

Private Initiative beim Bau von Infrastrukturen lohnt sich für alle

dossierpolitik

3. Dezember 2012 Nummer 25

Public Private Partnership In den kommenden Jahrzehnten stehen in der Schweiz milliarden-schwere Investitionen in verschiedenen Infrastrukturbereichen an. In Zeiten beschränkter öffentlicher Finanzen gilt es dabei auch, über neue Realisierungs- und Finanzierungsmodelle nachzudenken. Public Private Partnerships (PPP) sind ein möglicher Weg, um über den Einbezug von privatem Kapital und Know-how mehr Effizienz und Qualität zu erreichen und die Nutzerfinanzierung zu stärken. Die Vorteile von PPP-Modellen sind vielseitig. Nur fehlt hierzulande der politische Wille, diese im grösseren Stil auch in die Tat umzusetzen. Es erstaunt daher nicht, dass die Schweiz im internationalen Vergleich bis heute arm an PPP-Erfahrungen geblieben ist.

Position economieuisse

- ▶ Es braucht einen Paradigmenwechsel: Planung, Bau und Betrieb von Infrastrukturen sind nicht alleinige Aufgabe des Staates.
- ▶ Um vermehrt privates Kapital und Know-how im Rahmen von PPP-Projekten zu nutzen, braucht es neben dem politischen Willen auch geeignete Rahmenbedingungen.
- ▶ Infrastrukturprojekte müssen in einem standardisierten Prozess auf ihre PPP-Eignung überprüft werden.
- ▶ Projektausschreibungen sind outputorientiert zu gestalten. Dies schafft mehr Effizienz und Innovation.

Die Schweiz muss ihren Spitzenplatz verteidigen

► Alleine der Bund geht bei der Strasse und der Bahn von einem Finanzierungsbedarf von über 150 Milliarden Franken bis 2030 aus.

Grosser Investitionsbedarf im Infrastrukturbereich

Infrastrukturen gehören zur zentralen Grundausstattung eines Landes. Die Standortattraktivität hängt wesentlich von gut unterhaltenen, funktionierenden und nachhaltig finanzierten Infrastrukturen ab. Die Schweiz ist zurzeit mit sehr guten Infrastrukturen ausgestattet und nimmt in internationalen Vergleichen regelmässig Spitzenplätze ein. Der Global Competitiveness Report 2011–2012 des WEF bescheinigt der Schweiz beispielsweise die fünftbeste Infrastruktur aller untersuchten Länder. Bei der Bahninfrastruktur belegt die Schweiz sogar den Spitzenplatz.¹

Die Schweiz kann sich aber nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen, denn die aufstrebenden Schwellenländer investieren verstärkt in ihre Infrastrukturen und steigern so ihre Standortattraktivität rasant. Langfristige Infrastrukturinvestitionen dürfen deshalb nicht vernachlässigt werden. Der Bund geht im Bericht «Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz» bis 2030 von einem Finanzierungsbedarf von über 150 Milliarden Franken allein für die Bereiche Strasse (rund 65 Milliarden Franken) und Schiene (rund 90 Milliarden Franken) aus.² Die öffentliche Hand steht angesichts dieser Schätzungen vor der grossen Herausforderung, auch in Zukunft nachfragegerechte Infrastrukturen bereitzustellen. Weil die öffentlichen Finanzen nicht unbegrenzt sind, braucht es den Mut, über neue Finanzierungsmodelle nachzudenken. Public Private Partnership ist eines davon. PPP ist ein international erprobtes Finanzierungsmodell, das für den künftigen Infrastrukturausbau in der Schweiz systematisch geprüft werden muss.

Was versteht man unter PPP?

Im Zentrum von PPP-Projekten steht eine Partnerschaft zwischen Staat und Privaten. Diese Zusammenarbeit ist langfristig, prozessorientiert und vertraglich geregelt. Ziel einer solchen Partnerschaft ist, eine öffentliche Aufgabe möglichst effizient und effektiv zu erfüllen. Durch die Bündelung der gegenseitigen Ressourcen kann von den spezifischen Stärken der beteiligten Partner profitiert werden. PPP-Projekte sind durch eine Verantwortungsgemeinschaft gekennzeichnet. Die Projektrisiken werden zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner aufgeteilt. Jeder Partner trägt jene Risiken, die er am besten bewirtschaften kann (optimale Risikoallokation). Es kann zwischen zwei PPP-Grundtypen unterschieden werden. Im Bereich der Infrastrukturbereitstellung ist vor allem Ersterer relevant:³

Die **Beschaffungs-PPP** ist eine Alternative zum klassischen öffentlichen Beschaffungsverfahren. Die öffentliche Hand erteilt einem privaten Partner den Auftrag, eine Infrastruktur zu erstellen, zu finanzieren und über eine festgelegte Laufzeit zu betreiben. Der Staat tritt als Besteller, der Private als Ersteller und Betreiber auf. Das kantonale Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf ist ein aktuelles Beispiel für eine Beschaffungs-PPP in der Schweiz. Neben dem Hochbau bestehen weitere Anwendungsfelder in den Bereichen Strasse, öffentlicher Verkehr, Tunnel usw.

