

# 1 Was ist Public Private Partnership (PPP)?

## 1.1 Definition

*«PPP ist eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus (Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben, Verwerten) eines Projekts.»<sup>1</sup>*

*«Für den Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) gibt es keine gemeinschaftsweit geltende Definition. Der Terminus bezieht sich im Allgemeinen auf Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung.»<sup>2</sup>*

Anfänglich waren Public Private Partnership (PPP)-Projekte ein Element der Modernisierung des öffentlichen Sektors, bei dem die Effizienzsteigerung der staatlichen Dienstleistungen im Vordergrund stand und der Zwang zur Regulierung durch freiwillige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und Partnern abgelöst wurde. Heute gibt es verschiedene Konzepte, Modelle und Auffassungen von Private Partnership (PPP), gelegentlich wird PPP als Sammelbegriff für alle möglichen neuen und bereits Formen der Zusammenarbeit von privaten Partnern und der Öffentlichen Hand bezeichnet.<sup>3</sup> Grundsätzlich handelt es sich bei PPP aber um ein Finanzierungsmodell für die Erbringung öffentlicher Leistungen, das sich seit den 80er Jahren zuerst in England durchgesetzt hat. Auch Deutschland baut bei der Erbringung öffentlicher Leistungen immer mehr auf Public Private Partnership (PPP). PPP soll helfen, Staatsbudgets zu entlasten und qualitativ hochstehende staatliche Leistungen effizienter und günstiger als bisher bereitzustellen. Dabei geht es vorab um den Bau und Betrieb von Infrastrukturvorhaben - etwa Schulen, Verkehrsmittel oder Spitäler -, ohne dabei das Staatsbudget mit hohen Beträgen zu belasten. Ein privates Unternehmen, meist eine komplex zusammengesetzte, oft internationale Projektgesellschaft, übernimmt für den Staat die Finanzierung, den Bau, den Unterhalt und allenfalls die Verwertung (Rückbau) einer Infrastrukturanlage bzw. einer Dienstleistung, z.B. den Bau und Betrieb einer Schule oder einer U-Bahn. Der Staat zahlt dafür eine monatliche Gebühr, es handelt sich im Prinzip um eine Art Leasing- oder Miet-System, wobei es die verschiedensten Modellvarianten gibt (Betreibermodell, Betriebsführungsmodell, Betriebsüberlassungsmodell, Eigentümermodell, Gesellschaftsmodell ...). Absicht ist, den gesamten Lebenszyklus einer Infrastruktur-Einrichtung zu berücksichtigen (Lebenszyklus-Ansatz). Die Vertragsdauer ist meist auf einen langen Zeitraum angelegt (20 – 30 Jahre), das Vertragswerk ausführlich und komplex, da jede Einzelheit bezüglich Eigentumsverhältnisse, Organisation, Leistungsumfang, Finanzierung und Betrieb bis ins Detail geregelt werden muss. Nach Ablauf der Vertragsfrist fallen alle Rechten und Pflichten wieder an den Staat zurück. Der grosse Vorteil: Es handelt sich nicht um eine Privatisierung, da die Aufgabenhoheit und die Infrastruktureinrichtung selbst beim Staat bleiben bzw. nach der Vertragsdauer wieder an den Staat zurückfallen.<sup>4</sup> Und: Der Staat muss selbst keine grossen Beträge bereit stellen, um eine Infrastruktureinrichtung zu erstellen und zu betreiben. Er zahlt privaten Unternehmen eine Gebühr für die Benützung der von ihnen im Auftrag der Öffentlichen Hand erstellten Gebäude bzw. erbrachten Leistungen. Das kann sich positiv auf den Finanzhaushalt auswirken. Zur weiteren Charakterisierung von Public Private Partnership (PPP) befindet sich eine Zusammenstellung in Anhang 1.

Bisher wurden vor allem Infrastrukturprojekte in Form von PPP durchgeführt. Dementsprechend ist die oben genannte Definition eher infrastrukturorientiert. Daneben gibt es aber auf internationaler Ebene eine gut eingeführte Zusammenarbeit von privaten Unternehmen und öffentlichen Institutionen, die auch als PPP bezeichnet wird. Vor allem die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit DEZA und

<sup>1</sup> vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007. Erfahrungsbericht Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland. Berlin

<sup>2</sup> vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2004: Grünbuch, N.1

<sup>3</sup> vgl. M. Dunn Cavelty, M. Suter, 2008: S. 13

<sup>4</sup> vgl. W. Rügemer, 2008: S. 14f; vgl. U. Bolz 2005: S. 14ff

das Staatssekretariat für Wirtschaft seco haben diesbezüglich viel Erfahrung. Eines von vielen Themen ist etwa die Bereitstellung von Medikamenten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die als Kooperation zwischen staatlichen Institutionen und Unternehmen der Privatwirtschaft geschieht.

