

PPP als Chance für nationale Standardlösungen?

Erfahrungsbericht Partnerschaft Registerharmonisierung / EWID-Zuweisung (Wohnungsnummer)

Urs Bolz und Markus Schwyn¹

Zusammenfassung

Die Registerharmonisierung hatte zum Ziel, die Einwohnerregister (EWR) in den Kantonen sowie die im RHG bezeichneten Personenregister des Bundes zu harmonisieren. Eine der Aufgaben bestand darin jede im EWR geführte Person einer Wohnung zuzuweisen. Dies erfolgte auf Basis der im eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) geführten Gebäude und Wohnungen, die mit dem Gebäudeidentifikator (EGID) und dem Wohnungsidentifikator (EWID) eindeutig zugewiesen werden können. Die Umsetzung stellte insbesondere in dicht besiedelten Gebieten mit einer grossen Anzahl von Mehrfamilienhäusern eine Herausforderung dar. Für die operative Aufgabe der Umsetzung evaluierte das Bundesamt für Statistik (BFS) ein PPP-Modell und wählte die Post als nationalen Erfüllungspartner (PPP-Partner). Das BFS schloss mit der Post einen Partnerschaftsvertrag ab. Die Post ihrerseits schloss ihre Dienstleistungsverträge mit Kantonen und Gemeinden ab. Im Projekt wurden eine halbe Million Wohnungen und Gebäude aus dem GWR mit 2.5 Mio. Personen mit Hilfe einer Wohnungsnummer verbunden. Vertragspartner der Post waren die Kantone Basel-Stadt, Luzern und Zürich sowie weitere 80 Gemeinden in der ganzen Schweiz. Der Leistungsbezug erfolgte durch Kantone und Gemeinden zwischen 2008 und 2010 in jeweils gesonderten Verträgen.

Die Partner BFS und Post sind mit einer hohen Ambition in das Projekt eingestiegen. Die Post entwickelte eine umfassende, IKT-basierte Servicelösung, die sie Kantonen und Städten anbot. Die Projektabwicklung erfolgte in diesem Sinne in der Form einer Public Private Partnership, PPP (Aufgabenerfüllungspartnerschaft). Kernelement war die Partnerschaft zwischen dem BFS und der Post. Zwischen Post und Kantone/Städten bestand primär ein normales Verhältnis des Leistungseinkaufs. Die Post agierte wie ein privater Wirtschaftspartner, auch wenn nicht zu verkennen ist, dass die Post als Unternehmung im Eigentum des Bundes eine besondere Stellung besitzt.

Der vorliegende Bericht beschreibt das Projekt und die daraus gewonnenen Erfahrungen. Diese dürften für verschiedenste andere Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und wirtschaftlichen Unternehmen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben von Interesse und Nutzen sein.

¹ Urs Bolz hat das Projekt PPP-Registerharmonisierung längere Zeit begleitet und die Erfahrungen zusammengetragen. Markus Schwyn, ist Mitglied der Geschäftsleitung BFS und Leiter der Abteilung Bevölkerung und Bildung.

1 Das Projekt Wohnungsnummer im Rahmen der Registerharmonisierung

Ein Teil der Umsetzung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR 431.02) betraf die Zuweisung aller im Einwohnerregister geführten Personen zu einem Gebäude und zu einer Wohnung im Gebäude. Dazu wurden jeder Person ein Gebäudeidentifikator (EGID) und ein Wohnungsidentifikator (EWID) zugewiesen und im Einwohnerregister erfasst. Das BFS unterstützte Kantone und Gemeinden bei der Umsetzung der Arbeiten durch eine Richtlinie zur Wohnungsnummerierung, die Etablierung eines Standardprozesses, die Erarbeitung von Umsetzungskonzepten für die autonome eigenständige Umsetzung sowie – vorliegend im Zentrum der Betrachtungen – die Bereitstellung eines Angebots, das durch einen nationalen Partner umgesetzt werden konnte.