¹ Vgl. World Economic Forum, WEF (2012). The Global Competitiveness Report 2011–2012. Genf.

² Vgl. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK (2010). Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz. Bericht des Bundesrats vom 17. September 2010.

³ Vgl. Bolz, U. (2005). Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich: Schulthess.

Am Anfang einer **Aufgabenerfüllungs-PPP** steht die Erkenntnis, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden kann. Staat und Private arbeiten zusammen, um durch gemeinsames Engagement eine öffentliche Aufgabe effizienter und zielgerichteter zu erstellen. Aufgabenerfüllungs-PPP sind somit nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip gekennzeichnet, sondern durch das gemeinsame Engagement. Ein Beispiel für eine Aufgabenerfüllungs-PPP ist die private Stiftung Greater Zurich Area (GZA), die zusammen mit der öffentlichen Hand für das Standortmarketing für den Wirtschaftsraum Zürich verantwortlich ist.

► Weltweit wurden 2011 rund 65 Milliarden US-Dollar in PPP-Projekte investiert.

Grosse Erfahrung mit PPP-Projekten im Ausland

In Europa und in weiteren Teilen der Welt sind PPP-Projekte weitverbreitet. Im Jahr 2011 wurden gemäss der Beratungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers weltweit rund 65 Milliarden US-Dollar in PPP-Projekte investiert.⁴ In Europa werden PPP-Modelle besonders häufig angewandt. Eine Marktanalyse des European PPP Expertise Centre (epec)⁵ offenbart, dass PPP-Projekte in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Belgien am stärksten verbreitet sind. Der Blick ins europäische Ausland zeigt zudem, dass PPP-Modelle in den verschiedensten Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung angewandt werden. Neben dem Bau von Verkehrsinfrastrukturen kommen PPP-Modelle auch bei der Realisierung von Hochbauprojekten zum Einsatz, so beispielsweise für Bildungs- oder Freizeit- und Sporteinrichtungen. PPP-Projekte werden aber auch im Gesundheits- (Heime und Spitäler), im Umwelt- (Abfallanlagen) oder im Sicherheitsbereich (Gefängnisse, Feuerwehrzentralen, Gerichte) umgesetzt.

In der Schweiz ist das Public-Private-Partnership-Modell hingegen noch nicht stark verbreitet. Im Verkehrsbereich wurde PPP bisher nicht angewandt. Im Hochbau wurden verschiedene Projekte mit PPP-Charakter bereits realisiert. Beispiele dafür sind die Fussballstadionkomplexe «La Maladière» in Neuenburg oder die «Swissporarena» in Luzern. Das bedeutendste PPP-Projekt in der Schweiz ist jedoch das kantonale Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf, wo im Rahmen eines Beschaffungs-PPP erstmals traditionell staatliche Aufgabengebiete in einer öffentlich-privaten Partnerschaft erstellt wurden (siehe Kasten).

Projekt Neumatt Burgdorf – PPP bewährt sich in der Praxis

Am 30. März 2012 wurde das kantonale Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf nur zweieinhalb Jahre nach Vertragsabschluss in Betrieb genommen. Das Projekt umfasst vier Verwaltungsgebäude, einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen. Das Investitionsvolumen für das Projekt betrug rund 150 Millionen Franken. Das Projekt Neumatt ist das erste schweizerische PPP-Projekt, das nach international anerkannten Standards realisiert wurde. Im Rahmen eines Beschaffungs-PPP hat der Kanton Bern als Auftraggeber die gesamte Leistungserstellung an die private Gesellschaft Zeughaus PPP AG übergeben. Der private Partner hat sich vertraglich dazu verpflichtet, die Planung, den Bau, die Finanzierung und Teile des Betriebs über eine Zeitspanne von 25 Jahren zu übernehmen.

⁴ Vgl. PricewaterhouseCoopers (26. März 2012). World Overview of PPP Markets.

⁵ Vgl. European PPP Expertise Centre (März 2012). Market Update. Review of the European PPP Market in 2011.

Die Projektgesellschaft erhält dafür vom Kanton ein sogenanntes Nutzungs-entgelt, mit dem die Investitions- und Finanzierungskosten sowie die Unterhalts- und Betriebskosten vergütet werden. Alle Grundstücke und Gebäude befinden sich während der Vertragslaufzeit im Eigentum des Kantons. Das PPP-Projekt Neumatt kann als Erfolg und positives Beispiel für weitere PPP-Projekte in der Schweiz gewertet werden. Das Projekt konnte schneller und günstiger als in einem klassischen Beschaffungsprozess realisiert werden. Neben den erzielten Effizienzgewinnen beurteilt die Berner Regierung auch die Entlastung der Behörde sowie die Übertragung von Planungs- und Baurisiken an die private Gesellschaft als wesentliche Vorteile des PPP-Projekts.⁶

Welche Vorteile bietet ein PPP-Modell?

