

Das PPP-Modell – ein anderer Ansatz für öffentliche Aufgaben

Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten hat in der Schweiz eine lange Tradition. Viele unterschiedliche Kooperationsformen zwischen Staat und Wirtschaft sind uns deshalb vertraut. In den letzten Jahren gesellte sich zu dieser Tradition ein methodisch neues Modell unter dem Begriff PPP bzw. Public Private Partnership hinzu, das sich am Lebenszyklus einer Infrastruktur oder Dienstleistung orientiert. Bei dieser Beschaffungsalternative bestellt die öffentliche Hand eine Leistung zu einem Festpreis über eine längere Zeitspanne und der Private übernimmt die Funktionen Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben bzw. Unterhalten mit Einschluss der dabei auftauchenden Risiken.

Kernelemente des PPP-Modells

PPP umfasst die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten und ist ein Lösungsansatz für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben. PPP basiert auf einem standardisierten Beschaffungsprozess. Der private Partner wird mittels eines wettbewerblichen Verfahrens bestimmt. Dieser Prozess ist die zentrale Voraussetzung, damit das PPP-Modell zu einer effizienten Leistungserbringung führt.

Die zweite Dimension, die die Effizienz der Leistungserbringung im PPP-Modell unterstützt, ist der Lebenszyklusansatz. Die privaten Partner sind im Modell gefordert, die Basisinvestition auf die Lebenszykluskosten hin zu optimieren. Der private Partner ist bestrebt, die Gesamtkosten der Leistung zu optimieren, damit er in der wettbewerblichen Beschaffung schliesslich auch zum Zuge kommt. Daraus ergibt sich auch die zentrale Stellung des wettbewerblichen Beschaffungsprozesses.

Für den öffentlichen Partner ist der Beschaffungsprozess die grosse Herausforderung. Die methodisch korrekte Abwicklung ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass PPP-Projekte gelingen. Dabei geht es insbesondere um folgende Aspekte:

- **Eignung des PPP-Modelles:** Das PPP-Modell ist nicht für alle Beschaffungen sinnvoll. Es macht jedoch Sinn, wenn die öffentliche Hand bei der Beschaffung von Infrastrukturen oder Dienstleistungen früh prüft, ob das PPP-Modell in Frage kommt oder nicht. Für diese Prüfung stehen heute bewährte Methoden zur Verfügung.
- **Wirtschaftlichkeit:** Ist eine Beschaffung als PPP-Projekt sinnvoll, ist als nächstes zu prüfen, ob die Beschaffung im PPP-Modell wirtschaftlich mutmasslich günstiger ist als herkömmliche Beschaffungen. Das PPP-Modell soll in der Regel dann weiterverfolgt werden, wenn gegenüber einer herkömmlichen Beschaffung seitens der öffentlichen Hand Vorteile zu erwarten sind. Auch für diese Prüfung stehen heute bewährte Methoden zur Verfügung.

- **Verteilung der Projektrisiken auf die beiden Vertragspartner:** Wird die Beschaffung als PPP-Modell erwogen, so ist die öffentliche Hand gehalten, genau zu prüfen, welche Risiken sie dem privaten Partner überlässt und welche sie am besten selbst trägt. Dem privaten Partner sollten jene Risiken übertragen werden, die er selbst am besten beherrschen kann. Risiken, die eher vom öffentlichen Auftraggeber ausgehen oder solche, die ein privater Partner nicht oder nur mit sehr grossem Aufwand beherrschen kann, sollten bei der öffentlichen Hand verbleiben. Diese Risikoverteilung führt dazu, dass die Kosten der Risikobeherrschung eingeschränkt und optimal verteilt werden.
- **Gestaltungsspielraum für den privaten Partner bewahren:** Damit der private Partner Kosten optimieren kann, was letztlich für die öffentliche Hand zu einer günstigen Beschaffung führt, sollte die öffentliche Arbeitgeberin sich auf die Beschreibung der erwarteten Leistung konzentrieren und nicht detailliert vorgeben, wie die Leistung zu erfüllen ist. Gefragt ist also eine sogenannte funktionale Ausschreibung.
- **Ende der Partnerschaft beschreiben:** PPP-Modelle sind in der Regel auf einen Lebenszyklus begrenzt. Der Erfolg eines PPP-Projektes ist auch von der Regelung des Endes abhängig. Infrastrukturen werden danach weiter genutzt oder Dienstleistungen werden erneuert. Damit eine geordnete Fortsetzung möglich ist und der private Partner nicht versucht ist, Kosten und Leistungen zu Lasten des nächsten Lebenszyklus zu verschieben, ist eine ausreichende Regelung des Abschlusses der Partnerschaft erforderlich.

