



egovernment
schweiz · suisse · svizzera

Leitfaden Partnerschaften von Staat und Wirtschaft im Bereich E-Government und IKT

Mit Unterstützung von:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFÉRENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFEDERAZIUN DEI GOVERN CANTONALI
CONFEDERAZIUN DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

Zum Leitfaden

«Um dem technologischen Fortschritt auch in der Verwaltung zu folgen, braucht es das Knowhow und die Erfahrung der Schweizer IKT-Unternehmen. Der Wandel vom Auftragsverhältnis zur echten Partnerschaft zwischen Staat und Wirtschaft ist daher auch in diesem Bereich mehr als wünschenswert. Dieser Leitfaden wird IKT- und E-Government-Projektverantwortliche und Projektleiter in Verwaltung und Wirtschaft bei der Erreichung dieses Ziels unterstützen.»

Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann



«Die Schweizerische Post ist an verschiedenen PPP-Projekten wie «SuisseID» oder «PPP-Wohnungsnummer» aktiv beteiligt. Mit solchen partnerschaftlichen Projekten festigen wir unsere Position als führende Anbieterin von E-Government-Lösungen. Der von der Post unterstützte Leitfaden soll Kantonen und Kommunen eine praxisorientierte Hilfe sein.»

Jürg Bucher, Konzernleiter der Schweizerischen Post

«Der Verband economiesuisse ist davon überzeugt, dass mit einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft die Umsetzung der E-Government-Strategie Schweiz beschleunigt wird. Mit dem Einbezug der Wirtschaft wird zudem sichergestellt, dass deren Knowhow und Bedürfnisse einfließen. Damit kann ein noch attraktiveres Angebot von Behördendienstleistungen gestaltet werden.»

Dominique Reber, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse



Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Zum Einstieg: Ihre Fragen.....	2
1 E-Government in der Schweiz: Partnerschaften als Chance	4
1.1 Zu E-Government Schweiz.....	5
1.2 Zentrale Herausforderungen.....	6
1.3 Partnerschaften als Chance für E-Government/IKT Schweiz	7
2 Grundlagen	9
2.1 Allgemeines.....	10
2.2 Kooperationsformen.....	10
2.3 Public-Private-Partnerships (PPP) im Besonderen	11
2.4 Motive der öffentlichen Hand für die Zusammenarbeit mit Privaten	14
2.5 Zulässigkeit.....	14
2.6 Eignung.....	14
2.7 Nutzen und Wirtschaftlichkeit	15
2.8 Rahmenbedingungen und Risiken	16
2.9 Pro und Contra.....	17
2.10 Kooperationspraxis im Bereich E-Government/IKT	18
3 Dimensionen	19
3.1 Allgemeines.....	20
3.2 Der Gegenstand	21
3.3 Die Ambition	22
3.4 Die Struktur.....	24
3.5 Der Kooperationsprozess.....	25
4 Grundmodelle	29
4.1 Grundmodelle der Partnerschaft.....	30
4.2 Die IKT-Partnerschaft.....	31
4.3 Die Servicepartnerschaft	33
4.4 Entwicklungspartnerschaften.....	35
4.5 Programmpartnerschaften.....	36
4.6 Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung.....	37
5 Die Partner	39
5.1 Die öffentliche Hand.....	40
5.2 Die privaten Partner.....	42
6 Markt und Potenzial	43
6.1 Der Markt.....	44
6.2 Das Potenzial.....	44

7	Erfolgsfaktoren, Chancen und Risiken	47
7.1	Erfolgsfaktoren	48
7.2	Chancen und Risiken	49
8	Fachfragen	50
8.1	Allgemeines	51
8.2	Wirtschaftlichkeitsrechnung	51
8.3	Finanzierung	51
8.4	Vergabeverfahren / Beschaffungsrecht	52
8.5	Vertragsrecht	53
8.6	Compliance	53
8.7	Rechte an Daten – Datenschutz	54
8.8	Finanz- und Steuerrecht	54
9	Praxisbeispiele	55
9.1	Allgemeines	56
9.2	PPP-SiN: Das PPP-Netzwerk zur Förderung von IKT in den Schulen	56
9.3	PPP-Wohnungsnummer: Umsetzung einer nationalen Aufgabe in Kantonen und Gemeinden mit Hilfe eines «privaten» Partners	57
9.4	Compasso.ch: Ein von Staat und Wirtschaft getragenes Portal	57
9.5	SuisseID: Der Verein zur Weiterentwicklung der elektronischen Identitätskarte	58
9.6	E-Gris: Das elektronische Grundstück-Informationssystem	58
9.7	Fundservice Schweiz: Nationale Lösung für das Suchen und Melden von Fundgegenständen	59
9.8	Verein eCH	60
10	Praxishilfen	61
10.1	Eignungstest	62
10.2	Risikomanagement	65
10.3	Partnerwahl	66
	Literaturverzeichnis	69
	Index	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Häufig gehörte Argumente zu Public-Private-Partnership	17
Abbildung 2: Dimensionen der Kooperation	20
Abbildung 3: Ausprägungen rechtlicher Strukturen	24
Abbildung 4: Der Kooperationsprozess	27
Abbildung 5: Grundmodelle der Partnerschaft	30
Abbildung 6: Chancen und Risiken	49
Abbildung 7: Checkliste Risikoallokation	66

Vorwort

Anlass und Zielsetzungen

Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft wurde für den Bereich E-Government wie auch den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Schweiz noch nicht systematisch thematisiert. In der Praxis tauchen immer wieder Fragen auf, ob und wie in E-Government-Projekten mit Privaten zusammengearbeitet werden kann, und insbesondere auch, ob und wie die Entwicklung von E-Government in der Schweiz durch partnerschaftliche Kooperationen mit der Wirtschaft gefördert und beschleunigt werden könnte. Im Jahr 2010 fand auf Anregung der federführenden Organisationen (ffO) im Programm E-Government Schweiz¹ ein Workshop zum Thema PPP – Public-Private-Partnership statt. An der Veranstaltung wurde als Massnahme die Schaffung von Knowhow und klareren Rahmenbedingungen für solche Umsetzungsmodelle gefordert. Gemäss der geltenden Rahmenvereinbarung hat die Geschäftsstelle die Aufgabe, die umsetzenden Organisationen von E-Government-Vorhaben aktiv zu unterstützen sowie Hilfsmittel und Instrumente bereitzustellen. Das vorliegende Werk leistet einen Beitrag zur Unterstützung der Arbeit der federführenden Organisationen und der Projektleiterinnen und Projektleiter und zeigt Möglichkeiten auf, wie die Entwicklung von E-Government in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gefördert werden kann.

Zielpublikum

Zielpublikum sind die Entscheidungsträger in E-Government- und IKT-Projekten sowie Projektleiterinnen und Projektleiter im öffentlichen Sektor auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden. Amtsleitungen und Geschäftsleitungen, die Projekte in Auftrag geben, aber auch Firmen auf der Anbieterseite sollen einen Orientierungsrahmen für die partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Projektleitende hilfreiche Hinweise für die Praxis finden.

Aufbau und Nutzung des Leitfadens

Der vorliegende Leitfaden bietet mit einem Katalog der wesentlichsten Fragen eine praktische Einstiegshilfe (S. 2). In Kapitel 1 und 2 werden allgemeine Grundlagen gelegt, und in Kapitel 3 die verschiedenen Dimensionen von Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft beleuchtet: der Inhalt, die Ambition, die Struktur und der Prozess der Partnerschaft. Im zentralen Kapitel 4 werden Grundmodelle partnerschaftlicher Zusammenarbeit entwickelt. Kapitel 5 beschreibt die beteiligten Partner – öffentliche Hand und Private – mit ihren jeweiligen Nutzenerwartungen. In Kapitel 6 wird das Potenzial partnerschaftlicher Kooperationen im Bereich E-Government/IKT skizziert, und in Kapitel 7 werden die Erfolgsfaktoren partnerschaftlicher Zusammenarbeit beschrieben. Im Anhang finden sich Hinweise auf Praxisbeispiele sowie diverse Praxishilfen. Ein Index am Schluss des Leitfadens soll den Einstieg über zentrale Stichworte erleichtern.

Allen, die mit Expertise, Anregungen, Beispielen und konstruktiver Kritik am vorliegenden Leitfaden mitgewirkt haben, sei herzlich gedankt. Dank gebührt auch allen, die mit Hinweisen mithelfen, die Gedanken des Leitfadens zugunsten der Praxis weiter zu vertiefen und zu konkretisieren. Wir wünschen uns, dass das vorliegende Werk Anstoss und Motivation bietet, die vielfältigen Fragen und Antworten, Chancen, aber auch Risiken rund um Partnerschaften mit der Wirtschaft zu diskutieren und weiter zu vertiefen.

Dr. Urs Bolz
bolz + partner GmbH

Astrid Strahm
Geschäftsstelle E-Government Schweiz

¹ www.egovernment.ch

Zum Einstieg: Ihre Fragen

Wünschen Sie rasche Antworten und Orientierungshilfen auf Ihre Fragen? Der vorliegende Fragenkatalog soll Ihnen als Lesehilfe den gezielten Einstieg in diesen Leitfaden erleichtern.

A: Sie stehen vor oder in einem Projekt und stellen sich die Frage, **OB** eine Kooperation mit der Wirtschaft in Frage kommt.

Behandelte Fragen	Fundstelle
• Warum sind Partnerschaften eine Chance?	Ziff. 1.3
• Was ist der Stellenwert von Kooperationen in der Schweiz?	Ziff. 2.1
• Welche Kooperationsformen gibt es?	Ziff. 2.2
• Was wird unter Public-Private-Partnership verstanden?	Ziff. 2.3
• Welche Typen von PPP gibt es?	Ziff. 2.3
• Was sind Gründe, um eine Kooperation einzugehen?	Ziff. 2.4
• Wann eignen sich Projekte für Aufgabenauslagerungen bzw. Partnerschaften?	Ziff. 2.6
• Wann ist eine Kooperation mit Privaten wirtschaftlich?	Ziff. 2.7 / 8.2
• Welche Rahmenbedingungen und Risiken sind zu beachten?	Ziff. 2.8 / 10.2
• Was kann gegen die Zusammenarbeit mit Privaten sprechen?	Ziff. 2.9
• Gibt es für Partnerschaften einen Markt?	Ziff. 6.1

B: Sie möchten eine Kooperation mit der Wirtschaft konkretisieren, aber Sie fragen sich, **WAS** möglich ist.

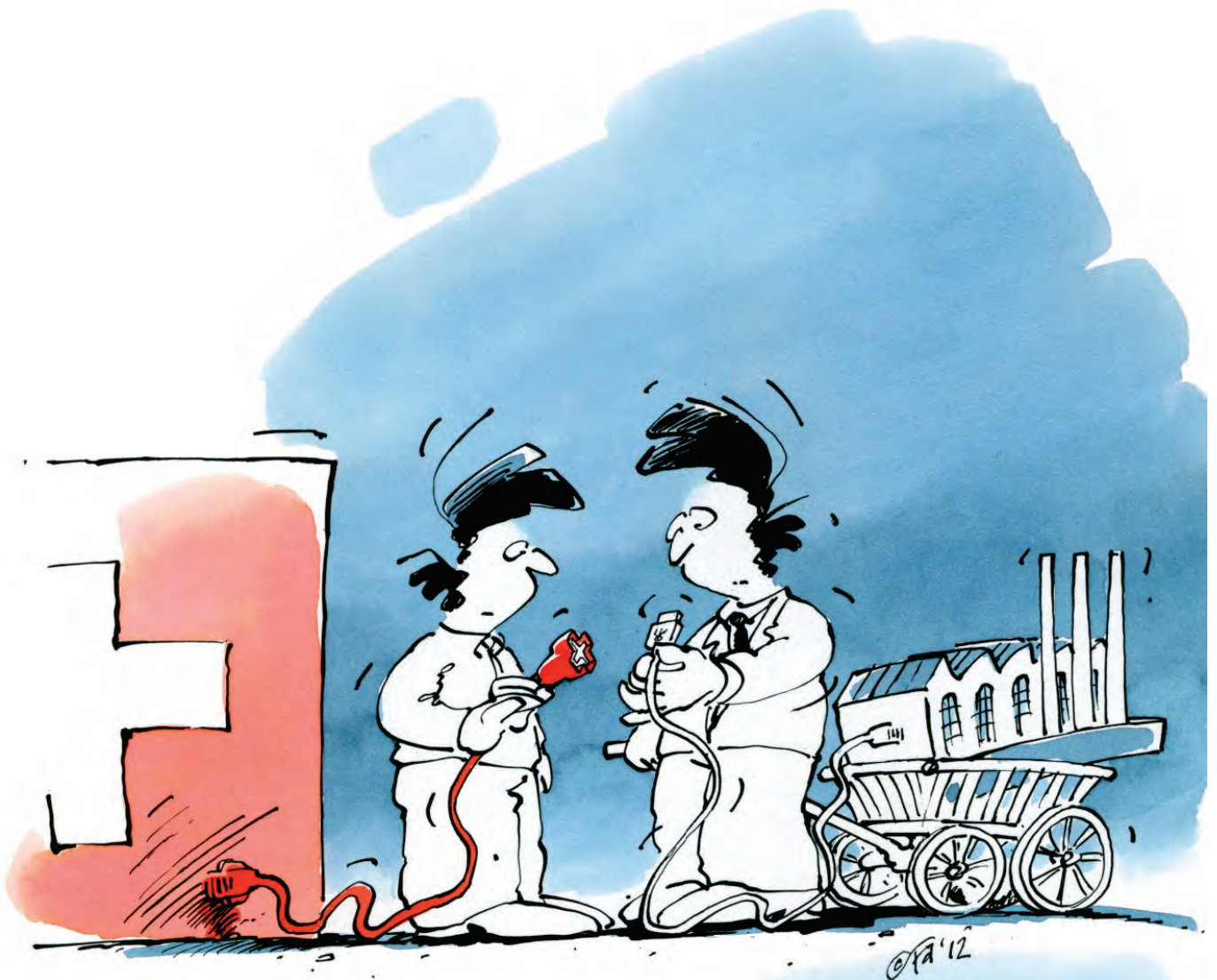
Behandelte Fragen	Fundstelle
• Gibt es bereits eine Kooperationspraxis?	Ziff. 2.10
• Mit welchen Dimensionen lassen sich Partnerschaften beschreiben?	Ziff. 3.1
• Was ist der Gegenstand von Partnerschaften?	Ziff. 3.2
• Was ist die inhaltliche Ambition in der Partnerschaft? Was ist der Gehalt des «dritten P» Partnerschaft?	Ziff. 3.3
• Welche rechtliche Struktur können Partnerschaftsmodelle aufweisen?	Ziff. 3.4
• Welche Grundmodelle von Partnerschaften gibt es?	Ziff. 4.1

- | | |
|--|-----------|
| • Wo liegen die Potenziale? | Ziff. 6.2 |
| • Welche Beispiele gibt es in der Schweiz? | Ziff. 9 |

C: Sie wissen, welche Kooperation Sie möchten, haben aber offene Fragen bezüglich des **WIE**.

Behandelte Fragen	Fundstelle
• Wie läuft ein Kooperationsprozess mit der Wirtschaft ab? Was muss bei der Initiierung von Partnerschaften beachtet werden?	Ziff. 3.5
• Was macht einen normalen IKT-Vertrag zu einem partnerschaftlichen Vertrag?	Ziff. 4.2
• Wie kann die öffentliche Hand mit privaten Partnern im Bereich IKT-naher Services partnerschaftlich zusammenarbeiten? Wie kommen solche Zusammenarbeiten zustande? Was ist zu beachten?	Ziff. 4.3
• Wie kann die öffentliche Hand mit (einem) Privaten gemeinsam eine Entwicklungspartnerschaft eingehen? Welches sind die wichtigsten Merkmale?	Ziff. 4.4
• Wie sind Programmpartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft auszugestalten?	Ziff. 4.5
• Wie kann die öffentliche Hand gemeinsam mit Privaten eine E-Government/IKT-Aufgabe erfüllen?	Ziff. 4.6
• Welche Rolle, welche Nutzenerwartung hat die öffentliche Hand?	Ziff. 5.1
• Welche Rolle, welche Nutzenerwartung hat der private Partner?	Ziff. 5.2
• Was sind die Erfolgsfaktoren von Partnerschaften?	Ziff. 7.1
• Welches sind die zentralen Chancen und Risiken?	Ziff. 7.2
• Welche rechtlichen Fragen sind insbesondere zu beachten?	Ziff. 8.4ff
• Wie ist ein Eignungstest durchzuführen?	Ziff. 10.1
• Wie muss eine Risikoverteilung konkret angegangen werden?	Ziff. 10.2
• Was ist auf den ersten Schritten zu einer Partnerschaft verfahrensrechtlich zu beachten?	Ziff. 10.3

1 E-Government in der Schweiz: Partnerschaften als Chance



Was will E-Government Schweiz bewirken?

1.1 Zu E-Government Schweiz

Am 24. Januar 2007 hat der Bundesrat die E-Government-Strategie Schweiz verabschiedet.² Diese wurde vom Bund in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden entwickelt. Sie hat zum Ziel, dass sowohl die Wirtschaft wie auch die Bevölkerung die wichtigen Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln können. Die Behörden sollen ihre Geschäftsprozesse modernisieren. Die Strategie bildet die Basis für alle Verwaltungseinheiten, ihre Bestrebungen auf gemeinsame Ziele auszurichten. Sie legt Grundsätze, Vorgehen sowie Instrumente zur Umsetzung fest.

Die Umsetzung der Strategie erfolgt dezentral, aber koordiniert. Die Vorhaben, welche im Rahmen der E-Government-Strategie umgesetzt werden, sind im «Katalog priorisierter Vorhaben» erfasst, welcher regelmässig durch einen Steuerungsausschuss beurteilt und bei Bedarf aktualisiert wird. Im Katalog werden die Vorhaben in Leistungen und Voraussetzungen unterschieden. Bei der Strategieumsetzung sind die federführenden Organisationen (ffO) die treibende Kraft. Sie sind es, welche die Umsetzung der priorisierten Vorhaben koordinieren. Die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden ist in der «Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz» verankert.³ Die Rahmenvereinbarung E-Government Schweiz wurde per Ende 2011 erneuert. Zusätzlich soll ein Aktionsplan für neuen Schub im E-Government sorgen, womit auch die Frage nach dem Beizug des privaten Sektors zusätzliche Aktualität erhält.

E-Government hat zum Zweck, die Abläufe zwischen Bevölkerung und Wirtschaft und staatlichen Stellen sowie innerhalb der Verwaltung mittels Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) zu optimieren. Die Verwaltungstätigkeit soll also mit Hilfe der IKT so bürgernah und so wirtschaftlich wie möglich gestaltet werden.

Die Begriffe E-Government und IKT werden indessen im vorliegenden Papier in einem umfassenderen Sinne verstanden. E-Government-Projekte lassen sich nur unscharf von «reinen» IKT-Projekten abgrenzen. Häufig wird der Begriff E-Government verwendet, wenn eine elektronische Transaktion mit Verwaltungskunden im Zentrum steht. Aber auch IKT-nahe grössere Projekte mit vielen verschiedenen involvierten Behörden, evtl. auch auf mehreren föderalen Stufen, werden häufig als E-Government-Projekte betitelt.

Das Kooperationsthema stellt sich in den beiden Bereichen E-Government und IKT gleichartig. Der Leitfaden fokussiert in diesem Sinne auf Kooperationen im Bereich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die

- Interaktionen mit elektronischen Mitteln zwischen staatlichen Stellen und ihren Bezugsgruppen (Bevölkerung, Wirtschaft) sowie anderen staatlichen Stellen zum Gegenstand haben;
- typischerweise in den Aufgabenbereich eines E-Government- oder IKT-Projektleiters fallen können; oder
- öffentliche Aufgaben betreffen, die schwergewichtig mit Mitteln der IKT zu bewältigen sind oder bewältigt werden können.

² E-Government-Strategie Schweiz (www.E-Government.ch/dokumente/strategie/E-GovCH_Strategie_2007_D.pdf).

³ Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz, Ausgabe Januar 2012. (www.egovernment.ch/de/grundlagen/rahmenvereinbarung.php).

Vor welchen zentralen Herausforderungen steht E-Government in der Schweiz?

1.2 Zentrale Herausforderungen

E-Government steht in der Schweiz insbesondere vor folgenden drei zentralen Herausforderungen:

Kompatibilität und Interoperabilität in der föderalistischen Schweiz gewährleisten

Die elektronische Unterstützung der Verwaltungsprozesse kommt nicht so rasch voran wie gewünscht. Ein wichtiger Grund dafür ist die föderalistische Vielfalt in der Schweiz. Aufgrund der Dezentralisierung ist die Umsetzung in den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich. Die Entscheidungsfindung wird durch die vielen betroffenen Partner komplex und langwierig. Für eine durchgängige elektronische Abwicklung von Verwaltungsprozessen müssen die Kompatibilität und Interoperabilität der Lösungen gewährleistet werden. Grossflächigeren Entwicklungen und Lösungen geht aufgrund dieser Kleinräumigkeit deshalb meist ein aufwändiger Verständigungs- und Standardisierungsprozess voraus. Der Kooperation unter den Gemeinwesen (Public-Public), sei es vertikal (Bund-Kantone, Kantone-Gemeinden) oder horizontal (Kanton-Kanton, Gemeinde-Gemeinde) kommt in diesem Sinne eine sehr hohe Bedeutung zu.

Veränderungsprozesse beschleunigen

Der Wandel zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsprozessen ist aufwändig, weil damit häufig auch Veränderungen in den Abläufen und der Organisation der beteiligten Verwaltungseinheiten verbunden sind. Es ist nach Mitteln und Wegen zu suchen, wie dieser Veränderungsprozess beschleunigt und erfolgreich gestaltet werden kann.

Zusammenarbeit mit der Wirtschaft fördern und stärken

E-Government-Lösungen führen häufig zu einer Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Dies geschieht einerseits über die Informatik, daneben aber auch über Aufgabenteilungen im Bereich Dienstleistungen (Staat übergibt gewisse Aufgaben an Private). Diese Zusammenarbeit erfolgt in vielen Fällen zweckmässig und unproblematisch. Bei komplexeren Projekten stehen Beteiligte indessen häufig vor erheblichen Herausforderungen. Es stellen sich Fragen, was erlaubt und was sinnvoll ist. Es ist zu klären, wie den Anliegen aller Beteiligten Rechnung getragen werden kann. Es ist zu prüfen, welche Möglichkeiten partnerschaftlicher Zusammenarbeit bestehen, um die Stärken beider Seiten zum Tragen zu bringen. Es besteht die Vermutung, dass das Potenzial einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor für die Entwicklung von E-Government und IKT in der Schweiz noch nicht optimal ausgenutzt wird.

Die besonderen Chancen, Risiken und Herausforderungen von partnerschaftlichen Formen der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sind Gegenstand dieses Leitfadens.

Warum sind Partnerschaften eine Chance?

1.3 Partnerschaften als Chance für E-Government/IKT Schweiz

Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sind eine Chance, die Entwicklung und Verbreitung von E-Government und IKT in der Schweiz zu fördern.

Chance	Beschreibung
(1) Partnerschaften leisten einen Beitrag zur Standardisierung.	E-Government-Prozesse erfordern die Bewältigung von zahlreichen Schnittstellen zu öffentlichen Stellen sowie die Anbindung an die Geschäftsprozesse von Wirtschaftspartnern. Diese Schnittstellen und Anbindungen bilden eine hohe Herausforderung an den Veränderungsprozess in einem Umfeld mit unterschiedlichsten Interessenvertretern. Partnerschaftliches Vorgehen kann hier die Lösungsfindung erleichtern.
(2) Partnerschaften erlauben eine verstärkte Angebotsorientierung.	Innovationen laufen im Bereich IKT nicht (mehr) bloss nachfrageorientiert (Bestellung durch die öffentliche Hand), sondern verstärkt angebotsorientiert (durch neue technische Angebote und Lösungen). Die Initiative wird häufig von der Privatwirtschaft ergriffen (vgl. Markt, Ziff. 6.1). Dies setzt ein Umdenken der öffentlichen Verwaltung im klassischen Bestell- und Beschaffungsprozess voraus (vgl. Vergabeverfahren, Ziff. 8.4)
(3) Partnerschaften erleichtern und fördern Interaktionen zwischen Geschäft (Business) und Technologie.	IKT-Innovationen setzen eine Interaktion zwischen Besteller (Geschäft, Business) und Ersteller (IKT) voraus. Geschäft und IKT sind nicht (mehr) getrennte Welten, in der die erste bestellt und die zweite liefert: Die Entwicklung führt zum Zusammenwachsen der – bisher weitestgehend getrennten – Domänen Verwaltungsmodernisierung und IKT. Die IKT unterstützt und beschleunigt die Verwaltungsmodernisierung. Für erfolgreiche Innovationen müssen neue Wege des Dialogs im Rahmen der Zusammenarbeit mit Privaten und der Beschaffung gefunden werden. Die iterative Entwicklung der IKT über alle Ebenen wie Strategie, Prozesse, IKT-Systeme, Change- und Projektmanagement ist zwar heute üblich (vgl. HERMES), dennoch gelingt sie insbesondere bei grossen IKT-Projekten in den wenigsten Fällen. Sie gelingt deshalb selten, weil die Iteration nicht bereits in einem sehr frühen Stadium von Kooperationen einsetzt. Ein frühes partnerschaftliches Zusammenwirken zwischen den Beteiligten in den Planungsphasen und jenen in den Realisierungsphasen kann dies korrigieren. Partnerschaften und ein neues Verständnis für das Wechselspiel zwischen unabhängiger Planung und potenziellen Lösungen können in diesem Sinne Innovationen fördern.

<p>(4) Partnerschaften erleichtern die Veränderung von Prozessen und Organisationen.</p>	<p>Die Einführung neuer IKT-Systeme oder die Modernisierung der IKT führt heute regelmässig zu einer Veränderung von Prozessen und Organisationen und teils auch zu Veränderungen der Leistungserbringung der öffentlichen Hand. Projekte, die diesen Veränderungsprozess durchlaufen, bieten ausreichend Potenzial, um die Vorteile partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu nutzen.</p>
<p>(5) Partnerschaften können dazu beitragen, System- und Strukturgrenzen zu überwinden.</p>	<p>In der föderalen Schweiz ist «Government» oder «Public» kein einfaches Gebilde. In der Lösungsfindung im Bereich E-Government sind häufig mehrere Ebenen und Gemeinwesen betroffen: der Bund (vielfach mit diversen Bundesstellen), Kantone (häufig mehrere) und Gemeinden (häufig viele). Die Zusammenarbeit unter Gemeinwesen wird im Sinne der obengenannten Punkte zu einer sehr komplexen Herausforderung. Die Schaffung von besonderen Trägern oder Netzwerken – häufig auch in Zusammenarbeit mit Privaten – kann mithelfen, die übergreifende Zusammenarbeit zu stützen und zu fördern. Partnerschaften mit der Wirtschaft können somit eine Katalysatorrolle einnehmen.</p>
<p>(6) Partnerschaften fördern Investitionen der Wirtschaft in Neuentwicklungen.</p>	<p>Bei Neuentwicklungen für die öffentliche Verwaltung muss ein rentabler Absatz durch Mengen- und Multiplikationseffekte neuer Produkte und Dienstleistungen gewährleistet werden können. Im föderalen System der Schweiz bedingt dies, dass sich mehrere Gemeinwesen bei der IKT-Entwicklung und -Bestellung zusammenschliessen. Partnerschaftliche Bestellmechanismen könnten Investitionen von Privaten in Neu- und Weiterentwicklungen in der Schweiz fördern.</p>

2 Grundlagen



Was ist der Stellenwert von Kooperationen in der Schweiz?