Aus volkswirtschaftlicher Sicht beziehungsweise aus der Optik der öffentlichen Hand sprechen die folgenden zentralen Vorteile für die öffentliche Aufgabenerfüllung mittels PPP:

► PPP sind ein möglicher Ausweg aus dem Finanzierungsengpass.

PPP entlasten den öffentlichen Haushalt

Ein Grund, weshalb PPP-Projekte im europäischen Ausland verbreiteter sind als in der Schweiz, ist die Tatsache, dass über PPP finanzierte Infrastrukturen den öffentlichen Haushalt entlasten. In der Schweiz ist es um die Staatsfinanzen bisher noch gut bestellt. In den kommenden Jahren dürfte aber auch hierzulande der finanzielle Druck auf den Staatshaushalt zunehmen, was die Realisierung der volkswirtschaftlich notwendigen Infrastrukturprojekte erschwert und eine Priorisierung der Projekte notwendig macht. PPP-Modelle können hier – bei entsprechender Zahlungsbereitschaft der Nutzer – einen möglichen Ausweg aus diesem Finanzierungsengpass darstellen. Denn PPP-Projekte entlasten den öffentlichen Haushalt und schaffen so mehr Investitionsspielraum für Vorhaben, die aus dem ordentlichen Staatshaushalt finanziert werden.

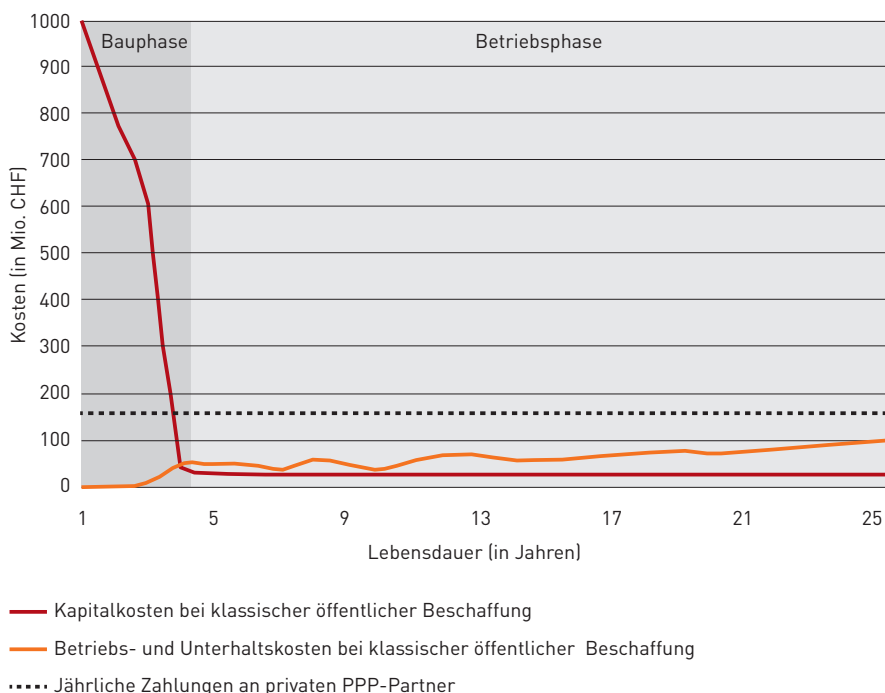
Daneben schont der Infrastrukturbau über PPP die Liquidität der öffentlichen Finanzen, da keine Investitionsspitzen wie bei der traditionellen Beschaffung anfallen, sondern die Leistungen des privaten Partners mit vertraglich festgelegten jährlichen Zahlungen abgegolten werden (siehe Grafik 1, Seite 4).

⁶ Vgl. Verein PPP Schweiz (2011). Kurzfassung Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Egger-Jenzer, B. (2. April 2012). Medienorientierung «Verwaltungszentrum Neumatt».

Grafik 1

▶ Bei PPP-Projekten gibt es keine Investitionsspitzen und steigende Unterhaltskosten, sondern konstante Zahlungen.

Vergleich des Kostenprofils von PPP-Projekten und klassischen Beschaffungen aus Sicht der öffentlichen Hand



Quelle: eigene Berechnungen und Darstellung in Anlehnung an PricewaterhouseCoopers.

Mehr Kosteneffizienz dank Lebenszyklusansatz

Internationale Studien weisen darauf hin, dass mit PPP ein erhebliches Effizienzsteigerungspotenzial gegenüber dem klassischen Beschaffungsprozess verbunden sein kann. Die höhere Kosteneffizienz bei der Realisierung von Infrastrukturen in PPP-Modellen gegenüber der klassischen Beschaffung ergibt sich aus der Lebenszyklusbetrachtung. Dabei werden bereits in der Planungsphase alle Kosten (Bau-, Betriebs- und Unterhaltskosten sowie Transferkosten) während der gesamten Lebensdauer der Infrastruktur transparent gemacht. Dadurch werden die Kosten über den ganzen Lebenszyklus der Infrastruktur optimiert. Wie hoch diese Einsparungen ausfallen, dürfte je nach Art des Projekts schwanken. Bei zwei Strassenbauprojekten in Deutschland wurden beispielsweise Einsparungen von zehn Prozent nachgewiesen. In der Schweiz dürfte das entsprechende Einsparungspotenzial etwas geringer sein, da die Verwaltung in der Schweiz bereits relativ effizient arbeitet.

