

Public Private Partnership (PPP) Praxisleitfaden Hochbau

Überarbeitung 2016

Mit Erfahrungen PPP-Pilotprojekt Neumatt/BE

Impressum

Herausgeber: Verein PPP Schweiz

Autoren

Verantwortliches Autorenteam für die Bearbeitung 2016: U. Bolz, bolz+partner consulting ag (Leitung), Melanie Kunzmann, Partnerschaften Deutschland, Thomas Müller-Tschumi, walderwys Rechtsanwälte.

Teil I: Einleitung: Urs Bolz/Melanie Kunzmann

Teil II Leitsätze

Kap. 1 Vorbereitung: Integrale Bearbeitung Anna Schümann/Melanie Kunzmann/Urs Bolz

Kap. 2 Ergebnisorientierte Ausschreibung: Hansruedi Müller/Melanie Kunzmann (2011 und Aktualisierung)

Kap. 3 Vergabeverfahren: Ulrich Keusen (2011), Thomas Müller-Tschumi (Aktualisierung)

Kap. 4 Finanzierung Stefan Bingisser/Melanie Kunzmann (2011); Melanie Kunzmann / Urs Bolz (Aktualisierung)

Kap. 5 Vertragsgestaltung: Thomas Müller-Tschumi (2011 und Aktualisierung)

Kap. 6 Steuern: Marcel Bischof (2011)

Kap. 7 Öffentliche Finanzen: Andreas Baur/Andreas Bergmann/Urs Bolz (2011 und Aktualisierung)

Kap. 8 Bietersicht: Stefan Bingisser/Melanie Kunzmann (2011 und Aktualisierung)

Kap. 9 Politischer Prozess: Urs Bolz (2011 und Aktualisierung)

Teil III: Empfehlungen: Urs Bolz

Wir verdanken besondere Beiträge von Ansgar Kauf (Berichterstattung zu Frankreich), Thomas Wilhelm (div. Hinweise aus Bietersicht) sowie diverse Expertenhinweise von Stefan Bingisser (UBS), Dr. Jennifer Firmenich (elsener+partner ag), Christian Elsener (elsener+partner ag), Doris Haldner (Vorsitzende der Vertragskommission kantonales Verwaltungszentrum Neumatt Burgdorf), Bruno Dober (Emch+Berger Gesamtplanung Hochbau), Prof. Andreas Lienhard (Universität Bern).

Version

13.05.2016

Bezug Nachführung 2016

Verein PPP Schweiz

Geschäftsstelle

Telefon +41 44 222 04 05

info@pppschweiz.ch

www.pppschweiz.ch

Bezug Erstausgabe mit Erfahrungsbericht Burgdorf 2011; bei Verein PPP Schweiz

Copyright: die Vervielfältigung ist mit Hinweis auf die Herausgeberschaft gestattet.

Zitiervorschlag: allgemein: Verein PPP Schweiz (Hrsg.), PPP-Praxisleitfaden Hochbau 2016; oder für Einzelzitate: Urs Bolz/Melanie Kunzmann, Einleitung, in: Verein PPP Schweiz (Hrsg.), PPP-Praxisleitfaden Hochbau 2016, S. 7ff.

Inhaltsverzeichnis

I.	EINLEITUNG	9
1	Übersicht über die Entwicklungen der letzten 5 Jahre.....	9
2	Die internationale Entwicklung.....	10
3	Der Begriff „PPP“ im Bereich PPP Hochbau.....	13
3.1	Allgemeine Definition	13
3.2	Eckwerte von PPP Hochbau	14
3.3	PPP als eine der möglichen Realisierungsformen im Hochbau	15
4	Der PPP-Prozess	18
5	Chancen und Risiken von PPP.....	19
6	Wirtschaftlicher Nutzen von PPP	20
7	Argumentarium zu PPP.....	21
II.	LEITSÄTZE FÜR PPP HOCHBAU SCHWEIZ.....	22
1	Vorbereitung.....	22
1.1.	Allgemeines.....	22
1.2.	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	26
2	Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung.....	32
3	Vergabeverfahren	38
4	Finanzierung	45
5	Vertragsgestaltung	52
6	Steuern.....	61
7	Öffentliche Finanzen	63
8	Bietersicht	69
9	Politischer Prozess.....	74
III.	EMPFEHLUNGEN	78
1	Zur allgemeinen Entwicklung von PPP.....	78
2	Zusammenfassende Empfehlungen	79

IV.	ANHÄNGE	80
1	Literatur- und Quellenhinweise	80
1.1	Literatur	80
1.2	Leitfäden (Auswahl)	81
2	Praxishilfen.....	82
2.1	Eignungstest	82
2.2	Prüfung von Realisierungsvarianten	85
2.3	Rechnungslegerische Behandlung; Beispiel.....	87
2.4	Vertragsgestaltung; praktische Hinweise.....	90
3	Zu den Autoren	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vergleich verschiedener Realisierungsmodelle im öffentlichen Hochbau.....	16
Abbildung 2: Die wichtigsten Elemente der drei Realisierungsformen.....	17
Abbildung 3: Der PPP-Prozess.....	18
Abbildung 4: Argumentarium zu PPP.....	21
Abbildung 5: Schematische Darstellung der Gegenüberstellung von Eigenrealisierung und PPP-Modell.....	30
Abbildung 6: Schnittstellen zwischen ergebnisorientierter Leistungsbeschreibung und Verträgen.....	37
Abbildung 7: Finanzierungsformen für Lebenszyklusmodelle.....	45
Abbildung 8: Vergabeprozesse aus Sicht der Fremdfinanzierer/Banken.....	47
Abbildung 9: Risikobetrachtung aus Sicht des Fremdkapitalgebers (Beispiel Projektfinanzierung).....	49
Abbildung 10: Vor- und Nachteile von beigestellten Finanzierungen.....	50
Abbildung 11: Idealtypische Risikoverteilung in einem PPP-Projekt Hochbau.....	55
Abbildung 12: Die Zusammenstellung des Bieterkonsortiums.....	70
Abbildung 13: Eckwerte des politischen PPP-Prozesses.....	74
Abbildung 14: Kriterien Eignungstest.....	83
Abbildung 15: Vorgehen wirtschaftliche Frühphasenuntersuchung (Praxishilfe).....	85

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
E-BöB	Entwurf Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen.
E-IVöB	Entwurf Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungsrecht
GU	Generalunternehmer
GPA	Government Procurement Agreement, internationales Abkommen der WTO
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
i.e.S.	Im engeren Sinne
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
Kap.	Kapitel
KBV	Konventionelle Beschaffungsvariante
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaften (= PPP)
PD	Partnerschaften Deutschland
PPP	Public Private Partnership (= ÖPP)
PSC	Public Sector Comparator
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SLA	Service Level Agreements
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRS	Schweizerisches Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor
Sub	Subakkordant
TU	Totalunternehmer
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
WTO	World Trade Organisation

Vorwort

Im Mai 2006 gründeten Vertreter des Bundes, einzelner Kantone und Städte sowie der Wirtschaft den Verein PPP Schweiz. Ziel und Zweck des Vereines ist die Förderung und Verankerung von PPP (Public Private Partnership) als Realisierungsmodell für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und die Beschaffung von Infrastruktur in der Schweiz.

Nach dem klassischen PPP-Ansatz gemäss internationalem Standard Hochbau erteilt die öffentliche Hand einem privaten Partner den Auftrag, ein öffentliches Gebäude zu planen, zu bauen, zu finanzieren und über eine längere Zeit zu betreiben. Dieser Auftrag wird auf ein klares Pflichtenheft mit Service Levels gestützt und basiert auf einem festen Preis. Die öffentliche Hand sorgt während der ganzen Vertragsdauer für ein angemessenes Leistungs- und Vertragscontrolling.

PPP kann in geeigneten Projekten insbesondere durch den Lebenszyklusansatz, eine optimale Risikoverteilung, zweckmässige Anreizsysteme und die langjährige, partnerschaftliche Zusammenarbeit zu besserer Wirtschaftlichkeit und nachhaltiger Immobilienbewirtschaftung führen. Der Verein empfiehlt deshalb, bei allen komplexeren Hochbauprojekten die Option PPP als Realisierungsvariante zu prüfen und anderen Varianten in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich gegenüberzustellen. Die Erfahrung zeigt: Selbst wenn sich am Ende PPP nicht als der ideale Weg herausstellen sollte, lohnt sich die gedankliche Auseinandersetzung mit der Realisierungsvariante PPP und ihrer Methodik, denn sie hilft auch mit, klassische Realisierungsprojekte zu verbessern.

Während im Bereich der klassischen Eigenrealisierung heute jahrzehntelange Erfahrung besteht und gute methodische Standards vorliegen (SIA-Richtlinien), ist die PPP-Methodik in der Schweiz relativ neu. Seit anfangs der 2000er-Jahre sind auf breiter Ebene Standards entwickelt und Erfahrungen gesammelt worden. Lebenszyklusmodelle in der Form von PPP haben Potenzial, die Wirtschaftlichkeit aber auch die Leistungserfüllung in geeigneten Projekten zu verbessern. Sie sind aber anspruchsvoll und erfordern bei der öffentlichen Hand und bei den privaten Partnern ein neues Rollenverständnis.

Der Verein hat im Jahr 2011 den Praxisleitfaden PPP Hochbau - mit Erfahrungsbericht Pilotprojekt Neumatt/BE herausgegeben. In diesem Leitfaden wurden, neben der Berichterstattung über die Realisierung des ersten PPP-Hochbauprojekts nach internationalem Standard, durch ein breites Expertenteam Leitsätze für die Durchführung von PPP-Projekten entwickelt. Vier Jahre später hat sich die PPP-Methodik international weiter verfestigt und auch im PPP-Projekt Neumatt kann man mittlerweile auf drei Jahre Betriebserfahrung zurückblicken. Dies war Grund und Motivation für den Verein PPP Schweiz, einen Erfahrungsbericht zum Pilotprojekt Burgdorf in Auftrag zu geben und die Überarbeitung der Leitsätze PPP Hochbau Schweiz in Angriff zu nehmen.

Der Leitfaden berücksichtigt insbesondere, dass in den letzten Jahren die Grenzen zwischen konventionellen Modellen und PPP-Modellen unter den immer bedeutender werdenden Grundsätzen von Lebenszyklusansatz und Nachhaltigkeit nicht mehr trennscharf sind. Im Vordergrund steht damit heute nicht mehr primär die Frage „PPP oder konventionell“ sondern eine vorbehaltlose Prüfung verschiedener Realisierungsvarianten im Hinblick auf wirtschaftliche und nachhaltige Realisierungen.

Der Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau richtet sich in erster Linie an Fachleute, die sich für die Abwicklung einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit nach dem PPP-Modell im Bereich Hochbau in der Schweiz interessieren. Ihnen bietet der Leitfaden konkrete Einstiegshilfen und Handlungsempfehlungen. Der Praxisleitfaden konzentriert sich auf den Bereich des öffentlichen Hochbaus von der Eignungsabklärung bis zum Betrieb des Projekts. Für Nicht-Hochbauprojekte können die allgemeinen Grundsätze und Prinzipien verwendet werden.

Der Leitfaden umfasst 3 Teile:

I. Einleitung (Grundlagen zu PPP; Perspektiven für PPP Hochbau in der Schweiz; Zusammenfassende Empfehlungen).

II. Leitsätze zu PPP in der Schweiz (Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung und Abwicklung eines PPP-Vergabeverfahrens).

III. Empfehlungen

Das vorliegende Dokument ist in elektronischer Fassung verfügbar. In Teilen wird noch auf die Buchpublikation 2011 verwiesen (Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau gebunden, 206 Seiten, Schulthess Verlag, dt./frz. 2011). Dieser, wie auch der Erfahrungsbericht zum Projekt Neumatt nach drei Betriebsjahren, kann via Geschäftsstelle des Vereins PPP Schweiz (info@pppschweiz.ch, www.ppps Schweiz.ch) bezogen werden. Der Verein hat die Absicht, den Leitfaden periodisch zu bearbeiten und nach den Bedürfnissen der Praxis zu ergänzen.

Lorenz Bösch, Präsident Verein PPP Schweiz

Dr. Urs Bolz, Präsident des Expertennetzwerks Verein PPP Schweiz und Projektleiter

I. EINLEITUNG

Von Urs Bolz und Melanie Kunzmann

1 Übersicht über die Entwicklungen der letzten 5 Jahre

Die Entwicklungen der letzten 5 Jahre können wie folgt zusammengefasst werden:

Das **PPP-Verfahren Hochbau** ist in den letzten Jahren international standardisiert worden. Aus hunderten von Projekten konnte international gelernt werden. Die Qualität der Standards kann im Jahr 2015 nicht mehr mit den Anfangsprojekten anfangs der 2000er-Jahre verglichen werden. International hat sich PPP heute zu einem standardisierten Prozess mit vielfältigen Leitfäden und Musterverträgen entwickelt. Das heisst nicht, dass die heutigen Standards nicht noch weiterentwickelt werden sollten.

Andererseits hat sich **das öffentliche Bauen** in den letzten Jahren in der Schweiz ebenfalls enorm entwickelt. Die Immobilienämter wurden reorganisiert und mit gut ausgebildeten Fachleuten besetzt. Die Bestrebungen nach nachhaltigem, wirtschaftlichem Bauen unter Berücksichtigung von Lebenszykluskosten sind heute vielfältig und werden breit anerkannt und unterstützt.

Ausgangspunkt der Überlegungen zu wirtschaftlicher Optimierung von Hochbauten ist heute nicht mehr primär die Frage „konventionell oder PPP“, sondern, welche Realisierungsvariante in einem konkreten Projekt die optimalen Ergebnisse über den ganzen Lebenszyklus verspricht.

Bei der Prüfung der verschiedenen Varianten werden sich in den nächsten Jahren **klassische Verfahren und PPP-Methoden zunehmend annähern**. Der PPP-Prozess wird – wie heute schon Investorenmodelle – zu einem alternativen aber etablierten Realisierungsmodell werden. Der Prozess PPP wird im Folgenden indessen noch als eigenständiger Prozess dargestellt, da in vielfältigster Hinsicht hier noch Informations- und Weiterbildungsbedarf besteht. Ziel ist indessen, in einer nächsten Phase den PPP-Prozess vollständig als eine Variante der Realisierung in die Palette der etablierten (klassischen) Prozesse einzufügen. Dabei wird unter PPP kein normiertes Verfahren verstanden, sondern eine Grundidee, die – unter Beibehaltung weniger grundlegender methodischer Schritte – projektspezifisch an die jeweiligen Projektanforderungen angepasst werden kann.

In den letzten Jahren sind in der Schweiz zahlreiche Hochbauprojekte mit Blick auf PPP geprüft oder lanciert worden. Hervorgehoben werden kann insbesondere das PPP-Projekt Neumatt Burgdorf, das umfassend dokumentiert und ausgewertet wurde (vgl. Kasten).

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. 3 Jahre Betriebserfahrung. Im Projekt Neumatt kann man mittlerweile auf drei Betriebsjahre zurückblicken. Die Erfahrungen sind sehr positiv, öffentliche und private Partner wie Nutzer zeigen sich sehr zufrieden. Die Baukosten wurden eingehalten, die Betriebskosten sind im Plan, die umfassenden Planannahmen haben sich weitgehend bestätigt, die Risikoverteilung greift gut, das Vertragswerk bewährt sich. Das informatikbasierte Facility Management liefert vorbildliche Kennzahlen und die für Meinungsverschiedenheiten zuständige Vertragskommission musste noch nie angerufen werden. Als Erkenntnisse für die weitere Entwicklung von PPP in der Schweiz leiten die Autoren ab: (1) PPP ist ein Mittel zur Stärkung der Kostendisziplin; (2) PPP führt zu keiner Entlastung von Investitionsrechnung und Verschuldung; (3) PPP kann zu grosser Nutzerzufriedenheit führen, insbesondere durch die gesicherten Unterhaltsbudgets und die geplanten Serviceprozesse; (4) auf der anderen Seite sind die damit reservierten Unterhalts- und Werterhaltungsbudgets vertraglich gebunden und der Finanzpolitik entzogen. Dies kann Vor- und/oder Nachteile haben. Das Projekt ist gut dokumentiert. Vgl. insbesondere Thomas Wilhelm, Erfahrungsbericht PPP-Projekt Neumatt Burgdorf, in: Verein PPP Schweiz (Hrsg.): Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, 2011, S. 101ff.; Verein PPP Schweiz (Hrsg.), „PPP-Projekt Neumatt/BE, Erfahrungsbericht nach drei Betriebsjahren, 2015. Filmproduktion zu Planung, Bau und Betrieb PPP-Projekt Neumatt Burgdorf, 2011/2015, zu beziehen bei Verein PPP Schweiz.

2 Die internationale Entwicklung

Der Blick über unsere Landesgrenzen hinaus zeigt, dass sich Public Private Partnership (PPP) im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu einem wichtigen Thema entwickelt hat. In zahlreichen Ländern hat PPP eine grosse Verbreitung gefunden.

Weltweit gibt es eine Reihe erfolgreicher PPP in unterschiedlichsten Sektoren des öffentlichen Handelns. In Europa sind seit 2005 etwa 1.070 PPP-Projekte mit einem Gesamtvolumen von 196,3 Mrd. EUR erfolgreich umgesetzt worden. Vor allem in den Bereichen Transport, Gesundheit und Bildung haben sich PPP-Modelle stark entwickelt. Von der Projektanzahl her führend sind die Länder Grossbritannien, Frankreich, Spanien und Deutschland. Die Beispiele Deutschland und Frankreich werden im Folgenden etwas näher geschildert.

a) Deutschland

In Deutschland sind bis Ende 2015 im Hoch- und Strassenbau 201 Projekte als PPP umgesetzt worden (hier mit dem Begriff Öffentlich-private Partnerschaften, ÖPP).¹ Diese ÖPP/PPP-Projekte konzentrieren sich vorwiegend auf die Bereiche kommunaler Hochbau (Schulen, Kindergärten, Sporteinrichtungen, Verwaltungsgebäude), Strassen (Unterhalt, Beleuchtung) und Gesundheit (Krankenhäuser, Universitätskliniken). Es ist erkennbar, dass über die Jahre die durchschnittlichen Projektvolumina deutlich angestiegen sind. Das Investitionsvolumen in 2014 hat sich gegenüber dem Vorjahr mehr als vervierfacht, sowohl bei einer gesunkenen Projektanzahl sowohl bei den ÖPP-Projekten mit vier Lebenszyklusphasen, als auch bei jenen ohne Endfinanzierung. Das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Projekt stieg erheblich, bezogen auf alle ÖPP-Projekte auf rund 100 Millionen Euro, bei den Vierphasen-Projekten sogar auf rund 165 Millionen Euro. Der Mittelwert aller Projekte seit 2002 liegt bei etwa 43 Millionen Euro.

Insgesamt wurden in Deutschland im Zeitraum 2002 bis 2014 über 9 Milliarden Euro im Rahmen von ÖPP-Projekten im Hoch- und Tiefbau investiert. Der Anteil der ÖPP-Investitionen an allen Bauinvestitionen der öffentlichen Hand seit 2002 liegt damit bei etwa drei Prozent. Von allen Gebietskörperschaften bleiben vor allem die Kommunen seit Beginn der PPP-Initiative an die Vorreiter einer effizienten Beschaffung öffentlicher Infrastruktur im Rahmen von Public Private Partnerships.

Die 2008 gegründete ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland, PD) hat als neues PPP-Kompetenzzentrum die Vorläuferorganisationen PPP-Taskforce abgelöst.² Partnerschaften Deutschland hat eine weitere Stärkung und Fortentwicklung der bisherigen PPP-Initiative zum Ziel, um das Potenzial von PPP noch stärker auszuschöpfen. Als unabhängiges Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber fördert es öffentlich-private Partnerschaften und die Weiterentwicklung von Standards zur Senkung der Transaktionskosten. Auch auf Länderebene sind diverse Taskforces gegründet worden.

Eine jüngst im Auftrag der Partnerschaften Deutschland durchgeführte Befragung³ aller bisher in Deutschland an PPP-Projekten Beteiligten der kommunalen und privaten Seite hat die hohe Zufriedenheit mit dem Modell bestätigt. Deutlich geworden ist allerdings auch, dass nach wie vor Optimierungspotenzial besteht. Vor allem der sehr unterschiedlich ausgeprägte Erfahrungshintergrund auf öffentlicher und privater Seite führt zu unterschiedlichen Erwartungen an das Modell. So hat auf kommunaler Ebene über die Hälfte der Befragten bisher nur ein PPP-Projekt durchgeführt, während Bauunternehmen und Banken mehrheitlich auf Erfahrungen aus mehr als zehn Projekten zurückgreifen können. Eine deutliche Forderung aus der Befragung ist daher die systematische Auswertung von Projekterfahrungen, um diese auch für zukünftige Vorhaben nutzen zu können.

b) Frankreich

In Frankreich blickt man auf eine lange Geschichte von privater Beteiligung an öffentlicher Infrastruktur zurück. Seit über 60 Jahren berechtigen Konzessionen einen Privaten oder eine "gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft" Partner (staatlich) zu Finanzierung, Bau und Betrieb von Infrastrukturprojekten, verbunden mit öffentlichen Dienstleistungen. Dazu zählen vor allem Mautstrassen, Kanäle oder Wasserversorgungsnetze. Seit rund 10 Jahren gibt es auch Partnerschaftsmodelle gemäss dem britischen PFI-Standard für Infrastruktur/Gebäude und öffentliche Dienstleistungen, dies vor allem in den Bereichen Justiz, Polizei, Gesundheit, Sporteinrichtungen, Universitätsein-

¹ www.ppp-projektbank.de; Stand 31.07.2015.

² Partnerschaften Deutschland, www.partnerschaften-deutschland.de.

³ KfW Research „Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte“, Juli 2015; <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/KfW-Research/Publikationen-thematisch/Kommunen-und-Infrastruktur/>.

richtungen und Verteidigung. Einzelne Verkehrsinfrastrukturprojekte gehören auch dazu. Die französische Regierung hat 2005 eine PPP-Einheit im öffentlichen Sektor eingerichtet, um die nötige Verwaltungskompetenz aufzubauen, die sogenannte "maPPP" (Mission d'appui aux partenariats public-privé).⁴ Ferner wurden spezialisierte Beschaffungseinheiten sektorweise eingerichtet für Gesundheit, Justiz und Verteidigung.

Viele regionale und lokale Verwaltungseinheiten implementieren und managen PPP in Eigenverantwortung. Von 2004 bis 2014 wurden auf lokaler Ebene und in Gemeinden 149 PPP-Verträge mit einem Investitionsvolumen von 4,07 Milliarden EUR umgesetzt⁵, der grösste Teil davon (41%) für öffentliche Ausrüstung (vor allem öffentliche Beleuchtung). Bis im August 2015 ist ein weiterer Partnerschaftsvertrag hinzugekommen. Auf der Ebene der Pariser Zentralregierung wurden zwischen 2004 und 2014 51 PPP-Verträge für ein Investitionsvolumen von 10,7 Milliarden EUR umgesetzt, hier den grössten Teil in öffentlichen Gebäuden (55%).

Bemerkenswert ist, dass mit den meisten privaten Konzessionsverträgen und auch den Partnerschaftsmodellen auf lange Frist rentable Privatgesellschaften geschaffen wurden, die auch die jüngste Wirtschaftskrise überlebt haben. Vor allem nutzerfinanzierte PPP haben so eine gewisse Robustheit bewiesen, die im Gegensatz zur desolaten Lage der öffentlichen Finanzen in Frankreich steht. Lediglich die Zahl der budgetfinanzierten Partnerschaftsmodelle ist wegen der Finanz- und Eurokrise in jüngster Zeit stark zurückgegangen.

Dank der grundlegenden Reformen im französischen PPP-Sektor gibt es bei den Anbietern verstärkt internationale Akteure, d. h. keine Beschränkung mehr auf nationale Unternehmen, wobei die lokale Präsenz und Partnerschaften mit etablierten französischen Anbietern weiterhin wichtig sind. Im umgekehrten Sinne hat die langjährige Konzessionserfahrung und Mischformen mit privater Beteiligung vor allem seit dem 2. Weltkrieg zur Entwicklung einer breit aufgestellten PPP-Industrie in Frankreich geführt, deren Akteure europa- und weltweit anbieten.

c) Die wichtigsten internationalen PPP-Erfahrungen

Die wichtigsten Erfahrungen mit PPP in den europäischen Ländern decken sich weitgehend. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung von PPP ist ein volles Engagement der öffentlichen Hand. Dazu gehören das Einsetzen einer erfahrenen Projektorganisation sowie die Einrichtung von zweckmässigen PPP-Kompetenzzentren.
- Eine erfolgreiche Lancierung von PPP setzt Grundlagenarbeiten, Schulungen und eine angemessene Meinungsbildung in der Öffentlichkeit voraus.
- Pilotprogramme sollen dort gestartet werden, wo dies die Rahmenbedingungen möglichst einfach zulassen und wenige Restriktionen bestehen.
- In allen Ländern wird darauf hingewiesen, dass der Einführungsprozess von PPP viel Energie und Engagement benötigt.
- PPP darf nicht als Lösungsansatz für Projekte missbraucht werden, bei denen es an öffentlicher Finanzierung fehlt. Die Finanzierbarkeit muss in jedem Fall gewährleistet sein.
- PPP soll nur dort eingesetzt werden, wo sich ein Projekt nach detaillierter Prüfung dafür eignet.

Seit der Finanzkrise 2008 hat sich das PPP-Umfeld in den meisten Ländern gewandelt. So haben sich die Finanzierungsbedingungen am Markt grundlegend verändert. Zur Förderung der Wirtschaft haben Staaten massiv Fördergelder bereitgestellt. Die Ausschöpfung dieser Mittel war für viele Projekte attraktiver als der Versuch der Optimierung durch PPP. Letztlich hat die Finanzkrise in breiten Kreisen dem Ruf der Privatwirtschaft geschadet. Die Zusammenarbeit mit Privaten wird seither kritischer betrachtet. Dies hat auch dazu geführt, dass die PPP-Diskussion, die vor 2008 weitgehend als Thema der Verwaltungsmodernisierung parteiübergreifend entwickelt wurde, nun verstärkt in politische Diskussionen geriet.

Mittlerweile ist in verschiedenen Ländern dennoch zu beobachten, dass PPP seinen Sonderstatus als „neues“ Verfahren abgelegt hat und vielerorts zu einem Standardmodell der Realisierung geworden ist. Dabei werden häufig auch Elemente von PPP-Verfahren in sogenannt klassische Realisierungsvarianten aufgenommen.

⁴ <http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>.

⁵ Überblick über abgeschlossene PPP-Verträge erstellt vom "maPPP", "Les contrats signés - 31 August 2015, <http://www.economie.gouv.fr/ppp/contrats-signes>. Contrats de partenariat attribués: Gebietskörperschaften ("Collectivités locales") (S. 3); Zentralregierung ("Etat" (S. 4). Cour des comptes, LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015. Tome I Les observations. Volume 2. La gestion publique. Chapitre 1: Les partenariats public-privé des collectivités territoriales : des risques à maîtriser, S. 147 <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>.

Was einmal „neu“ war, hat „Bestehendes“ bereichert, gewisse „Kanten“ „abgeschliffen“ und ist zur Routine geworden. Die zunehmende Politisierung von PPP, verbunden mit einer – im Vergleich zu anderen Modellen – sehr hohen politischen Aufmerksamkeit und Kritik hat dazu beigetragen, dass viele PPP-Projekte oder PPP-ähnliche Projekte das ursprünglich attraktive „Label PPP“ heute gar nicht mehr benutzen.

3 Der Begriff „PPP“ im Bereich PPP Hochbau

3.1 Allgemeine Definition

PPP ist eine relativ junge Methode zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der mittels partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft, Lebenszyklusansatz und einer zweckmässigen Risikoverteilung eine über den ganzen Lebenszyklus hinweg erwartete wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit für die öffentliche Hand im Vordergrund steht. Die Zusammenarbeit soll zu einer Win-win-Situation für beide Partner führen.⁶ Die langjährige Diskussion um PPP zeigt jedoch, dass eine klare Definition nicht einfach ist, sind doch die Facetten und Realisierungsformen zu vielfältig.⁷

Im PPP-Handbuch Deutschland wird PPP wie folgt umschrieben:⁸

«Public Private Partnerships (PPP) – oder Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) – verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als bisher. Das Besondere dabei ist der Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und ggf. Verwerten zum Beispiel einer Immobilie in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden soll. Wesentliches Erfolgskriterium ist der Partnerschaftsgedanke, der auf einer angemessenen Risikoverteilung beruht. Dabei übernimmt jeder Partner die Risiken, die er am besten beherrschen kann.

Öffentlich-Private Partnerschaften stehen zwischen konventioneller Realisierung und Privatisierung und sind damit ein dritter Weg für die Öffentliche Hand zur Organisation ihrer öffentlichen Infrastruktur. Sie finden sich in unterschiedlichsten Vertragsgestaltungen und unterscheiden sich von der konventionellen Realisierung, bei der die einzelnen Lebenszyklusphasen jeweils eigenständig organisiert und getrennt beauftragt werden. Im Unterschied zur Privatisierung verbleibt es bei PPP bei einem langfristigen Leistungsaustausch zwischen Öffentlicher Hand und privatem Vertragspartner.»

Während in der Anfangsphase der internationalen PPP-Diskussion die private Finanzierung im Vordergrund stand, wird heute differenziert. Der mit dem PPP-Ansatz angestrebte Lebenszyklusansatz kann auch ohne private Langzeitfinanzierung realisiert werden. Dadurch kann die Komplexität der Projektanlage reduziert und von der Vorteilhaftigkeit öffentlicher Finanzierung profitiert werden. In den letzten Jahren wurden deshalb zwischen 4- und 3-Phasenmodellen unterschieden:

- Das **4-Phasenmodell** umfasst die Phasen Planen, Bauen, Finanzieren Betreiben (mit Rückbau und Rückübertragung).
- Das **3-Phasenmodell** umfasst im Bereich der Finanzierung nur die Bauzeitfinanzierung. Nach der (mängel-freien) Übernahme des Bauwerks wird die Langzeitfinanzierung anschliessend durch die öffentliche Hand übernommen (etwa auch „PPP-light“ genannt).

Bei PPP-Projekten wird jeweils die Frage des Eigentums diskutiert. Hier kann zwischen Inhaber- und Betreibermodellen (auch Erwerbmodell genannt) unterschieden werden:

- Beim **Inhabermodell** bleibt die öffentliche Hand zu jeder Zeit Eigentümer des Gebäudes. Der private Partner plant, finanziert und betreibt das Gebäude, er sichert seine Investition insbesondere über die gesicherten Cashflows, oder baut seine Finanzierung im 4-Phasen-Modell auf öffentlich gesicherten Forderungsverkäufen auf. Das Inhabermodell ist das am weitesten verbreitete Modell.
- Beim **Betreibermodell** plant und baut der Private ein Gebäude, das vorläufig in seinem Eigentum verbleibt. Es wird der öffentlichen Hand zur Nutzung überlassen. Dabei ist aber schon zu Beginn vertraglich vorgesehen, dass die öffentliche Hand das Eigentum nach Ablauf der Vertragszeit erwirbt. Varianten hiervon sind Leasing- oder Mietmodelle.

⁶ Vgl. allgemein: Bolz (2005, Grundlagenstudie).

⁷ Vgl. allgemein zum PPP-Begriff: Bolz (2005), 13ff.; Zufferey (2012), 429ff.

⁸ Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin 2009.

3.2 Eckwerte von PPP Hochbau

In der heutigen internationalen PPP-Diskussion werden folgende Elemente noch als Kernelemente eines PPP-Hochbauprojekts bezeichnet.⁹

- (1) **Lebenszyklusansatz:** Die Leistungen (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Erhaltung und evtl. Verwertung), die über den gesamten Lebenszyklus zu erbringen sind, werden in einer einheitlichen Ausschreibung vergeben.
- (2) **Risikoverteilung:** Ziel ist eine optimale Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner. Dies geschieht auf der Basis einer umfassenden Risikoallokation über den ganzen Lebenszyklus hinweg. Die Risiken werden aufgrund ihrer Beeinflussbarkeit durch die Vertragspartner verteilt.
- (3) **Outputspezifikation:** Die öffentliche Hand schreibt den Beschaffungsgegenstand „funktional“ aus. Sie beschreibt das „Was“ und lässt das „Wie“ möglichst offen. Wie die Anforderungen zu erfüllen sind, wird dabei weitgehend den Anbietern überlassen.
- (4) **Leistungs- und anreizorientierte Vergütungsmechanismen:** Der private Partner erhält eine fixe, aber leistungsabhängige Vergütung (je nach Qualität, Nutzung oder Verfügbarkeit). Risiken, die er übernommen hat, muss er selber tragen. Leistungsabhängige Mechanismen (wie Boni/Mali) können zusätzliche Anreize bieten.

PPP-Projekte sollten zudem – insbesondere auch nach den Grundsätzen des Vereins PPP Schweiz – an folgenden Kriterien gemessen werden:

- **Die partnerschaftliche Kultur.** Bestreben von öffentlichem und privatem Partner, die mit PPP zu lösende Aufgabe bestmöglich miteinander zu erfüllen, mit Nutzen für die öffentliche Aufgabenerfüllung und Ziel einer Win-win-Situation am Ende des Lebenszyklus.
- **Transparente Prozesse,** insbesondere ein belastbarer Wirtschaftlichkeitsvergleich, welcher die Vorteilhaftigkeit des Ansatzes über den Lebenszyklus bestmöglich abbildet.
- Der Anspruch an **Einhaltung aller rechtsstaatlichen Anforderungen,** insbesondere in den Bereichen Beschaffungsrecht und Finanzhaushaltsrecht.
- **Qualität in Planung und Durchführung** eines PPP. Nur bei qualitativ einwandfreier Abwicklung eines PPP können die mit PPP verbundenen Ziele gesichert und Projektrisiken vermieden werden. Dazu gehört auch die Orientierung oder zumindest Anlehnung an Standards und Erfahrungen von PPP zur Vermeidung von unnötigen Fehlern.

Demgegenüber sind Projekte **nicht als PPP-Projekte i.e.S.** zu bezeichnen und zu bewerten, die

- die obgenannten Eckwerte PPP-Hochbau (vgl. Kasten, 1-4) nicht erfüllen, insbesondere
- dem Anspruch des Lebenszyklusansatzes nicht genügen;
- die Betriebsleistungen inkl. Risiken zumindest im werterhaltenden Bauunterhalt nicht vom privaten Partner übernommen werden.

PPP oder PPP-ähnliche Projekte in der Schweiz (beispielhaft)

PPP-Hochbau-Projekte i.e.S. (nach internationalem Standard)

- **PPP-Projekt Neumatt Burgdorf,** einziges bisheriges vollständig nach internationalem Standard realisiertes PPP-Modell (vgl. die diversen Hinweise, insb. Kap.I/1).
- **Sportzentrum Gruyère** mit u.a. Hallenbad, Eis- und Sporthalle; in Planung.¹⁰ Geplant ist ein Vertrag über 25 Jahre. Öffentliche Partner sind 24 Gemeinden.

PPP-Hochbau-Projekte mit PPP-Elementen

- **Stades de Bienne/Tissot Arena** (realisiert).¹¹ Partnerschaftliche Entwicklung mit Investor; Querfinanzierung öffentliche Aufgaben durch kommerzielle Nutzung, hohe Verdichtung der Bebauung mit öffentlichem und privatem Nutzen. Gewisse Lebenszykluseffekte via Stockwerkeigentümergeinschaft. Aber: Privater nicht in Betriebsaufgaben eingebunden.
- **ETH-IBM Forschungslabor** (realisiert).¹² Gemeinsames Nanotech-Labor in Rüschlikon in strategischer Partnerschaft. Privater Partner übernimmt Baukosten und hältig Betriebskosten. ETH als Mieterin.

⁹ Aus: Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Öffentlich-Private Partnerschaften, insbesondere im Hochbau, Partnerschaften Deutschland, ÖPP-Schriftenreihe Band 1, Ziff. 3.2.1.1.

¹⁰ PPP-Projekt Datenbank Verein PPP Schweiz, <http://ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/centre-sportif-regional-de-la-gruyere-1222/>

¹¹ PPP-Projekt Datenbank Verein PPP Schweiz, <http://ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/stades-de-bienne/>

¹² Vgl. <http://www.zurich.ibm.com> (1.3.2016).

- Div. **Fussballstadien und Sporthallen** z. B. Maladière in Neuenburg, Sportarena Luzern oder Sporthalle Muri-Gümligen.¹³
- **Gesundheitszentrum Dielsdorf** (in Realisierung).¹⁴ Gesamtleistungswettbewerb/Ausschreibung mit Unterhalts- und Betriebsleistungen für Gebäude und technische Anlagen und Finanzierung für 25 Jahre. Bezug 2017.
- **Felix Platter-Spital, Basel** (in Realisierung).¹⁵ PPP im weiteren Sinn, Gesamtleistungswettbewerb mit PPP-verbundenen Vertragselementen bezüglich Instandhaltungskosten, BIM-Planung, FM-Anforderungen.
- **Toni Areal Zürich** (realisiert).¹⁶ Private Partner realisieren im Auftrag des Kantons Zürich als TU/Investoren auf dem Areal ein Hochschulzentrum für die Zürcher Fachhochschule, ergänzt durch Mietwohnungen. Die Gebäude werden für 20 Jahre fest gemietet. Der Kanton realisiert den Mieterausbau.

Keine PPP Hochbau im definierten Sinne sind demgegenüber

- **EPFL-Projekte, z. B. Swiss Tech Convention Center** (realisiert).¹⁷ Klassisches TU-Modell verbunden mit Investorenfinanzierung basierend auf Baurecht. Kein Lebenszyklusansatz. Betriebskostenrisiko bei der EPFL. Der private Partner wurde über eine Ausschreibung ermittelt und das Projekt wurde partnerschaftlich entwickelt.
- **Neubau Musikhochschule Luzern**.¹⁸ Klassischer Investorenwettbewerb. Miete durch die Hochschule für 25 Jahre. Investor ist zur Durchführung eines Architekturwettbewerbs verpflichtet. Im Wettbewerb haben die Anbieter ein Mietzinsangebot einzureichen.

Weitere PPP-Projekte im Infrastrukturbereich

- **Seequerung Genf** (in Planung).¹⁹ PPP-Strassenbauprojekt in der Vorbereitung für die politische Diskussion.
- **Veloverleihprojekte**, z. B. Bern und Zürich (ausgeschrieben).²⁰ Gesamtleistungswettbewerb für Dienstleistungsangebot mit Planung, Infrastrukturbeschaffung, Betrieb, Finanzierung und umfassender Risikoübernahme nach umfassenden PPP-Grundsätzen.

3.3 PPP als eine der möglichen Realisierungsformen im Hochbau

Während zu Beginn der PPP-Diskussion die PPP-Prüfung quasi als eigenes Projekt aufgesetzt wurde, wird PPP heute viel stärker als eine von möglichen Realisierungsformen im Hochbau betrachtet. Die Eignungsprüfung von PPP erfolgt damit in der Regel nicht mehr isoliert, sondern im Rahmen der strategischen Planung eines Hochbauprojekts.

Im Rahmen der Vorbereitung von Bauprojekten ist zu prüfen, welche Realisierungs- und Finanzierungsvariante für die öffentliche Hand am meisten Vorteile bietet. Dabei sollte bei Projekten, bei denen eine mögliche Vorteilhaftigkeit von PPP plausibilisiert werden kann, die Realisierungsvariante PPP einbezogen werden (vgl. dazu auch Praxishilfe Kap.IV/2.2).