2.1 Allgemeines

Die Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft hat in der Schweiz eine lange Tradition. Über lange Zeit hinweg haben sich in der Praxis pragmatische Modelle der Zusammenarbeit entwickelt, die teilweise ausgesprochen partnerschaftlichen Charakter aufweisen. Förderlich waren dazu insbesondere der schweizerische Föderalismus, das Milizsystem mit seiner Nähe zu Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik sowie die Offenheit des schweizerischen Rechts gegenüber Kooperationsformen. Diese gewachsenen Formen der Kooperation haben in den letzten Jahren im Umfeld des Gewährleistungsstaates⁴ sowie im Kontext neuer Ideen in Bezug auf Lebenszyklus und Finanzierungsmodelle, insbesondere aber auch aufgrund innovativer Angebote der Privatwirtschaft, eine neue Dimension angenommen. Dies widerspiegelt sich auch in den Bereichen E-Government und IKT.

Welche Kooperationsformen gibt es?

2.2 Kooperationsformen

Die Verwaltung kann öffentliche Aufgaben grundsätzlich entweder selbst erfüllen oder andere damit betrauen. Werden die Aufgaben selbst wahrgenommen, so kann dies entweder zentral oder dezentral erfolgen. Bei dezentraler Aufgabenerfüllung spricht man auch von ausgegliederten Verwaltungseinheiten oder generell von «Ausgliederung». Werden Verwaltungsaufgaben, die direkt und ohne weitere Verarbeitung an die Kunden abgegeben werden, an Dritte übertragen, so spricht man von «Contracting-out». Demgegenüber wird der Begriff «Outsourcing» für die Aufgabenübertragung an Dritte im Rahmen der Bedarfsverwaltung verwendet. Es handelt sich dabei um Aufgaben oder Leistungen für den Eigengebrauch, die als solche nicht unmittelbar zugunsten des Kunden erbracht werden. Diese drei Termini werden häufig unter dem Oberbegriff «Aufgabenauslagerung» zusammengefasst.

Der Begriff Public-Private-Partnership (PPP) wird im praktischen Alltag teilweise synonym zu den Auslagerungsformen Contracting-out und Outsourcing verwendet. Dieser breitgefächerte Gebrauch lässt den Begriff PPP allerdings konturlos werden. Er führt zudem zu sehr heiklen Missverständnissen, weil er mit dem im internationalen Kontext sehr gut verankerten Begriff der Infrastruktur-PPP kollidiert (vgl. Ziff. 2.3), und weil er das Bemühen der international stark vernetzten PPP-Community unterläuft, PPP als Qualitätsstandard in der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zu positionieren. Dazu kommt, dass sich bei vielen Kooperationsprojekten das zur Kommunikation verwendete Label («was drauf steht») manchmal bemerkenswert vom effektiven Gehalt («was drin ist») unterscheidet. PPP sind eine qualifizierte Form der Zusammenarbeit (Kooperation) zwischen Staat (Public) und Wirtschaft (Private). Die Qualifikation findet sich im dritten P Partnership. Im vorliegenden Leitfadens werden deshalb folgende Begrifflichkeiten verwendet und empfohlen:

Merkpunkte

- **Kooperationen:** Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft in allgemeiner Form (Basisbegriff).
- **Partnerschaften:** Qualifizierte Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, die den inhaltlichen Anforderungen an eine Partnerschaft gerecht wird (vgl. dazu insbesondere Ziff. 2.3, 3.3). Dabei ist der Inhalt entscheidend und nicht die Bezeichnung.
- **Public-Private-Partnerships:** Partnerschaften, die sich an den allgemeinen Standards der internationalen PPP-Gemeinschaft⁵ messen lassen und sich selber auch als PPP definieren und verstehen.

⁴ Gemäss dem Konzept des Gewährleistungsstaates ist der Staat nicht mehr durchwegs selber der Leistungserbringer, sondern er überträgt die Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben auf besondere Träger. Die staatliche Verantwortung wandelt sich von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung. Vgl. allgemein Tschentscher/Lienhard (2011) ,S. 165.

⁵ Vgl. beispielhaft PPP-Handbuch Deutschland mit umfassenden Verweisen.

Was wird unter Public-Private-Partnership verstanden?

2.3 Public-Private-Partnerships (PPP) im Besonderen

PPP hat sich in den letzten zehn Jahren international zu einer weit verbreiteten und im Bereich Infrastruktur gereiften Form der Zusammenarbeit entwickelt.⁶ PPP wird im deutschen Sprachraum häufig auch ÖPP genannt (öffentlich-private Partnerschaften). In der Schweiz hat sich indessen der Begriff PPP etabliert (franz. Partenariat public privé). Praxis und Wissenschaft haben in der Zwischenzeit die wichtigen Merkmale von PPP herausgearbeitet und für den Infrastrukturbereich auch standardmässige Methoden und Verfahren entwickelt.⁷

☞ PPP ist heute international als Modell der Entwicklung öffentlicher Infrastrukturen klar positioniert mit den Kernmerkmalen Lebenszyklusorientierung, Risikoallokation, Langzeitverträge, Privatfinanzierung, Wettbewerb. Der Staat bestellt auf der Basis einer ergebnisorientierten Ausschreibung im Wettbewerb eine Infrastruktur, der Private übernimmt die Verantwortung für Planung, Bau, Finanzierung und insbesondere auch für den Betrieb der Infrastruktur für eine bestimmte Periode zu einem im Voraus vereinbarten Preis.

PPP als besonderer Beschaffungsprozess

PPP ist heute international weitgehend als standardisierter Beschaffungsprozess definiert. Die folgende Abbildung zeigt die wesentlichsten Schritte und Elemente des mehrstufigen Prozesses mit den wesentlichen Verfahrenselementen.

Schritte	Beschreibung	Zentrale PPP-Instrumente	Ergebnis
1. Bedarfsfeststellung und Massnahmen	Initialisierung, Feststellung des Bedarfs, Prüfung der Rahmenbedingungen, Festlegung der Ziele, Auswahl von Realisierungsoptionen	PPP-Eignungstest	Grundsatzentscheid PPP/konventionell/Abbruch
2. Erarbeitung Konzept	Einsetzen einer Projektorganisation, vorläufige Leistungsbeschreibung, evtl. Marktansprache, Ermittlung konventionelle Beschaffungsvariante, Entwicklung und Vergleich möglicher PPP-Realisierungskonzepte, Ermittlung PPP-Beschaffungsvariante, PPP-Beschaffung (leistungsorientierte Ausschreibung nach Lebenszyklus)	Wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich	Grundsatzentscheid PPP/konventionell/Abbruch
3. Ausschreibung und Vergabe	Wahl der Verfahrensart, Beschaffungsverfahren, Auswahl Partner	Ergebnisorientierte Ausschreibung Wirtschaftlichkeitsnachweis	Kreditbeschluss Vertragsabschluss
4. Realisierung, Betrieb und Controlling	Umsetzung/Realisierung, Betrieb, Controlling durch die öffentliche Hand	PPP-Vertrag	Vertragsabschluss
5. Abschluss, Verwertung	Vertragsbeendigung und Verwertung, Übergaben, abschliessende Erfolgskontrollen	PPP-Vertrag	Beendigung Vertrag und Partnerschaft

⁶ Vgl. allgemein Grundlagenstudie PPP Schweiz, S. 3 ff. sowie die diversen Literaturhinweise.

⁷ Vgl. insbesondere PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau.

Zentrale Instrumente

Welche Instrumente werden bei einer PPP typischerweise angewendet?

PPP nach internationalem Standard⁸ kennen insbesondere folgende typischen Instrumente:

- **Eignungstest:** Mit dem Eignungstest wird die grundsätzliche Eignung eines Projekts für ein Partnerschaftsmodell in einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens abgeklärt (vgl. Praxishilfe «Eignungstest», Ziff. 10.1).
- **Wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich:** Der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich vergleicht im Infrastrukturbereich typischerweise zwei Beschaffungsalternativen, die Eigenrealisierung (Public Sector Comparator PSC) und die Realisierung mittels eines PPP-Modells. Die Zielgrößen des Vergleichs sind die Barwerte, die in einem dynamischen Rechenmodell nach der Discounted-Cashflow-Methode ermittelt werden. Grundlage ist der Einbezug aller relevanten Kosten über den ganzen Lebenszyklus (Investitions-, Betriebs-, Risiko- Finanzierungskosten). Die Kosten der Eigenrealisierung werden bestmöglich berechnet, die Kosten der PPP-Beschaffung anhand von Erfahrungswerten mit Zu- oder Abschlägen geschätzt. Der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich ermöglicht eine neuartige Transparenz über die Lebenszykluskosten. Er wird zu den wesentlichen Zeitpunkten im Entscheidungsprozess aktualisiert. Die Annahmen der PPP-Variante werden im Verfahren durch das Angebot des besten Bieters ersetzt. Im Bereich E-Government/IKT stellen sich besondere Herausforderungen, da hier in der Regel nicht auf Standards abgestellt werden kann (vgl. Wirtschaftlichkeitsrechnung, Ziff. 8.2)
- **Ergebnisorientierte Ausschreibung** (auch funktionale Ausschreibung): Wesentlich ist in diesem Sinne, dass die öffentliche Hand zu Beginn eines Kooperationsprojekts die erwünschte Leistung ergebnisorientiert umschreibt (das «Was»). Das «Wie» kann entweder – soweit zulässig – in einem partnerschaftlichen Dialog mit dem Privaten entwickelt, oder im Beschaffungsverfahren – im Rahmen von klar vorgegebenen Leitplanken – dem Wettbewerb überlassen werden.
- **Wirtschaftlichkeitsnachweis:** Nach Durchführung des Beschaffungsverfahrens wird das Ergebnis nochmals den Kosten der klassischen Realisierung gegenübergestellt. Das PPP-Projekt wird nur umgesetzt, wenn es auch nach der Vergabe vorteilhafter ist.
- **PPP-Vertrag:** Vertragswerk, das die Zusammenarbeit der Partner über den ganzen Lebenszyklus hinweg regelt, mit Einschluss klarer Vereinbarungen in Bezug auf Aufgaben, Verantwortungen, Risikotragung, Sicherheiten, Vergütungsmechanismen, Servicestandards, Controlling und Aufsicht, Zustand der Infrastruktur im Zeitpunkt der Vertragsbeendigung.

☞ In den anderen Fachbereichen, beispielsweise im Bereich E-Government/IKT, sind demgegenüber auch im internationalen Rahmen erst wenige PPP-Standardverfahren bzw. -methoden entwickelt worden.⁹

PPP in der Schweiz

PPP hat sich vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung in den letzten zehn Jahren begrifflich entwickelt und positioniert. Mit dem Verein PPP Schweiz ist ein aktives Netzwerk an der Entwicklung von PPP engagiert.¹⁰ Mit dem Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf/Bern konnte im Jahr 2009 ein erstes Infrastruktur-PPP nach internationalem Standard vergeben werden.¹¹ Im Dienstleistungsbereich hat der Begriff PPP mit dem Projekt PPP Schulen ins Netz Eingang in die schweizerische Politik und die Bundesgesetzgebung gefunden (vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.1). PPP wurde als Methode in die eidgenössische Finanzhaushaltsverordnung übernommen.¹² In vielen Dienstleistungsbereichen wird PPP heute als Label für

⁸ Vgl. Anmerkung 6.

⁹ Vgl. umfassend PPP im IT- und Dienstleistungsbereich.

¹⁰ Verein PPP Schweiz (www.ppps Schweiz.ch).

¹¹ Vgl. umfassend PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau.

¹² Art. 52a Finanzhaushaltsverordnung des Bundes (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01.

Kooperationsvorhaben verwendet. Im Vergleich zu einigen anderen Staaten hat PPP als standardisiertes Modell im Infrastrukturbereich in der Schweiz indessen den Durchbruch noch nicht geschafft.¹³ Hingegen fließt der Partnerschaftsgedanke verbreitet in die öffentliche Aufgabenerfüllung ein.

👁️ Merkpunkte

In der Schweiz werden traditionell folgende konstitutiven Merkmale für PPP definiert:¹⁴

- Öffentliche Aufgabe
- Privater und öffentlicher Partner
- Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung
- Bildung einer Verantwortungsgemeinschaft
- Bündelung von Ressourcen
- Längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit (Lebenszyklusansatz)

Welche Typen von PPP gibt es?

Die PPP-Praxis Schweiz unterscheidet zudem insbesondere folgende beiden Kategorien von PPP:¹⁵

- **PPP als Beschaffungsalternative (Beschaffungs-PPP):** Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die Leistungsbeschreibung und bestellt – via öffentliches Beschaffungsverfahren oder eine Konzessionserteilung – Planung, Bau, Finanzierung und (technischen) Betrieb über die ganze Lebensdauer zu einem Fixpreis bei einem Privaten.
- **PPP als gemeinsame Aufgabenerfüllung (Aufgabenerfüllungs-PPP):** Die öffentliche Hand wählt einen privaten Partner. Gemeinsam wird der optimale Weg zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gesucht. Dabei bringt sich jeder Partner nach seinen Stärken in den Prozess ein.

¹³ Vgl. Lienhard/Pfisterer (2010)

¹⁴ Grundlagenstudie PPP Schweiz, S. 17.

¹⁵ Grundlagenstudie PPP Schweiz, S. 14f.

Was sind Gründe, um eine Kooperation einzugehen?

2.4 Motive der öffentlichen Hand für die Zusammenarbeit mit Privaten

Der Trend zum Gewährleistungsstaat, der steigende Kostendruck, die Entwicklung von neuen umfassenden Partnerschaftsmodellen zwischen Staat und Privatwirtschaft sowie neue Netzwerk- und Prozessorganisationsmodelle wirken von verschiedenen Seiten auf die öffentliche Verwaltung ein. Die Auslagerung ganzer Wertschöpfungsprozesse statt blosser Einzelaufgaben gewinnt zunehmend an Bedeutung. Durch diese Umfeldentwicklungen werden Aufgabenauslagerungen und neue Arten von Kooperationsformen in der öffentlichen Verwaltung verstärkt zu einem wichtigen Thema.

Aufgabenauslagerungen und Kooperationen sind kein «Zaubermittel» und demnach nicht per se besser oder kostengünstiger. Die Vorteilhaftigkeit ist in jedem Einzelfall zu prüfen, unter Einbezug der Analyse der Wirtschaftlichkeit wie auch der relevanten Grenzen und Risiken. Es gilt zu beachten, dass die Motive sehr vielschichtig sein können. In der Regel stehen Kosteneinsparungen im Vordergrund. Aufgabenauslagerungen und Kooperationen werden aber auch mit anderen Motiven geprüft. Sie können aus strategischen Gründen sinnvoll sein (Stichwort Konzentration auf Kernaufgaben), oder sie werden gesucht, wenn ohne den Einbezug privater Partner die Leistung als solche gar nicht erbracht werden könnte. Die Erschliessung von Qualitäts- und Leistungsverbesserungen bei gleichbleibenden Kosten ist ebenfalls ein wichtiges Motiv. Häufig werden Aufgabenauslagerungen zudem auch mit Blick auf Knowhow-Gewinn oder die bessere Nutzung von Innovationen und Zukunftstechnologien bzw. mit Blick auf die Innovationsfähigkeit schlechthin gesucht.

Wie sieht das schweizerische Recht bezüglich PPP aus?

2.5 Zulässigkeit

Die Kooperationsformen mit der privaten Wirtschaft werden immer breiter. Das schweizerische Recht lässt aufgrund seiner Offenheit gegenüber Zusammenarbeitsformen mit Privaten Kooperationen mit Einschluss von PPP weitgehend zu. Die gesetzgeberische Herausforderung liegt im Bereich PPP daher weniger im «Ermöglichen» als im «Erleichtern, Fördern, Klären und Legitimieren.»¹⁶ Besondere Zulässigkeitsfragen stellen sich insbesondere im Bereich von hoheitlichen, sozialstaatlichen, ökologischen oder generell sensitiven Aufgaben: Das Argument der möglichen Verwässerung von rechtsstaatlichen Garantien (Grundrechtsschutz, Rechtspflege) ist im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung ernst zu nehmen.

Wann eignen sich Projekte für Aufgabenauslagerungen bzw. Partnerschaften?

2.6 Eignung

Nicht jede öffentliche Aufgabe eignet sich für eine kooperative Aufgabenerfüllung mit der Wirtschaft. Wenn die öffentliche Hand eine Aufgabe selber wirtschaftlich erfüllen kann, dann soll sie dies tun. Wenn sich eine Aufgabe privatisieren lässt, ist dies zu tun. Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung ist deshalb dort angezeigt, wo weder die öffentliche Hand noch die Privatwirtschaft eine Aufgabe allein zweckmässig und wirtschaftlich erfüllen können. Diese Fälle nehmen mit der zunehmenden Komplexität der modernen Zeit zu. Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation ist jedoch, dass sich die konkrete Aufgabe respektive das konkrete Projekt auch dazu eignet. Die Eignungsfrage sollte systematisch beurteilt werden. Jedes Vorhaben weist Besonderheiten und somit spezifische Eignungs- und Wirtschaftlichkeitsfragen auf. (vgl. Praxishilfe «Eignungstest», Ziff. 10.1).

¹⁶ Bolz et al. (2008), S. 1 ff.

Wann ist eine Kooperation mit Privaten wirtschaftlich?

2.7 Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Der wirtschaftliche Nutzen ist wesentliches Eignungskriterium und wichtige Grundlage für den Entscheid für ein Kooperationsmodell (Wirtschaftlichkeitsrechnung) und letztlich das zentrale Erfolgskriterium jeder öffentlich-privaten Kooperation. Die Gründe für den Nutzen und die Wirtschaftlichkeit von Kooperationen können wie folgt zusammengefasst werden:

- **Grössenvorteile / Mengeneffekte:** Ein Dienstleister, der für mehrere Kunden die gleiche Leistung erbringt, kann seine Fixkosten auf eine grössere Menge an Leistungen verteilen. Dies führt meistens zu Kostenvorteilen. Zudem fallen für den Auftraggeber Kosten nur an, wenn die Leistungen in Anspruch genommen werden.
- **Spezialisierungsvorteile / Verbundeffekte:** Als Folge der Spezialisierungsvorteile können sich beide Partner auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Dies führt in der Regel für beide Seiten zu Kosten- und Qualitätsvorteilen.
- **Anreizstrukturen und -mechanismen:** Mit klar festgelegten Leistungs- und Qualitätsstandards, kombiniert mit leistungsorientierten Vergütungsmechanismen, können beide Partner profitieren. Gewinnmöglichkeiten beim privaten Partner gewährleisten grundsätzlich Effizienz- und Innovationsanreize.
- **Risikoallokation:** Die Risiken werden von demjenigen Partner getragen, der das Risiko am besten einschätzen und handhaben kann. Dies führt zu minimalen Risikokosten und trägt zur Gesamtkostenoptimierung bei.

Bei partnerschaftlicher Aufgabenerfüllung in Form von PPP kommen durch die längerfristige Ausrichtung und namentlich den Lebenszyklusansatz insbesondere folgende Elemente dazu:

- **Optimierung der Betriebskosten:** Die Investitionen werden im Hinblick auf den Betrieb optimiert. Dadurch können erhebliche Betriebskosten eingespart werden.
- **Wettbewerb über den ganzen Lebenszyklus:** Nicht nur die Investition, sondern auch der Betrieb wird im Wettbewerb vergeben. Dies zeigt effizienzsteigernde Auswirkungen auf die Gesamtkosten.
- **Innovation:** Durch eine funktionale (ergebnisorientierte) Leistungsbeschreibung kann der private Partner seine Ideen in die Realisierung einfließen lassen, was zu Optimierungen führt.
- **Synergien:** Dem privaten Partner wird die Möglichkeit gegeben, über Synergien und kommerzielle (Neben-)Nutzungen Erträge zu generieren und damit die Kosten tiefer zu halten bzw. Deckungsbeiträge zu erwirtschaften.

☞ Auslagerungen und Kooperationen müssen sich rechnen, sowohl für die Privatwirtschaft als auch für die öffentliche Verwaltung. Wesentlich dafür ist, die Transaktionskosten (Kosten zur Begründung und zum Betrieb der Partnerschaft) möglichst gering zu halten. Dafür ist ein optimales Transformations- und Schnittstellenmanagement erforderlich. Zu hohe Transaktionskosten können einen geplanten Wirtschaftlichkeitsvorteil zunichtemachen.

Welche Rahmenbedingungen und Risiken sind zu beachten?

2.8 Rahmenbedingungen und Risiken

Wer die Eignungsfrage stellt (vgl. Eignung, Ziff. 2.6), hat sich auch Klarheit darüber zu verschaffen, ob ein Vorhaben aufgrund von Rahmenbedingungen an Grenzen stösst oder unzweckmässige Risiken beinhaltet.

- **Rechtliche Grenzen:** Dies können einerseits Fragen der Zulässigkeit von Kooperationsvorhaben sein (vgl. Zulässigkeit, Ziff. 2.5), andererseits aber auch Grenzen aus konkreten Fachergüssen. Zu erwähnen sind etwa die Persönlichkeitsschutz-, Datenschutz-, oder Strafgesetzgebung, Vorschriften im Immaterialgüterrecht und Vertragsrecht oder Sondervorschriften im Banken-, Börsen- und Finanzrecht (vgl. auch Ziff. 8.4 ff.).
- **Politische Grenzen:** Kooperationen können mit Einschränkungen der demokratischen Mitwirkung oder der politischen Aufsicht verbunden sein. Die Beschränkung der demokratischen Mitwirkung kann die politischen Einflussmöglichkeiten beschneiden. Zudem können Kooperationen oder Aufgabenauslagerungen Veränderungen im Personalbestand mit sich bringen (Abbau öffentlicher Arbeitsplätze oder Transfer in die Wirtschaft), was zu Widerstand führen kann. Es ist deshalb wesentlich, vor Kooperationsentscheiden neben der Argumentation der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit auch diese Dimensionen transparent darzustellen und zu diskutieren.
- **Risiken:** Keine Chance ohne Risiko. Kooperationen sind ein risikobehaftetes Geschäft. Es ist wichtig, die Risiken systematisch zu erfassen, zu bewerten und zu bewirtschaften (vgl. Chancen und Risiken, Ziff. 7.2 sowie Praxishilfe «Checkliste» Risikomanagement, Ziff. 10.2).

☞ Kooperationen mit der Wirtschaft sind nicht das Ziel, sondern ein möglicherweise sinnvoller Weg. Dieser soll nur begangen werden, wenn die Grenzen bekannt und die Risiken erkannt sind.

Was kann gegen die Zusammenarbeit mit Privaten sprechen?

2.9 Pro und Contra

Kooperationslösungen werden häufig kontrovers diskutiert. Im Zusammenhang mit der Eignung einer Aufgabe für eine Kooperation bzw. eine Partnerschaft sind immer auch die Gegenargumente sorgfältig zu prüfen. Die Idee einer Kooperation muss, will sie erfolgreich sein, neben der technischen Eignung und dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit auch den argumentativen Härte-test bestehen. Die meistgenannten Argumente:

Argumente gegen PPP	Antwort
Durch die Zusammenarbeit mit Privaten verliert die öffentliche Hand die Kontrolle.	Durch klar strukturierte, ergebnisorientierte Bestellungen, optimale Verträge mit Service-Level-Agreements, klaren Regeln über die Risikotragung und die Abgeltung sowie einem ausgebauten Controlling können Transparenz und Kontrolle gegenüber herkömmlichen Modellen sogar gesteigert werden.
Privatfinanzierte Projekte sind immer teurer als die Eigenrealisierung.	Eine private (Mit-)Finanzierung führt in aller Regel zu einem erhöhten Kostenbewusstsein. Richtig ist, dass die private Finanzierung (Zinssatz) in aller Regel teurer ist als eine öffentliche. Entscheidend ist allerdings, ob die gesamte Wirtschaftlichkeit vorteilhaft ist. Dies kann insbesondere bei PPP durch den Lebenszyklusansatz sowie die optimierte Risikoverteilung trotz höherer Finanzierungskosten der Fall sein.
Es geht nicht, dass Private mit der Erbringung öffentlicher Aufgaben Gewinn erzielen.	Entscheidend bei Zusammenarbeitsmodellen für die öffentliche Hand ist die absolute Wirtschaftlichkeit bei gegebener Qualität.
Das Prinzip Gewinne privatisieren bzw. Verluste sozialisieren ist abzulehnen.	Gut konzipierte Partnerschaftsmodelle haben zum Hauptziel, durch eine optimierte Risikoverteilung zu Win-Win-Situationen zu führen. Dies heisst Einsparungen und Leistungsqualität für die öffentliche Hand und angemessene Gewinne für die Privatwirtschaft in guten sowie beidseitige Risikotragung in schlechten Szenarien.
Partnerschaften führen zu einem Knowhow-Verlust der öffentlichen Hand.	Die Entwicklung im Bereich IKT in der Industrie ist rasant. Entscheidend ist, ob und wie die öffentliche Hand die Wissensentwicklung mitverfolgen kann. Partnerschaften können in diesem Sinne zu einer Knowhow-Optimierung führen. Die Kernkompetenz zur Steuerung hat die öffentliche Hand immer zu erhalten. Lebenszyklusoptimierte Partnerschaften schliessen zudem den Knowhow-Transfer am Ende des Projekts mit ein.

Abbildung 1: Häufig gehörte Argumente zu Public-Private-Partnership

2.10 Kooperationspraxis im Bereich E-Government/IKT

Internationale Praxis

Gibt es bereits eine Kooperationspraxis?

In der internationalen PPP-Praxis wird immer wieder auch über IKT-Projekte berichtet. Die Eignung von E-Government/IKT-Projekten für langfristige Kooperationen wird indessen teilweise kontrovers diskutiert. Aufgrund der Dynamik der digitalen Entwicklung sind im Infrastrukturbereich die typischerweise langfristigen Verträge mit einem langen Lebenszyklus nur teilweise anwendbar. Der klassische Infrastruktur-Ansatz ist für E-Government/IKT deshalb nur beschränkt tauglich. Der Partnerschaftsgedanke gewinnt indessen stark an Bedeutung, wenn er für die Bewältigung von klar definierten Transformationsprozessen genutzt und dem Flexibilitätsbedürfnis klar Rechnung getragen wird. In einer breit angelegten Studie aus dem Jahr 2011 wurden die Anwendungsbereiche von IKT- und Dienstleistungs Kooperationen in Deutschland erhoben und ausgewertet.¹⁷ Dabei wurde festgestellt, dass die Kooperationsmodelle teilweise auf etablierten Geschäftsmodellen der privaten Unternehmen basieren. Diese sind motiviert, Geschäftsmodelle zu standardisieren und zu etablieren, um damit die eigenen Risiken zu minimieren und Transaktionskosten zu senken. Partnerschaftliche Kooperationen können die Modernisierung und Transformation der Verwaltung unterstützen und zum Wachstum des wichtigen Innovationsmarktes beitragen. Als Vorzeigebispiele können genannt werden.

