wird dann durch ein PPP-Projekt nicht belastet, wenn dieses PPP-Projekt außerhalb des staatlichen Budgets („off balance“) verbucht werden kann. Unter welchen Bedingungen dies zulässig ist, regeln die Punkte 20.276 bis 20.290 des ESVG 2010.

Entscheidend für diese Zuordnung ist, ob die mit einem Projekt verbundenen Risiken und Erträge im Wesentlichen dem privaten Partner (dann „off balance“) oder der staatlichen Einheit (dann „on balance“) zugeordnet werden. Für diese Zuordnung sind nach dem ESVG 2010 entscheidend:

- a) das Baurisiko einschließlich Kostenüberschreitungen etc;
- b) das Verfügbarkeitsrisiko, inklusive Zusatzkosten und Vertragsstrafen;
- c) das Nachfragerisiko;
- d) das Restwertisiko und das Risiko der wirtschaftlichen Überalterung;
- e) das Vorliegen von Finanzierungen oder die Gewährung von Bürgschaften.

Da die Vielzahl komplexer Fragestellungen, die mit der Gestaltung und fiskalischen Beurteilung von PPP-Projekten verbunden sind, durch die knappen Regelungen des ESVG 2010, aber auch durch die weitergehenden Erläuterungen des Eurostat „Manual on Government Deficit and Debt“ (MGDD 2016),¹⁷⁾ nicht annähernd abgedeckt werden, veröffentlichten Eurostat und EIB im September 2016 den EPEC-Guide.

Obleich nur ein „Guide“, sohin ein Hilfsmittel zum Verständnis der Sichtweise des ESVG 2010 in der Beurteilung von PPP-Modellen, ist dieser Text doch die zentrale Referenz für alle diesbezüglichen Auslegungsfragen. So betont Eurostat,¹⁸⁾ dass die in diesem Guide vertretenen Positionen vollständig von Eurostat bestätigt werden,¹⁹⁾ der Guide eine „official Eurostat guidance“ sei und im Fall von Widersprüchen mit anderen Publikationen, insb mit dem MGDD 2016, Vorrang habe.

Nach einer kurzen Einführung in das für PPP Modelle relevante Regelwerk und seine Entwicklung schildert der EPEC-Guide in seinem Kapitel zwei die Kernelemente einer PPP.

Hauptteil des Guide für seine praktische Anwendung der Gestaltung und Beurteilung eines PPP-Vertrages ist sein Kapitel drei.

Hier werden, gegliedert in insgesamt 16 „Themen“, die Regelungspunkte eines „typical PPP contract“²⁰⁾ abgehandelt, was zugleich als Leitlinie dafür angesehen werden kann, was Eurostat in einem PPP-Vertrag für regelungsbedürftig hält.

Bei jedem Thema werden verschiedene vertragliche Herangehensweisen zur Lösung dieser Problemstellung – zB Betrieb und Erhaltung des Projekts, Zahlungen, Haftung und Haftungsausschlüsse bis hin zu Force Majeure, aber auch Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und vieles mehr – dargestellt, erläutert und beurteilt.

Diese Beurteilung erfolgt einheitlich nach dem System, dass eine bestimmte Regelung entweder dazu führt, dass das Projekt automatisch „on balance“, sohin dem staatlichen Haushalt zurechenbar, sei, oder für diese Beurteilung von sehr hoher, oder hoher, oder mäßiger Bedeutung oder überhaupt ohne Bedeutung²¹⁾ für diese Zuordnungsfrage sei. Dass diese Beurteilung nach Darlegung der jeweils geprüften vertraglichen Regelung gesondert als „Eurostat’s comments“ eingefügt wird, trägt wesentlich zur Klarheit und Übersichtlichkeit dieses Guides bei.