Das BFS erkannte früh, dass ein klassischer Vollzug einer Bundesaufgabe je selbständig durch 26 Kantone und mit rund 2700 Gemeinden im Fall der Wohnungsnummer kein Königsweg ist. Es wurde deshalb versucht, unter der Idee einer „Public Private Partnership“ einen nationalen Partner für die Realisierung in Kantonen und Gemeinden zu positionieren. Als Partner wurde die Post ausgewählt. Die Post erarbeitete ein Umsetzungsmodell und entwickelte dieses im Dialog mit Kantonen und Städten weiter. Nach Erreichen einer kritischen Masse an Vertragspartnern, gab die Post im Sommer 2008 grünes Licht zur Umsetzung. Da im RHG keine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit mit einem nationalen Realisierungspartner verankert war, musste bei der Umsetzung auf den Grundsatz der Freiwilligkeit der Zusammenarbeit mit dem nationalen Realisierungspartner abgestellt werden.

Die Kantone erliessen gestützt auf das RHG, die nötigen kantonalen gesetzlichen Grundlagen und hatten die Bundesvorgaben zu vollziehen. Der Bundesgesetzgeber überliess es den Kantonen, ob sie eine physische Wohnungsnummer (an der Wohnungstüre, sichtbare Nummer) oder eine administrative, am Objekt nicht sichtbare Nummer oder direkt den EWID aus dem GWR im EWR führen wollten. Gestützt auf ihre jeweiligen Gegebenheiten, hatten die Kantone den Systemscheid zu fällen, wie der EWID und die Wohnungsnummer ein- und nachgeführt werden soll. Sie entschieden über die Nummerierungssystematik, über die Art der Wohnungsnummer, wer die Wohnungsnummer wo und wie aufzuführen hat sowie über die Zusammenarbeit mit dem nationalen Leistungserbringer. Das BFS empfahl die Zusammenarbeit mit der Post aufgrund der Komplexität sowie im Sinne der grösstmöglichen Einheitlichkeit.

Die Umsetzung der Arbeiten, die durch eine Arbeitsgruppe BFS-Kantone-Städte begleitet wurde, erfolgte in drei Phasen: In einem ersten Schritt waren die Gebäudeadressen im GWR zu bereinigen damit alle Gebäude eindeutig identifizierbar waren. So wurde die Basis sichergestellt, damit den EWR geführten Personen ein EGID zugewiesen und damit mit einem Gebäude aus dem GWR verlinkt werden konnte. Nach Abschluss dieser Phase hatten alle im EWR geführten Personen eine Gebäudeadresse aus dem GWR und damit einen EGID. In einem zweiten Schritt waren für die Vergabe von Wohnungsnummern Daten zu beschaffen. Dies aus dem EWR (alle Personen), dem GWR (alle Gebäude mit Wohnungszweck), den Daten der Eigentümer und Liegenschaftsverwaltungen (Daten der Wohnungen) sowie weiteren Datenquellen. In einem dritten Schritt wurden die Wohnungsdaten bereinigt und mit den Angaben aus den verschiedenen Datenquellen abgeglichen, die Wohnungsnummern vergeben sowie die EWID-Zuweisung für die Personen aus dem EWR vorgenommen.

Ist die Wohnungsnummer eingeführt und die Erstvergabe des EWID im EWR jeweils erfolgt, müssen die Systeme gepflegt und fortlaufend nachgeführt werden. Für Neu- und Umbauten muss die Nummer neu vergeben werden. Auf der Einwohnerkontrolle muss die Wohnungsnummer bei Zu- und Wegzügen nachgeführt werden, idealerweise über die Meldung des Bewohners in Kombination mit der Meldung des Vermieters (Drittmeldepflicht).

Die Umsetzung in den Kantonen begann 2009. Die Post hat ca. 1/3 aller Wohnungseinheiten in der Schweiz begleitet. Ende 2012 sollte die EWID-Zuweisung Schweiz weit abgeschlossen sein.