¹³ Vgl. <http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz>. Die Sporthalle Gümligen wurde durch eine Stiftung realisiert, unterstützt durch eine staatliche Subvention.

¹⁴ <http://www.spitaldielsdorf.ch/neubau/index.htm>. (1.3.2016). Das Projekt wurde allerdings letztlich ohne Finanzierung vergeben.

¹⁵ <http://www.felixplatterspital.ch/de/das-spital/aktuell/neubau/> (1.3.2016)

¹⁶ <https://www.zhdk.ch> (1.3.2016)

¹⁷ Vgl. u.a. <http://vpri.epfl.ch/ppp>

¹⁸ <https://www.hslu.ch/de-ch/musik/ueber-uns/neubau/> (1.3.2016)

¹⁹ http://www.economiesuisse.ch/sites/default/files/downloads/dp12_PPP_20131109.pdf

²⁰ PPP-Projekt Datenbank Verein PPP Schweiz, <http://ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz>

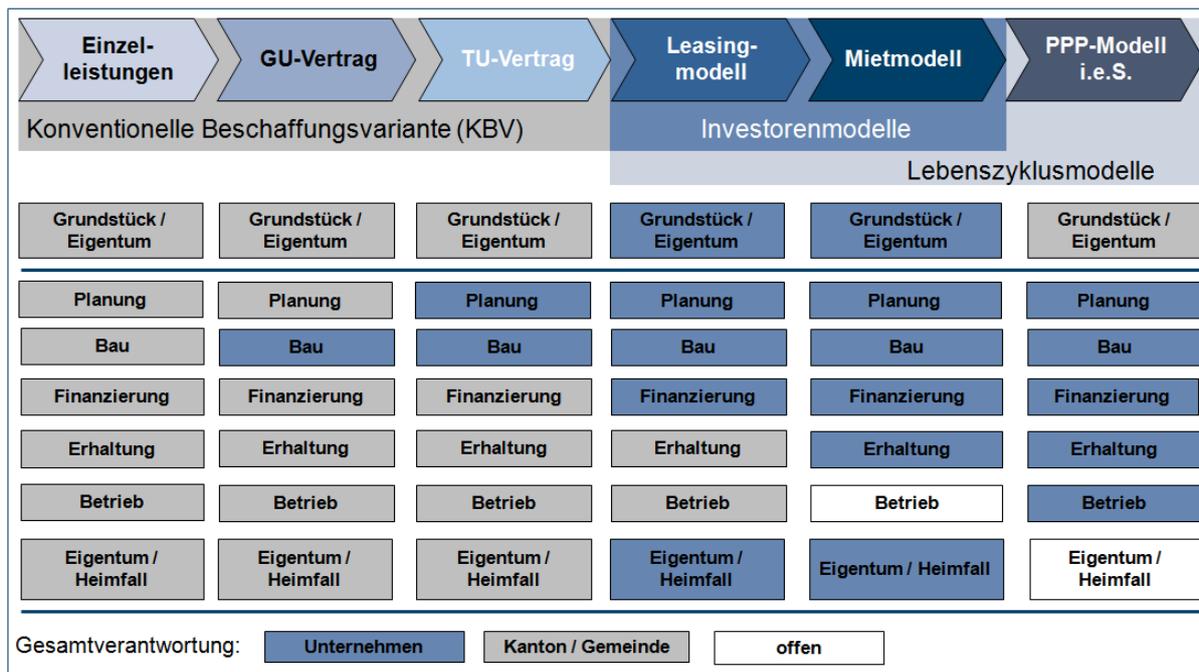


Abbildung 1: Vergleich verschiedener Realisierungsmodelle im öffentlichen Hochbau

PPP ist dabei dasjenige Lebenszyklusmodell, bei dem die Zusammenarbeit über den ganzen Lebenszyklus vollständig erfolgt. Innerhalb der PPP-Modell-Varianten ist dabei das sogenannte „Inhabermodell“ führend, bei dem das Eigentum an den Gebäuden zu jeder Zeit bei der öffentlichen Hand verbleibt. Die wichtigsten Elemente der drei Realisierungsformen können wie folgt beschrieben werden.

	Leasingmodell (Investorenmodell)	Mietmodell	PPP-Modell (Inhabermodell)
Rollenverständnis Staat	Wie Mieter aber mit Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Angebot und Mieterausbau	Wie Mieter	Wie Eigentümer mit Dienstleistungsauftrag an Dritten
Eigentum	Privat (evtl. mit Übernahmeoption)	Privat	Staat
Vertrag	Leasingvertrag; Vertragsentwurf i.d.R. durch Leasing-Geber	Mietvertrag; Vertragsentwurf i.d.R. durch Privaten	Dienstleistungsauftrag; Vertragsentwurf durch Staat
Instandhaltung	Eigenleistung des Staates	Privat im Eigeninteresse	Privat als Dienstleistungsauftrag des Staates
Betriebsleistungen	Eigenleistung des Staates	Mischformen möglich	Privat als Dienstleistungsauftrag des Staates möglich
Anforderungen Staat	In Vertragsverhandlungen mit Leasing-Geber einbringen	In Verhandlungen Mietvertrag einbringen	Leistungsbeschreibung durch Staat
Wettbewerb	Ja, wenn Investorenwettbewerb; grundsätzlich Beschaffungsverfahren, Praxis jedoch (noch) uneinheitlich	Ja, wenn Marktangebot; i.d.R. kein Beschaffungsverfahren	Ja (Beschaffungsverfahren)
Dauer	Langfristig	Kurz-mittelfristig	Langfristig
Vergleichbarkeit	Vergleich möglich, wenn Investorenwettbewerb	Via Marktpreise und Mietvergleiche	Vergleichbarkeit via Beschaffungsverfahren über ganzen Lebenszyklus
Bilanzierungspflicht	Ja, wenn Financial Leasing (HRM 2 und IPSAS)	Nein	Ja, da i.d.R. Financial Leasing
Komplexität	Mittel	Einfach	Gross (ja nach Umfang)

Risikübertragung	Risiken beim Privaten; finanzielle Abwälzung über Leasingrate; Auslastungsrisiko (zeitlich begrenzt) beim Staat; Risiko Betriebskosten beim Staat	Risiken beim Privaten; finanzielle Abwälzung über Mietzins; Auslastungsrisiko beim Privaten; Risiko Betriebskosten beim Staat	Risikotragung wird systematisch unter den Partnern verteilt.
Lebenszyklusansatz	Je nach Ausgestaltung in begrenztem Masse möglich	Nein (Mieter hat i.d.R. keinen Einfluss auf Lebenszyklusansatz)	Ja, in vollem Umfang (Leistungspaket aus Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb)

Abbildung 2: Die wichtigsten Elemente der drei Realisierungsformen

In der Praxis sind Projekte häufig auch vermischt. So können GU/TU-Modelle durchaus PPP-Elemente beinhalten, beispielsweise durch Lebenszyklusgarantien auf bestimmten Bauteilen oder durch den Einbezug von Betriebskonzepten in die TU-Ausschreibung. Oder bei Investorenmodellen können durchaus partnerschaftliche Komponenten eingebaut werden, z. B. durch Risikoübernahmen oder qualifizierte partnerschaftliche Zusammenarbeit.

4 Der PPP-Prozess

Der Prozess zur Abwicklung eines PPP ist mittlerweile standardisiert. Die verschiedenen Standards und Leitfäden mögen in verschiedenen Ländern in Details noch abweichen, die Kernelemente des PPP-Verfahrens mit Eignungsprüfung und Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen konventioneller Beschaffungsvariante (Public Sector Comparator, PSC) und PPP-Variante ist aber internationaler PPP-Standard.

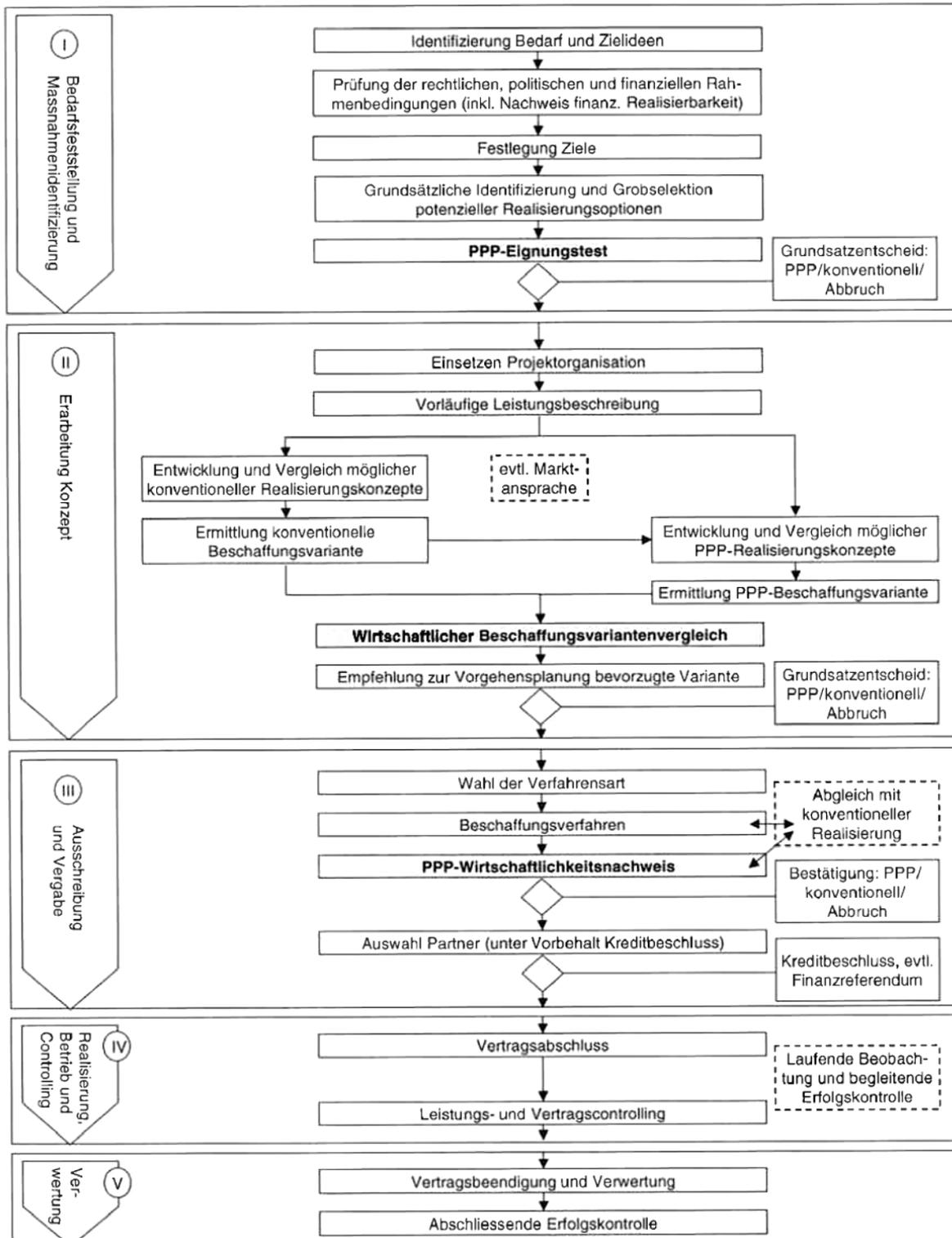


Abbildung 3: Der PPP-Prozess

5 Chancen und Risiken von PPP

Ein PPP-Projekt kommt nur zustande, wenn alle Beteiligten aus der Partnerschaft einen positiven Nutzen erzielen (Win-win-Situation). Die Partner müssen überzeugt sein, ihre Ziele durch das Eingehen der Partnerschaft besser erreichen zu können als ohne diese Partnerschaft. Die Chancen für die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft können folgendermassen zusammengefasst werden:

Chancen für die öffentliche Hand	Chancen für den privaten Partner
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche Vorteile (Finanzielle Entlastung/Effizienzgewinn) • Lebenszykluskosten einer Immobilie werden durch PPP konsequent betrachtet und gesteuert • Einbezug Lebenszykluskosten in Beschaffungsentscheid (Wirtschaftlichkeitsrechnung und vertragliche Festlegung) • Innovationsfähigkeit der privaten Partner kann genutzt werden • Raschere, in jedem Fall terminsichere Projektrealisierung möglich • Auseinandersetzung mit PPP führt zu Lerneffekten • Sicherstellung/Optimierung öffentlicher Aufgaben, Leistungssteigerungen • Nutzung von privatem Know-how • Entlastung der Verwaltung von operativen Aufgaben • PPP kann Aufwand für öffentliche Verwaltung durch Externalisierung von Vorbereitungsarbeiten reduzieren • Gesicherte Unterhalts- und Werterhaltungsbudgets (Perspektive Nutzer) • Ressourcenschonend in der öffentlichen Verwaltung für Vergabeverfahren während Betriebszeit • Verstärkung Cashflow 	<ul style="list-style-type: none"> • Erschliessung neuer Märkte und Geschäftsfelder • Erschliessung der Wertschöpfung entlang dem ganzen Lebenszyklus • Optimierung der Lebenszykluskompetenz • Attraktivität öffentlicher Geschäftspartner mit guter Bonität • Verbesserung der Erfolgchancen • Langfristige Geschäftsbeziehungen, stabile Cashflows / Langfristig aktive Geschäftsfelder • Professionalisierung im Umgang mit der öffentlichen Hand

Den zahlreichen Chancen von PPP-Lösungen für beide Seiten stehen aber auch potenzielle Gefahren gegenüber, die in den konkreten Fällen sorgfältig abzuklären und zu bewerten sind:

Risiken für die öffentliche Hand	Risiken für den privaten Partner
<ul style="list-style-type: none"> • Langfristige Bindung an bestimmten privaten Partner mit Gegenparteirisiken • Komplexität und Aufwand von PPP-Projekten (Anfangsphase) • PPP werden nicht optimal vorbereitet, nicht belastbare Wirtschaftlichkeitsergebnisse wegen fehlendem Know-how • Schlechte Verträge sichern nachhaltige Risikoverteilung nicht ab (kann über viele Jahre gravierende Folgen haben) • Aufgabenverteilung, Verantwortungen und Risikotragung nicht hinreichend <p>Effizienzsteigerungen müssen höhere Finanzierungskosten und einen angemessenen Gewinn der privaten Auftragnehmer kompensieren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alibiwettbewerb • Aufwändiger Offertprozess • Margendruck • Langfristige Bindung • Übernahme relevanter Garantien (Medien, Kosten, Termine) • Divergierende Interessen • Lange Entscheidungsprozesse beim Auftraggeber • Einseitige Risikoverteilung

6 Wirtschaftlicher Nutzen von PPP

Internationale Studien haben früh bemerkenswerte wirtschaftliche Vorteile von PPP von bis zu 20% der Lebenszykluskosten versprochen. Die deutschen Erkenntnisse dürften aus Schweizer Sicht am besten übertragbar sein. Bei guter Vorbereitung und Schaffung eines fairen Wettbewerbs durch geeignete Ausschreibungsverfahren konnten in Deutschland PPP-Hochbauprojekte mit zum Teil deutlichen Effizienzgewinnen, in guter Qualität und mit hoher Kostensicherheit verwirklicht werden.²¹ Als Gründe stehen nicht tiefere Personalkosten im Vordergrund. Aufgeführt werden Faktoren wie Effizienzgewinne durch Baukosteneinsparungen, ein hohes Mass an Baukostensicherheit, Bauzeitverkürzungen, Einsparungen in der Betriebsphase sowie ein Erfahrungsaustausch und eine Optimierung von Verfahrensabläufen. Die Erwartungen an die PPP-Rentabilität darf allerdings nicht übersteigert werden. Positive Ergebnisse dürfen nach ersten Erfahrungen in der Schweiz insbesondere bei hohen betrieblichen Anteilen, offenen Geschäftsmodellen mit hohem Innovationspotenzial der Privaten und/oder Möglichkeiten zu Synergiegewinnen mit der Privatwirtschaft erwartet werden.

Warum rechnen sich PPP? Folgende Faktoren können zu einer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit beitragen:

- (1) **Innovation und Kostenoptimierung über den ganzen Lebenszyklus:** Heutiges Bauen fokussiert häufig auf einen Preiskampf um die Bauinvestitionen, egal ob im Wettbewerb einzelner Gewerke oder unter Generalunternehmern. Die Tatsache, dass 80% der Lebenszykluskosten später im Betrieb anfallen, ist dabei oft nebensächlich. Wenn ein privater Auftragnehmer allerdings weiss, dass er nicht nur bauen muss, sondern auch für den Betrieb über 25 Jahre verantwortlich ist, ändert sich seine Optik zu den Betriebskosten und den baulichen Voraussetzungen dafür drastisch. Lebenszyklusdenken setzt die richtigen Anreize und fördert die Wirtschaftlichkeit in hohem Masse. PPP fördert Innovationen, indem bei der Ausschreibung der ganze Lebenszyklus dem Ideenwettbewerb unterstellt wird.
- (2) **Möglichkeiten effizienter Produktion des Privaten** in Bau und Betrieb: Vergabe im (nicht-öffentlichen) Wettbewerb, Skaleneffekte, Einkauf, Spezialisierungen, innovative Geschäftsmodelle, kommerzielle Disziplin. Treiber für die Erschliessung solcher Potenziale sind auch Anreizsysteme (z. B. Bonus/Malus-Regelungen), die mit Vorteil in die PPP-Kontrakte eingebaut werden.
- (3) **Optimierung der Risikokosten:** Durch zweckmässige Übertragung von Risiken auf den privaten Partner, z. B. betreffend Bestand, Planung, Bau, Inbetriebsetzung, Betrieb, Instandhaltung, Finanzierung, Verfahren. Jeder Partner soll diejenigen Risiken tragen, die er am besten beeinflussen kann. Wichtig sind in PPP-Projekten deshalb die Risikoidentifikation, Risikobewertung und Risikoallokation für die Wirtschaftlichkeitsrechnung.
- (4) **Disziplinierung im Verfahren:** Kostenüberschreitungen resultieren in klassischen Verfahren immer wieder aufgrund von planungsbegleitender Ausschreibung, Sonderwünschen und Nachtragsbegehren. Bei PPP ist für alle offensichtlich, dass man sich auf einen klaren Deal mit streng sanktionierten Garantieübernahmen des Privaten über längere Zeit einlässt. Im Ergebnis wird umfassend „vorgedacht“, denn Nachträge sind mit deutlich sichtbaren Mehrkosten verbunden, was zusätzlich stark disziplinierend wirkt.
- (5) **Synergien mit privatwirtschaftlichen Aktivitäten:** Synergien können erhebliche Kosteneinsparungen zur Folge haben. Klassisches Beispiel ist die gemischte Nutzung einer Infrastruktur durch Verwaltung oder Schule (Tageszeiten an Wochentagen) und Privatanlässe (z. B. Kultur- oder Sportanlässe).

Der Nutzen von PPP ist allerdings nicht nur im Wirtschaftlichen zu suchen. PPP kann zu einer Beschleunigung der Realisierung, zur Entlastung der Verwaltung im Bereich von Aufgaben, die nicht zu ihren Kernaufgaben gehören und insbesondere auch zu Leistungsverbesserungen (Qualitätssteigerungen) beitragen. Wichtig ist auch die Sicherung der Budgets für Gebäudeunterhalt und Werterhalt über lange Zeit hinweg auf der Basis eines langfristigen Zusammenarbeitsvertrags, was zu hoher Nutzenzufriedenheit führen kann;²² PPP sichert in diesem Sinne eine nachhaltige Gebäudebewirtschaftung.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Hier zeigen sich die Nutzer hochzufrieden. Sie konnten bereits in der Auswahl der Betreiber mitwirken, wurden dann eng in die Planungs- und Bauphase einbezogen und sind nach drei Betriebsjahren mit den Dienstleistungen und der Servicequalität sehr zufrieden. Alle Prozesse sind vordefiniert, so dass rasch auf Wünsche eingegangen werden kann. Hilfreich ist, dass die nötigen Unterhaltsbudgets fest gesichert sind. Die befragten Nutzer würden die Prüfung von PPP allen weiterempfehlen. Vgl. Verein PPP Schweiz, PPP-Projekt Neumatt/BE: Erfahrungen nach 3 Betriebsjahren, 2015, allgemein Kap I/1).

²¹ Vgl. Partnerschaften Deutschland, ÖPP-Schriftenreihe, Band 18, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Öffentlich-Private Partnerschaften: Analyse und Potenziale, 2016

²² Vgl. z. B. Studie Allenbach (2011).

7 Argumentarium zu PPP

Seit der Finanzkrise (vgl. Kap.1/2) hat sich die Kritik an PPP-Projekten und auch am Konzept PPP verstärkt. Zweifellos ist es wichtig und richtig, dass die PPP-Modelle, als neue Idee zur Optimierung öffentlicher Aufgaben, einer kritischen Auseinandersetzung bedürfen. Sachliche und fachlich begründete Auseinandersetzungen um Vorteile und Nachteile, Chancen und Gefahren gehören zum demokratischen Diskurs und dienen der Weiterentwicklung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Zu bedauern ist, dass die verstärkte Politisierung einer Objektivierung der Diskussion häufig nicht dienlich ist.

Kritik / Argumente	Mögliche Antwort
Durch die Zusammenarbeit mit Privaten verliert die öffentliche Hand die Kontrolle.	Durch klar strukturierte, ergebnisorientierte Bestellungen, optimale Verträge mit Service Level Agreements, klaren Regeln über die Risikotragung und die Abgeltung sowie ein ausgebautes Controlling kann Transparenz und Kontrolle gegenüber herkömmlichen Modellen sogar gesteigert werden.
Privatfinanzierte Projekte sind immer teurer als die Eigenrealisierung.	Eine private (Mit-)Finanzierung führt in aller Regel zu einem erhöhten Kostenbewusstsein. Richtig ist, dass die private Finanzierung (Zinssatz) in aller Regel teurer ist als eine öffentliche. Entscheidend ist allerdings, ob die gesamte Wirtschaftlichkeit vorteilhaft ist. Dies kann insbesondere bei PPP durch den Lebenszyklusansatz sowie die optimierte Risikoverteilung trotz höherer Finanzierungskosten der Fall sein. Bei PPP-Projekten ist die Kostensicherheit vertraglich abgesichert, überwälzbare Mehrkosten sind nur im Fall von Bestellungsänderungen möglich.
Es geht nicht, dass Private mit der Erbringung öffentlicher Aufgaben Gewinn erzielen.	PPP-Partner unterscheiden sich bezüglich wirtschaftlichen Verhaltens nicht von anderen Dienstleistern für die öffentliche Hand (GU, TU, Gesamtplaner, Architekten, Berater, aber auch Handwerker und Dienstleister bei Kleinstaufträgen). Das Umsatzvolumen privater Firmen in klassischen Beschaffungen/Kooperationen ist viel grösser als bei PPP (nur rund 3% der öffentlichen Beschaffungen werden in Deutschland über PPP realisiert!). Entscheidend ist bei Zusammenarbeitmodellen für die öffentliche Hand die absolute Wirtschaftlichkeit bei gegebener Qualität. Für ihr wirtschaftliches Fortbestehen braucht jede Firma eine angemessene Gewinnmarge.
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nicht genügend belastbar; ungenügende Datenqualität, methodische Fehlerquellen.	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) sind komplex und es bestehen noch relativ wenige Erfahrungswerte. Die WU sind deshalb professionell zu gestalten und haben sich an den verfügbaren Standards auszurichten. Diese Standards müssen weiterentwickelt werden. Bezüglich Daten ist ein „best effort“ nötig. Hier können noch wesentliche Fortschritte gemacht werden. Hinzuweisen ist indessen auf die Tatsache, dass bei vielen klassischen Projekten gar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über den Lebenszyklus gemacht wird. Es geht nicht darum, eine präzise Prognose über 30 Jahre zu erstellen, sondern eine Abschätzung der wichtigsten Grössen und Zusammenhänge als Entscheidungsgrundlage vorzunehmen.
PPP binden langfristig Mittel, die nicht mehr beeinflusst werden können.	Das ist richtig. In finanziell angespannten Zeiten können angesichts der langjährigen Verträge die Mittel nicht mehr frei beeinflusst werden. Auf der anderen Seite sichert die langfristige vertragliche Bindung auch die nötigen Unterhalts- und Werterhaltungsbudgets. Dies zum Vorteil der Nutzer sowie der Eigentümer und damit letztlich der Öffentlichkeit. PPP-Verträge sichern damit auch eine nachhaltige Immobilienbewirtschaftung.
PPP- Verträge sind intransparent.	PPP-Verträge sind Wirtschaftsverträge und daher grundsätzlich so öffentlich bzw. geheim wie alle anderen Wirtschaftsverträge auch. Indessen sind im Bereich Transparenz Bestrebungen im Gange, die weit über das sonst Übliche hinausgehen. So werden z. B. in Deutschland mehr und mehr Verträge publiziert. Zudem werden in den Ausschreibungen regelmässig Vertragsmuster publiziert, die für alle einsehbar sind.
Unzureichende Ausrichtung an Standards (Deutschland) .	Bestehende Standards müssen angewandt und durchgesetzt werden. Standards sind weiterzuentwickeln.

Abbildung 4: Argumentarium zu PPP

II. LEITSÄTZE FÜR PPP HOCHBAU SCHWEIZ

1 Vorbereitung

Von Anna Schümann, Urs Bolz und Melanie Kunzmann

1.1. Allgemeines

Bund, Kantone und Gemeinden sind zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Da Infrastrukturvorhaben, insbesondere auch im Bereich Hochbau, in erheblichem Masse öffentliche Mittel beanspruchen, ist der sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Planung sowie Optimierung sowohl im Vorfeld als auch bei der Realisierung von Vorhaben besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Zur Planung und Umsetzung von öffentlichen Hochbauten stehen heute verschiedene Realisierungsoptionen (Neubau, Sanierung etc.) und Beschaffungsvarianten (Eigenerstellung, GU-Vergabe, TU-Vergabe etc.) zur Verfügung (vgl. Kap.I/3.3). Neben der klassischen Eigenerstellung und unterschiedlichen Mietlösungen haben sich in den letzten Jahrzehnten vermehrt Beschaffungsvarianten in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft entwickelt, insbesondere auch Public Private Partnership Modelle (PPP-Modelle).

Für jeden Einzelfall sollte im Vorfeld eine ergebnisoffene Prüfung erfolgen, welche Realisierungsoptionen und Beschaffungsvarianten zur Umsetzung des konkreten Vorhabens grundsätzlich möglich und geeignet erscheinen bzw. in Betracht zu ziehen sind.

Die Vorbereitung eines öffentlichen Hochbauprojektes dient dazu:

- den Bedarf möglichst konkret zu erfassen;
- die wirtschaftlich und technisch bestmögliche Realisierungsoption zu ermitteln;
- die Eignung und Wirtschaftlichkeit einer alternativen Beschaffung (z. B. einer PPP-Realisierung) im Vergleich zur Eigenerstellung zu prüfen;
- das Projekt und das Verfahren zu strukturieren und eine Ablauf- und Projektorganisation zu entwickeln,
- die öffentliche Hand auf die ggf. neue Beschaffungsform vorzubereiten;
- eine belastbare Beurteilungsbasis für den Projektentscheid und damit auch die ggf. langjährige Bindung an einen privaten Partner zu erhalten.

Die qualitative und quantitative Untersuchung möglicher Realisierungsoptionen und Beschaffungsvarianten für ein Vorhaben verläuft allgemein nach einem weitgehend standardisierten Prozess (vgl. Kap.I/4). Dieser standardisierte Ablauf sollte grundsätzlich in jedem Infrastrukturvorhaben durchgeführt werden, unabhängig davon, mit welchem Beschaffungsmodell ein Projekt am Ende umgesetzt wird.

Leitsatz 1: Der Bedarf ist frühzeitig zu definieren.

Im Rahmen der Bedarfsermittlung ist der Leistungsumfang unabhängig von der Realisierungsoption und der Beschaffungsvariante qualitativ (Standard, Ausstattung etc.) und quantitativ (Menge, Grösse etc.) zu definieren. Daneben können auch betriebliche, funktionale oder zeitliche Aspekte eine Rolle spielen. Diese Bedarfsermittlung ist im Hochbauprozess eine Selbstverständlichkeit. Die Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes sollte jedoch hierbei noch deutlich stärker Berücksichtigung finden, als dies bisher der Fall ist.

In diesem Zusammenhang sind durch die öffentliche Hand im Wesentlichen zu folgenden Fragestellungen grundsätzliche Überlegungen vorzunehmen und Festlegungen zu treffen:

- Welcher quantitative Bedarf besteht (Arbeitsplätze, Flächen, Räume etc.)?
- Wie sieht der qualitative Bedarf aus?
- Ist der Bedarf langfristig angelegt oder kurzzeitigen Schwankungen unterworfen?
- Auf welche Weise kann der Bedarf befriedigt werden (Sanierung, Neubau, Miete etc.)?
- Welche betrieblichen und funktionalen Anforderungen ergeben sich durch den Nutzer?
- Welche betrieblichen Leistungen sind zwingend durch die öffentliche Hand zu erbringen?
- Wie ist der ermittelte Bedarf finanzierbar? Sind Subventionen erhältlich?

Mit fortschreitender Projektentwicklung ist der Bedarf weiter zu detaillieren und zu konkretisieren. Zudem ist der Bedarf kontinuierlich mit den definierten Projektzielen abzugleichen und ggf. entsprechend anzupassen.

Leitsatz 2: Die von der öffentlichen Hand mit dem Vorhaben verbundenen Ziele sind festzulegen.

Unabhängig vom Beschaffungsprozess sind die Ziele, die mit der Umsetzung des Projekts verfolgt werden, bereits frühzeitig zu identifizieren und zu formulieren. Soweit es sich hierbei um zeitliche Ziele handelt, sind entsprechende Meilensteine zu definieren, die mit dem später gewählten Beschaffungsverfahren eingehalten werden müssen.

Nachfolgend aufgeführte Ziele können mit Hilfe eines PPP-Beschaffungsprozesses allenfalls einfacher erreicht werden, als dies mit einer konventionellen Realisierung der Fall ist

- Zeitnahe Realisierung von grossen Investitionsmassnahmen.
- Realisierung notwendiger Investitionsmassnahmen unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten insbesondere in der Betriebsphase (Lebenszyklusbetrachtung).
- Nutzung von privatem Know-how für Innovationen und wirtschaftliche Lösungen im Bau und beim Facility Management.
- Planungssicherheit für den Haushalt über einen langen Zeitraum, in der Regel bis zu 30 Jahren.
- Gewährleistung von definierten Gebäudestandards und Betriebsleistungen über einen langen Zeitraum.
- Kostensicherheit durch Reduzierung von Schnittstellen infolge der Übertragung von Verantwortung für den Bau und den Betrieb an einen Auftragnehmer.

Eine klare Zieldefinition ist für eine wirtschaftliche Umsetzung einer Investitionsmassnahme von fundamentaler Bedeutung. Daneben ist zu berücksichtigen, dass eine frühzeitige Klärung der individuell zu definierenden Projektziele für die politische Legitimation eines alternativen Beschaffungsprozesses absolut zentral ist.

Abhängig von den definierten Zielen sind im Rahmen der Ausschreibung die Leistungs- und Qualitätsanforderungen zu definieren und die Zuschlagskriterien festzulegen. Ein Abgleich der definierten Ziele mit den Annahmen im Eignungstest, im Wirtschaftlichkeitsvergleich und in den Ausschreibungsunterlagen sollte kontinuierlich erfolgen.

Leitsatz 3: Die grundsätzliche Eignung eines Hochbauvorhabens für PPP ist frühzeitig und systematisch mit Hilfe des PPP-Eignungstests zu prüfen.

Bevor mit der Vorbereitung eines PPP-Beschaffungsprozesses begonnen werden kann, ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob dieses Beschaffungsinstrument für das vorliegende Projekt grundsätzlich geeignet ist. Das Ziel dabei ist, anhand einfacher Kriterien Klarheit darüber zu erlangen, ob überhaupt die Voraussetzungen dafür gegeben sind, das Vorhaben als PPP-Projekt weiter zu verfolgen.

Als Orientierung für eine anfängliche Prüfung der generellen Eignung dienen die im PPP-Eignungstest definierten Kriterien. Dieser Schritt soll dazu beitragen, innerhalb kurzer Zeit und ohne relevanten Ressourceneinsatz nachvollziehbar zu prüfen, ob ein partnerschaftliche Realisierungsform Potenzial hat und ob ein nächster Schritt für die Vorbereitung einer möglichen PPP-Beschaffung eingeleitet werden sollte oder ob eine solche Beschaffung generell nicht in Frage kommt (vgl. Praxishilfe Kap.IV/2.1).

Bei der Erstellung des Eignungstests sollten folgende Punkte beachtet werden:

- Bei der Identifikation der relevanten Rahmenbedingungen ist ein besonderes Augenmerk auf die Klärung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen zu legen. Hier sollten weitergehende Klärungen bzw. das weitere Vorgehen frühzeitig angestossen werden.
- Soweit Dienstleistungen auf einen Privaten übertragen werden sollen, bei denen nicht eindeutig feststeht, ob es sich hierbei um hoheitliche Leistungen handelt, ist die Übertragbarkeit rechtlich zu prüfen.
- Bei der Kriteriendefinition für den Eignungstest sollten neben den allgemeinen und technischen Eignungskriterien auch projektspezifische Kriterien definiert und bewertet werden.
- Die zeitlichen Konsequenzen einer konventionellen Realisierung und einer PPP-Realisierung sollten aufgezeigt und gegenübergestellt werden. Hierbei ist insbesondere die jeweilige Dauer der Vorbereitungs-, der Planungs- und der Bauphase zu ermitteln.
- In die Bewertung, ob das Vorhaben grundsätzlich als PPP geeignet ist, sollten die Entscheidungsträger und die späteren Nutzer eingebunden werden, sodass das Ergebnis von allen Beteiligten getragen wird.

Leitsatz 4: Die generelle Marktfähigkeit des Projekts ist zu prüfen, evtl. mit Marktansprache.

Vor der Entscheidung, mit welcher Beschaffungsvariante ein Projekt umgesetzt werden soll, sollte die generelle Marktfähigkeit des Vorhabens geprüft werden. Dies ermöglicht der öffentlichen Hand, Klarheit darüber zu erlangen, ob das geplante Projekt auf Interesse bei privaten Unternehmen stösst und die entsprechenden Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung eines PPP-Modells gegeben sind.

Für die Prüfung der generellen Marktfähigkeit bestehen z. B. folgende Möglichkeiten:

- Vergleich mit Daten abgeschlossener PPP-Projekte.
- Anonyme Marktansprache potenziell interessierter privater Unternehmen.
- Gezielte Ansprache bekannter Marktteilnehmer.

Die für eine Marktfähigkeit relevanten Punkte müssen definiert werden, sodass diese gezielt untersucht und abgefragt werden können. Dazu können unter anderem zählen:

- Informationen zum Gebäudetyp (Schule, Krankenhaus o. ä.).
- Dienstleistungen, die übertragen werden sollen.
- Erforderliche Sicherheiten insbesondere aus Finanzierungssicht.
- Besondere Herausforderungen des geplanten Projektes (z. B. Bestandssanierung).
- Beschreibung der favorisierten Realisierungs- und Beschaffungsvarianten inkl. Finanzierungsmodellen.
- K.o.-Kriterien für eine PPP-Realisierung aus Sicht eines privaten Partners.
- Erfahrungen eines privaten Partners bei der Abwicklung von PPP-Projekten.

Bei der Informationsgewinnung mittels einer Marktansprache ist zu beachten, dass der Teilnehmerkreis aus unterschiedlichen Interessengruppen bestehen kann. Mit der Marktansprache können wertvolle Hinweise für die Strukturierung und Gestaltung der Ausschreibung gesammelt werden. Die Erfahrung zeigt, dass eine gut vorbereitete Marktansprache bemerkenswerte Erkenntnisse bringen kann. Wichtig sind:

- Klare Marktneutralität und Gleichbehandlung sowohl in Durchführung wie auch in Auswertung (hier kann allenfalls eine externe Moderation helfen).
- Klarer (zeitlicher) Abstand bzw. angemessener Vorlauf zum folgenden Beschaffungsverfahren.
- Gute Vorbereitung, insbesondere auch zur Schonung der Ressourcen der (freiwillig erscheinenden Partner).
- Frühzeitige Einladungen.
- Abfrage der Informationen mit Hilfe eines schriftlichen Fragebogens.

Leitsatz 5: Die Besonderheit des PPP-Beschaffungsverfahrens bedingt eine besondere Projektorganisation. Diese ist mit ausreichend Fachwissen und Ressourcen auszustatten.

Da das PPP-Modell im Vergleich zur konventionellen Beschaffung abweichende Verfahrens-, Ablauf- und Entscheidungsprozesse mit sich bringt, ist es bedeutsam, dass eine Verfahrens- und Organisationsstruktur aufgesetzt wird, welche dem PPP-Vergabeverfahren und der entsprechenden Vertragsstruktur entspricht. Steuerung und Einflussnahme des Bauherrn erfolgt auf einer anderen Ebene als bei konventionellen Verfahren. Die Instrumente und Prozesse zur Qualitätssicherung können nicht aus konventionellen Verfahren übernommen werden. Für die Abwicklung ist auf Bauherrenseite professionelles und erfahrenes PPP-Know-how sicherzustellen. Wesentlich dabei ist, zudem, dass Entscheidungsträger, Projektpromotoren und direkt betroffene Personen (z. B. Nutzer) in der Organisationsstruktur berücksichtigt werden und kontinuierlich in den Projektverlauf eingebunden werden. Darüber hinaus sind die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten im Projekt eindeutig festzulegen und zu kommunizieren.

Für die Projektabwicklung sind insbesondere festzulegen:

- Organigramm mit Verantwortlichkeiten sowie Darstellung der Beziehungen zwischen den Beteiligten.
- Zeit- und Ablaufplan mit Meilensteinen.
- Kommunikationsliste mit Kontaktdaten und Regeln der Kommunikation.
- Evtl. digitaler Datenraum.

a) Interner Promotor

Vor allem in der Frühphase von Infrastrukturvorhaben ist es wichtig, dass es Anstösse von Personen auf der politischen Ebene oder in der Verwaltung selbst gibt, die sich dafür einsetzen, neben einer konventionellen Realisierung, beispielsweise eine PPP-Realisierung, in Betracht zu ziehen. In der Regel sind es die internen Promotoren, die die Auseinandersetzung mit alternativen Beschaffungsformen vorantreiben und erste Untersuchungen anstossen. Aus diesem Grunde sind interne Promotoren zu identifizieren und bewusst in die Projektorganisation mit einzubinden. Vorteilhaft ist dabei, wenn der Promotor aufgrund seiner Position und Erfahrung dabei helfen kann, wesentliche Entscheidungen in einem alternativen Beschaffungsprozess zu treffen und gegenüber der politischen Entscheidungsebene und innerhalb der ausführenden Verwaltung zu kommunizieren.

b) Projektteam

Zu Beginn der Vorbereitungsarbeiten für einen alternativen Beschaffungsprozess muss ein verantwortlicher Projektleiter bestimmt und ein ergebnisorientiertes Projektteam zusammengestellt werden. Zur Sicherstellung der Verfügbarkeit sind die Stellvertretungen im Projektteam zu regeln.