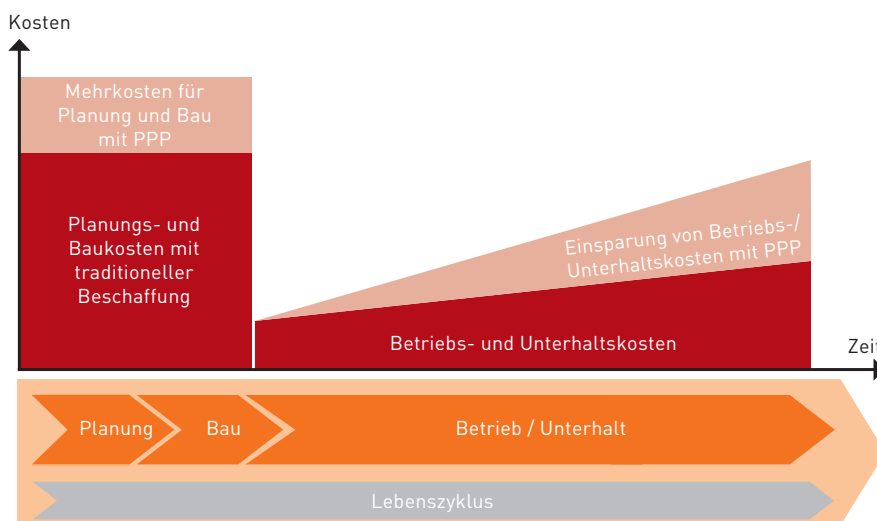
Der Lebenszyklusansatz im PPP-Modell kann zur Folge haben, dass die Anfangsinvestitionen in den Bau höher ausfallen als bei der konventionellen Beschaffung, weil dadurch die Kosten für Betrieb und Unterhalt klein gehalten werden können. So verteuert beispielsweise die Verwendung eines langlebigen Fahrbahnmaterials im Strassenbau die Bauinvestition. Diese Mehrkosten können durch den günstigeren Unterhalt über die Lebensdauer einer Strasse aber mehr als kompensiert werden (siehe Grafik 2, Seite 5).

Grafik 2

► Ein Partner ist für Planung, Bau und Betrieb der Infrastruktur zuständig.

PPP fördert die Optimierung der Kosten über den ganzen Lebenszyklus

Höhere Investitionen am Anfang ermöglichen Einsparungen bei Betrieb und Unterhalt



Quelle: eigene Darstellung.

► Bei traditionellen Beschaffungsprojekten werden die Kosten und Bauzeiten oft falsch eingeschätzt.

Mehr Planungs- und Budgetsicherheit durch PPP

Weil der private Partner ein starkes Eigeninteresse an einer möglichst schnellen Projektrealisierung hat, können bei PPP-Projekten im Vergleich zu traditionellen öffentlichen Beschaffungsprozessen zudem kürzere Erstellungszeiten beobachtet werden. Der Lebenszyklusansatz garantiert nicht nur Planungssicherheit durch einen schnellen und effizienten Bau, sondern auch ein hohes Qualitätsniveau, da die Kosten aus Betrieb und Unterhalt von privater Seite getragen werden müssen. Demgegenüber leidet die traditionelle Beschaffung regelmässig unter Fehleinschätzungen bezüglich Projektkosten und -bauzeit (sogenannte «optimism costs» beziehungsweise «time bias»). Die Gefahr von Budgetüberschreitungen kann im PPP-Modell dank anfänglicher Kostentransparenz minimiert werden. Welches Ausmass fehlerhafte Kosteneinschätzungen seitens der öffentlichen Hand annehmen können, zeigt das Beispiel NEAT. Hier haben sich die aktuell veranschlagten Realisierungskosten gegenüber den ursprünglichen Kostenschätzungen mehr als verdoppelt.

Nutzerfinanzierung dank PPP

Public Private Partnerships sind auch eine Chance, dem Verursacherprinzip in der Infrastrukturbereitstellung mehr Gewicht beizumessen. Dies insbesondere dann, wenn zur Finanzierung keine Steuergelder verwendet werden, sondern der private Bauherr auch für die Kapitalbeschaffung zuständig ist und im Gegenzug eine Nutzungsgebühr – zum Beispiel in Form einer Maut – erheben kann. Denn ein privater Betreiber hat den Anreiz, den Infrastrukturbenutzern kostengerechte Preise anzulasten, da er die anfallenden Kosten decken muss. Politisch festgelegte Preise hingegen unterliegen stets der Gefahr von Preisverzerrungen und erfüllen die volkswirtschaftliche Signalfunktion nicht im gewünschten Mass.