2 Idee und Konzept „Public Private Partnership“

Für das BFS stellte sich die Frage, wie die Registerharmonisierung und damit die Einführung eines Systems der Wohnungsidentifikation am besten umzusetzen sei. Das BFS war mit folgender Ausgangslage konfrontiert:

- die Einführung einer Wohnungsidentifikation ist eine fachlich, technisch und kommunikativ komplexe Aufgabe;
- der Bund hat nur Vollzugsaufsicht, zuständig für die Umsetzung sind Kantone und Gemeinden;
- der Bundesgesetzgeber lässt den Kantonen bei der Art und Weise der Umsetzung eine relativ grosse Handlungsfreiheit;
- die konkrete Umsetzung der EWID-Zuweisung, im Rahmen des von den Kantonen und Gemeinden gewählten Modells, ist eine sehr technische Aufgabe.

Dies führte zu folgenden Herausforderungen: heterogene Umsetzung in der ganzen Schweiz, mit (möglichem negativen) Einfluss auf die Datenqualität und die Bearbeitungsprozesse; wirtschaftlich nicht effiziente Umsetzung (schonender Umgang mit öffentlichen Mitteln); unnötige Belastung von Gemeinden und Liegenschaftsverwaltungen.

Das BFS stellte sich in diesem Sinn folgende Frage: Wie kann eine nationale Aufgabe, die durch die Kantone zu vollziehen ist, bestmöglich angepackt werden, so dass die Umsetzung koordiniert, effizient und nachhaltig sichergestellt werden kann? Zur Beantwortung dieser Frage, liess das BFS eine Machbarkeitsstudie zu einem PPP-Modell entwickeln (Studie PwC). Die Machbarkeitsstudie basierte noch auf der Grundidee der Einführung einer physischen Wohnungsnummer. Die Studie entwickelte zur Aufgabenerfüllung ein Referenzmodell über den ganzen Erstellungsprozess der Einführung einer physischen Wohnungsnummer, skizzierte den möglichen Einbezug von Realisierungs- und Finanzierungspartnern, beurteilte das wirtschaftliche Potenzial einer Partnerschaft, zeigte Realisierungsvarianten auf, prüfte das konkrete Vorhaben auf seine PPP-Eignung und listete kritische Erfolgsfaktoren auf.

Als Nutzen des Partnerschaftsmodells wurde angeführt:

- Kostengünstige Umsetzung: Effizientere Zusammenarbeit durch Win-Win-Situationen zwischen den Partnern – Schweiz weit. Organisatorische und finanzielle Entlastung von Kantonen und Gemeinden.

- Sicherstellung der nationalen Qualität: Harmonisierter Vollzug, ausgerichtet auf die kantonalen bzw. kommunalen Bedürfnisse.
- Koordinierter Einbezug der Hauseigentümer und Liegenschaftsverwaltungen. Möglichst geringe Belastung der Privaten.

Im Verlauf des Projekts mussten auf Grund fehlender gesetzlicher Grundlagen oder zur Reduktion der Komplexität der Umsetzung Ideen fallen gelassen werden, die ursprünglich als nutzenstiftend erachtet wurden. Beispielsweise die Idee der Wohnungsnummer als „sprechende Nummer“ (mit klar erkennbarer Logik im Gebäude), Synergien mit der Adressdatenbank der Post, Synergien zwischen Einführung der EWID-Zuweisung durch die Post und einer späteren Nachführungsrolle durch die Post oder die Idee einer Refinanzierung einer administrativen Wohnungsnummer durch weiterführende Nutzungen.

Das BFS fand mit der Post einen Partner, welcher bereit war, die EWID-Zuweisung als nationaler Partner zu unterstützen. Das BFS entschied sich auf der Basis der Machbarkeitsstudie, auf ein Ausschreibungsverfahren zu verzichten und die Schweizerische Post wegen ihrer besonderen Stellung als Bundesunternehmen (besondere gesetzliche Grundlagen, nationaler Grundversorgungsauftrag mit flächendeckender physischer Präsenz vor Ort, Akzeptanz in der Bevölkerung, Zugang zu jedem Briefkasten, Synergien mit eigenen Adressregistern, ausreichende Ressourcen) als nationalen Partner zu bestimmen. Eine Evaluation ergab, dass es keinen weiteren Partner mit ähnlichem Potenzial gab. Damit wurde auf ein Auswahlverfahren verzichtet. Beschaffungsrecht kam nicht zur Anwendung, weil es keine direkte Austauschbeziehung zwischen Bund und Post gab. Damit fehlte es am erforderlichen Beschaffungstatbestand.