Die Grösse des Projektteams richtet sich nach dem jeweiligen Infrastrukturvorhaben. In der Regel reicht ein Kernprojektteam aus mindestens zwei Personen, welches u.a. durch Experten aus den Bereichen Planung und Bau, Facility Management, Finanzierung, Projektmanagement unterstützt wird. Vorteilhaft ist dabei, wenn der Projektleiter bzw. der Stellvertreter

- bereits Erfahrungen in der Durchführung von PPP-Projekten besitzt;
- bereits Erfahrungen in der Begleitung von Projektentwicklungen besitzt;
- über spezifisches Know-how in Bezug auf die zukünftige Nutzung verfügt;
- Erfahrungen in der Umsetzung von Infrastrukturprojekten besitzt.

Die Zuordnung klarer Verantwortlichkeiten hilft bei der Umsetzung des Projekts und der Kommunikation im Team und mit den Beteiligten. Bei einem PPP-Projekt müssen punktuell in relativ kurzer Zeit viele personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können. Besonders zeitintensiv sind die Phasen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs, der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sowie der Angebotsauswertung. Aus diesem Grunde sind folgende Punkte frühzeitig zu klären und beim Aufbau der Projektorganisation zu beachten:

- Welche organisatorischen und administrativen Aufgaben können bei der PPP-Beschaffungsvariante durch Personen der öffentlichen Hand selber wahrgenommen werden?
- Welche fachliche Expertise und projektbezogenen Erfahrungen haben die eigenen Mitarbeiter?
- Verfügen die beteiligten Ämter über die fachliche Kompetenz und die personellen Ressourcen, ein solches Verfahren fachkundig zu begleiten?
- In welchen Bereichen werden zusätzliche externe Kapazitäten benötigt?
- Wie ist es möglich, für die erfolgreiche und effektive Abwicklung des PPP-Vorhabens eine durchgehende Besetzung des Projektteams zu gewährleisten?

Abhängig von der Beantwortung der vorgenannten Fragen ist die Projektorganisation festzulegen und zu entscheiden, wie das Projektteam besetzt werden soll, um eine effektive Abwicklung des Beschaffungsverfahrens zu erreichen.

c) Einbeziehung der politischen Gremien und Verwaltungsstellen

Durch das Projektteam ist festzulegen, welche Vertreter aus relevanten politischen Gremien, welche Entscheidungsträger aus anderen Direktionen und welche Nutzervertreter von Anfang an in der Projektorganisation berücksichtigt werden sollten. Bei PPP-Hochbauprojekten sind in der Regel insbesondere Vertreter aus folgenden Bereichen bereits ab Beginn der Vorbereitungsarbeiten in die Projektorganisation einzubinden:

- Baudirektion.
- Finanzdirektion.
- Nutzervertreter.
- Facility Management-Vertreter.
- Zuständiges Fachamt (z. B. Schulamt).

Darüber hinaus ist festzulegen, wie die politische Ebene in den Entscheidungsprozess eingebunden wird. Dabei empfiehlt es sich, relativ früh einen Regierungsentscheid zu erwirken (vgl. Kap.II/9).

d) Einbindung von speziellem Know-how

Bei der Realisierung von PPP-Projekten ist spezielles Know-how insbesondere in folgenden Fachgebieten erforderlich:

- Wirtschaftlichkeitsvergleiche.
- Beschaffungsrecht.
- Vertragsgestaltung.
- Erstellung funktionaler Ausschreibungsunterlagen für Bau- und Facility Management-Leistungen.
- Finanzierung.
- Steuerrechtliche Spezialfragen.
- Öffentliche Finanzen.

Es ist zu prüfen, ob das entsprechende fachliche Know-how in den vorgenannten Bereichen intern zur Verfügung steht. Zudem kann von den mittlerweile vielfältigen publizierten Erfahrungsberichten sowie von Mustervorlagen (z. B. Mustervertrag PPP-Hochbau, Muster-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung [vgl. Literatur- und Quellenverzeichnis]) profitiert werden. Soweit entsprechendes Know-how intern nicht zur Verfügung steht, ist zu entscheiden, zu welchen Themen und Zeitpunkten im Projekt externe Unterstützung sinnvoll hinzugezogen werden sollte.

Bei der Entscheidung für die Einbindung von externer Unterstützung zur Abwicklung eines PPP-Verfahrens sollte beachtet werden, dass eine hohe Kontinuität erreicht wird, um Doppelarbeiten und Wiederholungen von Entscheidungsprozessen zu vermeiden und eine effiziente Abwicklung mit klar zugewiesenen Verantwortlichkeiten sicher zu stellen.

e) Projektsteuerungsausschuss

Eine kontinuierliche Einbindung aller Entscheidungsträger und der beteiligten Nutzer bereits ab der Vorbereitungsphase ist entscheidend für die Akzeptanz und den Erfolg des Projekts. Es empfiehlt sich daher, einen Projektsteuerungsausschuss zu gründen, der in regelmässigen Abständen tagt. Mitglieder des Projektsteuerungsausschusses sollten Vertreter des Projektteams, Vertreter der beteiligten Direktionen sowie Nutzervertreter sein. Inwieweit Vertreter übergeordneter politischer Gremien Mitglieder des Ausschusses sein sollten, ist im Einzelfall zu entscheiden.

Die Mitglieder des Projektsteuerungsausschusses werden regelmässig über den aktuellen Projektstand informiert und haben wesentliche strategische Entscheidungen zu verabschieden.

f) Kommunikationsstrategie

Bei Vorhaben mit besonders grosser Strahlkraft in die Öffentlichkeit (z. B. Gebäude mit besonderer repräsentativer oder kultureller Bedeutung) ist eine Kommunikationsstrategie für die Öffentlichkeit zu entwickeln. Innerhalb dieser Strategie ist festzulegen, wie, durch wen und zu welchem Zeitpunkt die interessierte Öffentlichkeit über das Vorhaben und/oder die Projektstruktur informiert werden soll.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Das Projekt musste als Pilotprojekt in der Schweiz viele Abklärungen durchlaufen. Der Eignungstest wurde deshalb mit einer besonderen Machbarkeitsstudie ergänzt. So stand erst nach längerer Zeit fest, ob sich in der Schweiz ein PPP-Projekt unter geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen überhaupt realisieren lässt. Die Studie des Vereins PPP Schweiz zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf in der Schweiz lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Die Erfahrung Burgdorf zeigt deutlich, dass sich ein PPP-Projekt erheblich von klassischen Hochbauverfahren unterscheidet. Aufwand und Komplexität waren in der Initia- lphase sehr hoch. Zentral war auch die Erkenntnis, dass dem Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs im Hinblick auf die politische Entscheidungsfindung eine sehr hohe Bedeutung zukommt.

1.2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Eine wesentliche Bedeutung im Rahmen der Vorbereitung von Infrastrukturprojekten kommt aufgrund der behälterischen Vorgaben der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu. Dies gilt insbesondere, wenn eine alternative Beschaffungsvariante für ein Projekt angedacht ist. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich dient der Ermittlung der gesamten risikobewerteten Bau- und Betriebskosten (Lebenszykluskosten) verschiedener Realisierungs- und Beschaffungsoptionen, die in einem rechnerischen Vergleich gegenübergestellt werden. Wirtschaftlichkeitsvergleiche müssen hohen methodischen Anforderungen genügen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze und Rahmenbedingungen von öffentlichen und privaten Beschaffungsformen ist insbesondere die Gewährleistung der Vergleichbarkeit für das Ergebnis entscheidend. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist ein mehrstufiger Prozess, mit dem die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante eines Vorhabens ermittelt wird. Zusätzlich kann die Analyse qualitativer Faktoren, wie z. B. städtebaulicher oder ökologischer Aspekte, das Ergebnis unterstützen.

Leitsatz 1: Im Rahmen der strategischen Planung sind alle möglichen Beschaffungsvarianten zu prüfen und einander zweckmässig gegenüberzustellen.

Bei einem Bauvorhaben sind im Rahmen der strategischen Planung (nach SIA) verschiedene mögliche Beschaffungsformen zu prüfen (vgl. allgemein Kap.I/3.3 Abb. 1 und 2 sowie Praxishilfen Kap.IV/2.2).

Die im konkreten Fall möglichen und geeigneten Modelle sind einander gegenüberzustellen und zu bewerten. Falls PPP eine zweckmässige Variante bleibt, ist nach dem Standardverfahren fortzuschreiten. Wenn nicht, wird empfohlen, aus Gründen der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit einzelne Wertschöpfungsstufen (PPP-Elemente) mindestens sinngemäss zu übernehmen.

Leitsatz 2: Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist das zentrale Instrument für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus. Er ist notwendig und obligatorisch.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist ein Vergleich der Eigenrealisierung mit einer alternativen Beschaffung z. B. eines PPP-Modells und dient der öffentlichen Hand als Entscheidungshilfe für die weitere Art der Projektumsetzung. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ermöglicht eine neuartige Transparenz über die Lebenszykluskosten. Ihm kommt in der politischen Entscheidungsfindung eine hohe Bedeutung zu. Dabei sind nicht nur quantitative, sondern auch qualitative Aspekte zu vergleichen. Letztere können neben der reinen Kostenbetrachtung einen entscheidenden Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen eine Realisierung mit Hilfe einer alternativen Beschaffungsform haben. Dabei sollten unter anderen nachfolgende Themen betrachtet und qualitativ bewertet werden:

- Planungs- und Haushaltssicherheit eines Vorhabens.
- Bauzeit.
- Übernahme von Verantwortlichkeiten.
- Architektonische und städtebauliche Qualität.

Der quantitative Vergleich der Gesamtkosten erfolgt mit Hilfe der international anerkannten finanzmathematischen Kapitalwert-/Barwertmethode. Der PSC (Public Sector Comparator) spiegelt die Kosten für die Eigenrealisierung über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie wieder. Im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird der Barwert des PSC (als stichtagsgenauer Gegenwart einer Reihe zukünftiger Zahlungen) dem ermittelten Barwert für z. B. ein PPP-Modell gegenübergestellt.

Die verschiedenen Kostenblöcke, die anfallen können, sind dar- und einander gegenüberzustellen (vgl. hierzu auch Abb. 5). Soweit aus einem Projekt auch Erlöse (z. B. aus externen Vermietungen) erzielt werden können, sind diese ebenfalls in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

Folgende Punkte sind daher bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich zu beachten:

- Transparente Darstellung und Erläuterung der getroffenen Annahmen und der gewählten Methodik.
- Sorgfältige Dokumentation der Eingangswerte und deren Prüfung auf Plausibilität.
- Ermittlung, Verteilung und Bewertung von Risiken.

Das Ergebnis des wirtschaftlichen Vergleichs ist von zentraler Bedeutung für die Entscheidung über die Beschaffungsform. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist notwendig und obligatorisch. Notwendig, weil nur er es erlaubt, die Chancen einer langfristigen Zusammenarbeit mit einem privaten Partner den entsprechenden Risiken gegenüberzustellen. Obligatorisch, weil das allgemeine Finanzverfassungsrecht den Behörden wirtschaftliches Handeln verpflichtend vorschreibt. Diese Verpflichtung ist ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht einzuhalten. Dies gilt im Übrigen für alle grösseren öffentlichen Infrastrukturvorhaben (vgl. Kap. III/2).

a) Methodische Anforderungen

Bei der Gegenüberstellung der Eigenrealisierung mit einem PPP-Modell handelt es sich um eine Gesamtkostenkalkulation über den Lebenszyklus des Projekts. In einem rechnerischen Modell werden die Kosten der Vorbereitungs- und Wettbewerbsphase, der Bauphase und der vereinbarten Leistungen während der Betriebslaufzeit des Projekts abgebildet. Der Vergleich wird anhand einer dynamischen Investitionsrechnung (Kapitalwert-/Barwertmethode) auf Grundlage der Barwerte (NPV) durchgeführt. Für eine Gegenüberstellung ist vor allem die Vergleichbarkeit der Varianten sicherzustellen. Gleichwohl ist die objektive Beschaffungswirklichkeit des öffentlichen Projektträgers zu berücksichtigen.

Folgende Grundlagen sollten für die Beschaffungsvarianten einheitlich definiert werden:

- Betrachtungszeitraum.
- Betriebslaufzeit.
- Leistungsumfang (Art und Umfang der Bau- und Betriebsleistungen).
- Qualitäten.
- Indexierung.
- Diskontierung (Bezugszeitpunkt und Diskontierungszinssatz).
- Stichtag der Eingangswerte (Eigenrealisierung und PPP).

Bei der Durchführung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist die Herangehensweise zur Ermittlung der Eingangswerte transparent zu erläutern. Zum Abschluss des Wirtschaftlichkeitsvergleichs sollte mit Hilfe einer Szenario- oder Sensitivitätsanalyse untersucht werden, wie sich die ermittelten Ergebnisse verhalten, wenn Eingangswerte oder Annahmen verändert werden. Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse erhält man ein Gefühl für die Werte, die aufgrund von Schwankungen in der Prognose einen grossen Einfluss auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs haben. Abhängigkeiten der veränderten Eingangswerte untereinander können anschliessend durch das Aufstellen von verschiedenen Szenarien ermittelt und dargestellt werden.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche: Unterschiede zu klassischen Verfahren beachten!

Der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich unterscheidet sich wesentlich von klassischen Wirtschaftlichkeitsrechnungen, wie sie im schweizerischen Hochbau heute eingesetzt werden.

Klassische Wirtschaftlichkeitsrechnungen im Hochbau basieren häufig auf einem Mengengerüst von zu realisierenden Flächen und Kubaturen. Mittels Erfahrungswerten der Kosten für Bau und Betrieb werden die Gesamtkosten aufgerechnet. Häufig nicht einbezogen werden Risikokosten sowie erweiterte Kosten für das Facility Management. Finanzierungskosten werden nur teilweise berücksichtigt.

Der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich setzt anders an. Er vergleicht zwei Beschaffungsalternativen, die Eigenrealisierung und die Realisierung mittels eines PPP-Modells. Die Zielgrössen als entscheidungsrelevante Werte des Vergleichs sind die Barwerte, die in einem dynamischen Rechenmodell nach der Discounted Cashflow-Methode (Kapitalwert-/Barwertmethode) ermittelt werden. Grundlage ist der Einbezug aller relevanten Kosten über den ganzen Lebenszyklus (Investitions-, Betriebs-, Risiko- und Finanzierungskosten) sowie ggf. Erlöse. Die Kosten der Eigenrealisierung werden bestmöglich berechnet, die Kosten der PPP-Beschaffung anhand von Erfahrungswerten mit Zu- oder Abschlägen geschätzt. Der PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich ermöglicht eine neuartige Transparenz über die Lebenszykluskosten eines Vorhabens. Er wird zu den wesentlichen Zeitpunkten im Entscheidungsfindungsprozess aktualisiert. Die Annahmen der PPP-Variante werden im Verfahren durch das Angebot des besten Bieters ersetzt. (vgl. Bolz/Schultze-Rhonhof, 2015).

b) Basis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: Die Daten für die Eigenrealisierung

Auf der Datengrundlage und des Ergebnisses der Barwertberechnung der Eigenrealisierung wird der wirtschaftliche Vergleich mit dem PPP-Modell geführt. Daher muss die Datengrundlage möglichst belastbar sein und mit aktuellen öffentlichen/regionalen Kennzahlen hinterlegt werden können.

Für die Ermittlung der Baukosten und der gebäudebezogenen Betriebskosten müssen zuerst die baulich-technischen Grundlagen definiert werden. Dazu können Standards oder Vorgaben definiert oder aus aktuellen Projekten hergeleitet werden.

Für die anschliessende Kostenschätzung der Bauleistungen sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Kostenschätzung möglichst auf Grundlage öffentlicher/regionaler Kennzahlen.
- Beachtung der Besonderheiten der für die Kostenschätzung verwendeten Daten.
- Berücksichtigung der spezifischen baulichen Anforderungen (z. B. Standards, Sicherheitsanforderungen).
- Berücksichtigung des Datums, von dem die Datenbasis stammt (z. B. Preisstand der Kosten).

Bei dem Beschaffungsvariantenvergleich sind auch die Kosten für eine öffentliche bzw. kantonale Finanzierung der Investitionen zu berücksichtigen. Die entsprechend zuständigen Behörden sind bei der Ermittlung der öffentlichen Finanzierungsbedingungen einzubinden.

Bei der Kalkulation der Betriebsleistungen der Eigenrealisierung sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Aufstellung einer Schnittstellenliste für die Betriebsleistungen.
- Aufstellung eines Leistungskatalogs der Betriebsleistungen, die auf einen privaten Partner übertragen werden sollen.
- Berücksichtigung der spezifischen betrieblichen Anforderungen (z. B. Sicherheitsdienste).
- Einbeziehung eventuell bestehender Verträge der öffentlichen Hand mit externen Dienstleistungsunternehmen.
- Kostenschätzung der Betriebsleistungen möglichst auf der Basis öffentlicher/regionaler Vergleichskennzahlen.
- Falls für die betrieblichen Leistungen keine eigenen Kennzahlen vorhanden sind, wird die Benutzung von Benchmarkdaten aus dem FM-Monitor (www.fmmonitor.ch) empfohlen.
- Berücksichtigung des Datums, von dem die Datenbasis stammt.

Grundsätzlich sind alle Kosten und ggf. Erlöse, die sich bei der Eigenrealisierung und dem PPP-Modell unterscheiden, zu prüfen und transparent darzustellen:

- Neben den Bau- und Betriebskosten sind auch Transaktionskosten wie z. B. Verwaltungskosten für die Durchführung des Projekts und ggf. Bieterentschädigungen zu berücksichtigen, die in den verschiedenen Phasen und Modellen recht unterschiedlich anfallen. Daneben sind Kosten für sämtliche Versicherungsleistungen zu berücksichtigen, die während der Bau- und Betriebsphase auf Seiten der öffentlichen Hand anfallen.
- Das Verfahren zur Berücksichtigung von Risikokosten wird im Unterkapitel d) erläutert.
- Sämtliche Kosten, die in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließen, sind mit den jeweiligen Indizes der angenommenen Wert- und Preisentwicklung für diese Leistungen über die Projektlaufzeit zu indizieren. Neben den Kosten müssen auch eventuelle Erlöse, z. B. aus Vermietungen und sonstigen Drittnutzungen innerhalb des geplanten Gebäudes, berücksichtigt werden.

Generell ist festzuhalten, dass die Beschäftigung mit sämtlichen Kosten und Erlösen über den gesamten Lebenszyklus eines Vorhabens (z. B. einer Immobilie) im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu einer Sensibilisierung im Umgang mit diesen Kosten/Erlösen führt. Die gewonnenen Erkenntnisse tragen somit auch zu einer Optimierung zukünftiger Projekte mittels Eigenrealisierung bei.

c) Kosten für das PPP-Modell

Die Kostenschätzung des PPP-Modells muss dieselben Leistungspakete wie die Variante der Eigenrealisierung beinhalten.

Da es bisher kaum belastbare Daten aus Vergleichsprojekten gibt, kann nur in Ausnahmefällen auf Kennzahlen zurückgegriffen werden. Falls dies der Fall sein sollte, ist die jeweilige Übertragbarkeit der Datengrundlage auf das aktuelle Projekt zu prüfen. Andernfalls sind die Kosten über die ermittelten Effizienzpotenziale eines PPP-Modells gegenüber der Eigenrealisierung gemäss einer gewohnten Realisierung für die jeweiligen Kostenbereiche abzuschätzen. Damit kann zusätzlich eine Gleichwertigkeit der Grundlagen sichergestellt werden. Die getroffenen Annahmen für die Kostenschätzung eines PPP-Modells sind zwingend plausibel zu begründen und ausführlich zu erläutern.

d) Bewertung der Risiken

Eine Bewertung möglicher Risiken während der Projektlaufzeit ist schon vor Vertragsabschluss notwendig, da diese für ein Projekt immer eine Kostenrelevanz haben. Risiken, die während des Projektlebenszyklus auftreten, können bei einem PPP-Modell teilweise langfristig auf den privaten Partner übertragen werden. Die Übertragung folgt dem Grundsatz, dass derjenige Partner ein Risiko übernimmt, der es am besten beeinflussen oder beherrschen kann. Folgende Schritte sind bei der Risikoberechnung nötig:

- Risiken identifizieren,
- Risiken bewerten,
- Risiken priorisieren und verteilen,
- Risiken bewältigen,
- Risiken langfristig steuern,
- Risikoeffizienz prüfen.

In einem ersten Schritt werden mögliche Projektrisiken identifiziert. Danach müssen die identifizierten Risiken bewertet werden. Der Grundgedanke bei der Risikobewertung ist, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts sowie die Schadenshöhe bei Eintritt des Risikos zu beurteilen.

Bei der anschliessenden Risikoverteilung ist zu beachten, dass Risiken jeweils dem Projektbeteiligten zugeordnet werden sollten, der diese am besten hinsichtlich Ursache oder Wirkung beeinflussen kann. Mit einer entsprechenden Risikoverteilung können für den privaten Partner Anreize geschaffen werden, effizienter und wirtschaftlicher zu handeln. Wichtig ist jedoch, dass nicht alle Risiken (voll) übertragen werden können. So können externe Risiken wie höhere Gewalt oder institutionelle Risiken nicht wirtschaftlich übertragen werden, da der private Partner diese nicht beeinflussen kann und sein Angebot aufgrund einer entsprechenden Risikoübernahme unwirtschaftlich werden könnte (vgl. Kap.II/4, Leitsatz 4, II/5 Leitsatz 3).

Sollte der private Partner die ihm übertragenen Risiken besser beeinflussen können, verringert dies die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken oder die zu erwartende Schadenshöhe. Für die Übernahme der Risiken erhält der private Partner einen Risikoausgleich in Form einer Risikoprämie. Durch einen effizienten Risikotransfer kann somit das Projektrisiko als Ganzes langfristig optimiert werden. Dies hat häufig niedrigere Gesamtprojektkosten zur Folge.

Die gesamte Risikothematik des Projekts sollte in periodisch wiederholten gemeinsamen Risikoworkshops mit allen Beteiligten erörtert und erarbeitet werden. Unabhängig von der Methodik zur Bewertung und Verteilung von Risiken ist zu empfehlen, ein Risikomanagement auf Seiten der öffentlichen Hand aufzubauen. Dieses soll dafür sorgen, dass die Risikothematik frühzeitig berücksichtigt wird und während des gesamten Projektverlaufs kontinuierlich durch erfahrene Mitarbeiter begleitet wird.

Leitsatz 3: Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs dient als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung mit Einschluss des Modellentscheids.

Je nach Vorauswahl der zu prüfenden Beschaffungsvarianten sind eine oder mehrere Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen. Das Ergebnis des monetären Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist zusammen mit den Ergebnissen der qualitativen Beurteilung den politischen Gremien vorzulegen.

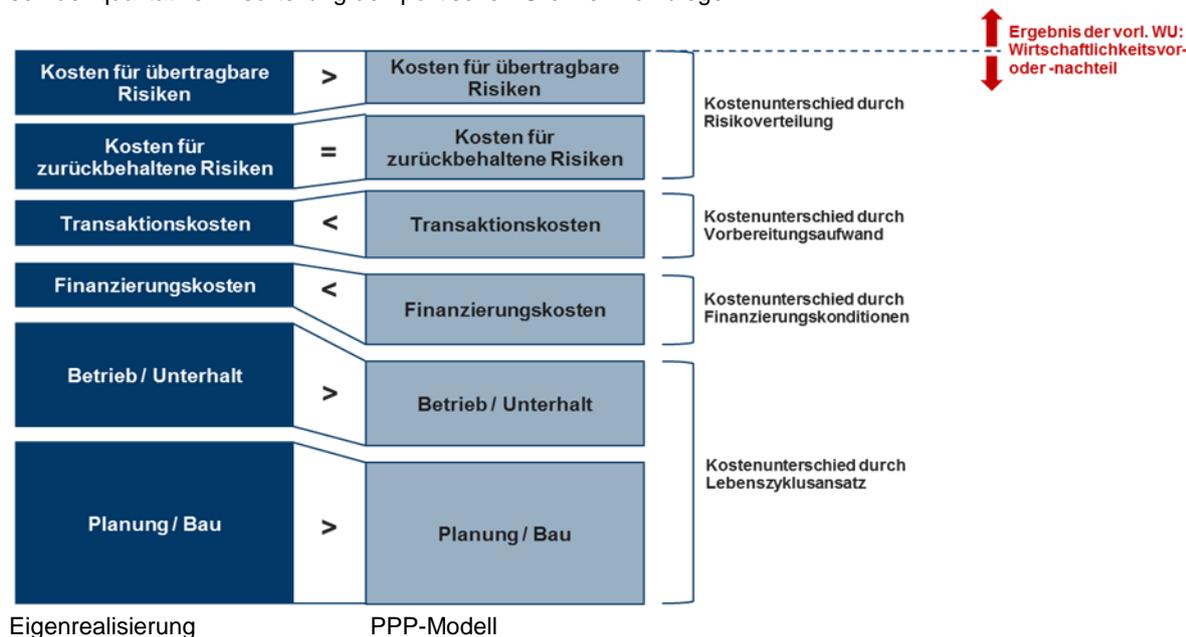


Abbildung 5: Schematische Darstellung der Gegenüberstellung von Eigenrealisierung und PPP-Modell (Quelle: DKC)

Für den Fall, dass eine Wirtschaftlichkeit des PPP-Modells prognostiziert werden konnte, kann die weitere Beschaffung erfolgen. Dafür ist jedoch vorher eine politische Entscheidung notwendig.

Die politische Ebene (i. d. R. Regierung) fasst nach Vorlage des Wirtschaftlichkeitsvergleichs den Beschluss, ob das Projekt in Eigenrealisierung oder mit einem PPP-Modell umgesetzt werden soll.

Leitsatz 4: Der Vergleich ist mindestens bis zum Abschluss eines (möglichen) Vergabeverfahrens fortzuführen.

Die Prognose des Barwerts der Eigenrealisierung (PSC) dient in der Vorbereitung eines Hochbau-Vorhabens als Vergleichsmassstab für das alternative Beschaffungsmodell. Mit der Eigenrealisierung wird die Kostenobergrenze für das beschriebene Leistungs-Soll der Massnahme definiert. Insofern kommt dem PSC insbesondere im PPP-Vergabeverfahren eine entscheidende Rolle bei der Auswahl der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante zu.

Ein weiteres Ziel muss sein, im Falle erforderlicher Anpassungen des PSC gegenüber der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, diese Veränderungen der Kostenannahmen vergabesicher zu dokumentieren und den Vorwurf der Manipulation (z. B. Anpassung des PSC-Kostenniveaus an die letztverbindlichen PPP-Angebote etc.) zu vermeiden. Der PSC ist zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens als unabhängiges Zahlenwerk zu verstehen, in dem die Kosten der geforderten Leistungen gemäss der objektiven Beschaffungsrealität der öffentlichen Hand prognostiziert werden.

Darüber hinaus kann der PSC optional als Arbeitsinstrument genutzt werden, um bei Eingang der indikativen Angebote in der ersten Angebotsphase Abweichungen zu den PPP-Preisen zu identifizieren und diese Abweichungen in Vorbereitung der Verhandlungen zu prüfen. Entsprechend ist der PSC im Verlauf eines folgenden Vergabeverfahrens fortzuschreiben.

Eine Anpassung des PSC sollte im Vergabeverfahren nur dann erfolgen, wenn sich Leistungsänderungen ergeben haben, die entscheidende Kostenauswirkungen erwarten lassen. Grundsätzlich muss das in den Vergabeunterlagen beschriebene Leistungs-Soll mit dem PSC erfüllt werden. Auslöser für eine Anpassung des PSC auf Basis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung können z. B. sein:

- Konkretisierung des Flächenbedarfs im Rahmen der Erstellung der Leistungsbeschreibung.
- Konkretisierung der geforderten Bau- und Betriebsqualität im Rahmen der Erstellung der Leistungsbeschreibung.
- Kostenwirksame Erkenntnisse aus Voruntersuchungen (z. B. Baugrund, Bestandsuntersuchungen etc.), die im Rahmen der Erstellung der Vergabeunterlagen durch die öffentliche Hand durchgeführt werden.
- Änderungen des Projektzeitplanes (z. B. Verschiebung des Baufertigstellungstermins, Verkürzung oder Verlängerung der Betriebszeit).
- Änderungen des Leistungsumfanges (z. B. Herauslösen einzelner Betriebsleistungen aus dem ursprünglich geplanten Leistungspaket etc.).
- Änderungen des Nutzungsprofils.
- Wesentliche Änderungen der Risikoteilung, die aus den Verhandlungsgesprächen mit den Bietern resultieren.
- Änderungen der Sicherheitsanforderungen.
- Änderungen der Stichtage zur Ermittlung des Referenzzinssatzes für die Finanzierung.

Nach Vorlage des finalen und letztverbindlichen Angebots des privaten Bieters wird der Wirtschaftlichkeitsnachweis geführt. Dazu wird auf dem letzten Stand der Ausschreibungsunterlagen der finale Barwert des PSC mit dem besten Angebot der Bieter verglichen.

Auch nach Vorlage des Wirtschaftlichkeitsnachweises kann die Möglichkeit bestehen, das Verfahren abubrechen, falls keine Wirtschaftlichkeit des PPP-Modells nachgewiesen werden kann. Dies ist jedoch in den Ausschreibungsunterlagen vorher bekannt zu geben.

Nach erfolgtem Nachweis der Wirtschaftlichkeit des finalen und letztverbindlichen Angebots wird der Zuschlag erteilt und es erfolgt der „Financial Close“ sowie die Vertragsunterzeichnung mit dem bevorzugten Bieter.

Leitsatz 5: Der Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist hohe Bedeutung zuzumessen. Die Bedeutung der Ergebnisse für die politische Entscheidungsfindung sowie die erheblichen längerfristigen Folgen rufen nach einer einwandfreien Qualitätssicherung sowie einer ständigen Weiterentwicklung von Instrumenten und Basisdaten.

Die Bedeutung des Abschlusses eines PPP-Vertrags mit einer Laufzeit bis zu 30 Jahren und langfristigen erheblichen finanziellen Verpflichtungen bedarf einer bestmöglichen Abklärung. Dabei sind Anlehnungen an bestehende Standards und einschlägige Erfahrungen unabdingbar. Projekte, die hier die nötigen Voraussetzungen nicht erfüllen, sind zu kritisieren. Für einen qualitativ belastbaren Kostenvergleich sind die nötigen Mittel zu reservieren.

2 Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung

Von Hansruedi Müller und Melanie Kunzmann

Die ergebnisorientierte oder outputorientierte Ausschreibung ist ein Hauptmerkmal für PPP-Modelle. In der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung werden die zu erbringenden Leistungen weitestgehend über die Beschreibung der zu erzielenden Ergebnisse definiert. Dadurch soll den Bietergemeinschaften im Vergabeverfahren möglichst viel Handlungsspielraum bei der Entwicklung der Gesamtleistungsangebote sowie der Umsetzung des Lebenszyklusansatzes eingeräumt werden. Ziel ist es Know-how und Innovationspotenzial in möglichst hohem Mass auszuschöpfen.

Im Gegensatz zur konventionellen Vergabe wird bei PPP-Projekten auf die langfristige Gesamtleistung aus Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung abgestellt. Um die Effizienzpotenziale aus diesem Lebenszyklusansatz realisieren zu können, werden die Leistungen ergebnis- oder outputorientiert beschrieben.

Durch die Art der Beschreibung soll gewährleistet werden, dass der Bieter seine Leistungen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Planung, Bau und Betrieb möglichst frei definieren kann. Auf der einen Seite sind der Bedarf und die Qualitätsanforderungen der öffentlichen Hand zu erfüllen. Auf der anderen Seite soll der Bieter in die Lage versetzt werden, ein wirtschaftlich optimiertes Konzept anzubieten. Ähnlich wie bei konventionellen Ausschreibungen dient die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung der Definition des Leistungsprogramms, das durch den Auftragnehmer über den Lebenszyklus zu erbringen ist. Im Unterschied zu inputorientierten Leistungsbeschreibungen wird jedoch nicht jede Einzelleistung im Detail definiert, sondern nur das geforderte Ergebnis beschrieben. Der Bieter wird dadurch in die Lage versetzt, seine Leistungsstärken in einem individuellen Konzept herauszustellen und sich so nicht nur über den Preis sondern auch über die Konzeption der Leistungen gegenüber den Wettbewerbern durchzusetzen.

Dadurch dass der Bieter nicht an detaillierte Beschreibungen von Einzelleistungen gebunden ist, hat er die Verantwortung, die Wege der Leistungserbringung so zu entwickeln, dass er das geforderte Leistungsergebnis einhalten kann. Im Vergleich zur konventionellen Beschaffung entsteht durch diese höhere Verantwortung über den Lebenszyklus eine Risikoverlagerung von der öffentlichen Hand auf den privaten Partner. Der Bieter erhält einen Anreiz sein Angebot so aufzustellen, dass in der Gesamtheit der Leistungen ein möglichst hohes Optimierungspotenzial entsteht. Er wird z. B. Flächen und Materialien im Rahmen der Qualitätsanforderungen so planen, dass im Betrieb möglichst geringe Betriebs- und Instandhaltungskosten entstehen oder z. B. der Energieverbrauch minimiert wird. Von dieser Optimierung profitiert die öffentliche Hand direkt.

Erfolgsfaktoren für eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung sind:

- Erarbeitung und Definition des Betriebsstandards nach den Interessen und Anforderungen der öffentlichen Hand,
- detaillierte Nutzungsvorgaben im Sinne von Nutzungsprofilen zu einem sehr frühen Projektstand,
- ausreichende Freiheit für den privaten Bieter, wirtschaftliche Lösungen vorzuschlagen, Verzicht auf kosten-treibende Festlegungen der Vergabe.

Leitsatz 1: PPP setzt voraus, dass der öffentliche Auftraggeber bereit ist, eine bestimmte Leistung ergebnisorientiert auszuschreiben. Das gilt vor allem für die Beschreibung der zukünftigen Nutzeranforderungen.

Eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung bedeutet, dem privaten Partner ausreichend Handlungsspielraum zu geben, um ein wirtschaftliches Konzept für die Leistungen der Bau- und Betriebsphase zu entwickeln. Für den öffentlichen Auftraggeber und die späteren Nutzer der Gebäude bedeutet das, frühzeitig Standards und Qualitäten festzulegen und den Einfluss auf den Weg der Leistungserbringung in grossem Umfang an einen Partner zu übergeben. Insofern erfordert die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung ein Umdenken und die grundsätzliche Bereitschaft zur Ergebnisorientierung.

Dieses Umdenken manifestiert sich insbesondere in der Bereitschaft, anstelle eindimensionaler Preisabfragen bestimmter Produkte übergeordnete Kriterien festzulegen, an denen der Grad der Erfüllung des Preis- und Leistungsangebotes des Bieters gemessen werden soll. Bewertet wird beispielsweise die Wirtschaftlichkeit des Angebotes – bestehend aus der Verbindung angebotener Qualitäten zum angebotenen Preis – anstelle der üblicherweise praktizierten Bewertung allein des niedrigsten Preises.

Leitsatz 2: Auf den Erfahrungen mit allgemeinen funktionalen Ausschreibungen kann aufgebaut werden. Der Einbezug des Betriebs eröffnet aber neue Perspektiven und bietet besondere Herausforderungen.

Aus dem Lebenszyklusansatz bei PPP-Modellen resultiert eine langfristige Partnerschaft zwischen dem öffentlichen Auftraggeber, den späteren Nutzern und dem privaten Partner und Betreiber. Dieses Interessengeflecht schlägt sich auch in der Art der Ausschreibung nieder. Hier werden auf der einen Seite die technischen Standards definiert, die die langfristige Qualität der Gebäudesubstanz beeinflussen. Auf der anderen Seite werden die Nutzungsbedingungen und Betriebsanforderungen festgelegt. Darüber hinaus sollte dem späteren Betreiber die Möglichkeit gegeben werden, die Dienstleistungen sinnvoll und wirtschaftlich aufeinander abzustimmen.

In der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung stehen daher nicht detaillierte Vorgaben zu Materialien, einzelnen Bauverfahren, technischen Details oder Leistungszyklen im Vordergrund. Es geht vielmehr um eine frühzeitige und intensive Auseinandersetzung des öffentlichen Auftraggebers mit den Anforderungen an Bau- und Betriebsqualitäten und mit den erforderlichen Ausstattungsstandards. Das spätere Nutzungsprofil (vgl. Leitsatz 6) ist klar und präzise zu definieren.

Eine so frühzeitige Festlegung von Nutzeranforderungen an den Betrieb erfolgt in konventionellen Beschaffungsvarianten in der Regel nicht. Die Nutzer sind daher früh in die Vorbereitung der Ausschreibungsunterlagen einzubinden und über die Besonderheiten des PPP-Ansatzes zu informieren. Im Rahmen der Ausschreibung sollte bei allen Beteiligten eine sachliche und realistische Erwartungshaltung entstehen. Die geforderten Qualitäten und Standards sollten weitestgehend auf das Wesentliche beschränkt werden.

Leitsatz 3: Mit der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung muss sichergestellt werden, dass die Ziele des Auftraggebers erfüllt werden.

a) Allgemeines

Im Rahmen der Leistungsbeschreibung legt der öffentliche Auftraggeber einerseits seine eigenen Vorstellungen und andererseits den Handlungsspielraum fest, in dem der Bieter eigene Ideen und Innovationen einbringen soll. Je ergebnisorientierter die Ausschreibung formuliert ist, desto grösser sind die Anreize für die Bieter, eigenes Know-how einzubringen und desto grösser ist das Potenzial, das gesamte Projekt zu optimieren.

Die Herausforderung der funktionalen Leistungsbeschreibung liegt darin, das Mass zu finden, bei dem der Auftraggeber die Leistungen und Qualitäten erhält, die er sich mindestens vorstellt und bei dem der private Partner gleichzeitig die Möglichkeit erhält, eigene Ideen im Sinne der Vorstellung des Auftraggebers einzubringen.

b) Übergeordnete Ziele

Grundlage für die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung ist die frühzeitige und verbindliche Festlegung des Bedarfs an Bau- und Betriebsleistungen. Das heisst, dass Projektumfang (z. B. Raumbedarf, geforderte Dienstleistungen) und -inhalt (z. B. qualitative Anforderungen an die Bau- und Betriebsleistungen, Nutzergruppen und Nutzungszeiten) sowie die Projektziele (z. B. langfristiger Erhalt des Vermögens) aufbauend auf den Überlegungen aus der Frühphase und im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Teil II, Kapitel Vorbereitung) definiert werden müssen. Durch die Festlegung von qualitativen Mindestanforderungen für das zu erreichende Ergebnis kann im Rahmen der Leistungsbeschreibungen die Einhaltung zwingend notwendiger und gesetzlich vorgeschriebener öffentlicher Standards und der übergeordneten Ziele erreicht werden. Darüber hinaus sind die technischen Leistungsbeschreibungen die Basis für die Prüfung der vertragsgerechten Leistungserbringungen während der Vertragslaufzeit. Insofern sind prüfbare Massstäbe für das Controlling des Auftragnehmers, sogenannte Service-Levels, zu entwickeln.

c) Architektonische Qualität

Die architektonische Qualität spielt in PPP-Verfahren eine besondere Rolle, da die Bieter im Rahmen des Beschaffungsprozesses und der Angebotslegung umfangreiche Planungen erbringen. Anders als bei konventionellen Eigenrealisierungen gibt die öffentliche Hand bei klassischen PPP-Verfahren keine Planungen vor, um insbesondere den Einfluss des Bieters auf die Kubatur und die funktionellen Abläufe im Gebäude zu erhalten. Diese haben direkten Einfluss auf die Betriebsleistungen und auf die langfristige Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. Daher muss der öffentliche Auftraggeber mit den Ausschreibungsunterlagen festlegen, in welcher Form architektonische, funktionale und ästhetische Kriterien berücksichtigt werden sollen.

