

Im Zusammenhang mit öffentlichen Bau- und Infrastrukturprojekten taucht in den letzten Jahren regelmässig der Begriff Public Private Partnership (PPP) auf. Während der Begriff einer breiten Bevölkerung noch weitgehend unbekannt ist, begegnen die damit konfrontierten Behörden dieser neuen Zusammenarbeitsform oft mit einer gewissen, wenn auch wohlwollenden Skepsis.

MONICA A. SCHULTE  
STRATHAUS

ANNA SCHÜMANN

MARKUS MEER

## PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP BEI BAU- UND INFRASTRUKTURPROJEKTEN

### 10 Fragen und Antworten aus der Sicht des Gemeinwesens\*

Was verbirgt sich hinter dem Begriff PPP? Ist es ein Wundermittel zur Entlastung angespannter öffentlicher Haushalte oder ist es nur ein möglicher Projektrealisierungsansatz unter vielen? In Form von zehn Fragen und Antworten soll aus der Sicht des Gemeinwesens ein Überblick über die Ausgestaltung sowie die Vor- und Nachteile von PPP bei Bau- und Infrastrukturprojekten vermittelt werden. Die Ausführungen stützen sich dabei insbesondere auf die Erfahrungen der Autoren, die sie im Rahmen der Beratung des öffentlichen Auftraggebers bei der Konzeption, Planung, Vergabe und der derzeitigen Realisierung des Projekts «Kantonales Verwaltungszentrum Neumatt» in Burgdorf gemacht haben. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auf PPP bei öffentlichen Hochbauprojekten.

Im Rahmen des genannten Projekts entsteht bis Ende März 2012 das kantonale Verwaltungszentrum Neumatt, welches ein Regionalgefängnis, einen Werkhof und weitere kantonale Verwaltungseinrichtungen umfasst. Die Besonderheit dieses Projekts liegt in der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Bern und einem privaten Projektpartner in Form einer PPP. In dieser PPP übernimmt der private Projektpartner eine von privaten Unternehmen gegründete Projektgesellschaft in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft, die Planung und den Bau sowie den Unterhalt und einen Teil des Betriebs während dem Lebenszyklus von 25 Jahren. Darüber hinaus verpflichtete sich der private Projektpartner, das Projekt eigenständig zu finanzieren. Im Gegenzug hat der Kanton nach der Inbetriebnahme über die gesamte Projektlaufzeit für die vom privaten Projektpartner erbrachten Finanzierungs-, Bau-, Unterhalts- und Betriebsleistungen quartalsweise ein vertraglich definiertes Entgelt zu bezahlen.



MONICA A. SCHULTE STRATHAUS, DIPLOMINGENIEURIN, ARCHITEKTIN AKNW, PARTNERIN, REAL ESTATE ADVISORY SERVICES, ERNST & YOUNG REAL ESTATE GMBH, DÜSSELDORF/D, MONICA.A.SCHULTE.STRATHAUS@DE.EY.COM

#### 1. WAS VERSTEHT MAN UNTER PPP?

PPP steht für Public Private Partnership, also eine Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Rechtsträgern.

Unter PPP wird die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstanden. Es handelt sich um einen Lösungsansatz zur optimalen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei dem ein privater Projektpartner umfassende Verantwortung im Rahmen der Planung, der Erstellung, der Finanzierung sowie des späteren Betriebes hat. Der private Projektpartner erhält für seine Leistungen von der öffentlichen Hand ein vertraglich vereinbartes, regelmässiges Entgelt [1].

Folgende Merkmale werden in der Fachliteratur als typisch für PPP bezeichnet [2]:

→ Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe als Ziel; → Längerfristige, vertraglich abgesicherte prozessorientierte Zusammenarbeit, in der Regel lebenszyklusorientiert; → Beteiligung mindestens je eines privaten und öffentlichen Partners; → Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung; → Gemeinsame Verantwortung der Partner; → Bündelung von Ressourcen des öffentlichen und privaten Partners (Kapital, Betriebsmittel, Know-how); → Aufteilung des Risikos zwischen den Partnern (Risikoallokation).

#### 2. FÜR WELCHE PROJEKTE IST PPP GEEIGNET?

Generell eignet sich jedes öffentliche Hochbauprojekt (Schule, Verwaltungsgebäude, Gefängnis, Spital usw.) sowie ein breites Spektrum an Infrastrukturprojekten für eine Umsetzung mit Hilfe von PPP (vgl. *Abbildung 1*). Es ist jedoch zu empfehlen, bevorzugt Projekte in Betracht zu ziehen, die ein gewisses



ANNA SCHÜMANN, DIPLOMINGENIEURIN, ARCHITEKTIN AKNW, DIPLOM-KAUFFRAU, MANAGERIN, REAL ESTATE ADVISORY SERVICES, ERNST & YOUNG REAL ESTATE GMBH, DÜSSELDORF/D, ANNA.SCHUEMANN@DE.EY.COM

Abbildung 1: DARSTELLUNG MÖGLICHER EINSATZBEREICHE VON PPP

Öffentlicher Hochbau		Infrastruktur
<b>Bildung</b> → Kindergärten → Schulen → Hochschulen usw.	<b>Verwaltung</b> → Justizgebäude → Verwaltungsgebäude	<b>Verkehr</b> → Flughäfen → Strassen → Brücken → Tunnels → Schienenwege → Bahnhöfe
<b>Sicherheit</b> → Polizeigebäude → Gefängnisse → Kasernen	<b>Gesundheit/Alter</b> → Spitäler → Seniorenwohnen → Sanatorien usw.	
<b>Freizeit/Kultur</b> → Sportstätten → Veranstaltungshallen → Bäder usw.	<b>Sonstiges</b> → Messegelände → Museen → Theater usw.	<b>Ver- und Entsorgung</b> → Energie → Telekommunikation → Wasser → Abfall

Bauvolumen aufweisen, um die Vorteile der Lebenszyklus-betrachtung ausschöpfen zu können und möglichst umfangreiche Synergien zu erzielen.

Neben dem reinen Bauvolumen sind auch der Umfang der auf einen privaten Partner zu übertragenden Dienstleistungen und die geplante Laufzeit eines Projektes für die Entscheidung für oder gegen eine PPP-Umsetzung relevant. In Bezug auf die Dienstleistungen sollte aufgrund von Synergieeffekten mindestens das technische Gebäudemanagement, also Wartung und Instandhaltung, an den privaten Projektpartner vergeben werden. Ausserdem macht es Sinn, die Vergabe von weiteren Dienstleistungen, wie z.B. der Reinigung oder der Ver- und Entsorgung zu prüfen, da diese Leistungen eine direkte Schnittstelle zum Gebäudemanagement aufweisen. Bei einer gemeinsamen Vergabe können somit häufig weitere Synergien ausgeschöpft werden.