► Jeder Partner übernimmt die Risiken, die er am besten bewirtschaften kann.

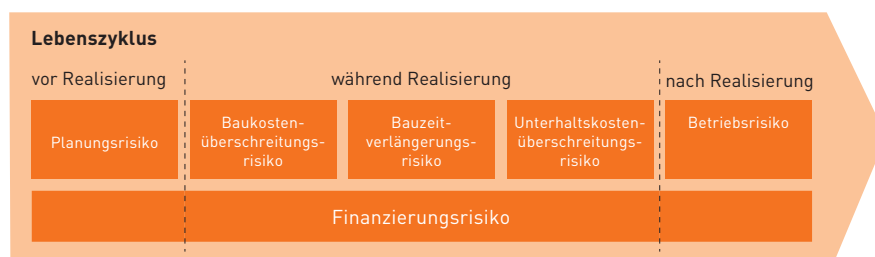
Verantwortungsgemeinschaft zwischen Staat und Privaten

In einem PPP-Modell teilen sich Staat und private Partner die Projektrisiken. Die verschiedenen Risiken werden von jenem Partner übernommen, der am besten damit umgehen kann. Dadurch werden die Risikokosten optimiert. Der private Partner übernimmt während des gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur bestimmte Projektrisiken: Während der Planungs- und Bauphase übernimmt der Private Planungsrisiken, das Risiko einer Baukostenüberschreitung oder das Risiko einer Bauzeitverlängerung. Während der Betriebszeit trägt er das Risiko höherer Unterhaltskosten. Während des gesamten Lebenszyklus liegt zudem das Finanzierungsrisiko beim privaten Partner. Für den Staat hat dies entscheidende Vorteile: Neben der finanziellen Entlastung und Effizienzgewinnen bei der Projektrealisierung profitiert die öffentliche Hand von einer Entlastung von operativen Aufgaben. Der Staat kann sich auf seine Kernaufgabe – die Gewährleistung der Leistung – konzentrieren, ohne dabei auf Kontrollmöglichkeiten zu verzichten. Im Gegensatz dazu trägt der Staat bei der traditionellen Beschaffung alle Risiken, auch jene, die er nicht optimal beherrscht.

Grafik 3

► Bei klassischen Beschaffungen liegt das Kostenrisiko in der Regel beim Staat.

Typischerweise von Privaten übernommene Projektrisiken bei PPP



Quelle: eigene Darstellung basierend auf PPP-Initiative Schweiz.

Deshalb ist auch der direkte Vergleich der Kapitalkosten zwischen Staat und Privaten nur unter Vorbehalt zulässig. Denn die privaten Kapitalkosten (in Form der anvisierten Rendite) kalkulieren all diese möglichen Risiken mit ein. Die Kapitalkosten des Staates (in Form der Rendite von Staatsanleihen) blenden diese Risiken hingegen meist aus. So können Kostenüberschreitungen im öffentlichen Beschaffungsprozess über Nachtragskredite wiederum zulasten des öffentlichen Haushaltes abgewälzt werden. Hingegen hat der private Partner bei einer PPP-Realisierung das Kostenüberschreitungsrisiko während der Realisierungsphase selbst zu tragen. Hinzu kommt das Betriebsrisiko. Bei einer Strasseninfrastruktur beispielsweise trägt der private Partner das Risiko einer schwankenden Verkehrsnachfrage, was sich im Falle einer Maut direkt auf die Einnahmen auswirkt.

Privates Know-how und Ressourcen nutzen

Neben der Aufteilung der Risiken stellt die Bündelung der Ressourcen ein wesentliches Merkmal von PPP dar. Staat und Private bringen beide ihre Stärken in das Projekt ein. Die Fokussierung auf die jeweiligen Kernkompetenzen optimiert den Nutzen und die Effizienz des Projekts. Der Staat kann sich auf das «Was» der Aufgabenerstellung, d. h. die Definition der Leistungsausgaben (Funktion, Qualität, Sicherheit, Standards, Vertragslaufzeit, Abgeltung usw.) konzentrieren, während der private Partner sich um das «Wie» (Planung, Finanzierung, Bau, Unterhalt) kümmert. Staat und Bürger profitieren dabei von den Ressourcen (Know-how, Kapital usw.), die der private Partner einbringt.

Neben den geschilderten Vorteilen für die öffentliche Hand bietet PPP auch für die privaten Partner Vorteile:

► Pensionskassen sind auf der Suche nach neuen, attraktiven Anlagemöglichkeiten.