Post und BFS schlossen zusammen einen Partnerschaftsvertrag ab. Gemeinsam wurde ein Partnerschaftsmodell entwickelt, unterstützt durch die „Arbeitsgruppe Physische Wohnungsnummer“ mit Vertretern aus Kantonen und Gemeinden. Das Modell sah drei Vertragsmodelle vor:

- Individualvertrag: Vertragsbeziehung einzig zwischen Kanton und Post.
- Rahmenvereinbarung mit dem Kanton (Koordination) und Standardverträge mit den Gemeinden (Leistungsbezug).
- Standardvertrag mit einzelnen Gemeinden, ohne aktive Mitwirkung des jeweiligen Kantons.

Die Post holte in einer ersten Phase Absichtserklärungen ein. Dies erlaubte ihr, zu entscheiden, die Leistungserbringung zu übernehmen. Diese Entscheidung hing von der Aussicht auf eine profitable Realisierung ab, die nur bei einem genügenden grossen Umsetzungsvolumen zu erreichen war.

Das Leistungsangebot der Post enthielt die Digitalisierung und Aufbereitung der Daten sowie die Vergabe der Wohnungsnummer für die EWID-Zuweisung (Rolloutplanung, Support, Beschaffung der Datenquellen, IT-gestützte Konsolidierung der Daten, Begehung vor Ort zur Verifikation und Differenzierung, Erfassen der verifizierten Daten und Rückfluss an den Daten-Owner). Das Angebot wurde im Laufe des Prozesses weiter entwickelt und in jedem Vertrag noch individualisiert. Die von der Post in der Umsetzung des Projekts verarbeiteten Daten-Mengen waren beachtlich. So wurden: 113'136 Liegenschaftsverwaltungen und Hauseigentümer angeschrieben und zur Datenlieferung aufgefordert sowie Daten von 442'217 Gebäude, 1.144 Mio. Wohnungen und 2.548 Mio. Personen verarbeitet. Insgesamt wurden 97'000 Gebäude in der Vorortbegehung durch ca.

2'000 Postboten angelaufen und 711'410 Wohnungen und 1.412 Mio. Personen verifiziert und zurückerfasst.

Die Kantone hatten das RHG mit jeweils eigenen kantonalen Gesetzgebungen einzuführen. Parallel dazu gaben sie Absichtserklärungen zur Zusammenarbeit mit der Post ab. Schliesslich erfolgte die Umsetzung durch die Vertragsabschlüsse mit der Post oder durch eine selbständige Umsetzung in den Gemeinden. Alle drei Kantone, die einen Vertrag mit der Post abschlossen (BS, LU, ZH), wählten je einen eigenen auf die kantonalen Anforderungen ausgerichtete Umsetzungsform. Die Idee einer physischen Wohnungsnummer (sichtbar an der Wohnungstür / Klingel angebrachte physische Wohnungsnummer), die vom BFS empfohlen, aber vom Bundesgesetzgeber nicht vorgeschrieben wurde, fand in keinem Kanton Zustimmung. Sie scheiterte am Widerstand der Eigentümer / Liegenschaftsverwaltungen (Aufwand, Ästhetik, grundsätzlich). Die meisten Kantone begnügten sich mit der Nutzung des EWID als Wohnungsnummer.

Die Post konnte EWID-Zuweisungen für rund 1/3 der schweizerischen Bevölkerung vornehmen; dies für 3 Kantone (Basel-Stadt, Luzern, Zürich) plus 80 Gemeinden (darunter die Städte Zürich und Bern). 23 Kantone delegierten die EWID-Zuweisung an die Gemeinden. Kein Kanton führte die Zuweisung selber, d.h. ausserhalb der Post-Lösung, durch.