Ergänzt wird diese Darstellung in einem Annex zum Guide. Dort werden, unter Übernahme der im Kapitel zwei vorgenommenen thematischen Gliede-

15) So nennt etwa der zur Umsetzung des Green Deal von der Kommission ergangene Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund, 14. 1. 2020, COM(2020) 22 final in dem ihm angeschlossenen Legislative Financial Statement in den unter Einbezug der Mitgliedstaaten zu setzenden Maßnahmen die „implementation of ... public-private partnership“.

16) VO (EU) 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 5. 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ABl L 174/1, 26. 6. 2013, S 1). Zum download des ESVG 2010 und der dazu ergangenen Beschlüsse, Durchführungsverordnungen, Handbüchern etc in leicht zugänglicher Form vgl (neben zahlreichen anderen Quellen) etwa auf der Homepage der Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/documents> die entsprechenden Übersichten.

17) Dieses Eurostat Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 aus März 2016 und seine ergänzende Clarification Note on the Statistical Treatment of PPP Contracts liegen so wie der gleich im Folgenden beschriebene EPEC-Guide nur in englischer Sprache vor.

18) EPEC-Guide 11.

19) „The Guide is fully endorsed by Eurostat“.

20) EPEC-Guide 7.

21) „does not influence the statistical treatment“

rung, einzelne, nach Ansicht der Eurostat in PPP-Verträgen typische Vertragsklauseln aufgelistet, die für die Beurteilung der Zuordnung des Projekts „on balance“ oder „off balance“ relevant sind, und nach dem bereits im Kapitel zwei verwendeten Schema (von „automatically on balance sheet“ bis „moderate importance“) bewertet.

Im Kapitel vier schildert der EPEC-Guide dann die Vorgangsweise von Eurostat zur Beurteilung des „Statistical Treatment“ eines konkreten Projekts, sohin seiner Zuordnung als „on balance“ oder „off balance“. Erster Schritt ist die Identifikation jener Vertragsklauseln, welche im konkreten Projekt für diese Beurteilung relevant sind. Werden hierbei eine oder mehrere Regelung(en) festgestellt, die Eurostat als „automatic ON BALANCE SHEET provisions“ beurteilt, dann wird das Projekt dem Staatshaushalt zugeordnet und die nächsten beiden Prüfschritte entfallen.²²⁾ Ist das nicht der Fall, erfolgt im zweiten Schritt die Bewertung (Kategorisierung) dieser Klauseln nach dem oben dargestellten Schema. Im dritten Schritt wird dann die „statistische Beurteilung“ des Projekts abgeschlossen. Dabei kommt es auf das Verhältnis von Zahl und Gewicht der als bewertungsrelevant beurteilten Klauseln an.²³⁾

PPP-Projekte in der Sicht des EPEC-Guide sind nur solche Projekte, bei denen die Erträge („revenues“) im Wesentlichen vom Staat („government entity“) stammen. Projekte, in denen die Erträge im Wesentlichen von den unmittelbaren Nutzern des Projekts, sohin aus dem Markt stammen, sind nicht vom EPEC-Guide erfasst und werden nach dem ESVG 2010 nicht als PPP, sondern als „Konzession“ beurteilt.²⁴⁾

Es ist weiterhin davon auszugehen, dass die Frage, ob ein konkretes Projekt überhaupt realisiert werden kann, entscheidend davon abhängt, ob diese staatlichen Mittel „off balance“ verbucht werden können oder nicht. Bei der nachfolgenden Darstellung der für Bauprojekte spezifischen Regelungen des Green Deal wird daher auf Schnittstellen zur Beurteilung solcher Projekte als PPP-Projekte, die nach dem EPEC-Guide „off balance“ verbucht werden können, kurz eingegangen.

B. Spezifisch bauwirtschaftlicher Bezug

Die zentrale Bezugsstelle des Green Deal zur Bauwirtschaft ist Punkt 2.1.4 der Mitteilung unter dem Subkapitel „Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren“.

Hier zielt die Kommission darauf ab, dass sich die Renovierungsquote des Gebäudebestands in den Mitgliedstaaten „mindestens verdoppeln“ müsse. Um die „doppelte Herausforderung von Energieeffizienz und Erschwinglichkeit zu bewältigen, sollten sich die EU und die Mitgliedstaaten an einer „Renovierungswelle für öffentliche und private Gebäude beteiligen“.²⁵⁾

Dazu kündigt die Kommission an, die Rechtsvorschriften über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden „rigoros“ durchzusetzen. Dazu soll laut Mitteilung die Bauprodukteverordnung²⁶⁾ überarbeitet werden. Dabei sollen vor allem die Erfordernisse der Kreislaufwirtschaft, aber auch die Anforderungen der Klima-

verträglichkeit des Gebäudebestands und – was man auf den ersten Blick wohl nicht dieser Verordnung zuordnen würde – die „verstärkte Digitalisierung“ gefördert werden.

Im Kern wird es aber wohl darum gehen, dass Bauprodukte in ihrer Herstellung energieeffizient sind und einen möglichst geringen CO₂-Ausstoß verursachen. Auch wenn die praktischen Auswirkungen dieser angekündigten Maßnahmen keineswegs zu unterschätzen sind, darf doch darauf hingewiesen werden, dass diese Zielsetzungen für die Mitgliedstaaten nicht überraschend sind und auch schon jetzt in einer Vielzahl von Projekten verfolgt werden.²⁷⁾

Zur Förderung der Renovierung von Gebäuden will die Kommission bereits im Jahr 2020 eine neue Initiative ausarbeiten, die auch „innovative Finanzierungssysteme im Rahmen von InvestEU“ umfasst.²⁸⁾ Auch dies ist eine Schnittstelle zu PPP-Modellen. Denn PPP-Modelle sind zentrales Element²⁹⁾ des „Investment Plan for Europe“ (Juncker Plan), auf dem InvestEU wiederum aufbaut.

Tatsächlich nennt der EPEC-Guide auch Renovierungsprojekte³⁰⁾ als mögliche PPP-Projekte, wenngleich die derzeitigen Vorgaben³¹⁾ des EPEC-Guide für die Beurteilung eines solchen Renovierungsprojektes als „off balance“ wohl noch adaptiert werden müssen, um die Attraktivität dieser innovativen Finanzierungsform im Rahmen des Green Deal zu steigern.

Dieser Änderungswunsch an die gegenständlichen Positionen im EPEC-Guide wäre mE auf Basis der Zielsetzungen des Green Deal auch sehr gut zu argumentieren. Denn die Mitteilung zum Green Deal widmet der Renovierung von Sozialwohnungen „besondere Aufmerksamkeit“ und legt weiters einen Schwer-

22) Vgl dazu insb EPEC-Guide, 139.

23) Beispiel: Mit hoher Wahrscheinlichkeit („strong presumption“) wird ein Projekt als „off balance“ beurteilt, wenn das Vertragswerk nur eine mit „very high importance“, keine mit „high importance“ und nicht mehr als zwei mit „moderate importance“ beurteilte Klauseln enthält. Zu weiteren Kombinationen der Klauseln mit unterschiedlicher Zahl und Gewichtung und ihrer Auswirkung auf die Gesamtbeurteilung des Projektes vgl im Detail EPEC-Guide, 141.

24) Vgl EPEC-Guide 22f.

25) Mitteilung Pkt 2.1.4, S 11.

26) VO (EU) 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der RL 89/106/EWG des Rates.

27) Als eines von zahllosen Beispielen, insb im kommunalen Bereich: Während in Wien am Oberen Hausfeld das (zweit)größte Stadtentwicklungsprojekt im geförderten Wohnbau entsteht, das insoweit auch den Forderungen des Green Deal nach leistbarem Wohnen genügt, wurde am Unteren Hausfeld ein Forschungsprojekt durchgeführt, in dem die Stadt Wien in Kooperation mit der TU Wien ein umfangreiches Projekt zur Erforschung der Möglichkeiten ressourcensparenden Bauens, der CO₂-Einsparungen durch Reduktion der Betonkubatur und durch Einsatz von klinkerärmeren Zementarten bis hin zur Verwendung alternativer Betonsorten zur Pfahlherstellung abgewickelt hat. Die Ergebnisse wurden im Mai 2019 präsentiert und können über die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Wien abgerufen werden.

28) Mitteilung Pkt 2.1.4, S 12.

29) EPEC-Guide 2.

30) „Refurbishment, renovation or upgrade of existing assets“, EPEC-Guide 23f.

31) Problematisch erscheinen aus praktischer Sicht vor allem die Anforderungen an die Wertverhältnisse von zumindest 50% am Gesamtwert des Vermögensguts nach Abschluss der Renovierungsleistungen aus „capital expenditure“ des privaten Partners und an die Laufzeit des Projekts. Zwar betont der EPEC-Guide, dass keine Mindestlaufzeit vorgegeben werde. Doch hält es Eurostat für fraglich, ob Projekte mit einer Laufzeit von weniger als zehn Jahren als PPP „off balance“ beurteilt werden können (EPEC-Guide 24).

punkt auf die Renovierung von Schulen und Krankenhäusern. Zugleich sieht die Mitteilung ein „wesentliches Ziel“ darin, die „Renovierungsbemühungen in größeren Blöcken zu organisieren, um von besseren Finanzierungsbedingungen und Größenvorteilen zu profitieren“. Das sind Anforderungen,³²⁾ zu deren Erfüllung sich PPP-Modelle in Österreich geradezu anbieten. Denn während die drei genannten Schwerpunkte (Sozialwohnungen, Schulen und Krankenhäuser) in Österreich unter dem Aspekt der Zuständigkeit des „staatlichen Sektors“ primär regional organisiert sind, sind PPP-Projekte gerade in diesen Bereichen der Infrastruktur bestens geeignet, im Zusammenschluss mehrerer Gebietskörperschaften mit dem „privaten Sektor“ überregional und damit unter Nutzung der „besseren Finanzierungsbedingungen und Größenvorteile“ zu agieren.

Das zur Förderung der Ziele des Green Deal gerade im Infrastrukturbereich nicht bloß mit Renovierungen das Auslangen gefunden werden kann, sondern auch erhebliche Neubauten erforderlich werden, ist auch die Sicht der Mitteilung. So werden nach der Absicht der Kommission bis 2025 etwa eine Million öffentliche Ladestationen und Tankstellen für die 13 Millionen emissionsfreien und emissionsarmen Fahrzeuge benötigt, die dann auf europäischen Straßen fahren sollen. Die Kommission kündigt dazu an, „die Einrichtung öffentlicher Ladestationen und Tankstellen dort (zu) unterstützen, wo nach wie vor Lücken bestehen, insb im Langstreckenverkehr und den weniger dicht besiedelten Gebieten“.³³⁾

Diese Anforderung an Versorgungseinrichtungen, die aus öffentlichen Geldern (mit)finanziert werden müssen, weil sie aus der Nachfrage des Marktes nicht bedeckt werden können, ist ebenso eine klassische Ausgangssituation für den Einsatz von PPP-Modellen wie die Anforderung einer flächendeckenden Versorgung, die den Wirkungsbereich mehrerer Gebietskörperschaften abdeckt und durch die Bündelung des Betriebs aus sehr vielen Einzelanlagen Effizienzvorteile schafft, die im gesonderten Betrieb jeder einzelnen Anlage nicht erzielbar sind (Beispiel: Abwasserentsorgungsanlagen, die im Verbund mehrerer kleiner bis mittelgroßer Kommunen betrieben werden³⁴⁾).