Es sind verschiedene Modelle denkbar, durch die eine hochwertige Architektur gewährleistet werden kann:

- Gesamtangebot mit Festlegung architektonischer Bewertungskriterien: Im Rahmen einer Bewertungsmatrix ist festzulegen, in welchem Masse (prozentual zu sonstigen Kriterien wie Preis, Qualität der Bau- und Betriebsleistungen etc.) architektonische Kriterien zur Angebotsbewertung herangezogen werden sollen (vgl. Kap.II/3 Leitsatz 5).
- Gesamtangebot mit gestuften Bewertungsverfahren: Um frühzeitig angemessene architektonische Lösungen zu identifizieren, kann die Auswahl des PPP-Partners stufenweise erfolgen. In der ersten Stufe liegt der Fokus auf architektonischen Kriterien, in der zweiten Stufe liegt der Fokus auf wirtschaftlichen Kriterien.
- Gesamtangebot mit Einsatz einer Architekturjury zur Bewertung der Angebote: Sollte die Architektur aufgrund der herausragenden Bedeutung des Gebäudes Vorrang vor der Wirtschaftlichkeit haben, kann eine weitere Verfahrensvariante gewählt werden.
- Durchführung eines vorgeschalteten oder integrierten Architekturwettbewerbs: Vorgabe eines architektonischen Entwurfs, auf dessen Basis ein Preisangebot abgegeben wird.

Der Vorteil der letztgenannten Variante liegt darin, dass die architektonische Qualität unabhängig von der Wirtschaftlichkeit sichergestellt werden kann. Ein vorgeschalteter Architekturwettbewerb schränkt jedoch die Sicherstellung wirtschaftlicher Aspekte über den Lebenszyklus stark ein und verhindert den Einfluss des PPP-Partners auf die Planung. Eine ganzheitliche Betrachtung von Planung, Bau und anschliessendem Betrieb ist dann aufgrund der Verfahrensform nicht mehr möglich. Um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, kann dem Bieter die Möglichkeit eröffnet werden, Änderungen des Architektorentwurfes vorzuschlagen.

Leitsatz 4: Die Bestimmung der notwendigen Voraussetzungen für das Projekt ist eine wichtige Grundlage für das gesamte PPP-Verfahren.

Bevor die Ausschreibung beginnt, müssen die Grundlagen zur Erbringung der Leistungen des privaten Partners definiert und eine geeignete Ausgangslage vorbereitet werden. Darunter fallen vor allem Überlegungen zu Standortvarianten, Eigentumsverhältnissen und notwendigen Voruntersuchungen.

Standortvarianten sind bereits im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung ist eine Standortlösung auszuwählen, auf die sich alle Bestandteile der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung beziehen. Sollte sich das ausgewählte Grundstück nicht bereits im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, ist frühzeitig vor der Ausschreibung zu klären, ob ein Kauf sinnvoll oder wirtschaftlich notwendig ist. Zumindest sind der Zeitplan und die Zuständigkeiten für Kauf-, Erbpacht- oder Mietlösungen etc. mit zeitlichem Vorlauf zu klären, um das Verfahren zielgerichtet durchzuführen.

In PPP-Verfahren ist zu prüfen, ob neben der eigentlichen Leistungsbeschreibung zusätzliche Voruntersuchungen angezeigt sind, z. B. in der Form von Gutachten von Sachverständigen. Insbesondere bei Sanierungen von Bestandsobjekten ist es in Abhängigkeit der Risikoverteilung zu empfehlen, dass der öffentliche Auftraggeber dem privaten Partner Informationen zum Bestand beibringt, damit dieser seine Leistungen kalkulieren und die Risiken besser einschätzen kann. Ein klassisches Beispiel sind Gutachten zum Baugrund, die die öffentliche Hand eigenständig erstellen sollte, wenn sie das Grundstück zur Verfügung stellt. Da solche Bestandsgutachten meist zeitaufwendig sind, ist ihre Erstellung frühzeitig zu planen und einzuleiten. Eine durch alle Bieter parallel während des Vergabeverfahrens durchzuführende Untersuchung des Bestands ist zu vermeiden.

Leitsatz 5: Die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen erfordert die Beteiligung verschiedener Fachdisziplinen. Diese haben als Team zusammenzuarbeiten.

Zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen sind auf Seiten des Auftraggebers verschiedene Fachdisziplinen einzubeziehen. Da bei PPP-Projekten Leistungen von der Planung, über den Bau bis hin zum Betrieb eines Gebäudes an einen Partner übergeben werden, müssen in der zu bildenden Projektorganisation neben den Bauzuständigen bereits zu einem frühen Zeitpunkt Vertreter der Nutzer sowie des Facility Managements einbezogen werden. Das im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zusammengestellte Kernteam muss daher bei der Entwicklung der Ausschreibungsunterlagen um interne oder externe Spezialisten ergänzt werden (vgl. Kap.II/1.1 Leitsatz 6).

Leitsatz 6: Der Durchgängigkeit zwischen Bau und Betrieb kommt in der Leistungsbeschreibung eine besondere Rolle zu.

Das Ziel der PPP-Leistungsbeschreibung ist die eindeutige und klare Definition des geforderten Leistungsergebnisses bei weitgehend freier Auslegung des Weges dorthin. Um die Angebote der Bieter später miteinander vergleichen zu können und um die Vorstellungen des Auftraggebers in das Angebotsverfahren einzubringen, müssen mit der Ergebnisbeschreibung die notwendigen Rahmenbedingungen definiert werden. Bau und Betrieb sind ab der ersten Stunde als integrierte Bestandteile der Ausschreibung zu betrachten.

a) Leistungsbeschreibung Bau

Die Leistungsbeschreibung Bau enthält mindestens folgende Angaben:

- Definition des baulichen Solls (Bauqualität).
- Beschreibung des Flächenbedarfs durch ein Raumprogramm und evtl. zusätzliche Funktionsschemen.
- Definition der relevanten Richtlinien, Standards und Normen, die durch die Bieter erfüllt werden müssen (z. B. SIA 180, SIA 3804, etc.).
- Festlegung und Beschreibung von Mindeststandards, die durch die Bieter zu erfüllen sind. Durch die Definition von Mindeststandards wird das Mindestqualitätsniveau definiert, das jeder Bieter erbringen muss. Je nachdem, wie hart diese Forderungen im Verfahren fixiert werden, kann eine Unterschreitung dieser Standards in den Bieterangeboten zum Ausschluss aus dem Verfahren führen. Eine weitere Möglichkeit zur Eingrenzung der Vorstellungen des Auftraggebers ist die Auflistung von Negativbeispielen.

Darüber hinaus wird die eigentliche Leistungsbeschreibung in der Regel durch Anlagen ergänzt, die z. B. folgende Informationen enthalten:

- Lage des Grundstücks mit Erschliessungs- und ggf. Bestandsplänen.
- Bestandsdokumentation bei Sanierungsvorhaben.
- Gutachten zum Grundstück und ggf. Bestandsobjekten.
- Richtlinien und Vorschriften, die der Leistungsbeschreibung zu Grunde liegen.
- Angebotsformblätter zu Flächen und Kubaturen, Qualitäten etc.

Da in PPP-Verfahren der Lebenszyklusansatz im Vordergrund steht, ist die Leistungsbeschreibung Bau immer im Zusammenhang mit der Leistungsbeschreibung Betrieb und den sonstigen Vertragsunterlagen zu betrachten.

b) Leistungsbeschreibung Betrieb

Die Leistungsbeschreibung Betrieb enthält mindestens folgende Angaben:

- Beschreibung der erforderlichen Betriebsleistungen.
- Definition des betrieblichen Solls (Betriebsqualität).
- Definition der relevanten Richtlinien, Standards und Normen (z. B. SIA 113, ProLeMo von CRB, etc.).
- Festlegung des Nutzerprofils im Sinne von Präsenz- bzw. Nutzungszeiten der Gebäude sowie der Nutzergruppen und -arten.
- Regelungen für die Übergabe zum Vertragsende (Objektzustand, Vorgehen und Dokumentation).

Ergänzt wird die Leistungsbeschreibung Betrieb in der Regel durch Anlagen, die z. B. folgende Informationen enthalten:

- Definition der Service-Levels im Rahmen der Service-Level-Agreements (SLA, vgl. Leitsatz 8).
- bei Personalgestellungsmodellen Anlage derzeitiger Dienstanweisungen oder Dienstleistungsverträge.
- Angebotsformblätter z. B. zu Verbrauchskennzahlen.

c) Form der Leistungsbeschreibung

Die Leistungsbeschreibung ist ein in sich abgeschlossener Bestandteil der Vertragsunterlagen, in dem alle technischen Qualitäten und Standards über die Vertragslaufzeit definiert werden. Das Dokument ist durch entsprechende Verweise und Anlagen eng verknüpft mit dem eigentlichen Vertragsdokument (vgl. Kap.II/5, Leitsatz 3).

Leitsatz 7: Die vom Bieter einzureichenden Unterlagen sind im Vorfeld der Ausschreibung genau festzulegen.

Die Komplexität von PPP-Modellen erfordert eine Eingrenzung der vom Bieter mit dem Angebot einzureichenden Unterlagen auf ein für die Bewertung angemessenes Mass. Daher muss der Auftraggeber mit der Ausschreibung definieren, welche Anforderungen er an die Planungstiefe und den Detaillierungsgrad der Unterlagen stellt. Der Detaillierungsgrad sollte mit fortschreitendem Ausschreibungsverfahren steigen. Vor allem die Anforderungen an die Planunterlagen sind vorzugeben, um unnötigen Aufwand auf Bieterseite zu vermeiden.

Zu unterscheiden ist zwischen zwingend erforderlichen Angaben, die bei Fehlen zum Ausschluss vom Verfahren führen können und den Angaben, die informell erfolgen sollten. Darüber hinaus ist aus Gründen der Übersichtlichkeit eine einheitliche Angebotsstruktur zu empfehlen, die der öffentliche Auftraggeber festlegen muss. Zur Erleichterung des Angebotsvergleichs ist es sinnvoll, Formblätter für Flächenangaben, Preise, Verbrauchskennzahlen etc. zu erstellen und den Bietern mit den Ausschreibungsunterlagen in bearbeitbarem Format zur Verfügung zu stellen.

Bei der Definition der durch die Bieter einzureichenden Unterlagen ist zu berücksichtigen, dass das Angebot üblicherweise verbindlicher Vertragsbestandteil wird. Zu wenig Detaillierung im Angebot vergrössert den Interpretationsspielraum und erhöht damit das Streitpotenzial in der Realisierungsphase. Zudem ist es im Interesse der Bieter ein angemessen detailliertes Angebot zu erstellen, damit eine seriöse Kostenkalkulation erfolgen kann.

Leitsatz 8: Die zu gewährleistenden Qualitäten und Standards während der Vertragslaufzeit sind mittels Service-Level-Agreements eindeutig zu definieren.

Der qualitativen Präzisierung der definierten Sollzustände aus der Leistungsbeschreibung dienen die sogenannten Service-Level-Agreements (SLA). Durch sie werden für massgebende Bauteile und Serviceleistungen Sollzustände und Mindeststandards für die Betriebsphase definiert.

Auf der Grundlage dieses Zielzustands werden mögliche positive oder negative Abweichungen beschrieben, bewertet und klassifiziert. Dadurch entsteht eine Bewertungsmatrix für alle in der Leistungsbeschreibung definierten Betriebs- und Instandhaltungsleistungen. Die Anreiz- und Sanktionsmechanismen bei tatsächlich eintretenden Abweichungen und die Auswirkungen daraus auf die Entgeltzahlungen werden dann im Vertrag geregelt (vgl. Kap.II/5 Leitsatz 4).

Insofern stellen die SLA das Bindeglied zwischen der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung und dem Vertrag dar. Während der Ausschreibung dienen die SLA als Kalkulationsgrundlage für den privaten Bieter. Während der Vertragslaufzeit dienen sie zur Prüfung und Bewertung der vertragsgerechten Leistungserbringung. Um die Anwendung der SLA dem Zweck angemessen auszugestalten und die Risiken zwischen den Partnern ausgewogen zu verteilen, ist es zwingend notwendig, sich auf die Regelung wesentlicher Leistungsbestandteile zu beschränken.

Leitsatz 9: Die Schnittstellen zwischen den Unterlagen für die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung und den Verträgen sind klar und eindeutig auszugestalten, um Widersprüche zu vermeiden.

Im Rahmen der Vorbereitung der Vergabeunterlagen ist von Seiten des Auftraggebers zu gewährleisten, dass die Vergabeunterlagen untereinander stimmig sind. Begrifflichkeiten, Inhalte und Strukturen müssen eindeutig aufeinander abgestimmt werden. Das betrifft vor allem die Schnittstellen zwischen dem eigentlichen Projektvertrag und der umfassenden Leistungsbeschreibung mit ihren Anlagen, die in der Regel von unterschiedlichen Fachbereichen bearbeitet werden. Die entscheidenden Schnittstellen sind in folgender Übersicht beschrieben:

	Leistungsbeschreibung	Anlagen und Formblätter	Verträge
Entgeltregelung	eindeutige Zuordnung einzelner Leistungen zu Leistungsbereichen	Abfrage der Angebotspreise in den Preisblättern gemäss der in der Leistungsbeschreibung definierten Leistungsbereiche	Vereinbarung der mit den Preisblättern angebotenen Bau- und Betriebsvergütung
Vergütungsmechanismen	eindeutige Definition des Leistungssolls	Priorisierung von Abweichungen des Leistungssolls in den Service-Level-Agreements	Regelung zu Vergütungsmechanismen bei Abweichung vom Leistungssoll
Risikoverteilung	eindeutige Beschreibung der Sollzustände, der einzuhaltenden Standards und Normen	Ggf. Eingrenzung der Risikosphäre des privaten Partners durch Gutachten des öffentlichen Auftraggebers	Vereinbarung der Risikoverteilung zwischen den Partnern

Abbildung 6: Schnittstellen zwischen ergebnisorientierter Leistungsbeschreibung und Verträgen

Leitsatz 10: Für die Übergabe am Ende der Vertragslaufzeit ist ein geeignetes Verfahren in der Leistungsbeschreibung zu definieren.

In den klassischen Inhabermodellen ist zum Beginn der Vertragslaufzeit durch den privaten Partner ein qualitatives und den definierten Standards entsprechendes Objekt zu übergeben. Das Objekt ist während der Vertragslaufzeit gemäss den vereinbarten Service-Levels in einem definierten Zustand bereitzustellen und am Ende der Vertragslaufzeit zu übergeben. Dieses Ziel erfordert in den Leistungsbeschreibungen definierte Service Levels sowie ein definiertes Vorgehen für die Übergabe selbst und den Zeitraum unmittelbar davor.

Es ist sinnvoll, die letzten Jahre der Partnerschaft dazu zu nutzen, die tatsächliche Übergabe vorzubereiten. Dazu gehören gemeinsame Begehungen mit der Dokumentation eventueller Mängel. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Mängel bis zum Vertragsende durch den privaten Partner behoben werden. Falls sich bis zur Übergabe des Objektes Änderungen der Nutzung abzeichnen sollten, ist der private Partner darüber frühzeitig zu informieren und die Übergabeanforderungen gemeinschaftlich an die neuen Bedingungen anzupassen. Für die Übergabe selbst sind der Umfang und der Übergabezeitpunkt erforderlicher Unterlagen oder Daten zum Objekt festzulegen, damit der Auftraggeber die Übernahme der Betriebsleistungen vorbereiten kann. Die Verwertung des Gebäudes nach Ablauf der Vertragslaufzeit und eventuelle Optionen zur Verlängerung der Partnerschaft werden in den Verträgen geregelt.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung für das Projekt Neumatt umfasst sämtliche Leistungsbestandteile, die zu erbringen sind. Die Formulierungen sind je nach Nutzung und den damit verbundenen spezifischen ergebnisorientierten Anforderungen (z. B. Regionalgefängnis) präziser oder offener formuliert. Die Outputorientierung wurde als „Ausschreibungsprinzip“ verstanden (vgl. Hinweise Kap. I/1).

3 Vergabeverfahren

Von Ulrich Keusen / Aktualisierung Thomas Müller-Tschumi

Die Auswahl des privaten PPP-Vertragspartners erfolgt über das ordentliche Beschaffungsrecht. Die Auswahl des richtigen Partners ist ein zentraler Erfolgsfaktor für ein PPP-Projekt. Entsprechend sorgfältig müssen die öffentliche Ausschreibung und das Vergabeverfahren vorbereitet und durchgeführt werden.

In PPP-Projekten werden unterschiedliche Auftragsarten, nämlich Planungs-, Finanzierungs-, Bau- und Betriebsdienstleistungen, in einem Gesamtpaket und über langfristige Verträge von bis zu 30 Jahren ausgeschrieben. Daraus entstehen für das Vergabeverfahren besondere Anforderungen, die von den Verfahren der konventionellen Beschaffung abweichen.

Die Wahl eines privaten Partners für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe über eine lange Zeit, ist im PPP-Prozess zentral. Es stellt die öffentliche Hand sowohl im Verfahrensablauf wie auch bei der Konzeption der Verfahrensbestimmungen (als wichtiger Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen) vor komplexe Herausforderungen (vgl. Kap.II/2): Transparente Verfahrensbestimmungen, eine attraktive Ausschreibung (Angebotsunterlagen) und eine reelle Gewinnchance sind bestimmend dafür, ob überhaupt eine genügende Zahl Bieter Angebote einreichen (vgl. Kap.II/8, Leitsätze 1 und 2), ob die Ideen der Privaten nutzenstiftend eingebracht werden können und ob der Bewertungsprozess die Wahl des „optimalen“ Partners überhaupt gestattet.

In der Regel wird dem Vergabeverfahren bei PPP-Projekten ein Präqualifikationsverfahren vorgeschaltet, um frühzeitig die grundsätzliche Eignung von Bietern und Bietergemeinschaften zu prüfen und den Bieterkreis gezielt eingrenzen zu können. Danach folgt das eigentliche Vergabeverfahren, in dem die Bieter in verschiedenen Runden Angebote ausarbeiten, die dann durch eine Jury bewertet werden.

Um auf Seiten der Bieter den Aufwand und die Erfolgchancen überschaubar zu machen, sind Angebots- und Auswahlstufen und die Anzahl der in diesen Stufen auszuwählenden Bieter unter dem Aspekt eines optimalen Wettbewerbs festzulegen.

Ziel des Vergabeverfahrens ist die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebotes. Dazu ist eine transparente und faire Auswertung notwendig, in der unterschiedliche Bieterkonzepte als Angebote miteinander verglichen und in eine nachvollziehbare Rangfolge gebracht werden können. Mit einem beschaffungsrechtskonformen Dialog sollen Möglichkeiten geschaffen werden, Bieterkonzepte verständlich zu machen, allenfalls zu entwickeln und bedarfsgerecht zu steuern. Wenigstens müssen damit aber Fragen zu den Ausschreibungsunterlagen (Angebotsunterlagen) und Fragen der Vergabestelle zu den Angeboten bereinigt werden.

Im europäischen Ausland wurden für PPP-Projekte Anpassungen im Beschaffungsverfahren vorgenommen. Dies insbesondere zur Schaffung von Möglichkeiten eines zweckmässigen Dialogs zwischen den Partnern. Während auf Bundesebene solche Möglichkeiten heute bestehen, sind die kantonalen Regeln heute teilweise noch stark einschränkend. Im Rahmen der laufenden Revisionsbemühungen im öffentlichen Beschaffungsrecht, die eine Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen anstreben, wird dem Umstand, dass bei komplexen Beschaffungen die Verhandlungsmöglichkeit und der Dialog ein unverzichtbares Element darstellt, besondere Bedeutung zugemessen.

Exkurs zur aktuellen Revision des Beschaffungsrechts

Das revidierte WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen wurde am 30. März 2012 formell verabschiedet (GPA 2012) und ist am 6. April 2014 in Kraft getreten.

Sämtliche Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Änderung des GPA im nationalen Recht umzusetzen. Die Schweiz wird das GPA 2012 erst ratifizieren, nachdem die Anpassungen des innerstaatlichen Rechts vollzogen worden sind. Die Revision des GPA erfordert Anpassungen im Bundesrecht wie im kantonalen Recht. Angestrebt wird dabei gleichzeitig eine Harmonisierung der Beschaffungsordnungen von Bund und Kantonen.

Ein wesentliches Anliegen der Revision bildet die Förderung eines möglichst grossen Handlungsspielraums der öffentlichen Auftraggeberinnen und der Anbieterinnen unter Wahrung der beschaffungsrechtlichen Grundsätze.

Die Vernehmlassungsvorlagen regeln in Art. 26 der jeweiligen Entwürfe (nachfolgend: E-BöB und E-IVöB) einlässlich die beschaffungsrechtlich konforme Durchführung von Verhandlungen. Künftig sollen Anbieterinnen unter anderem dann mit Anbieterinnen „in Verhandlungen über die Leistungen, die Modalitäten ihrer Erbringung sowie die Vergütung treten“ können, wenn komplexe Leistungen beschafft werden und der Auftrag oder die Angebote erst auf dem Verhandlungsweg geklärt oder die Angebote objektiv vergleichbar gemacht werden können. Für das kantonale Recht kommt dies einem eigentlichen Paradigmenwechsel gleich.

Die vorgeschlagene Lösung überzeugt nicht zuletzt deswegen, weil Art. 26 E-BöB und E-IVöB gleichzeitig dem Grundsatz der Transparenz und der Gleichbehandlung unter den Anbieterinnen trägt. So verlangt Abs. 4 von den Beschaffungsstellen sicherzustellen, dass

- a. keine Anbieterin in den Verhandlungen benachteiligt oder bevorzugt wird;
- b. die Vertraulichkeit der Angebote auch in den Verhandlungen gewahrt wird;
- c. der Leistungsgegenstand, die Kriterien und Spezifikationen nicht in einer Weise angepasst werden, dass sich die charakteristische Leistung oder der potenzielle Anbieterkreis verändert;
- d. sämtliche Änderungen der Anforderungen allen verbleibenden Anbieterinnen schriftlich mitgeteilt werden; und
- e. alle verbleibenden Anbieterinnen innerhalb einer für alle gleichen Frist ihre endgültigen Angebote einreichen können.

Eine weitere Flexibilisierung ist mit der geplanten Einführung des Dialogs (Art. 28 E-BöB und E-IVöB) geplant. Hinter diesem besonderen Vergabeverfahren, das auf Bundesebene bereits besteht, steht die Überlegung, dass bei besonders komplexen Vorhaben, bei intellektuellen Dienstleistungen oder bei innovativen Vorhaben die Auftraggeberin oft nicht oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand im Stande ist, ohne Mitwirkung der Anbieterinnen den Beschaffungsgegenstand so zu bestimmen, dass er ihren Bedürfnissen gerecht wird, oder zu beurteilen, welche Lösungen der Markt anbietet. Wird eine Lösung von der Auftraggeberin einseitig favorisiert, kann dies zur Folge haben, dass die Ressourcen und das Innovationspotenzial des Markts nicht voll erschlossen werden können. Als ein möglicher Anwendungsfall wird in den Erläuterungen zum E-BöB ausdrücklich die private Finanzierung bei PPP erwähnt (4-Phasen-Modell). In solchen Fällen sei die Suche nach Lösungswegen oder Vorgehensweisen idealerweise Teil der Beschaffung (und nicht der vorgelagerten Marktabklärung), da es sich mangels spezifischer Kenntnisse der Auftraggeberin aufdränge, die möglichen Lösungswege und Vorgehensweisen mit den Anbieterinnen in einem strukturierten Verfahren zu besprechen und gemeinsam weiterzuentwickeln. Auch beim Dialog stellen die verfahrensrechtlichen Vorgaben in Art. 28 sicher, dass den Anforderungen an die Transparenz und an die Gleichbehandlung der Anbieterinnen ausreichend Rechnung getragen wird.

Wenn die Revision in dieser Form umgesetzt, würde die für PPP-Projekte seit langem geforderte Flexibilisierung des Beschaffungsrechts auch auf kantonaler und kommunaler Stufe Tatsache. Dies würde die öffentliche Ausschreibung von PPP-Projekten massgeblich erleichtern. Namentlich wäre dadurch auch die Anschlussfähigkeit an das Beschaffungsrecht des benachbarten Auslands gewährleistet. Dies würde für alle Akteure mehr Rechtssicherheit schaffen und damit die Transaktionskosten senken.

Leitsatz 1: PPP-Projekte können unter geltendem Beschaffungsrecht abgewickelt werden.

Das Projekt Neumatt hat gezeigt, dass bereits unter den geltenden beschaffungsrechtlichen Bestimmungen PPP-Projekte nach internationalen Standards abgewickelt werden können. Den Einschränkungen des Verhandlungsverbots auf kantonaler Ebene, das mittlerweile in verschiedenen Kantonen flexibler gehandhabt wird, kann mit der Durchführung eines Gesamtleistungswettbewerbs wirksam begegnet werden.

Ohnehin hat die bisherige Diskussion betreffend PPP und Beschaffungsrecht vernachlässigt, dass sich auch bei anderen Hochbau-Projekten der öffentlichen Hand vergleichbare Fragen im Zusammenhang mit dem Beschaffungsrecht stellen. Während bei PPP-Projekten die Ausschreibungspflicht nie in Frage stand, werden alternative Modelle der Infrastrukturbereitstellung (langfristige Mietverträge, Investorenmodelle) in der Praxis vielfach in Vernachlässigung der beschaffungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt.

Gemäss den Vorgaben des GPA kommt das sogenannte „Grundstücksprivileg“, also die Ausnahme von Grundstücksgeschäften vom öffentlichen Vergaberecht, indessen nur bei „bâtiments existants“ zum Tragen. Leistungen, die über den reinen Erwerb an Rechten am bereits Bestehenden hinausgehen, sind demgegenüber grundsätzlich ausschreibungspflichtig. Richtigerweise wird daher in der Lehre postuliert, dass die öffentliche Hand mit Bezug auf noch nicht bestehende oder fertiggestellte Gebäude keine Rechte (Miete, Kauf) vergaberechtsfrei erwerben kann. Wenn das Refinanzierungsrisiko im Ergebnis beim Mieter liegt (z. B. bei langfristigen Mietverträgen), sind

demnach die Vorgaben des öffentlichen Beschaffungsrecht zu wahren. Bei einer konsequenten Umsetzung der geltenden Bestimmungen des Vergaberechts relativieren sich die Unterschiede zwischen den verschiedenen Modellen folglich erheblich.

Leitsatz 2: Rahmen und Wahl des Vergabeverfahrens sind frühzeitig zu prüfen und entsprechend den Anforderungen des konkreten Projekts festzulegen. Die Möglichkeiten, mit Hilfe von Marktansprachen die Qualität der Ausschreibungsunterlagen zu verbessern, sollen konsequent genutzt werden.

Da bei PPP-Verfahren grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass die Schwellenwerte in jedem Fall überschritten sind, kommen das offene oder das selektive Verfahren und überdies der Planungs- und Gesamleistungswettbewerb in Frage. Vorab ausgeschlossen werden kann die freihändige Vergabe oder das Einladungsverfahren.

Bei der beabsichtigten langjährigen vertraglichen Bindung ist die Auswahl der Vertragspartner ein herausragendes und erfolgsbestimmendes Element, so dass das selektive Verfahren (Präqualifikationsverfahren) in Kombination zum offenen Verfahren oder zum Gesamleistungswettbewerb im Vordergrund steht. Auf Bundesebene stehen sich das selektive Verfahren und der Gesamleistungswettbewerb gegenüber, so dass hier eine echte Auswahl möglich ist. Das Bundesrecht lässt zu, beide Verfahren in allen Details anhand der Verfahrensbestimmungen der Ausschreibungsunterlagen zu gestalten, solange die internationalen und bundesrechtlichen Grundsätze eingehalten werden. Demgemäss sind Verfahrensausgestaltungen möglich, die verschiedene Präsentations- und Verhandlungsrunden (auch Angebotsrunden) zwischen Bietern und Beschaffungsstelle zulassen.

Soweit auf kantonaler Ebene ein Verhandlungsverbot existiert, bietet sich für solche Projekte insbesondere der Gesamleistungswettbewerb nach Art. 12 Abs. 3 IVöB an. Bei PPP-Infrastrukturprojekten im Hochbau dürften den Beteiligten überdies die einschlägigen SIA-Normen als Grundlage des Gesamleistungswettbewerbs am besten geläufig sein. Denkbar sind allerdings auch andere Bestimmungen von Fachverbänden. Die Vielfalt von Möglichkeiten und Kombination von Verfahren oder Verfahrensschritten ist derart gross, dass ein typisches oder allgemeingültiges Verfahren gar nicht abgebildet werden kann. Der Beschaffungsgegenstand, die Schwerpunkte im Auswahlprozess und die Handlungsoptionen im konkreten Markt sind bestimmend für die Wahl des adäquaten Verfahrens. Nach dessen Wahl ist dann die Ausgestaltung der Verfahrensregeln (Ausschreibungsunterlagen) entscheidend für die wirksame und erfolgreiche Auswahl eines PPP-Partners und eines wirtschaftlich günstigen Angebots.

Die Qualität der Ausschreibungsunterlagen kann vielfach durch eine vorgängige Marktansprache signifikant gesteigert werden (zur Marktansprache vgl. Kap.II/1.1, Leitsatz 4). Diesem Umstand ist auch in den laufenden Revisionsbemühungen Rechnung getragen worden, indem die Marktansprache (Marktabklärung) explizit thematisiert und klargestellt wird, dass diese nicht zu einer Vorbefassung der im Vorfeld der Ausschreibung allenfalls kontaktierten Anbieterinnen führt, solange die Resultate dieser Erkundungen in den Ausschreibungsunterlagen reflektiert werden (Art. 16 Abs. 3 E-BöB und E-IVöB).

Leitsatz 3: Die Auswahl des richtigen PPP-Partners ist ein zentraler Erfolgsfaktor in einem PPP-Projekt. Ihr ist eine sehr hohe Aufmerksamkeit zu widmen. Mittels einer sorgfältigen Präqualifikation kann der Kreis der möglichen Partner frühzeitig auf die geeigneten Bewerber reduziert werden.

Ein über die ganze Laufzeit sicheres Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien ist Grundvoraussetzung für das Gelingen eines PPP-Projekts. Die Einengung der Anbieter auf eine überschaubare Zahl geeigneter Partner (Präqualifikation) gewährleistet ein effizientes Beschaffungsverfahren. Der Auswahl der möglichen Partner muss eine mindestens gleich hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden wie später dem Projekt selber. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Bereits in der Phase der „Findung“ muss den Bietern genügend Zeit eingeräumt werden, sich als Bietergemeinschaften zu finden und unter sich bereits grundsätzliche Eckpunkte der Vertragsabwicklung festlegen zu können. Diese Phase kann bereits vor einer eigentlichen Ausschreibung oder dann in einer grosszügig bemessenen Offertfrist geschehen. Man muss in der Branche bereits eine gewisse Zeit lang über das Projekt gesprochen haben, damit sich tatkräftige Unternehmen zusammenfinden.

- Der Zeitraum für die Einreichung der Präqualifikationsunterlagen muss so grosszügig bemessen werden, dass damit auch weitgehende Absprachen innerhalb der Bietergemeinschaften möglich sind. Dazu braucht es bereits in dieser Phase einen hohen Informationsstand über das Projekt und die Eckwerte der zu erwartenden Leistungserbringung.
- Bei der Auswahl der Bieter braucht es klare Präqualifikationskriterien. Eine digitale Bewertung (mit Knock-out-Kriterien) soll ergänzt werden mit analogen Kriterien, die zu einer Bewertungsreihenfolge führen. Wird das Resultat der Präqualifikation mit der Rangfolge veröffentlicht, werden die Anstrengungen beim Angebot durch einen gesteigerten Wettbewerb beeinflusst. In der Fachwelt ist zwar die doppelte Bewertung von Kriterien verpönt, dennoch sollte eine herausragende Eignung auch noch in der Zuschlagsphase eine Rolle spielen dürfen. In der Fachwelt wird die Meinung vertreten, dass, wer einmal als geeignet qualifiziert wurde, später bei der Angebotsbewertung nicht einen Vorsprung über eine „Mehreignung“ solle erreichen können; entweder er ist oder ist nicht geeignet. Bei PPP-Projekten kommt aber der Partnerschaft an sich eine hohe Bedeutung zu, die mit einer differenzierten Betrachtung der Eignung auch bewertet werden sollte. Das Angebot kann und soll unter dem Titel der Eignung nicht bewertet werden.
- Bereits in der Präqualifikationsphase sind die Diskussion bzw. das Anerkennen von allgemeinen Geschäftsbedingungen oder rechtlichen bzw. wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der späteren Zusammenarbeit denkbar. Diese Anerkennungen können später die Diskussionen über Vertragsinhalte entlasten.
- Bereits in der Präqualifikationsphase sollen Präsentationsmöglichkeiten der Bieter einbezogen werden, wobei hier allenfalls anhand von knock-out Kriterien oder mit einer mehrstufigen Rangierung die Anzahl eingegrenzt werden kann (bspw. die 8 Besten). Bei Präsentationen können Unklarheiten durch Rückfragen geklärt werden. Verschiedene Verständnisgrundlagen werden offengelegt und Erwartungshaltungen gegenseitig formuliert. Sobald PPP-Verfahren einen gewissen Standard erreicht haben und in einer gewissen Anzahl durchgeführt werden, ist das Führen von Shortlists denkbar.

Leitsatz 4: Der Konzeption und Durchführung des Vergabeverfahrens ist hohes Gewicht beizumessen. Die gesetzlich eingeräumten Spielräume betreffend Verhandlungen und Dialog sind zweckmässig auszunützen. Die Zuschlagskriterien müssen sorgfältig definiert werden.

a) Ausschreibungsunterlagen

Die Ausschreibungsunterlagen umfassen insbesondere die verbindlichen Verfahrensbestimmungen für alle am Prozess beteiligten und bilden für die beschaffungsrechtlichen Rahmenbedingungen den Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens. Sie müssen über die ganze Verfahrensdauer konsistent bleiben. Eine gewisse Flexibilität sollte zwar möglich sein, solange Rechtsgleichheit und Transparenz gewahrt bleiben. Die Möglichkeit, Unternehmensvorschläge (Know-how) zweckmässig zu nutzen, Optionen einzubeziehen, Nebenangebote zu ermöglichen und den Wissenstransfer zwischen den Bietern nicht auszuschliessen, muss bei der Formulierung der Ausschreibungsunterlagen berücksichtigt werden. Nach deren Zustellung an die präqualifizierten Bieter darf auf der Ebene der Ausschreibungsunterlagen das Verfahren grundsätzlich nicht mehr verändert werden.

PPP-Projekte sind regelmässig komplexe Beschaffungen. Die gesetzlich eingeräumten Spielräume betreffend Verhandlungen und Dialog sind daher zweckmässig auszunützen. Dies setzt eine entsprechende Ankündigung in den Ausschreibungsunterlagen voraus.

Besonderes Gewicht ist bei einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung der Auswahl und Gewichtung der Zuschlagskriterien beizumessen.

b) Stufen und Anonymität des Gesamleistungswettbewerbs

Wenn ein Gesamleistungswettbewerb durchgeführt wird, ermöglicht die Mehrstufigkeit eine stufen- und phasengerechte Entwicklung der Angebote. Mit Zwischenjurierungen wird ein Minimum an Kommunikation zwischen Bietern und Beschaffungsstelle ermöglicht. Die Angebotsstufen werden mit einem anonymen Bericht der Jury pro Angebot abgeschlossen, wobei die Bewertungen auch die Anforderungen an die Überarbeitung der Angebote für die nächste Stufe der Bewertung vorgeben. In den verschiedenen Stufen sollten aber Präsentationen und Gespräche vorgesehen werden, bei denen ein direkter Austausch möglich ist, allerdings immer unter Wahrung der nötigen Anonymität bei der Jury, was bspw. mit internen Fachleuten im Auftrag der Jury gemacht werden könnte.

Die Ausgestaltung eines Gesamtleistungswettbewerbs ist stark vom Beschaffungsgegenstand abhängig und darf nicht standardisiert werden. Je nach der nachgefragten Leistung, der möglichen Freiheit auf der Ebene der Angebote muss der Wettbewerb die grösstmöglichen Freiheiten auf der Bieterseite ermöglichen, um weitreichende Angebote zu bekommen. Es sind bspw. PPP-Projekte denkbar, bei denen die Fragen der Finanzierbarkeit früh und in einer eingehenden Form dargestellt werden müssen, während andere Projekte in den ersten Angebotsstufen auf die Konzeption der Leistungen fokussieren können. Es sind sogar Projekte denkbar, bei denen eine Mehrstufigkeit nicht nötig ist.

Die Anonymität des Verfahrens ist Grundvoraussetzung gemäss den Fachverbandsregeln der SIA-Norm. Diese Regeln können durch die Ausschreibungsunterlagen spezifiziert werden. Bei Präsentationen oder Fragerunden im direkten Gespräch muss die Beschaffungsstelle selber garantieren, dass die Anonymität in der Jury gewährleistet bleibt. Die Aufklärungsgespräche der dritten Stufe in Burgdorf zeigen, dass dies möglich ist.

c) Anforderungen an Angebote

Bereits in der Präqualifikation sollen die Bieter auf eine kleine Anzahl reduziert werden, damit die Prüfung der Angebote bewältigbar bleibt. Der Detaillierungsgrad der Angebote soll eine Prüfung durch eine Jury zulassen. Selbst wenn Bieter wie Beschaffungsstelle einen hohen Detaillierungsgrad bei ihren Arbeiten brauchen, soll das Angebot auf das Wesentliche reduziert werden. Hier kann auch noch stärker auf branchenübliche Standards abgestellt werden, die in der Zwischenzeit auch im Bereich des Facility Managements einen hohen Detaillierungsgrad erreicht haben. Mit dem Verweis auf die Einhaltung solcher Standards können beidseitig – d. h. bei der Formulierung der Bestellung und beim Angebot – deutliche Kosten eingespart werden.

Ein anderer Ansatz wäre, die Abtiefung (nur) eines Angebotsteils bis in einem umfassenden Detaillierungsgrad zu verlangen und diese Abtiefung als Referenz für die anderen nicht soweit abgetieften Angebotsteile zu verlangen. Das Angebot müsste so nur in einzelnen Bereichen in grosser Detailtreue ausgearbeitet und präsentiert werden. Andernorts könnte mit Kennzahlen, Schätzungen, Richtgrössen usw. gearbeitet werden, was sowohl den Erstellungs- wie den Prüfungsaufwand verringern würde.

d) Verbindlichkeit der Angebote

Bei einem mehrstufigen Gesamtleistungswettbewerb muss in den Ausschreibungsunterlagen für die Angebote jeder Stufe die Verbindlichkeit vorgegeben werden, sollen damit nicht nur indikative Grössen gemeint sein. Verzichtet die Beschaffungsstelle auf Angaben zur (eingeschränkten) Verbindlichkeit, dann geht die gesetzliche Regel von einer strengen Verbindlichkeit im Rahmen von Offertgeltungsdauern aus. Wer ein Angebot macht, verpflichtet sich bei Zuschlag zum Abschluss eines Vertrags im Rahmen des Angebots. Angebotsänderungen bei Vertragsabschluss, mithin zwischen Zuschlag und Abschluss sind unzulässig und verletzen den Gleichbehandlungsanspruch der Mitbewerber.