Ist die Realisierung nach dem PPP-Modell beschlossen und der private Partner ausgewählt, wird sich die öffentliche Hand weitgehend auf das Controlling des Projektes beschränken können.

Kompetenz und Vertrauen als Basis für den Erfolg

Das PPP-Modell setzt über einen längeren Zeitraum auf das gegenseitige Vertrauen zwischen den Partnern. Oft werden nur das Konkursrisiko des privaten Partners oder falsch verstandene Renditen diskutiert. Es wird von der öffentlichen Hand tendenziell unterschätzt, dass die privaten Partner den öffentlichen Partner nicht als risikolos einschätzen. Die privaten Partner fürchten sich nicht vor dem Konkursrisiko des Staates in der Schweiz. Sie stellen sich aber die Fragen, ob die Projektführung und Projektüberwachung seitens der öffentlichen Hand kompetent und vertrauensvoll genug aufgestellt ist; ob politische Entscheide während der langen Laufzeit der Partnerschaft zu befürchten sind, die getroffene Vereinbarungen in Frage stellen können und welche Kosten und Unwägbarkeiten daraus entstehen könnten. Auch werden private Partner prüfen, inwiefern denkbare politische Entscheide die Leistungserbringung beeinflussen können (z.B. Veränderung von Verkehrsflüssen; Regelungen, die Dienstleistungsnachfragen verändern können, usw.) Erfolgreiche PPP-Projekte setzen deshalb den klaren politischen Willen der öffentlichen Hand zu einer offenen, fairen und vertrauensvollen Partnerschaft voraus und verlangen eine entsprechend kompetente Beschaffung

und Projektführung. Eine faire Partnerschaft reduziert letztlich auch das Konkursrisiko des privaten Partners, indem die Übernahme von Projektrisiken korrekt entschädigt wird. Kann das Vertrauen in die beidseitige Kompetenz im Rahmen des Beschaffungsprozesses geschaffen werden, wird sich der Projekterfolg auch einstellen. Das Projekt Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf zeigt dies eindrücklich.

Ein interessantes Modell für komplexe Projekte

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern bietet vor allem bei komplexen Projekten interessante Perspektiven. Insbesondere dann, wenn Objekte nicht nur Kernaufgaben des Staates dienen, sondern funktional Aufgaben erfüllen, die privatwirtschaftlich auch erbracht werden könnten (z.B. Parkhäuser, Verpflegungseinrichtungen, Sportanlagen usw.). Im Rahmen des PPP-Modells lassen sich branchenspezifisches Know-how und privatwirtschaftliche Erfahrungen erschliessen. Zudem bieten diese Projekte auch bezüglich der Finanzierung grössere Gestaltungsspielräume. In der Praxis ist zudem feststellbar, dass die Realisierungszeit bei Infrastrukturen beträchtlich verkürzt werden kann. Die Vorteile des PPP-Modells können aber auch bei weniger komplexen und kleineren Projekten zur Geltung gebracht werden.

PPP als Perspektive verstehen

Die öffentliche Hand steht nicht weniger vor komplexen Herausforderungen als die Privatwirtschaft selbst. Die Erwartung, dass die öffentliche Hand den grösstmöglichen Nutzen mit den von den Bürgern erbrachten Steuern stiftet, verlangt einen haushälterischen und effizienten Umgang mit den verfügbaren Mitteln. Das PPP-Modell bietet dazu eine methodische Perspektive, die Herausforderungen partnerschaftlich anzugehen. Es wäre deshalb wünschenswert, dass das Modell vermehrt geprüft und in geeigneten Fällen auch eingesetzt würde. Richtig und kompetent umgesetzt, verhilft es zu einer hohen Transparenz bei der staatlichen Leistungserfüllung und macht Nutzen sichtbar.

Der Verein PPP Schweiz versteht sich als Plattform für die Pflege des Wissens rund um das PPP-Modell und kann so zum Erfolg von PPP-Projekten in der Schweiz beitragen.

Lorenz Bösch, Präsident Verein PPP-Schweiz