- Das **Projekt Herkules** ist ein PPP für die Bereitstellung der Informationstechnik der Bundeswehr Deutschland. Es umfasst logistische Informationsdienstleistungen sowie Kommunikations- und Dateninfrastruktur und -services. Es wurde eine PPP-Gesellschaft mit zwei Industriepartnern (IBM, Siemens) gegründet. Der Bund hält 49,9 % Anteile und bezahlt für die Leistungen eine konstante Entschädigung von 700 Millionen Euro pro Jahr. Der Vertrag wurde 2006 abgeschlossen und beläuft sich auf 7,1 Milliarden Euro. Die Gesellschaft stellt die IKT nach dem neusten Stand der Technik bereit. Die PPP-Gesellschaft ist für die Bundeswehr der zentrale Dienstleister für alle Standard IKT-Leistungen (insb. Kommunikations- und Datennetz, IKT-Liegenschaftsnetz, Modernisierung und Betrieb der logistischen und administrativen Rechenzentren, Softwarepflege) für einen Zeitraum von zehn Jahren.¹⁸
- **Österreichische Nationalbibliothek:** Die Nationalbibliothek arbeitet im bisher grössten PPP-Projekt in der österreichischen Kulturlandschaft mit Google zusammen. Der gesamte urheberrechtsfreie Buchbestand soll digitalisiert werden. Google trägt die Digitalisierungskosten, was zu einer finanziellen Entlastung des Staates von 30 Millionen Euro führt.¹⁹

Praxis Schweiz

In der Schweiz ist das Thema Kooperationen / Partnerschaften mit der Wirtschaft im Bereich E-Government und IKT noch wenig beleuchtet worden. Dies mag erstaunen, konnte doch mit dem Verein eCH frühzeitig ein partnerschaftlicher Verbund für gemeinsame Standards errichtet werden.²⁰ Auf politischer Ebene wird die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft für die Entwicklung der Informatiktechnologie in der Schweiz thematisiert. Davon zeugen die Initiativen wie z.B. ePower oder eEconomy.²¹ Den Modellen, Chancen und Risiken von Kooperationen und Partnerschaften wurde indessen noch zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Daher kommt auch, dass die Begriffe «Partnerschaften» und «PPP» im Bereich E-Government/IKT heute noch nicht sehr verbreitet und systematisch verwendet werden. Verschiedene Projekte mit interessanten Kooperationsansätzen sind jedoch in Ziffer 9 dokumentiert.

¹⁷ PPP im IT- und Dienstleistungsbereich S. 45 ff .

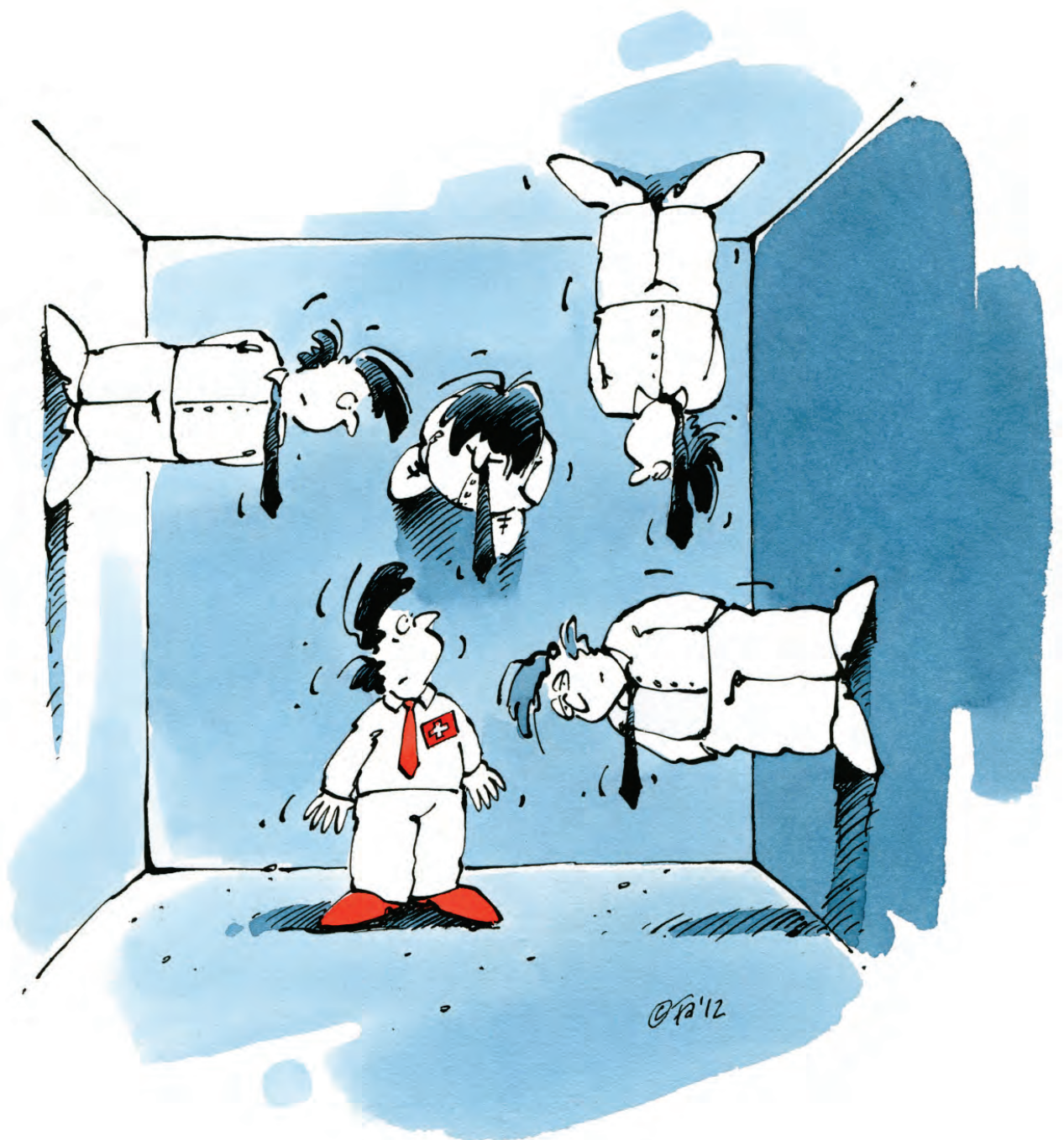
¹⁸ Hahnenfeld (2010), S. 115 ff. Ehrensperger/Bolz/Stoll (2008), S. 101 ff.; www.bwi-it.de; www.bundeswehr.de

¹⁹ http://diepresse.com/home/techscience/internet/google/573948/Digitalisierung_Nationalbibliothek-goes-Google, 29.12.2011

²⁰ Der Verein eCH wurde 2002 gegründet. vgl. www.ech.ch; zudem auch Ziff. 9.8.

²¹ Die Parlamentariergruppe «ePower für die Schweiz» will das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologien in der Schweiz besser nutzen (www.epower-initiative.ch).

3 Dimensionen



3.1 Allgemeines

Mit welchen Dimensionen lassen sich Kooperationen und Partnerschaften beschreiben?

Kooperationen und Partnerschaften sind mehrdimensional. Zu unterscheiden sind insbesondere vier Dimensionen: Gegenstand, Ambition, Struktur und Prozess. Zur Situierung eines Projekts als Kooperations- bzw. Partnerschaftsprojekt dienen in diesem Sinne folgende Fragestellungen:

- I. Was ist Gegenstand der Kooperation? Geht es z.B. um einen gemeinsamen Aussenauftritt, eine inhaltliche Kooperation oder um die Beschaffung einer technischen Leistung von einem privaten Lieferanten?
- II. Welches ist die inhaltliche Ambition der Zusammenarbeit? Geht es um eine langfristige Partnerschaft in Verantwortungsgemeinschaft oder um einen einfachen Dienstleistungsvertrag?
- III. Welches ist die Struktur der Zusammenarbeit? Sind die Parteien über einen Vertrag, eine gemeinsame Trägerschaft oder ein Netzwerk verbunden?
- IV. In welchem Prozess kommt die Kooperation zustande? Sind z.B. die Partner von Beginn weg vorhanden oder ist der private Partner über einen Beschaffungsprozess zu wählen?

Projekte unterscheiden sich hinsichtlich dieser Dimensionen teilweise relevant. Bei den einen ist die Antwort in gewissen Dimensionen von Beginn weg gesetzt, während bei anderen das Ergebnis erst nach einem Prüf- und allenfalls Verhandlungsprozess feststeht. Das folgende Kapitel dient dazu, einen Überblick über die verschiedenen Dimensionen zu schaffen.

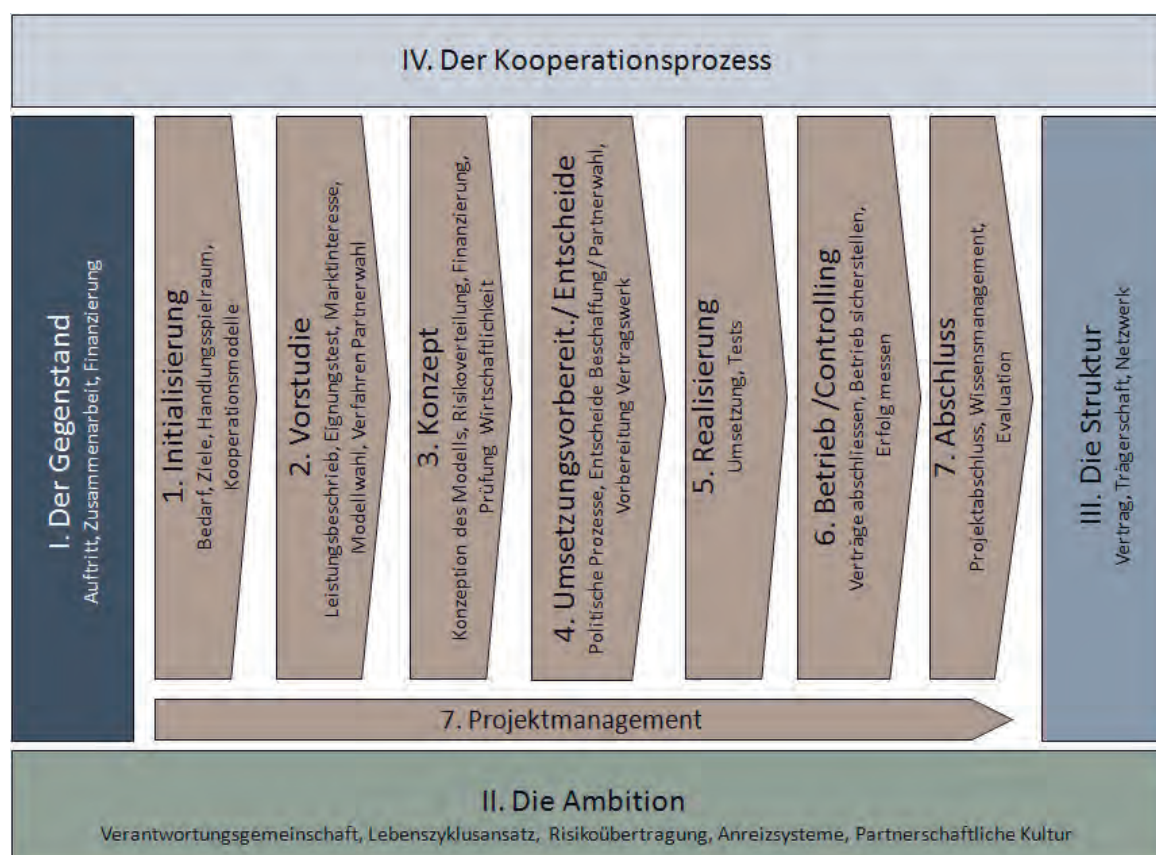


Abbildung 2: Dimensionen der Kooperation

Was ist der Gegenstand von Partnerschaften?

3.2 Der Gegenstand

Der Gegenstand der Kooperation prägt Möglichkeiten, Chancen und Grenzen der Zusammenarbeit. Er unterscheidet sich besonders relevant nach der Tiefe der Zusammenarbeit. Es ist ein Unterschied, ob sich zwei Partner auf eine gleichberechtigte Zusammenarbeit in einem gemeinsamen Projekt verpflichten oder ob sich die Zusammenarbeit auf einen inhaltlichen oder finanziellen Beitrag eines Partners an ein Projekt begrenzt. In diesem Sinne können folgende Kategorien unterschieden werden:

Inhalt	Beschreibung
Auftritt	Die Zusammenarbeit hat einen gemeinsamen Aussenaufttritt, wobei die einzelnen Beiträge mehr oder weniger unterschieden werden können.
Inhaltliche Zusammenarbeit	Der private Partner wirkt und gestaltet konzeptionell und inhaltlich mit und bringt damit sein Wissen und seine Innovationskraft ein. Die Verantwortung für das Produkt übernimmt aber einzig und allein die öffentliche Hand.
Betriebliche/ technische Zusammenarbeit	Der private Partner liefert betrieblich-/technischen Support für die eigentliche Aufgabenerfüllung. Der private Partner leistet dies gestützt auf einen Vertrag gegen Entgelt.
Finanzierung	Kooperationsmodelle ermöglichen die Mitfinanzierung einer öffentlichen Aufgabe durch die Wirtschaft: Co-Finanzierungen / Realleistungen (Investments); Sponsoring (Marketingmittel); Projektfinanzierungen; Investorenmodelle; Finanzierungsbeiträge zur Verfügungsstellung von Eigen- oder Fremdkapital (vgl. Finanzierung, Ziff. 8.3).

Die verschiedenen Ebenen lassen sich ohne Weiteres kombinieren. Der Gegenstand kann sich selbstverständlich in weiteren Dimensionen unterscheiden. Diese Dimensionen sind jedoch in Bezug auf eine generelle Betrachtung der Kooperationsmodelle nicht prioritär relevant:

- **Grad der Hoheitlichkeit:** Bei hoheitlichen Aufgaben ist eine Aufgaben- und Verantwortungsgemeinschaft nicht möglich. Denkbar sind aber Supportleistungen von Privaten im Bereich inhaltlicher oder betrieblich-/technischer Zusammenarbeit. In politisch sensiblen Bereichen ist wesentlich, dass die öffentliche Hand im Auftritt die alleinige Verantwortung übernimmt; weniger wichtig ist, ob sie die Ergebnisse allein oder in Zusammenarbeit mit Partnern erarbeitet hat. In nicht hoheitlichen oder sensiblen Bereichen sind die Möglichkeiten breiter.
- **Politikbereiche:** Sie prägen über die verschiedenartigen rechtlichen Grundlagen die Rahmenbedingungen der Kooperationen und Partnerschaften. Die Grundthemen sind aber über die verschiedenen Politikbereiche hinweg gleichartig. Dies gilt insbesondere auch für die Zusammenarbeit im Bereich E-Government/IT. Erfahrungen können deshalb ohne Weiteres auch zwischen den Politikbereichen (z.B. Bildung, Gesundheit, Verteidigung etc.) ausgetauscht werden.

Merkmale

- Der Gegenstand prägt die Möglichkeiten, Chancen und Grenzen der Kooperation.
- Eine hoheitliche Aufgabe schliesst eine Kooperation nicht aus, schränkt allerdings die Zusammenarbeitstiefe ein.

Was ist die inhaltliche Ambition in der Partnerschaft? Was ist der Gehalt des «dritten P» Partnerschaft?

3.3 Die Ambition

PPP oder nicht PPP? Partnerschaft oder einfache Kooperation? Die Ambition und die damit verbundene Ausgestaltung des Miteinanders ist die zentrale Dimension, welche die einfache Zusammenarbeit von der Partnerschaft unterscheidet. Auf der einen Seite des Spektrums kann sich eine Zusammenarbeit auf eine einfache Geschäftsbeziehung beschränken, in der gestützt auf eine vertragliche Grundlage eine Leistung gegen Entgelt bezogen wird. Auf der anderen Seite kann sich die Ambition einer Zusammenarbeit auch auf eine sehr langfristig ausgerichtete Zusammenarbeit in Form einer eigentlichen Verantwortungsgemeinschaft erstrecken (Beispiel: Projekt Herkules, Ziff. 2.10). Kooperationsformen im Sinne von Public-Private-Partnership (allgemein Ziff. 2.2/2.3) unterscheiden sich primär in dieser Dimension von herkömmlichen Kooperationen. Das «dritte P» im Public-Private-Partnership entscheidet, ob eine Partnerschaft vorliegt oder nicht.

Merkpunkte

Im Unterschied zum international sehr eng begrenzten PPP-Begriff der Infrastrukturfinanzierung sprechen wir vorliegend von «Partnerschaften», wenn das «dritte P» mit plausiblen Inhalt gefüllt werden kann (Partnerschaften, Public-Private-Partnerships, vgl. Ziff. 2.2/2.3).

Partnerschaften sind Projekte, bei denen sich die Beteiligten zu einer Verantwortungsgemeinschaft bekennen. Diese ist wenn immer möglich auf den Lebenszyklus ausgerichtet, weist die Risiken dem geeigneten Partner zu und kennt zweckmässige Anreizsysteme. Die Zusammenarbeit zeichnet sich durch eine partnerschaftliche Kultur aus.

Der Lebenszyklusansatz ist im Bereich E-Government/IKT anders zu definieren als beispielsweise im Bereich Hochbau (planen, bauen, finanzieren, betreiben, Abschluss/ Transfer). Er umfasst insbesondere folgende Elemente: Festlegung der Ziele der Transformation; Entwicklung der IKT-Lösung bzw. der Strategie zur Prozessoptimierung; Beschaffung der IKT-Infrastruktur bzw. Hardware inkl. Finanzierung; Umsetzung der Lösung bzw. Strategie; Betrieb, Pflege und Wartung des IKT-Systems; regelmässige Optimierung und Weiterentwicklung; Controlling und Evaluation der Zielerreichung; Abschluss bei Erreichen des Transformationsziels.

Die zentralen Elemente der Partnerschaft können in Anlehnung an die allgemeinen Definitionen für den Bereich E-Government/IKT wie folgt beschrieben werden.²²

Merkmal	Beschreibung
Verantwortungsgemeinschaft	Beide Partner übernehmen gegen innen (und evtl. aussen) Verantwortung für den Projekterfolg. Beide Partner streben einen gemeinsamen Erfolg an (nicht nur jeder für sich). Das Vorhaben muss sich dabei für beide Parteien lohnen (Win-Win). Die Parteien teilen die Absicht und abgesprochene Erwartungshaltung, dass beide Partner aus dem Zusammenwirken angemessene Vorteile haben sollen.
Lebenszyklusansatz	Die Partnerschaft ist auf den Lebenszyklus ausgerichtet. Entwicklungen werden partnerschaftlich gemeistert, die Verantwortungen über den ganzen Lebenszyklus definiert. Die Partner können sich längerfristig orientieren. Der Erfolg der Zusammenarbeit und der Leistungen der Partner wird am Schluss gemessen. Damit ist jede Partei am gemeinsamen Erfolg interessiert.

²² Vgl. PPP im IT- und Dienstleistungsbereich, S. 29 ff.

	Im Bereich E-Government/IKT richtet sich der Lebenszyklusansatz mit Vorteil am Transformationsziel aus.
Risikoübertragung	Die Risiken werden zu Beginn des Projekts definiert. Jeder Partner übernimmt die Risiken, die er aufgrund seiner Kernkompetenzen am besten beherrscht. Bei E-Government/IKT-Partnerschaften stehen im Vordergrund: Entwicklungs-, Wirtschaftlichkeits- und Transformationsrisiken. Diese gilt es über die Laufzeit hinweg zu erkennen, zu bewerten, zu allozieren und zu bewirtschaften. Für die Übernahme der Risiken erhält der private Partner einen Risikoausgleich (vgl. Praxishilfe «Risikomanagement», Ziff. 10.2.).
Anreizsysteme	Anreizsysteme erhöhen die Motivation der Beteiligten und stimulieren dazu, sich zu verbessern. Die Anreize sollten im Hinblick auf den gemeinsamen Projekterfolg nach Erreichen des Lebenszyklus bzw. des Transformationsziels wirken. Zu denken sind an Boni / Mali, an Entschädigungen für die Übernahme von Risiken oder für Innovationen (Innovationsklauseln) bzw. die Einräumung von Nutzungsrechten an Ergebnissen.
Partnerschaftliche Kultur	Partnerschaftlicher Umgang durch Höhen und Tiefen auf der Basis gegenseitigen Vertrauens. Die partnerschaftliche Kultur ist geprägt durch einen hohen Kooperations- und Erfolgswillen sowie ein gegenseitiges Verständnis. Erforderlich für die Pflege der Kultur ist auch ein angemessenes Streit- und Konfliktmanagement sowie gegenseitige Transparenz (vgl. die Kultur als Erfolgsfaktor, Ziff. 7.1).

Partnerschaften sind sowohl für die öffentliche Hand wie auch für Partner aus der Wirtschaft interessant, weil sich ergänzende Fähigkeiten und Stärken zu interessanten Geschäftsmodellen integrieren lassen.

Merkmale

- Die Ambition der Zusammenarbeit unterscheidet eine einfache Austauschbeziehung von einer eigentlichen Partnerschaft. Für PPP wichtig ist in diesem Sinne nicht «was drauf steht», sondern «was drin ist».
- Von grosser Bedeutung ist, dass die beidseitigen Nutzenvorteile (Inhalte der Win-Win-Situation) in einer frühen Phase der Kooperation definiert werden.
- Die für Partnerschaften typischen Ambitionen sind nicht nur für PPP reserviert. Sie können auch Teil anderer Kooperations- bzw. Verständnisformen sein. Bei PPP sind diese Ambitionen indessen von Beginn weg eigentliches Ziel / Programm der Zusammenarbeit.

Welche rechtliche Struktur können Partnerschaftsmodelle aufweisen?

3.4 Die Struktur

Eine Kooperation kann in unterschiedlichen rechtlichen Strukturen erfolgen. Die folgende Darstellung nennt die gebräuchlichsten Ausprägungen rechtlicher Strukturen in klassischen Formen der Zusammenarbeit sowie in Partnerschaftsmodellen.

Modelle	Vertragliche Kooperationen	Gemeinsame Trägerschaft	Netzwerk-Partnerschaften mit gemeinsamem Zweck
Klassische Formen	Ausgliederungen Contracting-out Outsourcing	Aktiengesellschaft (AG) GmbH Verein Stiftung	Netzwerke basierend auf verschiedensten Vertragsbeziehungen bzw. informellen Vereinbarungen
PPP	PPP-Beschaffung (leistungsorientierte Ausschreibung nach Lebenszyklus)	dito	Netzwerke mit ausdrücklicher partnerschaftlicher Ambition

Abbildung 3: Ausprägungen rechtlicher Strukturen

Die Wahl der geeigneten Struktur hat nach Analyse des konkreten Projekts im Einzelfall zu erfolgen. In komplexeren Kooperationen sind mehrstufige Organisationen bzw. Vertragsbeziehungen möglich. So können die verschiedenen Partner beispielsweise einen Verein konstituieren, welcher die operative Aufgabenerfüllung dann an eine Gesellschaft überträgt, die ihrerseits wieder Partner vertraglich verpflichtet oder sich zur Leistungserbringung in Netzwerke einbringt.

PPP-Verträge können je nach Art des Geschäfts eine beachtliche Komplexität aufweisen, gilt es doch Rechte und Pflichten mit Einschluss aller Risiken über die ganze Lebensdauer hinweg zu fixieren (vgl. allgemein Ziff. 2.3, Vertragsrecht, Ziff. 8.5).

Bei gemeinsamen Trägerschaften, insbesondere in Form von Kapitalgesellschaften, ist die Frage der Mehrheit immer eine zentrale Frage. Die Mehrheit hat den wesentlichen Einfluss auf die Gesellschaft. Der Rolle des Minderheitspartners ist die nötige Beachtung zu schenken. Im Bereich der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ist besonders zu beachten, dass die Mitwirkung des Privaten auch mit einer effektiven und relevanten Risikoübernahme zu verbinden ist. Ansonsten droht die Gefahr, dass der Staat die Risiken in schlechten Zeiten über die Gewährleistungsverantwortung alleine zu tragen hat.

Merkmale

- Für die Konstituierung von Partnerschaften stehen vielfältige Rechtsformen zur Verfügung. Die geeignete Struktur ist fallweise zu definieren.
- Von der Struktur allein lässt sich nicht auf das Vorliegen einer Partnerschaft schliessen. So ist eine Aktiengesellschaft nicht deshalb schon ein PPP, weil neben der öffentlichen Hand auch Private Miteigentümer sind. Es kommt auf die Ambition an (vgl. Ambition, Ziff. 3.3).

Wie läuft ein Kooperationsprozess mit der Wirtschaft ab? Was muss bei der Initiierung von Partnerschaften beachtet werden?

3.5 Der Kooperationsprozess

Die Suche nach dem richtigen Weg zu einem erfolgreichen Partnerschaftsmodell ist häufig eine der zentralsten Herausforderungen. Erfolgreiche Partnerschaften beginnen häufig nicht mit dem Vertragsabschluss, sondern schon viel vorher: bei der Aufnahme der Interessen der einzelnen Partner, bei der Wahl der Partner und der Vorbereitung, insbesondere der Ausprägung der Erwartungshaltung mit Blick auf die Partnerschaft. Ein Kooperationsprozess kann

- gemäss den allgemeinen Grundregeln eines klassischen IKT-Beschaffungsprozesses ablaufen,
- komplexeren Kooperationsformen zufolge besondere Formen annehmen und
- über PPP – insbesondere durch die partnerschaftliche Ambition sowie den Lebenszyklusansatz – besondere Ausprägungen erfahren. Im PPP-Prozess kommt den Elementen Eignungstest und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein besonderer Stellenwert zu.

Aufgrund der Vielfältigkeit und Vielschichtigkeit der Kooperationsformen ist es schwierig, einen allgemeingültigen Standardprozess zu definieren, der wie ein allgemeines Kochbuch verwendet werden könnte. Im Folgenden soll aber versucht werden, einen Referenzablauf zu skizzieren, der als Hilfestellung zum Design der konkreten Ablaufplanung dienen kann. Die folgenden Ausführungen basieren auf den bewährten standardisierten Ansätzen der IKT-Beschaffung nach HERMES,²³ ergänzt durch Ausführungen, welche die Besonderheiten von strategischen Projekten, komplexen Kooperationen sowie partnerschaftlichen Ansätzen beinhalten.

Der Kooperationsprozess: Phasen und Fragestellungen

Phasen	Fragestellungen	Hinweise
(1) Initialisierung Bedarf Ziele Handlungsspielraum Kooperationsmodelle Ergebnis: Entscheid über Auslösung einer Vorstudie inkl. Projektorganisation und Finanzierung	Was ist der öffentliche Bedarf? Welches ist die Zielsetzung der öffentlichen Aufgabe? Stehen die nötigen finanziellen Mittel über den ganzen Lebenszyklus zur Verfügung? Welche grundsätzlichen Kooperationsmodelle kommen in Frage? Welche Rahmenbedingungen sind für die organisatorische und technische Abwicklung festzulegen? Welche Zielvorgaben betreffend QS- und Risikomanagement sind zu treffen? Soll/darf ein erster informeller Kontakt mit Anbietern erfolgen? Ist für die Phase Konzept externe Beratung zweckmässig bzw. nötig?	Grundlagen: E-Government bzw. IKT-Strategie (vgl. Leitfaden E-Government, S. 10 ff.). Bei der Initialisierung werden zentrale Weichen für den späteren Prozess gestellt. Diese ist deshalb besonders sorgfältig anzugehen.
(2) Vorstudie Leistungsbeschreibung Eignungstest Marktinteresse Modellwahl	Wie lautet der provisorische Leistungsbeschreibung? Ist das konkrete Projekt für eine Partnerschaft mit der Privatwirtschaft geeignet (Eignungstest - wenn nicht schon in Phase Initialisierung)? Welche Realisierungsmodelle kommen	Grundlagen: Planung der Informatikinfrastruktur, Roadmap IKT (vgl. Leitfaden E-Government. S. 14 ff.). Der provisorische Leistungsbeschreibung bildet eine wichtige

²³ Vgl. Hermes, S. 11.