Leitsatz 5: Zur Gewährleistung eines transparenten und rechtsgleichen Verfahrens müssen die Vorgehensweise der Beurteilung, die Beurteilungskriterien und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen durch den öffentlichen Auftraggeber festgelegt und den Bietern bekannt gegeben werden.

Die Verfahrensregeln müssen ein transparentes Verfahren sicherstellen, das in rechtsgleicher Art einen Wettbewerb unter den Mitbewerbern garantiert. Die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots ist Ziel des Beschaffungsverfahrens, das damit auch für einen haushälterischen Umgang mit öffentlichen Mitteln steht.

Mit den Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) müssen für jedes Beschaffungsverfahren konkret ein Kriterienkatalog und eine Auswertungsformel (Bewertungsmatrix) konzipiert werden, die belastbar sind und im Rahmen einer fairen und rechtsgleichen Bewertung der Angebote auch zum gewünschten Ziel führen. Eine standardisierte Bewertung kann es nicht geben, weil nur eine massgeschneiderte Bewertungsmatrix gewährleisten kann, dass das im Lichte der spezifischen Anforderungen des konkreten Projekts und der konkreten Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers wirtschaftlich günstigste Angebot obsiegt. Klassischerweise werden aber verschiedene Arten von Bewertungskriterien wie z. B. auf der obersten Ebene „Preis“ und „Qualität“ unterschieden. Bei der Entwicklung der Auswertungsformel (Bewertungsmatrix) wird für jedes Kriterium die jeweils maximal erreichbare Punktzahl definiert.

Die Verfahrensregeln (in den Ausschreibungsunterlagen) sind nach deren Eröffnung und Zustellung an die (präqualifizierten) Bieter unabänderbar und müssen über das ganze Beschaffungsverfahren eine tragfähige Grundlage der Auswahl bilden. Diesem Anspruch auf Klarheit und auch Starrheit der Regeln steht der Anspruch gegenüber, auf sich verändernde Verhältnisse während des Beschaffungsverfahrens flexibel reagieren zu können.

Die Definition des wirtschaftlich günstigsten Angebots (als Angebot mit der höchsten erreichten Punktzahl im Wettbewerb) ergibt sich somit abschliessend aus den Ausschreibungsunterlagen. Neue oder durch konkrete Angebote bedingte Zuschlagskriterien dürfen weder formuliert noch angewandt werden. Daraus resultiert die eminente Bedeutung der Ausschreibungsunterlagen, die in einem Zeitpunkt konzipiert und formuliert werden müssen, da die Angebote noch nicht abschätzbar sind. Treffen keine oder keine genügenden Angebote ein, ist die Beschaffungsstelle nicht zum Zuschlag verpflichtet, sondern kann das Verfahren (allenfalls unter Schadloshaltung) abbrechen.

In der letzten Phase der Beschaffung werden die eingereichten Angebote anhand der in den Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) bekanntgegebenen Zuschlagskriterien gestützt auf die dort fixierte Bewertungsmatrix ausgewertet. Allenfalls wird das Auswertungsschema in der internen Anwendung um Subkriterien oder sogar verschiedene Ebenen von Subkriterien erweitert, die bei der Schlussrangierung wiederum in Hauptkriterien zusammengefasst werden. Das Angebot, welches in Anwendung der Auswertungskriterien die höchste Punktzahl erreicht, ist das wirtschaftlich günstigste Angebot.

Das wirtschaftlich günstigste Angebot hat einen Rechtsanspruch auf Zuschlag, der auch mittels Rechtsmittel durchsetzbar ist. Die Vergaberechtspraxis geht dabei von der Beständigkeit oder Stabilität des Angebots aus, so dass nach Zuschlag an den angebotsbestimmenden Elementen nichts mehr geändert werden darf, jedenfalls aber die Rechtsgleichheit der Bieter gewahrt werden muss. Wenn also vertragliche Regeln noch bereinigt werden müssen, wie z. B. durch den Financial Close, dann dürfen die zuschlagsbestimmenden Angebotselemente dadurch nicht mehr verändert werden.

Der Zuschlag wird als Verfügung anfechtbar eröffnet und in den Grundzügen begründet. Häufig erschliesst sich erst im Rechtsmittelverfahren die Anwendung der gesamten Bewertungsmatrix unter Einschluss der Subkriterien. In der Konzeption des Beschaffungsrechts geht der Gesetzgeber mit Eintritt der Rechtskraft des Zuschlags davon aus, dass der Vertrag aufgrund des Angebots ohne weiteres abgeschlossen wird. Der Zuschlagsempfänger hat auch hier Anspruch darauf, dass ein Vertrag mit ihm geschlossen wird, wenn er auch keinen Anspruch auf Abschluss eines Vertrags an sich hat.

Bei der Ausgestaltung der Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) ist es denkbar, eine Vorprüfung seitens der Beschaffungsstelle vorzusehen, die nicht den gleichen Anonymisierungsvorgaben entspricht, wie die Prüfung durch die Jury selber. Im Rahmen einer solchen Vorprüfung sind sodann Präsentationen, Austauschgespräche usw. denkbar. Die Vorprüfenden müssen Fachleute seitens der Beschaffungsstelle sein, die gegenüber der Jury dann wiederum anonyme Vorprüfungsberichte abgeben.

In der Jury müssen Bieter- und Investoreninteressen ebenso vertreten sein wie Nutzerinteressen. Nutzerinteressen sollen auch langfristige Entwicklungen berücksichtigen.

Die Beurteilungskriterien müssen für die Jury bewältigbar ausgestaltet sein. Allenfalls soll die Jury auf Vorprüfungsberichte von Fachleuten abstellen, die einen höheren Detaillierungsgrad bei den Zuschlagskriterien (Subkriterien) überprüft haben.

Die Finanzierbarkeit des Projekts wird bei 4-Phasen-Modellen vor dem Zuschlag mit einbezogen, da mit der Finanzierbarkeit Drittinteressen in die Diskussion aufgenommen werden müssen, welche das Angebot beeinflussen können.

Leitsatz 6: Der Partnerdialog ist das kritische PPP-Thema unter geltendem Beschaffungsrecht der Kantone und Gemeinden.

Die auf Bundesebenen offenen und auf kantonaler und kommunaler Ebene (zurzeit noch) beschränkten Möglichkeiten von Verhandlungs- und/oder Aufklärungsgesprächen sollten in jeder Phase der Angebotserstellung und -bewertung genutzt werden. Sowohl für das gegenseitige Verständnis von Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen und Angebotsunterlagen) oder Angebot, sind solche Dialoge wichtig. Wenn damit Angebote noch entwickelt, Know-how abgerufen oder bedarfsgerechte Bestellungen differenziert werden können, dann kommt ein herausragender Vorteil von PPP-Beschaffungen zum Zug.

Im Auswahlverfahren sollten die – wenn allenfalls auch beschränkten - Möglichkeiten eines zweckmässigen Dialogs genutzt werden. Im Bundesrecht sind solche Formen des Dialogs über eine exakte Definition in den Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) möglich. Im kantonalen Recht dürfen solche Kommunikationsformen nicht zu sogenannten Angebotsrunden führen, wobei sich bereits heute in verschiedenen Kantonen eine Flexibilisierung des Verhandlungsverbots abzeichnet (Beschränkung des Verhandlungsverbots auf reine Preisdiskussionen). In der Praxis werden auch unter kantonalem Recht Präsentationen sowohl in der Präqualifikationsphase wie in der Auswahlphase gemacht. An solchen Präsentationen werden Unklarheiten direkt bereinigt und das richtige Verständnis von Angeboten ermöglicht und geklärt. In der Praxis spricht man von technischen Fragerunden oder technischen Bereinigungsgesprächen, die im Gegensatz zu Fragerunden im Dialog geführt werden können. Die klassischen Fragerunden werden demgegenüber in anonymisierter und schriftlicher Form für alle Bieter zugänglich und offen kommuniziert. Alle sehen alle Fragen und alle Antworten, was bei komplexen Verfahren zu unüberschaubar langen Frage- und Antwortlisten und auch zu Diskussionen über andere Bieter führt. Mit den konkret zu konzipierenden Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) müssen solche Dialoge in ihrer Form und ihrem Zeitpunkt exakt definiert werden. Es können Reserverunden vorbehalten werden, jedoch keine unvorhersehbaren Präsentationen oder technischen Bereinigungsgespräche eingebaut werden. Im Rahmen der im Gesamtleistungswettbewerb zwingend vorgegebenen Anonymität müssen die Ausschreibungsunterlagen (Verfahrensbestimmungen) auch deren Gewährleistung sicherstellen und zwar in einer Form, die den Bietern die Funktionsweise in transparenter und rechtsgleicher Art garantiert. Gleichzeitig müssen die Jurymitglieder auch ein Bewusstsein entwickeln, dass eine Gruppe von Spezialisten ausserhalb der Jury solche Bereinigungen durchführt (Vorprüfung) und dann gegenüber der Jury anonym berichtet. Dieser in der Praxis nicht erprobte Weg erscheint mir im Rahmen des Verhandlungsverbots auf kantonaler Ebene ein gangbarer Weg, ein Minimum an Dialog zu ermöglichen.

Anonymisierte Fragerunden sind zwar klar und transparent und disziplinierend für beide Parteien, ermöglichen aber keine Entwicklung des Beschaffungsgegenstandes oder des Beschaffungsverfahrens. Mindestens für technische Bereinigungen braucht es u.E. das Gespräch von Fachleuten am Tisch. Im Gesamtleistungswettbewerb sollte die Möglichkeit von Vorprüfungen/Vorprüfungsfachleuten ausgebaut werden.

Wenn die im Rahmen der laufenden Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts angedachte Flexibilisierung der Verhandlungsmöglichkeiten umgesetzt wird, könnte die Entwicklung von vergaberechtlichen Standards (Musterverfahren) einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit leisten und den Aufwand aller involvierten Akteure erheblich reduzieren.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Das Projekt wurde nach dem selektiven Vergabeverfahren (Präqualifikation mit Gesamtleistungswettbewerb) durchgeführt. Der Preis wurde mit 60% gewichtet. Das Verfahren wurde nicht unwesentlich durch die Finanzmarktkrise ab 2008 beeinflusst, was zu Anpassungen führte. Der Prozess wurde von allen Beteiligten grundsätzlich als zweckmässig und fair eingestuft. Der Aufwand für dieses PPP-Pilotverfahren wurde allerdings sowohl vom Kanton Bern wie auch von den diversen Anbietern als sehr hoch bewertet.

Es hat sich klar gezeigt, dass die Zusammenhänge zwischen funktionaler Ausschreibung und Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens komplex sind und sich wesentlich von konventionellen Realisierungsmodellen unterscheiden. Das Pilotprojekt Burgdorf bietet insbesondere hier einen reichen Erfahrungsschatz (vgl. Kap. I/1 mit Hinweisen).

Beispiel: Stades de Bienne. Bei der öffentlichen Ausschreibung des Projekts „Stades de Bienne“ (heutige „Tissot Arena“) wurde der private Partner im Rahmen einer Totalunternehmer-Ausschreibung gesucht. Das Vergabeverfahren war zweistufig mit einer Präqualifikation ausgestaltet und erfolgte GATT/WTO-konform. Den drei bis fünf im Rahmen der Präqualifikation ausgewählten Bewerberinnen gab die Auftraggeberin zu Beginn der 2. Stufe das ausführliche technische Ausschreibungsdossier ab und legte ihre gestalterischen, technischen und finanziellen Erwartungen dar (vgl. Hinweise Kap I/3.2).

4 Finanzierung

Von Stefan Bingisser und Melanie Kunzmann / Aktualisierung Melanie Kunzmann und Urs Bolz

Die Finanzierung von PPP-Projekten unterteilt sich in die Phasen der kurzfristigen Bauzwischenfinanzierung und der anschliessenden Langfristfinanzierung. Die Zahlungsverpflichtung des öffentlichen Auftraggebers zur Vergütung der Bauleistungen entsteht erst zum Zeitpunkt der vertragsgerechten Erfüllung und Abnahme der Leistungen sowie der Umschichtung in die Langfristfinanzierung. Die grundlegende Struktur der Finanzierung und der Entgeltzahlungen wird im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und mit den Vergabeunterlagen durch die öffentliche Hand festgelegt. In der Regel werden in PPP-Verfahren aufgrund der langen Laufzeit und zwecks höherer Planungssicherheit für die öffentliche Hand Zinsänderungsrisiken durch Zinssicherungsinstrumente abgeschlossen.

Grundsätzlich stehen für PPP-Vorhaben drei Finanzierungsmodelle zur Auswahl: die Projektfinanzierung, die abgesicherte Finanzierung (Forfaitierung mit Einredeverzicht) sowie die beigestellte Finanzierung (öffentliche Langfristfinanzierung).

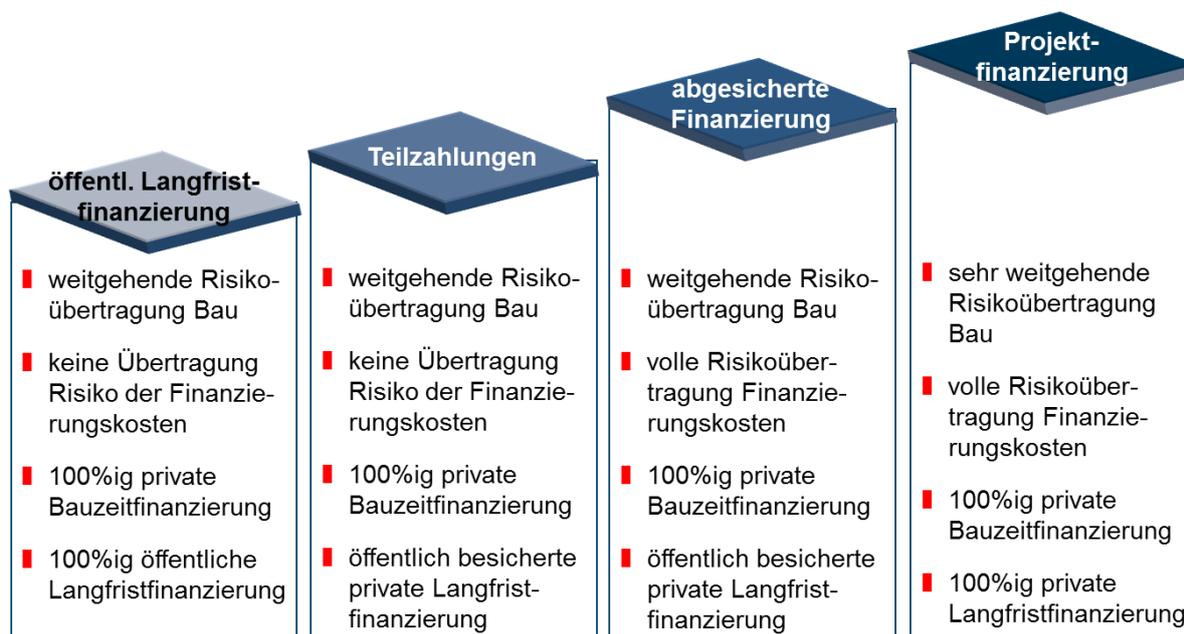


Abbildung 7: Finanzierungsformen für Lebenszyklusmodelle (Quelle: DKC)

Im Vordergrund stand lange Zeit die Projektfinanzierung. Das Forfaitierungsmodell wurde aufgrund der Rückübertragung von Risiken auf den öffentlichen Partner durch den Einredeverzicht sowie aufgrund der „Konkursfähigkeit“ der Gemeinden in der Schweiz bisher nicht aufgenommen. Dafür hat sich nach der Finanzkrise 2008 und mit zunehmender PPP-Erfahrung die Erkenntnis durchgesetzt, dass auch PPP-Modelle ohne Komponente der privaten Langfristfinanzierung zweckmässig sein können (sog. 3-Phasen-Modelle, vgl. Kap.I/3.1).

Leitsatz 1: Die Finanzierung kann im PPP-Modell zusätzliche Funktionen der Kostenkontrolle und der wirtschaftlichen Absicherung übernehmen. Die Wahl des Finanzierungsmodells ist abhängig vom Sicherheitsbedürfnis und der finanziellen Situation der öffentlichen Hand.

Die Wahl des Finanzierungsmodells hängt im Wesentlichen vom jeweiligen Projektzuschnitt, dem Finanzierungsvolumen und dem Sicherheitsbedürfnis des öffentlichen Auftraggebers ab. Sie hat immer auch Einfluss auf die Risikoverteilung zwischen den Partnern des PPP-Projektes. Durch die Position der Bank bei einer Projektfinanzierung oder Forfaitierung mit Einredeverzicht wird das Risiko der Baufertigstellung zusätzlich überwacht. Hierin liegt ein wichtiger Unterschied zur Eigenfinanzierung durch die öffentliche Hand, bei der diese zusätzliche Projektüberwachung entfällt.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Finanzierung neben der reinen Bereitstellung von Finanzmitteln noch weitere Funktionen im PPP-Modell übernimmt. Dazu zählen z. B. die Kostenkontrolle während der Bauphase

oder die wirtschaftliche Absicherung des Vorhabens. Daher muss das gewählte Finanzierungsmodell in seiner Ausgestaltung zu den Anforderungen des Projektes passen. Je grösser und komplexer ein Vorhaben ist, desto differenzierter müssen die Aufgaben betrachtet werden, die eine Bank im Projekt übernehmen kann.

Übernimmt ein privater Finanzierungspartner sowohl die Bauzeit- als auch die Langfristfinanzierung, so liegt die Gesamtverantwortung des Vorhabens auch aus finanzieller Sicht beim privaten Partner. Die Finanzierung ist in diesem Fall ein wichtiger Bestandteil der Risikoverteilung zwischen den Partnern und muss im Gesamtkontext betrachtet werden. Die Erfahrung zeigt, dass sowohl die Risiken aus der Bauzeit, als auch die Betriebsrisiken, die sich grösstenteils unmittelbar auf den Finanzierungszeitplan und die Höhe der benötigten Finanzierungsmittel auswirken, auf den privaten Partner übertragen werden können.

Leitsatz 2: Die Finanzierungspartner müssen im Hinblick auf eine tragfähige Finanzierungslösung vom Bieter frühzeitig einbezogen werden.

Um zu einer tragfähigen Finanzierungslösung sowohl aus Eigenkapital- als auch aus Fremdkapitalgebersicht zu gelangen, ist es notwendig, neben den Eigenkapitalgebern und den externen Finanzberatern auch potenzielle Fremdkapitalgeber frühzeitig in den Prozess einzubeziehen.

a) Vergabeprozess

In der Regel arbeitet der Bieter von Anfang an sehr eng mit einem externen Finanzberater zusammen. Neben der fachlichen Finanzberatung (z. B. externe Beratungsgesellschaft) muss auch der potenziell zukünftige Finanzierungspartner (z. B. Bank) bereits im Vergabeverfahren frühzeitig einbezogen werden. Die Sicherstellung der gesamten Finanzierung (Eigenkapital und Fremdkapital) stellt angesichts der politischen Relevanz, der Auswirkungen auf die Lebenszykluskosten und die Risikostruktur einen wichtigen Aspekt bei der Strukturierung von PPP-Projekten dar. Durch den frühen Einbezug wird gewährleistet, dass der Bieter mit den Anforderungen des Finanzierungspartners vertraut ist und diese ins Verfahren einbringen kann.

b) Bankenwettbewerb

Häufig wird bereits in einer frühen Phase mit wenigen Finanzierungspartnern auf exklusiver Basis gearbeitet. Die Exklusivität des Finanzierungspartners sollte vom öffentlichen Auftraggeber aufgrund folgender Aspekte allerdings nicht eingefordert werden:

- Sicherstellung des Wettbewerbs.
- Flexibilität bei der Wahl des Finanzierungspartners beispielsweise während volatiler Marktphasen bleibt gewahrt. Damit kann der erfolgreiche Abschluss des Vergabeverfahrens sichergestellt werden.
- Besondere Gegebenheiten des Schweizer Bankenmarkts: lediglich einige wenige inländische Finanzinstitute sind in der Lage, eine komplexe PPP-Finanzierung zu strukturieren und ein Bankenkonsortium anzuführen, was aufgrund der absoluten Grössenordnung der Fremdfinanzierung oft notwendig ist.

c) Verbindlichkeit der Finanzierungsangebote

Der Auftraggeber muss sich bewusst sein, dass eine verbindliche Zusage seitens der Fremdkapitalgeber frühestens mit der letzten verbindlichen Offerte des Anbieters abgegeben wird. Selbst in diesem Stadium erfolgt die Verbindlichkeit unter Vorbehalt der abschliessenden Due Diligence Prüfung und Bewilligung durch die Kreditinstanzen. Das Einfordern einer Finanzierungszusage in einem früheren Stadium ist aufgrund der Komplexität von PPP-Projekten schwer erreichbar und aufgrund der Vorbehalte der Finanzierungsinstitute nicht von grossem Wert.

d) Anforderungen an die Banken

Für Schweizer Banken sind PPP-Projekte noch immer relativ neu. Es fehlt vielerorts noch an der entsprechenden Erfahrung. Insbesondere ist auf die Vorfinanzierung von zukünftigen Geldflüssen der öffentlichen Hand ein Novum. Obwohl es sich bei Infrastruktur PPP in der Regel um Immobilien handelt, ist es aufgrund der Rahmenbedingungen oft nicht möglich auf Realsicherheiten (z. B. Grundpfandsicherheiten) abzustellen. Eine weitere Besonderheit ist die zur Bereitstellung der Bauzwischenfinanzierung mit der Langfristfinanzierung in einem Finanzierungspaket. Es besteht immer noch Nachholbedarf bei den Banken in den Bereichen der Due Diligence, der Ausgestaltung von Eintrittsrechten in die Projektverträge und dem Risikoverständnis für komplexe Infrastrukturprojekte.

Vergabeprozess aus Sicht des Auftraggebers	Vergabeprozess aus Sicht der Fremdfinanzierer / Banken
1. Ausschreibungsphase (Präqualifikationsverfahren) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswahl qualifizierter Anbieter 	Anfrage der Anbieter an mehrere Banken zur Abgabe einer allgemeinen Offerte
2. Ausschreibungsphase <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reduzieren der Anbieter 	Reduzierung der Banken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Banken geben indikative Offerte (Support Letter) ab
3. Ausschreibungsphase <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definitive Offerte der best-rangierten Anbieter 	Auswahl des Finanzierungspartners <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbindliche Finanzierungszusage (Term Sheet)
Zuschlag an ein Anbieterkonsortium	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kreditvertrag ▪ Zusammenstellung des Bankenkonsortiums ▪ Strukturierung der Finanzierung

Abbildung 8: Vergabeprozesse aus Sicht der Fremdfinanzierer/Banken

Leitsatz 3: Die Anforderungen der öffentlichen Hand, der Banken und der Eigenkapitalgeber an ein PPP-Modell („Bankability“) müssen frühzeitig geklärt und in Einklang gebracht werden.

a) Sicht des öffentlichen Auftraggebers

Die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers an die Finanzierung bestehen im Wesentlichen aus folgenden Aspekten:

- Die Finanzierung kann als verbindendes Element der Lebenszyklusphasen dienen und muss den Zielen des gesamten Projektes dienen.
- Die Finanzierung muss die Eigentumsverhältnisse berücksichtigen. Grundpfandrechte sind je nach Modell zu prüfen (vgl. Kap.II.5, Leitsatz 5).
- Das Risiko eines zusätzlichen Finanzierungsbedarfs aufgrund von Baukostensteigerungen und der Bauverzögerungen muss auf den privaten Partner übertragen werden können.
- Sofern die (Langfrist-)Finanzierung übertragen wird, müssen die Finanzierungsbedingungen der Banken für die Langfristfinanzierung über die gesamte Vertragslaufzeit zinsgesichert und fixiert werden, um Planungssicherheit zu gewährleisten.
- Die Langfristfinanzierung sollte dann mit der vereinbarten Vertragslaufzeit enden und vollständig amortisiert sein.
- Die (Langfrist-)Finanzierung über den privaten Partner ist kein zwingendes Element zur Umsetzung des Lebenszyklusansatzes. Sofern die öffentliche Hand die Finanzierung eigenständig beistellen möchte, ist dies möglich. Auf die Übertragung der Verpflichtung zur Bauzeitfinanzierung sollte jedoch zur Übertragung der Termin- und Kostenrisiken während der Bauzeit nicht verzichtet werden.

b) Sicht des Fremdkapitalgebers

PPP-Projekte zeichnen sich durch eine überdurchschnittlich lange Vertragslaufzeit von bis zu 30 Jahren (in Ausnahmefällen gar länger) aus. Derart lange Laufzeiten sind am Banken- und am Kapitalmarkt nur unter besonderen Bedingungen realisierbar. Die Projektfinanzierung ohne Rückgriff auf die Sponsoren („non recourse“), der relativ hohe Fremdfinanzierungsanteil und die Fokussierung auf ein Projekt führen zu einer schlechteren Bonitätseinstufung der Projektgesellschaft im Vergleich zum klassischen, öffentlich besicherten Kredit.

Die vor allem bei Projektfinanzierungen notwendige umfassende und gründliche Projektprüfung (Due Diligence) seitens der Fremdkapitalgeber umfasst eine ausführliche Risikoanalyse sowie die eingehende Prüfung und Bewertung der zukünftigen Cashflows (mittels Finanzmodell) über die gesamte Bau- und Betriebsphase hinweg. Die Fremdkapitalgeber haben folgende Anforderungen: sichere und prognostizierbare Cashflows, optimale Risikoallokation, ausgewiesener langfristiger Bedarf für Projekt, angemessene Haftung der Projektpartner, ausreichender Schuldendienst-„Puffer“, klare Restwertregelung, moderate technische Komplexität, keine umweltrelevanten Themen (z. B. erhebliche Altlasten), kostenneutrale Regelung zur vorzeitigen Vertragsbeendigung, angemessene Höhe des Eigenkapitals, gute Bonität der Vertragspartner.

c) Sicht des Eigenkapitalgebers

Um die Finanzierung zu komplettieren, müssen bei der Projektfinanzierung neben dem Fremdkapital auch minimale Eigenmittel von den privaten Partnern (Sponsoren) in die Struktur eingebracht werden. Je nach Projekterfordernis können auch Eigenmittel der öffentlichen Hand eingebracht werden (vgl. Leitsatz 4b).

Bei Infrastruktur-PPP kommen die Sponsoren in der Anfangsphase vielfach aus der Bauindustrie und zu einem geringeren Anteil von den Betreibern. Durch die private Finanzierung der PPP-Projekte wird ein Teil des Risikos vom öffentlichen Sektor auf den privaten Sektor übertragen. Die allgemeinen Anforderungen der Eigenkapitalgeber sind: „kreditfähige“ Cashflows, angemessener Risikotransfer, Synergieeffekte, Mindestrendite, Spielraum für Innovationen, geringe Bietungskosten, vorhandenes Wertsteigerungspotenzial.

Leitsatz 4: Die in aller Regel teurere private Finanzierung bringt gegenüber der rein öffentlichen Finanzierung vor allem Vorteile durch die Risikoübertragung an den privaten Sektor.

Der private Anbieter übernimmt bewusst Projektrisiken und fördert damit die Wirtschaftlichkeit des Projekts durch sein unternehmerisches Denken und Handeln. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Vorteilen für das Gesamtprojekt, welche letztendlich die im Vergleich zur öffentlichen Finanzierung höheren Kreditkonditionen (über)kompensieren müssen.

Vorteile:

- Eigenkapital und Fremdkapital sind die klassischen Finanzierungsquellen. Durch die Finanzierung über den privaten Partner kann auf neue Finanzierungsquellen zugegriffen werden, wie beispielsweise institutionelle Investoren und dem Kapital- bzw. Anleihemarkt.
- Schnellere Realisierung einzelner Investitionsvorhaben, sofern privater Kapitalgeber Anreize sieht (beispielsweise eine attraktive Eigenkapitalrendite).
- Projekt- und Marktinnovationen fliessen häufig ein, was sich positiv auf das Gesamtprojekt und auf die Eigenkapitalrendite auswirken kann.
- Verbesserung des Preis/Leistungsverhältnisses für den öffentlichen Auftraggeber, da privates Kapital nach Effizienz strebt.
- Intensive Projektprüfung durch Fremdkapitalgeber, die die Sicherheit über die Belastbarkeit des Projekts erhöht.
- Regelmässige Disziplinierungsfunktionen des privaten Sektors hinsichtlich der Kosten.

Nachteile:

- Der Einsatz von privatem Kapital ist grundsätzlich teurer, da eine höhere Risikoprämie verlangt wird.
- Längere Vorbereitungsdauer in der Vorlaufphase des Projekts, da Fremdkapitalgeber einen komplexen Prüfungsprozess (Due Diligence) vorsehen.

Leitsatz 5: Je komplexer und grösser das Vorhaben ist, desto detaillierter muss die Rolle der finanzierenden Bank im Sinne der Risikoteilung im PPP-Modell geprüft werden.

Die Finanzierung muss aufgrund der komplexen PPP-Vertragsstruktur massgeschneidert werden. Insgesamt gilt für alle Projektbeteiligten der Grundsatz, dass jeder das Risiko trägt, das er am besten steuern und kontrollieren kann.

Die Risiken werden bei jedem Projekt analysiert und die Risikoallokation neu verhandelt. Aus Sicht der Fremdkapitalgeber wird bei einer Projektfinanzierung besonderes Augenmerk auf alle Risiken gelegt, welche negative Auswirkungen auf den stabilen Cashflow haben:

Risiko	Verursacher	Träger des Risikos
Risiken vor bzw. während der Bauphase:		
Erteilung der Baubewilligung	Staat	Staat
Bauverzögerungen verursacht durch Private (Bauzeitüberschreitung etc.)	Privat	Privat
Bauverzögerungen verursacht durch öffentliche Hand (archäologische Funde etc.)	Staat	Staat
Nicht adäquate Finanzierungsstruktur	Privat	Privat
Nicht adäquate Entschädigungsmechanismen	Privat + Staat	Privat + Staat
Ungenügende Kreditverstärkung, ungenügendes Sicherheitenpaket	Privat + Staat	Privat + Staat
Risiken nach der Bauphase:		
Nicht adäquate Zahlungsmechanismus	Privat + Staat	Privat + Staat
Ausfall des Betreibers	Privat	Privat
Bonitätsverschlechterung der öffentlichen Hand	Staat	Privat
Bonitätsverschlechterung der Projektgesellschaft	Privat	Privat + Staat
Ausfall der Gegenparteien aus Absicherungsgeschäft	Privat	Privat
Kostenüberschreitung bei der Konstruktionserstellung	Privat	Privat
Fehlerhafte Preiskalkulation	Privat	Privat
Nicht adäquate Kapitalstruktur	Privat	Privat
Schwankungen der Cashflows	Privat	Privat
Unterdeckung der Versicherungsleistungen	Privat	Privat + Staat

Abbildung 9: Risikobetrachtung aus Sicht des Fremdkapitalgebers (Beispiel Projektfinanzierung)

In jedem einzelnen Vorhaben ist zu prüfen, ob die Projektfinanzierung aufgrund ihrer Komplexität am Markt zu wirtschaftlichen Ergebnissen führt. Aufgrund der Komplexität eignet sich die Finanzierungsform einer Projektfinanzierung idealerweise erst ab einem Projektvolumen von ca. 50 Millionen Franken. In ausgewählten Fällen können jedoch auch kleinere Projekte mit Projektfinanzierung realisiert werden.

Die privaten Partner müssen sich bei Projektfinanzierungen mit Eigenmitteln engagieren und sichern damit die Nachhaltigkeit des langfristigen PPP-Modells. Die Einbringung von Eigenkapital seitens der Bauunternehmer und Betreiber fördert eine bestmögliche Projektrealisierung und ist ein wichtiger Bestandteil in der gesamten Finanzierungsstruktur. Die Eigenkapitalgeber sind in der Regel die Projektpartner (Bauunternehmer sowie Betreiber), die ein unmittelbares betriebswirtschaftliches, operatives und finanzielles Interesse am Erfolg des Projekts haben. Damit sind sie bestrebt, die Projektrealisation mit ihren Leistungsbeiträgen voranzutreiben.

Tendenziell beteiligen sich die Bauunternehmer während der Bauphase mit Eigenkapital, während die Betreiber in der Regel ihr Eigenkapital langfristig zur Verfügung stellen. Der Anteil des Eigenkapitals ist tendenziell geringer als in konventionellen Investorenprojekten und richtet sich nach der Art des zu finanzierenden Objektes. Grundsätzlich sollte der Eigenkapitalanteil die Robustheit des Gesamtprojektes widerspiegeln. Sie richtet sich nach der Art der Einnahmeströme. Sind die Einnahmen fix, dann ist die Eigenkapitalquote geringer als bei variablen Zahlungsströmen, beispielsweise bei einem Tunnel, wo der Private das Verkehrsaufkommensrisiko zu tragen hat.

Seitens der öffentlichen Auftraggeber wird die Eigenkapitalquote nicht vorgegeben. Allerdings wird grossen Wert darauf gelegt, wer der Eigenkapitalgeber (Bauunternehmer und Betreiber) ist, auch im Falle eines möglichen Austauschs im Bieterkonsortium. Bei grossen Projekten kann der öffentliche Auftraggeber in die Finanzierung in Form einer Anschubfinanzierung durch Bereitstellung eines Einmalbetrages eingebunden werden.

Der Finanzierungshorizont umfasst nahezu die gesamte Lebensdauer des PPP-Projekts und daher sind die Fremdkapitalgeber über diesen Zeithorizont eingebunden. Aufgabe der Fremdkapitalgeber ist die kontinuierliche Risikoüberwachung. Dabei steht im Mittelpunkt, ob die getroffenen Vereinbarungen eingehalten werden und die prognostizierten Cashflows letztendlich tatsächlich erreicht werden.

Sollte ein Fremdkapitalgeber ausfallen bzw. vorzeitig aus der Finanzierung aussteigen wollen, muss dafür eine andere Bank gefunden werden. Es übernimmt entweder eine andere Bank / andere Banken aus dem Konsortium

die Kreditposition oder eine neue Bank wird in das bestehende Konsortium aufgenommen. Voraussetzung dafür ist, dass alle Banken das gleiche Verständnis des Projekts und der Risiken haben und dass das Bankenkonsortium gross genug ist. Mögliche Änderungen im Bankenkonsortium sind vertraglich zu regeln.

Leitsatz 6: Eine beigestellte Langzeitfinanzierung der öffentlichen Hand kann als taugliche Option insbesondere für kleinere und mittlere Projekte in Betracht gezogen werden.

Neben dem in Deutschland häufig praktizierten Forfaitierungsmodell, das in der Schweiz wohl auf absehbare Zeit keine grössere Verbreitung finden wird, hat in jüngster Zeit das Modell der beigestellten Langzeitfinanzierung Verbreitung gefunden. Hier übernimmt der Private die Bauzeitfinanzierung und damit auch die Risikokosten für Planung und Bau. Nach der mängelfreien Übergabe des Bauwerks übernimmt die öffentliche Hand die Langzeitfinanzierung. Die öffentliche Hand kann dies durch eigene Mittel oder aber durch die Aufnahme von Fremdmitteln tun. Dabei kann sie von in der Regel günstigeren Finanzierungsbedingungen für die öffentliche Hand profitieren.

Bei einem PPP-Modell mit öffentlich unterstützter Finanzierung (insbesondere öffentlich abgesicherte Finanzierung oder öffentliche Langfristfinanzierung) kann die Grundidee einer PPP mit Lebenszyklusansatz und optimaler Risikoverteilung umgesetzt werden, ohne den unvermeidlich erheblichen Aufwand einer Projektfinanzierung leisten zu müssen. Zu beachten ist indessen, dass die bei der öffentlichen Hand verbliebenen Risiken einwandfrei erkannt und bewirtschaftet werden müssen.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einfachere Abwicklung im Vergleich zur PPP-Projektfinanzierung. ▪ Senkung der Finanzierungskosten im Vergleich zur PPP-Projektfinanzierung. ▪ Risikoübertragung auf den Privaten über den ganzen Lebenszyklus bleibt möglich. ▪ Öffentliche Hand ist Besteller und nicht blosser Mieter: Leistungen, Standards und Risikoverteilung können vorgegeben werden. ▪ Der beste Anbieter wird mit einem Wettbewerb über den ganzen Lebenszyklus ermittelt. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gegenüber einer Projektfinanzierung reduzierte Risikoübertragung an die Privaten (z. B. Insolvenzrisiko in der Betriebsphase). ▪ Erheblicher Aufwand für Durchführung eines zweckmässigen PPP-Wettbewerbs. ▪ Öffentliche Hand muss das PPP-Verfahren mit qualifizierten Kompetenzen durchführen können.

Abbildung 10: Vor- und Nachteile von beigestellten Finanzierungen

Exkurs: PPP-Finanzierung mit Forfaitierung

Die Forfaitierung (Forderungskauf bzw. Verkauf) mit Einredeverzicht ist in Deutschland das meist gewählte Finanzierungsmodell für PPP. Das Modell ermöglicht eine Privatfinanzierung zu den für die öffentliche Hand üblichen Kreditbedingungen. Damit wird die Finanzierung wesentlich günstiger. Der Preis dafür ist eine beschränkte Möglichkeit der Risikoübertragung an die Privaten während der Betriebsphase sowie eine geringere Mitwirkung der Banken: Bei der Bonitätsprüfung für die Langfristfinanzierung wird allein auf die Bonität des Auftraggebers abgestellt. Im Unterschied zu Projektfinanzierungen können über Forfaitierungsmodelle bereits Vorhaben mit kleineren Investitionsvolumen ab rund 10 Millionen Franken zu kommunalkreditähnlichen Finanzierungsbedingungen realisiert werden.

Im Rahmen der Forfaitierung kauft die Bank dem privaten Auftragnehmer seinen Werklohnanspruch gegenüber der öffentlichen Hand für die Herstellung des Objektes zzgl. eines Verzinsungsanspruchs für die Stundung des Werklohns über die Projektlaufzeit ab. Die Bank zahlt dann den Barwert der insgesamt angekauften Forderungen als Kaufpreis an den Auftragnehmer. Die öffentliche Hand leistet gegenüber der Bank einen Einredeverzicht bezogen auf die erbrachten Bauleistungen (nicht aber auf zukünftige Dienstleistungen). Der öffentliche Auftraggeber zahlt die sogenannten zukünftigen Finanzierungsentgelte in der Höhe der verkauften Forderungen über die Vertragslaufzeit direkt an die Bank. Das Modell ist in Deutschland dadurch begünstigt, dass der öffentliche Auftraggeber nicht in Konkurs gehen kann.

Leitsatz 7: Eine adäquate Sicherheitenstruktur ist für die Finanzierung zentral.