Abgesehen von rein wirtschaftlichen Aspekten spielen auch politische Überlegungen eine Rolle, wenn es um die Realisierung von Bauvorhaben mit Hilfe von PPP geht. Der politische Wille sollte vorhanden sein, potentielle Projekte auf eine PPP-Eignung zu prüfen und bei einer erwiesenen Wirtschaftlichkeit auch umzusetzen.

Als Entscheidungshilfe, ob ein Projekt für eine PPP-Umsetzung geeignet ist, kann ein PPP-Schnelltest [3] sowie der vom PPP-Verein Schweiz [4] entwickelte PPP-Eignungstest dienen. Bei letzterem werden sowohl allgemeine als auch

technische Eignungskriterien überprüft und bewertet, um herauszufinden, ob eine Realisierung des geplanten Vorhabens mittels PPP grundsätzlich möglich und sinnvoll ist.

### 3. WELCHE AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN VON PPP GIBT ES?

Die Nomenklatur und Terminologie von PPP ist bis heute uneinheitlich. Dies zeigt sich darin, dass PPP im allgemeinen Sprachgebrauch auch andere Formen der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung umfasst, welche die vorerwähnten Merkmale nur zum Teil aufweisen. Nach der Auffassung der Autoren handelt es sich immer dann nicht um ein PPP-Projekt im hier verstandenen Sinne, wenn der partnerschaftliche Aspekt fehlt, namentlich, wenn exklusiv das Gemeinwesen oder exklusiv ein Privater mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe betraut ist. Diese Konstellation findet sich beispielsweise bei einer Konzession oder einer Beleihung, bei welchen ein Privater eine öffentliche Aufgabe exklusiv und an Stelle des Gemeinwesens wahrnimmt [5]. Ebenso liegt nach der hier vertretenen Auffassung kein PPP-Projekt vor, wenn sich die öffentliche Hand mittels General- oder Totalunternehmervertrag ein schlüsselfertiges Gebäude beschafft [6]. Es fehlt in solchen Fällen an der langfristigen partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung und der Bündelung der Ressourcen des öffentlichen und privaten Partners.

PPP-Modelle, welche die in Frage 1 erwähnten Merkmale aufweisen, können ganz unterschiedlich ausgestaltet sein [7]. *Abbildung 2* soll die Ausgestaltungsmöglichkeiten von PPP-Projekten im öffentlichen Hochbau übersichtsartig abbilden und eine unterscheidungskräftige Nomenklatur darlegen [8].

### 4. WODURCH IST PPP BEIM VERWALTUNGS-ZENTRUM NEUMATT IN BURGDORF GEKENNZEICHNET?

Das PPP-Projekt in Burgdorf ist explizit als Betreibermodell ausgestaltet. Dabei konzentriert sich die öffentliche Hand



MARKUS MEER,  
MLAW, RECHTSANWALT,  
SENIOR,  
LEGAL SERVICES,  
ERNST & YOUNG AG,  
BERN,  
MARKUS.MEER@CH.EY.COM

Abbildung 2: **AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN VON PPP-PROJEKTEN IM ÖFFENTLICHEN HOCHBAU**

Modell	Eigentumsverhältnis	Aufgaben Auftragnehmer	Aufgaben Auftraggeber	Vertragsart
<b>Inhaber- bzw. Betreibermodell</b>	Eigentum von Grund und Boden ist und bleibt in öffentlicher Hand	→ planen → bauen/sanieren → finanzieren → unterhalten → (z. T.) betreiben	→ Hoheitliche Aufgaben → Regelmässige Vergütungen für Bau, Finanzierung, Betrieb und Unterhalt während Laufzeit des Vertrags	Betreibervertrag mit Sanierungs- und Instandhaltungspflicht
<b>Erwerbermodell</b>	Eigentum von Grund und Boden originär oder mittels Baurecht beim privaten Unternehmer; Eigentumsübertragung an öffentliche Hand nach Ablauf der Vertragsdauer	→ planen → bauen/sanieren → finanzieren → unterhalten → (z. T.) betreiben	→ Hoheitliche Aufgaben → Regelmässige Vergütungen für Bau, Finanzierung, Betrieb und Unterhalt während Laufzeit des Vertrags	Mietvertrag mit Mieterbaubeschreibung und Übernahmeverpflichtung
<b>Vermieter- bzw. Leasingmodell</b>	Eigentum von Grund und Boden originär beim privaten Unternehmer; Vereinbarung einer nach Ablauf der Vertragsdauer eintretenden Kaufoption möglich, aber nicht zwingend	→ planen → bauen/sanieren → finanzieren → unterhalten → (z. T.) betreiben	→ Hoheitliche Aufgaben → Regelmässige Zahlung von Mietzinsen bzw. Leasingraten während Laufzeit des Vertrags	Mietvertrag mit Mieterbaubeschreibung bzw. Leasingvertrag mit Baubeschreibung
<b>Contractingmodell</b>	Eigentum von Grund und Boden ist und bleibt in öffentlicher Hand	→ planen → errichten/sanieren → betreiben → z. T. verwerten	→ Hoheitliche Aufgaben → Sonstige Unterhalts- und Betriebsleistungen → Regelmässige Zahlung für Contractingleistungen während Laufzeit des Vertrags	Betreibervertrag mit Sanierungs- und Instandhaltungspflicht

auf die Erfüllung ihrer hoheitlichen Kernaufgaben sowie auf die Steuerung und Kontrolle der auf den privaten Projektpartner übertragenen Detailorganisation der Planungs- und Bautätigkeit sowie der Unterhalts- und Betriebsleistungen (Gebäude- und Aussenanlagenreinigung, Abfallentsorgung, Postdienst, Bewachung, Gebäude- und Parkplatzmanagement, Restauration). Die öffentliche Hand tritt somit nicht als Bereitsteller öffentlicher Infrastruktur, sondern als Nachfrager auf.

In Einklang mit der typischen Ausgestaltung eines Betreibermodells wird das Verwaltungszentrum Neumatt vom privaten Projektpartner auf Grund und Boden des Kantons Bern realisiert. Der Kanton stellt dem privaten Projektpartner das erforderliche Grundstück für die Bauphase zwecks Überbauung vertraglich zur Verfügung. Es wird in diesem Zusammenhang in Anlehnung an die in Deutschland gebräuchliche Terminologie auch von einer «Beistellung» gesprochen.