<p>Verfahren Partnerwahl</p> <p>Ergebnis: Entscheid über die Auslösung des Konzepts</p>	<p>konkret in Frage und sind zu priorisieren? Besteht ein grundsätzliches Marktinteresse? Hat die Kooperation wirtschaftliches Potenzial für die öffentliche Hand? Ist ein «Business-Case» für den Privaten denkbar? Wie ist die Umsetzungsplanung aufzusetzen? Wie sind die potenziellen Partner zu selektionieren (findet Beschaffungsverfahren Anwendung)? Sind auf Themen wie Informationssicherheit und Datenbewirtschaftung zweckmässige Antworten zu finden?</p>	<p>Grundlage für die Konkretisierung des öffentlichen Bedarfs.</p> <p>Insbesondere für Partnerschaften ist die Frage der Eignung des Projekts in dieser Phase sorgfältig abzuklären (vgl. Praxishilfe «Eignungstest», Ziff. 10.1).</p>
<p>(3) Konzept</p> <p>Ausarbeitung Modell Risikoverteilung Finanzierung Prüfung Wirtschaftlichkeit</p> <p>Ergebnis: Grundsatzentscheid über die Realisierung</p>	<p>Wie lautet der konkretisierte Leistungsbeschrieb? Welche Struktur ist zweckmässig? Ist ein Dialog mit Privaten zulässig und zweckmässig? Welches Geschäftsmodell ist zu wählen? Wie ist die Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten? Sind Staatsbeiträge zu erwarten? Wie sieht die Roadmap für die Umsetzung des Projekts aus? Kann die Wirtschaftlichkeit / Vorteilhaftigkeit der Kooperation nachgewiesen werden? Wie ist die Finanzierung zu gestalten? Vorbereitung des Beschaffungsverfahrens (wenn nötig). Sind urheberrechtliche Aspekte zu beachten?</p>	<p>In der Phase Konzept sind alle relevanten Fragen des Partnerschaftsmodells zu entwickeln (allenfalls unter dem Titel Machbarkeitsstudie).</p> <p>Die Frage der Wirtschaftlichkeit bzw. des Nutzens ist besonders sorgfältig zu prüfen (vgl. Wirtschaftlichkeitsrechnung, Ziff. 8.2).</p> <p>Die Wahl des Verfahrens der Partnerwahl ist in der Konzeptphase zentral (vgl. Vergabeverfahren / Beschaffungsrecht, Ziff. 8.4).</p>
<p>(4) Umsetzungsvorbereitung / Entscheide</p> <p>Politischer Prozess Entscheide Beschaffung/ Partnerwahl Vorbereitung Vertragswerk</p> <p>Ergebnis: Entscheid über Realisierung durch das zuständige öffentliche Organ</p>	<p>Vorbereitung des politischen Prozesses. Vorbereitung des Beschaffungsverfahrens bzw. der Partnerwahl, wenn kein Beschaffungstatbestand. Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen (bei Partnerschaften wenn möglich funktionale Ausschreibung). Ausarbeitung des Umsetzungsmodells (evtl. Vorbereitung Gründung Trägerschaft, Vorbereitung Vertragswerk). Auswahl des privaten Partners (Vergabeprozess, Selektion, Vergabe). Abschluss des Vertragswerks. Gründung des Rechtsträgers.</p>	<p>Grundlagen: allg. Standards zur IKT-Beschaffung.</p> <p>Der politische Bewilligungsprozess variiert je nach Projekt und Gemeinwesen erheblich. Er ist frühzeitig zu planen, insbesondere wenn verschiedene Gemeinwesen beteiligt sind.</p>

<p>(5) Realisierung</p> <p>Umsetzung Tests</p> <p>Ergebnis: Vergabe an privaten Partner, Gründung Rechtsträger oder Abschluss der Kooperationsverträge</p>	<p>Realisierung des Konzepts / der Lösung. Vorbereitung des Controllings. Evtl. Einsetzung einer Vertragskommission.</p> <p>Evtl. Aufbau eines Strategieorgans für die Prüfung von Weiterentwicklungen.</p> <p>QS-Prozess definieren und implementieren.</p>	
<p>(6) Betrieb / Controlling</p> <p>Verträge abschliessen Betrieb sicherstellen Erfolg messen</p> <p>Ergebnis: Die Betrieb erreicht die gesetzten Ziele; wenn nicht werden die nötigen Massnahmen eingeleitet</p>	<p>Start der Arbeiten. Vorbereitung und Durchführung Betrieb.</p> <p>Controlling der öffentlichen Hand. Vertrags-, Konfliktmanagement. Berichterstattung über die Aufgabenerfüllung an die politischen Organe (inkl. Parlament, Finanzkontrollen).</p>	<p>Vgl. allgemein Leitfaden E-Government S. 31 ff.</p>
<p>(7) Abschluss</p> <p>Projektabschluss Wissensmanagement Evaluation</p> <p>Ergebnis: Das Projekt ist abgeschlossen und ausgewertet.</p>	<p>Vermögensrechtliche Auseinandersetzung. Rückübereignungen. Wissenssicherung und Wissenstransfer Gewährleistungen. Evaluation und Erfolgskontrollen Lessons learned.</p>	<p>In dieser Phase wird auf Seiten beider Partner abgerechnet. Die Wirtschaftlichkeit über den ganzen Lebenszyklus kann definitiv eruiert werden.</p> <p>Der gemeinsame Rückblick und gegenseitige Lehren sind für die partnerschaftliche Kultur wichtig.</p>

Abbildung 4: Der Kooperationsprozess

Welche Anforderungen stellt das Projektmanagement?

Zum Projektmanagement

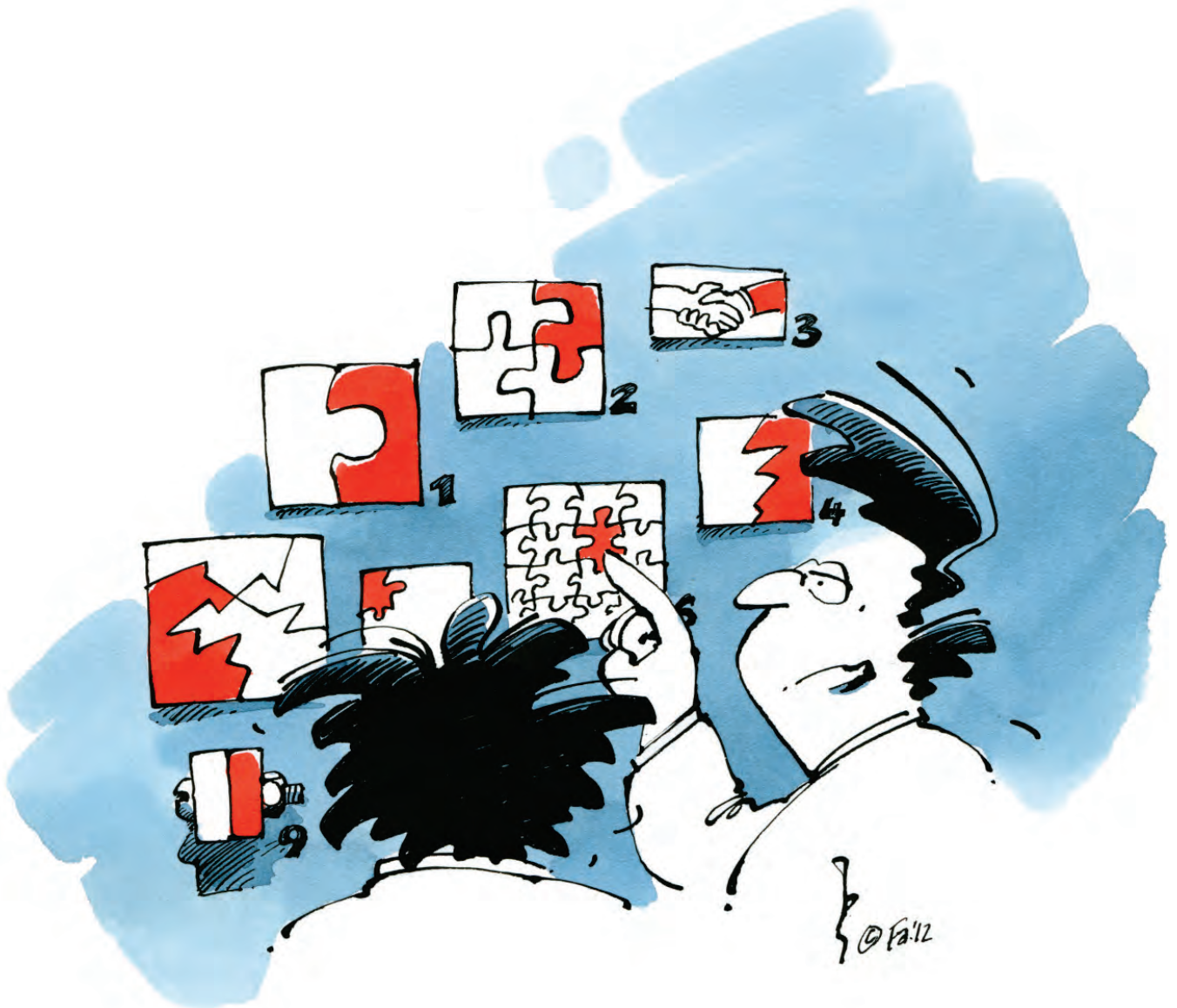
Dem Projektmanagement kommt in Kooperationsprozessen eine hohe Bedeutung zu. Dabei kann ohne Weiteres auf bewährten Methoden aufgebaut werden. Das Projektmanagement hat sich über den ganzen Lebenszyklus zu erstrecken. Bei der Vorbereitung sind insbesondere folgende Fragen abzuklären:

- Welche Anforderungen stellt das Projekt (evtl. komplexes Multiprojektmanagement)?
- Welches sind die Projektziele, die Meilensteine?
- Wie ist die Projektorganisation aufzusetzen?
- Braucht es externe Fachbegleitung oder eine externe Moderation?
- Welches sind die Projektrisiken?
- Wie sind das Risikomanagement, die Qualitätssicherung und das Controlling (über den Lebenszyklus) auszugestalten?
- Welche Ressourcen sind einzusetzen?
- Wie ist das Changemanagement aufzusetzen?

Merkpunkte

- Der Projektplanung kommt hohe Bedeutung zu. Bei der Initialisierung werden wichtige Weichen gestellt. Es wird deshalb mit Vorteil frühzeitig in die Architektur des Projekts investiert.
- Die Projektorganisation ist von hoher Wichtigkeit. Klare Verantwortlichkeiten sind zentral. Die Führungsrolle hat – da es sich um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt – in der Regel die öffentliche Hand zu übernehmen.
- Eine erfahrene externe Unterstützung kann insbesondere bei der Initialisierung und Konzeption von Kooperationen und Partnerschaften durch Erfahrungswissen mit relativ wenig Aufwand viel Nutzen stiften. Dies insbesondere, wenn sie die Anliegen der öffentlichen wie auch der privaten Partner versteht.
- Dem Verfahren der Partnerwahl ist grosse Aufmerksamkeit zu widmen. Eine allzu frühe enge Zusammenarbeit einem bestimmten Partner kann den Wettbewerb verunmöglichen und diesen Partner evtl. vom späteren Verfahren ausschliessen. Es gibt zweckmässige Möglichkeiten, den Kontakt mit privaten Partnern vor dem eigentlichen Beschaffungsverfahren zu pflegen, ohne dass die Betroffenen vom Verfahren ausgeschlossen werden. Informelle Kontaktnahmen sind möglich. Sie sind aber im Hinblick auf «gleich lange Spiesse» sorgfältig zu planen und durchzuführen (vgl. Partnerwahl, Ziff. 10.3).

4 Grundmodelle



Welche Grundmodelle von Partnerschaften gibt es?

4.1 Grundmodelle der Partnerschaft

Wie vorne dargelegt können Kooperationen zwischen Staat und Wirtschaft sehr vielschichtig sein (vgl. Kooperationsformen, Ziff. 2.2). Im vorliegenden Kapitel sollen für den E-Government/IKT-Bereich typische Grundmodelle beschrieben werden.

Grundmodell	Beschreibung	Ausprägung <i>(überall : Verantwortungs- und Erfolgsgemeinschaft, Lebenszyklusansatz, Risikoverteilung, Anreizsysteme, partnerschaftliche Kultur, vgl. Ambition, Ziff. 3.3)</i>
A. IKT-Partnerschaften	Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatem IKT-Dienstleister als Weiterentwicklung klassischer IKT-Kooperationen.	<ul style="list-style-type: none"> • Die IKT steht klar im Vordergrund. • Öffentliche Hand als Auftraggeber. • Beschaffungstatbestand.
B. Servicepartnerschaften	IKT-Anbieter bietet marktgängige Services zur Unterstützung öffentlicher Aufgaben an, die über herkömmliche IKT-Dienstleistungen hinausgehen können.	<ul style="list-style-type: none"> • Die IKT steht im Vordergrund sowie einzelne damit verbundene Prozesselemente. • Entwicklung eines privaten Angebots im Austausch mit der öffentlichen Hand. • Operative Aufgaben können auf den privaten Sektor übertragen werden. • Die Leistungsverantwortung bleibt bei der öffentlichen Hand.
C. Entwicklungspartnerschaften	Öffentliche Hand und private Partner finden sich zur Entwicklung von Lösungsansätzen, Standards oder Produkten zusammen und bündeln ihre Ressourcen.	<ul style="list-style-type: none"> • Der Zweck der Partnerschaft liegt in der Entwicklung. • Private engagieren sich mit Blick auf einen künftigen Markt oder auf optimale Marktbedingungen. • Nach der Entwicklung gelten wieder die ordentlichen Rollen Staat / privat.
D. Programmpartnerschaften	Öffentliche Hand und Private finden sich zur Entwicklung eines Programms mit Wirkungen im öffentlichen Interesse zusammen.	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit im Netzwerk, mit Verträgen oder mit gemeinsamer Trägerschaft. • Die Partner leisten Beiträge an ein vereinbartes Programm.
E. Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung	Öffentliche Hand und private Partner schliessen sich für die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe in einer Verantwortungsgemeinschaft zusammen.	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer gemeinsamen Trägerschaft. • Aufgabenteilige Produktion, jeder nach seinen Fähigkeiten. • Teilweise ohne Beschaffungstatbestand. • Die IKT steht nicht im Vordergrund, ist aber Mittel zur Leistungserbringung.

Abbildung 5: Grundmodelle der Partnerschaft

4.2 Die IKT-Partnerschaft

Was macht einen normalen IKT-Vertrag zu einem partnerschaftlichen Vertrag?

Die öffentliche Hand zieht heute zu Planung, Implementierung und Betrieb der IKT-Infrastruktur regelmässig und in erheblichem Umfang Private bei, sei es als IKT-Provider oder als Outsourcing-partner (z.B. Dienstleistungsverträge, Kauf, Miete, Pflege von Hard- und Software, Entwicklung von Software, Planung, Erstellung und Betrieb von IKT-Systemen). Die Zusammenarbeit ist hier auf eine technische Unterstützung begrenzt, häufig standardisiert, gut spezifizierbar und am Markt erhältlich. Die öffentliche Hand tritt als Besteller, der Private als Leistungserbringer auf. Es liegt in aller Regel ein Beschaffungstatbestand vor.

Gründe bzw. Motive für die Kooperationen sind insbesondere: Einkauf von Knowhow, Nutzung von Skaleneffekten, Abdeckung von Bedarfsschwankungen. Die Zusammenarbeit mit IKT-Providern oder Softwareanbietern ist für die öffentliche Hand heute Routine. Auslagerungen von technischen Aufgaben können zu beachtlichen Vorteilen führen, aber auch Risiken enthalten. So kann zum Beispiel übermässiges Sparen später zu grösseren Betriebs- und Anpassungskosten führen. Zudem stossen klassische Outsourcingverträge an Grenzen, wenn es um komplexe Dienstleistungen, um strategische Fragestellungen oder um Veränderungsprozesse geht.²⁴

Ambition Partnerschaft

Die IKT-Partnerschaft soll die positiven Effekte einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem privaten Anbieter nutzen und die damit verbundenen Risiken minimieren. Der Vertrag wird so ausgestaltet, dass der private Partner die Kosten über den Lebenszyklus hinweg optimiert und die Verantwortung für die Bewirtschaftung aller in seiner Zuständigkeit liegenden Risiken übernimmt. Eine partnerschaftliche IKT-Kooperation basiert insbesondere auf folgenden Eckwerten:

- Die Partner verfolgen eine partnerschaftliche Ambition, die über ein reines IKT-Dienstleistungsverhältnis hinausgeht. Beide Partner haben ein gemeinsames Projektverständnis. Es besteht Transparenz darüber, welches die Ziele und strategischen Schwerpunkte des jeweiligen Partners sind (vgl. Ambition, Ziff. 3.3).
- Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erstreckt sich über die Lebensdauer (Lebenszyklus) der Informatikanwendung. Sie orientiert sich am Grundsatz der «Total Costs of Ownership». Dieser Grundsatz bezieht sich auf das Transformationsziel des Projekts. Der private Partner übernimmt beispielsweise qualifizierte Gewährleistungs- und Servicepflichten über den ganzen Lebenszyklus der Anwendung hinweg. Durch das langfristige Engagement des privaten Partners kann der öffentliche Partner seine Servicefähigkeit verbessern. Über die Dauer der Partnerschaft findet ein Knowhow- und Qualifikationstransfer statt, der den öffentlichen Partner in die Lage versetzt, nach Ablauf der Zusammenarbeit die Leistung wieder selbständig zu erbringen.
- Die Risiken werden im Vertragsprozess identifiziert, beschrieben und zugeordnet. Die Partner tragen diejenigen Risiken, die sie am besten tragen können.
- Das Vertragswerk enthält Anreizsysteme wie Boni / Mali, Belohnungen für die Übernahme von Risiken oder Nutzungsrechte an Ergebnissen.
- Weiterentwicklungen des Produkts und seiner Anwendung werden unter den Partnern besprochen. Die private Investorin, welche im Rahmen eines Beschaffungsprozesses ausgewählt wurde und die eine Grundlösung erarbeitet hat, regelt die Weiterentwicklung einer E-Government-Lösung mit der öffentlichen Auftraggeberin im Rahmen einer vertraglichen Vereinbarung. Die private Investorin kann im Rahmen eines Projekts eine Lösung entwickeln und dabei auftretende Fehler und Mängel laufend im Rahmen des Projekts beheben bzw. den Kundenanforderungen anpassen. Die Auftraggeberin wird von günstigeren Konditionen profitieren und zudem eine für sie vorteilhafte Risikoallokation festlegen.

²⁴ Vgl. PPP im IT- und Dienstleistungsbereich S. 32, 106 f.

Voraussetzung ist, dass die zeitlichen Verhältnisse ein solches Vorgehen ermöglichen und auch genügend personelle Ressourcen für die Test- und Prüftätigkeiten zur Verfügung stehen. Solche Partnerschaften können bei komplexen IKT-System Einführungen und Weiterentwicklungen echte Win-Win-Situationen für beide Seiten herbeiführen.

Als Beispiel kann die Schweizerische Informatikkonferenz (SIK) aufgeführt werden.

Merkmale

- Outsourcings und eigentliche IKT-Partnerschaften sind nicht trennscharf abzugrenzen. Bei jeder IKT-Kooperation kann geprüft werden, ob ein partnerschaftlicher Ansatz Möglichkeiten zur Optimierung bietet.
- Der Lebenszyklusansatz sowie die Risikoübertragung an den Privaten erfordern besondere Aufmerksamkeit bei der Vertragsgestaltung.

Wie kann die öffentliche Hand mit privaten Partnern im Bereich IKT-naher Services partnerschaftlich zusammenarbeiten? Wie kommen solche Zusammenarbeiten zustande? Was ist zu beachten?

4.3 Die Servicepartnerschaft

E-Government führt zu neuen Prozessen. IKT-Dienstleister bieten heute verbreitet und vielfältig marktgängige Services zur Unterstützung öffentlicher Aufgaben an. Diese Angebote basieren in der Regel auf bewährten Produkten oder Angeboten und umfassen nicht selten auch Dienstleistungsfunktionen, die ordentliche Verwaltungsleistungen abdecken. Der Einkauf von Software wird durch den Einkauf eines Services abgelöst. Servicepartnerschaften zeichnen sich besonders dadurch aus, dass ganze Prozesselemente oder vollständige Prozessketten, die mit der Soft- und Hardware zusammenhängen, an Private ausgelagert werden (Beispiel: Der Private erhält von der öffentlichen Hand Zugriff auf die aktuellen Daten und die elektronische Produktionsplanung. Der Private druckt individuelle Rechnungsformulare, packt diese mit Beilagen ab und sorgt für den rechtzeitigen Versand). Anders als bei klassischen IKT-Beschaffungen liegt die Initiative hier in der Regel häufig bei Privaten, die ihr Angebot mit Vorschlägen und innovativen Angeboten bei der öffentlichen Hand platzieren. Was manchmal bestens klappt, führt andernorts zu Verunsicherungen und Irritationen bezüglich der Trennlinie von öffentlicher Leistung und privatem Angebot.

Ambition Partnerschaft

Die öffentliche Hand kann im Bereich E-Government ohne Weiteres ein Bedürfnis formulieren. Häufig ist sie aber nicht in der Lage, in einem sich rasch verändernden technischen Umfeld auch die zu erwartende Leistung zu beschreiben. Der globalisierte Markt ist heute in der Lage, Lösungen von morgen anzubieten, die der Kunde heute noch gar nicht kennt. Die Servicepartnerschaft verfolgt die Ambition, den Dialog zwischen öffentlichem Kunden und privatem Anbieter zu ermöglichen. Das Ziel ist eine auf dem Marktangebot basierende, jedoch den Bedürfnissen angepasste Lösung unter Einhaltung der Rahmenbedingungen des Beschaffungsrechts. Die Servicepartnerschaft basiert auf folgenden Eckwerten:

- Die öffentliche Hand entwickelt zusammen mit einem Privaten ein Dienstleistungsangebot basierend auf dessen Produkt. Dieses Angebot kann über reine IKT-Dienstleistungen hinausgehen, da eine möglichst kohärente Prozesssicht im Vordergrund steht.
- Die Partnerschaft ist auch hier auf einen (transformationsorientierten) Lebenszyklus ausgerichtet. Die Risiken werden optimal zugeordnet. Es bestehen zweckmässige Anreizsysteme.
- Durch geeignete Verfahren wird sichergestellt, dass die Grundsätze des Wettbewerbs und des Beschaffungsrechts eingehalten werden (vgl. Vergabeverfahren / Beschaffungsrecht, Ziff. 8.4).
- Die öffentliche Hand bleibt für die Erbringung der öffentlichen Aufgabe verantwortlich. Der Private hat die Stellung eines internen Dienstleisters (Unterschied zu Aufgabenerfüllungspartnerschaften, vgl. Ziff. 4.6).

Als Beispiele können genannt werden: eGris (Privater mit Kommunikations- und Prozessplattform, vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.5) PPP-Registerharmonisierung (umfassende, durch die Post entwickelte IKT-basierte Servicelösung, vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.2) sowie Erfahrungen mit einer nationalen Standardlösung (vgl. Potenzial, Ziff. 6.2 (5)).

☞ **Merkmale**

- Soll die Bereitschaft des Privaten zur Investition gefördert werden, so ist zu versuchen, das mögliche Marktvolumen zu vergrössern, sei es durch eine breitere Dienstleistungspalette oder durch eine Vergrösserung des Marktes beispielsweise durch die Bestellung durch mehrere Gemeinwesen.
- Möglichkeiten und Grenzen einer Wiederverwendung eines Produkts am Markt richten sich nach den massgeblichen immaterialgüterrechtlichen Bestimmungen (Lizenzen, Urheberrecht). Zugleich sind die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften stets zu beachten. Im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ist, gestützt auf ein massgeschneidertes Vertragswerk, ein wirksamer Investitionsschutz des privaten Anbieters vorzusehen. Eine sorgfältige Risikoanalyse und die Interessensklärung der Parteien vor Abschluss der Partnerschaft sind dabei unerlässlich. Wettbewerb ermöglichen: Auch im Bereich der Servicepartnerschaften ist Wettbewerb anzustreben. Dies kann durch öffentliche Ausschreibung eines groben ersten Geschäftsmodells ohne IKT-Spezifikationen erfolgen. Die frühzeitig einsetzende, gemeinsame Entwicklung mit mehreren privaten Anbietern kann ermöglichen, dass «die Besten und Fähigsten» frühzeitig in der realen Praxis eruiert und Innovationen auf ihre Realisationschancen geprüft werden. Es erscheint durchaus möglich, mittels eng abgegrenzten Fragestellungen kleinere Wettbewerbe auf der Basis eines gemeinsam entwickelten Geschäftsmodells durchzuführen und verschiedene Lösungsmöglichkeiten einander gegenüberzustellen.

Wie kann die öffentliche Hand mit (einem) Privaten gemeinsam eine Entwicklungspartnerschaft eingehen?
Welches sind die wichtigsten Merkmale?

4.4 Entwicklungspartnerschaften

Komplexe E-Government-Lösungen sind weder in Eigenentwicklung möglich noch ab der Stange zu kaufen. Auch sind Anbieter nicht bereit, in Projekte mit ungewisser Marktchance zu investieren. Diese Ausgangslage ist häufig Grund dafür, dass erwünschte und nötige Innovationen im Bereich E-Government nicht stattfinden.

Entwicklungspartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft können dazu beitragen, Innovationen zu ermöglichen. Die Interessen, Ressourcen und Potenziale beider Seiten werden in einem partnerschaftlichen, transparenten und fairen Prozess genutzt, um ein vereinbartes Ziel zu erreichen und damit eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten zu ermöglichen. Der Zweck der Partnerschaft liegt somit in der Entwicklung. Die öffentliche Hand kann im Dialog mit der Wirtschaft IKT-nahe Lösungen entwickeln lassen, welche im öffentlichen Interesse liegen. Die Privaten engagieren sich im Hinblick auf einen künftigen Markt mit einer Investition.

Ambition Partnerschaft

Die Entwicklungspartnerschaft basiert auf folgenden Eckwerten:

- Öffentliche Hand und Wirtschaftspartner finden sich zusammen zur Entwicklung eines Produkts.
- Der Private ist bereit, mit Blick auf die Entwicklung eines bedeutenden Marktes oder die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die eigene Markttätigkeit in die Entwicklung zu investieren. Die Investitionen und Innovationsleistungen sind angemessen zu berücksichtigen, evtl. teilweise abzugelten.
- Nach Abschluss der Entwicklungspartnerschaft gelten wieder die ordentlichen Regeln. Die eigentliche Dienstleistungserbringung ist nicht mehr Teil der Partnerschaft, die öffentliche Hand bei der Wahl des privaten Partners wieder frei.

Als Beispiele für eine Entwicklungspartnerschaft kann der Verein eCH oder das Projekt SuissELD genannt werden (vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.8 und 9.4).

👁️ Merkmale

- Zentrales Element von Entwicklungspartnerschaften ist die Balance zwischen Investitionsbereitschaft des Privaten im Hinblick auf einen künftigen Markt und dem Wettbewerbsprinzip nach Erreichen der Innovation. Die Privatwirtschaft ist nicht bereit, in eine Entwicklung zu investieren, wenn sie keinen Nutzen vom Ergebnis hat. Sie ist aber in bestimmten Fällen bereit, in einem relevanten grösseren Markt zu investieren, wenn sie damit einen wesentlichen Anteil in diesem Markt erobern kann und gleichzeitig sicher ist, dass der Trittbrettfahreneffekt für die Konkurrenz begrenzt bleibt.
- Wenn möglich ist das Wettbewerbsprinzip zu beachten: In Anlehnung an das Modell des Investorenwettbewerbs im Baubereich ist denkbar, dass verschiedene IKT-Partner nach einer Präqualifikation eingeladen werden, an der Entwicklung eines Produkts mitzuwirken. Die Wahl des Servicepartners für die ersten öffentlichen Kunden würde anschliessend in einem Wettbewerb unter den Entwicklungspartnern getroffen. Der Sieger kann verpflichtet werden, den Unterliegenden ihren Investitionsbeitrag angemessen abzugelten.

Wie sind Programmpartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft auszugestalten?

4.5 Programmpartnerschaften

E-Government und IKT-Projekte können die Dimension von grossflächigen Programmen haben. Die öffentliche Aufgabe ist dabei regelmässig so gestaltet, dass sie auf eine bestimmte Wirkung im öffentlichen Interesse ausgerichtet ist, welche die Möglichkeiten der Verwaltung übersteigt. Der Staat ist damit in seiner Moderations- und Katalysatorrolle gefordert. Häufig reichen Mittel und Ressourcen der öffentlichen Hand nicht, um die gewünschte Wirkung aus eigener Kraft von Bund, Kantonen und Gemeinden zu erreichen.