3 Würdigung

BFS, Post sowie zahlreiche Kantone und Städte werten die partnerschaftliche Zusammenarbeit insgesamt als Erfolg. Im Laufe des Prozesses wurden viele wertvolle Erfahrungen gemacht, die bei einer weiteren ähnlichen Projektanlage genutzt werden sollten. Das Projekt hat von seinen Anfängen (mit einer klaren Ausrichtung auf eine physische Wohnungsnummer) bis zum Abschluss in den verschiedenen Gemeinden eine starke Entwicklung durchgemacht. Dies war letztlich die Konsequenz einer offenen Bundesgesetzgebung, welche den Vollzug der Registerharmonisierung und dabei insbesondere die EWID-Zuweisung weitgehend den Kantonen überliess. Dies limitierte letztlich die ursprüngliche Idee einer einheitlichen Umsetzung entscheidend und erhöhte die Komplexität der Aufgabe sowohl für das BFS wie auch für die Post stark.

Das Umsetzungsprojekt „Registerharmonisierung“ hatte einen klaren Partnerschaftsgedanken und war damit ein eigentliches Aufgabenerfüllungs-PPP. Verschiedene Elemente waren indessen untypisch: Da war einerseits die besondere Stellung der Post, als privater Partner, andererseits die tripartite Konstellation mit dem Partnerschaftsvertrag BFS-Post und der eigentlichen Vertragsbeziehung zwischen Kantonen/Gemeinden und der Post. In der Beziehung Post-Kantone wurde das Modell nur beschränkt als PPP-Modell eingestuft, auch wenn die Zusammenarbeit in aller Regel als partnerschaftlich anerkannt wurde.

Dem BFS gehört die Anerkennung für die Bereitschaft, die Umsetzung der Registerharmonisierung durch die Bereitstellung eines Partnerschaftsmodells bzw. eines nationalen Leistungserbringers zu prüfen und innovativ zu fördern. Es profilierte sich mit einem zweckmässigen Issue-Management. Seine Initiative war der Umsetzung dieses komplexen nationalen Projekts förderlich. Das BFS hat sich mit dem Abschluss des Partnerschaftsvertrags mit der Post operativ im Projekt zurückgenommen und sich auf Koordinationsaufgaben fokussiert. Eine stärkere operative Projektbegleitung und eine intensivere Umsetzungsbegleitung durch die Know-how Träger im BFS hätten möglich-

erweise eine direktere Lösungsfindung mit den Kantonen und Gemeinden begünstigt. Dazu müssten in einem vergleichbaren nächsten Projekt zu Beginn Kompetenzen aufgebaut werden, die über die ganze Projektdauer hinweg einzubringen sind.

Die Post hat das Projekt Registerharmonisierung als Grossprojekt erkannt, das nicht nur Umsatz generiert, sondern auch zu einer guten Positionierung im Bereich des Service Public, zusammen mit Kantonen und Gemeinden, beitragen kann. Dies motivierte zu einer erheblichen Vorinvestition über nahezu zwei Jahre. Die Post investierte zu Beginn viel in ein Preismodell, das auf einen nationalen Standard ausgerichtet war. Sie wurde von der Vielfältigkeit der kantonalen Ansätze überrascht. Kombiniert mit den Unsicherheiten über die Stossrichtung der Umsetzung (physische Wohnungsnummer oder EWID), den unterschiedlichen kantonalen Prozessen und der langen Unsicherheit der postinternen Entscheidungsfindung (Zustandekommen einer kritischen Masse) wurde die Zeit zu einer vertieften Analyse der Prozesse, sowie für die Durchführung eines "Pilots" zu eng. Mit diesen Unsicherheiten und zeitlichen Engpässen war auch die Problematik der Bereitstellung von Ressourcen verbunden. Nicht optimal gelungen ist es der Post, für den Preis ihres Angebots ein für alle Vertragspartner einsichtiges Preis/Qualitätsangebot aufzuzeigen. Mehrheitlich positiv gewürdigt wird aber der partnerschaftliche und persönlich positive Einsatz der Projektverantwortlichen und Mitarbeitenden.