Da kein (dingliches) Baurecht an den privaten Projektpartner eingeräumt wird, entstehen die Bauten auf dem im Eigentum der öffentlichen Hand stehenden Grund und Boden. Dem Akzessionsprinzip (Art. 642 i. V. m. Art. 655 und Art. 671 *Zivilgesetzbuch*, ZGB) folgend, werden die zu realisierenden Bauten mit fortschreitender Bautätigkeit kontinuierlich Eigentum der öffentlichen Hand. Dies hat für den rechtlichen Schutz des Gemeinwesens (z. B. bei einem Konkurs des privaten Projektpartners) gewichtige Vorteile (vgl. dazu die Ausführungen zu Frage 9).

Die Finanzierung der Erstellung der Bauten wird vollständig durch den privaten Projektpartner sichergestellt. Zur

Ermöglichung dieser Finanzierung sichert die öffentliche Hand vertraglich zu, dass die Vergütungsansprüche gegen die öffentliche Hand aus dem Projektvertrag vom privaten Projektpartner zu Finanzierungszwecken an eine Bank abgetreten werden dürfen, sofern damit für die öffentliche Hand kein Einrede- und Einwendungsverzicht verbunden ist.

Für die Bau-, Betriebs- und Finanzierungsleistungen des privaten Projektpartners wird die öffentliche Hand vom Zeitpunkt der Inbetriebnahme bis zum Ende der Projektlaufzeit quartalsweise eine fixe Vergütung bezahlen.

## 5. WANN IST ES WIRTSCHAFTLICH/FINANZIELL INTERESSANT EIN PROJEKT MITTELS PPP ZU REALISIEREN?

Die Realisierung eines Hochbauprojekts mittels PPP kann für die öffentliche Hand dann attraktiv sein, wenn sich bei einer wirtschaftlichen Betrachtung über den Lebenszyklus der Immobilie ein Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Beschaffung (Eigenrealisierung) ergibt.

Als Entscheidungshilfe dient ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der Varianten Eigenrealisierung und PPP, bei dem sowohl ein Vergleich von qualitativen Aspekten als auch ein quantitativer Vergleich auf Basis der Gesamtkosten eines Projektes über den Betrachtungszeitraum durchgeführt wird.

Zu den qualitativen Aspekten können u. a. die architektonische und städtebauliche Qualität, die Bauzeit, die Planungs- und Haushaltssicherheit eines Vorhabens sowie der Umfang der Übernahme von Verantwortlichkeiten bzw. Risiken durch den privaten Projektpartner zählen.

Der quantitative Vergleich der Gesamtkosten über den Lebenszyklus sollte mit Hilfe der international anerkannten *Public Sector Comparator-Methode (PSC)* erfolgen. Der PSC spiegelt dabei sämtliche Kosten für die Eigenrealisierung über den betrachteten Lebenszyklus wider. Im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird der Barwert des PSC dem ermittelten Barwert für ein PPP-Modell gegenübergestellt (vgl. *Abbildung 3*).

**6. WIE LÄSST SICH PPP MIT DEN RECHTLICHEN VORAUSSETZUNGEN, INSBESONDERE DEM BESCHAFFUNGSRECHT, VEREINEN?**

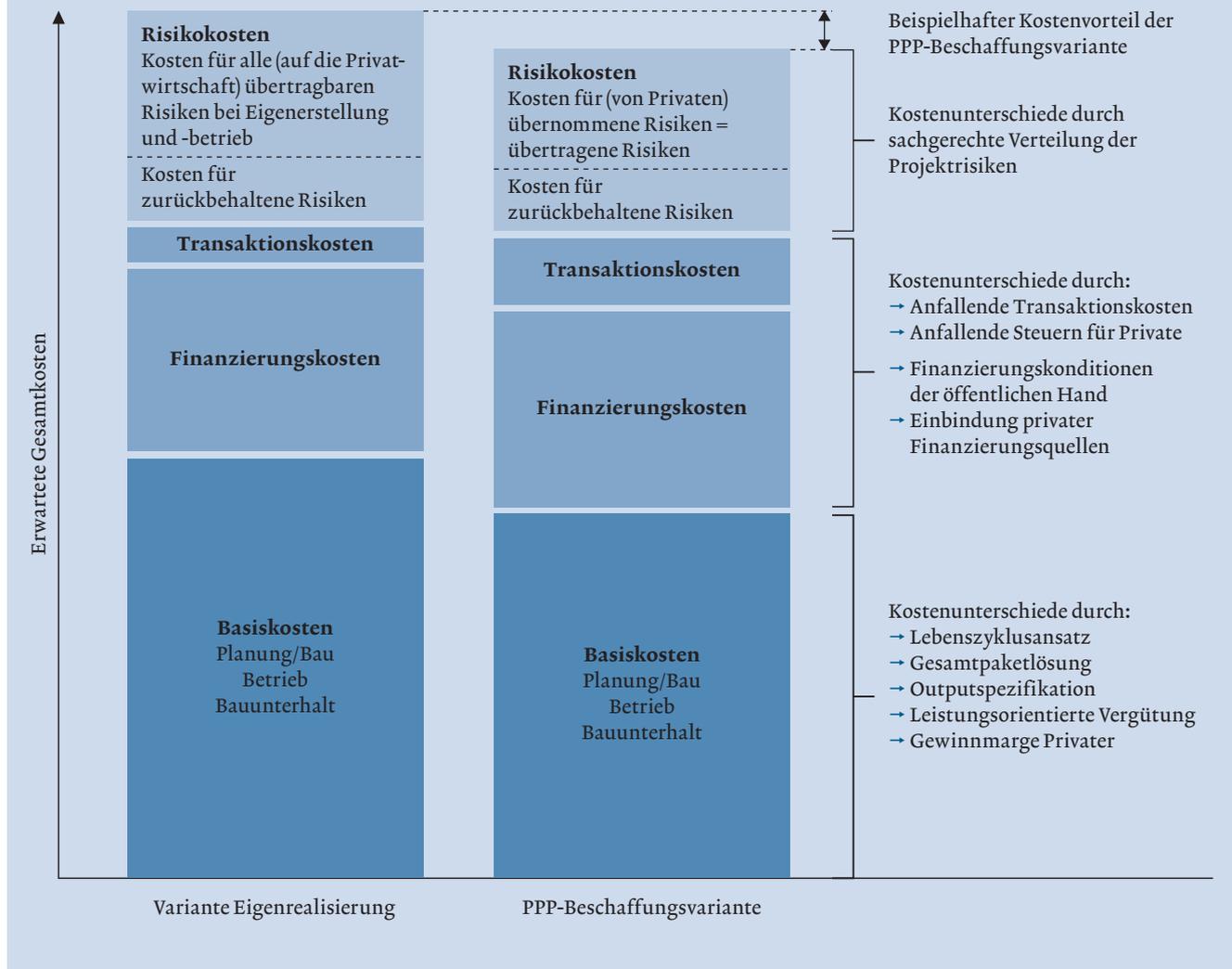
Im Bereich der Bedarfsverwaltung (z. B. Erstellung von Gebäuden, Reinigungsarbeiten, Gebäudeunterhalt oder Verpflegungsleistungen) ist die Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Hand auf private Projektpartner ohne spezifische gesetzliche Grundlage möglich. Sollen hingegen öffentliche Aufgaben der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung auf einen PPP-Partner übertragen werden, ist dazu zwingend eine gesetzliche Grundlage erforderlich [10]. Erst wenn diese vorhanden ist oder geschaffen werden kann, ist auch in diesem Bereich ein PPP zulässig, wobei zu beachten ist, dass es