Ambition Partnerschaft

In E-Government/IKT-Programmpartnerschaften wollen Staat und Wirtschaft gemeinsam ein Ziel im öffentlichen Interesse erreichen. Verschiedenste Partner finden sich zusammen, um gemeinsam ein Programm zu planen, zu finanzieren und durchzuführen. Die einzelnen Projekte können im Gesamtrahmen unter verschiedener Federführung umgesetzt werden. Die privaten Partner können den öffentlichen Zweck durch ihre Ressourcen und ihr Netzwerk massgeblich fördern. Das koordinierte Vorgehen kann Lösungen ermöglichen, die ohne Zusammenwirken nicht zustande kämen. Eckwerte:

- Öffentliche Hand und Wirtschaftspartner finden sich zur Entwicklung eines Programms.
- Die Zusammenarbeit wird in eine geeignete Organisation gefasst.
- Die Partner sind bereit, Ressourcen in das Programm zu investieren und in der Umsetzung eine aktive Rolle zu spielen.
- Die Zusammenarbeit erfolgt auf der Grundlage einer partnerschaftlichen Kultur. Es ist anerkannt, dass jede Partei ihre eigenen Interessen und Zielsetzungen verfolgt. Das Projektmanagement sorgt auf der Basis einer guten Projektkultur und durch Transparenz dafür, dass die Win-Win-Situation gewahrt bleibt.
- Im Unterschied zu den Entwicklungspartnerschaften ist die aktive Beteiligung bei der Umsetzung zentraler Teil des Engagements.

Ein Vorzeigebispiel für eine Programmpartnerschaft ist das PPP Schulen ins Netz (PPP-SiN, vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.1). Das Programm war in der Schweiz bisher der wichtigste Motor für die Integration von IKT im Bildungswesen. Dank der besonderen Grundlage in einem Bundesgesetz, einer hohen Ambition und dem Engagement der verschiedenen Partner konnte eine grosse nationale Wirkung erzielt werden.

Merkpunkte

- Das Projektmanagement (Multistakeholdermanagement) ist in Programmpartnerschaften zentral. Häufig ist eine neutrale Begleitung solcher Prozesse nutzenstiftend.
- Die Frage der Ressourcen ist entscheidend: Ein Problem ist dabei immer wieder die Frühphasenfinanzierung. Zu Beginn des Projekts sind Ziele und Nutzen des Vorhabens häufig noch unklar, was die Mittelgenerierung auf öffentlicher und privater Seite erschwert. Da gerade in der Frühphase tragende Grundlagen für die Projektidee zu legen sind, die als Verkaufsargument für die Entscheidungsfinder dienen müssen, ist diese Frage häufig die Achillesferse von guten partnerschaftlichen Programmideen.
- Klarheit und Einfachheit der Organisation: Die Organisation ist klar und einfach zu halten (vgl. insbesondere Erfahrung PPP-SiN). Dabei hat die öffentliche Hand in der Regel die strategische Führungsrolle zu übernehmen.
- Notwendigkeit der klaren Rollendefinition. Die Erwartungen, Ziele und Rollen der verschiedenen Akteure sind von Beginn weg zu klären und im Verlaufe des Prozesses immer wieder zu reflektieren.
- Die öffentliche Hand muss die privaten Beteiligten als Partner und nicht nur als Sponsoren akzeptieren.

4.6 Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung

Ausgangslage

Wie kann die öffentliche Hand gemeinsam mit Privaten eine E-Government/IKT-Aufgabe erfüllen?

Öffentliche Aufgaben können eine Komplexität annehmen, dass sie die Möglichkeiten der Verwaltung übersteigen. In solchen Fällen ist eine Kooperation mit der Wirtschaft ein immer häufiger gewähltes Mittel.

Ambition Partnerschaft

Durch das gemeinsame Vorgehen können die Stärken jedes Partners für mehr Wirkung genutzt werden. Damit werden häufig auch Lösungen denkbar, welche ohne Zusammenwirken nicht zustande kämen. Diese Aufgabenerfüllungspartnerschaft (auch Aufgabenerfüllungs-PPP; vgl. Ziff. 2.3) zeichnet sich durch folgende Eckwerte aus.

- Öffentliche Hand und private Partner schliessen sich für die Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zusammen.
- Sie schaffen dafür eine gemeinsame Trägerschaft.
- Die Leistungserbringung erfolgt aufgabenteilig nach den jeweiligen Fähigkeiten (Kernkompetenzen).
- Die öffentliche Hand ist insbesondere nicht mehr allein für ein komplexes Multiprojektmanagement zuständig. Der Private kann hier seine Kompetenz umfassend einbringen.
- Der öffentliche Partner kann via den privaten Partner in besonderer Weise vom Technologiefortschritt profitieren.
- Bei Aufgabenerfüllungspartnerschaften liegt nicht notwendigerweise ein Beschaffungstatbestand vor.
- Im Unterschied zur Servicepartnerschaft tritt der private Partner auch im Aussenverhältnis als mitverantwortlicher Partner auf. Im Gegensatz zu den Programmpartnerschaften steht eine bestimmte öffentliche Aufgabe zur Erfüllung an. Anstelle des «Nebeneinander» tritt hier klar das «Miteinander».

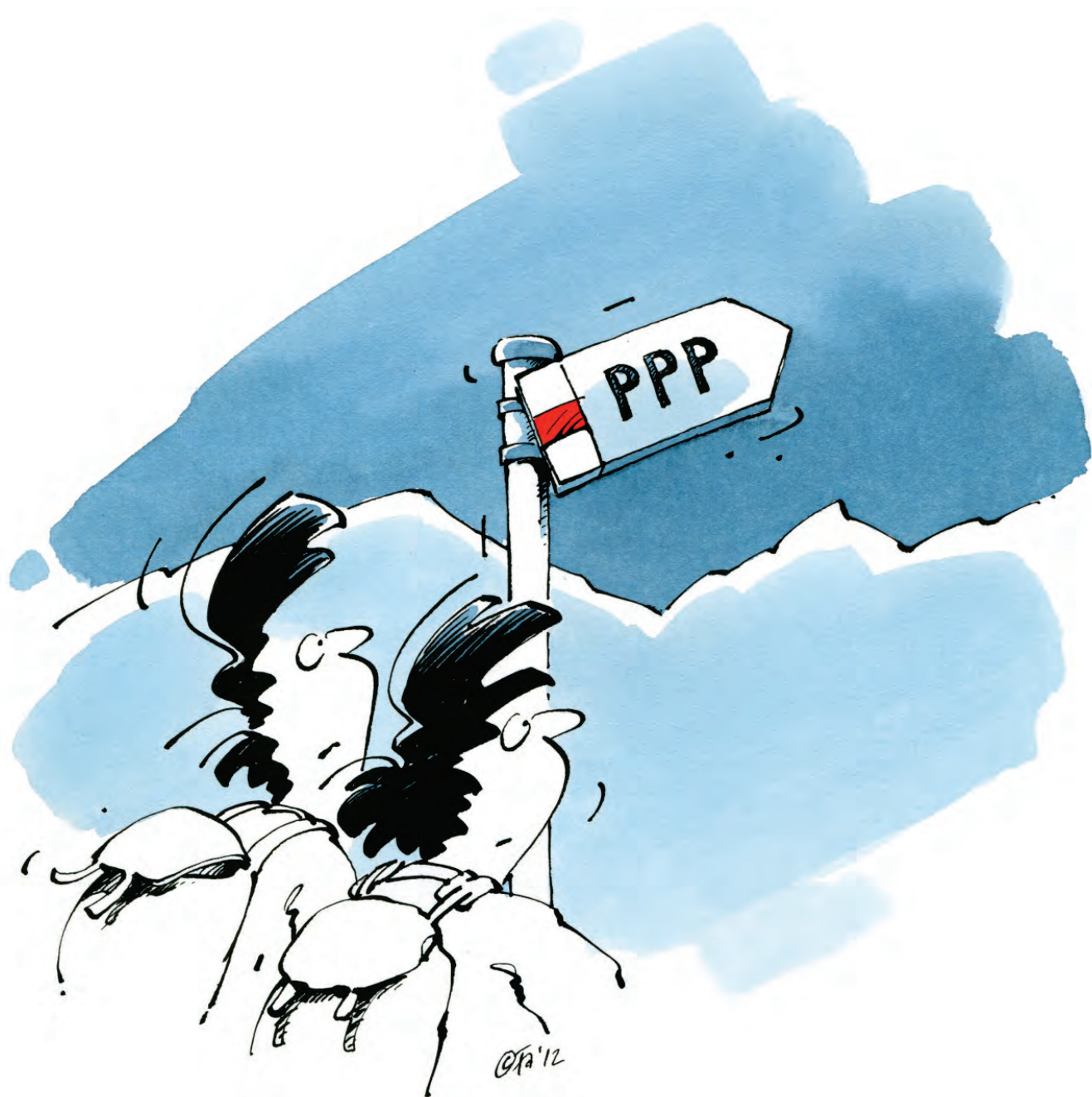
Typisch für Aufgabenerfüllungs-PPP sind insbesondere partnerschaftlich betriebene Plattformen wie z.B. Compasso, vgl. Praxisbeispiele Ziff. 9.3).

👁️ Merkpunkte

- Die Steuerung einer Aufgabenerfüllungs-PPP benötigt Ressourcen. Die Führungsrolle liegt letztlich trotz aller Partnerschaft immer bei der öffentlichen Hand. Da es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht, trägt sie die Endverantwortung (Gewährleistungsverantwortung). Die Begleitung und das Controlling benötigen Aufmerksamkeit und Ressourcen. Hierzu braucht es auf beiden Seiten eindeutig bestimmte Projektleiter und möglichst viel Konstanz. Auch eine Begleitung durch einen externen Moderator ist häufig angezeigt.
- Aufgabenerfüllungs-PPP heisst, zusammen im gleichen Boot zu sitzen und gemeinsam auf einem vereinbarten Kurs zu rudern. Dazu werden gewisse Spielregeln benötigt. Sind diese nicht klar genug, sind Reibungen häufig. Eine vorgängige Investition in die Klärung der Spielregeln lohnt sich (vgl. Erfolgsfaktoren, Ziff. 7.1).
- Ein gemeinsames, akzeptiertes Geschäftsmodell ist eine unabdingbare Voraussetzung für jede Partnerschaft. Dazu gehören: klare Vorstellung der Privaten über Kunden, Markt, Aufgaben, Organisation (vgl. auch unten), Investitionsrechnung, Absatz- und Umsatzprognosen, Mittelfluss und Ergebniserwartung sowie Kommunikation. Zu einem geeigneten Zeitpunkt muss zwingend der Einbezug der Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung in die Entwicklung des Geschäftsmodells erfolgen, um die gegenseitige Akzeptanz und das für die Umsetzung nötige Vertrauen zu entwickeln. Zum Geschäftsmodell gehört ein klar definiertes Transformationsziel. Zu Beginn in die Intelligenz der Lösung zu investieren lohnt sich. Auch eine Pilot-Auswertung kann hierzu beitragen. Die optimalen Lösungen müssen gebaut sein, bevor mit der Umsetzung begonnen wird.

- Hohe Bedeutung des Pricings: Während bei Beschaffungs-PPP der Preis der Leistung über den ganzen Lebenszyklus im Wettbewerb vergeben werden kann, ist in Aufgabenerfüllungs-PPP die Bestimmung des Entgelts für die Leistung ein Schlüsselement. Ist das Projekt ergebnisoffen, ist es nicht möglich, den Preis der privaten Leistungen und die Risikoverteilung zu Beginn endgültig zu definieren. Es gilt zu vermeiden, dass ein Partner letztlich das ganze Risiko zu tragen hat. Auch hier sind intelligente Lösungen gefragt. Dies insbesondere auch, weil – anders als in der Privatwirtschaft – in der Regel Gewinn oder Verlust nicht einfach geteilt werden kann. Wichtig ist ein Konsens über den Prozess der Entgeltbestimmung und die Risikotragung. Ein wesentlicher Faktor ist hier sicher die gegenseitige Transparenz. Die Preis- und Risikofestlegung ist dabei bei einmaligen Projekten sehr schwierig, weil hier keine Erfahrungen und Benchmarks bestehen. Die Preisgestaltung sollte von Anbieterseite her mit einer Minimal- und einer Maximalvariante angeboten werden. Darüber können die Erwartungshaltungen an die Qualität des Endprodukts reguliert werden.
- Verhandlungsfreiheit – Vertragsbindung: 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.

5 Die Partner



Welche Rolle, welche Nutzenerwartung hat die öffentliche Hand?

5.1 Die öffentliche Hand

Die öffentliche Hand ist von der Natur der Sache her der federführende Partner, da es bei E-Government grundsätzlich um die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben mit elektronischen Mitteln und digitalen Prozessen geht.

An vorderster Front stehen die Projektleitenden. Sie haben die Chancen und Risiken von Kooperationen und Partnerschaften zu erkennen, die nötigen Entscheide auszulösen und das Projekt erfolgreich umzusetzen. Wesentliche Voraussetzung zum Erfolg ist die Fähigkeit, die möglichen Kooperationsmodelle zu prüfen, die nötigen Erfahrungen und das technische Wissen zu erschliessen (durch eigene oder externe Kompetenz) sowie das Kooperationsmodell in seiner ganzen Komplexität effektiv zu steuern und erfolgreich ins Ziel zu bringen.

Die verantwortlichen Verwaltungsstellen müssen in aller Regel den Anstoss dafür geben, dass Modelle überhaupt auf ihr Kooperationspotenzial hin untersucht werden (wenn der entsprechende Anstoss nicht von der Politik her kommt). Sie haben die Leitplanken und Eckwerte zu fixieren, rechtzeitige Entscheide auszulösen, die Finanzierung zu organisieren und – von besonderer Relevanz – sicherzustellen, dass die wichtigsten Stakeholder mit Einschluss der verschiedenen öffentlichen Partner im Boot bleiben. Partnermanagement ist in diesem Sinne Chefsache.

Die politischen Behörden müssen kooperatives Vorgehen und partnerschaftliche Projekte mit der Wirtschaft unterstützen. Entscheide für Kooperationen bzw. Partnerschaften sollten nach einer einwandfreien Analyse der Risiken und der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens gefällt werden. Mit klaren Willensäusserungen und positiven Rahmenbedingungen muss Vertrauen in die Verlässlichkeit des öffentlichen Partners geschaffen werden. Klare gesetzliche oder politische Aufträge erleichtern und fördern die Auftragserfüllung durch Verwaltungen und Projektleitungen. In den häufigen Konstellationen des Zusammenwirkens von Bundesstellen, Kantonen und Städten/Gemeinden ist es Aufgabe der politischen Ebene, die verschiedenen öffentlichen Partner für das gemeinsame Projekt zu engagieren und für die nötige Unterstützung und finanzielle Sicherung zu sorgen.

Die öffentliche Hand hat aus der Kooperation insbesondere folgende Nutzenerwartung:

- **Kostensparnis:** Durch das partnerschaftliche Engagement und Anreizsysteme ist der private Partner motiviert, bestmögliche Leistungen zu erbringen. Der öffentliche Partner hat dadurch die Möglichkeit, Effizienzvorteile abzuschöpfen. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Lebenszyklusansatz. Eine Vielzahl von E-Government/IKT-Projekten haben zu Beginn entweder eine Neuentwicklung und/oder eine Veränderung der Aufgabenerfüllung oder der Organisation der öffentlichen Hand zur Folge. Durch die Ausrichtung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit am Lebenszyklus des Projekts wird der private Partner in die Entwicklungs-, Veränderungs- und Betriebsphase eingebunden. Damit wird seine Motivation zur Steigerung der Effizienz in der Betriebsphase erhöht. Durch ein zweckmässiges Abgeltungssystem kann die öffentliche Hand von diesem Effizienzvorteil profitieren. Das Engagement der Privaten basiert in der Regel auf erprobten Geschäftsmodellen. Gerade internationale Unternehmen standardisieren ihre Angebote international um Kosten zu sparen, Risiken zu minimieren und Leistungen zu steigern. Die öffentliche Hand kann von solchen «industrialisierten» Produkten profitieren.
- **Sicherung von Technologiefortschritt und Innovation:** Mit einem Partnerschaftsvertrag kann die öffentliche Hand vom Technologie- und Innovationsfortschritt profitieren, indem Sie vom Privaten eine Leistung zum jeweiligen aktuellen Standard verlangt (hinterlegt mit entsprechenden Service-Level-Agreements). Das entsprechende Risiko liegt in diesem Fall beim Privaten.
- **Optimierung der Beschaffung:** Zur Lösung von komplexen Anforderungen können partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit die klassischen Beschaffungen ergänzen.

- **Professionalisierung und Steigerung der Leistungsqualität:** Durch die längerfristige Partnerschaft kann die öffentliche Hand ihre Servicefähigkeit durch Knowhow und Qualifikationstransfer steigern.
- **Modernisierung der Verwaltung:** Grosse Wirtschaftsunternehmen nutzen das Instrument der IKT-Partnerschaft nicht primär um Kosten zu senken oder zu sparen, sondern um den Wert ihrer Unternehmen langfristig zu steigern. IKT wird von diesen Unternehmen nicht nur als Supportfunktion verstanden, sondern als eine Schlüsseltechnologie, die in Verbindung mit den entsprechenden Fähigkeiten das jeweilige Kerngeschäft positiv beeinflusst. Das kann auch für die Verwaltung gelten. Partnerschaften im Bereich E-Government/IKT können in diesem Sinne auch einen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung beisteuern²⁵. Partnerschaften können dazu dienen, Schlüsselressourcen für die Modernisierung zu erschliessen.
- **Volkswirtschaftliche Nutzen:** Die Beschaffung von IKT kann eine bedeutende Rolle in der Wirtschaftsförderung, Standortsicherung und Förderung von Zukunftstechnologien einnehmen.

☞ **Merkmale**

- **Befähigung zur Kooperation:** Auf Seiten der öffentlichen Hand müssen die personellen Voraussetzungen zur Kooperation mit der Wirtschaft vorhanden sein. Es ist genügend und fachlich qualifiziertes Personal nötig, um partnerschaftliche Beziehungen mit der Privatwirtschaft zu arrangieren und auf Augenhöhe zu steuern. Die verantwortlichen Personen sind durch ihre Vorgesetzten zu unterstützen. Es ist wichtig, dass die Ansprache mit dem privaten Wirtschaftspartner stufengerecht erfolgt (z.B. Stufe Geschäftsleitung).
- **Wille zur Kooperation:** Partnerschaft basiert auf beidseitigem Respekt. Dies gilt auch für öffentlich-private Kooperation. Erachtet die öffentliche Hand den privaten als unfähig oder unwillig, Verantwortung für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe wahrzunehmen, dann wird eine partnerschaftliche Zusammenarbeit schwierig wenn nicht unmöglich. In diesem Sinne muss die öffentliche Hand auch das gewinnorientierte Ziel des privaten Partners akzeptieren können.
- **Abstimmungen der Entscheidungsfindung:** Öffentliche Hand und Private haben je eigene Wege der Projektvorbereitung und der Entscheidungsfindung. Für die öffentliche Hand ist es wichtig, die privaten Verfahren zu kennen und diese in der Projektplanung zu berücksichtigen.

²⁵ PPP-Handbuch Deutschland, S. 457 f.

Wie beurteilt der private Partner eine Kooperation mit der öffentlichen Hand?

Welche Rolle, welche Nutzenerwartung hat der private Partner?

5.2 Die privaten Partner

Der private Wirtschaftspartner sucht auch in Rahmen der Kooperation bzw. der Partnerschaft mit der öffentlichen Hand den wirtschaftlichen Erfolg. Dies heisst Umsatz und Marge, letztlich Gewinn. Diese kommerzielle Energie kann zu Spannungsfeldern führen, kann aber auch ein wesentlicher Effizienztreiber bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein. Die Zusammenarbeit mit Wirtschaftspartnern ist in diesem Sinne klar von gemeinnützigen Tätigkeiten abzugrenzen.

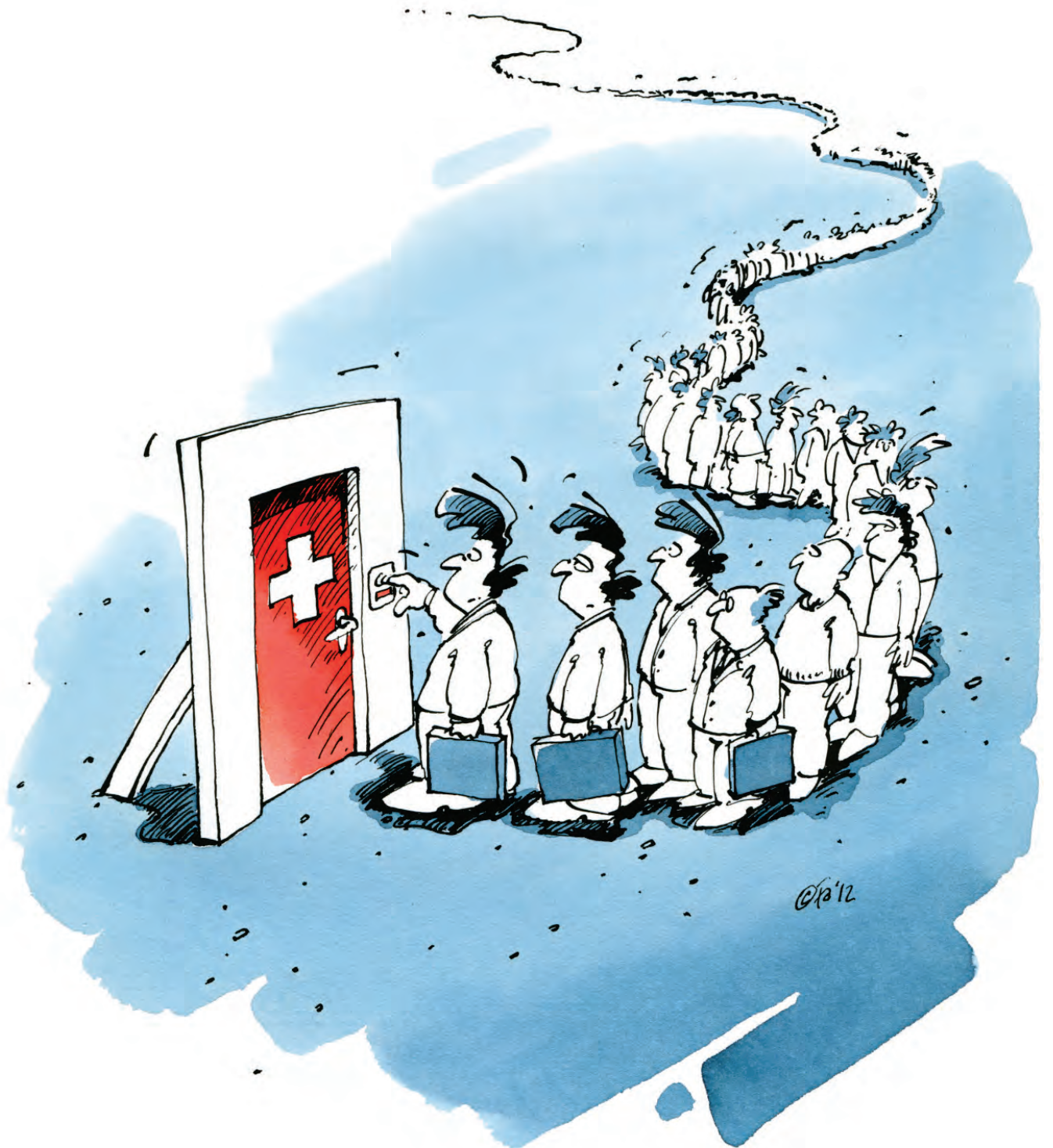
Das Engagement des Privaten erfolgt auf folgender Nutzenerwartung:

- **Wirtschaftlicher Erfolg als Grundmotivation:** Die Motivation für Partnerschaften liegt in der Sicherung von regelmässigen, langfristigen und stabilen Einnahmeströmen (Cashflows). Bedeutsam ist das Arbeitsvolumen: Dieses kann durch eine Bündelung von Aufgaben oder durch eine Multiplikation erreicht werden. Zudem sind Private auch an grösseren, bekannten «Leuchtturmprojekten» interessiert, die eine positive Marktwirkung haben.
- **Indirekter Nutzen und gesellschaftliches Engagement:** Der wirtschaftliche Erfolg muss sich nicht auf die direkte finanzielle Entschädigung beschränken. Auch der Zugang zu Kunden oder Netzwerken, die Chance zur Entwicklung neuer Geschäftsfelder, der Aufbau von Erfahrungswissen, Knowhow- oder Reputationsgewinn, beispielsweise über Mitwirkung an «Leuchtturmprojekten», können den wirtschaftlichen Erfolg fördern. Gerade grosse Wirtschaftsunternehmen engagieren sich zudem in gesellschaftlichen Themen. Da die Schweiz beim Einsatz von E-Government im internationalen Vergleich einen Rückstand aufzuholen hat, sind grosse Firmen bereit, einen Beitrag für die Entwicklung des Standortes Schweiz zu leisten. Ein solches Investment in die Entwicklung ist Teil der Governance der Unternehmung und kommt letztlich auch wieder der eigenen Geschäftstätigkeit zugute.

👁️ Merkpunkte

- **Zentrale Bedeutung des Business-Case:** Das Mass aller Dinge beim Privaten ist der Business-Case. Ein Business-Case kann als eine «gewinnbringende Geschäftsidee» umschrieben werden. Eine solche liegt vor, wenn ein geschäftliches Engagement oder ein finanzielles Investment nach einer bestimmten Zeit eine entsprechende Rendite zeitigt («Return on Investment»).
- **Nutznachweis und interne Entscheidungsprozesse:** Das Aufzeigen des Business-Case ist für den Privaten zur internen Projektbewilligung zentral. Ein privater Projektleiter kann zwar in seinem Verantwortungsbereich häufig rasch und unkompliziert Gespräche führen und Marktmöglichkeiten ausloten. Für die Freistellung von grösseren Ressourcen oder die Freigabe von finanziellen Mitteln werden aber in der Regel schon in einem frühen Zeitpunkt übergeordnete Entscheide nötig. Für solche Entscheide muss bereits der Nutzen des Geschäfts aufgezeigt werden können, ebenso wie die Risiken. Dabei ist aufzuzeigen, dass die Aktivität respektive der Ressourceneinsatz «Value for Money» generiert. Der öffentliche Partner muss sich auf diese privaten Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung einstellen können.
- **Bedeutung der Verlässlichkeit des Partners:** Die Wirtschaft sucht verlässliche Partner. Nur sie rechtfertigen Investments und lassen Risiken berechenbar erscheinen. Die öffentliche Hand gilt verbreitet als verlässlicher Partner, insbesondere was die Zahlungsmoral betrifft. Der Kern der Verlässlichkeit im Umgang mit der öffentlichen Hand sieht der Private aber in der Konstanz der Entscheide und Rahmenbedingungen, in einem verbindlichen Zeitplan und einer speditiven Abwicklung des Projekts. Die öffentliche Hand hat dieser Erwartungshaltung Rechnung zu tragen, will sie ein Engagement der Wirtschaft nicht gefährden.
- **Auf den Kunden «öffentliche Verwaltung» eingehen:** Eine «one size fits all» Kundenphilosophie wird den Ansprüchen und Erwartungen der öffentlichen Hand nur selten gerecht. Um den Kundenbedürfnissen gerecht zu werden, muss der Wirtschaftspartner eine sorgfältige Kundenanalyse leisten, um ein zweckmässiges Vorgehen und letztlich eine erfolgversprechende Partnerschaft zu sichern.

6 Markt und Potenzial



©'12

Gibt es für Partnerschaften einen Markt?

6.1 Der Markt

Es kann davon ausgegangen werden, dass der Markt heute interessiert ist, Kooperationen und Partnerschaften mit dem Staat einzugehen. E-Government ist heute ein bedeutender Markt, der sowohl für grosse Wirtschaftsunternehmen als auch für KMU und öffentliche Unternehmen von Bedeutung ist.

Partnerschaftliche Kooperationen ermöglichen zudem verlässlichere und stabilere Businessmodelle und erhöhte Chancen zum Verkauf von Services. Die Zusammenarbeit ermöglicht es den Privaten, ihre Kompetenzen besser zur Geltung zu bringen.

Wer sind mögliche Projektpartner?

Als Marktpartner kommen insbesondere Grossunternehmen der IKT-Branche, aber auch KMU im Bereich IKT und IKT-Services sowie öffentliche Unternehmen oder öffentliche IKT-Unternehmen in Frage. Öffentliche Unternehmen, die im freien Markt operieren (wie Swisscom, die Post), werden als «private» Partner eingestuft.

Projekte werden häufig von privaten Partnern oder von unabhängigen Dritten angestossen.²⁶

Wo liegen die Potenziale?

6.2 Das Potenzial

Es kann damit gerechnet werden, dass sich die partnerschaftliche Kooperation künftig als sinnvolle und notwendige Ergänzung zu klassischen Formen der Zusammenarbeit etablieren und bei komplexen Lösungen in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Dieses Potenzial besteht auf allen drei föderalen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden und erstreckt sich auf Bereiche wie E-Government, IKT-Infrastruktur, Software-Entwicklung und Dienstleistungszentren.²⁷

Grösstes Potenzial besteht dann, wenn mit Partnerschaften ein Schritt zu industriellen Standards und kritischen Massen möglich sind. Dies ist insbesondere durch Nutzenerweiterungen und Bündelung der Nachfrage möglich. Die Privaten haben ein Interesse, ihre Investitionen zu konzentrieren, was dem Markt zugutekommen würde. Durch koordinierte Bestellungen seitens der öffentlichen Hand kann dies gefördert werden.

Partnerschaftspotenzial besteht über den ganzen Innovationszyklus hinweg und erstreckt sich auf die Analysephase, Planung/Konzeption sowie Umsetzung und Betrieb. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit kann sich auf Teilphasen beziehen, umfasst mit Vorteil aber den ganzen Lebenszyklus (vgl. Ambition, Ziff. 3.3).

²⁶ PPP im IT- und Dienstleistungsbereich S. 43.

²⁷ Für Deutschland vgl. PPP im IT- und Dienstleistungsbereich S. 27 ff.

Welche Bereiche im E-Government haben Potenzial für Partnerschaften?

Bereiche mit Partnerschaftspotenzial

(1) Vorhaben zur Beschleunigung der Realisierung von E-Government-Vorhaben

Partnerschaftliche Ansätze können E-Government-Vorhaben beschleunigen, weil sie dazu beitragen können, den in E-Government-Projekten vielfach nötigen Neuentwicklungsprozess besser zu bewältigen und den Transformationsprozess der Aufgabenerfüllung oder der Organisation der öffentlichen Hand zu stützen. Insbesondere durch Knowhow, Ressourcenbündelung und kommerzieller Energie. Partnerschaften können dazu beitragen, strukturelle und systembedingte Grenzen zu überwinden.

(2) Neue Aufgaben, insbesondere auch neue gebietsübergreifende Dienstleistungszentren

Partnerschaftsmodelle haben insbesondere dort ein erhebliches Potenzial, wo die öffentliche Hand vor neuen Aufgaben steht, die mit Hilfe eines externen Partners angegangen werden sollen oder müssen. Da viele neue Aufgaben einen starken IKT-/Technologiebezug haben, ist diese Kategorie sehr relevant.²⁸ Als neue Aufgaben können auch Dienstleistungszentren angesehen werden, die für mehrere Gemeinwesen Leistungen erbringen. Sie ermöglichen durch grössere Volumen den Einsatz von modernen Technologien und komplexeren IKT-Systemen. Zu denken ist insbesondere auch an Shared Service Centers (SSC). Diese können wesentlich zur Optimierung von Services beitragen. Sie ermöglichen Dienstleistungen für mehrere Gemeinwesen, ohne dass diese ihre politische oder Aufgabenerfüllungsverantwortung abzugeben haben.

(3) Bereiche mit Professionalisierungsbedarf

In gewissen Bereichen ist das Knowhow der Verwaltung für eine rasche Modernisierung der Verwaltung nicht mehr hinreichend respektive finanzierbar. Eine Partnerschaft mit der Wirtschaft kann hier zu einer Professionalisierung beitragen. Das Knowhow des privaten Sektors soll für die Verwaltung dauerhaft nutzbar gemacht werden, wenn eine komplette Auslagerung oder Privatisierung der Aufgaben nicht erwünscht oder unmöglich ist. Der öffentliche Partner behält die strategische Steuerung und die hoheitlichen Funktionen, während der private Partner sein Spezialwissen im operativen Bereich einbringt.

(4) Sourcing-Optimierung

Partnerschaftliche Ansätze können zur Optimierung von Sourcing-Lösungen dienen, beispielsweise wenn der Fokus auf eine Vereinfachung des Beschaffungsgegenstandes gelegt wird, mit der Definition von zu erbringenden Services während der Nutzungsdauer anstelle von umfangreichen Pflichtenheften (vgl. IKT-Partnerschaft, Ziff. 4.2.)

(5) Ermöglichung von (nationalen) Standardlösungen

Partnerschaften mit der Wirtschaft (oder mit öffentlichen Unternehmen) können nationale Standardlösungen ermöglichen. Die PPP «Wohnungsnummer» (vgl. Praxisbeispiele, Ziff. 9.2) ist ein aufschlussreiches Beispiel für einen Versuch einer landesweit umsetzbaren Standardlösung in einem technischen Bereich. Der Grat einer Standardlösung zwischen zentraler Bundeslösung und dezentralisierter Umsetzung ist schmal. Im vorliegenden Fall hat die Erfahrung klar gezeigt, dass die Einführung einer einheitlichen und schweizweit umgesetzten Bundeslösung nur auf Basis einer gesetzlichen Regelung möglich gewesen wäre. Deshalb wurde eine Umsetzungsform gesucht, die den sehr unterschiedlichen Ausgangslagen, Bedürfnissen und Ansprüchen der Kantone, Städte und Gemeinden optimal gerecht werden konnte. Um zu vermeiden, dass eine eigenständige Umsetzung aller Städte und Gemeinden nicht nur die Datenqualität beeinträchtigt, sondern auch zu ineffizienten Lösungen und zu inakzeptablen Verhältnissen bei den

²⁸ PPP im IT- und Dienstleistungsbereich, S. 43 f.: 50 % der Projekte sind vom Charakter her neu, 85 der neuen Projekte haben einen wesentlichen IT-Bestandteil.

involvierten privaten Partnern wie insbesondere den Liegenschaftsverwaltungen führt, wurde die PPP-Lösung entwickelt. Die Positionierung eines nationalen Leistungsanbieters darf als guter Ansatz für eine nationale Standardlösung und als dritter Weg zwischen gesetzlich geregelter Bundeslösung und kantonal/kommunaler Eigenständigkeit eingestuft werden. Die technische Umsetzung einer solchen Lösung ist indessen nicht einfach. Erfolgsentscheidend sind wohl vier Faktoren:

- Optionale Standardlösungen müssten bereits in die Bundesgesetzgebung einfließen. Dies 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.
- Eine frühzeitige gemeinsame Erarbeitung der Lösung zwischen allen beteiligten Gemeinwesen ist zentral. Eine gemeinsame Ambition sichert nicht nur die Akzeptanz der Kantone in der Bundesgesetzgebung, sondern erlaubt anschliessend auch eine kohärente Umsetzung. Dabei kann die Standardlösung durchaus verschiedene Optionen/Module für unterschiedliche Bedürfnisse beinhalten.
- Die Art und Weise der Einbindung des nationalen Dienstleistungserbringers (privaten Partners) ist 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 Vertragsschluss in eine Abhängigkeit gerät 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 im Wettbewerb zur Verfügung stehen.
- Letztlich muss die freiwillig gewählte Standardlösung gemeinsam umgesetzt werden. Nur wenn die Akteure sich miteinander austauschen und Erfahrungen teilen, kann der Weg 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.

(6) Cloud-Lösungen mit besonderem Partnerschaftspotenzial

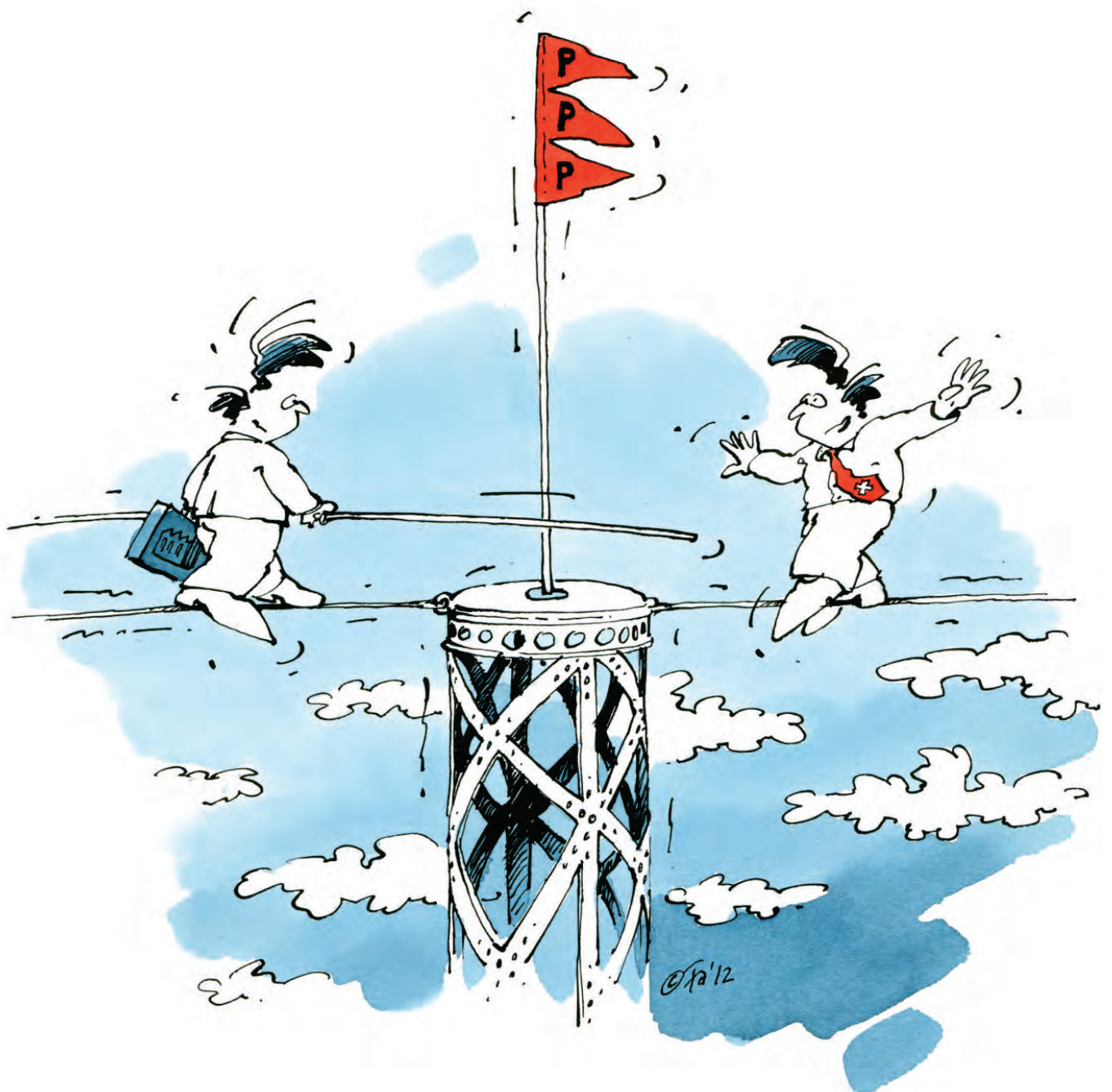
Cloud-Computing bringt einen neuen Schub an Rollen, Leistungen und Finanzierungsmöglichkeiten.²⁹ Cloud-Computing bezeichnet den Ansatz, IKT-Infrastrukturen dynamisch und an den Bedarf angepasst über Netzwerke zur Verfügung zu stellen: z.B. Rechenkapazität, Datenspeicher (Infrastructure as Service), fertige Programmpakete (Software as a Service) und Programmierumgebungen (Plattform as a Service). Cloud-Computing wird in der Schweiz noch relativ wenig genutzt und weist ein sehr grosses Wachstumspotenzial auf.³⁰ Mit Cloud-Einsatz können Effizienz und Flexibilität gesteigert werden. Der Entwurf zur Cloud-Strategie des Bundes vermerkt, dass Behörden und Wirtschaft gegenseitig von der Zusammenarbeit bei der Standardisierung und Förderung von Cloud-Computing profitieren sollen. Dafür soll eine geeignete Plattform der Zusammenarbeit identifiziert werden.³¹

²⁹ Cloud-Computing Strategie der Schweizer Behörden, Vernehmlassungsversion 2011, (<http://www.isb.admin.ch/cloud-strategie> , 29.12.2011).

³⁰ Vgl. Bericht des Bundesrats zur Abschreibung der Motion Noser 07.3452 «IT-Leistungserbringer zentralisieren». Vgl. BBL 2011, 9331: «Neue Formen der IKT-Leistungserbringung (Cloud Computing) bringen künftig auch für die öffentliche Verwaltung eine Reihe von Vorteilen wie Skalierbarkeit, Elastizität und Kosteneffizienz, wie erste Erfahrungen (z.B. die Kartendienste des Bundesamtes für Landestopografie) eindrücklich belegen. Statt «Alles an seiner Hand» kann künftig sowohl von den Kosten wie von der Leistung her optimale IKT-Unterstützung über eine differenzierte Sourcing-Strategie erreicht werden. Cloud-Infrastruktur-Anbieter, die nicht nur die Bundesverwaltung bedienen, können z.B. viel grössere Skaleneffekte erzielen, als dies einem zentralisierten internen LE möglich ist».

³¹ Cloud-Computing-Strategie der Schweizer Behörden. (<http://www.isb.admin.ch/cloud-strategie>, Ziff. 5.5).

7 Erfolgsfaktoren, Chancen und Risiken



7.1 Erfolgsfaktoren

Was sind die Erfolgsfaktoren von Partnerschaften?

Was macht partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft im E-Government-Bereich erfolgreich? Drei zentrale Erfolgsfaktoren werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

(1) Hohe Motivation auf der Basis einer klaren Nutzenerwartung

In Partnerschaften müssen alle Partner über eine hohe Motivation zum Eingehen einer Verantwortungsgemeinschaft verfügen. Nur damit können die Anforderungen und die in einer längerfristigen Zusammenarbeit unumgänglichen Tiefen erfolgreich überwunden werden. Diese Motivation muss nicht nur auf der Ebene der Projektmitarbeitenden, sondern auch auf der Ebene der Politik und des privaten Top-Managements vorhanden sein. Für die Projektfreigabe braucht es eine gute interne Verkaufsstrategie (beschränkte Aufmerksamkeitsressourcen!). Die nötige Motivation entsteht auf der Basis eines für alle Partner erkennbaren, längerfristigen Nutzens. Es empfiehlt sich, die nötige Zeit und die erforderliche Energie in diese Nutzenbeschreibung zu investieren. Der längerfristige Nutzen jedes Partners (Zielerreichung der öffentlichen Hand, Business-Case für den Privaten) ist ein zentraler Motor für jedes PPP-Vorhaben.

(2) Zweckmässige Organisation und Governance (Steuerung und Veränderungsmanagement)

Ein partnerschaftliches Projekt erfordert eine klare, zweckmässige und lebenszyklusorientierte Organisation mit klarer Rollen- und Verantwortungszuordnung.

In einem Partnerschaftsprojekt muss die Verantwortlichkeit sowohl bei der öffentlichen Hand wie auch bei den Privaten hierarchisch hoch angesiedelt werden (Amtsleitungen mit Einbezug der politischen Ebene; Geschäfts- oder Konzernleitung). Nur so können die nötigen Investments und Ressourcen gesichert werden. Ist dies nicht gewährleistet, entstehen in den Entscheidungsprozessen hohe Reibungsverluste.

Die öffentliche Hand bleibt für die ganze Projektabwicklung in der Verantwortung. Sie hat die Aufgabenerfüllung konstant zu begleiten und wenn nötig korrigierend einzuwirken. Partnerschaftliche Aufgabenerfüllung heisst nicht, eine Aufgabe den Privaten zu überlassen. Delegationen an den Privaten erfolgen in diesem Sinne immer unter Vorbehalt der Steuerungs-, mithin Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand.

Die erfolgreiche Steuerung von Kooperationsprojekten erfordert hohe Kompetenz in Prozess-, Wirtschafts-, Finanz- und Rechtsfragen. Zudem ist eine hohe Kompetenz im Verständnis der Partner und im Umgang mit komplexen Stakeholderfragen von hoher Bedeutung. Neben wichtigen internen Kompetenzen ist deshalb auch die externe Beratung ein bedeutendes Thema. Besonders nutzenstiftend ist Beratung im rechtzeitigen Transfer von Erfahrungswissen (Frühphasenberatung) sowie in der neutralen Moderation (Steuerung) von Prozessen (trusted third party).³²

Changemanagement ist in Veränderungsprozessen, wie sie komplexere E-Government- und IKT-Vorhaben mit sich bringen, zentral. Dazu gehört auch die Etablierung von angemessenen Konfliktlösungen. Soll ein Personalübergang von der öffentlichen Hand auf den privaten Leistungserbringer erfolgen oder sind mit dem Kooperationsmodell gar Personalabbaumassnahmen verbunden, ist mit der nötigen Sorgfalt und mit sozialverträglichen Ansätzen (z.B. Übergangsregelungen, Sicherheiten) vorzugehen.

Das Vertragswerk im Bereich E-Government/IKT muss die nötige Flexibilität gewährleisten, um solche Veränderungsprozesse auffangen zu können. Aufgrund der kurzen Technologie- und Innovationszyklen ist die Möglichkeit, rasch auf Veränderungen zu reagieren, überlebenswichtig.

³² Vgl. PPP im IT- und Dienstleistungsbereich, S. 12, 109.

tig. Dazu gehören Bedarfsschwankungen, Veränderungen des Leistungsbedarfs, der Leistungsart oder des Leistungsumfangs.³³

(3) Kultur der Partnerschaft

Die wahre Natur von Partnerschaften offenbart sich nicht in der Form, sondern in der Kultur (vgl. auch Ambition, Ziff. 3.3). Partnerschaftliche Kultur in einer Verantwortungsgemeinschaft heisst: gemeinsam vorgehen, miteinander Lösungen entwickeln und Entscheide durchstehen. Es braucht einen gemeinsamen Willen, ein gutes Produkt erfolgreich zu gestalten. Diese Partnerschaftskultur muss gepflegt werden. Alle müssen das gemeinsame, definierte Interesse mittragen und gegenüber Dritten kommunizieren.

Partnerschaft ist primär ein gemeinsamer Weg. Auf diesem Weg müssen die gemeinsamen Ziele klar definiert werden.

Die Wertung als Erfolg oder Misserfolg ist bei partnerschaftlichen Aufgaben häufig ein Produkt der mitgebrachten Erwartungen. Die frühzeitige Zieldefinition, die Klärung von Chancen und Risiken, Standards und Service Levels sowie eine gute, kontinuierliche Zusammenarbeit erlauben es, die Erwartungshaltung von Beginn weg richtig zu positionieren und im Laufe des Prozesses das nötige Vertrauen aufzubauen.

7.2 Chancen und Risiken

Vor jedem Projektentscheid sind Chancen und Risiken systematisch zu prüfen. Die zentralen allgemeinen Chancen und Risiken von Partnerschaften im Bereich E-Government/IKT können wie folgt dargestellt werden (sie sind projektspezifisch zu ergänzen).

Welches sind die zentralen Chancen und Risiken?

Chancen	Risiken
Für die öffentliche Hand	
<ul style="list-style-type: none"> • Kostenersparnis und Optimierung der Beschaffung • Professionalisierung und Steigerung der Leistungsqualität • Sicherung der Aufgabenerfüllung und Leistungserweiterung • Planungssicherheit bei vereinbarten Leistungsstandards • Entlastung von operativen Aufgaben • Transparenz über Lebenszykluskosten • Volkswirtschaftlicher Nutzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Falsche Partnerwahl • Langfristige Bindung / Inflexibilität • Zu hohe Komplexität • Unterschätzen der unterschiedlichen Kulturen von Privatwirtschaft und öffentlicher Hand
Für den privaten Partner	
<ul style="list-style-type: none"> • Erschliessung von neuen Märkten und von längerfristigen, sicheren Ertragsströmen • Zugang zu Kunden und Netzwerken • Verbesserung der Erfolgchancen durch partnerschaftliches Verständnis • Reputationssteigerung 	<ul style="list-style-type: none"> • Lange und komplexe Entscheidungsprozesse • Langfristige Bindung mit entsprechenden Risiken • Divergierende Interessen können Business-Case gefährden (z.B. Einstellung öffentliche Hand: funktionieren statt rentieren) • Fehlende Fachkompetenz und Verständnis für die Belange der öffentlichen Hand

Abbildung 6: Chancen und Risiken

³³ PPP im IT- und Dienstleistungsbereich S. 94 f.

8 Fachfragen



Welche rechtlichen Fragen sind insbesondere zu beachten?

8.1 Allgemeines

Kooperationen und Partnerschaften sind geschickt auszugestalten. Dafür ist eine Reihe von Fachkompetenzen nötig. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über ausgewählte Fachfragen. Es soll den Projektleitenden eine erste Orientierung bieten. Für den konkreten Fall sind Vertiefungen unbedingt nötig.

Wann ist eine Kooperation mit Privaten wirtschaftlich?

8.2 Wirtschaftlichkeitsrechnung

Der Frage der Wirtschaftlichkeit kommt bei partnerschaftlichen Projekten eine besondere Bedeutung zu. Bei Infrastruktur-PPP ist ein wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich nach internationalem Standard zwingend. Wirtschaftlichkeitsrechnungen sollten bei allen partnerschaftlichen Projekten durchgeführt werden.

Für partnerschaftliche Modelle im Bereich E-Government und IKT können indessen die bei PPP-Infrastrukturprojekten einschlägigen Modelle (vgl. Kooperationsformen, Ziff. 2.3) nicht zweckmässig angewandt werden. Da es an allgemeinen Standardverfahren und damit auch an Benchmarks fehlt, ist eine zweckmässige Vergleichsrechnung zwischen Eigenrealisierung und PPP-Modell in aller Regel schwierig.

Die Wirtschaftlichkeit und andere Nutzenvorteile für die öffentliche Hand sind mit gängigen Methoden (Kosten-Nutzen-Analysen, Nutzwertanalysen, Vergleichsrechnungen) möglichst optimal nachzuweisen.³⁴ Dabei ist es sinnvoll, das Erreichen der Ziele der Partnerschaft, d.h. insbesondere auch die beidseitigen Nutzenvorteile, auch während der Partnerschaft regelmässig und gemeinsam zu überprüfen. Dies kann zum Beispiel durch die Definition und periodische Messung von relevanten Kennzahlen sowie qualitativer Indikatoren erfolgen.

Gerade bei E-Government-Projekten darf der Nutzen nicht nur auf eine rechnerische Dimension beschränkt werden. Die öffentliche Hand muss qualitative, aber auch politische und strategische Überlegungen adäquat berücksichtigen. Erfolgreiche Kooperationsmodelle basieren nicht selten weniger auf detaillierten Berechnungen als auf dem unternehmerischen Entscheid, der auf der Überzeugung basiert, mit dem Geschäftsmodell auf dem richtigen Weg zu sein.

Was muss bei einer gemeinsamen Finanzierung von öffentlicher und privater Seite beachtet werden?

8.3 Finanzierung

Partnerschaftliche Lösungen werden häufig vorgeschlagen, um privates Kapital zu mobilisieren, sei es als Innovationskapital, als erwünschte Fremdfinanzierung bei knappen Mitteln der öffentlichen Hand oder als Risikoanteil der sich engagierenden Privatwirtschaft. Da privates Kapital in aller Regel teurer ist als öffentliche Mittel, ist die partnerschaftliche Lösung nur dann wirtschaftlicher, wenn sich die Beschaffung oder Aufgabenerfüllung insgesamt verbessert. Der Nachteil des teureren privaten Kapitals muss somit durch Wirtschaftlichkeitsvorteile über den Lebenszyklus hinweg ausgeglichen werden. Die Strukturierung der Finanzierung des Projekts und die damit verbundene Risikoverteilung zwischen den beteiligten Partnern haben einen direkten Einfluss auf die Anreizstrukturen und damit auch auf die Kostenoptimierung.

Die Finanzierung von IKT-Lösungen unterscheidet sich nicht grundsätzlich von Partnerschaftsprojekten im Infrastrukturbereich. Auf die umfangreiche Literatur zum Thema kann deshalb verwiesen werden.³⁵

³⁴ Vgl. neu auch Nutzenmodell Utilitas.

³⁵ Vgl. Reimann et al. (2009), mit weiteren Hinweisen.

Was muss bei einem Vergabeverfahren beachtet werden?

8.4 Vergabeverfahren / Beschaffungsrecht

Kernfrage bei Kooperationen ist beschaffungsrechtlich, ob ein Beschaffungstatbestand vorliegt. Ist die Antwort nicht offensichtlich, so muss bei der zuständigen Stelle eine Stellungnahme eingeholt werden. Liegt kein Beschaffungstatbestand vor, so muss gleichwohl das Gleichbehandlungsgebot beachtet werden. Es ist für entsprechende Transparenz zu sorgen.

Kooperationsprojekte lassen häufig verschiedene Realisierungspfade offen. Es wird empfohlen, die verschiedenen Optionen frühzeitig mit Blick auf mögliche beschaffungsrechtliche Folgen zu prüfen.

Bei klassischen Formen der Zusammenarbeit mit IKT-Partnern kann auf die allgemeinen Regeln der IKT-Beschaffung verwiesen werden. Qualifizierte Kooperationen mit privaten Dritten, insbesondere PPP-Modelle, bringen indessen Fragestellungen mit sich, welche über gewöhnliche IKT-Ausschreibungen hinausgehen. Dies kann sich zeigen, indem z.B. das gewünschte Ziel der Kooperation und nicht eine konkrete Leistung umschrieben wird, die Laufdauer sehr langfristig ausgerichtet ist, der private Partner stärker als üblich in die Verantwortung mit einbezogen wird und allenfalls einen wesentlichen Teil der Risiken selber mitträgt. Besonders zentral ist zudem, dass die Anbieter im Hinblick auf ein partnerschaftliches Projekt ihre Ideen einbringen können. Dies ruft nach Möglichkeiten eines Dialogs. Allerdings müssen die Vorschläge in einem Wettbewerb wiederum verglichen und bewertet werden können. Partnerschaftliche Modelle haben in diesem Sinne besondere Herausforderungen zu bewältigen.

Das schweizerische Beschaffungsrecht ist (noch) nicht in sämtlichen Themen auf moderne Formen von PPP vorbereitet.³⁶ Zu erwähnen sind namentlich die begrenzten Möglichkeiten des Dialogs zwischen den Partnern und von Verhandlungen im Rahmen des Beschaffungsverfahrens. Mit einer umfassenden Planung bei der Festlegung des Beschaffungsgegenstandes und einer sorgfältigen und auf das konkrete Vorhaben abgestimmten Vorbereitung der Beschaffungsunterlagen kann der Beschaffungsprozess auf jeden Fall optimiert werden. Das Beschaffungsrecht ist gegenwärtig in Revision, wobei die Optimierung der Spielregeln zur Erleichterung von PPP ein Thema ist.

Im Rahmen von kooperativen Verfahren ist oftmals entscheidend, dass ein Partner, welcher mit der öffentlichen Hand ins Gespräch gekommen ist, nicht aufgrund dieser Handlungen von folgenden Beschaffungsverfahren wegen Vorbefassung ausgeschlossen wird. Diese Gefahr kann entschärft werden, indem die Ergebnisse der Besprechungen zwischen der Beschaffungsstelle und den möglichen Anbietern rund um den Beschaffungsgegenstand offen gelegt werden, damit sämtliche Wettbewerbsteilnehmer über den gleichen Wissensstand verfügen und keine Partei mit einem Wettbewerbsvorteil ins Verfahren steigt. An diesem Punkt werden von der Praxis weitere Lockerungen erwartet, ohne dass die fundamentalen Grundsätze des Beschaffungsrechts verletzt werden (vgl. Praxishilfe «Partnerwahl», Ziff. 10.3).

Das aktuelle Beschaffungsrecht bietet einen breiten Handlungsspielraum bei der Auswahl des geeigneten Partners. Entscheidend ist im Auswahlprozess, dass die massgeblichen Kriterien, die an einen Partner gestellt werden, frühzeitig, transparent und klar bewertbar festgelegt werden.

³⁶ Im IKT-Bereich hat die schweizerische Vergaberechtspraxis bereits heute eine gewisse Tendenz zur Flexibilität in Zusammenhang mit der Software-Entwicklung. So entspricht heute der Praxis, dass auf eine gewisse Funktionalität oder konkret angestrebte Zielvorgaben hin ausgerichtete Ausschreibungen möglich sind.

Was muss beim Abschluss von Verträgen beachtet werden?

8.5 Vertragsrecht

Die vertragsrechtliche Komplexität von partnerschaftlichen Projekten ist im Rahmen der PPP-Diskussion schon breit thematisiert worden³⁷. In allen partnerschaftlichen Verträgen sind Vertragselemente wie Risikoverteilung, Leistungsbeschreibung, Service-Level-Agreements, Vergütung, Sanktionen, Mitwirkung, Gewährleistung, Abwicklung, Vertragsanpassung, allenfalls Eskalationsverfahren oder Schiedsverfahren usw. zu klären. Für viele zentrale vertragsrechtliche Problemstellungen, unter anderem die lange Vertragsdauer, wechselnden Vertragspartner und Risiken der Vertragserfüllung, wurden im Bereich der Infrastruktur-PPP Lösungen etabliert, die auch im E-Government/IKT-Bereich nützlich sein können. Den Parteien steht grundsätzlich ein breiter Raum für flexible vertragliche Lösungen offen.

Allerdings ist den besonderen Merkmalen des IKT-Vertragsrechts Beachtung zu schenken. Wichtige Themenfelder sind namentlich die Nutzung (IKT-Lizenzrecht), die Übertragung (Outsourcing-Rechtsverhältnisse) und die Entwicklung der technischen Systeme. Im IKT-Vertragsrecht hat sich eine Praxis etabliert, die diesen Besonderheiten Rechnung trägt.

Die etablierten IKT-Standardverträge einschliesslich Standard-AGB (z.B. Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes, der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) und des Schweizerischen Wirtschaftsverbandes der Informations-, Kommunikations- und Organisationstechnik SWICO) können als vertragsrechtliche Grundlage auch für partnerschaftliche Verträge verwendet werden. Allerdings sind für den Einzelfall vertragliche Anpassungen unumgänglich (insbesondere Regelung der technischen und betrieblichen Risiken, Berücksichtigung der technischen Entwicklungen während der Vertragsdauer, Gewährleistungsansprüche und ihre Geltendmachung, Wechsel der Geschäftspartner usw.).

Im IKT-Vertragsbereich ist grundsätzlich von der Tatsache auszugehen, dass kein gesetzlich geregelter Vertragstyp (Kauf, Miete, Werkvertrag, Auftrag) ohne Weiteres Anwendung finden kann. Eine praxisbezogene Lösung, namentlich im Rahmen von Partnerschaften, verlangt eine massgeschneiderte Vertragslösung (z.B. für Lizenz- oder Wartungsfragen). Dies trifft ebenfalls auf die vertragliche Regelung von neueren technischen Entwicklungen (Cloud-Computing, Opensource-Lizenzen) zu.

Immer mehr ist zudem den vertraglichen Tatbeständen mit internationalrechtlicher Anknüpfung in der Vertragsgestaltung Rechnung zu tragen. Insbesondere ist der vertraglichen Regelung der Schutzrechte (Urheberrecht, Patentrecht, Lauterkeitsrecht usw.) aufgrund möglicher Sanktionen im ausländischen Recht (EU, USA) besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

8.6 Compliance

Was ist im Bezug auf die Einhaltung von Rechtsvorschriften zu beachten?

Kooperationen von Staat und Wirtschaft sind heute vermehrt auch im Lichte des rechtlichen Risk-Managements (Compliance) zu betrachten. Es müssen Regeln zwischen den Partnern vereinbart werden, welche gewährleisten, dass die geltenden Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Verletzungen von Rechtsvorschriften führen für beide Seiten zu Sanktionen und verursachen einen Reputationsschaden, oftmals verknüpft mit politischen Konsequenzen, die es unbedingt zu vermeiden gilt.

Kooperation und Compliance sind Themen, die im Rahmen von Partnerschaften auch im E-Government- und IKT-Bereich eine zunehmend bedeutende Rolle einnehmen.

³⁷ Vgl. PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, S. 65 ff.; Grundlagenstudie PPP Schweiz, S. 226 ff.; PPP-Handbuch Deutschland, S. 65 ff., 333 ff.

Wo spielt der Datenschutz bei Partnerschaften eine Rolle?

8.7 Rechte an Daten – Datenschutz

Das Datenschutzrecht ist nicht auf Kooperationsverhältnisse ausgerichtet. Im Fokus steht die Regelung der Bearbeitung von Daten über Personen (natürliche und juristische Personen) im privaten wie im öffentlichen Bereich. Im Rahmen der IKT-Partnerschaften spielt der Datenschutz insbesondere im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Daten indessen eine zentrale Rolle. So können bei IKT-, Service- oder Aufgabenerfüllungspartnerschaften beispielsweise die Bearbeitung, Migration, Lagerung oder Archivierung von Daten zu den wesentlichen Aufgaben der vertraglichen Zusammenarbeit gehören. Diese Aktivitäten bilden Tatbestände, an welche die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundes und der Kantone anknüpfen. Bei der Vertragsgestaltung und im Hinblick der Compliance-Regelung sind namentlich den folgenden Themen Beachtung zu schenken: Art und Umfang der verarbeiteten Daten, Sensibilität der personenbezogenen Daten, Firmen- und Finanzdaten oder Daten mit Geheimhaltungsbedürftigkeit.

Welche Aspekte sind bei Kooperationen in Bezug auf das öffentliche Finanzrecht zu beachten?

8.8 Finanz- und Steuerrecht

In Bezug auf das öffentliche Finanzrecht sind bei Kooperationsmodellen insbesondere die folgenden Aspekte zu beachten³⁸:

- Kreditrecht: Grössere Ausgaben erfordern neben einem Budgetkredit häufig auch eine Ausgabenbewilligung (Verpflichtungskredit; ist abhängig vom jeweiligen Gemeinwesen). Bei partnerschaftlichen Kooperationen können sich im Bereich des Kreditrechts besondere Fragen stellen. So können die Abgrenzung von einmaligen und wiederkehrenden bzw. Investitionsausgaben und Ausgaben zulasten der Erfolgsrechnung besondere Herausforderungen stellen.
- Rechnungslegung: Hier kann auf die allgemeinen Regeln der neuen Rechnungslegung (Neues Rechnungsmodell Bund, Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 für Kantone und Gemeinden) verwiesen werden. Stichworte sind hier zum Beispiel Verwaltungs- oder Finanzvermögen, Aktivierungspflichten, Ausweise etc. Bei Privatfinanzierungen sind die besonderen Aspekte des Finanzierungsleasings zu beachten. Liegt ein Finanzierungsleasing vor, so sind Vermögenswerte in der Bilanz des bestellenden Gemeinwesens zu aktivieren, selbst wenn die Vermögenswerte im Eigentum des Privaten bleiben.
- Im Bereich Steuerrecht gilt es insbesondere die mehrwertsteuerlichen Fragestellungen mit der nötigen Sorgfalt anzugehen. Durch partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit können Leistungen neu der Mehrwertsteuerpflicht unterstehen. Hier gilt es, Fragen der Steueroptimierung oder Möglichkeiten der Steuerbefreiung oder Steuererleichterung frühzeitig zu prüfen.

³⁸ PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, S. 77ff; 80ff.

9 Praxisbeispiele



Welche Beispiele gibt es in der Schweiz?

9.1 Allgemeines

Die Kooperationspraxis zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft ist in der Schweiz vielfältig (vgl. Ziff. 2.1; 2.9). Die Begrifflichkeiten werden sehr unsystematisch eingesetzt. Eine umfassende Praxisanalyse konnte im Rahmen des vorliegenden Leitfadens nicht geleistet werden. Im Folgenden werden exemplarisch einige Kooperationsbeispiele zwischen Staat und Wirtschaft beschrieben, die mit Blick auf die verschiedenen Möglichkeiten partnerschaftlicher Zusammenarbeit interessante Ansätze bieten bzw. Erfahrungen aufweisen.

Wesentlich ist der Hinweis, dass der Zusammenarbeit Staat–Wirtschaft häufig auch eine Zusammenarbeit auf Seiten der öffentlichen Hand vorangeht. Dies kann auch eine Vorstufe für eine spätere Kooperation mit der Wirtschaft bilden. In diesem Sinne können häufig auch Public-Private-Partnerships (PPPP) angetroffen werden.

9.2 PPP-SiN: Das PPP-Netzwerk zur Förderung von IKT in den Schulen

Kurzbeschreibung: Das Projekt SiN (2000–2007) ist eines der wenigen schweizerischen Vorzeigeprojekte im Bereich PPP. Ziel war, die Entwicklung im Bereich IKT und Bildung rasch und gesamtschweizerisch voranzutreiben. Bei dieser beispielhaften Kooperation von Bund, Kantonen und Privatwirtschaft ist Pionierarbeit geleistet worden, insbesondere betreffend der Verknüpfung von Infrastruktur sowie Aus- und Weiterbildung. Partner waren das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zusammen mit der EDK und verschiedenen führenden Unternehmen (u.a. Apple, Cisco, Dell, Microsoft, Sun, Swisscom). Das Programm war als Netzwerk konzipiert. Die Einbindung der Partner erfolgte auf dem Rahmen des Bundesgesetzes über Verträge. Eine Taskforce IKT und Bildung wurde zur Integration aller wichtigen Partner etabliert. Diese wurde dann unter dem Namen Schweizerische Koordinationskonferenz IKT und Bildung (SKIB) fest institutionalisiert (Fachstelle, die von BBT, SBF und EDK getragen ist). Die Geschäftsstelle liegt bei der schweizerischen Fachstelle für Informationstechnologien im Bildungswesen (SFIB), einer von der Bund und Kantonen getragenen Institution. Das eidgenössische Parlament bewilligt ursprünglich 100 Millionen. Dieser Kredit wurde anschliessend aber auf ca. 1/3 gekürzt. Das Programm umfasste drei Programmlinien: Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung, Pädagogische Ressourcen. Das Projekt wurde umfassend ausgewertet und insgesamt positiv gewürdigt. Der Leistungsausweis ist beachtlich. Es wurden alle Schulen ans Internet angeschlossen, mehr als 1700 Kaderlehrpersonen ausgebildet und 8000 Lehrpersonen geschult. Das Programm war in der Schweiz der wichtigste Motor für die Integration von IKT im Bildungswesen.

Partnerschaftliche Erfahrungen: Nur dank der gemeinsamen, gross angelegten Ambition von Bund, Kantonen und Privatwirtschaft zu einem partnerschaftlichen Vorgehen gelang es, diese nationale Initiative in den bekannten Dimensionen anzugehen. Es entstand ein positiver Geist der Kooperation, trotz organisatorischen und strukturellen Schwierigkeiten. Dank der besonderen Grundlage im Bundesgesetz, der hohen Ambition und dem Engagement der verschiedenen Partner konnte eine grosse nationale Wirkung erzielt werden. Die partnerschaftlichen Elemente haben im Laufe der Durchführung des Projekts allerdings gelitten (insb. durch Budgetkürzungen beim Bund und Akzeptanzprobleme). Die Privaten wurden tendenziell als Sponsoren eingestuft. Hier können Lehren für weitere Projekte gezogen werden. Die Organisation wurde im Nachhinein als zu komplex und zu aufwändig eingestuft. Der Bund konnte im Bildungsföderalismus die Führungsrolle nicht übernehmen. Die privaten Partner sollten die Führung nicht übernehmen, und die Kantone hätten führen müssen, konnten aber wegen fehlender Ressourcen nicht. Die Notwendigkeit eines klaren Leads der öffentlichen Hand wurde aus dieser Programmpartnerschaft ersichtlich.

Quellen: Vgl. Hotz-Hart, B., Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, IKT und Bildung: Hype oder Umbruch, Beurteilung der Initiative Public-Private-Partnership – Schulen im Netz, h.e.p. Verlag ag, Bern 2007.

9.3 PPP-Wohnungsnummer: Umsetzung einer nationalen Aufgabe in Kantonen und Gemeinden mit Hilfe eines «privaten» Partners

Kurzbeschreibung: Mit dem Registerharmonisierungsgesetz (RHG; SR 431.02) mussten unter anderem alle im Einwohnerregister (EWR) geführten Personen einer Wohnung zugewiesen werden. Für die dazu notwendige Zuweisung eines Wohnungsidentifikators evaluierte das Bundesamt für Statistik ein PPP-Modell und wählte die Post als nationalen Erfüllungspartner (PPP-Partner). Die Wahl der Post erfolgte begründet ohne Beschaffungsverfahren. Das BFS schloss mit der Post einen Partnerschaftsvertrag ab. Die Post ihrerseits schloss ihre Dienstleistungsverträge direkt mit den interessierten Kantonen, Städten und Gemeinden ab. Im Projekt wurden eine halbe Million Gebäude mit über 1,1 Millionen Wohnungen, die im eidgenössischen Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) geführt werden, mit Hilfe einer Wohnungsnummer mit rund 2,5 Millionen Personen verbunden. Kantonale Vertragspartner der Post waren Basel-Stadt, Luzern und Zürich und 80 weitere Städte und Gemeinden. Der Leistungsbezug erfolgte durch die Kantone, Städte und Gemeinden zwischen 2008 und 2010 in jeweils individuellen Verträgen.

Partnerschaftliche Erfahrung: Die Partner Bundesamt für Statistik (BFS) und Post sind mit einer hohen Ambition in das Projekt eingestiegen, was mithalf, die Erfolgskurve im Projekt zu halten. Die Post entwickelte eine umfassende, IT-basierte Servicelösung, die sie Kantonen, Städten und Gemeinden anbot. Verschiedene Elemente waren indessen durch die tripartite Konstellation für ein PPP untypisch. Die Verträge zwischen Post und Kantonen/Städten wurden weniger als PPP (im Sinne des Grundmodell Aufgabenerfüllungspartnerschaft) denn als Leistungsbezug wahrgenommen (hier wohl Grundmodell Servicepartnerschaft). Das Engagement der öffentlichen Hand konzentrierte sich stark auf die konzeptionelle Phase sowie auf das Engagement des privaten Partners bei der Kontaktierung von potenziellen Vertragspartnern. Die operative Projektphase wurde weitgehend vom privaten Partner direkt mit den Vertragspartnern abgewickelt. Die Auswertung zeigt, dass es sich für alle Beteiligten gelohnt hätte, den ganzen Lebenszyklus mit einer stärkeren Präsenz der öffentlichen Hand abzuwickeln. Die frühzeitige Schaffung einer rechtlichen Grundlage in der Bundesgesetzgebung hätte zudem die Umsetzung der Partnerschaftslösung entschieden erleichtert (vgl. Potenzial, Ziff. 6.2/5).

Quellen: BFS-interner Erfahrungsbericht, Registerharmonisierungsgesetz (SR 431.02).

9.4 Compasso.ch: Ein von Staat und Wirtschaft getragenes Portal

Kurzbeschreibung: Das Informationsportal «Compasso: Berufliche Eingliederung – Informationsportal für Arbeitgeber» (www.compasso.ch) ist die Informationsplattform zur beruflichen Eingliederung von Arbeitnehmenden mit einer Beeinträchtigung. Das Internetportal richtet sich explizit an Arbeitgeber. Das praxisorientierte Portal vereinfacht den Zugang zu den relevanten Informationen und Unterstützungsinstrumenten. Das Portal wird von einem Verein getragen, welcher im April 2009 gegründet wurde. In der Trägerschaft sind staatliche und private Akteure vertreten, und auch die Finanzierung erfolgt partnerschaftlich durch privates Sponsoring, öffentliche Beiträge sowie Mitgliederbeiträge. Die Entwicklung eines Informationsportals für Arbeitgeber ist ein Produkt der 5. IV-Revision. Arbeitgeber werden seit dieser Gesetzesrevision bei der Früherkennung und Früherfassung von beeinträchtigten Arbeitnehmern stärker unterstützt. Von Beginn weg involviert waren Behindertendachverbände, das Bundesamt für Sozialversicherungen, der Schweizerische Arbeitgeberverband und die Konferenz der IV-Stellen. Ebenfalls haben sich einzelne Privatversicherer sowie die Suva bereits früh engagiert. Weitere private Firmen konnten als Sponsoren gewonnen werden. Das Portal wird monatlich von rund 7000 Besuchenden genutzt.

Partnerschaftliche Erfahrung: Das Beispiel steht für eine Aufgabenerfüllungspartnerschaft. Compasso verfügt über eine als Verein organisierte PPP-Trägerschaft. Private und die öffentliche

Hand treten als Trägerschaft gemeinsam auf und haben den Inhalt zusammen entwickelt. Der Betrieb und Unterhalt des Portals sind den Privaten anvertraut worden (Verein, externer Dienstleister).

Quellen: Vgl. www.compasso.ch.

9.5 SuisselD: Der Verein zur Weiterentwicklung der elektronischen Identitätskarte

Kurzbeschreibung: Die SuisselD ist der erste standardisierte elektronische Identitätsnachweis der Schweiz, mit dem sowohl eine rechtsgültige elektronische Signatur wie auch eine sichere Authentifizierung möglich sind. Geschäfte können von Privatpersonen zu Firmen, von Firmen untereinander sowie vom Bürger zur Verwaltung direkt über das Netz abgeschlossen werden. Die SuisselD wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO im Rahmen der dritten Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen lanciert und gefördert. Basis war das Stabilisierungsgesetz. Am 10. November 2010 wurde der Verein «Trägerschaft SuisselD» gegründet. Bei der Konstituierung wurde je eine Arbeitsgruppe für die Pflege der technischen Spezifikationen, der Marke und der Sicherheit gebildet. Vollmitglieder sind die vier zertifizierten Anbieter der SuisselD sowie das SECO als Inhaberin der Marke. An der Gründungsversammlung haben auch über 20 Firmen und Institutionen teilgenommen, die als Fördermitglieder an der Weiterentwicklung der SuisselD interessiert sind.

Partnerschaftliche Erfahrung: SuisselD kann als typische Entwicklungspartnerschaft eingestuft werden. Suisse ID ist ein Beispiel, in welchem Staat (SECO, Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIKT) und Private (Anbieter der ID: QuoVadis Trustlink Schweiz AG; Die Schweizerische Post / SwissSign AG; Swisscom (Schweiz) AG) erfolgreich zusammenarbeiten. Der volkswirtschaftliche Nutzen wird als gross eingeschätzt: Wenn 10 000 Unternehmen und Institutionen mitmachten, sind Einsparungen von mehreren 100 Millionen Franken möglich. Würden sämtliche Unternehmen und Bürger mitmachen, wären es mehrere Milliarden.

Quellen: Vgl. www.suisseid.ch.

9.6 E-Gris: Das elektronische Grundstück-Informationssystem

Kurzbeschreibung: Mit der Realisierung des interdisziplinären Grossprojekts eGRIS wird der Informationsaustausch im Grundbuchwesen durch die Einführung eines gleichnamigen, schweizweiten Grundstück-Informationssystems vereinfacht. Die meisten Kantone sind von der traditionellen Grundbuchführung auf Papier zum informatisierten Grundbuch nach Artikel 949a ZGB übergegangen. Mit dem abgeschlossenen Basisprojekt eGRIS I (2001–2008) hat der Bund vorwiegend konzeptionelle Grundlagen für die Standardisierung und den elektronischen Austausch mit dem Grundbuch geschaffen. Voraussetzung für den Austausch von Grundbuchdaten über die Grenzen der unterschiedlichen Systeme hinweg ist die Verwendung einheitlicher Datenmodelle und Schnittstellen sowie die Sicherstellung schweizweit eindeutiger Identifikatoren für die im Grundbuch geführten Grundstücke (E-GRID), für die Rechte an diesen Grundstücken und für natürliche und juristische Personen, die im Grundbuch erfasst werden. Als rechtliche Grundlage ist parallel dazu die Technische Verordnung des EJPD und des VBS über das Grundbuch (TGBV; SR 211.432.11) erarbeitet worden, die am 1. August 2007 in Kraft getreten ist und zurzeit überarbeitet wird.

Auf der Basis dieser Vorarbeiten, des revidierten Immobiliarsachenrechts im ZGB, der neu geschaffenen Verordnung über die elektronische öffentliche Beurkundung sowie der total-revidierten Grundbuchverordnung werden im Nachfolgeprojekt eGRIS II (ab 2009) folgende konkreten und nutzbringenden Anwendungen umgesetzt.

- Zentrales, elektronisches, kantonsübergreifendes Auskunftssystem für Grundbuchdaten (SIX Terravis AG)
- Elektronischer Bezug von Grundbuchdaten für Behörden und Wirtschaft (SIX Terravis AG)

- Elektronische Abwicklung des Geschäftsverkehrs mit dem Grundbuch (SIX Terravis AG)
- Langzeitsicherung der Grundbuchdaten (Bundesamt für Justiz)
- Identifikatoren im Bereich Grundbuch (Bundesamt für Justiz)

Partnerschaftliche Erfahrung: Das Bundesamt für Justiz hat der SIX Terravis AG die nicht selber realisierten Teilprojekte auf Basis einer vertragliche Grundlage übertragen. Diese Teilprojekte werden durch SIX Terravis AG selbständig geleitet und basieren auf einem vorgängig definierten und verabschiedeten Projektauftrag, worin Kompetenzen, Verantwortlichkeiten, Zeitplan, Finanzierung, Lieferergebnisse und die wichtigsten Meilensteine klar umschrieben sind.

Dabei ist die Nutzung der Synergien gegenseitig: Während die SIX Terravis AG von den durch das Bundesamt für Justiz erarbeiteten Grundlagen profitieren kann, nutzt das Bundesamt für Justiz für die nationale Langzeitsicherung der Grundbuchdaten die von der SIX Terravis AG erarbeiteten technischen Definitionen. Durch den stetig stattfindenden, intensiven Austausch werden Doppelspurigkeiten schon im Ansatz vermieden, und Prozesse können in der Entwicklung, im Betrieb und nicht zuletzt in der Anwendung vereinfacht und durch Einsparung von Schnittstellen weniger fehleranfällig gestaltet werden. SIX Terravis AG, eine 100-prozentige Tochter von SIX Group, erbringt in der Rolle als Kommunikations- oder Prozessplattform wirtschaftliche Leistungen in eigener Rechnung für die angeschlossenen professionellen Nutzer. Die Verantwortungen sind klar abgegrenzt.

Das Projekt verläuft erfolgreich.

Quellen: Vgl. www.egris.ch; www.egris.info.

9.7 Fundservice Schweiz: Nationale Lösung für das Suchen und Melden von Fundgegenständen

Kurzbeschreibung: Durch die dezentrale Organisation der Fundbüros muss der Suchende wissen, wo er seinen Gegenstand verloren hat, um beim richtigen Fundbüro nachfragen zu können. Das Projekt Fundservice Schweiz hatte deshalb den Einsatz einer E-Government-Lösung zur Bewirtschaftung der Fundgegenstände zum Ziel (Single Point of Contact, Anbindung aller Fundbüros). Nach Abklärungen bezüglich der Angebote im Markt wurde von der Arbeitsgruppe die bereits durch die SBB genutzte Lösung «easyfind.ch» ausgewählt. Die Lösung soll nun auf dem nationalen Portal www.ch.ch zugänglich gemacht werden. Kantone und Gemeinden können easyfind.ch einsetzen oder mit einer eigenen Lösung die Schnittstelle von easyfind.ch benutzen. Verantwortlich war in der Projektphase die Arbeitsgruppe Städte- und Gemeindeinformatik der Schweizerischen Informatikkonferenz. Für die Entwicklung und den Betrieb von easyfind.ch ist die Firma Rubicon-IKT Schweiz AG zuständig.

Partnerschaftliche Erfahrung: Für dieses Vorhaben zeichnet die Arbeitsgruppe Städte- und Gemeindeinformatik der Schweizerischen Informatikkonferenz als federführend. Es befindet sich noch im Aufbau.

Die SBB spielte bei diesem Vorhaben zu Beginn (2009) deshalb eine zentrale Rolle, weil sie bereits eine elektronische Lösung für den Fundservice hatte und vor allem weil sie die ganze Schweiz abdeckt. Eine Herausforderung war, die Kantone und Gemeinden von der Zusammenarbeit zu überzeugen. Zum Qualitätsmanagement soll eine Erfahrungsgruppe gegründet werden. Die Gruppe berät über Programmänderungen und bestimmt die Verteilung der anfallenden Kosten. Durch die gemeinsam gefällten Beschlüsse ist eine einheitliche Releaseplanung für die gesamte Schweiz möglich.

Quellen: Vgl. Paket E-Government der dritten Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen Projektabschlussbericht: www.egovernment.ch/de/umsetzung/stabilisierung.php

9.8 Verein eCH

Kurzbeschreibung: eCH fördert, entwickelt und verabschiedet E-Government-Standards gemäss der E-Government-Strategie Schweiz. Folgende Ziele sollen durch die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden und Privatwirtschaft / Bevölkerung erreicht werden: Unterstützung von Interoperabilität und Kooperation, Sicherheit bei Transaktionen, Nutzung von Synergien bei Entwicklung und Betrieb, Kosteneinsparungen sowie Sicherheit der längerfristigen Informatikplanung. Der Verein eCH wurde auf Initiative des Informatikstrategieorgans Bund 2002 gegründet und verfügt über eine professionelle Geschäftsstelle. eCH umfasst Kollektiv- sowie Einzelmitglieder, unter anderem der Bund, die Kantone und 47 Gemeinden, dazu zahlreiche Organisationen und Unternehmen der Privatwirtschaft.

Partnerschaftliche Erfahrung: Das gemeinsame Vorgehen von öffentlicher Hand und Privaten kann als echter partnerschaftlicher Innovationsprozess eingestuft werden. eCH kann als Vorzeigebispiel für eine Entwicklungspartnerschaft angeführt werden.

Quellen: Vgl. www.ech.ch.

10 Praxishilfen



Wie ist ein Eignungstest durchzuführen?

10.1 Eignungstest

Mit einem Eignungstest wird aus Sicht der öffentlichen Hand überprüft, ob ein Vorhaben für eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung geeignet ist. Private Partner können den Eignungstest analog respektive adaptiert ebenfalls nutzen.

Angesichts der Vielfalt von Kooperationsmodellen ist – anders als z.B. im Bereich Hochbau – eine standardisierte, allgemeingültige Eignungsbeurteilung nicht möglich.