PPP-Projekte sind Cashflow-basierte, besicherte Finanzierungen. Die Sicherheiten stützen sich auf die projektbezogenen und vertraglichen Vereinbarungen. Das Grundpfand steht oftmals nicht als Sicherheit zur Verfügung weil das Eigentum vielfach beim öffentlichen Auftraggeber verbleibt und eine Belastung mit Grundpfand nicht möglich bzw. praktikabel ist (z. B. bei grossen Infrastrukturprojekten wie Tunnels, Strassen, Staumauern etc.).

Stattdessen werden in PPP-Projekten standardmässig die folgenden Sicherheitenvereinbarungen getroffen:

- Abtretung der Ansprüche aus den Projektverträgen, insbesondere der vertraglich fest vereinbarten Cashflows mit dem Auftraggeber/öffentlichen Partner.
- Abtretung der Ansprüche aus Versicherungen.
- Abtretung der Ansprüche aus den Garantieverpflichtungen/ Vertragserfüllungsbürgschaften.
- Verpfändung sämtlicher Guthaben des Kreditnehmers/SPV (Special Purpose Vehicle) aus bestehenden Reservekonten, welche bei Projektfinanzierungen Standard sind (wie Schuldendienstreserve- und Unterhaltreservekonten).
- Bankgarantie des Eigenkapitalgebers für die allfällige Zwischenfinanzierung des Eigenkapitals (reine Finanzoptimierung, setzt gute Bonität der Eigenkapitalgeber voraus).
- Je nach Modell: grundpfandrechtliche Belastung des Grundeigentums des privaten Partners.

Das Sicherheitenpaket sollte immer im Abgleich zwischen tatsächlichem Sicherheitsbedürfnis des Auftraggebers und der Wirtschaftlichkeit des Projekts gesehen werden. Sicherheitsanforderungen, die nicht im Verhältnis zum Projektrisiko stehen, können schnell zu erheblichen Mehrkosten führen, die die öffentliche Hand bezahlen muss.

Die Cashflow-Sicherheiten sind in der Schweiz heute noch nicht weit verbreitet. Hier besteht noch klares Ausbaupotenzial. Vielerorts ist hier allerdings noch ein Kulturwandel nötig.

Leitsatz 8: Das Objekt muss aus Finanzierungssicht versichert werden.

Um der Gefahr von Beeinträchtigung des Baus und der Nutzung des Objektes entgegenzuwirken, muss der Auftragnehmer diese Risiken versichern. Bestimmte Versicherungen sind obligatorisch, andere können zusätzlich abgeschlossen werden. Hauptziel aus Sicht der Fremdkapitalgeber ist die substantielle Sicherung der zukünftigen Cashflows.

Zudem birgt das Versicherungskonzept aufgrund der Individualität von PPP-Projekten einige Besonderheiten:

- Projektpolice: Es gilt Versicherungspolice mit dem SPV als Versicherungsnehmer abzuschliessen, in der die beteiligten Parteien gleichberechtigt mitversichert sind. Dies wird durch den Abschluss von sog. Projektpolice erreicht.
- All Risk Konzept: Es gelten alle Schäden versichert, die nicht explizit ausgeschlossen sind. Dies bietet den finanzierenden Banken eine grösstmögliche Sicherheit.
- Verzögerung bei Bau und Inbetriebnahme: Die Kapitalgeber bestehen auf den Abschluss einer solchen Deckung. Sie deckt Kosten die durch die Verzögerung entstehen können z. B. Zinszahlungen.
- Lenders Clauses: Im Rahmen der Projektverträge werden von der Finanzierungsseite sog. „lenders clauses“ vorgeschrieben, die zwingend in die Versicherungsverträge zu integrieren sind. Diese lenders clauses müssen früh in die Entwicklung des Deckungskonzeptes einbezogen werden.

Grundsätzlich gelten die folgenden Versicherungen in einem Gesamtversicherungskonzept als notwendig: Deckungen während der Bauphase: Bauwesenversicherung inkl. Verzögerung; Bauherrenhaftpflichtversicherung; Betriebshaftpflichtversicherung; Gebäudeversicherung. Deckungen während der Betriebsphase: Gebäudeversicherung; Betriebshaftpflichtversicherung; Gebäudehaftpflichtversicherung. Ergänzend sind eine Sachversicherung und eine Betriebsunterbrechungsversicherung nötig.

Bei ausreichender Bonität des öffentlichen Auftraggebers kann die Eigenversicherung als Optimierung der Kosten geprüft werden.

Hinweise zum Pilotprojekt Neumatt: Das geschlossene Vertragswerk hat sich im Projekt "Neumatt" als robust erwiesen. Auf Basis eines darauf basierend ausgearbeiteten Grundrasters würden ca. rund 80% der "Bankability"-Kriterien erfüllt werden. Die Bankenthematik wurde im Projekt Neumatt nicht von Beginn weg in der nötigen Schärfe anerkannt. Gleichzeitig wurde die Diskussion erschwert durch die fehlende Kenntnis von diversen Bankinstituten (inkl. ihren Rechtsvertreter) von PPP-Projekten nach internationalem Standard. Das Sicherheitengefüge im Projekt Neumatt wird von Beteiligten als allzu umfangreich (und damit zu kostspielig) eingestuft. Die Eigenkapitalquote der privaten Projektgesellschaft von 13% entspricht der eines klassischen Verfügbarkeitsmodells und ist daher geringer als bei einem konventionellen Investorenprojekt (vgl. Hinweise Kap.I/1).

5 Vertragsgestaltung

Von Thomas Müller-Tschumi

Nach dem Zuschlagsentscheid des Vergabeverfahrens schliessen öffentliche Hand und PPP-Partner (in der Regel eine Projektgesellschaft) ein umfassendes Vertragswerk ab, das alle wesentlichen Beziehungen zwischen den Partnern über den langen Vertragszeitraum hinweg regelt. Dem Vertragswerk kommt aufgrund der langen Bindungsdauer und der gleichzeitigen Regelung vielfältiger Verpflichtungen eine wesentliche Bedeutung zu. Die zentralen Inhalte von PPP-Verträgen im Bereich Hochbau sind heute bekannt. Durch ein Abstellen auf Standards kann der Aufwand für das Vertragswerk begrenzt werden.

Die Besonderheit von PPP-Verträgen liegt in Bündelung des umfassenden und langfristigen Leistungspakets. Im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung werden keine Einzelleistungen z. B. für die Gewerke oder einzelne Betriebsleistungen vergeben. Daraus entsteht die Notwendigkeit, alle wesentlichen Beziehungen zwischen den Partnern über den langen Vertragszeitraum von bis zu 30 Jahren in einem Vertragswerk zu regeln.

Als wesentliche Elemente des umfangreichen PPP-Vertrages können folgende Regelungen benannt werden: Risikoverteilung, Personalüberleitung / Personalgestellung, Leistungsbeschreibung, Service-Level-Agreements, Vergütungen einschliesslich Bonus-/Malus-System, Sanktionen, Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der öffentlichen Hand, Vertragsanpassungsverfahren, Abwicklung bei Beendigung, bei 4-Phasen-Modellen zusätzlich ein Sicherheiten- und Finanzierungskonzept.

Vertragspartner des Gemeinwesens ist üblicherweise eine Projektgesellschaft, die eigens für das Projekt gegründet wird und deren Daseinszweck sich auf die Erfüllung des PPP-Vertrags beschränkt – ein Special Purpose Vehicle (kurz: SPV). Die Projektgesellschaft realisiert und betreibt nach Massgabe des PPP-Vertrags die Infrastrukturanlage. Dazu muss die Projektgesellschaft entsprechende Subunternehmer beiziehen.

Das Gemeinwesen ist darüber hinaus auch mit den Sponsoren (vereinfachend: die Gesellschafter der Projektgesellschaft) und – bei 4-Phasen-Modellen – den Kreditgebern vertraglich verbunden. Zu den Subunternehmern der Projektgesellschaft bestehen dagegen nur indirekte Beziehungen.

Leitsatz 1: Dem PPP-Vertragswerk kommt aufgrund der langjährigen Bindungsdauer und der gleichzeitigen Regelungen vielfältiger Verpflichtungen eine zentrale und im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante dominierende Bedeutung zu.

Die Erarbeitung des PPP-Vertragswerks bindet bei allen Beteiligten viele Ressourcen und muss entsprechend sorgfältig und unter Beizug der erforderlichen Unterstützung geplant und vorbereitet werden. Der Zeitbedarf ist beträchtlich.

Der öffentliche Partner sieht sich auf der privaten Seite mit einer Vielzahl von Akteuren mit je eigenen Interessen konfrontiert: die Sponsoren als Träger der Projektgesellschaft; allenfalls Finanzinvestoren bzw. Fremdkapitalgeber und Subunternehmer. Wie der öffentliche Partner ziehen auch diese Akteure in der Regel verschiedene Berater bei (Anwälte, Finanz- und Versicherungsberater, technische Berater).

Die langjährige Bindungsdauer schliesst flexible Gestaltungsräume der öffentlichen Hand nicht aus: In zeitlicher Hinsicht muss die Vertragsdauer der Dienstleistungsverträge nicht mit jener des Projektvertrags deckungsgleich sein, so dass (Teil-)Kündigungsrechte vorgesehen werden können. Baulich können Flexibilitätäten auch nach der Fertigstellung des Gebäudes vertraglich verankert werden. Nachträgliche bauliche Veränderungen können auf diese Weise (beispielsweise durch vertragliche Optionen) in das Gesamtprojekt integriert werden. Bauliche Flexibilitätäten sind damit bereits im Projekt angelegt und geplant und daher einfacher umzusetzen.

Bei der Vertragsgestaltung ist namentlich für die Betriebsphase darauf zu achten, dass das PPP-Vertragswerk auch von nicht juristisch geschulten Personen umgesetzt wird. Bei der Leistungsbeschreibung und den Service Level Agreements ist hohes Gewicht auf die Verständlichkeit und praktische Umsetzbarkeit zu legen. Dementsprechend sollte das PPP-Vertragswerk möglichst wenig auslegungsbedürftig sein und abstrakte sowie allzu rechtstechnische Begriffe meiden.

Leitsatz 2: Der richtigen Strukturierung des Vertragswerks ist frühzeitig eine hohe Aufmerksamkeit zu widmen.

Ein einziger umfassender Projektvertrag ist grundsätzlich einem Rahmenvertrag mit mehreren Einzelverträgen vorzuziehen. Dadurch lassen sich insbesondere Wiederholungen allgemeiner Regelungen in den jeweiligen Einzelverträgen vermeiden. Daneben drängt sich unter anderem für die folgenden Aspekte eine Regelung in einem separaten Vertrag auf:

- wenn Formvorschriften für bestimmte Aspekte des Vertragswerks bestehen, beispielsweise wenn die Beistellung des Grundstücks öffentlich beurkundet werden muss (Einräumung eines dinglichen Rechts) oder durch eine öffentlich-rechtliche Konzessionserteilung (verwaltungsrechtlicher Vertrag/Verfügung) erfolgt,
- wenn mit den finanzierenden Banken eine Direktvereinbarung abgeschlossen wird.

Die Leistungsbeschreibung in Vertragsbeilagen entlastet die Hauptverträge. Dies erleichtert die Standardisierung der PPP-Verträge und ermöglicht separate technische Diskussionen. Ausserdem können diese Vertragsbeilagen den Subunternehmern und weiteren Beteiligten ausgehändigt werden, ohne dass Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsaspekte tangiert werden.

Bei der Strukturierung ist zu beachten, dass der private Projektpartner zur Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem PPP-Vertragswerk seinerseits Partner beiziehen (Sponsoren, Banken, Versicherungen, Subunternehmer) muss. Das PPP-Vertragswerk ist folglich in ein Geflecht von Folgeverträgen eingebunden; es darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss die Anschlussfähigkeit mit diesen nachgeordneten Vereinbarungen gewährleisten.

Leitsatz 3: Die Vertragsgestaltung muss sich an marktgängigen Vertragsmustern und -standards orientieren.

a) Allgemeines

Wenn die Vertragsgrundlagen neu erarbeitet werden müssen, sind die Transaktionskosten beträchtlich. Eine Standardisierung ist daher unverzichtbar.

Eine Orientierung an ausländischen Standards ist hier sinnvoll, doch ist bei der Umsetzung auf eine konsequente "Helvetisierung" des Vertragswerks zu achten; andernfalls ist die Akzeptanz bei den schweizerischen Partnern und namentlich auch bei den Subunternehmern gefährdet. In Deutschland scheint sich nunmehr mit dem von der ÖPP Deutschland AG erarbeiteten „ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau“ ein Vertragsstandard zu etablieren. Auf diese Weise verspricht man sich nicht nur eine Erhöhung der Transparenz und mehr Sicherheit bei der Gestaltung von ÖPP-Projekten, sondern eine substantielle Senkung der Transaktionskosten, auch wenn der Anpassungsbedarf aufgrund der individuellen Besonderheiten des konkreten Projekts selbstverständlich nicht unterschätzt werden darf. Eine Adaption dieses Mustervertrags für die Schweiz wäre angesichts der breiten Akzeptanz in Deutschland ein lohnenswertes Unterfangen. Die Vertragsgestaltung muss sich aber in jedem Fall an marktgängigen Vertragsmustern und -standards orientieren, nicht zuletzt punkto Risikoverteilung und die Berücksichtigung der Marktanforderungen im Falle einer privaten Finanzierung.

b) Marktgängige Risikoverteilung

Anzustreben ist, dass sich mit Bezug auf die Risikoverteilung Standards etablieren, welche vom Markt akzeptiert werden. Gestützt auf die Erfahrungen von Neumatt beurteilen die Beteiligten folgende Risikoverteilung als marktfähig:

Genehmigungsrisiken		
1	Planungsrechtliche Grundlagen	Der öffentliche Partner trägt das Risiko der fristgerechten Umsetzung, wenn für die Realisierung des PPP-Projekts eine Anpassung der planungsrechtlichen Grundlagen erforderlich ist (Erlass Quartierplan, Änderung der Zonierung).
2	Baubewilligung	
	a) Bewilligungsfähigkeit	Der private Partner trägt das Risiko eines nicht oder nur unter Auflagen bewilligungsfähigen Projekts, soweit die fehlende Bewilligungsfähigkeit nicht auf Vorgaben des öffentlichen Partners zurückzuführen ist.

	b) Verzögerungen (Rechtsmittelverfahren)	Wenn es bei einem – bewilligungsfähigen – Projekt aufgrund von Rechtsmittelverfahren zu Verzögerungen kommt, sollte dieses Risiko für eine erste Phase (von z. B. drei Monaten) vom privaten und danach vom öffentlichen Partner getragen werden. Eine detaillierte planungsrechtliche Grundlage (beispielsweise in Form eines Gestaltungsplans) reduziert dieses Risiko, indem die Eckwerte des Projekts für das Baubewilligungsverfahren bereits rechtskräftig festgelegt sind und im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nicht mehr vorgebracht werden können.
Grundstücks- und Bestandsrisiken		
3	Verfügbarkeit Grundstück	Der öffentliche Partner trägt – ausser beim Mietmodell – das Risiko der verspäteten, reduzierten oder mit Mehrkosten verbundenen Verfügbarkeit des Grundstücks.
4	Umwelt	Der private Partner trägt die Risiken, die aus den vom öffentlichen Partner zur Verfügung gestellten Gutachten (Altlasten etc.) erkennbar sind. Im Übrigen trägt der öffentliche Partner das Umweltrisiko.
5	Baugrund	Der private Partner trägt die Risiken, die aus den vom öffentlichen Partner zur Verfügung gestellten Gutachten (Geologie, Hydrologie) erkennbar sind. Im Übrigen trägt der öffentliche Partner das Baugrundrisiko.
Planungs-, Bau- und Inbetriebnahmerisiken		
6	Bauplanung	Der private Partner trägt das Risiko von Planungsfehlern.
7	Bauausführung	Der private Partner trägt das Risiko der fehlerhaften Umsetzung der Bauplanung (technisch, terminlich).
8	Qualität	Der private Partner trägt das Risiko von Qualitätsmängeln.
9	Koordination und Überwachung	Der private Partner trägt das Risiko fehlerhafter Koordination und Überwachung des Bauablaufs.
10	Terminüberschreitung	Der private Partner trägt das Risiko von Terminüberschreitungen, soweit Terminüberschreitungen nicht durch den öffentlichen Partner verursacht wurden (z. B. bei Änderungswünschen des öffentlichen Partners, siehe nachfolgende Ziff. 11).
11	Bestellungsänderungen	Der öffentliche Partner trägt das Risiko nachträglicher Bestellungsänderungen.
12	Höhere Gewalt während der Bauphase	Der öffentliche Partner das Risiko höherer Gewalt, soweit dieses nicht durch das Versicherungskonzept abgedeckt ist. Der private Partner ist verpflichtet, gegen volle Entschädigung die aus dem Eintritt der höheren Gewalt resultierenden Nachteile zu beseitigen.
Betriebsrisiken		
13	Betrieb	Der private Partner trägt das Risiko von Leistungsstörungen und der Nichterreichung der definierten Leistungsstandards im Betrieb. Detaillierte Anforderungen werden in einem Service Level Agreement (SLA) mit Bonus/Malus-Elementen festgelegt.
14	Instandhaltung / Instandsetzung	Der private Partner trägt das Risiko, dass die Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten höher als prognostiziert ausfallen (vorbehaltlich übermässige Abnutzung durch den öffentlichen Partner). Detaillierte Anforderungen werden in einem Service Level Agreement (SLA) mit Bonus/Malus-Elementen festgelegt.
15	Betriebskosten	Der private Partner trägt das Risiko, dass die Betriebskosten höher ausfallen als prognostiziert. Mit Bezug auf die Energiekosten trägt der private Partner das Verbrauchsmengenrisiko, der öffentliche Partner das Risiko steigender Einheitspreise.
16	Schnittstelle Bau / Betrieb	Der private Partner trägt das Schnittstellenrisiko zwischen Bau und Betrieb.
17	Vandalismus	Der private Partner trägt das Risiko bis zu einem bestimmten jährlichen Maximalbetrag (z. B. CHF 50'000, abhängig vom konkreten Projekt). Höhere Kosten aufgrund von Vandalismus trägt der öffentliche Partner.

18	Veränderte Leistungsanforderungen, Modernisierung	Die öffentliche Hand trägt das Risiko von Mehrkosten aufgrund veränderter Leistungsanforderungen (Umrüstung/Umbau und damit zusammenhängende Veränderungen in der Kostenstruktur).
19	Bedarfsänderungen	Der öffentliche Partner trägt das Risiko von Bedarfsänderungen (insb. Leerstand).
20	Inflation	Der öffentliche Partner trägt das Risiko inflationsbedingter Mehrkosten der Betriebs- und Dienstleistungskosten, indem diese Entschädigungen an einen Index gebunden werden.
21	Erhöhung der Versicherungsprämien	Der öffentliche Partner trägt ab einer festgelegten Schwelle das Risiko steigender Versicherungsprämien respektive der künftigen Unversicherbarkeit bestimmter Risiken.
22	Höhere Gewalt während der Betriebsphase	Der öffentliche Partner trägt das Risiko höherer Gewalt, soweit dieses nicht durch das Versicherungskonzept abgedeckt ist. Der private Partner ist verpflichtet, gegen volle Entschädigung die aus dem Eintritt der höheren Gewalt resultierenden Nachteile zu beseitigen.
Finanzierungsrisiken		
23	Änderung des Referenzzinses vor Vertragsschluss	Der öffentliche Partner trägt das Risiko von Mehrkosten aufgrund einer Änderung des Referenzzinssatzes.
24	Margenaufschlag	Der öffentliche Partner trägt das Risiko, dass das erforderliche Fremdkapital aufgrund der geringen Liquidität im Markt nicht zu den bereits angebotenen Margenaufschlägen zur Verfügung steht. Der private Partner ist an die angebotenen Margen gebunden.
25	Zinsänderung nach Vertragsschluss	Das Risiko von Zinsänderungen nach Vertragsschluss kann beiden Parteien zugewiesen werden. Denkbar sind auch eine Aufteilung auf beide Parteien (z. B. je zur Hälfte) oder eine zeitlich limitierte Übernahme des Risikos durch den privaten Partner (z. B. für 10 Jahre). Wenn der private Partner das Zinsänderungsrisiko trägt, ist er regelmässig verpflichtet, zur Absicherung Zinssicherungsgeschäfte abzuschliessen.
Rechtliche Risiken		
26	Gesetzesänderungen	Der private Partner trägt das Risiko von Gesetzesänderungen, deren Inkrafttreten bis zur finalen Offerte feststeht. Mehrkosten aufgrund von Gesetzesänderungen, deren Inkrafttreten erst nach der finalen Offerte feststeht, gehen zu Lasten des öffentlichen Partners.
27	Steuern	Der private Partner trägt das Risiko von Änderungen der Besteuerung der Projektgesellschaft. Der öffentliche Partner trägt das Risiko weiterer Steueränderungen.

Abbildung 11: Idealtypische Risikoverteilung in einem PPP-Projekt Hochbau

c) Erarbeitung von Musterverträgen und standardisierten Musterklauseln

PPP-Musterverträge können dort gewinnbringend eingesetzt werden, wo zahlreiche vergleichbare Projekte entstehen. So hat sich in Deutschland der „ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau“ im Markt etabliert. Dadurch gelang es, das Verfahren zu vereinfachen und die Transaktionskosten substantiell zu vermindern. Auch für Projekte, die einem Mustervertrag aufgrund ihres individuellen Charakters weniger zugänglich sind, sollte eine Standardisierung durch die Etablierung von Musterklauseln für spezifische Aspekte von PPP-Vertragswerken angestrebt werden.

Im Bereich der Vertragsgestaltung ist es unverzichtbar, dass man sich in der Schweiz an den im Ausland markt-gängigen Musterverträgen orientiert. Diese Musterverträge widerspiegeln den Erfahrungsschatz, den man sich im Ausland in zahlreichen PPP-Projekten erarbeitet hat. Nicht ohne Grund geniesst beispielsweise in Deutschland der erwähnte ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau breite Marktakzeptanz bei allen Akteuren.

Leitsatz 4: Die zentralen Inhalte von PPP-Verträgen im Bereich Hochbau sind bekannt. Es gilt, die für das konkrete Projekt wesentlichen Fragen frühzeitig zu erkennen und auf der Basis bestehender Standards und Muster im Einzelfall zweckmässig zu regeln.

Inhaltlich betreten PPP-Verträge kein Neuland. Für die vertragliche Regelung sowohl des Baus wie des Betriebs von Infrastrukturanlagen kann auf einen grossen Erfahrungsschatz zurückgegriffen werden. Anspruchsvoll ist die Verknüpfung der Bau- und der Betriebsphase zur Umsetzung des Lebenszyklusansatzes.

Wichtige Themen sind:

a) Zuweisung von Risiken

Die Zuweisung der Risiken ist einer der zentralen Aspekte der Vertragsgestaltung (zur Standardisierung der Risiko-Zuweisung siehe Leitsatz 3).

b) Konventionalstrafen

Für die Durchsetzung der Vorgaben des öffentlichen Partners, namentlich betreffend Termineinhaltung, Personal und Subunternehmer, sind Konventionalstrafen ein geeignetes Sicherungsmittel. Die Konventionalstrafen müssen jedoch Marktakzeptanz auf Subunternehmerstufe finden, weil im Rahmen der Finanzierung ein entsprechender Risikotransfer zwingend ist.

c) Einsetzung einer Vertragskommission

Eine Vertragskommission kann zum einen als Konfliktlösungsinstrument eingesetzt werden. Zum andern erleichtert es eine Vertragskommission, die im Zuge der Projektentwicklung erforderlichen Anpassungen (Planung, Ausführung, Betrieb, Arbeitsbedingungen etc.) vorzunehmen (vgl. Leitsatz 6). Im Weiteren kann sich auch eine politische Begleitkommission als zweckmässig erweisen.

d) Änderungsrisiko / Projektoptimierungen

Die Regelung der Bestellungenänderungen gehört generell zu den anspruchsvollsten Aufgaben bei Bauprojekten. Bei einem PPP-Projekt potenzieren sich die damit verbundenen Schwierigkeiten, weil die finanziellen Auswirkungen für die bis zu 30 Jahre dauernde Betriebsphase mitberücksichtigt werden müssen. Zentral ist dabei zum einen die Festlegung von Zuständigkeiten und Verfahren, die während der Bauphase rasche Entscheide garantieren, und zum anderen eine zuverlässige Feststellung, ob und inwieweit überhaupt eine Änderung vorliegt. Sodann sind differenzierte Verfahren für die Bauphase und für die anschliessende Betriebsphase erforderlich. Wenn der öffentliche Partner wünscht, dass er nach dem Zuschlag die Möglichkeit hat, den Leistungsbeschrieb beispielsweise durch Projektoptimierungen zu modifizieren, muss im PPP-Vertragswerk ein entsprechender Mechanismus vorgezeichnet werden. Dabei sind die Grenzen des Vergaberechts zu beachten.

e) Preisanpassungsmechanismen

Für die langjährige Betriebsphase müssen zweckmässige Preisanpassungsmechanismen festgelegt werden. Dabei stehen die Auswahl und die Gewichtung der relevanten Indizes im Vordergrund.

f) Qualitätssicherung

Als geeignetes Instrument für die Qualitätssicherung während der Betriebsphase haben sich detaillierte Service Level Agreements bewährt. In diesen werden die Standards der Leistungserbringung wie Sanktionsmechanismen für den Fall der Schlecht-/Minderleistung definiert (Anreizstrukturen über ein Bonus/Malus-System). Service Level Agreements enthalten ausserdem regelmässig detaillierte Regelungen betreffend die Messmethoden, die bei der Beurteilung der Leistungserbringung Anwendung finden.

g) Anstellungsbedingungen Personal

Der private Projektpartner muss sein Personal auf privatrechtlicher Basis anstellen. Allfällige Vorgaben des öffentlichen Partners mit Bezug auf die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse müssen im PPP-Vertrag implementiert werden. Dabei kann die Verpflichtung zum Erlass von Arbeitsreglementen, welche vom öffentlichen Vertragspartner zu genehmigen sind, die generelle Einhaltung von Mindeststandards gewährleisten. Vorgaben betreffend die Anstellungsverhältnisse führen zu höheren Kosten, weil der private Projektpartner, die daraus resultierenden Mehrkosten in seiner Kalkulation berücksichtigen muss. Es ist daher sorgfältig abzuwägen, welche Anforderungen vereinbart werden sollen. Im Falle des Projekts Neumatt musste die öffentliche Hand aufgrund der Besonderheit des Projekts (Integration eines Regionalgefängnisses) vergleichsweise weitgehende Vorgaben machen (einwandfreier Leumund, Sprachkenntnisse etc.). Zur Vermeidung von "überschiessenden" Anforderungen wurde dabei zwischen der Bau- und der Betriebsphase differenziert und für erstere die Vorgaben reduziert.

h) Vorschriften für Subunternehmer

Allfällige Vorgaben des öffentlichen Partners mit Bezug auf die Subunternehmer, wie sie bei einer PPP-Struktur mit einer Projektgesellschaft als Auftragnehmerin unausweichlich sind, müssen in den Projektvertrag implementiert werden.

i) Zustand der Anlage bei Rückgabe

Je nach gewähltem Modell wird der öffentliche Projektpartner in den PPP-Vertrag Vorgaben betreffend den Zustand der Anlage aufnehmen. Als Sicherheit können dabei Rückbehalte vorgesehen werden, die auszuzahlen sind, wenn der vorgesehene Standard erreicht ist.

j) Versicherungskonzept

Bei der konventionellen Beschaffung versichert die öffentliche Hand Projektrisiken höchstens punktuell. Einem PPP-Projekt muss demgegenüber nicht zuletzt aufgrund der Langfristigkeit und der Anforderungen der finanzierenden Banken ein umfassendes Versicherungskonzept zugrunde liegen. Der öffentliche Partner muss daher bei der Vertragsgestaltung darauf achten, dass die Risikoallokation auch das Versicherungskonzept des privaten Partners beeinflusst, was seinerseits wieder substantielle Auswirkungen auf die Projektkosten haben kann. Bei der Ausarbeitung der relevanten Bestimmungen ist sodann darauf zu achten, dass der Versicherungsschutz, der explizit im PPP-Vertragswerk vorgeschrieben wird, auch den Bedürfnissen der finanzierenden Banken gerecht wird, so dass Doppelspurigkeiten vermieden werden (vgl. ergänzend auch Kap.IV/2.4 Praktische Hinweise zur Vertragsgestaltung).

Leitsatz 5: Beim 4-Phasen Modell (private Finanzierung, insbesondere Projektfinanzierung) ist die Rolle der Banken im Hinblick auf Sicherheiten, Projektcontrolling, Einsichtsrecht im Hinblick auf die Finanzierungskosten zentral.

Das 4-Phasen Modell erhöht im Vergleich zum 3-Phasen-Modell die Komplexität der Vertragsgestaltung, weil mit den finanzierenden Banken ein zusätzlicher Akteur mit spezifischen Anforderungen in die Vertragsdokumentation einbezogen werden muss (zur Unterscheidung von 3- und 4-Phasen-Modell, vgl. Kap.I/3.1).

a) Bankability

Die private Finanzierung mittels Projektfinanzierung setzt voraus, dass das PPP-Projekt „bankable“ ausgestaltet ist, d. h. es muss konzipiert sein, dass eine Bank oder ein Bankenconsortium bereit ist, das Projekt zu guten Konditionen zu finanzieren. (vgl. Teil II, Kapitel Finanzierung, Leitsatz 2).

b) Anforderungen der privaten Finanzierung

Zusätzlich zu den im Kapitel Finanzierung Leitsatz 7 benannten Sicherheiten müssen im Rahmen eines PPP-Vertrags folgende Aspekte berücksichtigt werden, damit die "Bankability" gewährleistet ist:

- Einräumung von Heilungsrechten zu Gunsten der finanzierenden Banken, die sie vor einer Kündigung des Projektvertrags ausüben können,
- Einräumung eines Eintrittsrecht zu Gunsten der finanzierenden Banken (siehe Bst. c),
- Verzicht auf Vorgaben betreffend Eigenkapitalausstattung, weil dies der Markt selbst reguliert,
- Faire Entschädigung im Falle einer vorzeitigen Vertragsauflösung.

c) Eintrittsrecht

Ein wesentliches Sicherungsinstrument der Banken ist das Eintrittsrecht, das es ihnen ermöglicht, die Projektgesellschaft zu erwerben oder zu ersetzen, um so im Krisenfall das Projekt dennoch erfolgreich fortzuführen. Dieses Sicherungsinstrument kommt auch dem öffentlichen Partner zugute, weil dadurch das Ausfallrisiko der Projektgesellschaft stark reduziert ist. Bei der Ausgestaltung des PPP-Vertragswerks ist daher darauf zu achten, dass ein Eintrittsrecht der Banken vorgesehen wird. Wenn eine Projektfinanzierung mit einem Eintrittsrecht der Banken Bestandteil des Angebots bildet, werden auch allfällige Bedenken vergaberechtlicher Natur entkräftet.

d) Zusätzliches Projektcontrolling durch die Banken

Der öffentliche Partner und die Banken als Fremdkapitalgeber sind gleichermaßen an der erfolgreichen Realisierung des Projekts während der gesamten Projektdauer interessiert. Bei einer Cashflow basierten Projektfinanzierung ist es für die Banken zentral, dass keine Leistungsstörungen auftreten, die den erforderlichen Cashflow gefährden könnten.

Aufgrund dieser Interessenlage der Banken hat die private Finanzierung für den öffentlichen Partner den grossen Vorteil, dass ein zusätzliches Projektcontrolling durch die Banken stattfindet. Bei der Vertragsgestaltung gilt es darauf zu achten, dass dieses Projektcontrolling durch die Banken nicht beeinträchtigt wird und dass den Banken insbesondere die dafür erforderlichen Informationsrechte eingeräumt werden.

Leitsatz 6: Angesichts der sehr langen Vertragsdauer kommt dem Vertragscontrolling wie auch den Konfliktlösungs- und Kündigungsmechanismen eine grosse Bedeutung zu.

Nach Vertragsabschluss ist die öffentliche Hand für die Kontrolle der vertragsgemässen Leistungserbringung durch den privaten Partner zuständig. Das betrifft hauptsächlich Aufgaben des technischen Controllings, des Vertragscontrollings und des Mängelmanagements während der Bau- und Betriebsphase. Da bei einem PPP-Projekt häufig eine anreizorientierte Vergütung für die Betriebsphase vereinbart wird, bei der die Möglichkeit besteht, das Entgelt mit Bonus- und Maluszahlungen zu steuern, ist eine kontinuierliche Kontrolle der Leistungen von erheblicher Bedeutung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt während der langen Laufzeit der Verträge ist das Änderungsmanagement, durch das alle durch die öffentliche Hand während der Laufzeit gewünschten Vertragsänderungen geprüft und dokumentiert werden.

Es müssen geeignete Lösungen für ein effizientes Vertragscontrolling gefunden werden. Die Bildung einer Vertragskommission erleichtert das "Nachjustieren" des Vertragsverhältnisses und die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Gleichzeitig handelt es sich um ein gutes Instrument zur Vorbeugung und erforderlichenfalls zur Beilegung von Konflikten.

Es empfiehlt sich, einen differenzierten Konfliktlösungsmechanismus festzulegen:

- Während der Bauphase sind rasche Entscheide erforderlich; jede "Blockierung" muss nach Möglichkeit verhindert werden, um den fristgerechten Abschluss des Projekts nicht zu gefährden,
- Es ist exakt festzulegen, welche Fragen durch technische Sachverständige im Rahmen eines Schiedsgutachtens geklärt werden können und welche Fragen von einem Gericht / Schiedsgericht zu entscheiden sind.

Im Rahmen der Vertragsgestaltung ist die Kündigungsregelung für den Fall einer vorzeitigen Vertragsauflösung sorgfältig und für die einzelnen Verträge respektive Vertragselemente differenziert auszugestalten. Insbesondere muss geklärt werden:

- Unter welchen Voraussetzungen ist eine vorzeitige Vertragsauflösung möglich?
- Inwieweit sind Teilkündigungen möglich?
- Zieht die Kündigung eines Vertrags eo ipso die Kündigung eines anderen Vertrags nach sich?
- Welche "Heilungsrechte" besitzen die finanzierenden Banken?
- Wie sehen die finanziellen Konsequenzen einer vorzeitigen Auflösung von Verträgen aus?

Leitsatz 7: Eliminierung und Reduzierung von Aufwandfaktoren beim privaten Partner führen zu günstigeren Angeboten.

Eine strenge Selektion bereits in der Präqualifikationsphase vermeidet einerseits unnötige Kosten auf Seiten von Bietern mit geringen Erfolgsaussichten. Auf der anderen Seite steigert eine frühe und strenge Selektion die Chancen der verbleibenden Anbieter, die unter diesen Umständen höheren Aufwand in ihr Angebot stecken werden, so dass mit qualitativ besseren Projekten gerechnet werden kann.

Der Nachverhandlungsbedarf und die damit verbundenen Kosten können durch faire, an einer üblichen Risikoverteilung orientierte Vertragsgrundlagen, idealerweise basierend auf einem marktgängigen Vertragsmuster (in Deutschland beispielsweise der erwähnte ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau), reduziert werden. Die Vertragsentwürfe, welche in die Ausschreibungsunterlagen einfließen, müssen daher vorausschauend ausgestaltet sein und sollten sich auf eine Risikozuteilung stützen, die Marktakzeptanz genießt. Der öffentliche Partner muss namentlich darauf achten, dass der PPP-Vertrag für den privaten Projektpartner „anschlussfähig“ bleibt (Bankability, Versicherungen, Subunternehmerverträge).

Die Orientierung des Vertragswerks an Standards, insbesondere betreffend Risikoverteilung, reduziert den Aufwand mit Bezug auf die rechtliche Due Diligence. Ausserdem kann sich der private Partner dadurch schon in einem frühen Projektstadium Gewissheit darüber verschaffen, dass der Realisierung (und der Finanzierung) des Projekts keine wesentlichen rechtlichen Hindernisse in den Weg stellen. Allerdings ist darauf zu achten, dass projektspezifische Risiken rechtzeitig erkannt werden.

Der öffentliche Partner soll über die vergaberechtlich geforderten Anforderungen hinaus die Flexibilität im Verfahren nicht einschränken. Wenn der öffentliche Partner den privaten Anbietern gewisse Grundlegendokumente (Rechtsgutachten betreffend Zuständigkeiten, Kompetenzregelungen etc.) zur Verfügung stellt, können dadurch die Kosten auf Seiten aller Bieter, die solche Fragen andernfalls je individuell prüfen müssten, gesenkt werden.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Das Vertragswerk vom 19.11.2009 kennt folgende Verträge: Rahmenvertrag, Schiedsgutachterabrede, Projektvertrag, Finanzierungsvertrag, Vertrag über Reinigung und Entsorgung, Vertrag über organisatorische Dienstleistungen, Vertrag über Verpflegungsdienstleistungen (alle mit umfangreichen Anhängen). Die Auswertungsgespräche haben gezeigt, dass die verschiedenen Bietergemeinschaften jeweils ähnliche Schwerpunkte setzten. Damit bieten sich gewisse Vertragsthemen zu einer Standardisierung an. Die Projektbeteiligten ziehen nach einem Jahr im Hinblick auf das Vertragswerk eine positive Zwischenbilanz. Die Projektverträge sind nicht öffentlich (vgl. Hinweise Kap.I/1).

ÖPP Deutschland AG: ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau

In Deutschland hat Partnerschaften Deutschland (ÖPP Deutschland AG) einen „ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau“ veröffentlicht, der sich als Vertragsstandard für PPP-Projekte zu etablieren scheint.

Mit den bisherigen Versuchen zur Schaffung von Vertragsstandards war es nicht gelungen, eine breite Akzeptanz bei den Anwendern – insbesondere den Beratern – zu erreichen. Aus diesem Grund wurden alle relevanten Interessengruppen bei der Erarbeitung berücksichtigt, mit dem Ziel, ein ausgewogenes Vertragswerk zu schaffen, das keinen der Partner bevorteilt und keine wirtschaftlich nachteiligen Regelungen enthält, die das Projekt unnötig verteuern. Der Entwurf wurde in einem zweiten Schritt einer Vielzahl von Institutionen (u.a. dem Bundesrechnungshof, kommunalen Spitzenverbänden und den ÖPP-Kompetenzzentren der Länder) zur Stellungnahme und Kommentierung vorgelegt und anschliessend überarbeitet und bereinigt.

Eine umfassende Würdigung des Mustervertrags ist an dieser Stelle nicht möglich; immerhin kann auf Folgendes hingewiesen werden:

- Dem Mustervertrag liegt das sogenannte Inhabermodell zugrunde, bei dem der öffentliche Auftraggeber während der gesamten Vertragslaufzeit zivilrechtlicher und wirtschaftlicher Eigentümer des Grundstücks ist und bleibt. Die Wahl fiel auf dieses Modell, weil rund drei Viertel (seit 2010 sogar 94%) aller bisher in Deutschland realisierten PPP-Projekte als Inhabermodell umgesetzt wurden. Das Inhabermodell dürfte auch in der Schweiz im Vordergrund stehen.
- Es wurde ein einheitlicher Vertrag erarbeitet, der alle lebenszyklusübergreifenden Leistungselemente (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren) umfasst und in einem Vertragswerk regelt. Er ist in vier Teile gegliedert (Teil I – Rahmen und Finanzierung, Teil II – Planung und Bau, Teil III – Betrieb, Teil IV – Schlussbestimmungen). Dieser Ansatz überzeugt, nicht zuletzt auch deshalb, weil das gesamte Vertragswerk aus einem Guss erscheint, Redundanzen vermeidet und so vergleichsweise schlank gehalten werden kann.
- Der Mustervertrag verzichtet auf die Verwendung von definierten Begriffen (defined terms). Dies entspricht zwar einer auch in der Schweiz immer noch weit verbreiteten Vertragstradition und wirkt dem Eindruck eines komplizierten Vertragskonstrukts entgegen. Im Lichte der komplexen Regelungsmaterie und der langen Bindungsdauer hat diese Vertragstechnik indessen entscheidende Vorteile: Die Verwendung von definierten Begriffen fördert die juristische Präzision und kann namentlich mit sich vergrößernder zeitlicher Distanz zum Vertragsschluss das Risiko von Auslegungsstreitigkeiten reduzieren.