Attraktive Investitionsmöglichkeiten schaffen

Die Realisierung von Infrastrukturen über PPP-Modelle bietet Privaten attraktive Investitionsmöglichkeiten. Institutionelle Anleger (Pensionskassen, Fonds, Versicherungen usw.) suchen vermehrt nach risikoarmen, langfristigen Anlagen mit stabilen Erträgen, um ihr Portfolio zu diversifizieren. Infrastrukturprojekte können gerade im Umfeld volatiler Aktienmärkte und der aktuellen Schuldenkrise eine attraktive Alternative zu Aktien und Staatsanleihen sein.⁷ Im Portfolio von ausländischen Pensionskassen (z. B. Kanada, Australien) finden sich bereits heute vermehrt Infrastrukturinvestitionen anstelle von Aktien und Obligationen. So investiert beispielsweise der «Ontario Teachers Pension Plan» – eine Pensionskasse von 300 000 kanadischen Lehrern – in Infrastrukturanlagen (Flughäfen, Eisenbahnlinien, Gaspipelines usw.) rund um den Globus.⁸

Wie können die Herausforderungen bei PPP-Projekten gemeistert werden?

Der Entscheid, ob ein Infrastrukturprojekt in einer Public Private Partnership oder im Rahmen einer konventionellen Beschaffung realisiert werden soll, liegt bei der Politik. Ob die öffentliche Hand sich für eine Realisierung mittels PPP entscheidet, hängt im Wesentlichen davon ab, wie folgende Punkte beurteilt werden:

► Der Steuerzahler profitiert auch, wenn die Prüfung für ein PPP-Projekt negativ ausfällt.

Wirtschaftlichkeitsvergleich schafft Transparenz

Der Staat ist zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Am Anfang jedes Infrastrukturprojekts sollte sich die Verwaltung daher die Frage stellen, welche Option am geeignetsten ist. Dazu ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich notwendig, bei dem die verschiedenen Investitionsalternativen einander rechnerisch gegenübergestellt werden. Dazu gehört auch ein Vergleich der Finanzierungsbedingungen von privater und öffentlicher Hand, der die Unterschiede bei den Kapitalbeschaffungskosten und die Übernahme der erwähnten Risiken durch den privaten Partner – abgegolten durch eine entsprechende Rendite – berücksichtigt. Gerade in Zeiten, in denen sich die öffentliche Hand am Markt zu sehr tiefen Zinssätzen Geld beschaffen kann, ist ein Verbleib des Finanzierungsrisikos beim Staat denkbar. Resultat einer solchen Wirtschaftlichkeitsprüfung könnte also sein, dass die Finanzierung klassisch durch die öffentliche Hand gesichert wird, während die Planung, der Bau und der Betrieb aus Effizienzgründen einem privaten Partner übergeben werden.

Nicht jedes Infrastrukturvorhaben ist für PPP geeignet, doch jede Wirtschaftlichkeitsprüfung eines Projekts erhöht die Effizienz der Beschaffung der öffentlichen Hand. Denn dadurch wird bereits in der Planungsphase Transparenz bezüglich der Lebenszykluskosten geschaffen. Davon profitiert der Steuerzahler auch, wenn die Eignungsprüfung negativ ausfällt.

⁷ Vgl. Weber, B. (21. Juni 2011). Lukrative Investitionen in Infrastrukturprojekte. In: «NZZ».

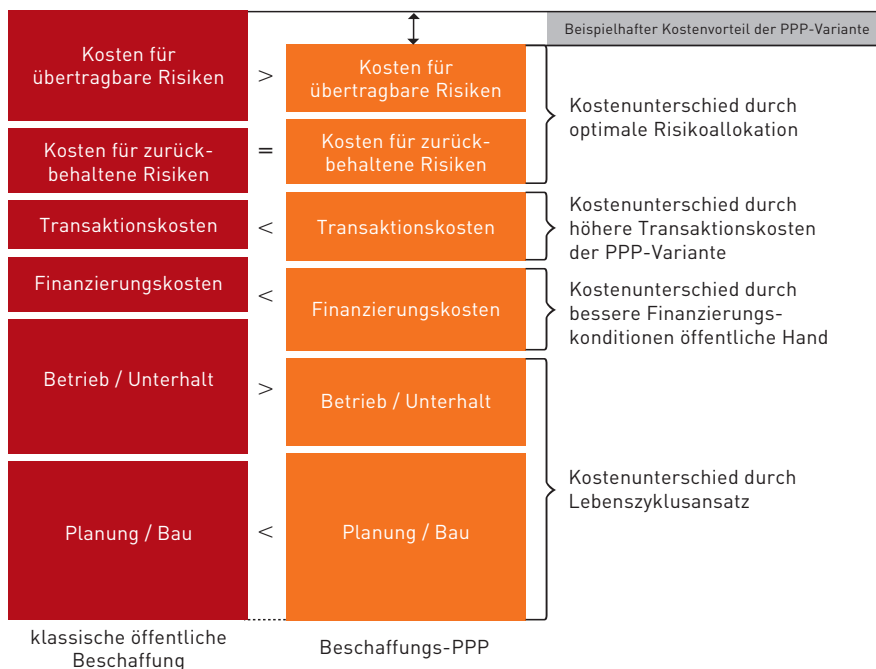
⁸ Vgl. SR DRS, Beitrag aus «Rendez-vous» vom 7. August 2012.

Grafik 4

▶ Bei einem Vergleich aller Kosten zeigt sich, ob ein Projekt PPP-tauglich ist.