## **1.2 PPP-Kriterien**

PPP ist eine von verschiedenen Formen der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten Unternehmen oder Organisationen. Die Grenzen zu anderen, bereits bekannten Formen der Aufgabenauslagerung bzw. -übertragung - etwa Privatisierung oder Einkauf von Leistungen - sind fließend. Verschiedene Kriterien kennzeichnen jedoch eine Public Private Partnership (PPP).

1. Es handelt sich um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
2. Es sind mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner beteiligt.
3. Die Partner teilen sich Kosten, Risiken und Verantwortung, wobei der private Sektor einen massgeblichen Anteil übernimmt.
4. Die Leistung (Output) wird definiert (Funktion, Qualität, Zeit, Abgeltung, etc.), nicht aber die Art wie die Leistung erbracht wird. Es steht den privaten Partnern frei, wie sie die Aufgabe erfüllen.
5. Die Zusammenarbeit wird vertraglich geregelt, meist über einen längeren Zeitraum (mindestens drei Jahre, maximal 20-30 Jahre; in begründeten Einzelfällen, insbesondere bei sehr grossen Infrastrukturprojekten, können auch längere Fristen vereinbart werden).
6. Der überwiegende Teil der Finanzierung wird durch Private sichergestellt.<sup>5</sup>

## **1.3 Formen der Aufgabenteilung bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben**

Traditionell ist in der Schweiz die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft gut verankert. Verschiedene Formen haben sich bewährt. PPP ist nun ein zusätzlicher Ansatz, die Rolle der Privatwirtschaft bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben zu regeln.

Public Private Partnership (PPP) lässt sich dabei nicht scharf von anderen Formen der öffentlich-privaten Zusammenarbeit trennen. Um eine Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft PPP zuzuordnen, müssen die oben beschriebenen Kriterien zutreffen.

---

<sup>5</sup> vgl. Weisungen des EFD zum Umgang mit Private Public Private Partnership (PPP), <http://intranet.accounting.admin.ch/weisungen/01082/01387/index.html?lang=de>

Form der Aufgabenaufteilung	Definition und Abgrenzung zu Private Public Partnership (PPP)
Public Private Partnership (PPP)	PPP ist eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts (Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben, Verwerten).
Outsourcing: Einkauf von Leistungen, Dienstleistungen, Gütern <sup>6</sup>	<p>Der Begriff wurde zunächst auf die IT-Infrastruktur oder auf IT-intensive Prozesse angewendet und in den 80er Jahren im Zusammenhang mit großen EDV-Auslagerungsverträgen von General Motors (EDS) und Eastman Kodak bekannt. Längst nutzen ihn Dienstleistungs- und Produktionsfirmen aller Branchen.</p> <p>Outsourcing bezeichnet die Übertragung öffentlicher Aufgaben bzw. Teilaufgaben, die grundsätzlich in der Öffentlichen Hand liegen (z.B. Bedarfsverwaltung, Hilfsdienste, technische Leistungen, Beratungsaufgaben) an private Unternehmen.</p> <p>Dieser Einkauf von Leistungen und Gütern kann mit Leistungsvereinbarungen oder Miet- bzw. Leasing-Vereinbarungen geschehen.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Bei einer langfristigen und qualifizierten Zusammenarbeit kann eine PPP entstehen, dies vor allem bei Beschaffungs-PPPs.</i></p>
Contracting out: Auslagerung von Verwaltungsaufgaben an Private <sup>7</sup>	<p>Beim Contracting Out geht es um die vertragliche Auslagerung von öffentlichen Aufgaben an private Unternehmen. Die beauftragten privaten Unternehmen sind zwar für Durchführung und Erbringung der Aufgaben verantwortlich, jedoch liegt die politische Verantwortung (Gewährleistung) nach wie vor in den Händen des öffentlichen Trägers. Es liegt also keine Form von Privatisierung vor, sondern es handelt sich lediglich um eine make-or-buy Frage. Durch das Contracting Out will der Staat entweder zu einer billigeren oder qualitativ höherwertigen Leistung kommen oder der Staat will die Effizienz des Verwaltungswesens überprüfen und einen Know-how Transfer ermöglichen. Zu den Vorteilen des Contracting Out zählen die höhere Leistungstransparenz, Entlastung von Personalproblemen, höhere Verfügbarkeit von Kapazitäten und Produktionsvorteile wachsender Mengen. Nachteile sind Abhängigkeit, Steuerungsverluste, erhöhter Koordinationsbedarf und Transaktionskosten.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Sehr offen. Geht die Zusammenarbeit über das einfache Vertragsverhältnis hinaus, kann sie partnerschaftliche Züge im Sinn von PPP annehmen.</i></p>
Privatisierung <sup>8</sup>	<p><b>Materielle Privatisierung:</b></p> <p>Im engeren Sinn wird unter Privatisierung die vollständige Umwandlung von staatlichem Eigentum in privates Eigentum verstanden, etwa durch den Verkauf eines staatlichen Unternehmens an private Investoren. Dies wird auch als echte oder materielle Privatisierung bezeichnet. Die so privatisierten Aufgaben können weiterhin im öffentlichen Interesse liegen, zählen aber nicht mehr zur staatlichen Aufgabenerfüllung. Der Bund trägt keine Verantwortung mehr.</p> <p>Bei der materiellen Privatisierung kann der Staat Ziele vertraglich festlegen und somit die privaten Verfügungsrechte einschränken.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Anders als bei PPP liegt hier keine öffentliche Aufgabe (mehr) vor. Es ist eine rein private Struktur, deshalb kann nicht von einer Partnerschaft zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft gesprochen werden.</i></p>

