

PPP: Grundsatzfragen zu Chancen und Risiken

Alle Schweizer Nachbarländer initiieren derzeit Public Private Partnership Projekte (PPP) um den massiven Investitionsstau bei öffentlichen Infrastrukturanlagen zu beheben. Vereinzelt werden solche Projekte aus einer finanziellen Notsituation heraus durchgeführt und nicht immer aus Überzeugung dieser neuen Beschaffungsmethode. Macht PPP auch in der Schweiz Sinn? Von Urban Schwerzmann*

Trotz der im Vergleich mit anderen OECD-Ländern in den letzten Jahren überproportional angestiegenen Verschuldung steht unser Land mit einer Verschuldungsquote von unter 50 Prozent im internationalen Kontext nach wie vor sehr gut da und profitiert durch die hohe Bonität der Eidgenossenschaft und der meisten Kantone von äusserst günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt. Dennoch ist Infrasuisse, das Kompetenzzentrum für die Beschaffung, Verwaltung und Verwertung von öffentlichen Infrastrukturanlagen, der Ansicht, dass durch die öffentliche Hand aus strategischen Gründen lancierte PPP-Projekte dem öffentlichen und privaten Sektor erhebliche Vorteile bringen können.

Nichts anderes als Leasing?

Auf den ersten Blick könnte der kritische Betrachter von PPP argumentieren, dass es sich bei PPPs um eine Leasing-Struktur mit erhöhtem Komplexitätsgrad handelt. Ganz falsch ist diese Betrachtung nicht. Im Leasing wird von einem Finanzierungsleasing (financial lease) und einem operativen Leasing (operating lease) gesprochen. Während beim Finanzierungsleasing die Mehrheit der Risiken beim Leasingnehmer – in unserem Falle die öffentliche Hand – verbleiben, werden beim operativen Leasing Risiken wie z.B.

Vorteile von PPP

- Volkswirtschaftliche Vorteile durch anti-zyklischem Investitionsverhalten bzw. strategischer Beschaffung von öffentlichen Infrastrukturanlagen
- Beseitigung von strukturellem Investitionsstau
- Fokus des öffentlichen Sektors auf deren Kernkompetenzen
- Auslagerung von Risiken an den privaten Sektor (Baukosten, Liefertermin, Unterhalt etc.)
- Einsparungspotential von bis zu 20 Prozent

das Wiederverkaufsrisiko des Anlagegutes an den Leasinggeber überwälzt, der in unserem Falle der private Sektor ist. Operative Leasingstrukturen werden aktiv vor allem für mobile Anlagegüter rege angewandt und sind auch bei der öffentlichen Hand in Europa bekannt. Im Unterschied zu operativen Leasingstrukturen, werden aber bei einem Public Private Partnership die Planungs- und Konstruktionsrisiken, die Betriebsrisiken, die Wettbewerbsrisiken und die finanziellen Risiken noch zusätzlich berücksichtigt. Die Allokation der Risiken erfolgt im Rahmen eines PPP jeweils fallweise und hängt auch von der Typologie des Anlagegutes ab.

«Lohnt» sich PPP?

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung müssen sowohl qualitative wie auch quantitative Faktoren als Entscheidungsgrundlage hinzugezogen



werden. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse gilt es neben den harten quantitativen Faktoren, auch den qualitativen Elementen einen Wert zuzuordnen. Die qualitativen Vorteile von PPP, die macro-ökonomischer Natur sind, die Tatsache, dass dem Investitionsstau entgegengewirkt wird, dass die Haushaltsbudgets planbarer werden und dass eine Risikoauslagerung stattfindet, werden gemeinhin von der Politik und der öffentlichen Hand akzeptiert. Sehr grosse Skepsis hingegen erfährt die quantitative Dimension der Wirtschaftlichkeit. Die Frage, die es zu beantworten gilt, ist die folgende: Werden die durch die Risikoauslagerung höheren Finanzierungskosten und Vorbereitungskosten wie Ausschreibungen im Rahmen eines PPP durch die effizientere Bewirtschaftung der Infrastrukturanlagen durch den privaten Sektor überkompensiert? Die in Grossbritannien publizierten Studien – unter Anwendung des Public Sector Comparator – der London School of Economics und anderer Institute zeigen Einsparungen von im Schnitt 20 Prozent. Die

Hochbauten wie Verwaltungsbäude eignen sich besonders gut als PPP-Pilotprojekte.