Kernaufgaben der öffentlichen Hand gibt, die sich nicht delegieren lassen [11]. Aus diesem Grund werden beim Projekt Neumatt in Burgdorf sämtliche Aufgaben bezüglich des Betriebes des Regionalgefängnisses und des Strafvollzugs weiterhin von der öffentlichen Hand erbracht.

Wie jedes andere beschaffungsrechtliche Projekt richtet sich auch die Vergabe eines PPP-Hochbauprojekts nach dem *Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB)* und der dazugehörigen *Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB)* bzw. den Beschaffungsgesetzen des jeweiligen Kantons [12] und deren strikten Verfahrensregeln. Bei PPP-Projekten wird aufgrund der Höhe der Bausumme in der Regel nur das offene oder selektive Verfahren in Frage kommen [13].

Während bei Beschaffungen nach Bundesrecht gemäss Art. 20 BöB und Art. 26 und 26 a VöB sowohl Verhandlungen als auch ein Dialog zwischen den Auftraggebern und den Anbietern möglich ist [14], herrscht bei kantonalen Beschaffungen ein Verhandlungsverbot [15]. Da die Rechtsprechung keine Abänderung der gesetzlich vorgegebenen Verfahren zulässt [16] und die Komplexität von grossen Infrastrukturprojekten während der Vergabephase einen Dialog erforderlich macht, bietet sich – zumindest auf kantonaler Ebene –

Abbildung 3: GEGENÜBERSTELLUNG GESAMTKOSTEN EIGENREALISIERUNG UND PPP [9]



als Alternative die Ausschreibung und Durchführung eines sog. Gesamtleistungswettbewerbes an. Gemäss Art. 12 Abs. 3 der *Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB)* hat das Gemeinwesen als Auftraggeberin das Verfahren des Gesamtleistungswettbewerbes im Einzelfall im Rahmen der Grundsätze nach Art. 11 IVöB [17] zu regeln. Das heisst, das gesamte Verfahren ist in den Ausschreibungsunterlagen im Detail abzubilden und macht die Einsetzung einer Jury erforderlich.

Damit der Private sich voll entfalten sowie seine eigenen Stärken und jegliche Synergieeffekte zu Gunsten der Wirtschaftlichkeit voll nutzen kann, darf er durch das Projekt bzw. dessen Ausschreibung nicht zu sehr eingeengt werden. Aus diesem Grund hat der Kanton Bern beim Projekt Neumatt die geforderten Leistungen weitgehend ergebnisorientiert in einer funktionalen Ausschreibung [18] ausgeschrieben. Dies gewährleistet dem privaten Projektpartner bei der Wahl der Aufgabenerfüllung viel Spielraum und ermöglicht es ihm, seine Leistungen wirtschaftlich sinnvoll auf die Erfüllung der definierten Ergebnisse ausgerichtet anzubieten. Um dem Dialogbedürfnis in diesem komplexen Projekt gerecht zu werden, sah das Ausschreibungsverfahren zudem mehrere Fragerunden vor. Da das ganze Verfahren anonym über einen externen Notar abgewickelt wurde und sämtliche Fragen und Antworten allen Anbietern zugestellt wurden, konnten das Verhandlungsverbot und alle übrigen Verfahrensvorschriften gemäss Art. 11 IVöB problemlos eingehalten werden.

## 7. WIE FUNKTIONIERT DIE FINANZIERUNG EINES PPP-PROJEKTES?

Bei einem typischen PPP-Projekt muss der private Projektpartner sämtliche Vorleistungen der Planungs- und Bauphase eigenständig vorfinanzieren und erhält erst nach der Fertigstellung der Gebäude ein Entgelt. Entsprechend übernimmt der private Partner in der Regel sowohl die Bauzwischenfinanzierung während der Errichtungsphase als auch die Langfristfinanzierung des Projekts während der Betriebsphase. Alternative Ausgestaltungen sind ebenfalls denkbar und projektspezifisch zu prüfen. Nach der Baufertigstellung wird die Zwischenfinanzierung durch eine Langfristfinanzierung abgelöst. Die Rückzahlung durch die öffentliche Hand erfolgt durch ein gleichbleibendes Entgelt in der Betriebsphase. Am Projektende ist das Projekt vollständig amortisiert.

Das für die Finanzierung benötigte Kapital nimmt der private Projektpartner eigenständig auf dem Kapitalmarkt auf. Aus diesem Grunde sind die Konditionen in der Regel deutlich höher als bei einer Aufnahme der finanziellen Mittel durch die öffentliche Hand. Dies ist u. a. mit der schlechteren Bonität des privaten Projektpartners im Vergleich zur öffentlichen Hand zu erklären.

Für die Finanzierung von PPP-Projekten gibt es in erster Linie zwei Finanzierungsvarianten: Neben der Projektfinanzierung, wie sie beim PPP-Projekt in Burgdorf gewählt wurde, findet in Deutschland die Forfaitierung mit Einredeverzicht vielfach Anwendung.

Bei einer Projektfinanzierung stellt die finanzierende Bank im Wesentlichen auf die Leistungsfähigkeit des Projekts, d. h.

den projektspezifischen Cashflow, ab. Entsprechend orientieren sich die Zinskonditionen primär an der Belastbarkeit des prognostizierten Cashflows, d. h. den prognostizierten Ein- und Ausgaben. Damit übernehmen die finanzierenden Banken bei einer Projektfinanzierung wesentliche Risiken. Aufgrund der vergleichsweise hohen Transaktionskosten bei Projektfinanzierungen eignet sich diese Finanzierungsform in der Regel erst bei Projekten mit einem Bauvolumen von ca. CHF 50 Mio.