<sup>6</sup> vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Outsourcing>

<sup>7</sup> <http://www.wirtschaftswissen24.de/contracting-out/>

<sup>8</sup> vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Privatisierung>

Form der Aufgabenaufteilung	Definition und Abgrenzung zu Private Public Partnership (PPP)
	<p><b>«Unechte» bzw. «Schein»Privatisierung:</b></p> <p>Es werden Aufgaben auf private Unternehmen übertragen, die Gewährleistungsverantwortung für die zu erbringende Leistung bleibt jedoch bei der Öffentlichen Hand.</p> <p>Die formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung bezeichnet die Umwandlung eines Unternehmens mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform in ein Unternehmen mit privatrechtlicher Rechtsform, wobei der Staat die Anteile an diesem Unternehmen selber hält.</p> <p>Bei der funktionalen Privatisierung wird ein privates Unternehmen mit Aufgaben betraut, die vorher von staatlichen Einrichtungen erfüllt wurden.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: «Unechte» Privatisierungen können unter Umständen als PPP gelten. Schwierige Abgrenzung</i></p>
Ausgliederung / Auslagerung	<p>Ein Gemeinwesen überträgt die Erfüllung einer Aufgabe an eine dezentrale Verwaltungseinheit (z.B. öffentlich-rechtliche Anstalt, z.B. Swisscom). So wird die Aufgabe weiterhin von der Öffentlichen Hand wahrgenommen. Die Aufgabenhoheit ist beim Bund.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Kooperationen zwischen ausgegliederten Verwaltungseinheiten und Privaten können u.U. als PPP bezeichnet bzw. zu PPP weiterentwickelt werden.</i></p>
Finanzhilfen, Subventionen, Abgeltungen	<p>Finanzhilfen der Öffentlichen Hand subventionieren Tätigkeiten von öffentlichem Interesse. Diese Praxis hat in der Schweiz eine lange Tradition. Typische Beispiele: Landwirtschaft, Soziales (Spitex), Bildung (Privatschulen). Die Leistungsempfänger sind teilweise staatliche Institutionen, die nicht unbedingt eine öffentliche Aufgabe erbringen (selbstgewählte Aufgabe).</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Grundsätzlich nicht als PPP einzustufen.</i></p>
Konzessionen	<p>Die Konzession ist eine durch den Staat erteilte Bewilligung, sich in einem Markt zu betätigen (z.B. Fernmeldewesen, Rundfunk, Post, Bahn, Parkhaus). Sie stellt einen Leistungsauftrag an den Konzessionsnehmer dar und ergänzt die Gesetzgebung.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Konzessionen sind keine PPP. Denkbar ist, in gewissen Bereichen PPP-ähnliche Konzessionen zu erteilen, so z.B. beim Bau und Betrieb von Infrastruktureinrichtungen.</i></p>
Spenden, Legate	<p>Eine Privatperson spendet dem Bund Geld oder einen Gegenstand und bestimmt den Verwendungszweck.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Kein Bezug zu PPP. Die Privatperson übernimmt weder Risiken noch Verantwortung. Bei vielen Spenden und Legaten überträgt der Spender sogar Aufgaben an den Staat.</i></p>
Sponsoring	<p>Unterstützung einer öffentlichen Aufgabe aus Marketing- bzw. Werbeinteressen oder als Mittel eines wertorientierten Stakeholdermanagements. Es kommt vor, dass neben einer rein finanziellen Unterstützung Private auch Leistungen einbringen, z.B. Know-how oder Managementleistungen. Meist handelt es sich nicht um Partnerschaften, sondern um den Einkauf einer Leistung.</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Prinzipiell handelt sich um eine einfache Austauschbeziehung und nicht um eine Partnerschaft im Sinne von PPP. Wird nicht nur Geld zur Verfügung gestellt, sondern werden auch Leistungen erbracht, kann eine PPP-ähnliche Partnerschaft entstehen.</i></p>
Bürgerengagement	<p>Uneigennützige finanzielle Beiträge für das Gemeinwohl (Mäzenat)</p> <p><i>Abgrenzung zu PPP: Private Sammel-, Spenden- oder andere Aktionen und Fördervereine sind keine Form von PPP.</i></p>