Kantone und Städte würdigen die Ergebnisse unterschiedlich. Dies widerspiegeln insbesondere die unterschiedlichen, teilweise sehr hohen Erwartungen. Die Kantone gewichteten die Bedeutung von Kosten und Qualität sehr unterschiedlich. Während für die einen das Projekt einen wesentlichen Kostenvorteil brachte, aber nicht die erwartete Qualität (Kanton Luzern, ähnlich auch Kanton Basel-Stadt), lag der Vorteil im Kanton Zürich – indessen nach langen Verhandlungen – gerade bei der Qualität. Einigkeit herrschte darüber, dass der Vertrag mit der Post erlaubte, wesentliche Projektrisiken an den Partner auszulagern.

Im Gesamtergebnis sind letztlich alle befragten Kantone (Basel-Stadt, Zürich und Luzern) – bei teilweise häufiger und intensiver Manöverkritik – zufrieden. Einen anderen Weg als denjenigen mit der Post hat kein Kanton eingeschlagen. Es verblieb nur die Umsetzung in den Gemeinden. Letztlich handelte es sich in allen drei Kantonen um eigenständige und in sich sehr unterschiedliche Projekte. Der Kanton Basel-Stadt begann mit einer kantonalen Lösung, der Kanton Luzern wollte eine teilweise kantonale, teilweise kommunale Umsetzung, während sich der Kanton Zürich als Hilfesteller für eine kommunale Standardlösung verstand. Die ursprüngliche Idee einer nationalen Standardlösung wurde in diesem Sinne nicht ganz erreicht.

Als wichtige Erkenntnis bleibt, dass letztlich alle Beteiligten bei ähnlichen Gegebenheiten den partnerschaftlichen Ansatz wieder wagen würden. Zu berücksichtigen ist, dass bei der vorliegenden erstmaligen Konzeption eines solchen Projekts Schwierigkeiten unvermeidlich sind. Auch ist zu würdigen, dass die Erwartungen, an welchen sich die Projektzufriedenheit letztlich misst, sehr hoch gesteckt waren. Misst man das Ergebnis an den Nutzenerwartungen, so darf festgestellt werden, dass das Modell für diejenigen, die mitwirkten, eine organisatorische Entlastung von Kantonen und Gemeinden erbrachte. Die Zielsetzung der Sicherstellung der nationalen Systematik durch einen harmonisierten Vollzug wurde durch die Heterogenität der Umsetzungsmodelle hingegen nicht erreicht. Dies gilt auch für die Koordination des Einbezugs der privaten Hauseigentümer und Liegenschaftsbesitzer. Diese konnten durch die Heterogenität der Vorgehensweisen nur sehr beschränkt von der Idee des „nationalen Umsetzungsmodells“ profitieren.

4 Erkenntnisse für künftige Ansätze partnerschaftlicher Aufgabenerfüllung

PPP als Chance für nationale Standardlösungen

Die PPP „Wohnungsnummer“ ist ein Beispiel für einen Versuch einer landesweit umsetzbaren Standardlösung in einem technischen Bereich, unter Vorbehalt föderaler Kompetenzen. Der Grat für eine Standardlösung zwischen zentraler Bundeslösung und dezentralisierter Umsetzung ist schmal. Die Positionierung eines nationalen Leistungsanbieters darf als guter Ansatz für eine nationale Standardlösung und als dritter Weg zwischen Bundeslösung und kantonal/kommunaler Eigenständigkeit eingestuft werden. Vier Erfolgsfaktoren können besonders hervorgehoben werden:

(1) Die Idee einer nationalen Standardlösung muss bereits in die Bundesgesetzgebung einfließen. Dies ermöglicht es den Kantonen, in ihrer Gesetzgebung darauf abzustellen, macht die „Neuerfindung“ von Umsetzungsmodellen in jedem Kanton unnötig und dispensiert die Kantone von eigenständigen Regelungen der nationalen Lösung, falls sie auf diese abstellen wollen.