BILD: KM-ARCHIV

* Urban Schwerzmann ist Vice President bei der Value Partners Group (www.v-partners.com), die mit zwei Partnern Infrasuisse, das Kompetenzzentrum für die Beschaffung, Verwaltung und Verwertung von öffentlichen Infrastrukturanlagen, betreibt.



grosse Problematik bei solchen Berechnungen liegt aber bei zwei Punkten. So gibt es in der Realität nur «ein Projekt», ob es via PPP oder die Konventionelle Beschaffungsvariante KBV realisiert wurde. Deshalb kann erst nach der Wiederverwertung des Anlagegutes entschieden werden ob es sich «gelohnt» hat. Bei der Gegenüberstellung der beiden Beschaffungsvarianten wird gemeinhin mit einem Diskontierungszins gearbeitet. Für die «Bepreisung» dieser Risikoaufschläge gibt es noch keinen lokalen effizienten Referenzmarkt, was die Berechnungsgrundlage erheblich erschwert. Grosser Bedeutung kommen bei der Entscheidungsfindung demnach die über die Laufzeit zu erzielenden Einsparungen zu. Klar ist, dass zumindest zu Beginn, sich nur grossvolumige PPP-Projekte quantitativ lohnen werden. Zusammenfassend kann man an dieser Stelle festhalten, dass bei einer Entscheid zugunsten einer Konventionellen Beschaffungsmethode oder einem PPP-Projekt zuerst die quantitativen und qualitativen Kriterien

angeschaut werden müssen. Daraus wird eine Nutzwertanalyse erstellt. Erst dann kann der Entscheid zugunsten eines KBV-Modells oder eines PPP-Projektes fallen. Vor allem im Bereich des Unterhalts für die jeweiligen Infrastrukturanlagen wird es vermehrt grösseren Bedarf an Kontrollinstrumenten geben. Je nach Ausgestaltung des jeweiligen PPP-Projektes kann sich während der Laufzeit eine gewisse Interessensasymmetrie zwischen der öffentlichen Hand und dem Leistungserbringer ergeben. Diese Lücke gilt es einer-

seits durch detaillierte Vertragswerke zu Beginn der Laufzeit und andererseits durch entsprechende Überprüfungen der Leistungen wie Unterhaltsarbeiten zu schliessen.

Entwicklungspotential

Aufgrund des nach wie vor «isolierten» Marktes in der Schweiz stellt sich die Frage, ob sich überhaupt ein effizienter Bietermarkt etablieren kann und wie verhindert wird, dass sich PPP-Projekte negativ auf das Kleingewerbe auswirken. Lösungsansätze liegen aus Sicht von Infra Suisse darin, dass sich auch institutionelle Investoren zusammen mit Bietern als Eigenkapitalgeber für solche Projekte bewerben.

Ferner ist es zwingend nötig, repräsentative Pilotprojekte zu lancieren, die Referenzcharakter haben. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass die ersten Referenzprojekte aufgrund der noch fehlenden Richtlinien nicht vollständig effizient sein werden. Das Einsparungsvolumen wird mit der zunehmenden Zahl der Projekte jedoch steigen.

Das Kleingewerbe kann einerseits durch vertragliche Vorgaben oder aufgrund des qualitativen Kriterienkataloges verstärkt berücksichtigt werden. Erste Erfahrungen zeigen allerdings, dass grössere Anbieter sogar auf die Expertise von lokalen KMUs angewiesen sind um solche Projekte tatsächlich erfolgreich anbieten zu können.

Ideal geeignet für ein Pilotprojekt sind Gebäude, die nicht der Grundversorgung nahe sind, sondern Hochbauten wie öffentliche Verwaltungsgebäude, Schulen oder sogar Gefängnisse. ■

Präzise Spielregeln werden gefordert

Der Kanton Aargau müsse seine Rolle als Eigentümer, Bauherr, Mieter oder Betreiber von Drittnutzungen von Beginn weg klar definieren. Das forderte die Geschäftsprüfungskommission GPK des Grossen Rates im letzten Monat. Sie erhob die Forderung nach der Überprüfung des Vergabeprozesses des Kantons für den Campus der Fachhochschule (FHNW) in Brugg-Windisch. Für den Campus ging der Kanton mit dem Generalunternehmer Hauser Rutishauser Suter AG

(HRS) mit Sitz in Frauenfeld eine Partnerschaft ein. Das Unternehmen soll den 190-Millionen-Bau erstellen, finanzieren und vermarkten. Der Kanton mietet für 10 Jahre rund zwei Drittel des Neubaus. Es ist das erste grosse Projekt, dass der Kanton Aargau als PPP lanciert. Der Grosse Rat hatte dem Vorgehen im September 2005 zugestimmt. Nach dem Vergabeprozess für den Campus hatten unterlegene Anbieter den Kanton via die Medien kritisiert.