- In Deutschland ist die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (Teil B) (VOB/B) im Bauwesen von grosser praktischer Relevanz. Bei der Erarbeitung des Mustervertrags wurde der VOB/B besonderes Augenmerk gewidmet; namentlich enthält er ausdrückliche Regelungen zum Verhältnis von VOB/B und PPP-Vertrag. In der Schweiz muss die in der Praxis – ungeachtet der rechtlichen Unterschiede zur VOB/B – in ähnlicher Weise verbreiteten Verwendung der SIA-Norm 118 in PPP-Verträgen ebenfalls berücksichtigt werden. Die sorgfältige Auseinandersetzung des Mustervertrags mit den für PPP-Verträge nicht durchwegs einschlägigen Bestimmungen der VOB/B sollte dabei als Vorbild dienen.
- Der Mustervertrag integriert zahlreiche Vertragsbeilagen. Auf diese Weise gelingt es, das eigentliche Vertragswerk vergleichsweise schlank und übersichtlich zu halten. Für Vertragssicherheiten (z. B. Konzernbürgschaften) finden sich in den Vertragsbeilagen Muster, so dass hier später Diskussionsbedarf vermieden werden kann.
- Schliesslich zeigt der Mustervertrag, dass die Finanzierungsform massgeblichen Einfluss auf die vertraglichen Regelungen hat. Der Mustervertrag enthält alternative Formulierungen für die Forfaitierung (die für die Schweiz indes keine praktische Relevanz hat) und für die Projektfinanzierung.

6 Steuern

Von Marcel Bischof

Im Vergleich zur konventionellen Erstellung kann die PPP-Realisierung von Hochbauten zu einer deutlich höheren Steuerbelastung führen. Es gilt deshalb darauf zu achten, steuerbelastende Aspekte möglichst zu reduzieren oder evtl. mittels Steuererleichterung oder Steuerbefreiung wegen öffentlicher bzw. gemeinnütziger Zwecke weitgehend zu beseitigen.

Da sich PPP-Projekte über eine lange Zeit erstrecken, müssen auch Steuerrechtsentwicklungen in Projektarbeiten einbezogen werden. Zu vereinbaren ist namentlich auch, welche Partei die Mehrkosten einer allfälligen Steuererhöhung zu tragen hat.

Leitsatz 1: Die Steuerfrage ist bei PPP-Projekten von hoher Relevanz. Deshalb sollten Gesellschaftsform und Beteiligungsverhältnisse an der Projekt- und/oder Betreibergesellschaft frühzeitig festgelegt werden.

Das frühzeitige Festlegen der Gesellschaftsform ermöglicht ein zielgerichtetes Vorgehen und erspart zusätzlichen Abklärungs- und Beratungsaufwand.

Die Erfahrungen zeigen, dass die Rechtsform einer Aktiengesellschaft in aller Regel vorzuziehen ist. Andere Gesellschaftsformen wie Genossenschaft oder Personengesellschaften sind denkbar, aber bezüglich Transparenz und vertragsrechtlicher Ausgestaltung komplexer.

Bei Auftreten von Steuerfragen erweist sich das rechtzeitige Einholen von Steuerrulings als empfehlenswert. Sie dienen vor allem der Verfahrenseffizienz und Rechtssicherheit. Die Bieterorganisationen können von diesen Abklärungen entbunden werden.

Leitsatz 2: Aus Steueroptimierungsgründen sollte auf die Übertragung von Immobilien oder Rechten an Grundstücken von der öffentlichen Hand auf eine Projekt- und oder Betreibergesellschaft vermieden werden.

Der Erwerb und das Halten von Grundeigentum führt bei der Projekt- und oder Betreibergesellschaft zu Steuerfolgen (Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern, Liegenschaftssteuern). Eine allfällige Übertragung von Grundstücken ist daher vorgängig detailliert zu prüfen.

Die Übertragung von Immobilien oder Rechten an Grundstücken unterliegen grundsätzlich der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer. Zwar sind die Kantone oder Gemeinden in der Regel steuerbefreit, je nach Kanton hat aber die erwerbende Projekt- oder Betreibergesellschaft die Handänderungsabgabe zu entrichten. Mit der Errichtung von Baurechten anstelle einer vollständigen Eigentumsübertragung kann die Steuerbelastung reduziert werden.

Die Übertragung von Eigentum beeinflusst das Bilanzbild der Projekt- und/oder Betreibergesellschaft und damit auch wesentlich die Finanzierung dieser Gesellschaft. Eine Erleichterung oder Optimierung der Projektfinanzierung kann dadurch erreicht werden, dass das Eigentum bei der öffentlichen Hand verbleibt.

Leitsatz 3: Bei der Errichtung einer Projekt- und/oder Betreibergesellschaft sollte die Kapitalisierung aus steuerplanerischen Gründen innerhalb der Freigrenze für die Emissionsabgabe liegen.

Bei der Begründung und Erhöhung des Nennwertes von Beteiligungsrechten beträgt die Emissionsabgabe 1% vom Betrag, der der Gesellschaft zufließt, wobei die erste Million Franken von der Abgabepflicht befreit ist.

Gemeinnützige Organisationen können unter bestimmten Voraussetzungen von der Emissionsabgabe gänzlich ausgenommen werden (keine Gewinnausschüttungen über 6% des einbezahlten Grundkapitals, keine Ausrichtung von Tantiemen und vollumfängliche Zuweisung eines Liquidationsüberschusses an einen gemeinnützigen Zweck).

Leitsatz 4: Sämtliche Zahlungsströme sollten zwecks Optimierung des Vorsteuerabzugs mehrwertsteuerlich analysiert werden.

Da die öffentliche Hand selber in der Regel nur ein beschränktes Vorsteuerabzugsrecht hat, sollten zwecks Optimierung des Vorsteuerabzugsrecht aus der Sicht sämtlicher Beteiligter alle Zahlungsströme und Leistungsverhältnisse mehrwertsteuerlich analysiert werden.

Die frühzeitige korrekte Qualifikation der Zahlungsströme und Leistungsverhältnisse (steuerbar, von der Steuer ausgenommen, Finanzierung mit Vorsteuerkürzung (z. B. Subventionen) bzw. Finanzierung ohne Vorsteuerkürzung (Spenden, zinslose Darlehen, Dividenden etc.) ermöglicht die Festlegung der finanziellen mehrwertsteuerlichen Konsequenzen in den Vertragsdokumenten.

Je nach Ausgestaltung der Verträge können Vergütungen der Mehrwertsteuer unterliegen, die gesetzlich von der Steuer ausgenommen sind. Es ist zu empfehlen, über die mehrwertsteuerrechtliche Qualifikation vorgängig ein Ruling bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung einzuholen.

Erhöhungen der MWST-Sätze während der langjährigen Laufdauer eines PPP-Vertrags sind wahrscheinlich. Durch die Regelung allfälliger Steuersatzerhöhungen in den vertraglichen Vereinbarungen wird die korrekte Überwälzung der Mehrwertsteuer vom Leistungserbringer auf den Leistungsempfänger sichergestellt.

Leitsatz 5: Bereits bei der Projektaufnahme sollte sichergestellt sein, dass die Vorsteueranrechnung in der Projektphase möglich ist.

Durch eine frühzeitige Registrierung bei der Mehrwertsteuer, obwohl bei Projektbeginn keine steuerbaren Umsätze erzielt werden, können im Umfang der Vorsteuerquote die Vorsteuern ohne Berücksichtigung von Abschreibungen geltend gemacht werden. Zudem wird dadurch auch eine bessere Liquidität der Projektgesellschaft ermöglicht.

Eine Steueroptimierung bezüglich der Gewinn- und Kapitalsteuern sollte aus Finanzierungsüberlegungen mit den Instrumenten der Steuererleichterung oder sogar der Steuerbefreiung angestrebt werden.

Eine Projekt- und Betreibergesellschaft kann die Steuerbefreiung auf der Gewinn- und Kapitalsteuer erlangen, sofern sie ausschliesslich und unwiderruflich öffentliche Zwecke verfolgt, die Beteiligung (überwiegend) von der öffentlichen Hand gehalten wird und sie keine oder nur eine limitierte Gewinnausschüttung vornimmt. Erforderlich ist ein spezielles Steuerbefreiungsverfahren bei der zuständigen Steuerbehörde.

Da PPP-Projektgesellschaften regelmässig Unternehmen sind, die neu gegründet werden und den wirtschaftlichen Interessen des Kantons dienen, ist vor allem die Gewährung von Steuererleichterungen denkbar.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf: Im Projekt Neumatt sorgte die Mehrwertsteuerbelastung auf Finanzierungsdienstleistungen lange Zeit für Unsicherheiten. Die Steuerpflicht wurde von der Eidgenössischen Steuerverwaltung im konkreten Fall bejaht. Den Bietergemeinschaften wurden zudem keine Vorgaben zur späteren Gesellschaftsform gemacht (vgl. allgemeine Hinweise Kap.I/1).

7 Öffentliche Finanzen

Von *Andreas Baur / Andreas Bergmann / Urs Bolz*

Als Projekte mit erheblichem öffentlichem Mittelbedarf werden Hochbauprojekte der öffentlichen Hand auf kantonalen Ebene in aller Regel mittels finanzreferendumsfähigem Kreditbeschluss bewilligt. Der kreditrechtlichen Behandlung ist deshalb in der Schweiz besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies gilt ebenfalls für die in den letzten Jahrzehnten in Bund und Kantonen eingeführten Instrumenten zur Steuerung der öffentlichen Haushalte. Üblich sind etwa Regelungen zum Haushaltgleichgewicht, d. h. dem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung, zur Schuldenbegrenzung bzw. zur Selbstfinanzierung der Investitionen. Die rechnungslegerische Behandlung von PPP hat einen Einfluss auf alle diese Steuerungsgrössen.

Die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte hat in der Schweiz mit dem Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM, vgl. Finanzhaushaltsgesetz des Bundes vom 7. Oktober 20, SR 611.0) und dem erneuerten Harmonisierten Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) neue Grundlagen gefunden. Von erheblicher Relevanz sind dabei auch die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), die der neuen Rechnungslegung des Bundes sowie einzelner Kantone zu Grunde liegen. Die rechnungslegerische Abwicklung von PPP muss in der Schweiz an diesen Standards gemessen werden.

Leitsatz 1: Die Rechnungslegung bei PPP-Projekten ist von hoher Relevanz. Sie kann indessen auf bewährten Grundsätzen basieren.

Bei Schweizer PPP-Projekten ist die Frage der rechnungslegerischen Behandlung von hoher Relevanz. Sie ist aufgrund des Rechnungssystems der öffentlichen Hand (Accrual Accounting) und des politischen Kreditbewilligungsprozesses sowie der Auswirkungen auf die finanzpolitischen Steuerungsgrössen bereits früh im Projektverlauf zu behandeln und zu klären.

Bei den folgenden Ausführungen gilt es zu beachten, dass die genannten allgemein anerkannten Grundsätze und Standards zwar eine wichtige Leitlinie für die Praxis sind. Für das jeweilige Gemeinwesen sind jedoch ausschliesslich die geltenden Rechtsnormen (primär Finanzhaushaltsgesetze bzw. -verordnungen) verbindlich. Enthalten diese keine konkreten oder zumindest ableitbaren Regelungen zur rechnungslegerischen Behandlung von PPP-Projekten, sollten die allgemein anerkannten Grundsätze sinngemäss angewendet werden.

Auf folgende Grundlagen kann gegenwärtig verwiesen werden:

- IPSAS 32 – „Service Concession Arrangements: Grantor“, im Oktober 2011 vom IPSAS Board herausgegeben.
Dieser IPSAS-Standard behandelt die Rechnungslegung von PPP-Projekten beim öffentlich-rechtlichen Partner. Wesentliche Regelungen betreffen die Kriterien für die Bilanzierung der Vermögenswerte und Verpflichtungen eines PPP-Projektes.
- FAQ (Frequently asked questions) zu Public Private Partnerships (PPP), im September 2013 vom Schweizerischen Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS) herausgegeben. Das SRS behandelt in seiner Stellungnahme die Frage, wie PPP unter HRM2 zu behandeln sind. Es wird u.a. auch der Umfang der als PPP zu behandelnden Projekte definiert; diese Definition stimmt mit derjenigen dieses Praxisleitfadens überein. Bezüglich der Rechnungslegung hält sich das SRS in seiner Stellungnahme insbesondere bezüglich Bilanzierung von Vermögensgegenständen und Verpflichtungen sehr stark an den oben genannten IPSAS-Standard.
- FAQ zu Finanzierungs-Leasingverhältnissen, im September 2010 vom SRS herausgegeben.
Diese Verlautbarung des SRS ist vor allem für die Abgrenzung von Finanzleasing und PPP-Tatbeständen von Bedeutung. Gemäss FAQ sind auch beim Finanzleasing die entsprechenden Vermögenswerte und Verpflichtungen zu bilanzieren.

Leitsatz 2: Das Beherrschungsprinzip hat eine hohe Bedeutung für die Frage der Bilanzierungspflicht. PPP sind in der Regel beherrscht und deshalb zu bilanzieren.

a) Zentrale Bedeutung der Bilanzierung

PPP-Projekte zeichnen sich im Vergleich zu den anderen Zusammenarbeitsformen (zur Verfügung stellen einer Infrastrukturanlage bzw. reines Dienstleistungsverhältnis) dadurch aus, dass sie Entwicklung, Erstellung, Finanzierung und Betreiben einer Infrastrukturanlage kombinieren.

Für die rechnungslegerische wie auch für die kreditrechtliche Behandlung ist es von Relevanz, ob eine Infrastrukturanlage nach wirtschaftlichen Kriterien von der öffentlichen Hand beherrscht ist und deshalb in der Bilanz der öffentlichen Hand geführt wird (on the balance sheet) oder nur die mit den ausgelagerten öffentlichen Aufgaben zusammenhängenden jährlichen Kosten in der Rechnung erfasst werden, jedoch nicht die Anlage an sich (off the balance sheet).

Für diese Abgrenzung gelten gemäss den in Leitsatz 1 genannten Grundlagen kriterienbasierte Grundsätze, um eine möglichst einheitliche Behandlung gewährleisten zu können.

b) Beherrschung als massgebendes Kriterium

Als Kriterium für die Bilanzierung gilt die rechnungslegerisch definierte Beherrschung: Eine Beherrschung der Infrastrukturanlage durch die öffentliche Hand gilt als gegeben, wenn die öffentlich-rechtliche Einheit die mit der Anlage zu erbringende Leistung bestimmt oder reguliert (dies beinhaltet z. B. die Definition des Empfängerkreises der Leistung und die Preisgestaltung) und den Restwert der Anlage nach Vertragsablauf mehrheitlich hinsichtlich der Substanz der Anlage kontrolliert, z. B. durch Rückübertragung (einzelne untergeordnete oder für den Betrieb nicht unmittelbar notwendige Teile können jedoch beim Betreiber verbleiben). Wenn die Vertragslaufzeit mit der Nutzungsdauer der PPP-Anlage übereinstimmt (sog. whole of life assets), entfällt das zweite Kriterium.

c) Ein beherrschtes Projekt ist wie eine Eigeninvestition zu bilanzieren

Ein von der öffentlichen Hand gemäss vorstehenden Kriterien «beherrschtes» PPP-Projekt ist buchhalterisch wie eine Eigeninvestition zu behandeln. Neben dem betroffenen Vermögenswert ist auch die entsprechende Verpflichtung zu erfassen.

Bei Nutzungsbeginn entspricht die zu bilanzierende Investition in der Regel den sich aus dem PPP-Vertrag abzuleitenden Gestehungskosten. In den Passiven ist auf diesen Zeitpunkt eine dem Anlagewert entsprechende Verpflichtung einzustellen.

Die Investition vermindert sich durch die nach der gesamten Nutzungsdauer bestimmten Abschreibungen. Die für die Abschreibungen massgebenden Nutzungsdauern von Anlagegütern bzw. von -kategorien sind in der Regel in der Gesetzgebung zum Finanzhaushalt bzw. in den entsprechenden Verordnungen behandelt. Von einer Abschreibung über die Vertragsdauer (unter Berücksichtigung des Restwertes) ist abzusehen, da damit eine Ungleichbehandlung mit andern vergleichbaren Investitionen geschaffen würde. Es ist zudem nicht unüblich, dass der Amortisationsverlauf der Finanzierung vom Nutzungsverlauf eines Anlageguts abweicht, dies ist durchaus nicht PPP-eigen. Insbesondere, wenn die Amortisation einer Finanzierungsverpflichtung mittels Annuitäten erfolgt, entwickelt sich der Restwert der Finanzierungsverpflichtung nicht kongruent zum Restwert des finanzierten Anlageguts.

Vom Grundsatz der Abschreibung von PPP-Anlagegütern über die in Gesetz oder Verordnung festgelegten Abschreibungsdauern sollte – wenn überhaupt – nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden. Ein solcher liegt zum Beispiel vor, wenn die PPP-Investition eine Nutzung betrifft, die durch die allgemeinen Abschreibungsrichtlinien nicht abgedeckt ist und die Anwendung der üblichen Nutzungsdauern zu einer massgeblichen Über- oder Unterbewertung des PPP-Anlageguts führen würde.

Sowohl nach der kreditrechtlichen wie auch der wirtschaftlichen Sichtweise ist bei beherrschten PPP-Projekten die mit dem PPP-Aktivum zusammenhängende Verpflichtung einzubuchen. Diese wird in der Regel im Zeitpunkt des Nutzungsbeginns betraglich dem erfassten Vermögenswert entsprechen. Bei der Ermittlung der vertraglichen Verpflichtungen sind sämtliche geldwerten Leistungen zu berücksichtigen, also sowohl zukünftige Zahlungsströme, die nicht zu einem zusätzlichen Nutzen führen (Amortisationen), als auch die Ein-

räumung von kommerziellen Nutzungsrechten (z. B. durch Abtretung von Erträgen aus der Entgeltzahlung von Leistungsnutzern).

Die vertraglichen Zahlungen an den privatwirtschaftlichen Betreiber werden in der Regel in folgende Komponenten aufgeteilt: Dienstleistungsentgelt, Finanzierungsaufwand (Zinsenanteil), Garantie- bzw. Versicherungskostenanteile, Amortisation der Verbindlichkeit. Anhang 2.3 enthält illustrative Darstellungen der Buchungsvorgänge.

Neben den beschriebenen buchungswirksamen Vorgängen ist jeweils auch zu prüfen, ob sich aus einem PPP-Vertragsverhältnis allenfalls im Anhang offenzulegende Garantien oder Eventualverpflichtungstatbestände ergeben (z. B. Ausfallgarantien für den Fall der Insolvenz des privaten Partners).

d) Bilanzierungspflichtige Anlagen sind Verwaltungsvermögen

Bilanzierungspflichtige PPP-Infrastrukturanlagen sind als Verwaltungsvermögen zu bilanzieren. Das Verwaltungsvermögen umfasst Vermögenswerte, welche unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und nicht veräussert werden können, ohne diese zu beeinträchtigen.

PPP-Infrastrukturanlagen erfüllen per Definition die für das Verwaltungsvermögen geltenden Kriterien. Es sind die entsprechenden Rechnungslegungsgrundsätze von HRM2 anzuwenden:

- Bilanzierung zu Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten.
- Abschreibung über die Nutzungsdauer.
- Impairmenttest bei Anzeichen einer nachhaltigen Wertminderung.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Hier wurde die Investition bei Nutzungsbeginn in der Bilanz aktiviert und die entsprechende Finanzierungsverpflichtung passiviert. Auch in den Folgejahren entspricht die Behandlung den massgebenden Grundsätzen (z. B. Abschreibung über die Nutzungsdauer). Vgl. Kap.I/1.

Hinweis: In den Auswirkungen vergleichbare „Off the balance sheet“-Beispiele existieren auch in der Schweiz. So ist die Auslagerung einer Investition in eine von der öffentlichen Hand beherrschte, aber in der Rechnung nicht konsolidierte Organisation (Anstalt, AG) eine vergleichbare Entlastung der Bilanz des Mutterhauses. Dies kann bei einer Modellwahl zu einer Diskriminierung von PPP gegenüber formalen Ausgliederungen führen. Solche Ausgliederungen müssen einer politischen Risikoabwägung standhalten. Als extremes Beispiel für eine Auslagerung von Risiken kann auf den Fall „Leukerbad“ verwiesen werden. Ausserdem stellt sich die Frage nach der Vollkonsolidierung, die gemäss HRM2 eine von zwei zulässigen Optionen darstellt.

Leitsatz 3: Mit PPP sind die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen.

a) Investitionsrechnung

Investitionseinnahmen und -ausgaben werden in der Schweiz aus kreditrechtlichen Gründen in einem eigenen Element der Rechnung, der Investitionsrechnung, dargestellt. Da die Investitionsrechnung eine schweizerische Eigenheit ist, kann nicht auf allgemeine Rechnungslegungsgrundsätze zurückgegriffen werden; als Referenz dient HRM2, das jedoch zu den für die Behandlung von PPP relevanten Fragestellungen keine spezifischen Regelungen enthält.

In der Schweizer Praxis war anfänglich umstritten, ob in der Investitionsrechnung einer PPP-Investition, welche die Kriterien für eine Bilanzierung der Investition bei der öffentlichen Hand erfüllt (Leitsatz 2), die Finanzierungsverpflichtung als sog. „Investitionseinnahme“ gegenübergestellt werden kann (sog. Verrechnungsvariante). In der Zwischenzeit ist man sich jedoch weitestgehend einig, dass eine solche Verrechnung den Anforderungen einer transparenten und rechtmässigen Rechnungslegung nicht entspricht, ausser wenn eine rechtliche Grundlage die Aufnahme der PPP-Verpflichtung als Investitionseinnahme ausdrücklich vorsieht.

Das SRS nimmt in den FAQ zu den PPP (vgl. Leitsatz 1) zwar nicht explizit Stellung zur Verbuchung in der Investitionsrechnung, jedoch kann aus dem in den FAQ enthaltenen Buchungsschema entnommen werden, dass lediglich die Investition über die Investitionsrechnung verbucht wird, nicht jedoch die Finanzierungsverpflichtung. Diese Auslegung ist ebenfalls in Übereinstimmung mit den FAQ des SRS zum Finanzleasing, in denen u.a. festgehalten wird, dass Finanzierungs-Leasingverhältnisse finanzrechtlich eigenen Beschaffungen gleichgestellt sind. Die PPP-Investition wird somit auch in der Investitionsrechnung analog einer Eigeninvestition als Investitionsausgabe dargestellt. Die PPP-Verpflichtung wird als Finanzierungstatbestand betrachtet und erscheint nicht in der Investitionsrechnung. Diese Variante erfüllt alle Anforderungen an eine transparente Rechnungslegung, hat aber

den Nachteil, dass sie gewisse Merkmale von PPP-Investitionen und deren Finanzierung nicht berücksichtigt (zum Zeitpunkt der Einbuchung des PPP liegt weder eine Ausgabe noch eine Einnahme vor).

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Der Kanton Bern hat für das Verwaltungszentrum Neumatt in der Investitionsrechnung nach umfassenden Abklärungen die Verbuchungsvariante „Verrechnung“ gewählt und entsprechend sowohl die PPP-Investition als Ausgabe als auch die PPP-Finanzierungsverpflichtung als Einnahme in der Investitionsrechnung ausgewiesen. Dieser Entscheid ist im Kanton Bern von besonderer Tragweite, da er eine direkte Auswirkung auf den für die verfassungsmässige Schuldenbremse massgebenden Finanzierungssaldo hat. Die kantonale Finanzkontrolle hat diese Verbuchungsweise und insbesondere den zu tiefen Ausweis des Finanzierungsfehlbetrags bemängelt und diesen Tatbestand in Form einer Einschränkung ihres Prüftests offengelegt. Es kann nach heutiger Einschätzung davon ausgegangen werden, dass auch der Kanton Bern bei einem zukünftigen PPP-Vorhaben lediglich die Investitionsausgabe in der Investitionsrechnung ausweisen wird (vgl. Kap. I/1).

b) Schuldenbremse

Bei bilanzierungspflichtigen PPP-Projekten erfüllt der einzubuchende Passivposten die Kriterien einer Verpflichtung und ist somit in der Regel Teil der Schuldengrösse. Das PPP-Passivum ist HRM-technisch einer Finanzierungstransaktion gleichzusetzen. Die finanzpolitischen Auswirkungen eines bilanzierungspflichtigen PPP-Projekts entsprechen damit denen einer zu 100% fremdfinanzierten Eigeninvestition.

Schuldenbremsen existieren in den verschiedensten Ausprägungen. Bei der Prüfung der Auswirkungen von PPP-Verpflichtungen auf Schuldenbremsregelungen ist deshalb deren konkrete Ausgestaltung zu berücksichtigen. Als Grundregel kann gelten, dass die Finanzierung einer beherrschten und damit bilanzpflichtigen Anlage Gegenstand der öffentlichen Schulden ist.

PPP sind kein Mittel zur Verhinderung bzw. Beeinflussung der finanzpolitischen Steuerung. Sie sollten insbesondere nicht dazu benutzt werden, Projekte zu realisieren, die sich der Staat eigentlich nicht leisten und deshalb auch nicht finanzieren kann.

Beispiel: PPP Neumatt Burgdorf. Die PPP-Verpflichtung wurde simultan mit dem Verwaltungszentrum in die Bilanz eingebucht. Für die Anwendung der bernischen Schuldenbremse ist nicht die Zunahme der Schulden als solche, sondern einzig die Gegenüberstellung der Nettoinvestitionen zur Selbstfinanzierung wesentlich. Da das PPP-Projekt Neumatt nicht zu einer Nettoinvestition führte, wurde die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung nicht tangiert. Zur Wertung dieser Praxis vgl. oben a).

Leitsatz 4: PPP-Projekte führen zu anspruchsvollen kreditrechtlichen Fragen. Diese sind möglichst frühzeitig abzuklären.

PPP erfordern – nach dem Gesagten – Budgetkredite der Investitionsrechnung und Budgetkredite der Erfolgsrechnung.

Die jährliche Belastung der Erfolgsrechnung (Budgetkredit) setzt sich in der Regel zusammen aus den Betriebskosten, dem Zinsaufwand auf der PPP-Verpflichtung und dem Abschreibungsaufwand der aktivierten Investition. Der Budgetkredit entspricht damit in der Regel nicht dem Jahresbetrag, der an den privatrechtlichen PPP-Partner zu zahlen ist; dieser setzt sich aus den Komponenten Dienstleistungsentgelt, Finanzierungskosten und Amortisation der PPP-Verpflichtung zusammen. Wird eine Annuität festgelegt, bleibt der Mittelabfluss über die ganze Laufdauer gleich; dabei nimmt der Finanzierungskostenanteil über die Zeit ab und der Amortisationsanteil zu. Demgegenüber wird die Erfolgsrechnung durch den abnehmenden Finanzierungskostenaufwand über die Zeit entlastet. Das Buchungsbeispiel in Anhang 2.3 illustriert diese Vorgänge.

Die Berechnung der zu bewilligenden Kreditsumme für die Ausgabenbewilligung ist im Hinblick auf das in der Regel anwendbare Finanzreferendum von erheblicher Bedeutung. Ein nicht korrektes Vorgehen birgt ein Prozessrisiko (Beschwerdemöglichkeit bis vor Bundesgericht), das das ganze Projekt zum Scheitern bringen kann. Die konkreten Festlegungen müssen in Würdigung der anwendbaren Gesetzgebung und des konkreten Einzelfalls erfolgen.

Je nach Betrachtungsweise sind zwei Möglichkeiten denkbar:

(1) Bewilligung einer einmaligen neuen Ausgabe für die Investition sowie Bewilligung von wiederkehrenden Kosten. Diese Lösung lehnt sich an Buchungsvorgänge in der Investitionsrechnung bzw. die aus Rechnungslegungssicht bevorzugte Variante «Eigeninvestition» (Leitsatz 3) an. Bewilligt wird die Investitionsausgabe in der Höhe des zu aktivierenden Wertes. Die wiederkehrenden, neuen Ausgaben umfassen den Dienstleistungsanteil, nicht aber die Amortisation der PPP-Verpflichtung und die Abschreibung der Investition und gemäss üblicher Praxis auch nicht den Zinsendienst.

(2) Die Bewilligung einer wiederkehrenden neuen Ausgabe in der Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts. Diese Lösung lehnt sich an die Variante «Verrechnung» (Leitsatz 3) an. Für diese Sichtweise spricht, dass die öffentliche Hand die Investitionsausgaben nicht selber tätigt, sondern dem Privaten das Entgelt über viele Jahre hinweg entrichtet. Sie basiert primär auf einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise sowie auf der vertraglichen Zahlungsverpflichtung aus dem PPP-Vertrag. Das bewilligte Entgelt widerspiegelt den jährlichen Zahlungsabfluss (beinhalten das Dienstleistungsentgelt, aber auch Finanzierungskosten und Amortisation der Schuld), nicht aber die erfolgswirksamen Buchungsvorgänge.

Massgebend ist in jedem Fall das kantonale Finanz- und Ausgabenrecht. Dieses kann besondere Lösungen vorschreiben oder abweichende Regelungen vorsehen.

Beispiel: PPP Neumatt Burgdorf. Der Kanton Bern basiert auf einer Nettobetrachtung der Investitionsrechnung (Investitionseinnahme neutralisiert die Investitionsausgabe). Er liess vom Kantonsparlament den jährlichen Mittelabfluss in der Höhe des Nutzungsentgelts als Ausgabe bewilligen. (vgl. Kap.I/1).

Leitsatz 5: PPP führt zu einer Unterhaltsverpflichtung über die ganze Lebensdauer. Sie sichert eine nachhaltige Finanzierung und Bewirtschaftung, insbesondere zum Vorteil der Nutzer. Diese grundsätzlich positive Wirkung ist politisch abzuwägen gegenüber der Bindungswirkung von Budgetpositionen im Vergleich zu anderen Vorhaben im Portfolio, insbesondere in Zeiten schwieriger Finanzhaushalte.

Durch Lebenszyklusplanung und -verantwortung des privaten Partners, verbunden mit der entsprechenden verpflichtenden Bereitstellung der Mittel durch die öffentliche Hand sind Unterhalt und Werterhalt für die PPP-Infrastruktur gesichert. Verbunden mit den regelmässig geplanten Facility Management-Prozessen ergibt sich hierdurch regelmässig eine hohe Vorteilhaftigkeit für die Nutzer. Dadurch ist auch die Durchsetzung einer wirtschaftlichen Nachhaltigkeit abgesichert.

Andererseits bewirken die langfristigen PPP-Verpflichtungen auch eine qualifizierte (vertraglich verpflichtete) Bindung von Mitteln. Sind in Zeiten schwieriger Haushalte Budgets für Unterhalt und Werterhalt zu kürzen, kann dadurch ein überproportionaler Druck auf die Budgets anderer Bauten im Portfolio entstehen.

Die Abwägung von Vor- und Nachteilen muss im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung über die Modellwahl erfolgen.

Leitsatz 6: Die Finanzhaushaltsgesetzgebung kann durch zweckmässige Vorschriften wirtschaftliches Verhalten über den Lebenszyklus und damit auch PPP fördern. Von hoher Bedeutung ist, dass alle Finanzierungsvarianten rechtlich gleich behandelt werden.

Die klassische Finanzhaushaltsgesetzgebung kennt zwar allgemeine Vorschriften über das Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsprinzip, aber in aller Regel keine konkretisierenden Vorschriften. Hier besteht Handlungsspielraum. Angesichts der hohen Bedeutung der Folgekosten sollte der politische Entscheidungsprozess sich nicht nur auf die Investitionskosten konzentrieren, sondern auch die Wirtschaftlichkeit über den ganzen Lebenszyklus umfassen.

Denkbar sind zum Beispiel:

- Verankerung einer Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei grösseren Vorhaben.
- Verankerung einer Pflicht zur Beachtung von Lebenszykluskosten.
- Beschlussfassung im Parlament nicht nur über Investitionsausgaben, sondern auch über die damit verursachten Folgekosten.
- Zusammenrechnen von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben für die Bestimmung der Ausgabenkompetenz.
- Kompetenz für die Finanzdirektion, die wirtschaftliche Tragweite von Vorlagen zuhanden von Regierungsrat und Parlament zu prüfen.
- Regeln zur Berechnung der Gesamtausgabe (vgl. vorne Leitsatz 4).

Diese Ausrichtung nach dem Lebenszyklus könnte man allenfalls auch schon aus den diversen verfassungsrechtlichen Vorschriften zum Wirtschaftlichkeits- und Nachhaltigkeitsprinzip ableiten.

Besonders darauf zu achten ist, dass alle Finanzierungsvarianten gleich behandelt werden. Die wirtschaftlichste Variante soll zum Zuge kommen. Auf Schlechterstellungen (Diskriminierungen) einzelner Varianten ist zu verzichten. Dies gilt für die Ausgabenbewilligung, für die Rechnungslegung sowie auch für die Vorschriften betreffend Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Beispiel: Kanton Solothurn. Hier kennt das Finanzhaushaltsgesetz seit längerer Zeit eine Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsrechnungen (Art. 55 WoV-Gesetz, BGS 115.1).

Beispiel: Kanton Aargau. Hier wird bei der Festlegung der Zuständigkeit zur Bewilligung von Ausgaben der wiederkehrende Aufwand eingerechnet. Der jährlich wiederkehrende Aufwand wird mit Faktor 10 multipliziert und zum einmaligen Aufwand hinzugerechnet (Art. 28 Gesetz über Aufgaben und Finanzen, AGS 612.100).

Beispiel: Kanton Basel-Stadt. Hier hat das zuständige Departement Vorlagen vor der Beschlussfassung zu Handen des Regierungsrats auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite hin zu prüfen. In den Berichten an das Parlament muss ein Hinweis auf die Einholung der Stellungnahme angebracht werden (§ 8 FHG Basel-Stadt, SG 610.100)

Beispiel: Deutschland. Hier kennen die Haushaltsgesetze von Bund, Ländern und Kommunen regelmässig die Vorschrift, wonach bei Investitionsentscheiden immer auch private Lösungsvarianten zu prüfen sind (z. B. § 7 Bundeshaushaltsordnung Deutschland).

Hinweis: In verschiedenen Kantonen wurde das Instrument des Finanzierungsleasings in die Finanzhaushaltsgesetzgebung aufgenommen. Dies betrifft nicht nur mögliche PPP, sondern auch Geschäftsmodelle, die heute unter dem Titel „Mietermodell“ oder „Investorenmodell“ laufen. Die Regelungen betreffen einerseits die Ausgabenkompetenzen (vgl. z. B. § 37 Abs. 1 Bst. c CRG ZH, LS 611), andererseits aber auch die Bilanzierungsvorschriften.

8 Bietersicht

Von Stefan Bingisser und Melanie Kunzmann

PPP-Projekte bieten für private Unternehmen bedeutende Chancen, aber auch Risiken. Beide sind vor einer Beteiligung an einem Ausschreibungsverfahren gegeneinander abzuwägen. Für den Teilnahmeentscheid an einem Wettbewerbsverfahren ist der Faktor Kostenaufwand gewogen an der Erfolgswahrscheinlichkeit von zentraler Bedeutung.

Chancen einer Beteiligung an einem PPP-Vergabeverfahren sind für ein Unternehmen insbesondere: gleichmässige Auftragsauslastung; zusätzlicher Gewinn zu den sonstigen Einsatzfeldern; verbessertes Marketing; Know-how-Zugewinn. Demgegenüber bestehen folgende Risiken: Hoher Aufwand für das Vergabeverfahren, ungeeignete Projektorganisation auf Seiten der öffentlichen Hand (vgl. Kap.II/1.1 Leitsatz 5); Einschränkung der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit durch die langfristige Bindung. Diese von klassischen GU-Vergaben zu unterscheidenden Chancen- und Risikostrukturen müssen im Vorfeld des PPP-Ausschreibungsverfahrens von dem privaten Unternehmen bewertet und in die Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung einbezogen werden.

Die öffentliche Hand erwartet in PPP einen einzigen verantwortlichen privaten Ansprechpartner als Verantwortlicher für das Leistungspaket. In Frage kommt ein einzelner Bieter oder eine Bietergemeinschaft. Um dieser zentralen Stellung gerecht zu werden, schliessen sich in der Praxis vorwiegend Bauunternehmen und Betreiber, also die Verantwortlichen für die Hauptleistungspakete, zu einem Konsortium oder einer anschliessenden Projektgesellschaft zusammen. Hat ein Unternehmen die Absicht, sich an einer PPP-Vergabe zu beteiligen, steht daher zunächst die Entscheidung an, welche Leistungen selbst erbracht und an welcher Stelle geeignete Partner hinzugezogen werden können/müssen. Aufbauend darauf wird eine Angebotsstruktur entwickelt, die auch die Ebene der Beteiligung mit einbezieht.

Die Auswahl der für die Unternehmung geeigneten Projekte erfolgt hauptsächlich nach den folgenden Kriterien:

- Sektor (Hochbau, Infrastruktur).
- Auftragsvolumen und Leistungsumfang.
- Auftragsgegenstand (Sanierung oder Neubau, Spezialimmobilie etc.).
- Projektstruktur (z. B. auch Struktur und Ablauf des Vergabeverfahrens).
- Rechtliche, finanzielle und leistungsbezogene Anforderungen des Auftraggebers.

Je nach Finanzierungsmodell (vgl. Kap.II/4) wird insbesondere die Rolle der Banken unterschiedlich sein.

Leitsatz 1: Mit der PPP-Ausschreibung kann die Marktfähigkeit eines Projektes positiv beeinflusst werden.