(2) Nötig ist zudem eine frühzeitige gemeinsame Erarbeitung der Standardlösung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Eine gemeinsame Ambition der Fachstellen sichert nicht nur die Akzeptanz der Kantone in der Bundesgesetzgebung, sondern erlaubt anschliessend auch eine kohärente Umsetzung der Lösung in den kantonalen Gesetzgebungen und im späteren Vollzug. Dabei kann die Standardlösung durchaus verschiedenen Optionen/Module für unterschiedliche Bedürfnisse beinhalten.

(3) Drittens ist die Art und Weise der Einbindung des nationalen Dienstleistungserbringers (privaten Partners) von hoher Bedeutung. Es ist von Vorteil, wenn der Partner frühzeitig bekannt ist. Dies erlaubt frühzeitig einen zweckmässigen Dialog über die konkrete Ausgestaltung der Leistungserbringung. Andererseits ist zu vermeiden, dass die öffentliche Hand bereits vor dem Vertragsabschluss in eine Abhängigkeit vom Dritten (privaten Partner) kommt und damit Verhandlungsfreiheit verliert. Ist nur ein Leistungsanbieter vorhanden, muss darauf geachtet werden, dass eine Alternative zum Leistungsbezug und damit eine echte Verhandlungsoption besteht. Einfacher ist es, wenn verschiedene Anbieter zur Verfügung stehen. Dies würde eine Wettbewerbssituation erlauben.

(4) Letztlich muss die freiwillig gewählte Standardlösung auch gemeinsam umgesetzt werden. Nur wenn die Akteure sich miteinander austauschen und Erfahrungen teilen, kann der Weg auch gemeinsam beschritten werden. Dafür bedarf es einer Moderation und regelmässiger Treffen der Beteiligten. Unterbleibt dies, ist die aufwändige, individuelle Lösungssuche in den einzelnen, besonderen Lösungsvarianten unausweichlich.

Lehren für Aufgabenerfüllungs-PPP

Das partnerschaftliche Projekt steht für die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und einem wirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, ohne dass eine eigentliche Beschaffung vorliegt. Was kann aus diesem Beispiel für weitere Aufgabenerfüllungs-PPP gelernt werden?

(1) Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung heisst, mit gemeinsamem Willen eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. PPP heisst nicht, die Arbeit dem Privaten zu überlassen. Die öffentliche Hand bleibt für die ganze Projektabwicklung in der Mitverantwortung. Sie hat die Aufgabenerfüllung konstant zu begleiten und wenn nötig korrigierend einzuwirken. Delegationen an den Privaten erfolgen in diesem Sinne immer unter Vorbehalt der Steuerungs-, mithin Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand.

(2) Für PPP müssen alle Partner über eine hohe Motivation verfügen. Nur damit können die Komplexitäten und die in einer längerfristigen Zusammenarbeit unumgänglichen Tiefpunkte erfolgreich überwunden werden. Diese Motivation muss nicht nur auf der Ebene der Projektmitarbeitenden, sondern beidseitig auch auf der Ebene des Top-Managements bzw. der Politik vorhanden sein oder geschaffen werden. Ein PPP-Projekt muss organisatorisch, insbesondere auch bei den privaten Partnern, hoch angesiedelt sein. Nur so können die nötigen Investments und Ressourcen gesichert werden. Ist dies nicht gewährleistet, entstehen in den Entscheidungsprozessen hohe Reibungsverluste. Die interne Positionierung braucht bei einem komplexen und unbekanntem Projekt eine gute interne Verkaufsstrategie (beschränkte Aufmerksamkeitsressourcen). Die nötige Motivation entsteht auf der Basis eines für alle Partner erkennbaren Nutzens, der Win-Win-Situation. Es empfiehlt sich, in diese Nutzenbeschreibung die nötige Zeit und die erforderliche Energie zu investieren. Der Nutzen jedes Partners (Zielerreichung der öffentlichen Hand, Business Case, Business Value für den Privaten) ist die essentielle Energiequelle für jedes PPP.