Die Forfaitierung mit Einredeverzicht ist ein kommunalnahes Finanzierungsmodell. Forfaitierung bezeichnet den Verkauf von bestehenden oder zukünftigen Forderungen. Bei PPP-Projekten erfolgt in der Regel der Verkauf der Forderungen des privaten Partners gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber an das finanzierende Kreditinstitut. Im Rahmen der Forfaitierung mit Einredeverzicht erklärt sich die öffentliche Hand bereit, auf jegliche Einreden und Einwendungen aus dem Grundgeschäft gegenüber dem neuen Forderungsinhaber, der Bank, zu verzichten. Die Erklärung des Einredeverzichts der öffentlichen Hand gegenüber der Bank kommt einem unbedingten Zahlungsverprechen – unabhängig von Minder- und Nichtleistung des privaten Partners – gleich. Daher ist sicherzustellen, dass nur der investive Anteil der Entgeltzahlungen einredefrei gestellt wird, so dass der Anteil des Zahlungsstroms für die bauliche Unterhaltung bei Minder- und Nichtleistung gekürzt werden kann. Inwieweit diese Finanzierungsform auch in der Schweiz Verwendung finden kann, ist noch abschliessend zu prüfen.

Bei der Finanzierung von PPP-Projekten in der Schweiz ist zu beachten, dass – im Unterschied zu PPP-Projekten im Ausland – die Finanzierung nicht als separate Leistung betrachtet wird. Somit unterliegen auch die Zinsen aus dem Finanzierungsvertrag der Mehrwertsteuer. Die Mehrwertsteuer auf Zinsen und Tilgung wird mit den quartalsweisen Zahlungen der öffentlichen Hand an den privaten Projektpartner fällig. Aus dieser Mehrwertsteuerbelastung resultiert ein wesentlicher Nachteil gegenüber einer konventionellen Realisierung, bei der die Finanzierung nicht der Mehrwertsteuer unterliegt.

## 8. WIE WIRD EIN PPP-PROJEKT VERTRAGLICH AUSGESTALTET?

Beim Bau, der Finanzierung und dem Betrieb eines öffentlichen Hochbauprojekts mit einer Bausumme im zwei- oder dreistelligen Millionenbereich gibt es mit der öffentlichen Hand, dem privaten Projektpartner und dessen diversen Subunternehmern sowie den finanzierenden Banken eine Vielzahl von Vertragspartnern. Die Komplexität eines privat finanzierten PPP-Projektes mit einem Lebenszyklus von mehreren Jahrzehnten spiegelt sich daher auch im Vertragswerk wider. Wie genau ein Vertragswerk auszugestalten ist, richtet sich nach den Umständen des konkreten PPP-Projekts [19].

Dreh- und Angelpunkt ist der Projektvertrag, der zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem privaten Projektpartner abgeschlossen wird. Darin sind allgemeine Fragen im Verhältnis zwischen den Vertragspartnern und alle wesentlichen Parameter sowohl für den Bau als auch für den

Betrieb der Hochbauten zu regeln. Typischerweise sind ohne Anspruch auf Vollständigkeit folgende Themen abzubilden: → Anforderungen an privaten Projektpartner und dessen Subunternehmer; → Bereitstellung des für den Bau erforderlichen Bodens; → Erstellung der Bauten (dieser Regelungsteil ist vergleichbar mit einem Totalunternehmervertrag für einen schlüsselfertigen Bau); → Grundsätze zu Betrieb und Unterhalt; → Informations- und Mitwirkungsrechte der öffentlichen Hand; → Versicherung und Gefahrtragung; → Umgang mit Streitigkeiten; → Finanzielle Vergütungen; → Vertragsdauer/Kündigungsmöglichkeiten; → Abwicklung bei Vertragsende.

Der Projektvertrag umfasst in der Regel sehr umfangreiche Anhänge, in welchen sich insbesondere technische und/oder bauliche Details finden. Ergänzt wird der Projektvertrag, je nach Projekt, durch einen Rahmenvertrag sowie ein Bündel von Dienstleistungsverträgen, welche neben dem Gebäudemanagement weitere Dienstleistungen in der Betriebsphase regeln. So wurden z. B. für das Projekt Neumatt Burgdorf ein separater Vertrag über Reinigung und Entsorgung, ein Vertrag über organisatorische Dienstleistungen und ein Vertrag über Verpflegungsdienstleistungen abgeschlossen. Diese Verträge müssen nicht zwingend auf die gesamte Projektdauer ausgelegt sein, sondern können namentlich der öffentlichen Hand die Möglichkeit zur vorzeitigen Beendigung einräumen.

Teil der Verträge können auch Vereinbarungen mit der oder den Banken sein, die den privaten Projektpartner finanzieren. Hintergrund solcher Vereinbarungen ist das Bedürfnis der finanzierenden Banken, mit dem öffentlichen Auftraggeber Modalitäten zu vereinbaren, die ihnen im Fall einer vom privaten Projektpartner zu vertretenden Gefährdung des Projekts oder bei einem drohenden Ausfall des privaten Projektpartners Handlungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten bis hin zu einem Eintrittsrecht zur angemessenen Schadensbegrenzung eröffnen.

Angesichts der Komplexität und des Umfangs der zu regelnden Sachverhalte erstaunt es nicht, dass z. B. im Fall des Verwaltungszentrums Burgdorf ein mehrtausendseitiges Vertragswerk entstanden ist. Allerdings entfällt ein ganz wesentlicher Teil davon auf die mit technischen und/oder baulichen Details gespickten Anhänge, ohne die auch in einem konventionellen Projekt nicht auszukommen ist. Trotz der hohen Regelungsdichte hat das Vertragswerk in Burgdorf bisher nach Einschätzung der Verantwortlichen seine Alltagstauglichkeit bewiesen [20].

## 9. WIE KANN DAS GEMEINWESEN RECHTLICH/ VERTRAGLICH ABGESICHERT WERDEN?

Da ein PPP kein gesetzliches Konstrukt ist, muss das Gemeinwesen über die Ausgestaltung des Vertragswerkes abgesichert werden. Gerade für Themenbereiche wie dem Schutz vor einem Konkurs der Projektgesellschaft, der Nicht- oder Schlechterfüllung vertraglicher Leistungen, der Einhaltung arbeits- und ausländerrechtlicher Bestimmungen oder der besonderen Berücksichtigung von KMU als Subunternehmer besteht seitens des Gemeinwesens ein vertragliches Absiche-

rungs- und Regelungsbedürfnis, dem selbstredend auch im Projekt Burgdorf Rechnung zu tragen war.