Gegenüberstellung der Gesamtkosten von öffentlichen Beschaffungen im Vergleich zu PPP-Projekten

Beispielhafte Darstellung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Schulte, Schümann und Meer.

Aus der Erfahrung mit PPP in den letzten Jahren können einige Eignungskriterien für die Infrastrukturrealisierung mittels PPP hergeleitet werden, die in einem standardisierten Eignungstest überprüft werden müssen:⁹

- **Leistungsbeschreibung:** Die zu erstellende Leistung muss funktional beschrieben, die einzelnen Leistungsparameter müssen vertraglich geregelt und überprüft werden können.
- **Projektvolumen:** Das Auftragsvolumen muss eine bestimmte Grösse haben, damit die entstehenden Transaktionskosten zwischen Staat und Privaten kompensiert werden können. In Europa betrug das durchschnittliche Auftragsvolumen für PPP-Projekte im Jahr 2011 gut 200 Millionen Euro.
- **Komplexität:** Das Projekt muss eine gewisse Komplexität aufweisen, das private Fachwissen erfordert.
- **Lebenszyklusansatz:** Die Leistungserstellung muss im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes möglich sein, damit die Kosten über die Lebensdauer der Infrastruktur optimiert werden können.
- **Risikoallokation:** Die Projektrisiken müssen auf den privaten Partner übertragen werden können.
- **Anbieterwettbewerb:** Aufseiten der privaten Partner muss ein Bieterwettbewerb stattfinden. Dadurch kann sichergestellt werden, dass der private Partner effizient arbeitet.
- **Vergütungsmechanismus:** Die Vergütung des privaten Partners muss anreizorientiert ausgestaltet werden können, damit das Leistungsniveau bezüglich Qualität, Kosten, Sicherheit usw. sichergestellt werden kann.

⁹ Vgl. PPP-Initiative Schweiz (ohne Datum). Public Private Partnership. Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz. Zürich: Schulthess.

► Verbindliche Verträge zwischen Staat und Privaten geben Spielregeln vor.

Komplexität der Projekte und Vertragsgestaltung

Infrastrukturprojekte sind typischerweise durch eine hohe Komplexität sowie eine lange Lebensdauer gekennzeichnet. Die Komplexität eines privat finanzierten PPP-Projekts spiegelt sich daher auch im Vertragswerk wider. In einem verbindlichen Projektvertrag vereinbaren die staatlichen und privaten Partner die wesentlichen Parameter für den Bau wie auch für den Betrieb der Infrastruktur. Folgende Themenbereiche werden in einem solchen PPP-Vertrag typischerweise geregelt:¹⁰

- Anforderungen an private Projektpartner
- Bereitstellung des für den Bau erforderlichen Bodens
- Erstellung der Bauten
- Grundsätze zu Betrieb und Unterhalt
- Informations- und Mitwirkungsrecht der öffentlichen Hand
- Versicherung und Gefahrtragung
- Umgang mit Streitigkeiten
- Finanzielle Vergütungen
- Vertragsdauer/Kündigungsmöglichkeiten
- Abwicklung bei Vertragsende

Der Projektvertrag, der die wesentlichen Punkte während des ganzen Lebenszyklus regelt, wird durch technische und bauliche Details sowie durch Dienstleistungsverträge ergänzt. Der Staat kann die Ausgestaltung der Partnerschaft mit dem Privaten mitbestimmen und sich vertraglich gegenüber der Nicht- oder Schlechterfüllung der vereinbarten Leistungen absichern. Der Staat kann zudem den Umfang seiner Verfügungsgewalt über die Infrastruktur vertraglich regeln.

Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass eine klare Aufgaben- und Verantwortlichkeitsteilung zwischen Staat und Privaten für das Gelingen von PPP-Lösungen wesentlich ist. Die Langfristigkeit und die Komplexität von PPP-Projekten lassen nicht alle Eventualitäten voraussehen. Dies trifft jedoch auch für klassisch realisierte öffentliche Infrastrukturprojekte zu. Nur fehlt es im traditionellen Beschaffungsprozess in der Verwaltung oft an der nötigen Transparenz, sodass Planungsfehler, Mehrkosten im Bau oder Betrieb sowie Leistungsdefizite nicht dieselbe Aufmerksamkeit erlangen wie bei einem PPP-Modell.

► Noch fehlt in der Verwaltung oft das notwendige PPP-Know-how.

Auswahl der Partner und Qualitätsüberwachung

Der Erfolg einer Public Privat Partnership hängt wesentlich von der Zusammenarbeit zwischen staatlichem und privatem Partner ab. Der private Partner muss die langfristige Leistungserbringung gemäss den vertraglichen Vorgaben sicherstellen können. Um die Effizienz der privaten Leistungserstellung zu gewährleisten, muss die Partnerwahl zudem auf einem wettbewerblichen Auswahlprozess gründen. Aufgrund des fehlenden PPP-Know-hows in der Verwaltung sind die vorhandenen Projektmanagementenerfahrungen auf privater Seite bei der Auswahl von Bedeutung. Da beim Auswahlprozess oft nicht genügend Informationen zu den Kompetenzen und Zielen des privaten Partners bestehen, ist die Auswahl eines verlässlichen Partners zentral, um die vereinbarte Aufgabenerfüllung im Sinne des öffentlichen Interesses sicherzustellen. Zudem muss innerhalb der Verwaltung das notwendige Know-how aufgebaut werden, um die korrekte Projektausführung überwachen zu können.