(3) Der wahre Gehalt von PPP offenbart sich nicht in der Form, sondern in der Kultur. Partnerschaftliche Kultur heisst: Gemeinsam vorgehen, miteinander Lösungen entwickeln und Entscheide durchstehen, vertrauter Umgang sowie transparentes Arbeiten im gleichen Boot. Es braucht einen gemeinsamen Willen um ein gutes Produkt erfolgreich zu gestalten. Diese Partnerschaftskultur muss gepflegt werden. Alle müssen das gemeinsam definierte Interesse mittragen und gegenüber Dritten kommunizieren.

(4) Partnerschaft ist nicht primär ein Zustand, sondern ein gemeinsamer Weg. Auf diesem Weg müssen die gemeinsamen Ziele klar definiert werden. Dies gilt auch für den Prozess und die Rahmenbedingungen. Das Misserfolgsrisiko muss in Grenzen gehalten werden. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft erfolgreich sein. Die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und seinen öffentlichen Unternehmen mag hier mehr toleriert werden als Modelle mit reinen Wirtschaftspartnern. Die Wertung als Erfolg oder Misserfolg ist bei partnerschaftlichen Aufgaben häufig ein Produkt der mitgebrachten Erwartungen. Zieldefinition, Klärung von Risiken und Chancen sowie Standards und Service Levels können hier helfen. Gute Zusammenarbeit und hohe Prozesssicherheit fördern das Vertrauen.

(5) Pricing und Risikoverteilung als Schlüsselemente. Während bei Beschaffungs-PPP der Preis der Leistung über den ganzen Lebenszyklus im Wettbewerb vergeben werden kann, ist die Bestimmung des Entgelts für die Leistung in Aufgabenerfüllungs-PPP ein Schlüsselement. Ist das Projekt ergebnisoffen, ist es nicht möglich, zu Beginn den Preis der privaten Leistungen und die Risikoverteilung endgültig zu definieren. Es gilt zu vermeiden, dass ein Partner letztlich das ganze Risiko zu tragen hat. Hier sind intelligente Lösungen gefragt. Dies insbesondere auch, weil – anders als in der Privatwirtschaft – in der Regel Gewinn oder Verlust nicht einfach geteilt werden können. Wichtig ist ein Konsens über den Prozess der Entgeltbestimmung und die Risikotragung. Ein wesentlicher Faktor ist hier sicher die gegenseitige Transparenz. Die Auslegeordnung über

Projektrisiken und den jeweiligen Umgang mit ihnen ist für jedes Partnerschaftsmodell unumgänglich. Die Preis- und Risikofestlegung ist dabei bei einmaligen Projekten sehr schwierig, weil hier keine Erfahrungen und Benchmarks bestehen. Das Pricing sollte von Anbieterseite her mit einer Minimal- und einer Maximalvariante angeboten werden. Darüber können die Erwartungshaltungen an die Qualität des Endprodukts reguliert werden. Die Verhandlungsfreiheit muss in einer Aufgabenerfüllungs-PPP so lange gewahrt werden, bis alle wesentlichen Leistungen der Partner sowie die erwünschten Ergebnisse klar fixiert sind. Wird der externe Partner zu früh bestimmt (z.B. über die Gesetzgebung oder weil praktisch nur ein Partner in Frage kommt) drohen unerwünschte Abhängigkeiten. Die öffentliche Hand kann schlimmstenfalls zum Bittsteller werden.

(6) Die Steuerung einer Aufgabenerfüllungs-PPP erfordert Konstanz und spezifische Ressourcen. Die Führungsrolle in einer PPP, als Variante zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, obliegt letztlich trotz aller Partnerschaft immer der öffentlichen Hand. Die Begleitung und das Controlling benötigen nicht zu unterschätzende Aufmerksamkeit. Hierzu braucht es auf beiden Seiten eindeutig bestimmte Projektleiter und möglichst viel Konstanz. Dazu ist auch eine Begleitung durch einen externen Moderator häufig angezeigt.

Kontaktadressen:

Markus Schwyn
Bundesamt für Statistik
Espace de l' Europe 10, 2010 Neuchâtel
Markus.Schwyn@bfs.admin.ch

Dr. Urs Bolz
bolz+partner GmbH
Gutenbergstr. 14, 3012 Bern
Urs.bolz@bolzpartner.ch