Im Falle eines Konkurses des privaten Projektpartners bietet das im Projekt Neumatt angewandte Betreibermodell gegenüber dem Erwerbermodell einen gewichtigen Vorteil. Während beim Erwerbermodell die erstellte Immobilie in die Konkursmasse des privaten Projektpartners und Grundeigentümers fallen würde, verbleibt beim Betreibermodell die Immobilie auf Grund des Akzessionsprinzips [21] im Eigentum der öffentlichen Hand [22]. Zudem werden den finanzierenden Banken bei der beim Projekt Neumatt gewählten Projektfinanzierung Heilungsmöglichkeiten eingeräumt, wie beispielsweise Eintrittsrechte in das zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Projektpartner geschlossenen Vertragswerk im Falle der Kündigung durch den privaten Projektpartner [23]. Soweit die Banken dieses Eintrittsrecht ausüben, sind sie für den adäquaten Ersatz des Projektpartners mitverantwortlich. Damit beschränkt sich beim Betreibermodell mittels Projektfinanzierung das Konkursrisiko für die öffentliche Hand im Wesentlichen auf den allenfalls notwendigen Ersatz des Projektpartners im Nichteintrittsfall der Banken.

Ein weiterer Vorteil des Betreibermodells ist, dass sich bei einer Beteiligung von ausländischen Staatsangehörigen an der Projektgesellschaft keine Probleme betreffend der Lex Koller ergeben, da weder der ausländische Staatsangehörige noch die Projektgesellschaft Eigentum am Grundstück bzw. an den zu erstellenden Bauten haben [24].

Sowohl beim Projektvertrag als auch bei den Dienstleistungsverträgen wurden beim Projekt Neumatt die Leistungen des privaten Projektpartners nicht nach den vorzunehmenden Tätigkeiten, sondern nach dem zu erbringenden Erfolg in gesonderten Anhängen, sogenannten Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibungen mit Service Level Agreements, beschrieben. Der vorgängig genau definierte Erfolg berechtigt das Gemeinwesen auf die vereinbarte Vergütung ein Bonus-/Malussystem anzuwenden und das Entgelt entsprechend zu erhöhen oder zu kürzen. Diese auf Resultate orientierte Vergütung steigert nicht nur die Produktivität des Betreibers und führt letztendlich zu einem besseren Preis-/Leistungsverhältnis, sondern gibt dem Gemeinwesen die Möglichkeit, die Einhaltung der vereinbarten Abmachung indirekt zu erzwingen.

Für den Fall, dass finanzielle oder andere Schwierigkeiten des privaten Projektpartners dazu führen, dass die vereinbarten Leistungen nicht vertragskonform oder gar nicht erbracht werden, muss der Projektvertrag die Möglichkeit vorsehen, dass das Gemeinwesen – allenfalls in Absprache mit den finanzierenden Banken – das ganze Vertragswerk kündigen kann.

Bedingt durch die Dauer und die Komplexität eines PPP-Projekts lassen sich nicht alle Eventualitäten voraussehen und regeln. Zur Befriedigung des Absicherungsbedürfnisses der öffentlichen Hand, aber auch des privaten Projektpartners macht es daher Sinn, Entwicklungsklauseln in das Vertragswerk einzubauen, die es erlauben, geänderten oder neuen Bedürfnissen und Entwicklungen adäquat Rechnung zu tragen. Für den Fall, dass sich die Parteien nicht über die Art und Weise der Entwicklung des Vertragswerkes einigen

können, aber auch für den Fall strittiger Vertragsauslegungen, empfiehlt es sich, eine Vertragskommission einzusetzen, welche grundsätzlich paritätisch zu besetzen, aber mit einem unabhängigen Vorsitzenden auszustatten ist. Entscheide der Vertragskommission sollten – zumindest unter gewissen Bedingungen – an ein Schieds- oder ein ordentliches Gericht weitergezogen werden können.

## 10. WELCHES SIND DIE VOR- UND NACHTEILE VON PPP?

Nachstehend werden die wesentlichen Vor- und Nachteile von PPP zusammenfassend aufgezeigt.

Als wesentliche Vorteile können folgende Aspekte angeführt werden:

→ Die ganzheitliche lebenszyklusorientierte Betrachtung einer Immobilie von der Planung, über den Bau bis zum Betrieb führt zu einer Optimierung der Immobilienkosten. Mit Hilfe eines privaten Projektpartners können Schnittstellen reduziert und Leistungen bereits von Beginn an optimal aufeinander abgestimmt werden. → Durch eine funktionale ergebnisorientierte Ausschreibung der geforderten Leistungen erhält der private Projektpartner unternehmerische Freiräume in der Planung des Projektes und der Umsetzung von wirtschaftlichen Lösungsansätzen. So können Synergien erzielt und Kosten gesenkt werden, ohne dass vom vertraglich definierten Ergebnis abgewichen wird. → Für die öffentliche Hand entsteht durch die Vergabe eines PPP-Projektes Sicherheit in Bezug auf die zukünftigen Haushaltsbelastungen. → Komplizierte Projekte sind durch die Übertragung von gebündelten Leistungspaketen auf einen privaten Projektpartner häufig schneller zu realisieren. Aus der zeitnahen Bereitstellung moderner Infrastruktur lassen sich Effizienzen generieren. → Bei einem PPP-Projekt besteht die Möglichkeit, umfangreiche Risiken auf den privaten Projektpartner zu übertragen. Generell sollten jedoch nur die Risiken übertragen werden, die der Private besser steuern und beherrschen kann. Werden entsprechende Risiken übertragen, lassen sich die Gesamtprojektkosten für die öffentliche Hand reduzieren. → Das Vergabeverfahren und die anschliessende Projektabwicklung eines PPP-Verfahrens diszipliniert alle Projektbeteiligten zu einer strukturierten und konstruktiven Mitarbeit. Dadurch, dass die Nutzer in das Verfahren intensiv eingebunden und sämtliche Projektdetails vor der Vertragsunterzeichnung definiert werden müssen, können Mehrkosten aufgrund späterer Projektänderungen stark reduziert werden. Zudem wird eine transparente Leistungserbringung gewährleistet. → Eine leistungsorientierte Vergütung in der Betriebsphase hilft der öffentlichen Hand bei der Steuerung der übertragenen Leistung und schafft die Möglichkeit, Abweichung von den vertraglich vereinbarten Betriebsqualitäten zu sanktionieren. So können Leistungsanreize geschaffen und die Effizienz der Leistungserbringung weiter erhöht werden. → Ein PPP-Projekt unterstützt die Optimierung der Verwaltungstätigkeit, da das Verfahren dazu beiträgt, Lebenszykluskosten von Immobilien transparent zu ermitteln, innovative Ideen zu entwickeln und der Verwaltung die Möglichkeit gibt, sich stärker auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren.

Wesentliche Nachteile von PPP-Projekten können sein:

→ Bei einem PPP-Verfahren ist der Beschaffungsprozess deutlich komplexer als bei einer konventionellen Realisierung. Dies ist bedingt durch das nur mit Einschränkungen PPP-taugliche Beschaffungsrecht und ferner durch die Tatsache, dass aufgrund der langen Projektlaufzeit umfangreiche Regelungen auch für die Betriebsphase bereits in der Angebotsphase definiert werden müssen. Die geringe PPP-Erfahrung auf Seiten der öffentlichen Hand und die Neuartigkeit des Beschaffungsprozesses erfordern hier einen höheren Aufwand als bei einer konventionellen Beschaffung. → Während eines PPP-Projektes müssen vor allem in der Vergabephase in kurzer Zeit relativ viele personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass viele Themen, die bei einer konventionellen Realisierung normalerweise zu einem späteren Zeitpunkt anfallen, schon vor dem Vertragsabschluss geklärt werden müssen. → PPP ist als Verfahren in der öffentlichen Verwaltung noch wenig bekannt und führt zu einer gewissen Unsicherheit, obwohl es eigentlich nur eine von vielen Beschaffungsvarianten darstellt. Diese Unsicherheit führt häufig zu einer Ablehnung des Verfahrens ohne nähere Prüfung von möglichen Vor- und Nachteilen. → Eine langfristige Bindung an einen einzelnen Partner reduziert (vermeintlich) die Flexibilität der öffentlichen Hand bei der Vergabe von Dienstleistungen bzw. der Umnutzung einer Immobilie. Anders als bei einer konventionellen Realisierung ziehen Änderungen an der Gebäu-

destruktur immer vertragliche Anpassungen für den Betrieb mit sich. → Bei einem PPP-Projekt entstehen höhere Finanzierungskosten, da der private Projektpartner nicht die gleichen Konditionen auf dem Kapitalmarkt erhält wie die öffentliche Hand. Zudem trägt er einen Teil der Finanzierung mit seinem Eigenkapital und erwartet hierfür eine angemessene Verzinsung. Diese Kostennachteile müssen durch Optimierungen im Bau und Betrieb ausgeglichen werden. → Die bei einem PPP-Projekt auch auf die Finanzierungsdienstleistungen anfallende Mehrwertsteuer stellt in der Schweiz einen wesentlichen Nachteil gegenüber einer konventionellen Realisierung dar.

Die hier aufgeführten beispielhaften Vor- und Nachteile stellen lediglich die häufigsten Argumente dar. Je nach PPP-Projekt sind diese individuell zu prüfen und zu beachten. Generell sollte vor der Überlegung zur Umsetzung eines Projektes mit Hilfe von PPP eine ergebnisoffene Diskussion und Prüfung der Argumente stattfinden.

Eine frühzeitige Kommunikation innerhalb der Verwaltungsstrukturen der öffentlichen Hand fördert einen transparenten Umgang mit dem Verfahren und trägt zu einem kritischen Umgang mit Vor- und Nachteilen bei. PPP ist zwar kein Wundermittel, kann aber im konkreten Fall für die öffentliche Hand durchaus lohnende organisatorische und finanzielle Vorteile haben. ■

**Anmerkungen:** \*Die Autoren danken Herrn Thomas Wilhelm, Projektleiter für das Projekt Neumatt, Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern und Herrn Daniel Bachmann, Rechtsanwalt, Partner, Legal Services, Ernst & Young AG, Bern für ihre wertvollen Anregungen. 1) Marc Ehrensperger, Erfolgsvoraussetzungen von Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Bern/Stuttgart/Wien 2007, S. 7. 2) Andreas Lienhard/Fabienne Marti Locher, PPP im Verfassungsrecht, in: Lienhard/Pfisterer (Hrsg.) PPP – Was fehlt zum Durchbruch?, Zürich 2010, S. 21, mit weiteren Verweisen. 3) Vgl. Verein PPP Schweiz, Public Private Partnership (PPP) Praxisleitfaden Hochbau, Zürich/Basel/Genf, 2011, Anhang 1 A. 4) www.ppp-schweiz.ch. 5) Ein Beispiel dafür ist Electro Suisse, SEV Verband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik, welcher im Auftrag des Bundes als besondere Dienststelle das Starkstrominspektorat des Bundes betreibt. 6) Vgl. zum Beispiel das Projekt Neubau Kaufmännische Berufsschule Langenthal, bei welchem der private Unternehmer als Generalunternehmer tätig war (<http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/kaufmaennische-berufsschule-langenthal/>). 7) Vgl. für eine umfassende Übersicht Marc Ehrensperger, a. a. O., S. 151 ff. 8) Kein eigenständiges PPP – Modell ist gemäss Marc Ehrensperger (a. a. O., S. 152) richtigerweise das Gesellschaftsmodell (bei dem der private Unternehmer und die öffentliche Hand zur Ausführung des Projekts gemeinsam eine Projektgesellschaft gründen), da sich dieses mit jedem aufgeführten

Modell kombinieren lässt. Nicht zu verwechseln ist das vorgenannte Gesellschaftsmodell mit dem Umstand, dass der private Projektpartner sich oft aus mehreren privaten Parteien zusammensetzt, welche zusammen eine Projektgesellschaft begründen. 9) Marc Ehrensperger, a. a. O., S. 139. 10) Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, S. 126 ff.; vgl. auch Andreas Lienhard/Fabienne Marti Locher, a. a. O., S. 24 ff. Betreffend gesetzlicher Grundlagen vgl. Art. 178 Abs. 3 BV sowie exemplarisch für den Kanton Bern Art. 69 Abs. 4 i. V. m. Art. 95 Abs. 2 Kantonsverfassung Bern. 11) Andreas Lienhard/Fabienne Marti Locher, a. a. O., S. 30. 12) Vgl. v. a. die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). 13) Vgl. Art. 2 a VöB und Anhang 1 zum IVöB sowie die meist viel tieferen Schwellenwerte in den kantonalen Gesetzen. 14) Vgl. Galli/Moser/Lang/Clerc, Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf, 2007, N 425 ff. 15) Art. 11 lit. c IVöB; Art. 27 Bernische Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV), vgl. dazu Galli/Moser/Lang/Clerc, a. a. O., N 441 ff. 16) Entscheidung der Eidg. Rekurskommission für das öffentliche Beschaffungswesen vom 8. September 2005, VPB 2006 70/I Nr. 3. 17) Art. 11 IVöB nennt als Verfahrensgrundsätze das Gleichbehandlungsgebot, den wirksamen Wettbewerb, Verzicht Abgebotsrunden, Beachtung Ausstandsregeln, Einhaltung Arbeits(schutz)bestimmungen, Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie die Vertraulichkeit von Informationen. 18) Vgl. dazu Galli/Moser/Lang/