¹⁰ Vgl. Meer, M., Schulte, M., & Schümann, A. (2011). Public und Private Partnership bei Bau- und Infrastrukturprojekten. 10 Fragen und Antworten aus Sicht des Gemeinwesens. In: «Der Schweizer Treuhänder», 10/2011.

► Der Staat muss nur diejenigen Leistungen selbst anbieten, die der Markt nicht oder nicht gut genug erbringt.

► Jedes Projekt muss einem Wirtschaftlichkeitsvergleich unterzogen werden.

Fazit

Es braucht einen Paradigmenwechsel

Leider dominiert hierzulande die Ideologie, dass die Bereitstellung und der Betrieb von Infrastrukturen grundsätzliche und alleinige Aufgabe des Staates sei. Der Staat soll aber aus liberaler Optik nur jene Leistungen erbringen, die der Markt nicht oder nicht in der erwünschten Qualität oder Quantität erbringen kann. Für den Bürger ist es zweitrangig, ob der Staat oder ein Privater eine Leistung anbietet. Entscheidend ist ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis. Insofern soll sich der Staat im Interesse der Bürger auf seine Gewährleistungsfunktion beschränken. Der Staat behält dabei die Verfügungsgewalt über die Infrastrukturen, gibt operative Aufgaben (Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb) aber an den privaten Partner ab. Dies erfordert einen Kulturwandel und den Aufbau von PPP-Know-how in der Verwaltung. Dabei kann man einerseits von Fehlern lernen, die in der Vergangenheit im Ausland gemacht wurden. Andererseits müssen in der Schweiz auch eigene Erfahrungen – zum Beispiel durch die Realisierung von Pilotprojekten – gesammelt werden.

Geeignete Rahmenbedingungen schaffen

Die Umsetzung dieses Paradigmenwechsels bedingt die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für PPP-Projekte. Zwar sind PPP-Projekte unter geltendem Recht grundsätzlich möglich. Europäische Staaten wie auch die EU selbst haben bereits verschiedene spezifische PPP-Gesetzgebungen erlassen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Erfolg versprechenden Umsetzung von PPP-Modellen in der Schweiz wird in verschiedenen Rechtsbereichen geortet, so im Vertrags-, Beschaffungs- oder Steuerrecht.¹¹ Im Steuerrecht geht es beispielsweise darum, die öffentliche Aufgabenerfüllung durch Private der hoheitlichen Tätigkeit gleichzusetzen – etwa über eine Befreiung von der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer.

Standardisierte Prüfung der verschiedenen Realisierungsoptionen

Die Politik muss die Verwaltung zur standardisierten Prüfung der verschiedenen Realisierungsoptionen (traditionelle Beschaffung, PPP usw.) verpflichten. Um die effizienteste Realisierungsvariante zu erkennen, ist jedes Infrastrukturvorhaben einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu unterziehen. Zur Bewertung verschiedener Umsetzungsmöglichkeiten gilt der Public Sector Comparator (PSC) als international übliche Methode. Der PSC berechnet die gesamten Projektkosten während des Lebenszyklus und ermöglicht so eine Gegenüberstellung der Gesamtkosten der konventionellen Beschaffung sowie der PPP-Realisierung. Dadurch wird bereits in der Planungsphase Transparenz über die Kosten des gesamten Lebenszyklus hergestellt, die auch den klassischen Beschaffungsprozess effizienter gestaltet.

¹¹ Vgl. Bolz (2005).

► Outputorientierte Projektausschreibungen sind Voraussetzung für mehr Effizienz und Innovation.

Innovation durch offene Projektausschreibungen zulassen

Damit das Kosteneinsparungspotenzial über den Lebenszyklus ausgeschöpft werden kann, braucht es staatliche Projektausschreibungen, die die zentralen Leistungsparameter der Infrastruktur vorgeben (Qualität, Sicherheit usw.), aber gleichzeitig dem privaten Partner den nötigen Innovationsspielraum zur Leistungserstellung (Infrastrukturdesign) überlassen. Eine solche Outputorientierung bei der Leistungserstellung (Auftrag: «Strassenverbindung von A nach B mit bestimmten Standards») erlaubt es dem privaten Partner, die vom Staat vorgegebenen Leistungsparameter unter freier Wahl der Mittel («Strassenbelag X oder Y») zu erstellen. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für mehr Effizienz und Innovation in der Realisierung von Infrastrukturen.

Rückfragen:

kurt.lanz@economiesuisse.ch

marcus.hassler@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch