



UNIVERSITÄT
BERN

Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau - Mögliche Organisationsformen für ein Prüfzentrum im Fricktal

Rechtliche und politische Möglichkeiten und Grenzen

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasser: **Martin Bruder**
aus Mörschwil (SG)
Lochweg 13b
5033 Buchs

Buchs, 26. September 2013

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichte Arbeit liegt beim Autor.

Vorwort

Seit Jahren wird im Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau darüber debattiert, mittels welcher Organisationsform ein Strassenverkehrsamt seine Aufgaben wahrnehmen und wie insbesondere das Fricktal diesbezüglich erschlossen werden könnte. Als Mitglied des Führungsgremiums wurde ich seit meiner Anstellung im Jahre 2008 und verstärkt seit fortlaufendem Lehrgang des Executive Master of Public Administration (MPA) in diese Überlegungen mit-einbezogen. Entsprechend wurden die im MPA-Modul 2 gewonnen Erkenntnisse verinnerlicht und laufend in die Diskussionen im beruflichen Alltag miteingebracht. Weiter interessiert mich seit längerem, wie die Privatwirtschaft in die staatliche Leistungserbringung einbezogen werden kann.

Mein Dank gebührt Prof. Dr. Andreas Lienhard für die Betreuung dieser Arbeit und Dr. Urs Bolz, der sich als Experte zur Verfügung gestellt hat. Weiter möchte ich mich bei meinem Vorgesetzten, Johannes Baer, Leiter Strassenverkehrsamt, bedanken, welcher mir nicht nur diesen Lehrgang ermöglicht, sondern mir auch bewilligt hat, über ein immer wieder brennendes Thema unseres Alltags zu schreiben.

Besonderer Dank ist meiner Frau Géraldine Bruder-Wismann und meiner nun eineinhalb-jährigen Tochter Daria auszusprechen. Mit ihrem grossen Verständnis und ihrer Rücksichtnahme hielten mir beide den Rücken frei, sodass ich nebst Beruf und Masterarbeit die wenig verbleibende Freizeit vor allem mit den angenehmen Aufgaben eines Familienvaters verbringen durfte.

Bern, im September 2013

Martin Bruder

Zusammenfassung

Für die staatliche Leistungserbringung stehen der Verwaltung verschiedene Organisationsformen zur Verfügung. Einige davon zeichnen sich durch ihre partnerschaftliche Erbringung in Zusammenarbeit mit Dritten aus. Diese Partner können sowohl der öffentlichen Verwaltung angehören, als auch aus der Privatwirtschaft stammen.

Die vorliegende Arbeit erklärt diese Varianten der Organisationsformen und fokussiert alsdann auf die Leistungserbringung in Form der zu erläuternden Public Private Partnership (PPP). Es werden die jeweiligen begrifflichen Merkmale und die Anwendungskriterien aufgezeigt.

Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau erbringt eine ganze Palette an Aufgaben von sehr unterschiedlicher Natur. Wie sich zeigen wird, sind selbst in diesem einzelnen Amt nicht für alle Leistungen dieselben Organisationsformen möglich. Kapitel drei soll aufzeigen, welche Aufgaben das Strassenverkehrsamt zu erfüllen hat und mit welchen Organisationsformen es dies heute tut. Anschliessend wird ein zusätzlicher Bedarf im Fricktal dargestellt. Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist es wichtig, dass die erwarteten Leistungen im Detail beschrieben werden. Erst dann ist eine Auswahl der möglichen Organisationsformen für diese Bedarfsdeckung möglich. Insbesondere die in Kapitel vier ausgeführte Analyse, ob sich für ein Prüfzentrum im Fricktal eine PPP eignen würde, stützt sich auf den Leistungsbedarf.

Ziel der Arbeit ist eine Wissenserweiterung als Grundlage für fortführende Überlegungen hinsichtlich der zu wählenden Organisationsform für ein Prüfzentrum im Fricktal. Deshalb wird die Arbeit durch das Kapitel fünf dahingehend abgeschlossen, dass gestützt auf die erlangten und erklärten vorläufigen Erkenntnisse Anregungen für weitere Arbeitsschritte getätigt werden. Diese sollen sich sowohl an die künftigen Partner der Verwaltungsseite als auch an jene der privaten Seite richten.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
Anhangverzeichnis	VIII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage	1
1.2 Problemstellung	1
1.3 Ziel der Arbeit.....	2
1.4 Methodik.....	2
1.4.1 Literaturanalyse	3
1.4.2 Expertengespräche.....	3
1.4.3 Praxis- und Dokumentenanalyse	4
1.5 Abgrenzungen.....	5
2 Organisationsformen der Leistungserbringung staatlicher Aufgaben.....	6
2.1 Grundlagen.....	6
2.1.1 Auslagerung.....	7
2.1.2 Hoheitlichkeit	9
2.1.3 Leistungstiefe	10
2.2 Organisationsformen.....	12
2.2.1 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an einem Standort	12
2.2.2 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an einem zusätzlichen eigenen Standort.....	13
2.2.3 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an zusätzlichem Standort im Besitze eines privaten Partners/Investors	13
2.2.4 Leistungserbringung durch gleichartige Verwaltungseinheiten anderer Kantone .	16
2.2.5 Leistungserbringung durch private Partner in deren Räumlichkeiten.....	17
2.2.6 Leistungserbringung in Zusammenarbeit von Amt und privatem Partner mittels PPP	18
2.3 Fokus PPP-Projekte	19

2.3.1	Merkmale der PPP	20
2.3.2	PPP-Eignungstest	22
2.3.3	Beschaffungs-/Hochbau-PPP	25
2.3.4	Aufgabenerfüllungs-PPP	31
3	Aufgaben des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau – Leistungsbeschreibung und Organisationsformen	33
3.1	Aufgaben.....	33
3.1.1	Abnahme von Führerprüfungen.....	33
3.1.2	Ausstellen von Lernfahr-, Führer- und Fahrzeugausweisen.....	35
3.1.3	Erlass von Administrativmassnahmen	35
3.1.4	Fahrzeugprüfungen.....	36
3.1.5	Schilderlager.....	36
3.2	Bereits heute ausgelagerte und dezentrale Tätigkeiten, Rahmenbedingungen.....	37
3.2.1	Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an zusätzlichem Standort im Besitze eines privaten Partners	37
3.2.2	Leistungserbringung durch Strassenverkehrsämter anderer Kantone	38
3.2.3	Leistungserbringung durch private Partner in deren Räumlichkeiten	38
3.3	Bedarf im Fricktal – weitere Auslagerungsmöglichkeiten	40
3.3.1	Ausgangslage.....	40
3.3.2	Aufgabenkatalog für ein Prüfzentrum Fricktal.....	41
3.4	Weitere Auslagerungsmöglichkeiten	46
3.4.1	Leistungserbringung durch andere Kantone.....	47
3.4.2	Leistungserbringung durch private Partner	47
3.4.3	Eigenleistung der Zentralverwaltung an Standort im Besitze eines Privaten.....	49
4	PPP-Eignung für ein Prüfzentrum Fricktal.....	50
4.1	Prüfung nach Merkmalen.....	50
4.1.1	Öffentliche Aufgabe	50
4.1.2	Mindestens je ein privater und ein öffentlicher Partner	50
4.1.3	Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung	51
4.1.4	Verantwortungsgemeinschaft	52
4.1.5	Bündelung von Ressourcen	52
4.1.6	Risikoallokation.....	53
4.1.7	Längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit	54
4.1.8	Zwischenfazit.....	54
4.2	Beschaffungsprozess (Phase I) für ein Prüfzentrum Fricktal	54

4.2.1	Bedarf	55
4.2.2	Eignungstest	56
4.2.3	Erste Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit	58
5	Ergebnisse.....	61
5.1	Erkenntnisse.....	61
5.1.1	Bedarf im Fricktal.....	61
5.1.2	Wenig geeignete Organisationsformen für ein Prüfzentrum Fricktal	61
5.1.3	Geeignete Organisationsformen für ein Prüfzentrum Fricktal	62
5.2	Anregungen für mögliche nächste Schritte.....	62
5.2.1	Entscheidungsträger der Verwaltung.....	62
5.2.2	Interessenten der Privatwirtschaft	63
Literaturverzeichnis		IX
Rechtsquellenverzeichnis		X
Dokumentenverzeichnis		XI
Anhang		XII
Anhang 1:	Fragebogen des zweiten Expertengesprächs	XII
Anhang 2:	Aufforderung zur Fahrzeugprüfung, Prüfort Münchenstein.....	XIV
Anhang 3:	Qualitätssicherung Drittprüfstellen.....	XV
Selbständigkeitserklärung.....		XVII
Über den Autor		XVIII

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Konstitutive PPP-Merkmale im Überblick (Quelle: Bolz, 2005, S. 17).....	S. 20
Abb. 2: Leistungstiefen bei PPP (eigene Darstellung, gestützt auf Expertengespräch).....	S. 24
Abb. 3: Realisierungsmodelle für öffentliche Investitionsvorhaben (Quelle: Bolz et al. 2013, S. 3, modifiziert durch Ausklammern der konventionellen Beschaffungsvarianten)	S. 26
Abb. 4: Phasen I-V im Beschaffungsprozess (Quelle: Bolz, 2005, S. 41-46, modifiziert durch Zusammenführung und Vereinfachung mehrerer Abbildungen)	S. 27
Abb. 5: Führerprüfungen 2012 (eigene Darstellung)	S. 34
Abb. 6: Gebietseinteilung PW-Prüfungen (Grafik erstellt durch Aargauisches Geografisches Informationssystem [agis], gestützt auf Daten des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau)	S. 44
Abb. 7: Mobile Fahrzeugkontrolle Österreich (Quelle: Bundesamt für Verkehr Österreich. URL: http://versa.bmvit.gv.at/index.php?id=50 , am 19.09.2013)	S. 48

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
AGVS	Autogewerbeverband Schweiz
Art.	Artikel
asa	Vereinigung der Strassenverkehrsämter
ASTRA	Bundesamt für Strassen
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
DVI	Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
ETH	Eidgenössische technische Hochschule
evtl.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
i.V.m.	in Verbindung mit
IMAG	Immobilien Aargau
MPA	Executive Master of Public Administration der Universität Bern
PPP	Public Private Partnership
resp.	respektive
RZ	Randziffer
S.	Seite
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StVA	Strassenverkehrsamt
TCS	Touring Club Schweiz
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Fragebogen des zweiten Expertengesprächs	XII
Anhang 2: Aufforderung zur Fahrzeugprüfung, Prüfort Münchenstein.....	XIV
Anhang 3: Qualitätssicherung Drittprüfstellen (reales Beispiel).....	XV

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau nimmt verschiedene gesetzliche und i.d.R. hoheitliche Aufgaben im Zeichen der Verkehrssicherheit wahr. Dazu gehören z.B. die Abnahme von theoretischen und praktischen Führerprüfungen, die Durchführung von Fahrzeugprüfungen, das Aussprechen von Administrativmassnahmen oder die Erstellung technischer Gutachten nach schweren Verkehrsunfällen. Der Hauptsitz des Strassenverkehrsamtes befindet sich in Schafisheim. Dort sind die Amtsleitung und die Administration ansässig. Die komplette Administrativmassnahmebehörde als eine der grossen Sektionen hat ebenfalls in Schafisheim ihren Sitz. Ein Grossteil der Fahrzeug- und Führerprüfungen sowie die Mehrheit der Schaltergeschäfte im Bereich der Verkehrszulassung (Ausstellung von Führer- und Fahrzeugausweisen, Zuteilung von Kontrollschildern, etc.) werden an diesem Hauptstandort durchgeführt.

Bereits heute werden aber gewisse Leistungen örtlich dezentral angeboten. So kann ein Fahrzeug in Wettingen beim Strassenverkehrsamt vorgeführt und eingelöst oder eine Alterskontrollfahrt in Rheinfelden abgenommen werden.

Auch organisatorisch kennt das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau bereits heute Aufgaben, die es an Dritte, privatrechtlich organisierte Unternehmen auslagert. So können im Aargau Fahrzeugprüfungen auch beim Autogewerbeverband der Schweiz (AGVS) oder beim Touring Club Schweiz (TCS) durchgeführt werden.

1.2 Problemstellung

Die Jurakette bildet für den grossen und verkehrstechnisch ansonsten gut erschlossenen Kanton Aargau eine natürliche Barriere. Sie grenzt das Fricktal vom übrigen Kanton ab. Dies hat zur Folge, dass eine Vielzahl der im Fricktal wohnhaften Leistungsbezüger darauf verzichten, ihr Fahrzeug an den Fahrzeugprüfstandorten des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau vorzuführen, sondern stattdessen von der Möglichkeit Gebrauch machen, im näheren Münchenstein im Kanton Basel-Landschaft oder einer der AGVS-Prüfstellen ihr Fahrzeug prüfen zu lassen.

Bereits vor einigen Jahren hat die Amtsleitung des aargauischen Strassenverkehrsamtes deshalb die Möglichkeit einer Filiale im Fricktal ins Auge gefasst, welche den Kunden sämtliche Leistungen anbieten soll. Aus finanzpolitischen resp. finanzstrategischen Überlegungen wurde dieses Vorhaben mehrmals bereits in den ersten Planungsphasen gestoppt resp. weitere Planungsschritte verschoben. Aufgrund der engen finanziellen Verhältnisse wurde der Amtsleiter vom zuständigen Regierungsrat Ende 2012 gefragt, ob er sich für das Fricktal nicht eine

Lösung in Form der Public-Private-Partnership (PPP)¹ vorstellen könnte. Kürzlich sind sämtliche Organisationseinheiten beauftragt worden, mittels Verzichtsplanungen Aufgabenreduktionen zu prüfen (vgl. Kap. 2).

Zwar ist die Leitung des Strassenverkehrsamtes Aargau mit dem Geschäftsmodell der Teilauslagerung² an Private durchaus vertraut, doch die Kriterien, welche für oder gegen ein PPP-Projekt sprechen, sind den Entscheidungsträgern heute nur rudimentär bekannt. Die klassischen Überlegungen wie Auslagerung von hoheitlichen Aufgaben, entsprechende Verantwortlichkeiten, Aufgabenteilung und nicht zuletzt finanzielle Auswirkungen sind zu analysieren, als Anregung für mögliche weitere Schritte aufzuarbeiten und auf die konkrete Behörde anzupassen. Die Frage nach einer möglicherweise notwendigen Submission ist ebenfalls als Kriterium aufzuführen.

Weiter ist zu beachten, dass der Kanton als Aufsichtsorgan ein umfassendes Qualitätssicherungssystem einrichten und die ausgelagerten Dienstleister diesem unterstellen muss. Die möglicherweise resultierenden Mehrkosten für Kunde und Kanton sind ebenfalls in die Überlegungen miteinzubeziehen.

1.3 Ziel der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit gilt es zu prüfen, ob und wie weit die Tätigkeiten eines zusätzlichen Prüfzentrums im Fricktal mittels der beschriebenen Organisationsformen, insbesondere mittels einer Aufgabenerfüllungs-PPP oder Hochbau-PPP, erbracht werden könnten. Es soll ermittelt werden, ob sich sämtliche hoheitlichen Tätigkeiten eines Strassenverkehrsamtes auslagern lassen. Die verschiedenen Eignungskriterien sind zu analysieren. Weiter ist so weit als bereits möglich zu prüfen, weshalb die in einer allfälligen PPP erbrachten Leistungen für den Staat wirtschaftlicher als in anderen Leistungsvarianten sein könnten. Das Ergebnis der Arbeit soll als Grundlage für weitere verwaltungsinterne aber auch an Private gerichtete Stakeholdergespräche dienen, indem vorläufige Erkenntnisse präsentiert und Anregungen für mögliche nächste Schritte angeboten werden. Dabei soll gleichzeitig den verwaltungsinternen Entscheidungsträgern ein Denkanstoss für Alternativen der Zusammenarbeit mit Privaten und den möglichen künftigen Investoren der Privatwirtschaft Anhaltspunkte bezüglich des Bedarfs der Verwaltung im Fricktal aufgezeigt werden.

1.4 Methodik

Die methodische Herangehensweise dieser Arbeit basiert auf mehreren, im Folgenden skizzierten Pfeilern. Zur Beantwortung der oben genannten Fragen wurde ein qualitatives Design gewählt, welches nicht bestehende Vermutungen oder Hypothesen testen, sondern die Prob-

¹ Zum Begriff vgl. Ziff. 2.3

² Auslagerung i.S. eines Oberbegriffs: vgl. dazu auch Bolz, 2005, S. 22 oder Lienhard, 2003, S. 2

lembereiche aufdecken soll. Dazu wurde die Triangulation verschiedener, untenstehend erläuteter Methoden gewählt.³

1.4.1 Literaturanalyse

Mindestens die Zielgruppe seitens Verwaltung hat sich aus Sicht der Praxis über einige Varianten der staatlichen Aufgabenerfüllung bereits viele Überlegungen gemacht und Lösungen angestrebt. Es ist aber davon auszugehen, dass die theoretischen Grundlagen und Anwendungskriterien nicht vollständig bekannt sind. Auch ist zu beachten, dass sowohl Entscheidungsträger der Verwaltung als auch die privaten Investoren nicht zwingend eine juristische Grundausbildung genossen haben, weshalb auch die rechtlichen Aspekte zumindest rudimentär zu erläutern sind. Zur Aufarbeitung dieser theoretischen Grundlagen diente eine ausführliche Literaturanalyse. Für staatliche Eigenleistungen und die klassischen Auslagerungsmöglichkeiten finden sich diverse Schriften, deren Ansatz in der theoretischen Wissenschaft gründet. Anders hat sich für den Verfasser das Literaturstudium spezifisch hinsichtlich PPP aufgezeigt. Es gibt ein schweizerisches Grundlagenwerk⁴, welches aber von seinem Autor selbst als teilweise überholt bezeichnet wird. In den neusten juristischen Standardwerken wird PPP explizit als mögliche Option der Leistungserbringung aufgeführt⁵. Die neueren Schriften mit dem Fokus resp. Hauptthema PPP sind grösstenteils durch die praktische Anwendung von PPP geprägt. Zwar wird seitens PPP-Autoren auf eine eingrenzende Definition von PPP verzichtet, dennoch ist der Begriff auch in der schweizerischen Praxis und Judikatur verbreitet und anerkannt.⁶

1.4.2 Expertengespräche

Als zentrales Element der Informationsbeschaffung wurde für die vorliegende Arbeit die Methode des Expertengesprächs gewählt.

Als Experte zeichnet sich jemand aus, der nebst dem sehr spezifischen theoretischen Fachwissen auch vertieft den Bezug dieses Fachgebietes zur Praxis kennt. Ein erfolgreiches Expertengespräch ist aber nur dann möglich, wenn auch der Fragende bereits über gewisse Kenntnisse hinsichtlich der Gesprächsthematik verfügt.⁷

Dem Verfasser waren bereits vor dieser Arbeit aus seinem Studium der Jurisprudenz und des Lehrgangs Master of Public Management die Grundzüge der Auslagerung und auch der PPP bekannt, doch galt es, sich dieses Wissen hinsichtlich der Expertengespräche vertiefend anzueignen. Deshalb wurde ein erstes Expertengespräch dafür genutzt, die Thematik und die

³ Lamnek, 2010, S. 141-143

⁴ Bolz, 2005, Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung

⁵ So z.B. Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 239 oder Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 169-170

⁶ So z.B. Bundesgerichtsentscheid 2C_116/2007 / 2C_396/2007 vom 10. Oktober 2007

⁷ Lamnek, 2010, S. 655-658

Schwerpunkte der Arbeit anlässlich des Proposals zu definieren. Alsdann konnte hinsichtlich dieser Fokussierung die oben erwähnte Literaturanalyse die zusätzlich notwendigen Kenntnisse erbringen. Nach der ersten Erarbeitung der Grundlagen aus Theorie und Praxis wurde das zweite Expertengespräch angesetzt. Gesprächsleitend und dennoch nicht unnötig einschränkend wurde ein vorbereiteter, nach Themen strukturierter Fragebogen verwendet.⁸ Die Mehrheit der Fragen war relativ allgemein gehalten, so dass dem Experten möglichst viel Raum gelassen wurde, sein Fachwissen kund zu tun. Als Schwerpunkte wurden dabei die Auswahlkriterien für die Organisationsformen, der bereits vor dem zweiten Expertengespräch im Entwurf verfasste PPP-Eignungstest und die Wirtschaftlichkeitsprüfung gewählt. Sämtliche erhaltenen Antworten wurden im Anschluss jeweils in den die jeweilige Thematik behandelnden Abschnitten eingearbeitet. Dadurch wurde das zuvor erarbeitete theoretische Wissen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen eines PPP-Projektes für ein Strassenverkehrsamt durch die praxisbezogene Expertensicht erweitert und wo nötig relativiert.

Als Experte hat sich Dr. Urs Bolz zur Verfügung gestellt. Einerseits zeichnet er sich als Inhaber und Geschäftsführer der Firma Bolz+Partner⁹ als Berater für den öffentlichen Sektor insbesondere hinsichtlich Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft aus, andererseits amtiert er als Präsident des Vereins PPP Schweiz¹⁰. Der Verein publiziert regelmässig und oft sehr praxisbezogene Schriften, bei deren Vielzahl Dr. Urs Bolz als (Mit-)Autor engagiert ist.

1.4.3 Praxis- und Dokumentenanalyse

Weitere für diese Arbeit relevante Erkenntnisse gewann der Verfasser aus bisherigen Diskussionen innerhalb des Führungsgremiums des Strassenverkehrsamtes resp. des zuständigen Departements. Die Thematik der Zusammenarbeit mit externen Partnern spielt dabei in verschiedenen Aufgabenbereichen immer wieder eine wichtige Rolle.

Zwar kennt der Verfasser die Grundzüge sämtlicher Leistungen des aargauischen Strassenverkehrsamtes, doch waren für die Erarbeitung dieser Arbeit auch Detailinformationen von Belang, welche bei den jeweiligen direkten Leistungserbringern innerhalb des Strassenverkehrsamtes einzuholen waren.

Auch aus der Praxis beizuziehen und zu analysieren waren verschiedene Dokumente wie z.B. derzeit gültige Verträge, welche bereits heute bestehende Partnerschaften regeln. Da diese Dokumente zwar für diese Arbeit von Relevanz waren, mindestens teilweise aber nicht publiziert sind, werden sie im Dokumentenverzeichnis aufgeführt, jedoch nicht im Anhang angefügt.

⁸ Anhang 1

⁹ www.bolzpartner.ch

¹⁰ www.ppp-schweiz.ch

1.5 Abgrenzungen

Die Arbeit soll keine abschliessende Handlungsempfehlung bieten, ob der Weg einer PPP zu beschreiten sei oder nicht. Auch darf kein finanzieller Vergleich der verschiedenen Varianten der Organisationsformen erwartet werden. Kostenerhebungen und -berechnungen wären bei einer Weiterverfolgung durchzuführen.

Obschon sich im Laufe der Arbeit mehrere durchaus interessante, insbesondere auch juristische Diskussionsthemen eröffnet haben, werden diese in der vorliegenden Arbeit nur angeschnitten und konnten aufgrund der Rahmensetzung nicht weiter vertieft werden. So würde z.B. die Auseinandersetzung mit den Überlegungen zu den Prinzipien der Public Corporate Governance¹¹ den Rahmen dieser Arbeit überdehnen.

Zusammenfassung Kapitel 1

Das Fricktal soll ein eigenes Prüfzentrum des aargauischen Strassenverkehrsamtes erhalten. Die gewünschten Leistungen sind zu beschreiben. Für die Leistungserbringung anbieten sich mehrere zu erklärende Organisationsformen. Es gilt zu analysieren, welche geeignet sind und welche nicht. Die Erkenntnisse wurden mittels Literaturstudium erarbeitet und durch mehrere Expertengespräche gebündelt, relativiert und überprüft.

¹¹ Für weitere Erläuterungen vgl. Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 165-166

2 Organisationsformen der Leistungserbringung staatlicher Aufgaben

In diesem Kapitel werden die möglichen Organisationsformen staatlicher Leistungserbringung erklärt und ihre Anwendungskriterien beschrieben. Im Detail einzugehen ist auf die Organisationsform der PPP.

2.1 Grundlagen

An die staatliche Aufgabenerfüllung werden seitens Politik, Gesellschaft und Recht immer mehr Herausforderungen gestellt. In schwierigen Zeiten wird der Ruf nach den Gewährleistungen des Staates laut, die entsprechenden Kosten sollen aber tief bleiben. Die rentablen Geschäfte werden oftmals sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Aargau an die Privatwirtschaft übertragen.

Die verbleibenden Aufgaben werden zudem immer komplexer. Zu denken ist dabei z.B. an die Erwartungen an das staatliche Fachwissen wenn es um Steuerung und Kontrolle der Forschung zur Gentechnologie geht.

Auch bezüglich Achtung und Akzeptanz der staatlichen Organe hat sich die Situation in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Wurde früher die Verwaltungstätigkeit von Bürger und Verwaltung selbst (zu) wenig hinterfragt, müssen heute grosse Ressourcen dafür aufgewendet werden, die staatlichen Leistungen in ihrer Art und Weise aber auch im Preis zu rechtfertigen. Dieser Umstand mag seine Berechtigung in der vom New Public Management verlangten Transparenz finden, hat aber mit grosser Wahrscheinlichkeit dazu beigetragen, dass die Stäbe vieler Organisationseinheiten ausgebaut wurden. Denn die durch die Transparenz möglich gewordene Detailkontrolle von aussen führt dazu, dass jeder Einheitsverantwortliche sein eigenes Controlling aufbaut, welches ihn über die Faktenlage informieren soll, bevor es der Bürger tut.¹²

Gleichzeitig steigt auch der finanzielle Druck. Obschon die Leitenden diverser Organisationseinheiten der öffentlichen Hand davon überzeugt sind, dass die Auslastung ihrer Ressourcen das Limit erreicht hat, wird von ihnen stets von neuem die Analyse von möglichem Sparpotential erwartet. Im Mai 2013 präsentierte der Generalsekretär des Departements Volkswirtschaft und Inneres die Budgetvorgaben des gesamten Kantons Aargau.¹³ Nach einigen finanziell starken Jahren zeigen die Budgetzahlen, dass ohne massive Sparmassnahmen ein Finanzhaushaltsdefizit drohen würde. Konnte dank Ausgleichsreserven für das Jahr 2014 noch eine schwarze Null präsentiert werden, muss für die nächsten Jahre ein Aufwandwachstum von 500 Millionen aufgefangen werden können. Die Zielvorgabe lautet, für die Jahre 2015 bis 2017 maximal je ein Minus von 20 Millionen budgetieren zu können. Entsprechend sind Sofortmassnahmen zu ergreifen, um das Delta von jährlich über 100 Millionen an Ausgaben

¹² Thom/Ritz, 2008, S. 9-10

¹³ Referat AFP 2014-2017, siehe Dokumentenverzeichnis

einsparen zu können. Sämtliche Departemente und ihre Abteilungen wurden beauftragt, zu prüfen, auf welche geplanten oder bevorstehenden Projekte verzichtet werden kann und welche Aufgaben allenfalls an Dritte übertragen werden können.

Der Staat kann seine Leistungen in verschiedenen Organisationsformen erbringen. Er kann seine Aufgaben selbständig durch eine einzige Organisationseinheit an einem Ort erfüllen. Aber er kann seine Tätigkeiten auch verschiedenen staatlichen oder gar auch privaten Leistungsträgern überlassen. Die geeignete Organisationsform ist nach bestimmten Kriterien zu wählen. Ein Kriterienmerkmal bildet der Grad der Auslagerungsfähigkeit einer Aufgabe. Die Aufgaben werden dabei in die vier Gruppen Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Marktaufsicht und Dienstleistungen am Markt aufgeteilt.¹⁴

Unter den Ministerialaufgaben werden v.a. die hoheitlichen Aufgaben wie z.B. die Polizeitätigkeit verstanden. Diese können grundsätzlich nicht ausgelagert werden. In der aargauischen Praxis zeigt sich dies derzeit konkret am Umstand, dass die Kantonspolizei neues Personal einstellen darf und keine Auslagerungsmöglichkeiten prüfen muss.

Durch Dienstleistungen mit Monopolcharakter werden jene Aufgaben erbracht, die einer hohen Autonomie bedürfen. Diese sind deshalb aufgrund der grösseren Bewegungsfreiheiten für eine Auslagerung geeignet. Hier sei als Beispiel die Eidgenössische technische Hochschule (ETH) genannt. Ebenfalls eines hohen Masses an politischer Unabhängigkeit bedürfen die Marktaufsichtsstellen, welche deshalb ebenfalls von der Zentralverwaltung ausgelagert werden sollen. Auf eidgenössischer Stufe gilt dies z.B. für die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA). Nimmt eine Unternehmung (i.d.R. mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung) am freien Wettbewerb teil, ist diese oftmals auch in einer ausgelagerten Organisationsform gestaltet. Beispiele hierfür sind die Swisscom oder die SBB.¹⁵

2.1.1 Auslagerung

Die Verwaltung kann staatliche Leistungen mit Einbezug anderer Verwaltungsträger oder auch privater Unternehmungen erbringen.

Auf Ebene der Bundesverwaltung deklariert die Bundesverfassung (BV) in Art. 178, dass Verwaltungsaufgaben per Gesetz an „Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts“ ausgelagert werden können.

Auf kantonaler Ebene findet sich für den Kanton Aargau die Rechtsgrundlage in § 9 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung.

¹⁴ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 152-153

¹⁵ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 153

§ 9 Auslagerung von Vollzugsaufgaben

¹ Der Regierungsrat kann Teile des Vollzugs öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen. Soweit die Vorschriften über das Submissionsverfahren nicht zur Anwendung kommen, gelten die entsprechenden Bestimmungen über die Arbeits- und Umweltschutzbedingungen sinngemäss.

² Der Regierungsrat überwacht die Erfüllung solcher Aufgaben mittels Kontrolle der Leistungsvereinbarung, mittels Beteiligung oder durch andere geeignete Massnahmen. Er stellt den Rechtsschutz sicher.

Diese Normen sind die rechtliche Grundlage für die Möglichkeit der Auslagerung und relativ einfach formuliert.

In der Praxis von grösserer Bedeutung sind die strategiepolitischen Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenerfüllung. Diese finden sich in der „Grundlage des Regierungsrates vom 9. August 2006“.¹⁶

Die darin enthaltenen wichtigsten Grundsätze im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit sind die folgenden:

Grundsatz 6: Neue Ausgaben (oder Aufgaben) bedürfen einer sorgfältigen Klärung der Finanzierung. [...]

Grundsatz 11: Je nach Gegenstand der staatlichen Leistungserstellung lassen sich durch angemessene Formen der Auslagerung Effizienz- und Effektivitätsvorteile erzielen. Potentielle Auslagerungen sind wenn möglich einem Eignungstest zu unterziehen, bei dem es betriebswirtschaftliche, rechtliche und politikwissenschaftliche Kriterien und Erkenntnisse zu berücksichtigen gilt.

[...]

Grundsatz 12: Bei Beschaffungsverfahren und der Erfüllung nicht hoheitlicher Aufgaben ist die Zusammenarbeit mit Privaten (Public Private Partnership) zu intensivieren.

Die Auslagerung von staatlichen Leistungen ist auch Spiegelbild der Entwicklung vom Leistungsstaat hin zum Gewährleistungsstaat. Der Staat muss seine Aufgaben nicht zwingend selbst erfüllen. Vielmehr hat er dafür Gewähr zu bieten, dass der Bürger die ihm zustehende Leistung bestmöglich erhält. Der Begriff der Auslagerung wird dabei in Literatur und Praxis oft als Oberbegriff verwendet. Bei der Auslagerung wird eine Leistungserbringung auf Organisationseinheiten übertragen, welche nicht mehr der Kernverwaltung angehören. Auch als Synonym für Auslagerung wird regelmässig der Begriff des Contracting Out verwendet.¹⁷

¹⁶ Kanton Aargau, 2006. *Grundlage des Regierungsrates vom 9. August 2006*. URL:

https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/finanzpolitik/Finanzpolitische_Ziele_und_Grundsaeetze.pdf, 2.09.2013

¹⁷ Lienhard, 2005, S. 391

Dazu muss der Private seine Leistungen direkt gegenüber dem Leistungsbezüger erbringen. Von der Privatisierung unterscheidet sich die Auslagerung dahingehend, dass zumindest die Aufgabenprivatisierung einen Verzicht auf die staatliche Aufgabenerfüllung und das Überlassen an den freien Markt beinhaltet.¹⁸ Hierbei kann in der Regel die Erfüllung nicht mehr staatlich gewährleistet werden.

Bei der Prüfung eines Auslagerungsprozesses spielen die beiden Hauptmerkmale des New Public Managements die entscheidende Rolle. Erstens muss durch die Auslagerung die durch die staatliche Handlung gewünschte Wirkung im Sinne der Effektivität erzielt werden können. Zweitens muss diese Wirkung mit den optimalen Ressourcen, also möglichst effizient erreicht werden. Diese beiden Aspekte müssen für die am meisten geeignete Organisationsform aber stets beide bejaht werden können.¹⁹

Bei der Auslagerungsform der Public Privat Partnership wird die öffentliche Aufgabe gemeinsam durch mindestens einen privaten und mindestens einen öffentlichen Partner erbracht. Die Verantwortung tragen die Partner gemeinsam, teilen sich also das Geschäftsrisiko. Dies wiederum ist nur möglich, wenn für alle Seiten von einer längerfristigen Zusammenarbeit ausgegangen werden kann (vgl. Ziff. 2.3).

Für alle Formen der Auslagerung gelten in den Grundzügen die ähnlichen Vor- und Nachteile. Der ausgelagerten Einheit steht ein viel grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum zur Verfügung als der Zentralverwaltung. Dem geforderten Fokus auf Effizienz und Effektivität kann einfacher Rechnung getragen werden. Auch ist die ausgelagerte Einheit dem teils sehr schnell wechselnden politischen Wind viel weniger ausgesetzt. Die Fachspezialisten können das Knowhow bündeln oder allenfalls durch frei schiedbare, aber auch wieder auflösbare Verbindungen beschaffen. Die Kehrseite der Medaille ist aber der resultierende Umstand, dass die politischen Verantwortungsträger die mit der ausgelagerten Tätigkeit betraute Unternehmung an der längeren Leine führen muss und so grundsätzlich keinen Anspruch auf Detailinformationen mehr hat. Auch können so rechtsstaatliche Garantien nicht oder weniger genau überprüft werden, so z.B. die Einhaltung der Grundrechte durch das ausführende Unternehmen. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass bei einem plötzlichen Wegfall dieses Leistungserbringers, z.B. weil dieser Konkurs gegangen ist, die Leistungserbringung für den Bürger nicht mehr oder nicht in der gleichen Qualität resp. Zeit erbringbar ist.²⁰

2.1.2 Hoheitlichkeit

Die Grenzen, ab wann Aufgaben aufgrund ihrer Hoheitlichkeit nicht an Private ausgelagert werden können, sind schwierig zu ziehen. Insbesondere ist die Auslagerung jener Aufgaben heikel, die in die Grundrechte der Bürger eingreifen.²¹ Als einfachste Beispiele sollen hier die Arbeit der Polizei oder des Gefängnispersonals dienen, welche das Grundrecht der Freiheit

¹⁸ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 168

¹⁹ Thom/Ritz, 2008, S. 218

²⁰ Lienhard, 2005, S. 392-393

²¹ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 153

des Bürgers unter bestimmten Voraussetzungen einschränken darf. Rechtsstaatlichkeit und entsprechende Kontrolle der Leistungserbringung sind zu gewährleisten. Das relevante Kriterium ist die demokratische Legitimation. Diese ist proportional abhängig von der gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlage. Je höher dabei die demokratische Legitimation gewichtet wird, desto geringer sind die Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Organisationsstruktur. Doch wie verhält es sich mit Aufgaben, die zwar hoheitlich sind, in welchen der Staat aber „nur“ als Aufsichtsorgan agiert? Als Beispiel kann hier die Aufsicht über die Kernkraftanlagen herangezogen werden. Erfüllt der Staat diese Aufgabe selbst, muss er sich mit enormem Aufwand ein Knowhow einkaufen, damit er die sehr fachspezifische Tätigkeit eines Kernkraftwerkes überprüfen kann. In einem Spezialgebiet wie der Kernkraft ist die Auslagerung der Aufsichtstätigkeit deshalb sicherlich geeignet.

2.1.3 Leistungstiefe

Damit eine staatliche Leistung erbracht werden kann, bedarf es meist verschiedener, aufeinander folgender und voneinander abhängiger Leistungsprozesselemente. Nicht jeder Prozessabschnitt kann fachmännisch und wirtschaftlich vom selben Prozesseigner erbracht werden. Als einfachstes Beispiel soll die Produktion des Papierses dienen, auf welchem eine staatliche Organisationseinheit ihre Verfügungen druckt. Unter Leistungstiefe versteht man die Anzahl der Prozesselemente, welche für die Erbringung einer Leistung notwendig sind. Jeweils pro einzelner Prozessstufe ist alsdann zu prüfen, ob diese von der Zentralverwaltung zu erbringen ist oder ausgelagert werden könnte. Dazu dienen nach Thom/Ritz insbesondere die Kriterien „strategische Relevanz“, „Spezifität“ und „Wirtschaftlichkeit“.²²

Von strategischer Relevanz ist ein Prozess dann, wenn er für die Erreichung der politischen Ziele massgebend ist. Die Verknüpfung von Ziel und Performanz spiegelt sich hier direkt wieder.²³

Bei der Spezifität geht es darum, wie exklusiv das Knowhow der Verwaltung in einem Leistungsprozess ist. Die Frage lautet dabei, wie gross die Fachkenntnisse ausserhalb der Zentralverwaltung sind oder wie einfach sie ausserhalb zu erarbeiten wären. Als Beispiel für ein exklusives Knowhow der Verwaltung dienen etwa die Fähigkeiten des Personals jener Organisationseinheiten, die für die öffentliche Sicherheit zuständig sind. Je höher die Spezifität, desto umfangreicher müssen die Garantien an einen allfälligen externen Leistungserbringer sein. Denn dieser muss das spezifische Knowhow, aber auch die spezifische Infrastruktur aufrechterhalten, was für ihn mit hohen Investitionen verbunden ist. Deshalb muss bei grosser Spezifität der Staat entweder selbst leisten, oder durch langfristige Verträge dem externen Erbringer die Aufträge sichern.²⁴

Die Wirtschaftlichkeit eines Prozesselements zeichnet sich dadurch aus, dass entweder mit geringsten Mitteln ein akzeptables Ergebnis oder durch akzeptable Mittel ein maximales Er-

²² Thom/Ritz, 2008, S. 219-229

²³ Thom/Ritz, 2008, S. 221-223

²⁴ Thom/Ritz, 2008, S. 223-225

gebnis erreicht wurde. Die Prüfung dieses Kriteriums bringt in der Praxis folgende Schwierigkeit mit sich: Sowohl Ziele als auch die Mittel sind in der öffentlichen Verwaltung nicht exakt pro Prozesselement beziffert und somit zu wenig messbar. Auch spielen verschiedene „Störfaktoren“, wie z.B. nicht vergleichbare Infrastrukturkosten, eine beachtliche Rolle. Am einfachsten zu errechnen sind die effektiven Kosten und die Zielerreichung auf der operativen Verwaltungsebene. Hier können Vergleiche mit externen Anbietern am ehesten vollzogen werden. So kann errechnet werden, ob für das Ziel, 100 Aren Wald zu roden, die staatlichen Förster mehr Ressourcen binden als eine Privatfirma für dieselbe Leistung verlangen würde.²⁵

Der Entscheid, mit welcher Organisationsform eine Leistung erbracht werden soll, hängt also auch von den verschiedenen Kosten ab. Nebst den eigentlichen Beschaffungs- und Finanzierungskosten sind zudem die Transaktionskosten relevant, welche an der Schnittstelle zwischen den beiden Partnern der Aufgabenerfüllung entstehen. Es handelt sich dabei um die Anbahnungskosten (durch Informationsbeschaffung über potentielle Partner), Vereinbarungskosten (durch Vertragsverhandlungen), Kontrollkosten und allfällige Anpassungskosten. Die Transaktionskosten sind i.d.R. bei der Eigenleistung geringer als bei der Organisationsform mit Auslagerung.²⁶

Bei der Wahl der Organisationsstruktur geht es auch darum, wie ein Gewährleistungsstaat von der übersteuerten Organisation hin zur steuerbaren Organisation umgestaltet werden kann. Hier sind die Grundsätze des New Public Management von Bedeutung. Der These von Chandler hinsichtlich „structure follows strategy“ folgend, müssen die Organisationseinheiten in ihrer Form den strategischen Zielen angepasst werden.²⁷ Im Zentrum dieser Anpassungen steht die Prüfung der Delegationsmöglichkeiten. Denn es soll stets jene Organisation oder Person die Aufgabe übernehmen, die für deren Leistungserbringung gemessen an den strategischen Zielen am geeignetsten ist. Am geeignetsten ist nicht gleichbedeutend mit am besten. Denn wichtiger als die Qualität der Leistung sind Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung. Dass bei einer solchen Dezentralisierung auch die Controlling-Instrumente anzupassen sind, liegt auf der Hand.

Wurden früher staatliche Organisationen und Private bewusst strikt getrennt, wird diese Zusammenarbeit heute immer mehr gesucht resp. verlangt. In der Zeit der immer komplexeren Aufgaben wurde erkannt, dass die Kenntnisse der Privaten auch für die staatlichen Handlungen nützlich sein können und diese somit effektiver und effizienter machen. Aufgrund der Gewährleistungspflichten obliegt es aber dem Staat, die Einhaltung der Qualität der Pflichterfüllung zu überprüfen.²⁸ Als berühmte Beispiele dienen hier die beiden Dauerbrenner in der Diskussion zum Service Public: die Schliessung der Poststellen und die Beschränkung des Angebotes des öffentlichen Verkehrs in Randgebieten.

²⁵ Thom/Ritz, 2008, S. 225-226

²⁶ Lienhard, 2003, S. 15

²⁷ Thom/Ritz, 2008, S. 213

²⁸ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 288

In den folgenden Abschnitten sollen die für die Leistungserbringung staatlicher Aufgaben zur Verfügung stehenden Organisationsformen und deren Anwendungskriterien aufgezeigt werden.

2.2 Organisationsformen

2.2.1 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an einem Standort

„Verwaltungsaufgaben werden grundsätzlich durch die Zentralverwaltung wahrgenommen“²⁹. Zu Zeiten des Leistungsstaates (anstelle des heutigen Gewährleistungsstaates) wurden die staatlichen Aufgaben hauptsächlich durch die Zentralverwaltung erledigt.

Eine Verwaltungseinheit kann aber heute unabhängig der vertikalen staatsorganisatorischen Hierarchiestufe (auch vertikale Dezentralisation genannt, also Bund, Kanton oder Gemeinde) die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Tätigkeiten sowohl sachlich als auch geografisch an einem einzigen Ort erbringen. So leistet z.B. die Organisationseinheit Administrativmassnahmenbehörde des Kantons Aargau ihren Output derzeit mit sämtlichen Unterorganisationen und allen Mitarbeitenden an einem einzigen Standort. Die seltene Organisationsform, die zwar sachlich dezentralisiert, örtlich aber zentralisiert ist kennt der Kanton Aargau bei der Jugendanwaltschaft. Hier wird die Kantonsfläche in verschiedene Regionen aufgeteilt, für welche je eine Jugendanwältin/ein Jugendanwalt zuständig ist. Örtlich aber ist die Jugendanwaltschaft in einem Gebäude am Kantonshauptort Aarau einquartiert.

2.2.1.1 Begriff

Unter Zentralverwaltung versteht man die staatliche Leistungserbringung für das gesamte Zuständigkeitsgebiet durch die Verwaltung an einem einzigen Ort.

2.2.1.2 Anwendungskriterien

Die Organisationsform der Zentralverwaltung ist i.d.R. die geeignete Form für die Ministerialaufgaben (vgl. oben Ziff. 2.1). Weiter ist durch die örtliche Nähe der Austausch unter den Mitarbeitenden der Verwaltungseinheit einfacher zu organisieren. Die gemeinsamen Meetings können mit mässigem Aufwand angesetzt werden und die Personen sind sich bestens bekannt, oft gar vertraut. Horizontale und vertikale Kommunikation und Teamspirit finden i.d.R. automatisch statt. Die so stark gestaltete gemeinsame Kultur birgt aber die Gefahr, dass frische Ideen nicht entstehen oder aber nicht auf fruchtbaren Boden treffen. Die Form der Zentralisation macht dann Sinn, wenn sich die Verwaltungstätigkeit auf sehr spezifizierte Sachbereiche bezieht. Von einer Übertragung auf öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder privatrechtliche Einheiten ausserhalb der Zentralverwaltung wird hier abgesehen. Die Eigenleistung ist dann die richtige organisatorische Gestaltung, wenn sowohl die Spezifität als auch die strategische Relevanz hoch sind.³⁰

²⁹ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 164

³⁰ Thom/Ritz, 2008, S. 226-228

2.2.2 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an einem zusätzlichen eigenen Standort

Gemäss § 6 des aargauischen Organisationsgesetzes kann der Regierungsrat einzelne betrieblich geeignete Verwaltungseinheiten örtlich ausgliedern. Der Kanton Aargau kennt diese Form der dezentralen Organisation bei den Staatsanwaltschaften. Die Leitung obliegt dabei der Oberstaatsanwaltschaft. Ihre Aufgabe bezieht sich v.a. auf die Aufsicht der einzelnen Staatsanwaltschaften. Aufgeteilt in Regionen führen sechs in ihren Verfahren selbständige Staatsanwaltschaften dezentral die Strafverfahren des Kantons.

2.2.2.1 Begriff

Bei der örtlichen Dezentralisation wird die Leistung an unterschiedlichen Orten erbracht, indem oftmals das zu verwaltende Gebiet in einzelne Bezirke oder Regionen aufgeteilt wird. Die einzelnen Filialen sind dabei nicht autonom sondern unterliegen der Weisung einer Zentralverwaltung. Hierarchiestruktur und Kompetenzen sind dabei i.d.R. aber nicht anders aufgebaut als bei der Leistung an einem einzigen Ort. Abzugrenzen von dieser rein administrativen örtlichen Dezentralisation ist die örtliche Dezentralisation mit Autonomie. Hierbei werden den dezentralen Verantwortungsträgern eigene Kompetenzen zugesprochen, die sie in einem von der Zentralverwaltung vorgegebenen Rahmen ausüben können. Das einfachste Beispiel bilden hier die Kantone beim Vollzug von bundesrechtlichen Vorgaben.³¹

2.2.2.2 Anwendungskriterien

Diese örtliche Aufgliederung ist dann sinnvoll, wenn die Behörde aufgrund der verschiedenen Standorte ihre Aufgabe besser bewältigen kann. Dies gilt zum einen, wenn sie durch die örtliche Nähe zu den Leistungsbezügern entscheidrelevante Erkenntnisse erlangt. Zum andern soll die örtliche Dezentralisation dort zur Anwendung gelangen, wo den Privaten der Zugang zur öffentlichen Institution erleichtert, insbesondere verkürzt werden soll.³²

2.2.3 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an zusätzlichem Standort im Besitze eines privaten Partners/Investors

Die unter Ziff. 2.2.2 beschriebene örtliche Dezentralisation kann sich zwar als eine geeignete Organisationsform für eine staatliche Aufgabe erweisen, doch die Möglichkeiten für die Beschaffung eines weiteren Standortes fehlen, insbesondere wohl am häufigsten die finanziellen Mittel, das spezifische Knowhow oder das geeignete Grundstück. Für solche Konstellationen kommt die Miete einer Baute eines privaten Immobilienanbieters in Frage.

2.2.3.1 Begriff

Die Eigenleistung durch die Zentralverwaltung an mehreren Standorten wurde bereits unter Ziff. 2.2.2 erläutert. Deshalb ist an dieser Stelle nur noch auf das Mietverhältnis mit dem privaten Investor weiter einzugehen. Der Staat kann seine Aufgabenerfüllung in eigenen Räum-

³¹ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 286-287

³² Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 286

lichkeiten oder in gemieteten Räumlichkeiten von Privaten wahrnehmen. Bei der Immobilienmiete nimmt der Staat am Wettbewerb teil wie eine private Partei. Er geht dabei einen obligationenrechtlichen Vertrag mit dem Vermieter ein. In der Regel tritt dabei nicht jene Organisationseinheit als Vertragspartner auf, die dann tatsächlich die Immobilie auch nutzt. Die meisten Verwaltungen kennen eine dafür spezialisierte Abteilung. Im Kanton Aargau ist dies z.B. die IMAG (Immobilien Aargau), welche im Departement Finanzen und Ressourcen eingegliedert ist. Diese spezialisierte Einheit hat das entsprechende Knowhow, um die Vertragsverhandlungen mit dem privaten Vermieter zu bestreiten. Die die Immobilie beziehende Organisationseinheit wird als Nutzer bezeichnet.

Es stellt sich die Frage, wie sich der Staat seine privaten Partner aussuchen darf. Normalerweise bestimmt der Staat – rechtsstaatlich legitimiert – hoheitlich die Beziehung mit Privaten. Wie oben aufgezeigt, gibt es aber auch Situationen, im welchen der Staat auf selber Ebene mit den privaten natürlichen oder juristischen Personen agiert. Er darf unter gewissen Umständen für die Ausübung seiner Tätigkeiten wie ein Privatrechtssubjekt Rechtsbeziehungen eingehen. Wird diese Rechtsbeziehung nicht gesetzlich geregelt, sind privatrechtliche Verträge möglich. Denn unbestritten gibt es im Alltag von Verwaltungsangestellten laufend privatrechtlich eingegangene Beziehungen, ohne dass dieses Handeln in Frage gestellt würde. Die Beschaffung von Büromaterial findet grundsätzlich mittels Kaufvertrag zwischen Staat und privaten Büromaterialhändler statt. Dies ist wohl eines der einfachsten Beispiele der sogenannten Bedarfsverwaltung. Der Staat tritt aber auch regelmässig als Anbieter auf. So darf er z.B. seine im Finanzvermögen befindlichen Liegenschaften an Privatpersonen vermieten.³³

Doch wie wählt der Staat seinen privaten Partner aus, wer erhält den Zuschlag? Auch wenn der Staat wie ein Privater Verträge abschliessen darf, muss die Willensbildung, mit wem über was zu welchen Bedingungen ein Vertrag geschlossen wird, rechtsstaatlich und dem öffentlichen Recht entsprechend geschehen. Die abgeschlossene Willensbildung muss transparent und überprüfbar sein. Je nach Art Leistung kommen ab einem bestimmten Schwellenwert die beschaffungsrechtlichen Bestimmungen zu tragen. Seit dem 1. Januar 1996 gilt für Aufträge von Bund und Kantonen grundsätzlich das GATT/WTO-Übereinkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen. Es regelt die Verfahren für die Vergabe von Aufträgen (z.B. Dienstleistungs- und Bauaufträge) der öffentlichen Hand. Für die Tätigkeiten des Bundes konkretisiert das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) dieses GATT/WTO-Übereinkommen, für die Tätigkeiten der Kantone ist das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM) und die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) relevant. Die Kantone kennen weiterführende Regelungen. Für den Kanton Aargau z.B. findet das Submissionsdekret (SubmD) seine Anwendung. Gemäss § 20 SubmD ist der Vergabeentscheid schriftlich und begründet mitzuteilen. Mittels Beschwerde kann diese Verfügung beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

³³ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 538-539

Untersteht eine Vergabe dem Submissionsrecht, darf der Vertrag zwischen Staat und dem berücksichtigten Privaten erst dann abgeschlossen werden, wenn der Zuschlag rechtskräftig geworden ist³⁴. Der Vertrag kann in der Folge als verwaltungsrechtlicher oder privatrechtlicher Vertrag zwischen Verwaltungseinheit und Privatperson gestaltet werden. Ausnahmsweise beschreibt ein Gesetz, ob ein verwaltungsrechtlicher oder ein privatrechtlicher Vertrag zu wählen ist. Ersterer wird von der Lehre meist nur negativ umschrieben, sprich von anderen staatlichen Handlungsweisen abgegrenzt.³⁵ Es ist auf den Zweck des Vertrages abzustellen. Geht es unmittelbar um die Erledigung staatlicher Aufgaben (z.B. Bau eines Altersheimes) handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, geht es um das bereits mehrfach genutzte Beispiel der Büromaterialbeschaffung, ist von einem privatrechtlichen Vertrag auszugehen. Der verwaltungsrechtliche Vertrag zwischen Staat und Privatem wird in der Lehre auch als subordinationsrechtlicher Vertrag bezeichnet, was von einem Teil der Lehre – notabene unter anderem vom Staatsrechtsprofessors des Verfassers, Prof. René Rhinow – dahingehend kritisiert wird, dass es sich deshalb nicht um einen Vertrag, sondern um eine Verfügung handelt, gegen welche demnach ein Rechtsmittel ergreifbar sein muss.³⁶ Aus der Sicht der Praxis kann ausgeführt werden, dass sich die betroffenen Parteien diese Unterscheidung nur bedingt bewusst sind und es den Parteien in erster Linie darum geht, sich bei einer unrechtmässigen Vergabe zur Wehr setzen zu können, wozu unbestritten ein Rechtsmittel zur Verfügung steht.

Die neuste Lehre tendiert zu jenem Standpunkt, dass der Staat – auch wenn er als Privater auftritt – in jedem Fall an gewisse Grundsätze oder gar Grundrechte wie die Gleichbehandlung aller Anbieter und das Willkürverbot gebunden ist. Die Einhaltung dieser Grundsatzbindung im Einzelfall zu belegen, kann in etwa gleichermassen aufwendig sein, wie ein klassisches Submissionsverfahren durchzuführen.

2.2.3.2 *Anwendungskriterien*

Nebst den hier ebenfalls zu berücksichtigenden Anwendungskriterien nach Ziff. 2.2.2.2 sind bei der Miete die im Folgenden beschriebenen Kriterien relevant. Die Miete kann dann von Vorteil sein, wenn die Verwaltung nicht über geeignete eigene Standorte und Immobilien verfügt und diese auch nicht beschaffen kann. Die fehlende Beschaffungsmöglichkeit kann entweder aus dem Mangel an Kaufangeboten oder aus den zum relevanten Zeitpunkt fehlenden finanziellen Mittel resultieren. Einen weiteren Anwendungsgrund für die Form der Miete kann entstehen, wenn unklar ist, wie lange die Verwaltung ihre Tätigkeit an diesem zusätzlichen Standort ausüben möchte. So hängt z.B. die Nachfrage für Büroräumlichkeiten für die Mitarbeitenden des Arbeitsamtes von der gesamtwirtschaftlichen Situation der betroffenen Region ab. Der dortige Bedarf an Mitarbeitenden, welche oft temporär angestellt sind, und somit auch der Bedarf an Büroräumlichkeiten können sich bei besserer Konjunktur innert weniger Monate vermindern. Um in der Folge keine leeren, zu unterhaltenden Immobilien zu besitzen, kann sich hier die Miete für die Verwaltung lohnen. Solche Schwankungen können

³⁴ Zur Zweistufentheorie vgl. etwa Häfelin/Müller/Uhlmann S. 62-64

³⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 236-237

³⁶ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 238

auch aus anderen Gründen als der Konjunktur vorkommen. Man denke dabei z.B. an die Veränderung der Rechtslage oder des technischen Fortschrittes. Auch ein grosser Vorteil dieser Form der Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem Privaten sind die sich anbietenden unterschiedlichen und jeweils vertraglich festzulegenden Leistungstiefen. So kann mit dem Privaten lediglich die Vermietung der Aussenhülle oder aber die Vermietung einer unterhaltenen Immobilie mitsamt Infrastruktur vereinbart werden (vgl. Ziff. 2.3.2.3).

2.2.4 Leistungserbringung durch gleichartige Verwaltungseinheiten anderer Kantone

Eine weitere in der Praxis relevante Zusammenarbeit von verschiedenen Organisationseinheiten kann zwischen verschiedenen Gemeinwesen in Form der Kooperation stattfinden.

2.2.4.1 Begriff

Hier geht es oftmals darum, dass mehreren Gemeinwesen dieselbe Aufgabe obliegt, sie diese aber aufgrund der Konzentration der Kräfte – z.B. aufgrund der spezifischen Sachkenntnisse oder aus finanziellen Gründen – durch eine gemeinsame Leistungserbringung erfüllen. Eine häufige Praxisanwendung findet sich z.B. bei der gemeinsamen Ausbildung des Polizeipersonals. Geregelt werden diese Kooperationen entweder durch vertragliche Konstrukte – wobei bei Vereinbarungen zwischen Kantonen oftmals die Form der Konkordate zur Anwendung gelangt – oder durch organisationsrechtliche Gebilde wie Gemeindeverbände.³⁷ Die Rechtsgrundlage für diese öffentlichrechtlichen Verträge findet sich in Art. 48 Abs. 1 BV. Sie können nur dort zur Anwendung kommen, wo den vertragschliessenden Kantonen die entsprechende Aufgabenkompetenz auch obliegt.³⁸ Der Kanton Aargau hatte bis vor kurzem kein eigenes Institut für Rechtsmedizin, weshalb er mittels Vertrag mit dem staatlichen rechtsmedizinischen Institut der Universität Bern eine Leistungsvereinbarung abschloss. Ein anderes Beispiel sind die sich immer häufiger zusammenschliessenden Einheiten der Gemeindepolizei. Das Verhältnis zwischen den beiden öffentlich-rechtlichen Organisationen wird mittels sog. koordinationsrechtlichen Verträgen gestaltet.³⁹

2.2.4.2 Anwendungskriterien

Diese Form der Zusammenarbeit eignet sich v.a. dann, wenn alle Organisationseinheiten derselben Art dieselbe Aufgabe erbringen müssen. Aufgrund der Spezifität der Aufgabe lohnt es sich nicht, eine eigene Verwaltungseinheit damit zu betrauen, sondern es drängt sich auf, sich dafür partnerschaftlich zusammenschliessen. Die Tätigkeit wäre so effizienter, dennoch würden die Grundsätze, welche z.B. an die Erbringung hoheitlicher Aufgaben gestellt werden, strikte eingehalten werden können. Denn es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungseinheit des Partners die Grundsätze auch ohne zusätzliche Aufsichtstätigkeit des eigenen Verwaltungsträgers einhält.

³⁷ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 169

³⁸ Rhinow, 2000, S. 88

³⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 239

Auch kann es sein, dass der Partnerkanton über mehr oder flexiblere finanzielle oder personelle Ressourcen verfügt. Wurde z.B. für den eigenen Kanton ein Ausgabenstopp und eine Stellenplafonierung resp. gar eine Personalreduktion beschlossen, könnten die Aufgaben an den Nachbarkanton übergeben werden. Dies inbs. dann, wenn die Aufgabe finanziell selbsttragend ist (z.B. mittels Einnahme kostendeckender Gebühren).

2.2.5 Leistungserbringung durch private Partner in deren Räumlichkeiten

Hat ein Privater mehr Kenntnisse und/oder finanzielle freie Mittel als die öffentliche Hand und kann durch die Nutzung von Synergien die Effizienz einer Leistung gesteigert werden, ist eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatem naheliegend. Dies kann sowohl Effizienz, als auch Effektivität oder Akzeptanz des staatlichen Handelns fördern. Ist diese Zusammenarbeit längerfristig, kann es sich auch um eine PPP handeln.

2.2.5.1 Begriff

Der Staat ist befugt, die Leistungserbringung öffentlicher Aufgaben an Private zu übertragen. Im Sinne des Gewährleistungsstaates muss dieser dabei sicherstellen, dass die öffentlichen Interessen auch mit dieser Delegation gewahrt werden. Dazu dient die das Verhältnis und die Rechte und Pflichten definierende gesetzliche Grundlage. Um die Einhaltung dieser Pflichten regelmässig überprüfen zu können, muss der Staat die Aufsicht über die Tätigkeit innehaben. Dabei muss er einen Mindestrechtsschutz der Privatpersonen vor der hoheitlichen Tätigkeit der Privaten gewährleisten.⁴⁰ Ebenfalls muss der leistende Private gemäss Art. 25 Abs. 2 BV die Einhaltung der Grundrechte garantieren. Bei ihren Handlungen haben die Privaten unter anderem das Rechtgleichheitsgebot und das Willkürverbot zu befolgen. Für dieses Zusammenspiel zwischen Staat und Privaten wird auch regelmässig die „Principal Agent Theorie“ herangezogen.⁴¹

Die Organisation dieser ausgelagerten Leistungsträger muss sich nach den Prinzipien der Public Corporate Governance richten.⁴²

Abzugrenzen ist die Erbringung staatlicher Aufgaben durch Private von der (echten) Privatisierung. Diese findet dann statt, wenn die Aufgabe nicht mehr vom Staat erfüllt werden muss, sondern die Aufgabe dem freien Wettbewerb überlassen werden kann. Dabei wird auch die Möglichkeit in Kauf genommen, dass sich sämtliche privaten Anbieter von der Leistungserbringung zurückziehen und letztere den Bürgern somit nicht mehr angeboten werden kann. Entsprechend dürfen keine Aufgaben privatisiert werden, für die der Staat die Gewährleistung garantiert. Eine Form dieser Leistungserbringung durch den Privaten ist die PPP, auf welche in Ziff. 2.2.6 und 2.3 spezifisch eingegangen wird.

⁴⁰ Vgl. BGE 133 I 49, mit weiteren Hinweisen

⁴¹ Für weitere Ausführungen vgl. Lienhard, 2005, S. 22 und Thom/Ritz, 2008, S 20

⁴² Für weitere Ausführungen vgl. Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 165-166

2.2.5.2 Anwendungskriterien

Für die Eingriffsverwaltung ist diese Organisationsform, wie bereits unter Ziff. 2.1.2 aufgeführt, nicht geeignet. Ansonsten ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die Auslagerung an den privaten Partner wirtschaftlich tatsächlich Sinn macht. Ein Kriterium ist dabei die Notwendigkeit an der Mitwirkung. Möchte der Staat auf die Art und Weise der Leistungserbringung im Detail einwirken, eignet sich dessen Eigenerbringung besser. Geeignet kann die Erbringung durch einen privaten Partner insbesondere hinsichtlich seiner Effizienz-, Innovations- und Wettbewerbsvorteilen sein.⁴³ Durch die Auslagerung können aber je nach Aufgabe massive Aufsichtstätigkeiten auf die Verwaltung zukommen. Dabei sind aber die Kosten der Aufsichtstätigkeit ebenfalls im Auge zu behalten (vgl. Ziff. 3.4.2). Weitere Risiken der Auslagerung bestehen bei der Gewährung rechtsstaatlicher Garantien, der Versorgungssicherheit (vgl. Service Public) und den demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Weiter obliegt auch die Aufgabenübertragung ab einem gewissen Schwellenwert möglicherweise dem Beschaffungsrecht. Denn der Staat tätigt diese Auslagerung der öffentlichen Aufgabe u.a. deshalb, weil er diese nicht mehr selber tätigen kann oder will.⁴⁴ Im internationalen Geltungsbereich des Beschaffungsrechts muss aber der jeweilige Dienstleistungsauftrag im Anhang I Annex 4 des WTO-Beschaffungsübereinkommens aufgeführt sein. Für den innerstaatlichen Bereich ist die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994/15. März 2001 (IVöB) massgebend. Nach dieser fallen sämtliche Arten von öffentlichen Aufträgen unter das Beschaffungsrecht. Diese Regelung wurde ohne Schmälerung ins aargauische Recht übernommen (vgl. § 6 Abs. 1 SubmD). Da ein Submissionsverfahren einen nicht unbeachtlichen Aufwand mit sich bringt, sind auch diese Überlegungen in die Wahl der Organisationsform miteinzubeziehen.

2.2.6 Leistungserbringung in Zusammenarbeit von Amt und privatem Partner mittels PPP

2.2.6.1 Begriff

Mit PPP wird keine eigenständige rechtliche Tätigkeitsform bezeichnet. Vielmehr geht es um eine Methode der Leistungserfüllung von Staat und mindestens einem Privaten in längerfristiger Zusammenarbeit. Unbestritten ist, dass diese gemeinsame Leistungserbringung einer genügenden gesetzlichen Grundlage und staatliche Oberaufsicht bedürfen.⁴⁵

Das Beschaffungs- oder auch Hochbau-PPP genannte Modell bezeichnet den Auftrag einer staatlichen Verwaltung an einen Dritte mit der Zielvorgabe, über einen bestimmten Zeitraum eine Infrastruktur zu erstellen und zu betreiben. Relevant dabei ist die exakte Vereinbarung dieses langfristig geplanten Lebenszyklus. Der private Dritte erhält für den Betrieb, resp. die Instandhaltung der Infrastruktur ein entsprechendes Entgelt. Durch die Merkmale Lebenszyklus und Langfristigkeit lässt sich das Hochbau-PPP am ehesten von der klassischen Beschaf-

⁴³ Lienhard, 2003, S. 5

⁴⁴ Beyeler, 2012, RZ 604

⁴⁵ Tschentscher/Lienhard, 2011, S. 170

fung durch den Staat abgrenzen. Eine Aufgabenerfüllungs-PPP zeichnet sich dadurch aus, dass eine staatliche Aufgabe, z.B. eine Dienstleistung am Kunden, durch eine gemeinsame Leistungserbringung von Staat und Privatem erbracht wird.

2.2.6.2 Anwendungskriterien

PPP ist nicht dann die geeignete Organisationsform, wenn man kurzfristig möglichst schnell eine Leistung zu erbringen hat, diese aber das Gemeinwesen möglichst wenig kosten soll. Sondern, wie der Name schon sagt, geht es um eine Partnerschaft. Diese ist längerfristig anzuberaumen. Lehre und Praxis haben einen PPP-Eignungstest entwickelt. Die dazu entwickelte Checkliste und die auf beschreibende Art beschränkbare Analyse werden in Ziff. 2.3 genauer erläutert.

2.3 Fokus PPP-Projekte

PPP steht für Public Private Partnership und kann mit öffentlich-privaten Partnerschaft(en) übersetzt werden.⁴⁶ Sie hat sich in vielen Ländern v.a. im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen als mögliche Erfüllungsvariante etabliert. Nicht zuletzt steht die Aufmerksamkeit für PPP-Projekte auch im Verdienst des Vereins PPP Schweiz, welcher die Idee durch fundierte Öffentlichkeitsarbeit politisch salonfähig gemacht hat. PPP kann sowohl einen Lösungsansatz bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten, als auch bei der kostengünstigeren und effizienteren Erfüllung von staatlichen Aufgaben darstellen.⁴⁷ Die kürzlich verstorbene Margaret Thatcher, ehemalige Premierministerin Grossbritanniens, hat unter dem Namen „Private Finance Initiative“ Ende der 1980er-Jahre den PPP-Gedanken fest verankert. Zwar ergibt sich noch heute einer der wichtigen Anstösse der Politik hinsichtlich einer PPP aus dem Spardruck auf die Verwaltung.⁴⁸ Das heutige Verständnis von PPP geht aber weit über die blosser Finanzierung hinaus. Vielmehr soll es eine längerfristige, Fachwissen nutzende Partnerschaft zwischen Verwaltung und Privatem beschreiben. So soll PPP einerseits dienlich sein für die Bewältigung von komplexen Aufgaben. Dabei soll u.a. das spezifische Fachwissen der Privatwirtschaft auch für staatliche, fachlich komplexe Aufgaben herangezogen werden können. Andererseits werden PPP-Projekte ins Feld geführt, wenn es darum geht, möglichst günstig und effizient eine staatliche Leistung zu erbringen. Eine Vielzahl staatlicher Organisationseinheiten ist einem enormen Spardruck ausgesetzt. Unter Umständen kann ein PPP-Projekt hierbei eine finanzielle Entlastung für die Verwaltung oder eine schnellere Anhandnahme eines Projektes ermöglichen. Selbstverständlich ist dabei zu prüfen, ob die Variante schlussendlich tatsächlich günstiger ist und ob die verlangte Qualität eingehalten werden kann. Im Gegensatz zur Privatisierung findet mit einem PPP-Projekt keine Konkurrenz zwischen dem Staat und dem Privaten statt, sondern der Erfolg des Projektes wird durch die Zusammenarbeit erst ermöglicht.

⁴⁶ Bolz, 2005, S. VIII

⁴⁷ Bolz, 2005, S. 3

⁴⁸ Bolz, 2005, S. 58

2.3.1 Merkmale der PPP

Damit von einer PPP gesprochen werden kann, hat die Lehre sieben Merkmale definiert. Diese im Folgenden beschriebenen Merkmale müssen für die Einordnung eines Projektes als PPP nicht vollständig kumulativ beachtet werden können, sie sind aber als stark relevante Indikatoren zu berücksichtigen.⁴⁹

Grafisch lassen sich die verschiedenen Merkmale wie folgt darstellen:



Abb. 1 Konstitutive PPP-Merkmale im Überblick. Quelle Bolz, 2005, S. 17

Im Folgenden werden die jeweiligen Elemente der PPP-Konstellation kurz dargelegt.

2.3.1.1 Öffentliche Aufgabe

Von PPP kann dann gesprochen werden, wenn durch die Partnerschaft eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen wird. Doch bereits hier sieht man sich mit der Frage konfrontiert, was eine öffentliche Aufgabe ist und ob dies zwingend eine öffentliche Aufgabe sein muss (vgl. dazu auch oben Ziff. 2). Bolz definiert die öffentliche Aufgabe dadurch, dass sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt.⁵⁰ Dieser Haltung kann nach Ansicht des Verfassers gefolgt werden, doch ist dabei zu berücksichtigen, dass dieses formelle Kriterium theoretisch mittels Änderung der Rechtslage beinahe unbegrenzt veränderbar ist. Wünscht demnach die Politik, dass eine Aufgabe nicht mehr durch die staatlichen Organe erfüllt wird, wie dies im Normtext vorgesehen ist, kann dieser dahingehend abgeändert werden, dass diese Aufgabe künftig von Privaten erledigt werden kann. Dass es sich hierbei nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handelt, die in der Praxis aufgrund des aufwendigen Rechtssetzungsverfahrens nur in Ausnahmefällen zum Tragen kommt, zeigt derzeit eines der grösseren Geschäfte der Bundesverwaltung. Mit dem die Verkehrssicherheit verbessernden Massnahmenpaket Via sicura werden einige – teils fachlich hoch spezialisierte – staatliche Aufgaben organisatorisch verän-

⁴⁹ Bolz, 2005, S. 16

⁵⁰ Bolz, 2005, S. 18

dert. Es werden nicht nur die vertrauensärztlichen Kontrolluntersuchungen komplett der privaten Ärzteschaft übertragen, vielmehr wird auch angestrebt, die Weiterbildung und die entsprechenden Kontrollaufgaben aufgrund der Komplexität privaten Organisationen zu überlassen.

Viele Gesetze oder Verordnungen sehen bereits heute die Delegationsmöglichkeit vor. Es stellt sich dann aber die Frage, ob es sich noch um eine öffentliche Aufgabe handelt, insbesondere auch dann, wenn die Delegationsmöglichkeit vollends ausgeschöpft wird. Nach Ansicht des Verfassers ist diese Frage mit ja zu beantworten, wenn im selben Erlass wiederum eine Verpflichtung des Staates definiert wird, die delegierte Leistungserbringung zu überprüfen. Damit kann dem demokratischen Legitimitätsanspruch und der staatlichen Gewährleistung für die korrekte Erfüllung der Aufgabe weitgehend entsprochen werden.⁵¹

2.3.1.2 Mindestens je ein privater und ein öffentlicher Partner

Dieses Kriterium ist selbsterklärend und grenzt PPP einerseits von der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung mehrerer öffentlicher Einheiten ab, als auch andererseits von der Zusammenarbeit ausgegliederter staatlicher Unternehmungen im wirtschaftlichen Wettbewerb wie der Post und Unternehmungen der privaten Hand.

2.3.1.3 Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung

Die in Partnerschaft ausgeführte Tätigkeit muss nach wirtschaftlichen Kriterien erbracht werden. Der öffentliche Partner hat das Ziel, dem leistungsbeziehenden Bürger qualitativ im Sinne der Wirksamkeit eine möglichst gute Leistungen zu einem im Sinne der Effizienz möglichst tiefen Preis anbieten zu können. Der private Partner seinerseits möchte einen möglichst hohen Gewinn erwirtschaften und wenn möglich in neuen Wirtschaftszweigen Fuss fassen können. Idealerweise halten sich diese wirtschaftlichen Interessen die Waage, womit von einer win-win-Situation gesprochen werden kann.

Sowohl bei Infrastruktur-PPPs als auch bei Aufgabenerfüllungs-PPPs findet in vielen Fällen ein finanzielles Gegengeschäft statt: Bei einem Hochau-PPP z.B. in Form eines Entgelts für die Bereitstellung des Verwaltungsgebäudes und bei einem Aufgabenerfüllungs-PPP z.B. in Form der Ermächtigung, die Gebühr einzufordern.⁵²

2.3.1.4 Verantwortungsgemeinschaft

Für die Erbringung der staatlichen Aufgabe zeigen sich beide Partner verantwortlich. Hierbei spiegelt sich die bereits beschriebene Notwendigkeit des partnerschaftlichen und nicht konkurrenzierenden Denkens und Handelns bei PPP-Projekten am besten wider. Es wird sich in einer Krisensituation eines Projektes wohl rasch zeigen, wie gefestigt die Partnerschaft tatsächlich ist oder ob es zu gegenseitigen Schuldzuweisungen kommen könnte (vgl. dazu auch Ziff. 2.2.1.6). Mit demselben Merkmal soll PPP auch vom klassischen Auftrag abgegrenzt werden. Übergibt jemand einen klassischen Auftrag, ist ab dem Zeitpunkt der Annahme der Auftragnehmer alleine für die korrekte Erfüllung verantwortlich.⁵³

⁵¹ Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 293

⁵² Bolz, 2005, S. 19

⁵³ Bolz, 2005, S. 19

2.3.1.5 Bündelung von Ressourcen

Beide Partner steuern ihren auf sie zugeschnittenen Beitrag zur Leistungserbringung bei. Durch die so gestalteten Synergien und Einsparungen profitieren beide Partner. Dies können z.B. finanzielle Mittel oder fachliches Knowhow sein.⁵⁴

2.3.1.6 Risikoallokation

Unter Allokation wird im weitesten Sinn eine Zuweisung verstanden. Idealerweise werden sämtliche Risiken eines PPP-Projektes definiert und dem geeigneten Partner zugeteilt. Dabei wird jenem Partner das Risiko zugesprochen, welcher mit dessen Umgang besser vertraut ist. Teilweise werden aber diese Risiken auch paritätisch aufgeteilt.⁵⁵

2.3.1.7 Längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit

Unter diesen Aspekt lässt sich der schon vorgehend erwähnte Lebenszyklus von PPP-Projekten subsumieren. Diese Langfristigkeit ist auch Grundvoraussetzung für die unter Ziff. 2.3.1.4 beschriebene Verantwortungsgemeinschaft, welche auf einer gemeinsamen Vertrauenskultur basiert. Bei den Beschaffungs-PPPs wird von zirka 15-25 Jahren gesprochen, bei den Aufgabenerfüllungs-PPPs kennt man auch kürzere Dauern, denn bei IT- oder Dienstleistungsprojekten ist der natürliche Lebenszyklus oftmals kürzer als bei Bauwerken. Durch die Langfristigkeit kann die Zusammenarbeit auch flexibel am Leistungsprozess orientiert und in gegenseitigem Einverständnis angepasst werden. So kann im Verlaufe eines PPP-Projekts der Leistungsanteil eines Partners aufgrund einer Prozessanpassung auch verändert werden.⁵⁶

2.3.2 PPP-Eignungstest

Mittels PPP-Eignungstest soll geprüft werden, ob für eine staatliche Aufgabe die Erbringung in Partnerschaft mit einem Privaten eine mögliche Organisationsform darstellt oder nicht. Vorab sei erwähnt, dass für diese von Lehre und Praxis entwickelte Checkliste eine beschreibende Analyse der relevanten Aspekte ausreicht. Dies ist v.a. dort von Vorteil, wo realistische Zahlen gar nicht vorhanden sind. Erfahrungsgemäss zieht ein Entscheidungsträger es vor, sich auf eine beschreibende Analyse zu stützen anstatt auf schlecht fundierte, grob geschätzte Berechnungen. Dennoch lässt es die im Folgenden erläuterte Checkliste zu, die vorhandenen Zahlen an korrekter Stelle ergänzend einzubringen. Ein weiterer, insbesondere in der frühen Planungsphase elementarer Vorteil der Checkliste ist der Umstand, dass diese von der Verwaltung selbst angewandt werden kann und diese dazu nicht bereits eine teure, zu budgetierende externe Beratung beiziehen muss.⁵⁷

2.3.2.1 Leistungsumfang

Bezüglich des Leistungsumfangs muss für eine PPP-Eignung die Frage positiv beantwortet werden können, ob die Zusammenarbeit in Form eines Lebenszyklus gestaltet werden kann. Nicht nur der öffentliche Partner, sondern auch der private Partner muss kalkulieren, ob sich für ihn das Eingehen der Partnerschaft über den ganzen Zeitraum der Zusammenarbeit lohnt

⁵⁴ Bolz, 2005, S. 20

⁵⁵ Bolz, 2005, S. 20

⁵⁶ Bolz, 2005, S. 20

⁵⁷ Bolz, 2005, S. 130

oder nicht. Denn es wird vom Privaten nicht nur die möglichst billige Erbringung eines kurzfristigen Produktes mit Abgabetermin verlangt, sondern vielmehr ist es gerade ausschlaggebend für ein PPP-Projekt, dass der private Partner auch nach der ersten Leistungserbringung weiterhin in Pflicht und Recht genommen werden kann. Die entsprechenden Berechnungen sind für den Privaten aber nur möglich, wenn er bereits bei der Planungs- und bei der Beschaffungs-PPP auch bei der Bau- und Betriebsphase einbezogen wird.⁵⁸

2.3.2.2 Risikoallokation

Wie bereits unter Ziff. 2.3.1 erläutert, wird bei PPP-Projekten das Risiko zwischen den Partnern aufgeteilt. Je mehr Risiken dem Privaten übertragen werden, desto mehr muss dieser die Risikokosten kennen, resp. abschätzen und in seine Überlegungen miteinbeziehen können. Der Private nimmt von Vorteil dort die Risiken auf sich, wo er diese als Experte besser berechnen kann als die öffentliche Verwaltung. Dies ist bei Beschaffungs-PPPs z.B. bei einem privaten Partner aus der Immobilien-Branche der Fall, kann aber auch eines der ausschlaggebenden Argumente für eine Aufgabenerfüllungs-PPP sein.⁵⁹

2.3.2.3 Leistungsbeschreibung

Als signifikanter Unterschied zur klassischen Beschaffung ist bei der PPP die exakte Inputmengenangabe nicht notwendig. Vielmehr beschreibt die Verwaltung hier lediglich, welchen Output, welches Ergebnis sie von der Leistungserbringung durch den Privaten erwartet. Den Weg zu diesem Ergebnis – also auch die dafür einzuwerfenden Ressourcen – obliegt der Gestaltung des privaten Partners. Wie schon bei der Risikoanalyse wird hier also dem spezifischen Knowhow des Privaten grosse Rechnung getragen. Jedoch ist klar festzuhalten, dass auch die Output-Beschreibung seitens Verwaltung von fachlich versierten Personen durchzuführen ist, ansonsten die exakte Beschreibung der erwarteten Leistung ungenügend und für beide Partner zu wenig kalkulierbar ausfallen würde.⁶⁰

⁵⁸ Bolz, 2005, S. 130

⁵⁹ Bolz, 2005, S. 131

⁶⁰ Bolz, 2005, S. 131

Die Leistungstiefe innerhalb der Leistungsbeschreibung kann je nach Projekt sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Es gibt PPP-Projekte, in welchen der Private lediglich an Bau (inkl. Planung) und dem Betrieb der Aussenhülle des Gebäudes („Shell“) beteiligt ist. Der Private kann aber auch die Innengestaltung („Core“) wie z.B. spezifische Infrastruktur und deren Pflege („Facility Management“) übernehmen. Weiter besteht im Rahmen von PPP die Möglichkeit, dass sich der Private mit der Vorbereitung hoheitlicher Leistungen befasst. Es obliegt in diesen Fällen der Verwaltung noch die Ausführung dieser vorbereiteten Leistung, indem sie z.B. ihre Verfügung einzig auf die Tätigkeit des Privaten stützt. Bei der ganzheitlichen Delegation an den Privaten übernimmt dieser auch noch diese Entscheidungskompetenz und -verantwortung von der Verwaltung.

		Privater übernimmt:				
Leistungstiefe	Bau	Shell				
	Bau	Shell	Core			
	Bau	Shell	Core	Facility Management		
	Bau	Shell	Core	Facility Management	Vorbereitung hoheitlicher Leistung	
	Bau	Shell	Core	Facility Management	Vorbereitung hoheitlicher Leistung	ganze Delegation an Dritten

Abb. 2 Leistungstiefen bei PPP⁶¹

2.3.2.4 Projektvolumen

Als Projektvolumen werden jene Kosten bezeichnet, die bis zur Fertigstellung und Inbetriebnahme eines Beschaffungs-PPPs anfallen. Aus diesen Gesamtkosten müssen die sogenannten Transaktionskosten herausgefiltert werden. Unter Transaktionskosten versteht man jene Kosten, welche aufgrund der Partnerschaft mit dem Privaten entstehen und welche in der Eigenleistung nicht anfallen würden. Zu denken ist dabei insbesondere an Informationsbeschaffungs- und Verhandlungskosten in der Planungsphase und Kontroll- und Steuerungskosten während des Betriebs.⁶² Die Transaktionskosten fallen beiden Seiten an und müssen bei einem geeigneten PPP-Projekt während des Lebenszyklus des Projektes wieder kompensiert werden können.⁶³

2.3.2.5 Interesse des Marktes

Es müssen Partner mit Interesse an einer Zusammenarbeit für ein PPP-Projekt vorhanden sein. Stehen mehrere Leistungsanbieter auf privater Seite miteinander im Wettbewerb, wirkt sich dies analog dem klassischen Beschaffungswesen auf den von der Verwaltung zu entrichtenden Preis aus. Gibt es hingegen bloss einen einzigen Interessenten auf privater Seite, besteht eine gewisse Marktmacht, die sich wiederum im Preis widerspiegeln könnte.⁶⁴

⁶¹ Eigene Darstellung, gestützt auf Expertengespräch

⁶² Ehrensperger et al., 2008, S. 32-33

⁶³ Bolz, 2005, S. 131

⁶⁴ Bolz, 2005, S. 131

2.3.2.6 *Vergütungsmechanismen*

Wird in mehrjährigen Lebenszyklen gemeinschaftlich zusammengearbeitet, müssen den langfristig noch nicht voraussehbaren Veränderungen der Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden. So soll bereits im Grundvertrag festgehalten werden, in welchen Rhythmen z.B. die Vergütungsmodalitäten innerhalb des Lebenszyklus angepasst werden können. Zu denken ist dabei wohl an ein unerwartetes Ansteigen des Hypothekenzinses oder andere äussere Einflüsse. Problematisch dürfte es werden, wenn in einer solchen weiteren Verhandlungsrunde keine Einigung erzielt werden kann.⁶⁵

2.3.2.7 *Wirtschaftlichkeitsprüfung*

Im Verlaufe des gesamten PPP-Prozesses gilt es immer wieder zu prüfen, ob die PPP-Variante für die Verwaltung und damit auch für die Steuerzahler tatsächlich günstiger kommt als die Eigenleistung resp. die klassische Beschaffungsvariante (vgl. im Detail Ziff. 2.3.3). Die effektiven Planungskosten belaufen sich durchschnittlich auf 10-20% der gesamten Baukosten.⁶⁶ Deshalb soll bereits innerhalb des Eignungstests eine erste wirtschaftliche Frühanalyse durchgeführt werden. Diese soll noch vor den ersten grossen Aufwendungen den Entscheidungsträgern aufzeigen, ob sich die weitere Auseinandersetzung mit der PPP-Variante überhaupt lohnt. Dabei zu berücksichtigen sind insbesondere die Wirksamkeit des Lebenszyklusansatzes, die Gesamtkostentransparenz und die Möglichkeiten des privaten Partners, auch für sich gewinnbringend zu wirtschaften.

2.3.3 **Beschaffungs-/Hochbau-PPP**

Diese lebenszyklischen Partnerschaften für Investitionsvorhaben können einerseits als Investorenmodelle, andererseits als PPP-Modelle i.e.S. ausgestaltet werden. Die Modellwahl ist u.a. abhängig von den gewünschten oder notwendigen Einflussmöglichkeiten der Verwaltung. Die jeweilige Aufgaben- und Risikoverteilung ist dabei, wie die folgende Grafik verdeutlicht, unterschiedlich ausgeprägt.

⁶⁵ Bolz, 2005, S. 131

⁶⁶ Aussage von Dr. U. Bolz anlässlich Expertengespräch v. 30.8.2013

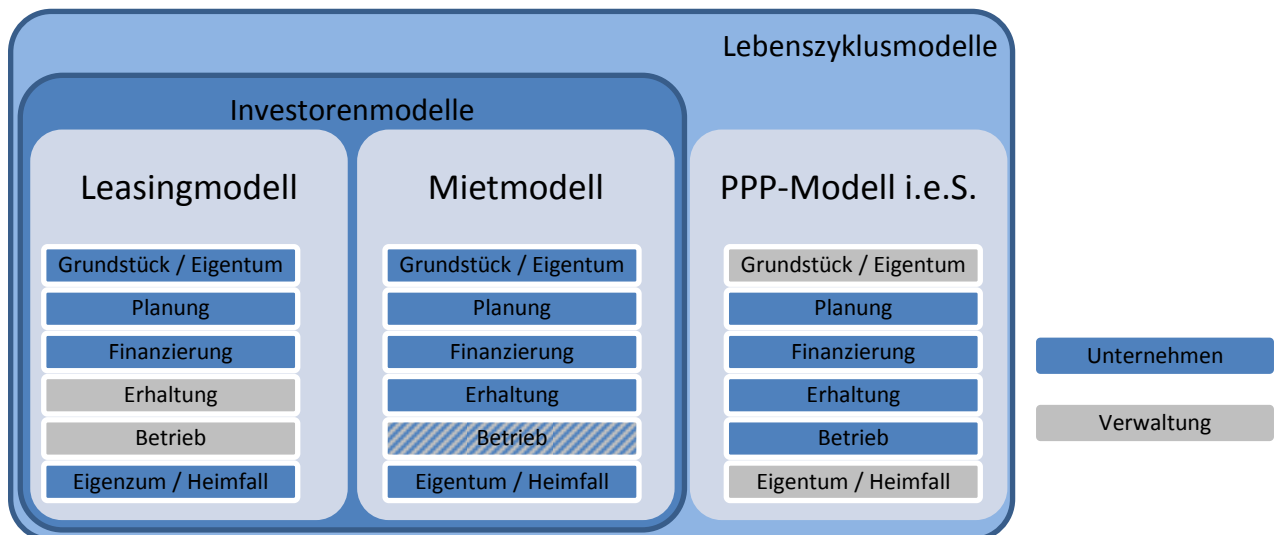


Abb. 3 Realisierungsmodelle für öffentliche Investitionsvorhaben⁶⁷

Hauptunterschied zwischen den Investorenmodellen und dem PPP-Modell i.e.S. ist das Eigentum am Grundstück und der erstellten Baute. Weiter kann bei den Investorenmodellen je nach Bedarf der Betrieb, insbesondere auch das Facility Management, der Verwaltung überlassen werden (vgl. dazu auch Ziff. 2.3.2.3).

2.3.3.1 Begriff

Beim Beschaffungs-PPP geht es darum, dass die Verwaltung nicht wie bei der klassischen Beschaffung eine fertige Baute erwirbt oder erstellen lässt und diese ab Fertigstellung alleine und in alleiniger Verantwortung betreibt. Vielmehr geht es darum, dass die öffentliche Hand gemeinsam mit einem privaten Investor eine Baute und deren Betrieb lebenszyklusorientiert plant, erstellt und betreibt. Der Staat gibt dabei vor, welche Bedürfnisse er an die Baute und deren Betrieb hat. Der Private ist bezüglich Wahl des Weges zu diesem Outputziel aber frei.⁶⁸

⁶⁷ Bolz et al. 2013, S. 3, modifiziert durch Ausklammern der konventionellen Beschaffungsvarianten

⁶⁸ Bolz, 2005, S. 15

2.3.3.2 Der Beschaffungsprozess

Der gesamte Beschaffungsprozess kann in fünf, folgend grafisch dargestellte Phasen gegliedert werden, auf welche anschliessend im Detail einzugehen ist.

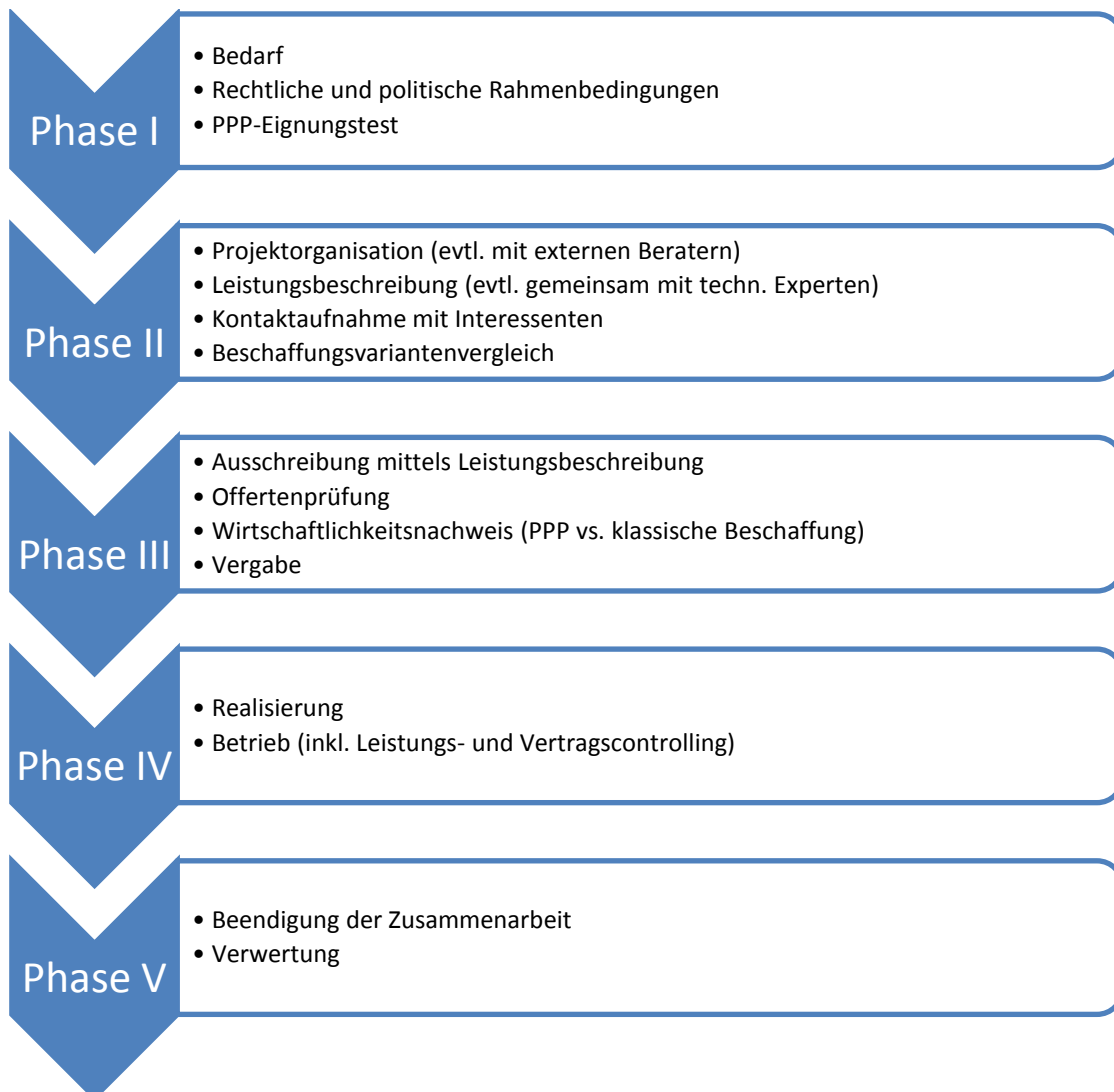


Abb. 4 Phasen I-V im Beschaffungsprozess⁶⁹

Phase I: Bedarfsfeststellung und Massnahmenidentifizierung

In der ersten Phase ist festzuhalten, welche Bedürfnisse die Verwaltung an eine Leistung hat. Bereits hier ist zu erkennen, dass es um eine outputorientierte Sichtweise geht. Weiter sind die rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen abzustecken. In der Praxis dürfte hier die Hauptschwierigkeit darin liegen, dass einerseits durch erstes Abtasten dieser Rahmenbedingungen bereits der politische Meinungsbildungsprozess in Gang gesetzt wird und sich die resultierenden Rahmenbedingungen andererseits bei einem zeitlich allzu lange andauernden Prozess wieder verändern können.

⁶⁹ Bolz, 2005, S. 41-46, modifiziert durch Zusammenführung und Vereinfachung mehrerer Abbildungen

Abgeschlossen wird diese erste Phase durch den PPP-Eignungstest (vgl. Ziff. 2.3.2). Ziel des Eignungstest ist es, bereits nach den wenig aufwendigen und entsprechend noch nicht sehr kostspieligen Arbeitsschritten der Phase I dem verwaltungsinternen Entscheidungsträger die Empfehlung unterbreiten zu können, den Weg eines PPP-Projektes hier abzubrechen oder weiter zu verfolgen.⁷⁰

Phase II: Erarbeitung Konzept

Nachdem die noch relativ kostengünstige Phase I ergeben hat, dass der Weg eines möglichen PPP-Projektes weiter zu beschreiten sei, muss mittels einzuberufender Projektorganisation ein Konzept erstellt werden. In diesem Zeitpunkt kann oft der Einbezug von Experten innerhalb der Projektgruppe angezeigt sein. Nachdem in Phase I lediglich grob die potentiellen Realisierungsoptionen des Marktes geprüft wurden, können nun erste offizielle Ansprachen möglicher künftiger privater Investoren erfolgen. Diese Kontaktaufnahmen können aber bereits zu Problemen hinsichtlich eines späteren öffentlichen Vergabeverfahrens führen. Denn werden in diesen sog. Vorgesprächen bereits Konzepte oder Ideen erarbeitet, dürfen diese zu einem späteren Zeitpunkt unter gewissen Umständen nicht mehr verwertet werden, oder der private Gesprächspartner könnte aufgrund der Vorbefasstheit von einem späteren Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.⁷¹ Die Projektgruppe hat alsdann den Auftrag, eine vorläufige Beschreibung des Leistungsbedarfs der öffentlichen Hand zu formulieren.

Zum Abschluss der Phase II ist ein wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich zu erarbeiten. Hierbei wird geprüft, ob die konventionelle Beschaffung oder die PPP-Beschaffung vorteilhafter ist. Auch diese Phase endet also mit dem Entscheid, ob der PPP-Weg einer konventionellen Beschaffung vorzuziehen ist oder nicht.⁷²

Phase III: Ausschreibung und Vergabe

Die Erfahrung zeigt, dass für viele – v.a. kleinere Verwaltungseinheiten – eine grosse Hürde für ein allfälliges PPP-Projekt in der Angst vor dem Aufwand einer Ausschreibung liegt.

Diese Befürchtungen sollen im Folgenden relativiert werden.

Wenn beschaffungsrechtlich und praktisch möglich, ist einer vorselektionierten Bieterschaft ein von der Projektorganisation erarbeiteter funktionaler Beschrieb der erwarteten Leistung zu präsentieren (vgl. Ziff. 2.3.2.3).

Die Verwaltung muss den Interessenten einen möglichst genauen Beschrieb der erwarteten Leistung vorlegen. Wie bereits ausgeführt wird dabei nicht der exakte Weg vorgegeben, sondern der erwartete Output. Quantitative Angaben sollen nur dann bereits vorgegeben werden, wenn diese für den Leistungsbeschrieb ausschlaggebend sind.⁷³ Dies kann z.B. die für eine spezifische Aufgabe zwingend notwendige Länge eines Gebäudes sein. Je nach Komplexität

⁷⁰ Bolz, 2005, S. 42

⁷¹ Bolz, 2005, S. 264-265

⁷² Bolz, 2005, S. 43-44

⁷³ Bolz, 2005, S. 45

des Projektes und dem Stand des technischen Verständnisses der Vergabestelle bedarf diese für diesen Leistungsbeschrieb Hilfe von externen privaten Unternehmen. Bei der Wahl dieses Hilfestellers ist aber bezüglich der rechtlichen Vorgaben an die Gleichbehandlung innerhalb eines Beschwerdeverfahrens grosse Vorsicht geboten. Ab einem gewissen Grad an Vorbefasstheit ist, wie bereits oben erwähnt, ein beratendes Unternehmen nämlich vom Vergabeverfahren auszuschliessen.

Noch nicht unter das öffentliche Beschaffungsrecht fallen aber informative, klärende Vorgespräche.⁷⁴ In der Praxis kann es durchaus auch vorkommen, dass ein privater Investor auch ohne Beratungsanfrage bereits vor dem offiziellen Vergabeverfahren von Überlegungen einer Verwaltungseinheit bezüglich eines Bauvorhabens erfährt. Der Private erkennt dabei eine für ihn aber auch für die Verwaltung möglicherweise interessante Lösung, welche er oft eigeninitiativ, aber auch auf entsprechende Anfrage der Verwaltung vorschlägt. Idealerweise hat der Investor auf eigenes finanzielles Risiko bereits einen Projektvorschlag zu unterbreiten. Selbstverständlich muss es die Verwaltung vermeiden, bereits Zusicherungen für eine spätere Zusammenarbeit zu tätigen, ansonsten möglicherweise bei einem Nichtzustandekommen eines gemeinsamen Projektes Schadenersatzforderungen an den Staat gerichtet werden könnten (vgl. aus dem Privatrecht das Prinzip von Treu und Glauben resp. „culpa in contrahendo“). Auch zu beachten ist, dass der Investor bei einer zu intensiven Teilnahme an der Projektplanung, aufgrund der Vorbefasstheit und dem daraus resultierenden Vorsprung gegenüber Mitkonkurrenten vom weiteren Vergabeverfahren auszuschliessen ist.⁷⁵ Hierbei geht es nicht nur um den Schutz des möglicherweise besten Interessenten. Das Gemeinwesen ist schliesslich daran interessiert, eine möglichst qualitative Beschaffung zu möglichst günstigen Konditionen zu erhalten. Macht sich ein Investor bei der Vorplanung für das spätere Projekt unabdingbar, wird er mangels Konkurrenz nach den marktwirtschaftlichen Prinzipien einen höheren Preis verlangen können.

Das transparente, faire und vorsichtige Verhalten der Verwaltungsvertreter ist bei diesen Vorgesprächen nicht nur für das konkrete Projekt, sondern auch für künftige ähnlich gelagerte Vorhaben von grosser Relevanz.

Wichtig ist das effiziente Vergabeverfahren nicht nur für die Verwaltung. Auch der private Investor, insbesondere wenn es sich dabei um ein kleineres oder mittleres Unternehmen handelt, muss die Kosten für die Offerteinreichung ebenfalls möglichst tief halten können.

Das Gleichbehandlungsgebot verbietet es der Verwaltung, die Ausschreibung technisch derart zu spezifizieren, dass nur noch der eigentliche Wunschkandidat die in der Ausschreibung verlangten Anforderungen erfüllen kann.⁷⁶

⁷⁴ Bolz, 2005, S. 264

⁷⁵ Vgl. dazu auch Bundesgerichtsentscheid 2P.164/2004 vom 25.1.2005, E. 3

⁷⁶ Bolz, 2005, S. 266

Die gestützt auf den funktionalen Leistungsbeschrieb eingegangenen Offerten sind in der Folge von der eingesetzten Projektorganisation zu prüfen und zu bewerten. Die geeignetste Offerte ist in der Folge mit einer fiktiven klassischen Beschaffung zu vergleichen (vgl. Phase II). Ist die PPP-Variante dann noch immer im Vorteil, ist der Zuschlag zu erteilen und (nach allfälliger Beurteilung durch weitere Genehmigungsinstanzen, wie z.B. das Parlament) der Vertrag zu unterzeichnen.⁷⁷

Ein Grund für die Skepsis der Verwaltung gegenüber einer Ausschreibung ist die Verfahrensdauer. Diesbezüglich zeigt ein Praxisvergleich mit Deutschland, dass durchschnittlich von einer Zeitspanne zwischen Ausschreibung und Vertragsunterzeichnung von unter 1 Jahr ausgegangen werden darf.⁷⁸ Verglichen mit der Planung einer klassischen Beschaffung fällt diese Verfahrensdauer nicht negativ ab. Weiter soll der möglicherweise auf diesem Gebiet nicht sehr erfahrenen Verwaltung aufgrund dieser Ausführungen bewusst geworden sein, dass sie diese aufwendige Phase III nicht eigenständig durchzuführen hat, sondern dafür die zu Phase II beschriebene Projektorganisation einzusetzen ist, welche im Bedarfsfall durch externe Berater unterstützt werden kann.

Phase IV: Realisierung, Betrieb und Controlling

In der Hand des privaten Partners wird die Baute errichtet. Nach Fertigstellung wird der Betrieb in der beschriebenen Form und der vereinbarten Aufgaben- und Verantwortungsteilung geführt. Zudem ist ein laufendes Controlling bezüglich der vertragsgemässen Leistungserbringung zu vollziehen. Inwiefern Erkenntnisse aus diesem Controlling zu Veränderungen der Leistungsverträge führen können, ist bereits bei Vertragsabschluss genau zu definieren (vgl. Ziff. 2.3.2.6).

Phase V: Verwertung und Abschluss

Der zu Beginn vereinbarte Lebenszyklus und die damit verbundene Vertragsdauer kann während der Phase IV im gegenseitigen Einvernehmen jederzeit verändert, insbesondere verlängert werden. Kommt es aber zur Beendigung des Lebenszyklus und somit zum Ende der Zusammenarbeit in diesem Projekt, ist das Objekt zu verwerten. Weiter gehört zum Abschluss eines PPP-Projektes eine Leistungs- und Erfolgsanalyse über die Zusammenarbeit.⁷⁹

⁷⁷ Bolz, 2005, S. 44-45

⁷⁸ Aussage von Dr. U. Bolz anlässlich Expertengespräch v. 30.8.2013

⁷⁹ Bolz, 2005, S. 46

2.3.4 Aufgabenerfüllungs-PPP

2.3.4.1 Begriff

Die Aufgabenerfüllungs-PPP zeigen sich – v.a. bezüglich unterschiedlichen zu übertragenden Leistungstiefen – sehr vielseitig. Hier geht es nicht darum, dass die öffentliche Hand mit Hilfe eines Privaten etwas beschafft, sondern dass aus denselben Überlegungen zu Knowhow-Einbringung, Risikoteilung und Lebenszyklus eine Aufgabe in Partnerschaft zwischen Staat und Privatem erbracht wird. Das Ablaufschema gestaltet sich ziemlich analog zu jenem der Beschaffungs-PPP. Der Ideenanstoss kann dabei sowohl von der Verwaltung als auch vom Privaten ausgehen, was die Phase I des Aufgabenerfüllungs-PPP von der Bedarfsidentifizierung der Phase I des Beschaffungs-PPP unterscheidet. Auch bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung soll zuerst der analoge Eignungstest die Vorzüge einer PPP-Variante aufzeigen, bevor alsdann in der darauf folgenden Phase i.d.R. ebenfalls ein Wettbewerbsverfahren zur Partnerwahl einzuleiten ist.⁸⁰ Inwieweit dabei ebenfalls beschaffungsrechtliche Prinzipien anzuwenden sind, ist bei Aufgabenerfüllungs-PPP von Fall zu Fall zu prüfen. Wird eine Verwaltungsaufgabe ganz oder teilweise an eine private Organisation übertragen, spielt es bezüglich beschaffungsrechtlichen Vorgaben eine Rolle, ob die Leistung gegenüber dem Gemeinwesen oder gegenüber dem einzelnen Bürger erbracht wird.⁸¹ Sollte von einem klassischen Verfahren abgesehen werden, müsste dennoch die Einhaltung der Grundsätze der Rechtsgleichheit und des Willkürverbotes belegt werden können. Der Aufwand dürfte womöglich nicht mehr viel grösser sein als bei einer klassischen Wettbewerbsausschreibung.⁸² Bezahlt werden die durch den Privaten erbrachten Leistungen durch Abgaben (insbesondere Gebühren) des Leistungsbezügers gegenüber dem Erbringer. Der Private arbeitet dabei auf eigenes Risiko, jedoch unter Aufsicht des Staates (vgl. Ziff. 2.2.5.1).

2.3.4.2 Anwendungskriterien

Diese Variante der Zusammenarbeit kann dann zu wählen sein, wenn der Staat gewisse Aufgaben nicht mehr eigenhändig effizient und effektiv ausüben kann. Durch die Partnerschaft müssen beidseits Synergie-Effekte greifen.⁸³

Ein Grund dafür kann der in der Einleitung erwähnte Leistungsverzicht der Verwaltung sein (vgl. Ziff. 2.1.1). Ist jedoch die oben genannte Aufsichtstätigkeit teurer als die eigene Erbringung, spricht der gewünschte Leistungsverzicht einen noch höheren neuen Leistungsaufwand verursacht, macht die Auslagerung und somit auch ein Aufgabenerfüllungs-PPP keinen Sinn. Weiter sind auch bei den Aufgabenerfüllungs-PPP die unter Ziff. 2.2.5 genannten Kriterien für und wider einer Auslagerung an einen Privaten zu berücksichtigen. Die Hauptschwierigkeit dürfte wohl bei der Kostenfolge der gewählten Organisationsform liegen. Denn die Fakten bezüglich einer Erbringung durch Private sind nur selten vorhanden oder zugänglich. Ent-

⁸⁰ Bolz, 2005, S. 46-47

⁸¹ Bolz, 2005, S. 254-255

⁸² Bolz, 2005, S. 46-47 oder Lienhard, 2003, S. 96

⁸³ Lienhard, 2003, S. 3

sprechend muss mit sehr vagen Schätzungen vorliebgenommen werden, welche durch die Projektorganisation der Phase II vorzunehmen wären.⁸⁴

Zusammenfassung Kapitel 2

Die Verwaltung muss die wenigsten ihrer Aufgaben zwingend selbst erbringen. Vielmehr stehen ihr eine Auswahl an Organisationsformen zur Verfügung, welche unterschiedlichsten Gründen und Kriterien rechtlicher und sachlicher Natur unterliegt. Die detailliert erläuterte Zusammenarbeit im Rahmen eines PPP-Projekts belässt der Verwaltung den Entscheid, welche Teile einer Aufgabe durch einen privaten Partner erbracht werden sollen. Die Verwaltung beschreibt dabei lediglich das Ziel, den Weg zum Ziel überlässt sie dem darauf spezialisierten privaten Unternehmen. Durch die Zuteilung der Verantwortung und der Risiken an jene Partei, die für diesen Teilaspekt das grössere Knowhow besitzt, kann eine effizientere und effektivere Leistungserbringung erreicht werden.

⁸⁴ Lienhard, 2003, S. 25

3 Aufgaben des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau – Leistungsbeschrieb und Organisationsformen

Die Aufgabenpalette eines Strassenverkehrsamtes zeigt ideal verschiedene Tätigkeiten auf, wofür sehr unterschiedliche Möglichkeiten bei der Wahl der jeweiligen Organisationsform bestehen.

Das Strassenverkehrsamt erbringt Leistungen im Auftrag der Verkehrssicherheit. Nach bundesgesetzlichen Vorgaben entscheidet das Strassenverkehrsamt, welche Personen und welche Fahrzeuge und Schiffe zum Verkehr zugelassen werden.

Für die Zulassung der Personen stehen der Verwaltung verschiedene Prüfungsarten (Theorie, Praxis, verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchung, etc.) zur Verfügung. Die Betriebssicherheit der Fahrzeuge und Schiffe wird durch technische Kontrollen überprüft. Aufgrund dieser Kontrolltätigkeiten kann in gewissen Fällen die weitere Teilnahme am Verkehr nur unter Auflagen gewährt werden. Man denke hier insbesondere an Menschen mit verkehrsrelevanten Erkrankungen, die aber mittels Auflagen, wie z.B. einer Brillentragpflicht, kompensiert werden können.

Weiter stellt das Strassenverkehrsamt Führer- und Fahrzeugausweise aus und teilt Kontrollschilder zu. Das Strassenverkehrsamt erstellt zu Handen anderer Behörden technische Gutachten und erteilt technische Auskünfte an die interessierte Kundschaft. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das Inkasso der Verkehrssteuer ebenfalls durch das Strassenverkehrsamt erledigt wird.

Aus Gründen der Vereinfachung wird auf weitere Ausführungen zur Schifffahrt verzichtet, da die Unterschiede bezüglich Organisation vernachlässigbar sind. Auf die übrigen Aufgaben soll in den folgenden Abschnitten differenzierter eingegangen und aufgezeigt werden, wie diese im Kanton Aargau derzeit erbracht werden.

3.1 Aufgaben

Im Folgenden werden die einzelnen Aufgaben des Strassenverkehrsamtes erläutert.

3.1.1 Abnahme von Führerprüfungen

Gemäss Art. 13 der Verkehrszulassungsverordnung (VZV) sind theoretische, gemäss Art. 22 VZV praktische Führerprüfungen durchzuführen.

Die theoretische Führerprüfung wird an den Standorten Aarau und Wettingen angeboten und von Verkehrsexperten des Strassenverkehrsamtes durchgeführt. In Rheinfelden, Schafisheim und Wettingen können praktische Führerprüfungen angetreten werden. Bei den Führerprüfungen beurteilt ein Verkehrsexperte die Fahrkompetenz eines Fahrerschülers nach gesamtschweizerisch durch die asa in einer Richtlinie festgelegten Standards.⁸⁵ Der Verkehrsexperte ist Angestellter des Strassenverkehrsamtes in der Sektion Technik. Die Verkehrsexperten kommen aus der Automobilbranche und haben im Bewerbungsverfahren erfolgreich psychologische Tests absolviert.⁸⁶ Nach der Anstellung beim Strassenverkehrsamt geniessen die Verkehrsexperten jeweils eine mehrmonatige, eidgenössisch vereinheitlichte Ausbildung.

Für die praktischen Führerprüfungen werden mehrere verschiedene Standorte angeboten, um den Fahrerschülern und ihren Fahrlehrern möglichst kurze Wege von ihrem Wohnort an den Prüfungsort zu ermöglichen. Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Grund für das Absolvieren der praktischen Führerprüfung in der Region des zu Prüfenden liegt darin, dass dieser mit seinem Fahrlehrer und möglicherweise mit weiteren Personen in dieser Region geübt hat und sich entsprechend auskennt. Dies vereinfacht eine praktische Prüfung sicherlich dahingehend, dass der zu Prüfende die Strassenführungen kennt und sich auf andere, schwierigere Dinge als die Suche nach dem zu wählenden Weg konzentrieren kann.

Die folgende Grafik verschafft eine Übersicht über die Anzahl der abgelegten Führerprüfungen pro Art und Standort im Jahre 2012.

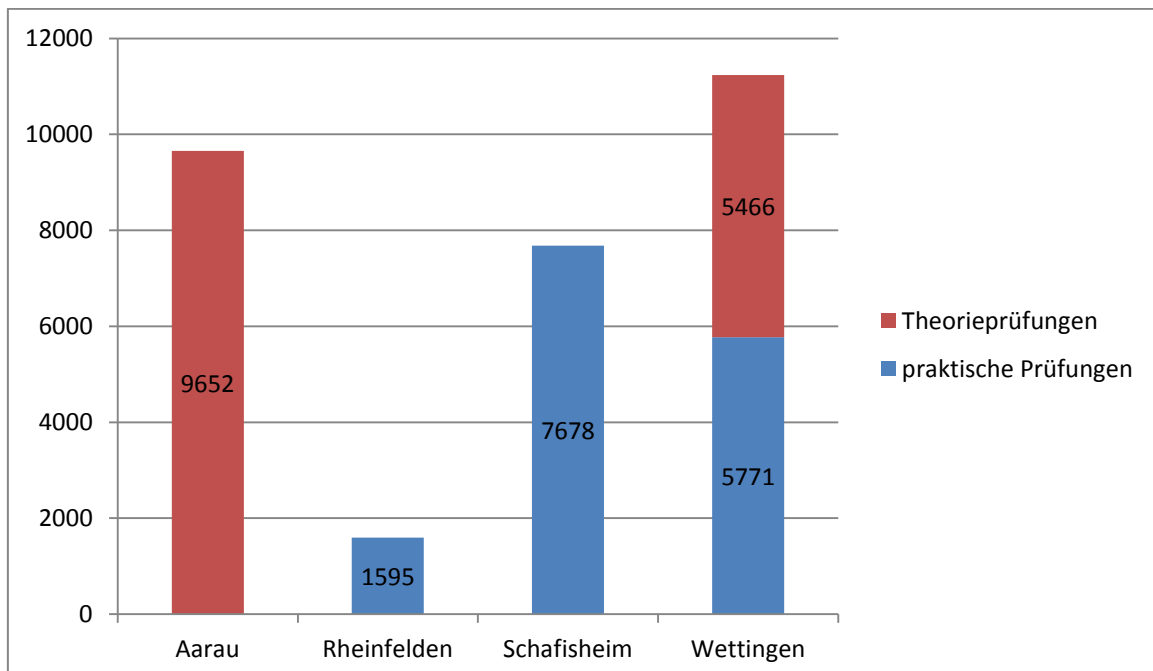


Abbildung 5: Führerprüfungen 2012 (eigene Darstellung)

⁸⁵ asa-Richtlinie 7 (siehe Dokumentenverzeichnis)

⁸⁶ Vgl. Art. 64 Abs. 2 Bst. e und e VZV

3.1.2 Ausstellen von Lernfahr-, Führer- und Fahrzeugausweisen

Sind die definierten Voraussetzungen erfüllt, stellt das Strassenverkehrsamt einem Gesuchsteller einen entsprechenden Ausweis aus. Für die Ausstellungen der Ausweise sind die Mitarbeitenden der Sektion Verkehrszulassung zuständig. Sie bedienen die Kundschaft an den 16 Schaltern des Strassenverkehrsamtes in Schafisheim sowie für Fahrzeugausweise an zwei kleineren, aber informatiktechnisch gleichermassen vernetzten Schaltern am Standort in Wettingen.

Ihnen obliegt die Prüfung, ob die Gesuchsteller die Voraussetzungen für den erwünschten Ausweis erfüllen oder nicht. Dazu bedienen sie sich intern erhältlicher Informationen wie absolvierte Kurse oder Prüfungen, aber auch externer Register wie unter Umständen dem eidgenössischen Strafregister.

Sowohl die Fahrzeugausweise im bekannten grauen Papierformat, die ebenfalls papierenen Lernfahrausweise als auch die qualitativ hochstehenden und kopiergeschützten Führerausweise im Kreditkartenformat werden im Strassenverkehrsamt in Schafisheim gedruckt.

Die Erteilung der Ausweise erfolgt stets auf ein Gesuch hin und steht bei dessen Gutheissung eine Polizeibewilligung dar. Diese erlaubt dem Bewilligungsempfänger die Ausübung der an sich gefährlichen Tätigkeit der Verkehrsteilnahme auf den öffentlichen, einer Vielzahl von Regeln unterworfenen und platzbeschränkten Strassen.

3.1.3 Erlass von Administrativmassnahmen

Die Sektion Massnahmen des Strassenverkehrsamtes befasst sich mit den Administrativmassnahmen nach Art. 16 ff. des Strassenverkehrsgesetzes (SVG). Diese dienen einerseits der Nacherziehung von Verkehrsdelinquenten und andererseits der Fernhaltung nicht fahrgeeigneter Personen vom Strassenverkehr. Letztere Administrativmassnahmen bezeichnet man als sichernde Massnahmen. Die erzieherischen Massnahmen werden stets durch ein Verkehrsdelikt ausgelöst. Die Schweiz kennt hier die Besonderheit, dass die Strafbehörde Busse, Geld- oder Freiheitsstrafe ausspricht und das Strassenverkehrsamt aufgrund derselben Tat eine Massnahme im Zusammenhang mit dem Führerausweis ausspricht. Die Massnahmen im Zusammenhang mit der Fahreignung hingegen sind nicht abhängig von einem Delikt. Hier wird das Amt tätig, wenn es glaubhafte Informationen einer beliebigen Quelle erhält, welche Zweifel hervorrufen, ob die Person noch für das sichere Führen von Motorfahrzeugen geeignet ist. In beiden Verfahrensarten eröffnet das Amt seine Entscheidungen an den Betroffenen mittels Verfügung.

Genauer eingegangen werden soll hier auf das Beispiel eines unbefristeten Entzuges des Führerausweises gestützt auf eine ärztliche Untersuchung, da bei diesem Prozess die Organisationsform am interessantesten ist. Von Gesetzes wegen müssen sich Führerausweisinhaber ab

dem 70. Lebensjahr alle zwei Jahre einer verkehrsmedizinischen Kontrolluntersuchung stellen.⁸⁷ Im Kanton Aargau wurden im Jahre 2012 29'706 Betroffene zu dieser Untersuchung aufgeboten. Die Untersuchungen dürfen – wie in den meisten Kantonen – von externen Dritten durchgeführt werden. Die hohe Fallzahl hat es (zumindest bis anhin) verunmöglicht, diese Untersuchungen inhouse mit Hilfe von Fachärzten oder in einer einzigen, ernannten Untersuchungsstelle wie z.B. einem Spital durchführen zu lassen. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass sich kein Arzt finden lässt, der diese Aufgabe als Haupttätigkeit absolvieren möchte. Der Prozess verläuft in einem Dreiecks-Auftrags-Verhältnis. Die betroffenen Führerausweisinhaber werden vom Strassenverkehrsamt angewiesen, sich bei einem vom Strassenverkehrsamt anerkannten Vertrauensarzt innert Frist untersuchen zu lassen. Die Vertrauensärzte melden in der Folge dem Strassenverkehrsamt die Untersuchungsergebnisse, worauf dieses entscheidet, ob der Führerausweis weiterbelassen werden kann oder ob er zu entziehen ist.

3.1.4 Fahrzeugprüfungen

Wie die obengenannten Fahrzeuglenkenden, unterstehen auch die zum Verkehr zugelassenen Fahrzeuge einer amtlichen, periodischen Prüfungspflicht. Die Prüfintervalle sind eidgenössisch vorgegeben.⁸⁸ Auch diese Prüfungen werden zu einem Grossteil durch Verkehrsexperten des Strassenverkehrsamtes durchgeführt. Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau bietet diese Leistung selbständig in Schafisheim und Wettingen an. Weitere Prüfungen werden durch externe Partner erbracht (vgl. Ziff. 3.2). Da es sich bei den Fahrzeugprüfungen um umfangreiche technische Prüfungen von Fahrzeugen unterschiedlicher Grösse und Gewicht handelt, sind bestimmte Anforderungen an die Prüfhalle und die darin enthaltene Infrastruktur zu richten. Die Gebühr für eine Standardprüfung beträgt beim Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau derzeit CHF 58.00.

3.1.5 Schilderlager

Die Zuteilung der Fahrzeugkontrollschilder und das entsprechende Schilderlager fallen wiederum in den Zuständigkeitsbereich der Sektion Verkehrszulassung. Hergestellt werden die Schilder durch eine externe private Unternehmung, müssen aber den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechen und werden dahingehend vom Strassenverkehrsamt geprüft.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es zwei Lagerungsvarianten gibt. Einerseits sind die Kontrollschilder für neu eingelöste Fahrzeuge zu lagern, andererseits gibt es auch die deponierten Schilder. Denn wer seine Kontrollschilder vorübergehend beim Strassenverkehrsamt hinterlegt (z.B. Motorrad- oder Oldtimer-Schilder im Winter), hat gemäss Art. 87 VZV während eines Jahres den Anspruch, dasselbe Schild wieder zu erhalten.

⁸⁷ Vgl. Art. 27 VZV

⁸⁸ Vgl. Art. 33 VTS

An das Schilderlager werden nur solche Anforderungen gestellt, die in der Baubranche üblich sind. Um die Schilder vor Diebstahl und entsprechendem Missbrauch zu schützen, steht das Lager unter Bewegungsalarm. Nicht zu unterschätzen ist auch das Raummass eines Schilderlagers, welches sich in Schafisheim auf gut 375 Quadratmeter beläuft.

3.2 Bereits heute ausgelagerte und dezentrale Tätigkeiten, Rahmenbedingungen

In Kapitel 2 wurden die verschiedenen möglichen Organisationsformen der Erfüllung staatlicher Aufgaben aufgezeigt. Die bereits heute vom Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau angewandten Organisationsformen sollen im Folgenden spezifisch auf deren Aufgabenerfüllung hin dargestellt werden. Weiter sollen in diesem Unterkapitel die Chancen und Risiken, Stärken und Schwächen der praktizierten Organisationsform aufgezeigt werden.

3.2.1 Klassische Eigenleistung der Zentralverwaltung an zusätzlichem Standort im Besitze eines privaten Partners

Von den zahlreichen Bewohnern und Garagisten des Ballungsgebietes Baden-Wettingen wird nicht erwartet, dass sie ihre Fahrzeuge im entfernten und durch das Nadelöhr Baregg abgetrennten Schafisheim prüfen lassen. Deshalb wurde hier, wie bereits unter Ziff. 3.1.4 erwähnt, das Angebot mit der Zweigstelle Wettingen erweitert. Diese wird durch Mitarbeitende des Strassenverkehrsamtes betrieben, die Gebäude gehören aber den Regionalen Verkehrsbetrieben Baden Wettingen (RVBW).⁸⁹ In der Nacht nutzt die RVBW die Hallen für ihre dann nicht benutzten Busse, was wiederum die Anforderungen an die Mobilität der Inneneinrichtung der Prüfhalle beeinflusst. Beispielsweise müssen die Prüfgeräte zur Seite geschoben werden können.

Wie bereits erwähnt, finden zudem praktische Führerprüfungen in Wettingen und Rheinfelden statt. In Wettingen können für die Vor- und Nachbesprechungen die gemieteten Räume der RVBW genutzt werden, in Rheinfelden wurden dazu ein Raum und ein Abstellplatz von der Gemeinde Rheinfelden gemietet. Für die theoretischen Prüfungen in Aarau und Wettingen wurden Gruppenräume gemietet und mit verwaltungseigenen Informatikmitteln ausgerüstet.

Die Vorteile dieser Organisationsform liegen in der Kundennähe und darin, dass der Kanton für diese vergleichsweise geringe Nutzfläche keine eigenen Bauten beschaffen resp. erstellen muss. Die Nachteile liegen v.a. darin, dass die Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. baulicher Ausbau) durch den Vermieter bestimmt werden und die Mietverträge kündbar sind, insbesondere für einen vorgesehenen Eigengebrauch.

⁸⁹ Mietvertrag StVA-RVBW, siehe Dokumentenverzeichnis

3.2.2 Leistungserbringung durch Strassenverkehrsämter anderer Kantone

Art. 33 Abs. 1 2. Satz VTS ermöglicht den Kantonen die Auslagerung der Fahrzeugprüfungen an andere Kantone. Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau hatte gegen Ende des letzten Jahrhunderts mit einem grossen Überhang an Fahrzeugprüfungen zu kämpfen. Dies bedeutete konkret, dass man die periodischen Fahrzeugprüfungen nicht zum Fälligkeitstermin, sondern erst Monate bis Jahre später durchführen konnte. Gestützt auf Art. 7 aBV wurde deshalb im Jahre 1997 mit den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt eine Vereinbarung getroffen, dass an ihrer gemeinsamen Motorfahrzeug-Prüfstation in Münchenstein Fahrzeuge aus dem unteren Fricktal (Bezirk Rheinfelden) amtlich geprüft werden können.⁹⁰ Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben sich in dieser Vereinbarung dazu verpflichtet, mindestens 3'500 Prüfeinheiten durchzuführen. Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau lädt die Fahrzeughalter des Bezirks Rheinfelden ein, sich für die Prüfung bei der Motorfahrzeug-Prüfstation Münchenstein anzumelden (vgl. Anhang 2). Wollen die Fahrzeughalter dieses Angebot nutzen, senden sie diese Karte an die Motorfahrzeug-Prüfstation, welche ihrerseits die Termine festlegt und den Betroffenen das Aufgebot zukommen lässt. Ein Aargauer Bürger erhält somit (nach freiwilliger Nutzung der zugestellten Anmeldekarte) ein Aufgebot einer kantonsexternen Amtsstelle. In der Vereinbarung wird festgehalten, dass die Motorfahrzeug-Prüfstation für ihre Amtshandlungen „ihre Verfahrensvorschriften“ anwendet. Eine minimale Gleichbehandlung kann deshalb gewährleistet werden, weil gemäss Art. 33 Abs. 8 VTS die Nachprüfungen „nach einem von den Kantonen gemeinsam festgelegten Qualitätssicherungssystem durchgeführt werden“. Macht der Fahrzeughalter von diesem Angebot keinen Gebrauch, wird er automatisch nach ungenutzter Frist nach Schafisheim aufgeboden. Eine analoge Vereinbarung mit analogem Prozess besteht mit dem Kanton Zug für südliche Teile des Kantons Aargau.

Hier liegen die Vorteile darin, dass der gewählte Partner ebenfalls einer öffentlichen Verwaltungsorganisation angehört und so der entsprechenden Aufsicht durch seine eigenen kantonalen Vorgesetzten unterliegt. Der Zusatzaufwand für den Kanton Aargau durch die Prüfungen des anderen Kantons ist demnach sehr klein. Einzig bei sofortigen Einlösungen müssen die Fahrzeughalter ihre Schilder in Schafisheim abholen, da die anderen Kantone keine aargauischen Kontrollschilder verwalten.

3.2.3 Leistungserbringung durch private Partner in deren Räumlichkeiten

Mittels Vereinbarung hat der Kanton Aargau, vertreten durch das Departement des Innern (heute Departement Volkswirtschaft und Inneres) mit privaten Organisationen mittels Delegation die Durchführung von Fahrzeugprüfungen an Externe übertragen. Die entsprechende Rechtsgrundlage findet sich ebenfalls in Art. 33 Abs. 1 VTS. Die „Betriebe und Organisationen“ müssen dabei für die „vorschriftsgemässe Durchführung Gewähr bieten“. Die Verträge

⁹⁰ Vereinbarung Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Aargau, siehe Dokumentenverzeichnis

wurden einerseits mit dem Touring Club Schweiz, Sektion Aargau (im Folgenden TCS) anno 2005 und dem Autogewerbeverband der Schweiz, Sektion Aargau (im Folgenden AGVS) anno 1998 geschlossen.⁹¹ Das Strassenverkehrsamt überträgt dabei den privaten Organisationen keine eigentlichen hoheitlichen Befugnisse, namentlich überträgt es keine Verfügungskompetenzen. Für die Bürger besteht nie die Pflicht, ihr Fahrzeug von privaten Organisationen überprüfen zu lassen. Es handelt sich dabei lediglich um ein Zusatzangebot. Wer dieses nicht wahrnehmen möchte, muss aber alsdann die Fahrzeugprüfung beim Strassenverkehrsamt durchführen lassen. Dies zeigt sich unschwer an dem Anmeldeprozedere. Wie bei der Anmeldemöglichkeit bei anderen Kantonen (vgl. Ziff. 3.2.2) haben auch die durch den AGVS und den TCS erfolgten Aufgebote keine bindende Rechtswirkung. Werden diese nicht befolgt, hat dies lediglich die Konsequenz eines Aufgebotes durch das Strassenverkehrsamt, welches aber bindend ist. Ist der Fahrzeughalter mit einem Prüfentscheid der privaten Unternehmen nicht einverstanden, erlässt das Strassenverkehrsamt – und nicht der private Partner – eine beschwerdefähige Verfügung. Auch bei der Feststellung von gravierenden Mängeln, welche die Betriebssicherheit der Fahrzeuge ausschliessen, kann die private Prüfstelle lediglich auf eine freiwillige Hinterlegung der Kontrollschilder hinwirken. Ist diese Einflussnahme erfolglos, hat sie dem Strassenverkehrsamt Meldung zu erstatten, welches dann mittels Verfügung die Schilder entzieht. Die privaten Parteien verpflichten sich mittels der Vereinbarung zur dauerhaften Qualitätssicherung und zur rechtsgleichen Behandlung der Kundschaft. Die sog. „Fahrzeugexperten“ haben dieselben Voraussetzungen zu erfüllen wie die oben vorgestellten Verkehrsexperten des Strassenverkehrsamtes. Ausgebildet werden sie durch das Strassenverkehrsamt und die Vereinigung der Strassenverkehrsämter in gleicher Art und Weise wie die eigenen Experten ausgebildet werden. Die Prüfgebühren dürfen von der privaten Organisation bis zu einer Obergrenze von CHF 70.00 selbst festgelegt werden. Der Unterschied zu den Gebühren des Strassenverkehrsamtes rechtfertigt sich u.a. dadurch, dass die Prüfgebühren der privaten Unternehmungen der Mehrwertsteuer unterliegen und dass pro Prüfung dem Strassenverkehrsamt für dessen administrative Tätigkeiten und die Zurverfügungstellung von Informationen eine Entschädigung von CHF 4.00 zu entrichten ist. Das Strassenverkehrsamt beaufsichtigt die Tätigkeiten der externen Partner, indem es u.a. Stichproben durchführt und Anordnungen und Weisungen erteilt. Die entsprechenden Kontrolltätigkeiten gestützt auf Art. 33 Abs. 8 VTS werden systematisch protokolliert und die entstehenden Kosten gehen zu Lasten der Beaufsichtigten. Im Jahre 2012 führte der AGVS 30'159, der TCS 6'042 Fahrzeugprüfungen durch. Die Verträge wurden auf 10 resp. 2,5 Jahre befristet, mit der fortlaufenden stillschweigenden Verlängerung um ein Jahr bei ausbleibender Kündigung.

Das Hauptmerkmal dieser Organisationsform ist sogleich grosser Vorteil aber auch grösstes Risiko. Die Fahrzeughalter sind die Kunden der privaten Prüfer. Dies bringt zwar die vorteilhafte Kundennähe mit sich, jedoch besteht auch die Gefahr, dass man den Kunden, von welchem man im Gegensatz zum Strassenverkehrsamt direkt existentiell abhängig ist, nicht durch einen negativen Entscheid verärgern möchte. Wie nach Prüfungen bei anderen Kantonen müssen auch in diesem Prozess die Kontrollschilder separat in Schafisheim abgeholt werden.

⁹¹ Verträge AGVS-StVA und TCS-StVA, siehe Dokumentenverzeichnis

Ein weiteres Risiko trägt der Kanton durch die Aufsichtspflicht. Dieser kann er nur stichprobenweise nachgehen und könnte dennoch in Mitverantwortung genommen werden resp. müsste die korrekte Aufsichtstätigkeit beweisen, wenn aufgrund eines gravierenden Mangels eines vom Privaten geprüften Fahrzeuges ein schwerer Sach- oder Personenschaden entstehen würde. Die Aufsicht nach Art. 33 Abs. 8 VTS erfolgt durch die Chefexperten des Strassenverkehrsamtes und betreffen sowohl die Organisation der privaten Partner als auch die direkte Aufgabenerfüllung der Verkehrsexperten. Mittels entsprechenden Formularen werden die Ergebnisse festgehalten (vgl. Anhang 3).

Die obengenannte, vom Strassenverkehrsamt praktizierte Organisationsform weist durch die Risikoteilung, die relativ langen Verträge, die Erbringung einer wirtschaftlichen Leistung etc. bereits diverse Merkmale eines Aufgaben-PPP auf (vgl. Ziff. 2.3.1 und 2.3.4). Die Einordnung der oben aufgeführten Verträge ist aber nicht zu fokussierender Bestandteil dieser Arbeit und deshalb nicht weiter zu verfolgen.

Auch im Bereich der Administrativmassnahmen (vgl. Ziff. 3.1.3) kennt man die Leistungserbringung durch einen Dritten in dessen Räumlichkeiten. Führerausweisinhaber werden von privaten, vom Strassenverkehrsamt ernannten Vertrauensärzten auf ihre Fahreignung hin untersucht. Dabei handelt es sich um einen Teilprozess einer öffentlichen Aufgabe, welche von Privatpersonen ausserhalb der Verwaltung vorgenommen wird.

3.3 Bedarf im Fricktal – weitere Auslagerungsmöglichkeiten

3.3.1 Ausgangslage

Unter Ziff. 3.1 wurde ausgeführt, welche Aufgaben das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau zu erfüllen hat und mit welcher Organisationsform und an welchen Standorten es diese Leistungen derzeit erbringt.

Durch die in Rheinfelden angebotenen praktischen Führerprüfungen ist die Nutzung einer Lokalität eines Dritten notwendig. Zwar findet die eigentliche praktische Prüfung auf den öffentlichen Strassen statt, der Verkehrsexperte führt aber vor und nach der Prüfung Gespräche mit den Absolventen durch, welche nicht auf einem frei zugänglichen Parkplatz, sondern – speziell bei schlechter Witterung – in einem geschlossenen Raum stattfinden sollen. Gefunden hat man die entsprechenden Räumlichkeiten im Feuerwehrmagazin, welches im Eigentum der Gemeinde Rheinfelden ist. Dazu wurde zwischen dem Strassenverkehrsamt und der Gemeinde Rheinfelden ein klassisches Mietverhältnis eingegangen.

Weiter besteht derzeit der für die Bewohnenden des Fricktals relevante Vertrag zwischen dem Kanton Aargau und den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Wie oben beschrieben, dürfen gestützt darauf die Fahrzeughalter des unteren Fricktals ihre Fahrzeuge in Münchenstein/BL vorführen. Im Jahre 2012 wurden 7'631 Fahrzeuge aus dem unteren Fricktal in

Münchenstein geprüft. Seitens der Basler Kantone wurde signalisiert, dass der bestehende Vertrag wegen Eigenbedarfs per 2015 gekündigt werden könnte. Entsprechend wären ohne anderweitige Lösungen die Prüfungen der Fahrzeuge aus dem unteren Fricktal ab dem 1.1.2015 ebenfalls in Schafisheim durchzuführen. Die Bewohner des oberen Fricktals werden derzeit standardgemäss nach Schafisheim zur Fahrzeugprüfung aufgeboten.

Wie in den meisten Kantonen können die unter 3.1.4 erwähnten Prüfintervalle derzeit auch in Schafisheim aus Ressourcengründen nicht eingehalten werden. Ein Teil dieses sog. Überhangs (Delta zwischen den gemäss Verordnung anstehenden Prüfungen und den tatsächlich durchgeführten Prüfungen) ist zwecks Rangiermasse bewusst eingeplant. Bereits in den letzten Jahren hat dieser Überhang aufgrund der Zunahme der Wohnbevölkerung und des Motorisierungsgrades (Fahrzeuge pro Einwohner) stark zugenommen. Waren im Jahre 1974 noch 123'050 Personenwagen im Kanton Aargau eingelöst, waren es 2010 bereits 339'926 Personenwagen. Die statistischen Prognosen hinsichtlich Wohnbevölkerung zeigt, dass dieser Trend weiterhin anhalten wird. Die Bevölkerungszunahme findet aber in erster Linie nicht etwa aufgrund eines „Babybooms“ im Bereich der Fahrzeuglosen unter 18-jährigen, sondern im Bereich der Zuzüge von Erwachsenen, der sog. positiven Wanderungsbewegungen, statt.⁹² Die zu leistenden Fahrzeugprüfungen werden demnach in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

3.3.2 Aufgabenkatalog für ein Prüfzentrum Fricktal

Es gilt zu klären, bezüglich welcher der in Ziff. 3.1 beschriebenen Aufgaben des Strassenverkehrsamtes eine Leistungserbringung an einem möglichen Standort im Fricktal erwünscht ist und bezüglich welcher kein Bedarf der regionalen Leistungserbringung besteht.

3.3.2.1 Abnahme von Führerprüfungen

Dass bereits heute praktische Führerprüfungen im (unteren) Fricktal am Standort Rheinfeldern durchgeführt werden, wurde an anderer Stelle bereits erwähnt und auf den entsprechenden Bedarf als solches ist nicht mehr einzugehen. Interessant ist aber, dass sich das Strassenverkehrsamt dazu einen Raum à CHF 7'560/Jahr mietet. Dieser Raum könnte sich auch in einem anderen, möglicherweise anders beschafften Gebäude an einem anderen Standort im Fricktal befinden. Die Kriterien an die Räumlichkeit ist einerseits die Lage innerhalb des Strassennetzes, sodass eine praktische Prüfung lege artis durchgeführt werden kann. Eine einzige Wegfahrt direkt auf eine grosse, oft blockierte Strassenkreuzung ist dabei selbstredend wenig sinnvoll. Andererseits sind genügend Parkplätze vor diesem Raum zur Verfügung zu stellen. Denn wenn der Verkehrsexperte mit dem Prüfkandidaten zurück kommt, steht in der Regel der nächste bereits mit dem Fahrzeug seines Fahrlehrers bereit. Der Raum an sich muss den Anforderungen eines klassischen Büroraums entsprechen, mehr als ein Pult und vier Sitzgelegenheiten bedarf es nicht. Befindet sich in der Nähe kein öffentliches Café oder ähnlich, ist

⁹² Vgl. dazu Bevölkerungsstatistik 2012 des statistischen Amtes des Kantons Aargau, https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/statistik/publikationen/statistikthemen/bevoelkerung_1/Bevoelkerungsstatistik_2012_Publikation.pdf, 24.09.2013

zudem ein Warteraum für den Fahrlehrer notwendig, welchen dieser während der Dauer der Prüfung nutzen kann.

Für die Theorieprüfungen müssen sich die zu Prüfenden über die Jurakette nach Aarau oder Wettingen begeben. Diese Personen sind logischerweise noch nicht im Besitze von Führerausweisen jener Fahrzeugkategorien, mit welchen man innert nützlicher Frist von einem Fricktaler Dorf nach Aarau resp. Wettingen gelangt. Sie sind also auf die öffentlichen Verkehrsmittel oder eine Begleitperson angewiesen. Zur Abnahme von Theorieprüfungen bedarf es heutzutage nicht bloss beaufsichtigender Personen, sondern der entsprechenden IT-Infrastruktur. Die Kosten dafür belaufen sich aus den Erfahrungen des teureren Standortes Aarau auf jährlich je ca. CHF 53'000 (Miete und IT-Infrastruktur). In Wettingen beläuft sich der Mietzins für den Theorieraum ab 1.1.2014 auf lediglich CHF 16'740, wobei dieser Kostenpunkt ein Bestandteil des gesamten Vertragswerkes mit der RVBW ist. Spezielle Warterräume sind hier weder für Fahrzeuge noch für Personen notwendig. Aus Sicht des Kunden besteht ganz klar das Bedürfnis, auch die Theorieprüfung in der näheren Region absolvieren zu dürfen.

3.3.2.2 Ausstellen von Lernfahr-, Führer- und Fahrzeugausweisen

Wie bereits unter 3.1.2 dargelegt, sind diese drei Ausweisarten unterschiedlich beschaffen. Lernfahrausweise und Fahrzeugausweise werden auf (speziellem) Papier mittels handelsüblichen Druckern gefertigt. Die Führerausweise hingegen sind im Kreditkartenformat und werden auf teuren Spezialgeräten gedruckt. Ein solcher Drucker kostet alleine in der Anschaffung über CHF 15'000. Der Unterhalt ist aufwendig und kann nur von Spezialisten durchgeführt werden. Die Auslastung weiterer solcher Drucker würde sich mit jedem zusätzlichen Exemplar verringern. Die Anforderungen an die Sicherheitsvorgaben von Führerausweisen, insbesondere hinsichtlich Fälschungsschutz, werden in den nächsten Jahren erwartungsgemäss in Anlehnung an die Führerscheinrichtlinie der Europäischen Union noch erhöht werden. Unter anderem sollen Lasergravuren angebracht werden. Die entsprechenden Geräte werden wohl derart teuer sein, dass die Ausstellung der Führerausweise schweizweit zentralisiert würde.

Der derzeitige Kontakt zur Gesuchstellung eines Lernfahr- resp. Führerausweises erfolgt auf dem Postweg. Denn bei einem erstmaligen Gesuch verläuft der Prozess über die Einwohnerkontrolle der Wohnortgemeinde des Gesuchstellers, welche die Personalien bestätigt und alsdann das Gesuchformular direkt dem Strassenverkehrsamt per Post zustellt. Auch weitere Gesuche werden in der Regel auf dem Postweg eingereicht, da die zuständige Stelle diese Geschäfte nicht sofort behandelt. Stattdessen erfolgt der Prozess des Ausweisdruckes gebündelt und die pro Tag erstellten Ausweise werden gemeinsam der Post aufgegeben. Eine örtliche Nähe zum Kunden im Fricktal ist also für diesen Austausch nicht angezeigt.

Aus den vorgenannten Gründen kann gefolgert werden, dass für die Ausstellung von Lernfahr- und Führerausweisen, das entsprechende Personal und die Infrastruktur im Fricktal kein Bedarf besteht.

Bezüglich der Ausstellung von Fahrzeugausweisen verhält sich der Prozess anders. Standardgemäss lässt der Kunde resp. i.d.R sein Garagist das Fahrzeug beim Strassenverkehrsamt prüfen, um nach erfolgreicher Fahrzeugprüfung umgehend am Schalter das Fahrzeug zu immatrikulieren. Hier wird der Ausweis sofort am Schalter des Strassenverkehrsamtes gedruckt und dem Kunden resp. seinem Garagisten zusammen mit dem Kontrollschilderpaar direkt ausgehändigt. Aufgrund der erwähnten tiefen Druckerkosten und dem Bedarf, die Ausweise vor Ort dem Leistungsempfänger auszuhändigen zu können, ist also die Erstellung der Fahrzeugausweise in einer Filiale im Fricktal wünschenswert.

3.3.2.3 Administrativmassnahmen

Zwar sind die Administrativmassnahmen bei über 15'000 Verfahren pro Jahr ebenfalls ein Massengeschäft, doch werden diese Geschäfte nicht innerhalb von Stunden oder wenigen Tagen abgehandelt. Ausgelöst wird der Geschäftsprozess in der Regel durch einen eingehenden Polizeirapport aufgrund eines Verkehrsdeliktes. Bereits die Verfahrensdauer zwischen Delikt und Rapportversand kann massiv variieren und ist nicht im Einflussbereich des Strassenverkehrsamtes. Auch nach Eingang des Rapportes gibt es Fälle, die umgehend eine Kontaktaufnahme mit den Leistungsempfängern zur Folge haben, aber auch solche, die noch Abklärungen bei anderen Amtsstellen wie z.B. den Strafbehörden notwendig machen. Weiter ist in vielen Fällen vor Beendigung des Prozesses – also vor der Entscheidfindung – der Leistungsbezüger anzuhören. Dieser hat seinerseits die Möglichkeit, einen Rechtsvertreter für den Kontakt mit der Behörde zu beauftragen. Die Prozesse im Bereich der Administrativmassnahmen sind demnach äusserst komplex und bezüglich Verfahrensvorlauf nicht im Vornherein berechenbar.

Weiter spielt hier die Klientel eine Rolle. Zwar sind auch die Leistungsempfänger von Administrativmassnahmen nach moderner Definition als Kunden zu bezeichnen und die Rechte, und Pflichten dieser Kunden sind klar definiert und zu respektieren. Nichts desto trotz spielt die Kundennähe hier eine weniger grosse Rolle, da diese Kunden in den meisten Fällen gegen die Verkehrsrechtsordnung verstossen haben und die Administrativmassnahme schlussendlich eine erzieherische Wirkung entfalten soll. Nicht nur praktisch, sondern auch politisch wird in diesem Bereich die Kundenfreundlichkeit weniger schwer gewichtet als bei den übrigen Geschäften des Strassenverkehrsamtes.

Nicht zu vernachlässigen ist auch der Aspekt der Mitarbeitenden. Das Personal der Administrativmassnahmebehörde ist sehr spezialisiert rekrutiert, aus- und weitergebildet. Während eines einzelnen Verfahrens sind zudem diverse Mitarbeitende verschiedener Hierarchiestufen mit demselben Fall beschäftigt.

Ein zusätzlicher Standort für die Leistung von Administrativmassnahmen ist demnach weder zweckmässig, noch mit verhältnismässigem Aufwand zu bewerkstelligen, noch besteht ein entsprechender, ins Gewicht fallender Bedarf im Fricktal.

3.3.2.4 Fahrzeugprüfungen

Zwar laufen gesamtschweizerische Bestrebungen, die Prüfintervalle aufgrund der besseren technischen und sicherheitsrelevanten Qualität der Fahrzeuge auszudehnen. Aber aufgrund

des bereits erwähnten Zuwachses der Bevölkerung im relevanten Alterssegment und dem höheren Motorisierungsgrad ist dennoch mit einer Zunahme an Fahrzeugprüfungen auf der ganzheitlichen kantonalen Ebene zu rechnen. Das Strassenverkehrsamt geht deshalb von einer Zunahme des Überhangs aus, womit die vom Bundesrecht vorgegebenen Prüfintervalle deutlich nicht mehr eingehalten werden können. Der Bund hat diesbezüglich bereits die Möglichkeit thematisiert, den Kantonen die Aufgabenkompetenz mittels Gesetzesänderung zu entziehen und anderweitige Lösungen zu suchen. Dies wollen praktisch alle Kantone verhindern.

Der Anstieg an Prüfungen betrifft in erster Linie die Personenwagen. Bezüglich schwerer Motorwagen (z.B. Lastwagen, Busse) und dergleichen wird einerseits kein Anstieg erwartet, andererseits spielen dort bereits anderweitige Prozesse, deren Erläuterung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden. Festgehalten werden kann, dass die Bedürfnisanalyse im Fricktal auf die Prüfung von Personenwagen ausgerichtet werden kann.

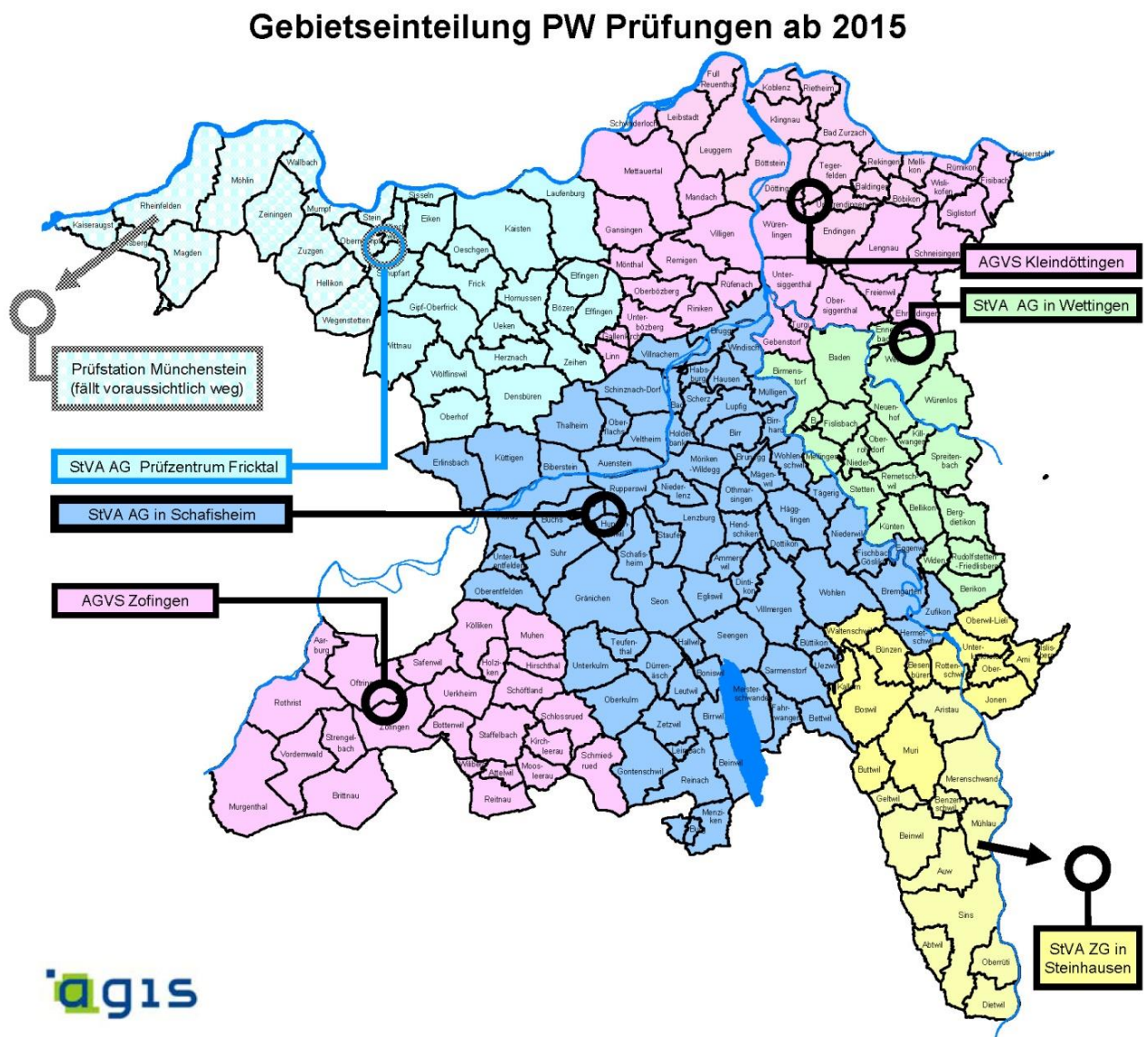


Abb.6 Gebietseinteilung PW-Prüfungen (Grafik erstellt durch Aargauisches Geografisches Informationssystem [agis], gestützt auf Daten des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau)

Die Grafik zeigt auf, in welcher Prüfstelle die Fahrzeugprüfungen sortiert nach Gemeinden in der Regel durchgeführt werden.

Per 30. August 2013 waren in der gesamten Region Fricktal 41'183 Personenwagen eingelöst. Der entsprechende Prüfungsüberhang belief sich am selbigen Datum auf 5'635 Fahrzeuge.

Bereits bezüglich anderer Aufgaben des Strassenverkehrsamtes wurden Anforderungen an die Räumlichkeiten eines Prüfzentrums im Fricktal thematisiert (Ziff. 3.3.2.1 - 3.3.2.2). Handelte es sich dort noch um Bedürfnisse, wie sie in der Immobilienbranche alltäglich sind, werden die Bedingungen an ein Gebäude für die Prüfungen von Fahrzeugen komplett anderer Natur sein. Aufgrund höheren Komplexitätsgrades und höheren Flächenbedarfs ist deshalb die bauliche Bedürfnislage dieses Prozesses gegenüber jenem der anderen Geschäftsfelder prioritär zu berücksichtigen.

Auf einer durchschnittlichen Prüfbahn mit den üblichen Betriebszeiten können pro Jahr rund 8'500 Personenwagen geprüft werden. Ab dem Jahr 2013 ist für die Region Fricktal mit rund 17'000 periodischen Fahrzeugprüfungen des Segments Personenwagen pro Jahr zu rechnen. Soll dabei auch noch am Abbau des Überhangs gearbeitet werden, darf mit einer Anzahl Prüfungen gegen 20'000 gerechnet werden.⁹³ Dies bedingt die Errichtung von mindestens drei Prüfbahnen. Eine zusätzliche Ausweichbahn oder bei anhaltendem Zuwachs notwendig werdende Bahn sollte bereits zum heutigen Zeitpunkt in die Überlegungen miteinbezogen werden. Die entsprechenden Anforderungen an Grundstück, Gebäude und Infrastruktur sind unter Ziff. 3.3.2.6 benannt.

Durchzuführen sind die Fahrzeugprüfungen durch die bereits oben beschriebenen Verkehrsexperten (vgl. Ziff. 3.1.1).

Wie sich im Laufe dieser Arbeit zeigen soll, sind auch die Betriebszeiten relevant. Die Fahrzeugprüfungen finden nach exakten Belegungsplänen der Prüfbahnen statt, abgesehen von Feiertagen jeden Werktag von 07.00h bis 16.35h.

3.3.2.5 Schilderlager

Wurde ein Fahrzeug für einen neuen Besitzer geprüft, wird wie oben beschrieben umgehend der Fahrzeugausweis erstellt und ein Kontrollschild zugeteilt. Die Zuweisung der Kontrollschilder erfolgt bis auf wenige Ausnahmen (Ersteigerung von speziellen Nummern, deponierte Schilder) der Zahlenreihe nach. Deshalb muss im Fricktal ein Lager an zu vergebenden Nummernschildern vorhanden sein. Da wie im Falle der Zweigniederlassung in Wettingen auch hier mit regelmässigen Kurierfahrten zwischen den einzelnen Standorten zu rechnen ist, kann sich das Schilderlager im Prüfzentrum Fricktal auf einen Safe der Grösse von einem Kubikmeter beschränken.

3.3.2.6 Realisierung

Jene obengenannten Leistungsprozesse, für welche die Sinnhaftigkeit einer Leistungserbringung in einem Prüfzentrum Fricktal bejaht wurde, sollen alle an einem einzigen Standort er-

⁹³ Vertraulicher Bericht des Strassenverkehrsamtes vom 30. November 2011, siehe Dokumentenverzeichnis

bracht werden. Die Miete oder Nutzung verschiedener Räumlichkeiten und der entsprechende mehrfach zu organisierende Unterhalt würden wegfallen. Die nutzbaren Synergien liegen auf der Hand.

Der bauliche Bedarf umfasst demnach zusammengefasst die folgenden Punkte:

- Prüfhalle mit 4 Bahnen je 3m x 40m und entsprechender Infrastruktur
- Schnell und hochfrequentiert öffnende und sich schliessende Ein- und Ausfahrtstore mit den notwendigen Mindestmassen
- Kundenraum mit zwei Schaltern mit standardgemässen IT-Anschlüssen
- Theorieprüfungsraum mit standardgemässen IT-Anschlüssen
- Besprechungsraum für 3 Personen nach praktischen Prüfungen
- Geschlechtergetrennte Toiletten für Mitarbeitende
- Geschlechtergetrennte Toiletten für Kundschaft
- Aufenthaltsraum für Mitarbeitende mit kleiner Küche
- zirka 15 Mitarbeitendenparkplätze à 12.5m²
- Warteraum für Kunden Fahrzeugprüfungen (ca. 12 Parkplätze à 12.5m²)
- Warteraum für Kunden Führerprüfungen
- Ein- und Ausfahrtraum vor und hinter Prüfstrassen

Gegen die spezifischen Gefahren sind geeignete Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Fahrzeuge können entweder aus Gruben oder auf Fahrzeughliffen betrachtet werden. Welche Einrichtungsvariante gewählt wird, hängt von den baulichen Möglichkeiten ab. Ein Fahrzeughliff bedarf sicherlich einer weniger tiefen Baugrube als eine mannshohe Laufgrube. Wichtig ist aber, dass dieses Element in die Prüfbahn integriert ist, sodass der Ablaufprozess möglichst manöverarm verläuft. Bei der Grube besteht die in der Vergangenheit unglücklicherweise schon durch einen Unfall konkretisierte Gefahr, dass jemand durch einen Fehltritt an der Oberfläche hinunter fällt. Beim Lift wiederum ist es bereits zu einem Unfall gekommen, weil ein Kunde, welcher sich ebenfalls im Raum der Prüfbahn bewegen darf, den Fuss beim Herunterfahren des Liftes eingeklemmt hat. Das Ausmass der Verletzungen wird vorstellbar, wenn man bedenkt, dass diese Lifte mehrere Tonnen schwere Fahrzeuge relativ zügig anheben müssen.

Für Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich der Finessen der Infrastruktur haben die Verantwortlichen des Strassenverkehrsamtes Zürich Hilfe angeboten. Sie haben innert weniger Jahre in Hinwil ein Prüfzentrum eröffnet, welches den Praxistest mit Bravour bestanden hat, sodass in Bülach praktisch eine Kopie der Baute als weitere Prüfstelle errichtet wurde.⁹⁴

3.4 Weitere Auslagerungsmöglichkeiten

Es ist zu erörtern, mittels welcher in Kapitel 2 genannten Organisationsform der unter Ziff. 3.3 festgestellte Leistungsbedarf im Fricktal abgedeckt werden soll. Die analoge Anwendung

⁹⁴ Baupläne Prüfhalle Bülach, siehe Dokumentenverzeichnis

bestehender Organisationformen ist dabei in gleicher Tiefe zu prüfen wie neuartige Leistungsmodelle.

Fahrzeugprüfungen als solche gelten in der Branche grundsätzlich als gewinnbringend. In einigen Kantonen werden sie gar als „Cashcow“ der Verwaltung bezeichnet. Dennoch haben im Kanton Aargau Parlament und Exekutive unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass eine Leistungserbringung im Bereich Fahrzeugprüfungen durch eine zusätzliche, lediglich örtlich dezentralisierte Verwaltung aus finanzpolitischen nicht in Frage kommt. Die budgetierten kantonalen Gesamtsaldi der kommenden Jahre gehen von der früheren schwarzen Null in die roten Zahlen, weshalb die Verwaltung beauftragt wurde, mittels einschneidender Entlastungsmassnahmen eine Saldoverbesserung zu erreichen. Eine Gebührenerhöhung kommt nicht in Frage, stattdessen werden derzeit jegliche Gebührenansätze auf das Kostendeckungsprinzip⁹⁵ überprüft. Wo dieses im Sinne einer zu hohen Gebühr nicht eingehalten wird, wird die Gebühr gesenkt, zu tiefe Ansätze werden hingegen teilweise mit entsprechender Begründung auf diesem zu tiefen Niveau belassen. Quersubventionierungen mittels Verrechnung verschiedener staatlicher Aufgaben sind nur äusserst beschränkt erlaubt. Deshalb hat jede Organisationseinheit zu prüfen, wo sie auf Leistungen verzichten oder diese an Dritte übertragen kann. Deshalb stellt sich insbesondere die Frage, welche Leistungen von der Zentralverwaltung an Dritte übertragen werden können.

3.4.1 Leistungserbringung durch andere Kantone

Derzeit zeigt kein anderer Kanton Interesse daran, auf aargauischem Boden ein Prüfzentrum für aargauische Fahrzeuge zu betreiben. Die Nachbarkantone stossen selbst an ihre Kapazitätsgrenzen und können keine oder zumindest vorübergehend keine zusätzlichen Fahrzeugprüfungen übernehmen. Führerprüfungen werden bereits heute im Fricktal abgenommen. Eine Übertragung an andere Kantone wäre auch hier zwar möglich, ist aber weder im Interesse der anderen Kantone noch des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau und aufgrund der Anfahrtswege auch kein Kundenbedürfnis.

3.4.2 Leistungserbringung durch private Partner

AGVS und TCS könnten theoretisch im Fricktal analog des bereits bestehenden Angebotes ein Testcenter erstellen und dort Fahrzeugprüfungen durchführen. Gespräche mit dem AGVS und dem TCS haben aber ergeben, dass diese kein Interesse an einem Ausbau ihrer Leistungen haben.

Ähnliche Anbieter wie der AGVS oder der TCS sind derzeit nicht bekannt. Ob es private Unternehmungen gibt, die diese spezifischen Leistungen mit dem qualifizierten Personal erbringen könnten, ist fraglich.

⁹⁵ Für weitere Erläuterungen siehe Häfelin/Müller/Uhlmann, 2010, S. 609-611

Ob diese Tätigkeit nach der aktuellen Rechtslage beschaffungsrechtlichen Vorschriften unterliegt oder nicht, wäre im Detail durch die Projektorganisation zu prüfen (vgl. dazu Ziff. 2.2.5 und 2.3.3). Die Frage wurde zwar in Bezug auf Fahrzeugprüfungen bereits mehrfach thematisiert, eine abschliessende Antwort konnte jedoch noch nicht erbracht werden. Unstrittig ist, dass es sich um eine hoheitliche Aufgabe handelt, welche gestützt auf Art. 33 Abs. 1 VTS an Dritte übertragen werden darf. Auch ist der Entscheid, ob ein klassisches Vergabeverfahren durchzuführen ist, nicht abhängig davon, dass diese Leistung direkt gegenüber dem Kunden und nicht gegenüber der Verwaltung erbracht wird. Bezüglich der Teilnahme internationaler Unternehmungen von Belang ist, dass die Dienstleitung der Fahrzeugprüfungen im Anhang I Annex 4 des GATT/WTO-Übereinkommens nicht aufgeführt ist (vgl. Ziff. 2.2.5). Dennoch wäre zu prüfen, ob andere Kantons- und Landesgrenzen überschreitende Abkommen deren Teilnahme zulassen könnten.

Eine weitere Option wäre die allgemeine Übertragung der Fahrzeugprüfungen an das Automobilgewerbe. Dies ist die bestehende und einzige Organisationsform für Fahrzeugprüfungen bei unserem östlichen Nachbarn Österreich. Seit 1972 dürfen dort Personenwagen und seit 1997 die schweren Fahrzeuge durch Private geprüft werden. Die Prüfungen werden von ca. 5'200 privaten Prüfstellen nach einem einheitlichen Mängelkatalog durchgeführt. Prüfzeiten und Kosten für die Prüfung halten sich etwa im schweizerischen Rahmen. Das Aufgebotswesen wird in die Verantwortung der Fahrzeughalter übertragen. Analog der in der Schweiz bekannten Abgaswartung erhält der österreichische Fahrzeughalter von der privaten Prüfstelle nach erfolgreicher Prüfung einen Aufkleber aufs Auto mit einem nächsten Prüftermin. Dieser dient einerseits der Polizei zur visuellen Schnellprüfung aber auch dem Halter zwecks Terminierung der nächsten Prüfung. Die Qualitätssicherung obliegt aber weiterhin dem Staat. Auf Bundesebene steht dafür das Bundesministerium für Verkehr, auf Länderebene je eine Landesprüfstelle ein. Das Bundesministerium führt die Qualitätskontrolle mittels 10 mobilen Prüfstellen durch. Diese sind zwar modern und spezialisiert, aber auch äusserst kostspielig – der Stückpreis eines solchen Anhängers ohne Zugfahrzeug beläuft sich auf 380'000 Euro. Als weiterer Kontrollmechanismus werden die 5'200 privaten Prüfstellen jährlich auditiert. Die entsprechenden Rechtgrundlagen finden sich unter der Homepage der österreichischen Bundesanstalt für Verkehr.⁹⁶



Abbildung 7: mobile Fahrzeugkontrolle Österreich

Diese aufgrund der Auslagerung der hoheitlichen Aufgabe notwendig gewordenen Qualitätssicherungen sind sehr teuer. Die entsprechenden Kosten wären in dieser Organisationsform

⁹⁶ http://www.bmvit.gv.at/verkehr/strasse/recht/kfgesetz/downloads/kfg_BGBLI572006_zsf.pdf, 24.09.2013

nach dem Verursacherprinzip an die Fahrzeughalter zu übertragen. Die Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese Vorgehensweise die Fahrzeughalter mehr kostet als die Fahrzeugprüfung bei einem verwaltungsinternen Amt.

Andere Formen der Übertragung der Fahrzeugprüfungen an Private kommen aufgrund der Spezifikationen und Anforderungen an Qualität und Fachpersonal nicht in Frage, weshalb im Weiteren der Einbezug Dritter auf anderer Leistungstiefe zu prüfen ist.

3.4.3 Eigenleistung der Zentralverwaltung an Standort im Besitze eines Privaten

Aufgrund des Desinteresses der in Frage kommenden Privatwirtschaft an der eigenen Leistungserbringung ist zu prüfen, wie die Zusammenarbeit mit dem Privaten bei staatlicher Dienstleistung in den Räumlichkeiten des Privaten zu organisieren wäre. Hier kommt der private Liegenschaftsbesitzer in erster Linie für die Erstellung der Baute in Frage. Weiter wären aber auch das Stellen und der Unterhalt der Infrastruktur möglich. Dem Privaten könnten die oben beschriebenen Anforderungen an ein Prüfzentrum vorgelegt werden, wie er diese zu erfüllen vermag, liegt in seinen Händen und seinem Knowhow.

Die Abgrenzung von einer vertraglichen Miete hin zu einem PPP ist sowohl im jeweiligen Einzelfall der Praxis schwierig, aber auch in der Lehre nicht exakt definiert. Ob man von einer Miete oder von einer PPP spricht, ist oft nur eine sprachliche Finesse. Als Idealbeispiel aus der Praxis, welches zudem auch thematisch bestens zu dieser Arbeit passt, darf die Fahrzeugprüfstelle Hinwil des Kantons Zürich beigezogen werden. Sprachen zu Beginn der Realisierung sowohl Kanton als auch der private Unternehmer noch von einem einzugehenden Mietverhältnis, wurde die Zusammenarbeit nach Fertigstellung als PPP vorgestellt.⁹⁷ Im Folgenden Kapitel wird ausführlich auf diese Variante der Organisation eingegangen und geprüft, ob und in welchem Ausmasse das Prüfzentrum Fricktal als PPP realisierbar ist.

Zusammenfassung Kapitel 3

Das Strassenverkehrsamt tätigt diverse öffentliche Aufgaben. Einige dieser Aufgaben werden bereits heute in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen oder Privaten erbracht. Es besteht Bedarf, dass ein Teil dieser Leistungen in einem Prüfzentrum im Fricktal angeboten wird. Detailliert wurde beschrieben, welche Aufgaben im Fricktal realisierbar sind und welche Anforderungen an die Leistungserbringung gerichtet werden. Die ganzheitliche Übertragung der Aufgabe an andere Kantone oder Private ist derzeit unwahrscheinlich. Weiterzuverfolgen ist die Organisationsform der Eigenleistung der Verwaltung in langfristiger Zusammenarbeit mit einem privaten Immobilieninvestor, welcher sich der Aufgabe der Erstellung und des Unterhalts eines geeigneten, sehr spezifischen Gebäudes widmet.

⁹⁷ Bolz, 2005, S. 344

4 PPP-Eignung für ein Prüfzentrum Fricktal

In diesem Kapitel soll einerseits aufgezeigt werden, ob und falls ja, weshalb eine mögliche Zusammenarbeit als PPP zu bezeichnen ist. Andererseits gilt es zu prüfen, ob diese Organisationsform der PPP auch geeignet ist für den ausführlich beschriebenen Betrieb eines Prüfzentrums Fricktal.

Im Rahmen des zweiten Expertengesprächs wurde vorwiegend der PPP-Eignungstest für das Prüfzentrum Fricktal thematisiert. Dazu wurde basierend auf den Erkenntnissen aus der Literaturanalyse der im Anhang abgebildete Fragebogen erstellt.

4.1 Prüfung nach Merkmalen

Es ist zu untersuchen, ob die unter Ziff. 3.3.2 beschriebene Organisation als PPP bezeichnet werden kann. Dazu sind die unter 2.3.1 erläuterten, nicht zwingend kumulativ zu bejahenden Merkmale beizuziehen.

4.1.1 Öffentliche Aufgabe

Das Prüfen von Fahrzeugen – selbständig oder delegiert – und von Fahrschülern, das Ausstellen von Ausweisen und die Zuteilung von Kontrollschildern sind unbestritten öffentliche Aufgaben. Zudem stützen sie sich alle auf eine gesetzliche Grundlage (vgl. Ziff. 3.1). Der Umstand, dass die Aufgabenerfüllung in vielen Fällen nicht ohne Inanspruchnahme von Leistungen Privater erbracht werden kann, mindert den öffentlichen Charakter der Aufgabenerfüllung keineswegs, lediglich die staatliche Leistungstiefe wird dadurch beeinflusst (vgl. dazu Kap. 2). Anlässlich der hier zu erörternden Aufgaben kann vorab konkret auf das einfache Beispiel der Kontrollschilder eingegangen werden. Nur weil die Kontrollschilder von einer privaten Firma hergestellt werden, stellt niemand in Frage, dass die Aufgabe „Zuteilung von Kontrollschildern“ eine öffentliche Aufgabe ist. Entsprechend muss gleiches gelten, wenn ein privater Investor dem Strassenverkehrsamt ein Gebäude, allenfalls mitsamt hoch spezialisierter Gerätschaft, durch vertragliche Vereinbarung überlässt.

Durch diese Vereinbarung wird die partnerschaftliche Leistungserbringung einer öffentlichen Aufgabe durch den Privaten und die Verwaltung ermöglicht.

4.1.2 Mindestens je ein privater und ein öffentlicher Partner

Das Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau ist in der heutigen Form eindeutig als öffentlicher Partner zu bezeichnen. Es handelt sich dabei organisatorisch um eine Abteilung des De-

partements Volkswirtschaft und Inneres, welches seinerseits eines von fünf kantonalen Departementen ist. Zu erwähnen ist, dass das Strassenverkehrsamt keine spezifischen Kenntnisse im Bereich der Immobilienbeschaffung und einer entsprechenden Vertragsgestaltung vorweisen kann.

Wie bereits ausführlich geschildert, kann weder der eigene Kanton noch ein anderer das Prüfzentrum Fricktal finanziell, politisch oder organisatorisch realisieren. Da diese Leistung in kein Portfolio derzeit bekannter ausgegliederter staatlicher Unternehmen passt, ist die Abgrenzung des privaten Investors von diesen ausgegliederten staatlichen Unternehmen obsolet. Ein privater Investor soll dem Strassenverkehrsamt gegen ein Entgelt ein Gebäude nach den Anforderungen des Amtes zur Verfügung stellen. Dieser Partner soll sich langfristig, mit eigenen finanziellen Mitteln und mit eigenem Risiko beteiligen. Für eine Partnerschaft im Hochbaubereich ist der Investor von Vorteil bereits privatwirtschaftlich auf dem Immobilienmarkt tätig.⁹⁸

Bei der vorgesehenen Zusammenarbeit ist demnach ein öffentlicher und ein privater Partner beteiligt.

4.1.3 Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung

Das Strassenverkehrsamt möchte und muss seine Kosten für das Prüfzentrum möglichst tief halten. Im Kanton Aargau ist man sich gewohnt, dass das Parlament – was nota bene zu seinen Rechten und Pflichten gehört – akribisch genau jede Ausgabe und jede Gebühr unter die Lupe nimmt. Für die Leistungen des Strassenverkehrsamtes hat der leistungsbeziehende Bürger in der Regel eine Gebühr zu entrichten.⁹⁹ Diese soll nicht nur dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip entsprechen, sondern nur so hoch sein, wie absolut notwendig. Das Strassenverkehrsamt muss sich entsprechend darum bemühen, seine eigenen Kosten möglichst tief zu halten, sodass diese Gebühr auf möglichst tiefem Niveau bleibt.

Im Sinne der Wirksamkeit werden auch an die Qualität hohe Anforderungen gestellt. Die Führerprüfungen und die Fahrzeugprüfungen unterliegen klaren Vorgaben. Diese definieren sich einerseits durch Gesetz und Verordnungen¹⁰⁰, aber auch durch entsprechende Weisungen und Richtlinien des Bundesamtes für Strassen, der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) und des Strassenverkehrsamtes selbst. Die für den technischen Laien wohl am einfachsten zu erklärende Qualitätsvorgabe liegt in der Dauer der einzelnen Fahrzeugprüfung. Diese darf bei normalen Prüfungen nur 20 Minuten dauern. Was lapidar klingt, kann in der Praxis – nicht zuletzt auch hinsichtlich der Anforderungen an ein Prüfzentrum – eine der grössten Herausforderungen mit sich bringen. Denn die Einhaltung der Prüfzeit ist abhängig von der dem Kunden und dem Verkehrsexperten zur Verfügung gestellten Infrastruktur (vgl. dazu auch oben Ziff. 3.3.2.6). Nur wenn die Prüfbahnen zweckmässig sind und der Kunde einen Warteraum hat, welcher einen minutengenauen Beginn der Prüfung ermöglicht, kann die jeweilige

⁹⁸ Bolz, 2005, S. 33-34

⁹⁹ vgl. Verordnung über die Steuern, Abgaben und Gebühren im Strassenverkehr

¹⁰⁰ vgl. Art. 13 und 22 SVG, Art. 29 und 33 VTS, Art. 13 und 22 VZV

Prüfzeit und somit auch die Anfangszeit der nächsten Fahrzeugprüfung eingehalten werden. Dementsprechend ist die Leistungserbringung bei den Fahrzeugprüfungen klarerweise outputorientiert und wirtschaftlich messbar.

Der private Investor seinerseits möchte die vom Partner geforderte Leistung zu dessen Befriedigung erbringen. Dies gilt umso mehr, als dass hier von längerfristigen Partnerschaften ausgegangen wird. Diese qualitativ hohe Leistung soll aber aus Sicht des Investors zu möglichst geringen Kosten erbracht werden können. Sein bestehendes Knowhow soll ihm einerseits bei der Kostensenkung helfen, andererseits kann er möglicherweise sein Knowhow durch diese Partnerschaft erweitern und so ebenfalls gewinnbringend weitere ähnliche Vereinbarungen eingehen.

Das finanzielle Gegengeschäft würde sich bei einem Prüfzentrum Fricktal in Form des Entgelts des Staates für die vom Privaten zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten, allenfalls mitsamt Infrastruktur, gestalten.

Beide Partner verfolgen durch die Zusammenarbeit ihre eigenen wirtschaftlichen Ziele.

4.1.4 Verantwortungsgemeinschaft

Die Verantwortung muss während der gesamten Laufzeit der getroffenen Vereinbarung geteilt sein. Das Strassenverkehrsamt ist seinerseits für die qualitativ hochstehende Leistungserbringung am Kunden und andererseits für die Entgelt-Leistung an den Privaten verantwortlich. Der private Investor hat für die Bereitstellung der Baute im geforderten und vereinbarten Rahmen zu garantieren.

Die Verantwortung hinsichtlich der Leistungserbringung wird von beiden Partnern getragen.

4.1.5 Bündelung von Ressourcen

Hier ist zu prüfen, ob jeder Partner innerhalb der Zusammenarbeit dort den Beitrag leistet, wo er aufgrund seines Knowhows besser ist als das Gegenüber. Durch die Stärken des einen Partners sollen die Schwächen des anderen Partners möglichst aufgehoben, resp. derart minimiert werden, dass die Effizienz der Leistungserbringung möglichst hochgehalten werden kann.

Im Prüfzentrum Fricktal soll das Strassenverkehrsamt einerseits die spezialisierten und erfahrenen Verkehrsexperten und Schaltermitarbeitenden, andererseits aber auch die IT-Systeme, Register und nicht zuletzt die bisher andernorts eingespielten Prozessabläufe beisteuern. Weiter kann das Amt bei einer wie erwartet gleichbleibenden Rechtslage für die langfristige Nutzung der Baute garantieren.

Der private Investor steuert zweierlei bei. Er ist Fachperson auf dem Gebiet der Immobilien, von Vorteil im Bereich der industriellen Bauten. Das Strassenverkehrsamt war und ist nicht

zuständig für die Erstellung der genutzten Bauten. Jene, die bereits heute genutzt werden und dem Kanton gehören, wurden durch die ebenfalls in der Verwaltung eingegliederten und dafür zuständigen Immobilien Aargau (IMAG) erstellt oder beschafft. Die zweite Ressource des Investors sind seine finanziellen Möglichkeiten. Der Private kann sehr kurzfristig bei ihm vorhandenes oder durch ihn beschafftes Geld ausgeben. Abgesehen von allenfalls gesellschaftsrechtlichen Vorgaben ist er niemandem Rechenschaft schuldig, wie und wo er sein Geld investiert. Ganz anders das Strassenverkehrsamt: Dieses hat sich an die finanzplanerischen Vorgaben zu halten, muss seine Ausgaben vorzeitig beantragen und genehmigen lassen. Wie bereits einleitend erwähnt, erwartet das genehmigende Parlament nicht nur keine weiteren Ausgaben, vielmehr verlangt es, die derzeitigen Ausgaben zu prüfen und wo möglich zu reduzieren, allenfalls im Rahmen von Leistungsverzichten.

Jeder der Partner bringt sich demnach dort mit seinen Ressourcen ein, wo er sich durch Spezialwissen auszeichnet.

4.1.6 Risikoallokation

Ein weiteres Merkmal für ein PPP ist die Zuteilung, resp. Allokation des Risikos. Sämtliche Risiken müssen analysiert werden und den Parteien – evtl. auch ihnen gemeinsam – auferlegt werden. In Anlehnung an die oben beschriebenen Ressourcen und das Knowhow sind entsprechend auch die Risiken dort zuzuordnen, wo sie besser berechnet werden können. Zu prüfen ist an dieser Stelle lediglich, ob die Risikoteilung vorgesehen und im Sinne der beiden Partner ist. Selbstverständlich kann in dieser Phase keine verbindliche, abschliessende Auflistung erstellt werden. Dies wäre alsdann Aufgabe in den entsprechenden Vertragsverhandlungen.

Das Strassenverkehrsamt würde unbestritten die Risiken der korrekten Erbringung der primären Leistung gegenüber dem Kunden tragen. Der Investor wäre für die rechtzeitige und qualitativ den Vereinbarungen entsprechende Erstellung und den anschliessenden sachgemässen Betrieb der Baute verantwortlich. Spannender und klar zu deklarieren sind u.a. die Risiken bei vorzeitigem Scheitern des Projektes und mögliche Haftungsansprüche bei Unfällen innerhalb der Baute. Für das Aufkommen des Schadenersatzes bei einem Scheitern bereits in der Planungsphase – v.a. über die im Vertrauen auf das Zustandekommen der längerfristigen Zusammenarbeit bereits getätigten Investitionen – besteht die Möglichkeit der Teilung des Risikos. Sollte der Investor nicht nur die Hülle der Baute liefern, sondern auch die Gerätschaft, müsste deklariert werden, wer z.B. haftet, wenn ein Kunde wie beschrieben in einem Hebelift seinen Fuss einklemmt und bleibende körperliche Schäden davonträgt.

Im Rahmen der Vertragsverhandlungen spielt die Risikoallokation wohl eine entscheidende Rolle für das Zustandekommen der Partnerschaft. Kritisch sind jene Risiken, die bereits vor den konkreten Verhandlungen entstehen. Der Investor soll z.B. kein Grundstück erwerben, welches sich dann in den Detailverhandlungen nicht als geeignet herausstellt.

Die Risiken wären bei einem Prüfzentrum Fricktal auf das Strassenverkehrsamt und den privaten Investor verteilbar, die Details wären in den Vertragsverhandlungen exakt niederzuschreiben.

4.1.7 Längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit

Das prägendste Merkmal von PPP ist nach Ansicht des Verfassers der Lebenszyklus. Die Inbetriebnahme eines Prüfzentrums Fricktal würde seitens des Strassenverkehrsamtes enorme Aufwendungen bedeuten, insbesondere im organisatorischen und personellen Bereich. Das Strassenverkehrsamt kann es sich weder politisch noch finanziell leisten, mit seiner Tätigkeit im Fricktal zu beginnen um nach kurzer Zeit festzustellen, dass dies wohl keine gute Idee gewesen ist und dass man sich nun wieder aus dem Fricktal zurückziehen möchte. Für das Strassenverkehrsamt macht nur eine Zusammenarbeit über Jahrzehnte Sinn. Aber auch für den Investor rechnen sich die Aufwendungen nur über einen längeren Zeitraum. Für die Beschaffung des Grundstückes und die Erstellung der spezifischen Baute wird er mehr finanzielle Mittel aufwenden müssen, als er in den ersten Jahren als Entgelt vom Strassenverkehrsamt zurückerhalten wird. Aufgrund der Vereinbarung über den Lebenszyklus wird er dennoch nicht möglichst günstig bauen, weil er seinerseits dafür verantwortlich ist, dass die Baute auch in mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten die an sie gestellten Nutzungsanforderungen vollends erfüllt. Allfällige Reparaturarbeiten würden in den Risikobereich des Investors fallen.

Beide Partner sind demnach nur an einer längerfristigen, prozessorientierten Zusammenarbeit interessiert. Nicht ausgeschlossen ist aber, innerhalb des Zyklus die Anteile zu verändern. So könnte es sein, dass die anfänglich durch den Investor zur Verfügung gestellte Gerätschaft nach einigen Jahren vom Strassenverkehrsamt erworben werden könnte – ähnlich einem Leasingvertrag über ein Motorfahrzeug.

4.1.8 Zwischenfazit

Sämtliche obengenannten Definitionsmerkmale konnten für ein mögliches Prüfzentrum Fricktal erstaunlich deutlich bejaht werden. In den weiteren Ausführungen darf also von einem möglichen PPP-Projekt ausgegangen werden. Ob dieses für ein Prüfzentrum Fricktal aber tatsächlich eine sinnvolle Lösungsvariante ist, sollen die Bedarfsanalyse, der darauf folgende Eignungstest und die Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit zeigen.

4.2 Beschaffungsprozess (Phase I) für ein Prüfzentrum Fricktal

Diese Arbeit ist als Denkanstoss, als Grundlage für weitere Überlegung sowohl innerhalb der Verwaltung aber auch für allfällige private Partner gedacht. Sie soll noch keinen vollständigen Beschaffungsprozess resp. Entscheid hinsichtlich eines PPP-Projektes liefern. Deshalb waren

zwar oben als Verständnisgrundlage sämtliche Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses zu erläutern, doch soll im Rahmen dieser Arbeit einzig Phase I geprüft werden.

4.2.1 Bedarf

Aufgrund sich verändernder Umstände (insbesondere Zunahme an Fahrzeugprüfungen, vgl. Ziff. 3.3.1) kann das Strassenverkehrsamt aus Kapazitätsgründen die Fahrzeugprüfungen an den heute vorhandenen Prüforten nicht mehr in der geforderten Quantität durchführen. Das Strassenverkehrsamt bedarf weiterer Prüfungseinrichtungen. Wie oben aufgeführt, sollen sowohl diese Leistungen, als auch weitere Leistungen des Strassenverkehrsamtes aus Gründen der Bürger- resp. Leistungsbezügerfreundlichkeit auch geografisch in einem zusätzlichen, heute noch nicht bedienten Raum stattfinden. Das zusätzliche Zentrum soll im Raum Frick ermöglicht werden.

Das Strassenverkehrsamt muss mangels eigener flüssiger Mittel und eigenem Knowhow im Sinne der effizienten Leistungserbringung einen privaten Investor finden, welcher ein Prüfzentrum Fricktal nach den Bedürfnissen des Strassenverkehrsamtes errichtet. Jene Entscheidungsträger, die bereits mindestens eine rudimentäre Ahnung von PPP haben, zeigen Interesse für diese Art der Bedarfsbefriedigung. Der Kanton Aargau hat bereits in anderen Projekten die PPP-Lösungen angewandt (insbesondere im Baudepartement).¹⁰¹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen gestalten sich im Sinne der Ausführungen in Kapitel 2 schwieriger. Trotz intensiver Nachforschungen des Verfassers aber auch bereits anderer, auch ausserkantonaler PPP-Interessenten ist nicht abschliessend geklärt, wann eine derartige Zusammenarbeit eines öffentlichen Vergabeverfahrens bedarf und unter welchen Umständen nicht. Diese Unklarheit ist in der Praxis eine der grösseren Hemmschwellen für die Verwaltung hinsichtlich PPP-Projekte, sei dies in Form der Miete einer Baute eines Investors oder hinsichtlich einer Aufgabenerfüllungs-PPP.

Dass das Strassenverkehrsamt ein Prüfzentrum im Fricktal plant, ist sowohl in der Politik als auch unter den Strassenverkehrsämter und ihren Partner seit Jahren kein Geheimnis mehr. Der Prüfungsüberhang ist gleichermassen bekannt wie die bisherigen, teils weiter laufenden Partnerschaften. Informative Vorgespräche bezüglich einer Lösung im Fricktal haben bereits mehrfach stattgefunden. Das Strassenverkehrsamt seinerseits hat bei den bisherigen Partnern AGVS und TCS nachgefragt, ob sie allenfalls eine weitere Prüfstelle im ihnen bekannten und unter Ziff. 3.2.3 beschriebenen Rahmen eröffnen möchten. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde dies grundsätzlich verneint. Der zuständige Departementsvorsteher wiederum hat die Idee eines PPP-Projektes eingebracht und private Investoren erkundigen sich, ob das Strassenverkehrsamt Interesse daran hat, eine durch sie zu erstellende Baute im Fricktal zu mieten.

¹⁰¹ Gemäss Expertengespräch vom 6. August 2013

4.2.2 Eignungstest

Aufgrund der unter Ziff. 3.3.2 beschriebenen Leistungsanforderungen ist nun die Durcharbeitung der unter Ziff. 2.3.2 beschriebenen Checkliste möglich geworden.

4.2.2.1 Leistungsumfang

Die Zusammenarbeit muss bei einem PPP-Projekt sowohl die Planungs- und Erstellungs- als auch die Betriebsphase beinhalten. Hier sieht der Verfasser ein Problem darin, dass bereits für den Entscheid, den Weg eines PPP-Projektes mit Lebenszyklus zu gehen, die Möglichkeiten eines privaten Partners rudimentär bekannt sein müssen. Der Versuch, zu definieren, welche Leistungen vom Strassenverkehrsamt und welche von einem möglichen privaten Partner erbracht werden sollen ist sinnlos, wenn man nicht weiss, welche Leistungen ein Privater erbringen kann und möchte. Um an diese Erkenntnisse zu gelangen, müssen Gespräche mit potentiellen Investoren geführt werden. Dies wiederum kann bereits Erwartungen an die Zusammenarbeit schüren. Denn der angefragte private Investor tätigt bereits interne oder externe Abklärungen, welche seinerseits Aufwendungen bedeutet. Da aber bei diesen informativen Gesprächen keinerlei vertraglicher Verpflichtungen eingegangen werden und diese Vorabklärungen wohl guten Gewissens als Geschäftsrisiko von privaten Investoren bezeichnet werden dürfen, wird diese Abklärungsphase prozessual vor den PPP-Entscheid gestellt und nicht unter die eigentliche Planungsphase subsumiert.

Sobald nach dieser internen Abklärungsphase der Weg für ein PPP-Projekt frei ist, kann die Suche nach einem privaten Partner anhand genommen werden. Ist dieser gefunden und bestimmt, ist es sowohl im Interesse des Strassenverkehrsamtes als auch des privaten Partners, dass letzterer bereits in der Planungsphase involviert ist. Für die längerfristige Zusammenarbeit ist ein Vertrauensverhältnis unabdingbar und die möglichst frühe gemeinsame Lösungsfindung ist einer der notwendigen Vertrauensbeweise. Weiter möchte das Strassenverkehrsamt aus Gründen der Effizienz von Beginn weg vom Knowhow des privaten Investors profitieren. Bereits in der Planungsphase soll offengelegt werden, wo die Parteien die Risiken sehen.

Das Strassenverkehrsamt ist sich bewusst, dass eine allfällige Zusammenarbeit in der Form eines PPP-Projektes des Einbezugs des privaten Partners in den beschriebenen Phasen des Lebenszyklus bedarf. Einigen, insbesondere regionalen Investoren ist bekannt, dass der Kanton Aargau derzeit kein Geld für die eigene Erstellung eines Prüfzentrums im Fricktal ausgeben wird, und er die Vorteile bezüglich Qualität und Effizienz einer derartigen Partnerschaft kennt. Entsprechend wissen sie, dass die Zusammenarbeit nicht in einem Verkauf nach Abschluss der Erstellungsphase (im Sinne einer klassischen Beschaffung) endet.

4.2.2.2 Risikoallokation

Der Investor kennt die Immobilienbranche und die dort relevanten Risiken. Er muss bereit sein, rechtzeitig ein passendes Grundstück zu erwerben resp. zur Verfügung zu stellen und innert der vorgegebenen Frist die Baute zu erstellen. Durch seine Fachkenntnisse kann er das vom Strassenverkehrsamt zu verlangende Entgelt berechnen. Dabei berücksichtigt er sowohl seine Ausgaben für Planung und Erstellung des Prüfzentrums, als auch für später zu tätige

Investitionen zur Aufrechterhaltung seiner Leistung, wie z.B. Renovationsarbeiten innerhalb des Lebenszyklus. Des Risikos eines Wegfalls des privaten Partners, z.B. aufgrund eines Konkurses des Immobilienunternehmens, muss sich die Verwaltung bewusst sein und entsprechende Vorkehrungen treffen. So könnte das Nachfolgerecht an Grundstück und Baute vertraglich dem öffentlichen Partner übertragen werden.¹⁰²

Da nach Inbetriebnahme des Prüfzentrums die Einnahmen durch die Prüfungsgebühren sichergestellt sind, kann das Strassenverkehrsamt das Risiko der periodischen entgeltlichen Leistung an den privaten Partner tragen. Die Verwaltung trägt zudem das Risiko des Leistungswegfalls aufgrund einer geänderten Rechtslage. Dieses Risiko ist einerseits frühzeitig erkennbar und kann andererseits in die vertraglichen Regelungen aufgenommen werden.

4.2.2.3 *Leistungsbeschreibung*

In der Planungsphase beschreibt das Strassenverkehrsamt dem Investor lediglich, welche von ihm zu erbringende Leistung erwartet wird. Es führt exakt aus, welche Anforderungen es an ein Prüfzentrum stellt (vgl. oben Ziff. 3.3.2.6). Wie aber der Investor diese Leistungsziele erreicht, ist einzig und alleine ihm überlassen. Hier ist er Fachperson. Er weiss besser als die Vertreter des Strassenverkehrsamtes, wie und mit welchen Ressourcen die gewünschte Baute zu errichten ist.

4.2.2.4 *Projektvolumen*

Sowohl dem Strassenverkehrsamt als auch dem privaten Investor fallen bereits in der Planungsphase innerhalb des PPP-Projektes Kosten an. Das Erstellen des notwendigen Leistungsbeschreibs und v.a. die personellen Aufwendungen in der Vertragsverhandlung schlagen sich beim Strassenverkehrsamt zu Buche. Seitens des Investors fallen in erster Linie die Grundstückbeschaffung, die bauplanerischen Arbeiten und die Erstellung der Baute ins Gewicht. All diese Kosten müssen beidseits bereits im Laufe der Verhandlungen möglichst exakt berechnet werden können, um dann im Rahmen desselben Lebenszyklus wieder erwirtschaftet werden zu können. Nur wenn dies möglich ist, lohnt sich die Wahl der PPP gegenüber anderer Organisationsformen.

Erfahrungen des Kantons Zürich mit seinen Prüfstellen Hinwil und Bülach zeigen die Tendenz (Hinwil wurde vor 2004, Bülach 2013 eröffnet), dass sich die Form der Zusammenarbeit zwischen privatem Immobilien-Investor und Strassenverkehrsamt für beide rechnet. Aufgrund der relativ kurzen Zusammenarbeit sind Schlussfolgerungen noch mit Vorsicht zu ziehen. Gemäss Aussagen der Verantwortlichen des Strassenverkehrsamtes des Kantons Zürich gegenüber dem Verfasser wurde jedoch die Prüfstelle Bülach gestützt auf die positiven Erfahrungen mit der Prüfstelle Hinwil in exakt derselben Art und Weise errichtet. Dies lässt demnach immerhin die Tendenz hinsichtlich positiv zu wertender Zusammenarbeit zu.

4.2.2.5 *Interesse der Bieterseite und Marktstruktur*

Ein PPP-Projekt für ein Prüfzentrum Fricktal kann nur dann durchgeführt werden, wenn es seitens Privatwirtschaft Interesse an einer derartigen Zusammenarbeit mit dem Strassenverkehrsamt gibt. Vielleicht sagt der Begriff PPP den Immobilien- und Bauunternehmern der Re-

¹⁰² Gemäss Expertengespräch vom 30. August 2013

gion (noch) nicht viel. Die Zusammenarbeit mit dem Kanton ist diesen aber durchaus bekannt resp. kann gar als wichtiger und aufgrund der gebotenen Sicherheiten als beliebter Wirtschaftszweig für sie betrachtet werden. Werden den möglichen Investoren die Vor- und Nachteile eines PPP-Projektes aufgezeigt, dürfte eine möglicherweise noch vorhandene Skepsis bald den positiven Aspekten der Mitgestaltung weichen. Auch der bis anhin nicht angetroffene Vorteil der ausführenden Freiheiten dürften vom Investor als attraktiv zu werten sein. Erfüllt er hierbei doch nicht bloss einen exakten Bauauftrag, sondern kann durch eigene Planung auf die ihm auferlegten Outputziele hinarbeiten.

Vergangene Kontaktaufnahmen haben aufgezeigt, dass entsprechende Grundstücke an geeigneter Lage im Fricktal bereits vorhanden resp. erwerbbar sind. Bauunternehmer mit Erfahrungen in der Bereitstellung von industriellen Bauten sind in der Region ebenfalls tätig. Ein gewisses Fragezeichen ist bei der zeitlichen Verfügbarkeit von Bauunternehmen zu setzen. Wer sich in dieser Branche umhört, bekommt regelmässig von überfüllten Auftragsbüchern zu hören. Derartige Verzögerungen sind bereits anlässlich der Vertragsverhandlungen zwingend auszuschliessen (z.B. mittels Konventionalstrafen). Denn dauert diese Wartezeit mehrere Monate oder gar Jahre, könnte eine von Politik und Exekutive einmal ausgesprochene Zustimmung aufgrund neuer Umfeldbedingungen oder politischer Konstellationen widerrufen werden.

Auch darf davon ausgegangen werden, dass es im freien Markt mehrere interessierte Investoren gibt, welche im gegenseitigen Wettbewerb stehen und so den Preis beeinflussen. Die geforderte wirtschaftliche Effizienz kann dadurch gestärkt werden.

Das Interesse des Marktes an einer Zusammenarbeit in der beschriebenen Form dürfte demnach durchaus vorhanden sein, sofern den möglichen Interessenten die spezifischen Vorteile und Risiken transparent aufgezeigt werden.

4.2.2.6 Vergütungsmechanismus

Anlässlich der Vertragsverhandlungen wird aufgrund des langen Lebenszyklus zu prüfen sein, mit welchen ins Vertragswerk einzubauenden Instrumenten auf veränderte Rahmen- und Umweltbedingungen reagiert werden kann. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, könnte die Gesetzeslage irgendwann z.B. dahingehend geändert werden, dass die Fahrzeugprüfungen an das Automobilgewerbe ausgelagert werden oder die Erstellung von Führerausweisen bundesweit zentralisiert wird.

4.2.3 Erste Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit

Es gilt zu analysieren, ob die Variante PPP für ein Prüfzentrum Fricktal der Verwaltung tatsächlich den erwünschten Vorteil gegenüber einer klassischen Beschaffung bringt. Dieser Vergleich wird im Detail in der Phase II des Beschaffungsprozesses erstellt, nachdem die Realisierungs- und Finanzierungsoptionen konkretisiert wurden (vgl. Ziff. 2.3.3.2). In dieser Phase II wird aber bereits das Projektorganisationsteam zusammengestellt und entsprechend werden bereits vertragliche Verpflichtungen mit Projektleitern, Beraterfirmen etc. eingegan-

gen. Selbstverständlich möchte ein Entscheidungsträger aber bereits vor diesen Aufwendungen wissen, ob sich der Weg der PPP für ihn rechnen könnte, ob er also das Modell der Partnerschaft oder doch lieber den klassischen Beschaffungsweg gehen soll.

4.2.3.1 *Vorteil durch gemeinsame Planung*

Die Anforderungen an ein Prüfzentrum sind äusserst spezifisch (vgl. Ziff. 3.3.2.6). Durch die PPP-Variante wird der private Partner schon sehr früh in die Planung miteinbezogen. Er kann dank des ihm transparent vorgegebenen funktionalen Leistungsbeschriebs sein Knowhow bereits vor der eigentlichen Bautätigkeit einbringen. Weiter wird vermutet, dass die Planungskosten eines Privaten geringer sind als jene der öffentlichen Hand.¹⁰³ Da der private Investor bereits bei der Planung weiss, dass er in der Folge auch für den Bau und den Betrieb verantwortlich ist, wird er vorausschauender Planen als ein lediglich mit der Planung betrautes Drittunternehmen.

Im Falle eines Prüfzentrums ist insbesondere die Erschliessung des Grundstückes von grosser Relevanz. Sucht sich also der Investor während der Planungsphase das geeignete Grundstück, kennt er aufgrund des Einbezugs in die Planung bereits die Anforderungen an die hochfrequentierten Zufahrtsstrassen und die notwendige Manövriertfläche (vgl. Ziff. 3.3.2.6).

4.2.3.2 *Vorteil bei Bau und Betrieb durch Privatem im Lebenszyklus*

Hier ist die Frage zu beantworten, ob der in den Lebenszyklus gebundene Private das Prüfzentrum günstiger baut und betreibt, als wenn dies durch die öffentliche Hand selbst getan würde.

Der private Investor hat das Knowhow und das Eigeninteresse, möglichst langfristig günstig zu bauen. Da er auch verantwortlich für den Betrieb ist, wird er selbst bestrebt sein, eine qualitativ nachhaltige Baute zu erstellen. Er möchte den jahrelangen Betrieb auch zu möglichst für ihn günstigen Konditionen erbringen können. Wird z.B. in der Bauphase an der Wärmeisolation der Prüfhalle gespart oder werden billige, langsam schliessbare Einfahrstore verwendet, hat der Investor die betrieblich zusätzlich notwendigen Heizkosten auf die eigene Rechnung zu nehmen (sofern die Heizkosten nicht vertraglich dem Nutzer übertragen wurden).

4.2.3.3 *Risikoanalyse*

Durch sein Fachwissen kann der Investor im Gegensatz zur Verwaltung bereits in der Planungsphase die Risiken kalkulieren und wo möglich minimieren. Aufgrund dessen, dass der Private den künftigen klaglosen Betrieb sicherstellen muss, übernimmt er das bauliche Risiko für allfällige Renovationsarbeiten. Entsprechend können keine bei Vertragsabschluss unbekanntes finanziellen Risiken im Laufe des Betriebes auf die öffentliche Hand zukommen.

4.2.3.4 *Nebennutzungspotential*

Wie oben aufgeführt, werden nur tagsüber und an Werktagen Fahrzeugprüfungen durchgeführt. Die übrige Zeit steht die sehr grosse Prüfhalle leer. Der Private könnte Zusatzeinnahmen generieren, indem er gegen Entgelt einem dritten Partner die Nutzung in der übrigen Zeit überlässt. Dabei zu denken ist insbesondere an ein Transportunternehmen. Denn deren Fahr-

¹⁰³ Bolz et al., 2013, S. 20

zeuge sind genau dann unterwegs, wenn die Prüfhalle genutzt wird und müssen dann möglichst geschützt parkiert werden, wenn der Prüfzentrumsbetrieb ruht. Weiter könnte der Investor einen Gastronomiebetrieb für die Verwaltungsangestellten, die Kundschaft oder auch den Durchgangsverkehr anbieten, ist doch davon auszugehen, dass das Prüfzentrum eher in einer kulinarisch schlecht erschlossenen Industriezone zustande kommen würde.

4.2.3.5 Erfahrungswerte

Das organisatorisch sehr ähnlich aufgebaute Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich betreibt seit 2004 ein Prüfzentrum in Hinwil, welches als Investorenmodell oder mindestens als Mietmodell im partnerschaftlichen Lebenszyklus bezeichnet werden darf resp. als PPP-Projekt vorgestellt wurde.¹⁰⁴ Bezüglich der Wirtschaftlichkeit bedeutet dies konkret, dass die Erfahrungen aus Hinwil für die Spezifitäten innerhalb des funktionalen Leistungsbeschreibs eins zu eins ins Fricktal übertragen werden können. Dass sich das Projekt Hinwil für die Verwaltung wirtschaftlich positiv gerechnet hat, darf zudem durch den Umstand vermutet werden, dass das Zürcher Strassenverkehrsamt 10 Jahre später – gestützt auf die Erfahrungen mit der Prüfstelle Hinwil – ein weiteres Prüfzentrum in Bülach eröffnet hat.

Zusammenfassung Kapitel 4

Dieses Kapitel hat aufgezeigt, dass die beschriebene Organisationsform eindeutig als PPP bezeichnet werden kann. Sämtliche definierenden Merkmale konnten bejaht werden. Dass diese Wahl der Organisationsform für Verwaltung und privaten Partner sinnvoll und gewinnbringend sein könnte, zeigte der PPP-Eignungstest. Die Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeitsprüfung zeigt auf, dass Vorteile gegenüber der klassischen Beschaffung bestehen und die Weiterführung des Beschaffungsprozesses in Form der PPP zu empfehlen ist.

¹⁰⁴ Bolz, 2005, S. 344-345

5 Ergebnisse

5.1 Erkenntnisse

Durch das ausführliche Literaturstudium konnten einerseits aufgrund der Dichte an theoretischer Sachliteratur die heute allgemein der Verwaltung zur Verfügung stehenden Organisationsformen erläutert werden. Andererseits wurden aus den insbesondere praxisbezogenen Schriften die Spezifitäten und Anforderungen der PPP aufgezeigt. Alsdann wurde dargelegt, welcher Bedarf für ein Prüfzentrum im Fricktal besteht. Dazu mussten vorab die Kernaufgaben eines Strassenverkehrsamtes erörtert werden um in der Folge zu prüfen, welche der beschriebenen Organisationsformen sich für die jeweilige Aufgabenerfüllung eignen. Die Eignung einer PPP wurde in erster Linie mittels der Expertengespräche fokussiert betrachtet.

5.1.1 Bedarf im Fricktal

An einem einzigen, zweckmässig erschlossenen Ort und mittels einer einheitlichen Organisationsform soll im Fricktal die Mehrzahl an Leistungen eines Strassenverkehrsamtes erbracht werden. So sollen an diesem Standort praktische Führerprüfungen gestartet, beendet und bei jeder Witterung auch besprochen werden können. In einem dafür geeigneten Raum sind IT-gestützte Theorieprüfungen abzunehmen. Die Fahrzeugprüfungen werden in einer sicheren und auf die Mengengerüste abgestimmten Prüfhalle durchgeführt. Weiter sollen Fahrzeugausweise vor Ort ausgestellt und Kontrollschilder vor Ort den Kunden abgegeben werden.

5.1.2 Wenig geeignete Organisationsformen für ein Prüfzentrum Fricktal

Aus finanzpolitischen Überlegungen ist derzeit die Beschaffung resp. Erstellung eines zusätzlichen Prüfzentrums zu Eigentum des Kantons nicht erwünscht. Dies obschon die gemäss Bedarfsanalyse anzubietenden Tätigkeiten erfahrungsgemäss für die Kantone kein Verlustgeschäft darstellen.

Da die Aufgabenerfüllung insbesondere aus Gründen der geforderten Kundennähe und der Effizienz im Zentrum des Fricktals erbracht werden sollen, kommt ein Leistungsangebot eines Nachbarkantons an seinen Prüfzentren nicht in Frage. Die Erstellung und der Betrieb eines fricktaler Prüfzentrum durch ein ausserkantonales Strassenverkehrsamt dürfte sowohl aus politischer Sicht des Kantons Aargau als auch jener des externen Kantons chancenlos sein.

Für weitere Fahrzeugprüfungen durch fachlich geeignete Private fehlt es am Angebot dieser Unternehmen, sie haben an einer Expansion ins Fricktal derzeit kein Interesse. Die Übertragung dieser Aufgabe an das allgemeine Automobilgewerbe ist zudem aus Gründen der aufwändigen Qualitätssicherung und damit einhergehenden fraglichen Effizienz nicht geeignet.

5.1.3 Geeignete Organisationsformen für ein Prüfzentrum Fricktal

Als die geeignete Organisationsform für ein Prüfzentrum im Fricktal hat sich unter den derzeitigen Rahmenbedingungen die Eigenleistung der Verwaltung in den Räumlichkeiten eines privaten Partners erwiesen. Durch eine Zusammenarbeit in Form einer PPP, insbesondere durch ihren Lebenszyklusansatz, kann die Berücksichtigung des Leistungsbedarfs der Verwaltung und die effiziente Erstellung bereits in der Planungsphase gewährleistet werden. Sowohl Verwaltung als auch privater Investor denken partnerschaftlich und langfristig. Beide Parteien können sich während des gesamten Verlaufs der Zusammenarbeit auf ihr jeweiliges Kerngeschäft konzentrieren, bringen dort ihr Knowhow ein, tragen aber auch dort die Geschäftsrisiken. Das vorhandene Marktinteresse garantiert das private Angebot und den für die Effizienz ebenfalls zwingenden Wettbewerb.

5.2 Anregungen für mögliche nächste Schritte

Wie in den Zielen formuliert, sollen durch diese Arbeit Grundlagen für weitere Überlegungen und Gespräche geliefert werden. Das Zielpublikum ist dabei bezüglich des Kenntnisstands über mögliche Organisationsformen sehr heterogen, weshalb im Folgenden die Adressatengruppen separat angesprochen werden.

5.2.1 Entscheidungsträger der Verwaltung

Der Leitung des Strassenverkehrsamtes bringt Kapitel 2 Erkenntnisse über die möglichen Organisationsformen der staatlichen Leistungserbringung und ihre Anwendungskriterien. Insbesondere die teils noch wenig bekannte Form der PPP ist im Detail erläutert worden. Detailliert wurde der Eignungstest für ein PPP-Projekt Prüfzentrum Fricktal durchgeführt, mit dem Ergebnis, dass eine weitere Prüfung dieses Weges sinnvoll ist. Diese Grundlagen helfen dem Amt in den weiteren Gesprächen mit den direkten Vorgesetzten der Exekutive, aber auch mit einer allfälligen Projektorganisation zur Anhandnahme weiterer Schritte. In die unter Ziff. 2.3.3.2 erwähnte Projektorganisation sind seitens Strassenverkehrsamt Personen mit einem Grundwissen über die Rechtslage und solche mit Detailkenntnissen über die exakten Anforderungen an ein Prüfzentrum Fricktal zu berufen. Diese dürfen zwar gegenüber der Projektorganisation und den vermutlich einzusetzenden externen Beratern durchaus kritisch sein, müssen sich aber grundsätzlich hinsichtlich der Partnerschaft mit dem Privaten innovativ und offen zeigen.

Weiter sind innerkantonale Stellen möglichst frühzeitig als Hilfesteller miteinzubeziehen. Zu denken ist dabei an Vertreter des Departementes Finanzen und Ressourcen, insbesondere die auf Immobilien und deren Erstellung resp. Beschaffung spezialisierte IMAG. Die Juristen des Departementes Bau, Verkehr und Umwelt gelten kantonsweit als Spezialisten im Beschaf-

fungswesen und für Submissionsfragen. Durch ihre Hände gingen die im Kanton Aargau bereits bestrittenen PPP-Projekte.

Der Rechtsdienst des Departements Volkswirtschaft und Inneres seinerseits ist geübt in der Gestaltung von langfristigen und auch komplizierten Verträgen mit privatrechtlich strukturierten Partnern. Der Beizug eines Beraters aus der Baubranche führt zur Konsequenz, dass dieser in der Folge an einem Auswahlverfahren grundsätzlich nicht mehr als Anbieter teilnehmen darf. Entsprechend ist auch bereits die Erkundung der Interessenlage einzelner privater Unternehmen nur sehr vorsichtig anzugehen. Wegen dieser Gefahr der Vorbefasstheit und aufgrund der nahen Verwandtschaft der Aufgabenerfüllung wäre es deshalb sinnvoll, als Berater Exponenten der unabhängigen Prüfstelle Hinwil des Strassenverkehrsamtes Zürich beizuziehen. Auch für den Fall weiterer derartiger Projekte ist es für die Verwaltung empfehlenswert, nebst fairen Vertragsverhandlungen auch ein möglichst transparentes Vergabeverfahren durchzuführen. Ansonsten würden sich kaum mehr Interessenten der Privatwirtschaft für künftige PPP-Projekte finden.

Die immer wieder brennende Frage, ob ein konkretes Projekt alsdann dem Submissionsrecht untersteht, kann von der Projektorganisation geklärt werden. Ob schlussendlich eine klassische beschaffungsrechtliche Vergabe durchzuführen ist oder ob einzig die Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebotes und des Willkürverbotes belegbar sein müssen, spielt nach Ansicht des Verfassers eine weniger grosse Rolle, als dies vielerorts angenommen wird. Das Vergabeverfahren ist durch die damit vertrauten Mitglieder der Projektorganisation zu leiten. Die Auseinandersetzung mit dem exakten Leistungsbeschrieb, der Wirtschaftlichkeit und dem zur Effizienz entscheidend beitragenden Wettbewerb ist ohnehin zwingend für das Prüfzentrum Fricktal.

5.2.2 Interessenten der Privatwirtschaft

Für die möglichen, künftigen privaten Partner wurde aufgezeigt, welche Aufgaben das Strassenverkehrsamt zu vollbringen hat. Anhand des funktionalen, outputorientierten Leistungsbeschriebs kann der Privatunternehmer prüfen, ob für ihn weitere Überlegungen und Gespräche für eine derartige Zusammenarbeit in Frage kommen oder nicht. Insbesondere ist ihm nun bekannt, dass bei einer PPP nicht die blosse Erstellung und korrekte Übergabe eines Gebäudes gefragt ist, sondern vielmehr längerfristig, in einem Lebenszyklus die Aufgaben, Verantwortungen und Risiken zwischen der öffentlichen Hand und ihm geteilt werden. Vielen Bietern wird diese Form der Zusammenarbeit noch nicht bekannt sein, weshalb ihnen im Verlaufe der ersten Gespräche die Merkmale, insbesondere der ihnen zugestandene Gestaltungsspielraum nochmals aufgezeigt werden sollen. Es soll ihnen bewusst werden, dass diese Freiheiten dazu zu nützen sind, langfristig effizient und gewinnbringend leisten zu können. Die Prüfung der Vertrags- resp. Ausschreibungsunterlagen ist aufgrund der langfristigen Zusammenarbeit für den Privaten schwieriger und komplexer zu prüfen als in einem ihm vielleicht vertrauteren klassischen Vergabeverfahren. Je nachdem, wem im Leistungsbeschrieb z.B. die Heizkosten auferlegt werden, muss entweder der Private die Risiken einer schlechten Isolation in seine

Berechnungen miteinbeziehen oder er kann diese in der Verantwortung der Verwaltung belassen.

Zusammenfassung Kapitel 5

Sowohl für die „Public“- als auch für die „Private“-Seite zeigt die Arbeit für die Weiterverfolgung der Zusammenarbeit relevante Erkenntnisse auf. Während die Ausführungen aus Kapitel 2 für den privaten Partner nicht von Belang sind, gehört er zum Zielpublikum des Kapitels 3. Der Verwaltung waren die Erläuterungen zur heutigen Aufgabenerfüllung hingegen selbstverständlich bekannt, hingegen sollen ihr die Merkmale, die Kriterien und der Prozess der Organisationsform PPP näher gebracht worden sein. Den Partnern muss bewusst sein, dass ihnen beiden eine PPP nur längerfristig und auf Vertrauen basierend den gewünschten Erfolg beschert.

Literaturverzeichnis

- Beyeler, M. (2012). *Der Geltungsanspruch des Vergaberechts: Probleme und Lösungsansätze im Anwendungsbereich und im Verhältnis zum Vertragsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Bolz, U. (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz : Grundlagenstudie - Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zürich: Schulthess.
- Bolz, U., Kunzmann, M. & Schultze-Rohnhof M. (2013). *Alternative Finanzierungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere öffentliche Investitionsvorhaben in der Schweiz*, in: Verein PPP Schweiz (Hrsg.), Fachschrift 1/2013, URL: http://www.ppp-schweiz.ch/tl_files/downloads/handbuecher-leitfaeden/PPP_Fachschrift_1_2013.pdf, 24.09.2013.
- Ehrensperger, M., Bolz, U. & Stoll, A. (2008). *Wirtschaftlichkeit von Aufgabenauslagerungen im öffentlichen Sektor : mit besonderer Berücksichtigung der Armeelogistik / Hrsg: Verein PPP Schweiz*. Zürich: Schulthess.
- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (6. vollst. überarb. Aufl.). Zürich/St.Gallen: Dike.
- Lamnek, S. (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5. Auflage). Weinheim, Basel: Beltz.
- Lienhard A. et al. (2003): *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie*. Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern (KPM-Schriftenreihe) Nr. 1. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Lienhard, A. (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse - Anforderungen - Impulse*. Bern: Stämpfli.
- Rhinow, R. (2000). *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Basel: Helbling & Lichtenhahn.
- Thom, N. & Ritz A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor* (4. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.
- Tschentscher, A. & Lienhard, A. (2011). *Öffentliches Recht. Ein Grundriss*. Zürich/St. Gallen: Dike.

Rechtsquellenverzeichnis

BGBM. *Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz) vom 6. Oktober 1995*, SR 943.02.

BoeB. *Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994*, SR 172.056.1.

BV, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101.

Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985, SAR 153.100.

GATT/WTO-Übereinkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen vom 15. April 1994, SR 0.632.231.422.

IVöB. *Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994, revidiert am 15. März 2001*. SAR 150.950.

SubmD. *Submissionsdekret vom 26. November 1996*, SAR 150.910.

SVG. *Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958*, SR 741.01.

Verordnung über die Steuern, Abgaben und Gebühren im Strassenverkehr vom 5. November 1984, SAR 755.111.

VTS. *Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge*, SR 741.41.

VZV. *Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr, Verkehrszulassungsverordnung*, SR 741.51.

Dokumentenverzeichnis

- Architekturbüro Oskar Meier AG. *Prüfhalle Strassenverkehrsamt Kantons ZH, Bülach, vom 6. Juni 2012.*
- asa. *Richtlinie Nr. 7. Abnahme von Führerprüfungen.* Genehmigt durch die Mitglieder am 29. Mai 2009.
- Autogewerbeverband der Schweiz, Sektion Aargau (AGVS) und Kanton Aargau. *Vereinbarung über die Durchführung der amtlichen Nachkontrollen von Fahrzeugen vom 6. Oktober 1998.*
- Fricker, H.P. (2013). *AFP 2014-2017: Ausgangslage/Ziele, Entlastungsmassnahmen, Leistungsanalyse.* Referat gehalten im Rahmen der Kaderklausur des Departements Volkswirtschaft und Inneres. Bad Zurzach, 30. Mai 2013.
- Kanton Aargau (2006). *Grundlage des Regierungsrates vom 9. August 2006.* URL: https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/finanzpolitik/Finanzpolitische_Ziele_und_Grundsätze.pdf, 2.09.2013.
- Kanton Aargau und Tourig Club Schweiz, Sektion Aargau. *Vereinbarung über die Durchführung der amtlichen Nachkontrollen von Fahrzeugen vom 24. Mai 2005.*
- Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau. *Vereinbarung über die Durchführung der amtlichen Nachkontrollen von Fahrzeugen vom 18./24. Juni / 1. Juli 1997.*
- Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau. *Bericht Fahrzeugprüfungen; neues Prüfzentrum Fricktal vom 30. November 2011.*
- Staat Aargau und Einwohnergemeinde der Stadt Rheinfelden. *Vereinbarung betreffend Liegenschaft Feuerwehrmagazin der Stadt Rheinfelden vom 5. Dezember 2007.*
- Staat Aargau und Regionale Verkehrsbetriebe Baden Wettingen (RVBW) AG. *Mietvertrag Depotgebäude vom 15. Juli 2013.*

Anhang

Anhang 1: Fragebogen des zweiten Expertengesprächs

Fragen Expertengespräch am 30.8.2013, 16.00h in Bern

Experte: Dr. U. Bolz, Bolz+Partner

Fragesteller: M. Bruder anlässlich Masterarbeit MPA

A: Rechtliches im Zusammenhang mit PPP

1. PPP bedürfen einer öffentlichen Aufgabe. Ihre Definition einer öffentlichen Aufgabe? Auf gesetzl. Grundlage zu stützen. Handelt es sich noch immer um eine öffentliche Aufgabe, wenn eine Delegationsnorm voll ausgeschöpft wird? (M.E. bei Qualitätssicherung: ja)
2. Kann auch dann von PPP gesprochen werden, wenn auf Ausschreibung verzichtet wird? (vgl. Hinwil)
3. Ausschreibungen: technische Spezifikation (Bolz 266): nur X hat das perfekte Grundstück = sind Anforderungen an Grundstücke zu spezifisch?

B: Verständnisfragen zu PPP

1. Werden Dienstleistungs-PPPs unter Beschaffungs- oder Aufgabenerfüllungs-PPPs subsumiert (vgl. Bolz S. 15)? Beispiel?
2. Abgrenzung von Miete: Vgl. Prüfstelle Hinwil: erst bezeichnet als Miete, dann als PPP; verändert hat sich abgesehen von Wortwahl nichts. Was hat zur Umbenennung geführt? Muss bei Hochbau-PPP Eigentum an Baute bei Verwaltung liegen?
3. Was ist in der Praxis das Projektvolumen beim Eignungstest (Abgrenzung von Transaktionskosten) und wozu dient es?
4. Was beinhaltet der Test „Vergütungsmechanismen“ (Teil des Eignungstests)
5. Was gehört alles noch zum Präqualifikationsverfahren, welches im Sinne der Effizienz dem eigentlichen Vergabeverfahren voranzustellen ist?
6. Bei Aufgabenerfüllungs-PPPs sind auch kürzere Lebenszyklen als bei den Beschaffungs-PPPs möglich: In welchen praktischen Fällen und weshalb? (Beide PPP-Varianten führen zu hohen Aufwendungen, welche sich nur langfristig rechnen)

C: Praxiserfahrung mit PPP

1. Warum wollen nach Ihrer Erfahrung die StVAs keine Aufgabenerfüllungs-PPP-Projekte? (vgl. Aussage aus 1. Expertengespräch)
2. Risikoteilung in der Planungsphase bei Projekt Stadion Thun – notwendig und falls ja, bewährt?
3. Gibt es eine frei zugängliche Leistungs- und Erfolgsanalyse eines PPP-Hochbau-Projektes? Vgl. Phase V
4. Sind Sie mit der Aussage einverstanden, dass viele PPP-Projekte wohl durch die Frage der Ausschreibungspflicht stehen oder fallen?

D: Priorisierungen in Masterarbeit

Wo sehen Sie aus Sicht der Praxis (Amts- oder Investoreninteresse) bei meiner Arbeit bei den PPP-betreffenden Positionen Ausbau-, resp. Kürzungsbedarf?

E: Eignungstest

Ist der von mir erarbeitete Eignungstest (Kap. 4) korrekt und sinnvoll durchgeführt? Wo sind dabei noch Schwerpunkte zu setzen?

Anhang 2: Aufforderung zur Fahrzeugprüfung, Prüfort Münchenstein



Departement
Volkswirtschaft und Inneres
Strassenverkehrsamt

Fahrzeugdisposition
Postfach, 5001 Aarau
Telefon 062 886 23 06
Telefon 062 886 22 60 (Landw. Fz. & Baumaschinen)
Fax 062 886 22 80
E-Mail stva.fzdispo@ag.ch



Herr
[Redacted]
Möhlin

Schafisheim, 09.08.2013 BATCH

Aufforderung zur Fahrzeugprüfung, AG [Redacted]

Sehr geehrter Herr [Redacted]

Ihr untenstehendes Fahrzeug wurde periodisch prüfungspflichtig - nach Art. 33 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS).

Prüfart: **Motorfahrzeug-Prüfstation beider Basel**
Postfach, 4142 Münchenstein 1

Aufgebotsgrund: Periodische Prüfung
Bemerkungen:

Marke und Typ: Micro Compact Car Smart
Stamm-Nr.: [Redacted]
Chassis-Nr.: [Redacted]
Fahrzeugart: Personenwagen
letzte Nachkontrolle: 18.02.2011

Die Regierungen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau haben eine engere interkantonale Zusammenarbeit bei den Fahrzeugprüfungen vereinbart.

Wir laden Sie deshalb freundlich ein, die periodische Fahrzeugprüfung in der Motorfahrzeug-Prüfstation in 4142 Münchenstein durchführen zu lassen. Die Fahrzeugprüfung in Münchenstein bringt Ihnen einen kürzeren Anfahrtsweg zur Prüfstation und als Folge eine Verringerung der Umweltbelastung.


Die Anmeldung in Münchenstein können Sie auf der Homepage der Prüfstation (www.mfpbb.ch) mit der entsprechenden Formulareingabe, per Fax (dieses Formular an Nr. 061 416 47 40 faxen) oder telefonisch (061 416 46 29 von 07:15 - 09:15 und von 12:45 - 14:45 Uhr) vornehmen.
Die Anmeldung zur Prüfung Ihres Fahrzeuges bei der Motorfahrzeug-Prüfstation muss innert 20 Tagen erfolgen.

Falls Sie auf die Fahrzeugprüfung in Münchenstein verzichten, werden Sie automatisch zur periodischen Prüfung Ihres Fahrzeuges nach Schafisheim aufgeboten.

STRASSENVERKEHRSAMT
DES KANTONS AARGAU
Fahrzeugprüfungen



Mit freundlichen Grüßen

Anhang 3: Qualitätssicherung Drittprüfstellen

Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau	
---	---

Qualitätssicherung Drittprüfstellen

FR-08-04

Prüfstelle	Kontroll-Datum	Zeitdauer inkl. Reisezeit	Kontrollperson
AGVS Kleindöttingen Pin 19.275	15.06.2012	0645 - 1030	C. Lüthi
Zeitaufwand:	3,75 Std à Fr. 150.--	=	Fr. 562,50
Wegstrecke:	56 km à Fr. 0.80	=	Fr. 44.80
Aufwand total			Fr. 607.30
Einhaltung der Vereinbarung mit Kt. AG vom 6. Oktober 1998			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Unterschrift der Kontaktperson (AGVS)			
Unterschrift der Kontrollperson (StVA)			
Administration:			
Termingerechte Zustellung der Aufgebote (1. Prüfung und Nachkontrolle(n))?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
<i>1. Prüfung innerhalb 2. Monats</i>			
<i>Nachkontrolle innerhalb 2 Wochen</i>			
Korrekturer Papierfluss mit dem StVA?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Statistik über geprüfte und beanstandete Fahrzeuge vorhanden?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Erhebung und systematische Auswertung der Kundenreklamationen?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Einrichtungen und Geräte:			
Funktionstüchtig?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Wartung und Eichung ausgeführt?			<input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
Bemerkungen allgemein:			

Ersteller: C. Lüthi

Erstell- Änderungsdatum: 09.05.06

Status: 002

Verantwortung: PV Prüfmittel

© copyright by Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau

Seite 4 von 10

Pfad\Datei: Q:\1 QMS-Dokumentation\1-3 Formulare (FR)\FR-08-04_Qualitätssicherung Drittprüfstellen_002.doc

Strassenverkehrsamt
des Kantons
Aargau



Qualitätssicherung Drittprüfstellen

FR-08-04

AGVS Kleindöttingen, Experte: Zeiser Marcel Datum: 15.6.2017

Komplette Fahrzeugprüfung / Technische Aenderung / Mängelnachprüfung:		
Fz.-Art: <u>P10</u>	Marke: <u>Opel</u>	Kontrollschild: <u>176</u>
Auftreten des Experten, Kundenkontakt: <u>freundlich</u>		
Prüfungsablauf, Systematik: <u>zweckmässig</u>		
Prüfungs-Umfang / -Inhalt: <u>vollständig</u>		
Benützung der Einrichtungen und Geräte: <u>Korrekt</u>		
Mängelerkennung und deren Beurteilung / Zuordnung entsprechend der Mängelkategorie: <u>Alle erkannt und richtig beurteilt</u>		
Bremsenprüfung und Beurteilung: <u>Korrekt und richtig beurteilt</u>		
Ausfüllen des Prüfungsberichtes / NK-Eintrag im Fahrzeugausweis: <u>vollständig</u>		

AGVS Kleindöttingen, Experte: Datum:

Komplette Fahrzeugprüfung / Technische Aenderung / Mängelnachprüfung:		
Fz.-Art:	Marke:	Kontrollschild:
Auftreten des Experten, Kundenkontakt:		
Prüfungsablauf, Systematik:		
Prüfungs-Umfang / -Inhalt:		
Benützung der Einrichtungen und Geräte:		
Mängelerkennung und deren Beurteilung / Zuordnung entsprechend der Mängelkategorie:		
Bremsenprüfung und Beurteilung:		
Ausfüllen des Prüfungsberichtes / NK-Eintrag im Fahrzeugausweis:		

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Buchs, 26. September 2013

Martin Bruder

Über den Autor



Martin Bruder hat im Jahre 2005 das Studium der Jurisprudenz an der Universität in Basel abgeschlossen. Seit 2009 leitet er die Sektion Massnahmen des Strassenverkehrsamtes des Kantons Aargau und hat Einsitz in eidgenössischen Kommissionen und Arbeitsgruppen zur Thematik der Administrativmassnahmen. Berufsbegleitend absolviert er derzeit den Executive Master of Public Administration (MPA) der Universität Bern.

Martin Bruder ist verheiratet und Vater einer im Frühjahr 2012 geborenen Tochter.

Privatadresse:

Martin Bruder
Lochweg 13b
5033 Buchs

Geschäftsadresse:

Strassenverkehrsamt des Kantons Aargau
Martin Bruder
Postfach
5001 Aarau

Tel. 062 886 22 43

E-Mail: martin.bruder@ag.ch