Clerc, a. a. O., N 250: «Bei der funktionalen Ausschreibung beschränkt sich das Leistungsverzeichnis auf die Festlegung des Beschaffungszieles bzw. eines Leistungsprogrammes, ohne den Gegenstand und den Umfang der nachgesuchten Leistung abschliessend und genau zu umschreiben. Die technische Lösung zur Erreichung des Beschaffungszieles muss vom Anbieter noch erarbeitet werden.» 19) Vgl. zur Vertragsstruktur ausführlicher: Thomas Müller-Tschumi, Zur Vertragsstruktur von projektfinanzierten PPP, BR 1/2010, S. 34 ff. 20) Vgl. Philipp Ernst, PPP-News: Projektstand Burgdorf: Erste Erfahrungen des Kantons Bern mit dem PPP-Modell rundum positiv, Bern 3. Dezember 2010 (<http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-news/aktuelles/view/items/projektstand-burgdorf/>). 21) Vgl. oben die Ausführungen in Frage 3. 22) Baut der private Unternehmer beim Erwerbermodell gestützt auf ein selbständiges und dauerndes Baurecht, so hätte die öffentliche Hand immerhin noch die Möglichkeit bei der Zwangsversteigerung das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss Art. 681 Abs. 1 i. V. m. Art. 682 Abs. 2 ZGB auszuüben. 23) Vgl. Inhalte eines Direkt Agreements: Minuth/Stiller, Projektdurchführung und Projektüberwachung in: Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP, 2. Auflage, Köln/München 2008, S. 897. 24) Zur Problematik der Lex Koller bei PPP vgl. die ausführliche Darstellung bei Thomas Müller-Tschumi, PPP und Lex Koller, AJP 210, S. 907 ff.

## RÉSUMÉ

## Partenariat public-privé pour les projets de construction et d'infrastructure

Dans le contexte de projets publics de construction et d'infrastructure, on voit, depuis quelques années apparaître régulièrement, le terme de *partenariat public-privé* (PPP). Encore largement inconnu du grand public, ce type de coopération suscite souvent parmi les autorités qui y sont confrontées un scepticisme certes bienveillant mais manifeste.

Les considérations qui suivent s'appuient sur les expériences vécues par les auteurs avec le PPP au fil de leurs activités de conseil pour le projet de centre administratif cantonal «Neumatt» à Berthoud. Il s'agit là du premier projet de PPP réalisé en Suisse selon des normes reconnues au niveau international.

PPP désigne une coopération contractuelle à long terme entre les pouvoirs publics et l'économie privée en vue d'accomplir des tâches publiques dans des conditions optimales. C'est une approche selon laquelle un partenaire privé, contrairement à la règle appliquée pour un marché public traditionnel, assume une responsabilité étendue en matière de planification, de construction, de financement et d'exploitation ultérieure pour une durée de 20 à 30 ans en général. Cette approche vise à optimiser les coûts du cycle de vie de l'infrastructure publique en levant la séparation artificielle entre construction et exploitation et en la plaçant sous la responsabilité d'un mandataire.

D'une façon générale, tout projet de bâtiment public (école, immeuble administratif, hôpital, prison, etc.), de même qu'un large spectre de projets d'infrastructure se prêtent à un PPP. Des projets représentant un volume de construction et de services largement diversifiés permettent d'exploiter au maximum les avantages d'une approche cycle de vie et de multiplier les effets de synergie. La réalisation d'un projet de bâtiment au moyen d'un PPP est toujours intéressant pour les pouvoirs publics dès lors que cette forme de coopération engendre, au regard du cycle de vie économique de l'objet, un gain d'efficacité par rapport à une réalisation conventionnelle.

Les modèles de PPP peuvent prendre des aspects très divers. On distingue par exemple le modèle du propriétaire ou de l'exploitant, selon lequel les pouvoirs publics restent propriétaire du terrain et du sol, des modèles de l'acquéreur, du leasing et du bailleur, où la propriété est acquise à l'investisseur privé. En cas de faillite de l'investisseur privé, le modèle de l'exploitant offre un avantage de poids dans la mesure où les immeubles demeurent entre les mains des pouvoirs publics en application du principe de l'accession. Suivant le projet, il convient toutefois d'examiner quel est concrètement le modèle le plus adéquat.

Les projets de PPP déjà menés à bien ailleurs en Europe ont démontré qu'une approche systémique du cycle de vie – de la planification et de la construction jusqu'à l'exploitation – peut se traduire par une optimisation des coûts. Le recours à un partenaire privé permet de réduire les interfaces et de

bien coordonner les prestations avant même le début des travaux. Grâce à un appel d'offres fonctionnel axé sur le résultat, ce partenaire privé dispose d'une grande liberté entrepreneuriale pour planifier le projet et mettre en œuvre des amorces de solution économiques, notamment exploiter des synergies et réduire les coûts, sans se départir du résultat défini par contrat. Pour les pouvoirs publics, le fait d'adjuger un projet en PPP est en outre un gage de sécurité quant aux charges budgétaires à venir car les indemnités versées à l'investisseur privé sont fixées dès la signature du contrat. De surcroît, il est possible d'accélérer nettement la réalisation de nombreux projets en confiant des paquets complets de prestations à un partenaire privé.

Cela étant, une procédure de marché public impliquant un PPP se révèle autrement plus complexe que la méthode conventionnelle. La raison en est que le droit des marchés publics ne s'applique pas de façon illimitée à tous les niveaux de PPP en Suisse et que, compte tenu de la longue durée d'engagement et de l'inclusion de prestations d'exploitation dans le processus d'appel d'offres, les contraintes contractuelles sont lourdes. En outre, le manque d'expérience des pouvoirs publics en matière de PPP et le caractère inédit du processus d'adjudication impliquent des formalités plus pesantes que pour un marché public conventionnel. En définitive, la phase d'adjudication du projet de PPP mobilise des ressources en personnel considérables dans un laps de temps relativement bref. Ce qui s'explique surtout par le fait que de nombreux aspects n'intervenant normalement qu'à une date ultérieure du processus d'adjudication conventionnelle doivent être réglés avant même la conclusion du contrat.

Avant d'opter pour ou contre un PPP, il vaut la peine de comparer la rentabilité d'une réalisation en propre régie et en partenariat public-privé, en mettant en balance les aspects à la fois qualitatifs et quantitatifs à partir du coût global d'un projet sur toute sa durée. En principe, la décision devrait être précédée d'une discussion sans parti pris et d'une mise à plat des avantages et des inconvénients liés à la réalisation d'un projet reposant sur un PPP. Une communication précoce au sein des structures administratives des pouvoirs publics favorise une gestion transparente de la procédure et contribue à une approche critique du PPP.

Si le partenariat public-privé n'est pas un remède miracle pour alléger des budgets publics serrés, il n'en offre pas moins des avantages organisationnels et financiers pour l'État en présence d'un projet concret. MAS/AS/MM/AM