Die vorliegende Checkliste erlaubt eine erste allgemeine Würdigung in der Phase Initialisierung oder Vorstudie. Sie ist projektspezifisch zu ergänzen und zu vertiefen. Ergänzend können branchenübliche Standards beigezogen werden.³⁹ Die Beurteilung der Eignung sollte nach Ausfüllen der Checkliste auf der Basis einer Gesamtwürdigung unter Berücksichtigung allfälliger «No-Gos» erfolgen.

Die Eignungsabklärung ist nicht hinreichend für definitive Entscheide. Sie ist in der Phase Konzept insbesondere durch Machbarkeitsstudien und Wirtschaftlichkeitsabklärungen zu vertiefen.

A	Allgemeine Kriterien	Beurteilung Eignung			
		Ja	Vorbehalte	Nein	Hinweise auf Ziff. Leitfaden
A1	<p>Ist die öffentliche Aufgabe grundsätzlich für eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung geeignet?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es gute Gründe für eine partnerschaftliche Kooperation? • Gibt es schon vergleichbare Beispiele partnerschaftliche Kooperation? • Spricht der hoheitliche Charakter oder andere wesentliche öffentliche Interessen (z.B. Grundrechte, sozialstaatlich oder ökologisch sensitive Aufgaben) gegen den Einbezug von Privaten? • Gibt es andere sachliche Gründe, welche gegen eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung sprechen? • Gibt es gute Gründe dafür, dass die öffentliche Hand oder die Privatwirtschaft die Aufgabe nicht alleine erfüllen kann? • Lässt sich die öffentliche Aufgabe in einen Projekt-auftrag kleiden, bei dem für beide Parteien die Aufgaben und die Spielregeln festgelegt werden können? 				2.4 Motive 2.6 Eignung 2.8 Grenzen und Risiken 2.9 Pro und Contra 3.2 Hoheitliche Aufgaben
A2	<p>Sprechen die Akteure und Beteiligten für eine erfolgreiche Abwicklung?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sind die Akteure der öffentlichen Hand für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit bereit (Wille? Befähigung? Kulturelle Kompetenz?)? • Sind die Akteure der Wirtschaft für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit bereit (Wille? 				3.3 (Kultur) 5.1 Öffentlicher Partner 5.2 Privater Partner

³⁹ Für Outsourcingprojekte können (ergänzend) einschlägige Checklisten der Business Process Outsourcings eingesetzt werden (vgl. Hinweise bei Ehrensperger/Bolz/Stoll, (2008), 69ff.

	Befähigung? Kulturelle Kompetenz?)? <ul style="list-style-type: none"> Ist die politische Unterstützung für eine erfolgreiche Umsetzung eines Kooperationsprojekts vorhanden? 				
A3	Lassen die rechtlichen Rahmenbedingungen eine partnerschaftliche Realisierung zu? <ul style="list-style-type: none"> Gibt es rechtliche Vorschriften, welche einer partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung entgegenstehen? Können allfällig nötige Rechtsgrundlagen rechtzeitig geschaffen werden? 				2.5 Zulässigkeit
A4	Ist das Projekt seitens der öffentlichen Hand finanzierbar? <ul style="list-style-type: none"> Stehen auf Seiten der öffentlichen Hand die nötigen Mittel für das Projekt (rechtzeitig) zur Verfügung? Sind bei partnerschaftlicher Aufgabenerfüllung allfällige Staatsbeiträge (weiterhin) gesichert? 				

B	Projektspezifische Kriterien	Beurteilung Eignung			
		Ja	Vorbehalte	Nein	Hinweise auf Ziff. Leitfaden
B1	Hat der Private die Möglichkeit, seine Kernkompetenzen zweckmässig einzubringen? <ul style="list-style-type: none"> Kann er Grössen und Spezialisierungsvorteile nutzen? Kann er Synergien erschliessen? 				2.7
B2	Lassen sich die vom Privaten zu erbringenden Leistungen ergebnisorientiert (funktional) beschreiben? <ul style="list-style-type: none"> Kann sich der Private aufgrund der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung aktiv mit seinem Knowhow und seiner Innovationskraft sein bringen? Lässt die Organisation des Projekts einen ausreichend flexiblen Rahmen für den privaten Partner? 				2.3
B3	Kann ein Lebenszyklusansatz definiert werden (Projektabschluss, Transformationsziel)? <ul style="list-style-type: none"> Können sich die Partner am Ziel längerfristig orientieren? Ist das Projekt längerfristig ausgerichtet? Ist im konkreten Fall eine längerfristige Ausrichtung überhaupt möglich (vgl. Innovationsgeschwindigkeit, Unsicherheit)? 				3.3. (Lebenszyklusansatz)

B4	Können Risiken zweckmässig erkannt, bewertet, zugeordnet und aufgabenteilig bewirtschaftet werden? <ul style="list-style-type: none"> • Können Risiken zweckmässig auf den privaten Partner übertragen werden? • Ist die öffentliche Hand bereit, einen Grossteil der Risiken zu übertragen? • Ist der private Partner in der Lage, bestimmte Risiken besser zu bewirtschaften als die öffentliche Hand? 				3.3. (Risikoübertragung) 10.3 Praxis-hilfe
B5	Können zweckmässig Anreizsysteme in die Aufgabenerfüllung eingebaut werden?				3.3 (Anreizsysteme)
B6	Lassen sich Verantwortlichkeiten und Rollen klar zuordnen? <ul style="list-style-type: none"> • Ist eine klare Aufgabenteilung mit Verantwortlichkeiten für jeden Partner möglich? • Sind bei gemeinsamer Verantwortungsübernahme Rollen und Spielregeln für die Tragung Risiken eindeutig? 				7.1/3, 4.5
B7	Ist das Projektvolumen gross und wesentlich genug, um den Transaktions- bzw. Koordinationsaufwand zu rechtfertigen?				

C	Wirtschaftlichkeits- bzw. Nutzenkriterien	Beurteilung Eignung			
		Ja	Vorbehalte	Nein	Hinweise auf Ziff. Leitfaden
C1	Sind für die öffentliche Hand wirtschaftliche oder andere Vorteile aus der Kooperation zu erwarten? <ul style="list-style-type: none"> • Können die Vorteile plausibilisiert oder abgeschätzt werden? 				2.7 Nutzen und Wirtschaftlichkeit
C2	Kann für den privaten Partner ein Business-Case (wirtschaftlicher Nutzen) realisiert werden?				5.2
C3	Besteht Aussicht auf eine Win-Win-Situation? <ul style="list-style-type: none"> • Bestehen berechnete Nutzenerwartungen für beide Partner? • Besteht ein gemeinsam akzeptiertes Geschäftsmodell? 				1.7 Erfolgsfaktoren
C4	Besteht ein angemessener Bieterwettbewerb? <ul style="list-style-type: none"> • Ist ein Anbietermarkt vorhanden? • Kann genügend Wettbewerb gesichert werden? 				6.1. Markt

Wie muss eine Risikoverteilung konkret angegangen werden?

10.2 Risikomanagement

Der Umgang mit Risiken ist ein zentraler Faktor in partnerschaftlichen Projekten (vgl. Ambition, Ziff. 3.3). Eine Bewertung möglicher Risiken während der Projektlaufzeit ist notwendig, da diese für ein Projekt immer eine Kostenrelevanz haben. Risiken, die während des Projektlebenszyklus auftreten, können bei einem PPP-Modell teilweise langfristig auf den privaten Partner übertragen werden. Folgende Schritte sind bei der Risikoberechnung nötig:

- **Risiko identifizieren.** Die möglichen Risiken entlang des ganzen Lebenszyklus werden aufgelistet, beschrieben und klassifiziert.
- **Risiko bewerten.** Der Grundgedanke bei der Risikobewertung ist, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts sowie die Schadenshöhe bei Eintritt des Risikos zu beurteilen.
- **Risiko verteilen (allozieren).** Hier ist zu beachten, dass Risiken jeweils dem Projektbeteiligten zugeordnet werden sollten, der diese am besten einschätzen und steuern kann. Mit einer entsprechenden Risikoverteilung können für den privaten Partner Anreize geschaffen werden, effizienter und wirtschaftlicher zu handeln.
- **Risiken bewirtschaften.** Die Risikosituation wird überwacht, und bei Bedarf werden die nötigen Massnahmen getroffen.

Die gesamte Risikothematik sollte in einem gemeinsamen Risikoworkshop mit Experten der öffentlichen Hand erörtert und erarbeitet werden. Ein zweckmässiges Risikomanagement auf Seiten der öffentlichen Hand ist aufzubauen. Dieses soll dafür sorgen, dass die Risikothematik frühzeitig berücksichtigt und während des gesamten Projektverlaufs kontinuierlich durch erfahrene Mitarbeiter begleitet wird.

Als erste Checkliste für die Risikoidentifikation und -verteilung bei E-Government-/IKT-Vorhaben kann folgende Darstellung dienen (sie ist projektspezifisch zu erweitern)

Risiko	Geeigneter Träger
Entwicklungsrisiken	
Entscheidungsprozess öffentliche Hand	Öffentliche Hand
Technologische Entwicklung und Innovation	Privat
Umsetzbarkeit der ergebnisorientierten Anforderungen	Privat
Kostenüberschreitung Investition	Privat
Zu späte Verfügbarkeit	Privat
Wirtschaftlichkeitsrisiken	
Kostenrisiko Betrieb	Privat
Nachfragerisiko	Öffentlich/Privat
Preisrisiko	Privat

Transformationsrisiken	
Akzeptanz des Vorhabens	Öffentlich
Änderung der Rechtsordnung	Öffentlich
Politische Veränderung	Öffentlich
Compliance-Risiken	Öffentlich/Privat

Abbildung 7: Checkliste Risikoallokation

10.3 Partnerwahl

A. Der erste Schritt durch die öffentliche Hand

Was ist auf den ersten Schritten zu einer Partnerschaft verfahrensrechtlich zu beachten?

Kann, darf und soll die öffentliche Hand sich in der Planungs- und Konzeptphase mit privaten Partnern austauschen? Die Antwort ist je nach Projekt verschieden zu beantworten. Nicht selten ist die Antwort im Hinblick auf ein erfolgreiches Projekt: «sie muss»! Ein früher informeller Austausch mit den potenziellen privaten Partnern kann Vorteile bringen. Er muss aber gut geplant und zweckmässig durchgeführt werden. Partnerschaft heisst, dass alle ihre Stärken einbringen, auch in der Planungs- und Konzeptphase. Dazu bedarf es des Dialogs.

Bezüglich des «Wie» sind insbesondere die Fragen des Gleichbehandlungsgrundsatzes und des Beschaffungsrechts zu beachten. Der Staat hat allen Wirtschaftspartner gleiche Chancen zu geben. Er darf nicht willkürlich einen Wirtschaftspartner bevorzugen.

Standardmässig ist zudem zu prüfen, ob ein Beschaffungstatbestand vorliegt. Diese Frage wird mit Vorteil durch Spezialisten im Einzelfall abgeklärt. Ist dies der Fall, so ist das nötige Ausschreibungsverfahren zu bestimmen. Zudem gilt es die Frage der Vorbefassung zu beachten. Wenn kein Ausschreibungstatbestand vorliegt, ist die Partnerwahl gestützt auf das Gleichbehandlungsgebot in einem offenen und fairen Verfahren zu wählen, indem den interessierten Partnern Gelegenheit zur Mitwirkung eröffnet wird.

Das geltende Beschaffungsrecht auf Ebene der Kantone und Gemeinden ist (noch) nicht auf moderne Formen von Kooperationen vorbereitet (vgl. Vergabeverfahren / Beschaffungsrecht, Ziff. 8.4). Dies heisst indessen nicht, dass in der Initiierung von Partnerschaften kein Austausch mit den Privaten möglich ist. Die Initialisierung kann wie folgt erfolgen:

Verfahren ohne Beschaffungstatbestand	
Möglichkeiten	Bemerkungen
a) Freier Austausch auf Initiative der öffentlichen Hand	Gleichbehandlungsgebot beachten; alle wesentlich Interessierten müssen vergleichbare Chancen erhalten.
b) Freier Austausch auf Initiative des Privaten	Wie oben. Beachten, dass der Austausch nicht zum Anschein der Befangenheit führt. Gespräch gut vorbereiten. Handlungsfreiheit bewahren.
c) Einholung von indikativen Angeboten	Der Ersteller eines indikativen Angebots darf weder bevorzugt werden, noch sollte er durch die Vorarbeiten Nachteile erleiden.

Verfahren mit Beschaffungstatbestand	
Möglichkeiten	Schranken
a) Informeller Austausch	Wie oben b). Je näher ein allfälliges Beschaffungsverfahren indessen rückt, desto heikler ist ein informeller Austausch. Klarheit über Verfahren schaffen. Auf Vorbefassungsproblematik hinweisen.
b) Förmliche Marktansprache	Potenzielle Anbieter werden in einem förmlichen Verfahren gefragt, ob sie sich für ein bestimmtes Projekt interessieren, welche Rahmenbedingungen für Marktangebote förderlich sind. Dabei ist der Gleichbehandlungsgrundsatz streng auszulegen. Für die Durchführung von förmlichen Marktansprachen kann eine externe Begleitung gute Dienste leisten.

Zur Vorbefassung

Ein zentrales Thema ist immer wieder die Vorbefassung. Von einer Vorbefassung wird dann gesprochen, wenn der private Partner im Rahmen von Vorgesprächen mit einer Behörde oder durch Mitwirkung im Vorverfahren einen Wissensvorsprung erhält, der ihm in einem nachfolgenden Verfahren einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Mitkonkurrenten einräumt. Eine Vorbefassung kann dazu führen, dass sich der vorberefasste Private nicht mehr am Verfahren beteiligen darf.

Indessen stehen dem Auftraggeber verschiedenste Möglichkeiten offen, die frühzeitig einbezogene Partei trotzdem mitbieten zu lassen, falls sie bzw. er dies möchte. Wichtigstes Kriterium ist die Ermöglichung eines fairen Wettbewerbs. Möglichkeiten sind:

- Offenlegung der Zwischenergebnisse,
- Einräumung einer angemessenen Offertenfrist,
- Deklaration der Wettbewerbsstellung des frühzeitig Mitwirkenden. Damit muss ein möglicher Beschwerdeführer bereits gegen die Ausschreibung Vorkehrungen treffen.

B. Der erste Schritt durch den privaten Partner

Der private Partner ist grundsätzlich frei, mit Kunden und Partnern in Beziehung zu treten. Im Geschäft mit der öffentlichen Hand hat er indessen die Rahmenbedingungen des Partners zu beachten, insbesondere die Regeln der Vorbefassung (vgl. A).

Bestehen auf Seiten der öffentlichen Hand Unsicherheiten, besteht beispielsweise die Gefahr, dass die öffentliche Hand wegen offener rechtlicher oder inhaltlicher Fragen nicht auf ein an und für sich interessantes Angebot eintreten will, so stehen dem Privaten insbesondere folgende Möglichkeiten offen:

- Aufarbeitung der Geschäftsidee in «der Sprache des Kunden».
- Dokumentation eines erfolgreichen vergleichbaren Beispiels.
- Beizug einer Drittpartei (mit Vorteil auf Seiten der öffentlichen Hand).

Literaturverzeichnis

Allgemeine Literatur

- Bolz, U. (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie PPP Schweiz, Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, Schulthess Verlag, Zürich 2005 (*Zitiert: Grundlagenstudie PPP Schweiz*).
- Bolz, U. et al., PPP: Gesetzgeberischer Handlungsbedarf in der Schweiz, Schulthess Verlag, Zürich 2008.
- Bolz, U. / Summermatter, L. / Strecker, D., Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte mit Exkursen zu Tiefbau- und Dienstleistungsprojekten, Verein PPP 2006.
- Clerc, E., Innovation et marchés publics: Propriété intellectuelle, prototype, concours d'idées, dialogue technique et financement privé, in : Michel/Zäch, (Hrsg.), Submissionswesen im Binnenmarkt Schweiz. Erste praktische Erfahrungen und Entwicklungen, Zürich 1998, S. 83 ff.
- Ehrensperger, M. / Bolz, U. / Stoll, A., PPP: Wirtschaftlichkeit von Aufgabenauslagerungen im öffentlichen Sektor mit besonderer Berücksichtigung der Armeelogistik, Schulthess Verlag, Zürich 2008.
- Fellberg, U. / Weigel, D., Mehr Effizienz und Innovation, in: Drey / Proll (Hrsg.), Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland, Bundesanzeiger Verlag, Köln 2006, S. 187 ff.
- Fetz, M., Die funktionale Ausschreibung, in: Zufferey/Stöckli (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht, Schulthess Verlag, 2010, S. 101 ff.
- Hahnenfeld, K., Neue Wege: PPP und IT in der Umsetzung, in: Weber, M. (Hrsg.), Public Private Partnership Jahrbuch 2010, Convent GmbH, Frankfurt am Main 2010.
- Heck, U. / Müller, W., Vorstudie zu Cloud Computing in Schweizer Behörden, 21.10.2010 (<http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00183/01368/01372/index.html>)
- Lienhard, A. / Pfisterer, T. (Hrsg.), PPP – Was fehlt zum Durchbruch?, Schulthess Verlag, Zürich 2010.
- Lienhard et al., Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, Bern 2003.
- Meyer-Hofmann, B. / Riemenschneider, F. / Weihrauch, O., Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibungen, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Carl Heymanns Verlag, Berlin, 2. aktualisierte Auflage, Köln 2008
- Östereich, R., Neue Wege: PPP und IT in Wiesbaden, in: Knop (Hrsg.), in Public Private Partnership Jahrbuch 2009, Convent GmbH, Frankfurt am Main 2010, S. 115 ff.
- Pfnür, A. / Schetter, C. / Schöbener, H., Risikomanagement bei Public Private Partnerships, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg 2010.
- Proll / Drey (Hrsg.), Die 20 Besten: PPP Beispiele aus Deutschland, Köln 2006.
- Rechsteiner, P., Die Beschaffung komplexer Dienstleistungen. Praxis, Probleme und Postulate, in: Zufferey/Stöckli (Hrsg.), Aktuelles Vergaberecht 2008, Zürich 2008.
- Reimann, P. et al., Möglichkeiten zur Finanzierung von PPP-Infrastrukturprojekten in der Schweiz, Schulthess Verlag, Zürich 2009.
- Tschentscher, A. / Lienhard, A., Öffentliches Recht, ein Grundriss, Dike Verlag, Zürich/ St. Gallen 2011.
- Weber, B. / Alfen, H. W. / Maser, S., Projektfinanzierung und PPP. Praktische Anleitung für PPP und andere Projektfinanzierungen, Bank-Verlag, Köln 2006.
- Weber, M. / Schäfer, M. / Hausmann, F. L., Praxishandbuch Public Private Partnership. Rechtliche Rahmenbedingungen Wirtschaftlichkeit Finanzierung, München 2005.

- Wechselmann, C., Neue Wege: Mit ÖPP und IT die Verwaltung modernisieren, in: Weber (Hrsg.), in: Public Private Partnership Jahrbuch 2010, Convent GmbH, Frankfurt am Main 2010, S. 111 ff.

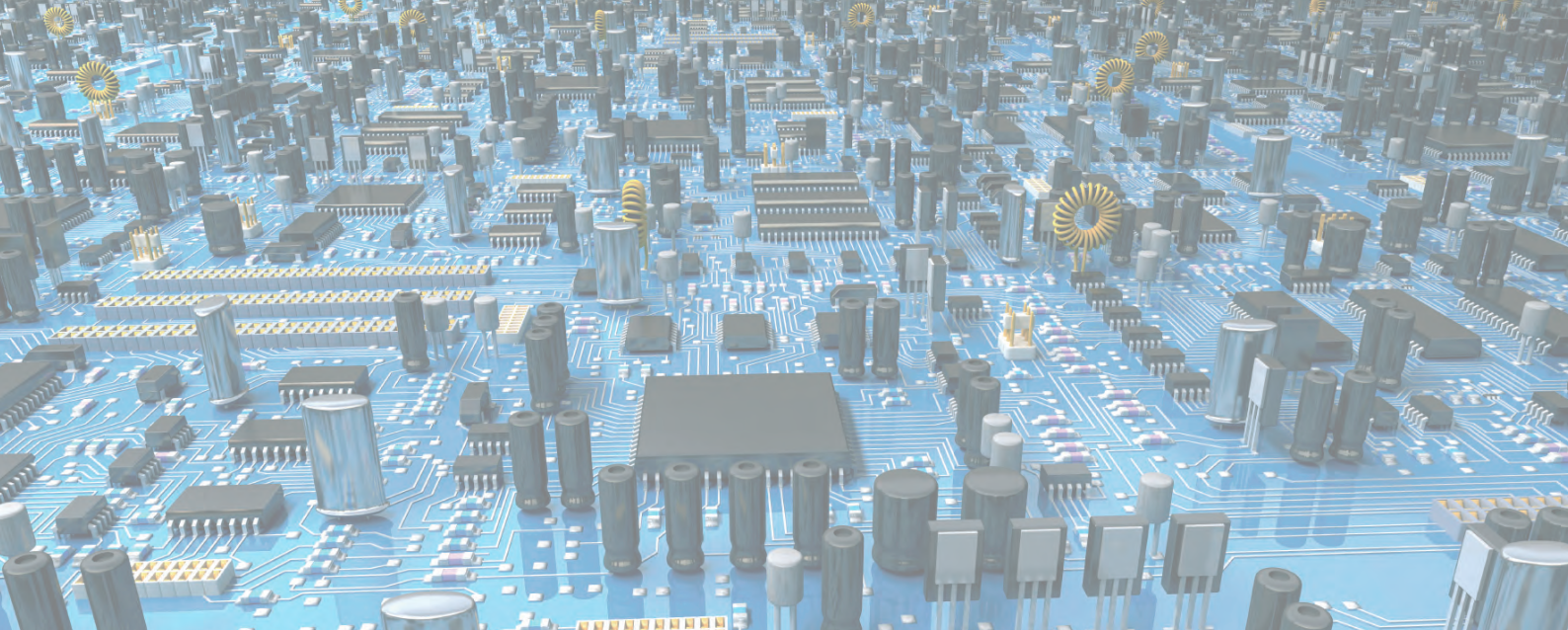
Leitfäden und Handbücher

- BITKOM, Bundesverband für Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. Public Sector: IT-Outsourcing/Public Private Partnership – Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-gestützten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung (2006); www.bitkom.org/ppp.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau & Stadtentwicklung (BMVBS) / Deutscher Sparkassen und Giroverband: PPP-Handbuch: Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, 2. Auflage, Vereinigte Verlagsgesellschaft mbH & co., Bad Homburg 2009. *Zitiert: PPP-Handbuch Deutschland.*
- European PPP Expertise Center (epec); The Guide to Guidance, How to Prepare, Produce and Deliver PPP Projects. www.eib.org/epec.
- Finanzministerkonferenz (Länderarbeitsgruppe und Bundesarbeitsgruppe «Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten»), Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, 2006.
- Geschäftsstelle E-Government Schweiz (Thomas Berger), Leitfaden E-Government: Ein praxisorientiertes Vorgehen für den Ausbau von E-Government-Dienstleistungen. Ausgabe: März 2009. http://www.egovernment.ch/dokumente/leitfaden/E-GovCH_Leitfaden_2008-02-26_D.pdf. *Zitiert: Leitfaden E-Government.*
- Verein PPP Schweiz, Public Private Partnership (PPP) Praxisleitfaden Hochbau: mit Erfahrungsbericht Pilotprojekt Neumatt/BE (Urs Bolz), Schulthess Verlag, Zürich 2011. *Zitiert: PPP-Praxisleitfaden Schweiz Hochbau.*
- Partnerschaften Deutschland, ÖPP im IT- und Dienstleistungsbereich: Marktüberblick und kritische Erfolgsfaktoren, Band 5, 2011. *Zitiert: PPP im IT- und Dienstleistungsbereich.*
- Nutzenmodell Utilitas, Nutzevaluation nach qualitativen Kriterien, Geschäftsstelle E-Government Schweiz 2010. *Zitiert: Nutzenmodell Utilitas.*
- Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB, Hermes: Führen & Abwickeln von Projekten der Informations- & Kommunikationstechnik (IKT), Verkauf Bundespublikationen, Bern 2004, http://www.hermes.admin.ch/ikt_projektfuehrung/handbuecher/handbuecher-als-pdf-zum-download. *Zitiert: Hermes.*

Index

- Anreizsysteme, Ziff. 3.3; 5.1
- Begriff PPP, Ziff. 2.2; 2.3
- Beschaffungsverfahren, Ziff. 3.5, 8.4; 10.2
- Business-Case, Ziff. 5.2
- Changemanagement, Ziff. 3.5
- Cloud-Computing, Ziff. 6.2
- Compliance, Ziff. 8.6
- Contracting-out, Ziff. 2.2, 3.4
- Datenschutz, Ziff. 8.7
- E-Government-Strategie Schweiz, Ziff. 1.1
- Eignungstest, Ziff. 2.3; 2.6; 3.5; 10.1
- Ergebnisorientierte Ausschreibung, Ziff. 2.3
- Externe Beratung, Ziff. 3.5; 7.1 (3)
- Federführende Organisation (ffO), Ziff.1.1
- Finanzierung, Ziff. 2.9; 3.2; 8.3
- Finanzrecht, Ziff. 8.8
- Funktionale Leistungsbeschreibung, Ziff. 2.3,
- Gewährleistungsstaat, Ziff. 2.1; 2.4
- Hermes, Ziff. 3.5
- Kooperationsformen, Ziff. 2.2
- Kooperationsstrategie, Ziff. 5.1
- Kultur, Ziff. 3.3; 7.1 (3)
- Lebenszyklus, Ziff. 3.3
- Markt, Ziff. 6.1
- Marktpotenzial, Ziff. 6.2
- Nutzen, Ziff. 2.7; 5.1; 7.1 (1)
- Outsourcing, Ziff. 2.2; 4.2
- Partnerwahl, Ziff. 3.5; 10.3
- Rechtsformen, Ziff. 3.4
- Return on Investment, Ziff. 5.2
- Risiken, Ziff. 2.8; 3.3; 7.2
- Risikoverteilung, Ziff. 10.2
- Roadmap, Ziff. 3.5
- Personal, Ziff. 7.1. (2)
- PPP-Vertrag, Ziff. 2.3
- Pricing, Ziff. 4.6
- Projektmanagement, Ziff. 3.5
- Public-Private-Partnership, Ziff. 2.2; 2.3
- Shared Service Center, Ziff. 6.2 (2)
- Steuerrecht, Ziff. 8.8
- Vergabeverfahren, Ziff. 8.4
- Vertragsrecht, Ziff. 8.5
- Wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich, Ziff. 2.3; 8.2
- Wirtschaftlichkeitsnachweis, Ziff. 2.3





Impressum

Herausgeber:

Geschäftsstelle E-Government Schweiz

Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB

Friedheimweg 14

CH-3003 Bern

info@egovernment.ch

www.egovernment.ch

Autor:

Dr. Urs Bolz, bolz+partner GmbH

in Zusammenarbeit mit Guido Grütter, Romeo Minini, Regula Stocker

Begleitung und Reviews:

Jean-Jacques Didisheim, Informatiksteuerungsorgan des Bundes

Guido Eicher, Informatiksteuerungsorgan des Bundes

Peppino Giarritta, Stabsstelle E-Gov Kt. Zürich

Stephan Röthlisberger, Geschäftsstelle E-Government Schweiz

Dr. Pascal Sieber, sieber und Partner

Hans R.Sprenger, IBM Schweiz

Astrid Strahm, Geschäftsstelle E-Government Schweiz

Stephan Walser, Schweizerische Post

Illustration:

Bruno Fauser

Vertrieb:

Bundesamt für Bauten und Logistik BBL

CH-3003 Bern

www.bundespublikationen.admin.ch

Art.-Nr. 608.003.d

© 2012, E-Government Schweiz