Unmittelbare Auswirkungen auf die Bauwirtschaft hat wohl auch die in der Mitteilung der Kommission genannte Zielsetzung, „Schul- und Berufsbildung (zu)

aktivieren“. Als Teil des Green Deal formuliert hier die Kommission das Bemühen, den Mitgliedstaaten „neue Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um Schulgebäude und den Schulbetrieb nachhaltiger zu gestalten“. Damit sollen im Jahr 2020 Investitionen in die Schulinfrastruktur in Höhe von drei Mrd Euro mobilisiert werden können.³⁵⁾

Auch hier ist auf den engen Zusammenhang mit PPP-Modellen hinzuweisen. Denn neben Amtsgebäuden und Krankenhäusern sind Schulen eines der wesentlichen Einsatzgebiete von PPP-Modellen.³⁶⁾

Solche Modelle werden typisch als „Operating-Leasing“ abgewickelt. Das sind Vertragskonstrukte, in denen der Private das Risiko der „availability“ trägt, sohin der Verfügbarkeit der Schuleinrichtung für die Zwecke des Schulbetriebs während der gesamten Laufzeit des Vertrages, in der das Projekt refinanziert werden soll (typisch 20 Jahre oder mehr).

Solche Ansätze erscheinen im Grundsatz durchaus geeignet, den Bedarf an Schuleinrichtungen aus staatlichen Geldern zu decken, ohne dass das Projekt „on balance“ verbucht werden muss, sondern „off balance“ bleiben kann.

Die zentrale Herausforderung in der praktischen Vertragsgestaltung solcher Projekte ist es, die Gratwanderung zu schaffen zwischen der vom EPEC-Guide geforderten Verlagerung der Risiken (aber auch der Erträge!) des Projektes auf den privaten Partner und der vom privaten Partner notwendig geforderten Kalkulierbarkeit der ihm übertragenen Risiken, ohne die er in der Vergabe solcher Projekte weder vergaberechtskonform noch wirtschaftlich sinnvoll sein Angebot abgeben kann. Die nähere Befassung mit diesen Fragen der Vertragsgestaltung im Rahmen der Vorgaben des EPEC-Guide muss einer gesonderten Publikation vorbehalten bleiben.

32) Mitteilung Pkt 2.1.4, S 12.

33) Mitteilung Pkt 2.1.5, S 13.

34) Zu diesbezüglichen vertraglichen Einzelfragen, wie dem „richtigen“ Verhältnis von „availability-based payments“ und „demand-based payments“ vgl EPEC-Guide 61 f.

35) Mitteilung Pkt 2.2.4, S 24.

36) Vgl etwa die Projektübersicht für Deutschland unter www.ppp-projektbank.de sowie die zahlreichen Verweise auf Schulprojekte im EPEC-Guide, 25, 38, 45, 46, 49, 61, 67 und 68.

→ In Kürze

Der Green Deal soll in Umsetzung der Mitteilung der EU-Kommission vom 11. 12. 2019 eine grundlegende Umgestaltung der europäischen Wirtschaft mit Investitionen in Höhe von zumindest einer Billion Euro bewirken. Teil des Green Deal sind Maßnahmen für die Bauwirtschaft, die sich auf CO₂-reduzierte Produktion und Einsatz von Baustoffen sowie auf eine Verdoppelung der Renovierungsquote von Gebäuden konzentrieren. Die Umsetzung dieser Maßnahmen im Rahmen von PPP-Modellen, die einerseits die geforderte Finanzierung ermöglichen, andererseits „off balance“, sohin außerhalb des Staatshaushaltes, verbucht werden können, wird anhand des EPEC-Guide, des zentralen Dokuments für die Beurteilung der Zuordnung von PPP-Modellen, erörtert.

→ Zum Thema

Über den Autor:

Dr. Rudolf Lessiak ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Lessiak & Partner in Wien.

Kontaktadresse: Dr. Rudolf Lessiak, Lessiak & Partner, Börseplatz – Börsegasse 10, 1010 Wien. Tel: +43 (0)1 533 23 00 30, Fax: +43 (0)1/533 23 00 90,

E-Mail: lawyers@lessiak.at, Internet: www.lessiak.at