Die Ausschreibung des öffentlichen Auftraggebers für ein PPP-Projekt (vgl. Teil II, Kapitel Vergabeverfahren, Leitsatz 4) sollte so gestaltet sein, dass die gestellten Anforderungen an den Bieter genügend Freiraum bieten, die Vorzüge eines PPP-Projektes auszunutzen und die entscheidenden Kriterien bestmöglich im Angebot zu verarbeiten. Durch den Zuschnitt eines PPP-Projekts kann der öffentliche Auftraggeber die Marktfähigkeit steuern. Entscheidende Kriterien, die gegeneinander abgewogen und miteinander in ein wirtschaftlich sinnvolles Verhältnis gebracht werden müssen, sind z. B.:

- Eine eindeutige Marktansprache seitens der öffentlichen Hand mittels Vorabinformation (ca. vier Wochen vor Beginn der Ausschreibungsphase) über in naher Zukunft geplante PPP-Ausschreibung. Ein "Tag der offenen Tür", bei dem der Auftraggeber das Projekt ausführlich darstellt, hat sich in der Praxis bewährt. Damit wird späteren Fehlinterpretationen der Ausschreibungsunterlagen seitens der Bieter entgegengewirkt.
- Übertragung eines sinnvoll aufeinander abgestimmten Leistungspakets aus Bau-, Finanzierungs- und Betriebsleistungen und Minimierung von Schnittstellen zu anderen Leistungserbringungen.
- Klare Risikoverteilung zwischen allen Beteiligten, um Unsicherheit für die privaten Auftragnehmer und somit die vom Auftraggeber zu zahlende Risikoprämie zu minimieren.
- Schaffung von Anreizmechanismen und Optimierungsmöglichkeiten für den privaten Partner, um den Handlungsrahmen für ein wirtschaftliches und wettbewerbsfähiges Angebot zu erhöhen.
- dem Projekt entsprechende ausgewogene Sicherheitsstruktur (vgl. Kap.II/4 Leitsatz 7) überhöhte Sicherheitsanforderungen des Auftraggebers führen zu unverhältnismässig hohen Kosten und unwirtschaftlichen Angeboten.
- Die gestellten Bedingungen in der Ausschreibung müssen die Anforderungen eines marktfähigen Finanzierungsmodells erfüllen (vgl. Kap.II/4).

Leitsatz 2: Die Ausschreibung muss dem Bieter ermöglichen, rasch und zweckmässig entscheiden zu können, ob und wie er offeriert.

Die Qualität der Ausschreibungsunterlagen beeinflusst zum einen massgeblich, ob sich ein Bieter an einem PPP-Vergabeverfahren beteiligt und zum anderen die Qualität der abgegebenen Angebote. Je eindeutiger und strukturierter die Anforderungen des Auftraggebers, desto mehr Anreize und Möglichkeiten hat der Bieter, ein zielgerichtetes Angebot abzugeben.

Neben dem Projektzuschnitt haben ein realistischer und auskömmlicher Zeitplan sowie die Qualität der Ausschreibungsunterlagen grossen Einfluss auf die Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung an einem PPP-Vergabeverfahren. Als Einflussfaktoren für die Grundsatzentscheidung des Bieters können identifiziert werden:

- Es muss ein klarer politischer Wille für die Durchführung des PPP-Projekts erkennbar sein. Der Kreditbeschluss für das PPP-Entgelt vom Parlament (Volk) liegt im Idealfall bereits vor der Ausschreibungsphase vor. Damit signalisiert der öffentliche Auftraggeber den potenziellen Bietern, die Entschlusskraft für ein PPP-Projekt.
- Bei gut strukturierten und qualitativen Ausschreibungsunterlagen kann der Bieter i.d.R. von einer guten und kompetenten Organisation des Auftraggebers ausgehen.
- Ein genügender Zeitrahmen für das Verfahren erhöht die Angebotsqualität.
- Das Bauprogramm muss ergebnisorientiert gestaltet sein, damit Synergien über den Lebenszyklus optimal genutzt werden können (vgl. Kap.II/2).
- Die Anzahl Bieter in den einzelnen Phasen des Vergabeverfahrens entscheidet über die Chancen des Einzelnen, als bester Bieter ausgewählt zu werden. Typischerweise gehen nicht mehr als fünf Bieter aus der ersten Vergabephase hervor.
- Je klarer die Informationen zum Vorhaben und zu den Erwartungen des Auftraggebers, desto gezielter kann der Bieter seine Partner und Subakkordanten auswählen sowie eine zielgerichtete Angebotsstrategie entwickeln (vgl. Kap.II/2 Leitsatz 3).

Leitsatz 3: Die Vertretung der wichtigsten Kompetenzen im Bieterkonsortium ist zentral und muss zweckmässig organisiert sein.

Die optimale Mannschaftsaufstellung und die Festlegung klarer Verantwortlichkeiten sind entscheidend für die erfolgreiche Projektdurchführung. Die Vertretung von Schweizerischem als auch international erfahrem PPP-Know-how ist für die erfolgreiche Umsetzung von Projekten massgebend. Dabei sollte die Festlegung auf geeignete Partner/Subakkordanten vom öffentlichen Auftraggeber nicht zu früh gefordert werden. Das sichert dem Bieter die nötige Flexibilität die bestmögliche Zusammenstellung des Konsortiums zu erreichen.

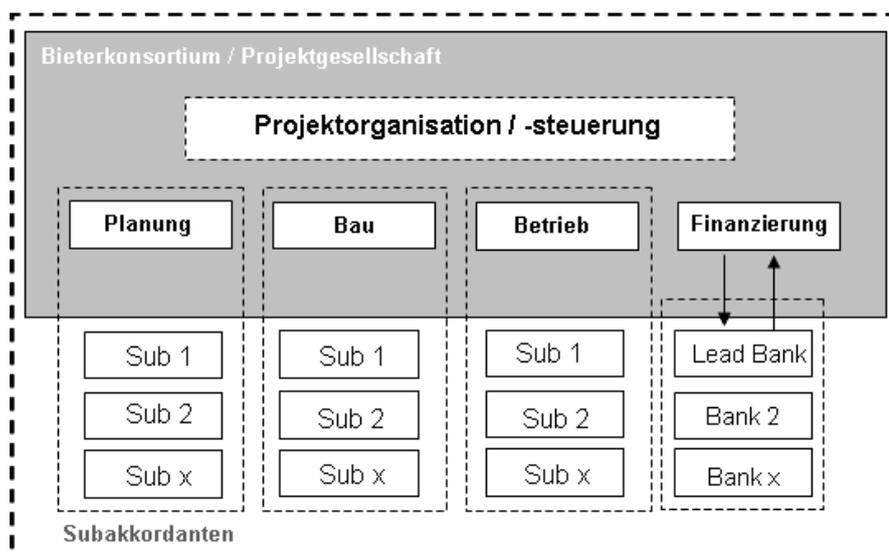


Abbildung 12: Die Zusammenstellung des Bieterkonsortiums

Bei der Zusammenstellung des Konsortiums muss der Bieter verschiedenste Parteien einbinden und insbesondere folgende Aufgaben angehen:

- Verantwortlichkeiten im Konsortium und die Lead-Position festlegen.
- Geeignete Partner und Subakkordanten zur Erlangung einer optimalen Führungs- und Aufbauorganisation auswählen.
- Externe Unterstützung, wie beispielsweise juristische Berater und unabhängige Finanzberater für das Finanzmodell organisieren.
- Zusammenarbeit mit Fremdkapitalgebern sichern, da diese den Grossteil der erforderlichen Finanzmittel aufbringen.

Es ist von Vorteil, wenn sich die Beteiligten den Anforderungen der jeweils „anderen Seite“ bewusst sind, um den Lernaufwand möglichst gering zu halten.

Bei der Geschäftspartnerwahl sind allfällige Sprachbarrieren bei der Zusammenarbeit mit internationalen Geschäftspartnern sowie unterschiedliche Usancen zu beachten. Internationale Partner mit Erfahrungen auf dem Schweizer Markt haben Vorteile. Ein ausländischer Bieter sollte zudem immer auch Schweizer Know-how einbinden, um z. B. regionale Besonderheiten oder abweichende Rechtsgrundlagen abzudecken und die breite Akzeptanz in der Schweiz selbst zu fördern (Signalwirkung).

Leitsatz 4: Eine sorgfältige Vorbereitung der Angebotserstellung sichert die einwandfreie Qualität des Angebots.

Bevor mit der Angebotserstellung begonnen werden kann, ist eine gründliche Vorbereitung seitens des Bieters notwendig. Mit dieser Vorbereitung werden die Eckpunkte einer exakten und nachhaltigen Konzeption und Preiskalkulation gesetzt. Zur Vorbereitung gehören:

- Die Zeit- und Ressourcenplanung: Fristverlängerungen sind in der Regel nicht möglich. Es ist genügend Zeit einzuplanen für Aspekte, die über den klassischen Totalunternehmervertrag hinausgehen (Betreiber und Finanzierung). Mögliche Fehlkalkulationen hätten aufgrund der überdurchschnittlich langen Projektlaufzeit eine Hebelwirkung auf die Gesamtkosten.
- Die rechtzeitige Verpflichtung von Subakkordanten.
- Die Schnittstellenkoordination zwischen den Partnern.
- Die Prüfung der Formalitäten und der Ausschlusskriterien (Form und Anzahl der einzureichenden Unterlagen, Aktualität von Nachweisen, Vollständigkeit der Unterlagen, Unterzeichnung / durchgängige Paginierung etc.).

Leitsatz 5: Die Risiken sind innerhalb der Projektgemeinschaft bzw. mit den Subakkordanten klar aufzuteilen.

Die Risiken, die auf Ebene des Projektvertrags zwischen der Projektgesellschaft und dem öffentlichen Auftraggeber vertraglich vereinbart werden (vgl. Kap.II/5 Leitsatz 3), müssen schnittstellenfrei und effizient an die Subakkordanten bzw. denjenigen weitergeleitet werden, der die Leistung tatsächlich erbringt. Die Risikoverteilung zwischen den Partnern müssen frühzeitig nach dem Grundsatz „jeder trägt das Risiko, das er am besten hinsichtlich Ursache oder Wirkung beeinflussen kann“ festgelegt werden. Natürlich ist es ebenso wichtig, dass der Risikoträger auch fähig ist, im Schadensfall die Schäden abzufedern, ohne dass es die Unternehmenstätigkeit gefährdet. Auch bei dieser Weiterverteilung der Risiken innerhalb der Projektgemeinschaft ist es wichtig, dass für jeden Risikotransfer eine angemessene Risikoprämie an den Risikoempfänger gezahlt wird, um die langfristige Stabilität des Projekts sicherzustellen. Ein Risiko ist in der Regel nur durch eine Partei abzusichern. Doppelabsicherungen sind aus Effizienz- und Kostengründen zu vermeiden (z. B. die doppelte Ausstellung einer Erfüllungsgarantie zugunsten des Fremdfinanzierers und der öffentlichen Hand.)

Leitsatz 6: Bauunternehmer und Betreiber sollten im Bieterkonsortium gleichberechtigte Partner sein.

Um ein optimales und aufeinander abgestimmtes Leistungspaket in einem PPP-Projekt zu erstellen, sollten Bauunternehmer und Betreiber bei der Erstellung des integrierten Angebots möglichst gleichberechtigte Partner sein. Diese Regelung der internen Governance ist eine wichtige Aufgabe des Bieterkonsortiums. Zu berücksichtigen ist, dass Baupartner und Betreiber teilweise unterschiedliche Interessen verfolgen, welche in einem PPP-Projekt zu einem effizienten Gesamtkonzept vereint werden sollen.

- Interesse Bau: kostengünstigstes Bauen.
- Interesse Betreiber: optimal bauen, um später günstig zu betreiben.

Als gleichberechtigte Partner leistet jede Partei ihren Beitrag zur Optimierung des Projekts, was eine hohe Qualität und Nachhaltigkeit garantiert. Ist der Betreiber von Anfang an einbezogen, kann dieser seine Interessen einbringen und Auswirkungen auf die Folgekosten einer Investition beeinflussen. Ist der private Partner zum Beispiel dafür zuständig, im Winter Schnee zu pflügen, wird der Betriebspartner ein Interesse haben, dass die Fassadenmaterialien in der baulichen Planung so gewählt werden, dass diese Leistung wirtschaftlich erbracht werden kann. Das kann für die Planung bedeuten, dass der Sockelbereich mit einem robusten und bruchfesten Material versehen wird, um Schädigungen durch das Pflügen zu vermeiden.

Leitsatz 7: Die Berücksichtigung der Bedürfnisse des Bieters durch den öffentlichen Auftraggeber sichert die Abgabe eines bestmöglichen Angebots.

Berücksichtigt der öffentliche Auftraggeber die Bedürfnisse der Bieter, hat er die Gewähr, dass er auch bestmögliche Angebote erhält. Die Hauptbedürfnisse sind:

- Regelmässiger Austausch über Abstimmungsgespräche im Vergabeprozess zwischen Auftraggeber und Bieterkonsortium zur Optimierung des Angebotes ("Tag der offenen Tür", Fragerunden, Dialog etc.). Damit geht es in erster Linie darum, Fehlinterpretationen in den Ausschreibungsunterlagen zu vermeiden und nicht die technische Seite zu verhandeln. Der Umfang sowie die Art und Weise des Austauschs müssen den beschaffungsrechtlichen Möglichkeiten entsprechen (vgl. Kap.II/3 Leitsatz 6).
- Für den Bieter ist es von Vorteil, wenn ihm möglichst viel Handlungsspielraum bei der Angebotserstellung eingeräumt wird. Dieser Spielraum sollte zum einen vom Bieter genutzt werden mutige innovative Lösungen zu präsentieren, die andererseits vom öffentlichen Auftraggeber auch gewürdigt werden müssten. Auf Seiten der öffentlichen Hand ist daher zu prüfen, ob Varianten bzw. Nebenangebote gestellt werden können.
- Aus Sicht des Bieterkonsortiums wird es als positiv gesehen, dass das Gesamtbudget als Maximalgrenze vom öffentlichen Auftraggeber im Vergabeprozess offen kommuniziert wird. Grundsätzlich ist vom Bieter aber zu berücksichtigen, dass der öffentliche Auftraggeber seine Wahl zugunsten eines Bieters nach dem Angebot trifft, welches die Bedürfnisse des Auftraggebers am besten abdeckt. Es geht nicht darum, dem Auftraggeber alle Möglichkeiten aufzuzeigen, welche unter dem angegebenen Budget realisierbar sind.

Leitsatz 8: Die frühzeitige Identifikation der Nutzerbedürfnisse im Vergabeverfahren sollte durch ein effizientes Supply Chain Management im Anschluss an die Vergabe ergänzt werden.

Die straffe Kosten- und Zeitplanung erfordert ein effizientes Supply Chain Management (Planung und Management aller Aufgaben bei Lieferantenauswahl, Beschaffung und Logistik). Voraussetzung dafür ist die reibungslose Interaktion zwischen der grossen Anzahl verschiedener Projektteilnehmer sowie deren Nutzer, allen voran die Zusammenarbeit vom Bauunternehmer und dem Betreiber.

Die Nutzer müssen frühzeitig einbezogen werden, um deren Bedürfnisse in Planung, Bau und Nutzung abzubilden. Eine klare Definition der Bedürfnisse ist dabei genauso wichtig, wie das Bewusstsein über die Verbindlichkeit der aufgeführten Erfordernisse. Es besteht z. B. die Möglichkeit, im Anschluss an die Vergabe eine Abstimmungsphase zur Klärung von Details mit den Nutzern zwischenzuschalten.

Nicht zu unterschätzen ist die Tatsache, dass die Privatwirtschaft oft schneller plant und baut, als die öffentliche Hand Entscheidungen fällen kann. Das Tempo des Privaten muss im Einklang mit den Entscheidungsprozessen von Politik und Verwaltung stehen. Dazu bedarf es eines gewissen Kulturwandels beim öffentlichen Auftraggeber

u.a. im Thema Entscheidungsfreiheit. Beispielsweise muss die Entscheidung über einen Änderungsvorschlag in kurzer Zeit fallen, damit im Gesamtprojekt keine Verzögerungen ausgelöst werden.

Die Interaktion mit einer grossen Anzahl verschiedener Projektbeteiligter muss reibungslos ablaufen. Erfolgskritisch ist beispielsweise die Baubewilligung seitens der öffentlichen Hand. Erfolgt sie nicht rechtzeitig, kann sich der Bau und möglicherweise auch der Fertigstellungstermin verzögern.

Ein weiteres Beispiel ist die reibungslose Zusammenarbeit von Bau und Betreiber. Da der Betreiber frühzeitig eingebunden wird, hängt der Bau sehr stark von den Anforderungen des Betriebs ab.

Leitsatz 9: Die hohen Bietungskosten müssen sich für den Anbieter langfristig rechnen.

Die Angebotserstellung ist für den Bieter kostenintensiv. Ein Anbieter wird die hohen Kosten nur tragen wollen, wenn eine für ihn angemessene Wahrscheinlichkeit besteht, den Bieterwettbewerb für sich zu entscheiden. Der Aufwand gegenüber einem konventionellen Totalunternehmer (TU) ist sehr viel höher, da die Planung nach dem Vergabeverfahren bereits weitgehend abgeschlossen ist und nach der Vergabe oft direkt mit dem Bau begonnen wird. Daher ist in Erwägung zu ziehen, dass die Bieter für die hohen Bietungskosten vom Auftraggeber angemessen entschädigt werden. Um Anreize für die Teilnahme an einer PPP-Ausschreibung zu schaffen muss der öffentliche Auftraggeber Entschädigungsleistungen für Kosten, die vom Bieter selbst nicht beeinflussbar sind, in sein Budget aufnehmen. Entschädigungszahlungen sollten geleistet werden für Teilnehmer am Bietungsverfahren, welche den Zuschlag nicht erhalten haben oder im Falle der Ausübung einer Exitoption des Auftraggebers (Verzicht auf Realisierung während oder nach dem Beschaffungsverfahren).

Beispiele in denen Entschädigungen geklärt werden sollten, sind:

- Budget für Kosten des Bieterverfahrens: neu für den öffentlichen Auftraggeber ist die Budgetierung für Entschädigungen des Bieters aus dem Bieterverfahren. Um Bieter, die nicht den Projektzuschlag erhalten haben, dennoch für ihr ausgereiftes Angebot angemessen zu entschädigen, ist von der öffentlichen Hand ein Budget einzuplanen.
- Exitoption der öffentlichen Hand: Sofern dem öffentlichen Auftraggeber keine wirtschaftlichen Angebote vorgelegt werden, besteht die Möglichkeit des Abbruchs der PPP-Projektentwicklung und zur Umsetzung in Eigenregie. Diese Option kann in komplizierten Verfahren die Bereitschaft beim privaten Bieter für eine aufwendige Angebotserstellung schmälern. Da die Exitoption politisch unverzichtbar ist, erwartet die Privatwirtschaft dafür ein starkes grundsätzlich politisches Engagement für die Durchführung des Vorhabens als PPP (vgl. Kap.II/9 Leitsatz 1). Transparenz und Klarheit im Vergabeprozess tragen dazu bei.

Möchte der Auftraggeber viele Bieter bis in die letzte Runde des Vergabeverfahrens halten, steht der Aufwand der Angebotserstellung nicht mehr im Verhältnis zur "Gewinnwahrscheinlichkeit". Als wirtschaftlich sinnvoll hat sich erwiesen, die Bieter spätestens in der letzten Vergaberunde auf eine minimale Anzahl von Bietern zu reduzieren.

Die vergleichbar hohen Aufwendungen und intensiven Ressourcenbindung bei der ersten Beteiligung an einem PPP-Vergabeverfahren, stehen der Chance gegenüber, sich ein neues Geschäftsfeld zu erschliessen und das aufgebaute Know-how in weiteren Verfahren zu nutzen.

Beispiel: PPP-Projekt Neumatt Burgdorf. Das Projekt Neumatt hat zu einem echten Bieterwettbewerb mit internationaler Beteiligung geführt. Die Klarheit und Transparenz des Verfahrens wurden positiv gewürdigt, die Anonymität des Prozesses aber sehr kontrovers beurteilt. Der Bieteraufwand wurde von den Beteiligten als sehr hoch eingestuft. Das enge Zusammenwirken von Baufragen, Betriebsfragen, Vertragsfragen und Finanzierungsfragen stellte viele Anbieter vor neuartige Herausforderungen. Die Betreiber betonen die positive Wirkung von PPP auf den Lebenszyklusansatz (vgl. Kap.I/1 mit Hinweisen).

9 Politischer Prozess

Von Urs Bolz

PPP setzen in der Schweiz einen klaren politischen Willen voraus. Sie bedürfen zudem einer besonderen politischen Vorbereitung.

In der Schweiz haben grössere Hochbauprojekte regelmässig finanzielle Folgen, die gemäss Zuständigkeitsordnungen in Kantonen und Gemeinden im Kompetenzbereich des Parlaments sind und via fakultativem und obligatorischem Referendum auch der Volksabstimmung unterliegen. Die politischen Behörden haben PPP-Vorhaben im direktdemokratischen Prozess zu legitimieren. Dem politischen Prozess kommt bei PPP-Projekten in der Schweiz im Vergleich zum Ausland deshalb eine besondere Bedeutung zu.

Der politische Prozess beginnt bei der Initialisierung eines Projekts und setzt sich fort über die Steuerung der Vorbereitung in der Verwaltung, die Entscheidungsfindung in der Regierung, die Vorbereitung und Durchführung der Diskussion im Parlament und allenfalls vor dem Stimmvolk, die Verhandlungsführung mit der Privatwirtschaft sowie die Kommunikation gegen innen und aussen.

Dem politischen Prozess kommt bei PPP-Projekten in der Schweiz im Vergleich zum Ausland deshalb eine besondere Bedeutung zu. Ein PPP-Projekt kann in einem schweizerischen Kanton – vereinfacht, ohne Berücksichtigung allfälliger gesetzgeberischer Massnahmen – wie folgt ablaufen.

Jahr 1	Initialisierung; Prüfung von Realisierungsoptionen für ein Hochbauprojekt	Regierung
	Entscheid zur Erarbeitung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung / einer Machbarkeitsstudie auf der Basis eines Eignungstests mit positivem Ergebnis	Regierung (Parlament)
	Ausgabenbewilligungen (erste Planungskredite)	Regierung
Jahr 2	Beschluss des Parlaments zur Durchführung eines PPP/Vergabeverfahrens (Grundsatz- und Kreditbeschluss)	Parlament
Jahr 3	Ausgabenbewilligung zur Realisierung des Vorhabens (vor Vergabeentscheid)	Parlament / Stimmvolk

Abbildung 13: Eckwerte des politischen PPP-Prozesses

Leitsatz 1: PPP setzen einen klaren politischen Willen voraus.

PPP im Bereich Hochbau ist in der Schweiz noch ein weitgehend unbestelltes Feld. Infrastrukturvorhaben werden in den klassischen Verfahren erstellt oder es werden allenfalls pragmatische Wege der Zusammenarbeit mit Privaten gesucht. Da PPP in der Projektvorbereitung ein neues Verfahren bedingt und die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner über eine lange Zeit hinweg politischer Rechtfertigung bedarf, setzen PPP einen klaren politischen Gestaltungswillen, politische Veränderungsbereitschaft und entsprechende politische Führungskraft voraus.

Wesentlich ist, dass Nutzen und Vorteilhaftigkeit von PPP nicht ausschliesslich mit Kostenvorteilen begründet werden. Es geht auch um Qualität, Transparenz und Nachhaltigkeit. So können insbesondere die Möglichkeit zu Qualitätssteigerungen, die Beschleunigung der Realisierung sowie die Konzentration des Staates auf Kernaufgaben gleichwertige Vorteile darstellen. Demgegenüber darf und soll die politische Motivation für PPP selbstverständlich nicht im Bestellen von nicht Finanzierbarem oder in der Umgehung von Schuldenbremsen oder Investitionsplafonds liegen. Die regelkonforme Anwendung von PPP schliesst dies auch aus (vgl. Kap. II/7 Leitsätze 3, 4).

Leitsatz 2: PPP-Verfahren können in der Schweiz im Rahmen des geltenden Rechts abgewickelt werden.

PPP ist zwar ein relativ neues Verfahren zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es kann aber grundsätzlich im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften abgewickelt werden. Da PPP im geltenden Recht indessen häufig nicht angedacht ist, stellen sich immer wieder besondere Fragestellungen. Zudem setzen namentlich das Beschaffungsrecht (vgl. Kap.II/3), allenfalls Bestimmungen über Staatsbeiträge und auch das Steuerrecht der Entfaltung von PPP Grenzen.

Im Ausland wurden PPP durch entsprechende Anpassungen der Gesetzgebung wesentlich gefördert. Für die Schweiz ist mindestens zu fordern, dass bei Revisionen der einschlägigen Gesetzgebungen die in der Praxis zunehmenden Formen von PPP oder ähnlichen Formen der Kooperation mit Privaten zweckmässig geregelt werden. Zu begrüssen wäre im Weiteren, wenn die kooperative Aufgabenerfüllung (insbesondere in der Form von PPP- Modellen) in der Gesetzgebung angelegt würde. Dies ermöglichte nicht nur die Klärung von spezifischen rechtlichen Fragen, sondern auch eine politische und demokratische Legitimation dieser Form der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Die Realisierung einer öffentlichen Aufgabe mittels PPP benötigt nach verbreiteter Auffassung keine besondere rechtliche Grundlage. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist indessen notwendig, wenn mit einer PPP eine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an einen Privaten verbunden ist oder der Staat eine wesentliche Beteiligung eingeht. Dies ist im Bereich der Bereitstellung der baulichen Infrastruktur normalerweise nicht der Fall. Regelmässig ist indessen zu prüfen, ob allenfalls rechtliche Vorschriften bestehen, welche einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Privaten entgegenstehen.

Beispiel: Im Kanton Solothurn wurde versucht, eine PPP-Gesetzgebung einzuführen. Vorgeschlagen wurde eine Vorschrift, wonach die Bewilligung von öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen den Nachweis voraussetzt, dass sie im Vergleich zu herkömmlichen Finanzierungsmodellen wirtschaftliche Vorteile aufweisen. Dieser Vorschlag wurde allerdings durch das Kantonsparlament verworfen (Botschaft und Entwurf des Regierungsrats vom 29.10.2012).

Hinweis: Gesetzliche Anpassungen und Optimierungen sind insbesondere auch im Bereich Finanzhaushaltsrecht möglich (vgl. Kap.II/7). Hier sollte allerdings der Grundsatz herrschen, dass alle Finanzierungsvarianten gleich zu behandeln sind.

Leitsatz 3: Die Prüfung der PPP-Variante hat nach Vorarbeiten durch die Verwaltung im Rahmen der ordentlichen Projektprüfung zu erfolgen. Beim Entscheid über bedeutende Hochbauprojekte sollen Regierung und Parlament gestützt auf hinreichende Grundlagen Ergebnisse der Prüfung verschiedener Realisierungsmodelle beurteilen und die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit über den Lebenszyklus beurteilen können. Dabei sollte eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Wirtschaftlichkeitsvergleich obligatorisch sein.

PPP-Projekte sollten den politischen Behörden nicht isoliert, sondern als Ergebnis einer angemessenen Prüfung von Realisierungsvarianten unterbreitet werden (vgl. Kap.II/1.1 Leitsatz 1). Werden in bedeutenden Hochbauvorhaben die politische Beurteilung von Realisierungsmodellen zur Routine (evtl. zur gesetzlichen Pflicht), wird die Sonderstellung von PPP mit der Zeit verschwinden.

Stehen verschiedene Optionen staatlicher Aufgabenerfüllung mit und ohne Einbezug von Privaten an, so sind frühzeitig Vergleiche zwischen verschiedenen Realisierungsvarianten (Geschäftsmodellen) anzustreben (z. B. klassische Eigenerstellung, Miet- oder Investorenmodell, PPP) und von der Regierung zu entscheiden. Dieser Vergleich von Geschäftsmodellen (Beschaffungsmodellen) geht über die heute verbreitete Investitionskostenplanung resp. Immobilienkostenplanung hinaus und zielt auf die Abschätzung der Wirtschaftlichkeit der Infrastrukturbereitstellung im umfassenden Sinn.

Die PPP-Wirtschaftlichkeitsrechnung (nach Methode Public Sector Comparator vgl. Kap.II/1.2) stellt eine sehr gute methodische Vergleichsgrundlage dar. Es ist zu empfehlen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei grösseren Infrastrukturprojekten (nicht nur bei PPP im engeren Sinne) verbindlich vorzuschreiben und entsprechende methodische Minimalstandards zu entwickeln (vgl. in Ansätzen Art. 52a Finanzhaushaltsverordnung des Bundes, SR 611.01). In der Verwaltung sind die dafür nötigen Kompetenzen aufzubauen.

Leitsatz 4: Beim Entscheid für PPP ist zu beachten, dass eine qualifizierte Vorbereitung auch auf politischer Ebene nötig ist.

Entschliesst sich die Politik einmal für die Weiterverfolgung eines PPP-Projekts, bringt dies besondere Herausforderungen für Regierungen und Parlamente, da sie über die klassische Investitionssicht hinaus auf langfristige Wirkungen mit entsprechenden Verträgen ausgerichtet sind. Die vertiefte Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen im Bereich des Hochbaus bedarf auch einer verstärkten Vorbereitung durch die politischen Organe. Diese sollten sich verstärkt bewusst sein, dass mit intelligenten Realisierungsformen erhebliche wirtschaftliche Optimierungen möglich sind. Dies ist gerade in finanziell angespannten Zeiten von hoher Bedeutung. Eine ernsthafte Auseinandersetzung setzt dabei eine fachliche und zeitliche Investition voraus.

PPP-Hochbauvorhaben sind nicht alleinige Aufgabe der für Bauten zuständigen Behörde. Den Nutzerdirektionen kommt durch die frühzeitige Notwendigkeit der Leistungsspezifikation eine besondere Rolle zu. PPP-Modelle haben zudem eine hohe finanzhaushaltsrechtliche Relevanz. Die zuständige Finanzverwaltung ist frühzeitig einzubeziehen. Der Komplexität der PPP-Thematik mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, verschiedenen Finanzierungsmodellen, Auswirkungen auf die Rechnungslegung und den öffentlichen Finanzhaushalt ist besondere Beachtung zu schenken. Präzision und Transparenz in Bezug auf die vorgenannten Punkte sind wesentliche Erfolgsfaktoren im politischen Prozess. Die Finanzdirektion hat sich entsprechend zu organisieren, sodass jederzeit die erforderlichen Ressourcen und fachlichen Kompetenzen zur Verfügung gestellt werden können. Die verschiedenen wichtigen Fragen der Rechnungslegung, Ausgabenbewilligung und Finanzierung verlangen nach einer frühzeitigen Einbindung der zuständigen Stellen der Finanzdirektion. Der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit (interdirektionale Gefässe) kommt in diesem Sinne eine wichtige Bedeutung zu.

Leitsatz 5: Zur politischen Bewilligung eines PPP-Projektes ist ein zweistufiges Verfahren auf der Stufe Parlament vorteilhaft.

Das PPP-Verfahren ist über Eignungstests, Machbarkeitsstudien sowie Vergabeverfahren mehrstufig aufgebaut. Es empfiehlt sich, zweimal dem Parlament zu unterbreiten: Ein erstes Mal in Form eines Grundsatzbeschlusses im Rahmen des Planungskredites, verbunden mit dem Entscheid über die Wahl des Realisierungsmodells. Hier erfolgt bei Entscheid für PPP auch die Ermächtigung zur Einleitung eines Vergabeverfahrens) und ein zweites Mal mit der Bewilligung der nötigen Kredite für die Realisierung des Vorhabens. Diese Kredite unterliegen aufgrund ihrer Höhe in Kantonen und Gemeinden regelmässig der fakultativen oder obligatorischen Volksabstimmung (Finanzreferendum).

Wesentlich ist zudem, dass die allenfalls verschiedenen nötigen politischen Verfahren (z. B. Anpassung der baurechtlichen Grundordnung, Landerwerb, Bewilligungsverfahren) koordiniert werden.

Leitsatz 6: Der politische Entscheid über die Realisierung eines PPP-Projektes ist vor der Vergabe zu fällen.

PPP-Verfahren sollen nur durchgeführt werden, wenn sie sich als wirtschaftlich erweisen oder sonstige Vorteile für die öffentliche Hand ausweisen. Im Ausschreibungsverfahren können Klauseln eingebaut werden, wonach auf eine Vergabe verzichtet wird, falls sich die Realisierung nicht als vorteilhaft erweist. Angesichts des grossen Wettbewerbsaufwandes ist diese Rückzugsmöglichkeit allerdings nur als letzte Notbremse einzusetzen. Der eigentliche Entscheid ist gestützt auf fundierte Wirtschaftlichkeitsüberlegungen vor dem Vergabeverfahren zu fällen. Dies gilt auch für die Variante einer allfälligen optimierten Eigenerstellung nach Durchlaufen des PPP-Prozesses.

Für den seltenen Fall eines Rückzugs nach dem Vergabeverfahren ist eine faire Entschädigungslösung für die Anbieter zu finden (vgl. Kap.II/8 Leitsatz 9). Eine andere Lösung würde die Bereitschaft des Marktes zur Angebotserstellung erheblich einschränken.

Leitsatz 7: Die Aufsicht und Oberaufsicht über PPP richtet sich nach den allgemeinen Regeln.

PPP-Vorhaben unterstehen, wie die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben in anderen Formen, der Aufsicht der Regierung und der Oberaufsicht des Parlaments. Es gelangen die ordentlichen Regeln und Prozesse zur Anwendung. Sonderregeln sind nicht nötig. Dies heisst, dass die für die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung zuständige parlamentarische Kommission PPP-Projekte mit besonderem Interesse verfolgen darf bzw. soll. Allenfalls kann eine bei Projektbeginn eingesetzte Spezialkommission das Projekt während seiner Laufzeit (Betriebsphase) noch begleiten. Denkbar ist – insbesondere auf Gemeindeebene – auch die Bildung einer besonderen PPP-Begleitkommission als politischer Ansprechpartner für die Projektpartner.

III. EMPFEHLUNGEN

Von Urs Bolz

1 Zur allgemeinen Entwicklung von PPP

PPP bietet für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Vergleich zu Eigenrealisierung eine Alternative an: die partnerschaftliche Erfüllung zusammen mit der Wirtschaft. Die möglichen Realisierungsformen sollen – ohne Vorurteile – im Hinblick auf die beste Vorteilhaftigkeit für die öffentliche Hand untersucht werden.

PPP soll als Verfahren dort zur Anwendung kommen, wo die Eignung und Finanzierbarkeit sauber abgeklärt und die Wirtschaftlichkeit mit einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsrechnung nachgewiesen ist. PPP ist in diesem Sinne ein Ansatz zu nachhaltigem, wirtschaftlichem und partnerschaftlichem Staatshandeln. Dabei werden Finanzierungsfragen und Risikofragen systematisch einbezogen. Diese Idee fördert die sinnvolle Entwicklung der wirtschaftlichen Erfüllung und wird deshalb in Zukunft hoffentlich einen grösseren Raum einnehmen.

Die Ausrichtung öffentlicher Aufgaben an den Ideen der Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit und nach den Grundsätzen partnerschaftlicher Erfüllungsformen ist dabei nicht ein Prärogativ von PPP. Diese Ansätze werden in Politik, Wissenschaft und Praxis seit 20 Jahren in vielfältigster Weise und unter verschiedensten Titeln angestrebt. Es ist abzusehen, dass sich die verschiedenen methodischen Ansätze mit der Zeit überlagern und systematisch in die ordentlichen Prozesse einfließen. Insoweit ist durchaus denkbar, dass man künftig weniger über PPP spricht, sondern deren Methodik pragmatisch, teilweise kombiniert mit anderen Realisierungsformen, praktisch lebt.

Die Idee PPP beschränkt sich nicht auf das Standardmodell. Vielmehr zeigt die Praxis, dass PPP-Methoden sich recht flexibel an den Bedarf und die politische Zielsetzung eines Vorhabens sowie die finanzielle Situation des öffentlichen Auftraggebers und die allgemeine Finanzmarktlage anpassen können. Gemeinsam bleiben ihnen indes die grundsätzlichen Eckwerte von PPP (vgl. Kap.I/3.2).

Für eine objektive und vorurteilsfreie Diskussion über PPP sollten folgende Feststellungen einbezogen werden:

- (1) Bei der Diskussion und Beurteilung einzelner Projekte muss unterschieden werden, ob überhaupt ein **PPP-Projekt nach internationalen Standards** vorliegt. Vielfach steht auf Projekten „PPP“ darauf, ohne dass überhaupt PPP „drin“ ist.
- (2) **Alle Realisierungsoptionen** sollten in Bezug auf die Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz gleich behandelt werden. Dabei wäre es durchaus positiv, wenn die heutigen Standards und Anforderungen an PPP in Bezug auf Wirtschaftlichkeitsnachweise, Lebenszykluskostenplanung, beschaffungsrechtliche Behandlung sowie Transparenz auch auf sogenannte klassische Realisierungsformen angewandt würden.
- (3) Bei der Prüfung von Realisierungsvarianten sollten **Vor- und Nachteile** gleichartig dargestellt werden. Es ist nicht sinnvoll, „gute“ Realisierungsvarianten der Eigenerstellung „schlechten“ PPP gegenüberzustellen – wie umgekehrt auch nicht.
- (4) PPP sind kein Allheilmittel sondern eine Beschaffungsvariante neben anderen. Bei der **Kritik von PPP-Projekten** sollte besser unterschieden werden, welche Argumente die PPP-Methodik an und für sich betreffen und welche sich gegen die Art und Weise der Durchführung eines konkreten Projekts richten.
- (5) Wenn PPP-Projekte lanciert werden, sollte dies eingehend und mit der **erforderlichen Qualität** geschehen. PPP-Projekte haben Chancen, aber auch Risiken. Schlechte PPP-Projekte sollten genauso wenig Massstab für die Beurteilung sein wie andere schlechte Projekte auch. In diesem Sinne gibt es keine „billigen“ PPP, nur allenfalls wirtschaftliche.
- (6) Die **PPP-Methodik** ist nicht nur Basis für eigentliche PPP-Projekte i.e.S. Es ist durchaus im Sinne von PPP, wenn „klassische“ Projekte gewisse PPP-Elemente enthalten, sich an PPP-Grundsätzen oder Erfahrungen orientieren oder von PPP-Methoden oder Standards profitieren. „PPP-denken“ und – wenn nicht geeignet – „optimierter klassisch Handeln“ ist auch ein Erfolg allein der Beschäftigung mit PPP.

2 Zusammenfassende Empfehlungen

Öffentlichen Auftraggebern können zusammenfassend folgende Empfehlungen abgegeben werden:

- (1) Auftraggeber sollten sich bei PPP an **Standards** orientieren und von den Erfahrungen anderer Projekte lernen. Beim Beschaffungsverfahren sollten sie sich an bestehende Normen anlehnen und die Kosten für die Teilnehmer im Auge behalten.
- (2) **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU)** mit Realisierungsvariantenvergleich sollten bei allen grösseren Investitionsvorhaben obligatorisch sein. Sie sind in der nötigen Qualität durchzuführen.²³ Entsprechende Vorschriften sollten die Finanzhaushaltsgesetzgebung oder zumindest in die Planungsvorschriften eingefügt werden.
- (3) **Alle Realisierungsvarianten** sollten im Rahmen der strategischen Planung gleich und wertungsfrei im Hinblick auf einen bestmöglichen Nutzen geprüft werden. Ziel ist einzig der optimale Nutzen für die öffentlich Hand respektive den Steuerzahler.
- (4) Das Instrument der **Marktansprache** sollte für die Optimierung von Bestellung und Pflichtenheft im Hinblick auf die Möglichkeiten des Marktes systematisch und professionell eingesetzt werden.
- (5) Die öffentlichen Auftraggeber sollten bei der Bearbeitung der Pflichtenhefte die **Kosten der Anbieter** berücksichtigen. Einfache, klare Pflichtenhefte ohne unnötige Auflagen und Markteinschränkungen reduzieren den Aufwand der Bieter und ermöglichen grösseren Wettbewerb.
- (6) Das Vorhaben braucht auf öffentlicher Seite einen **Unterstützer**, der die Fachthemen angemessen auch in der Politik vertreten kann.
- (7) Die öffentliche Hand sollte sich mit eigenen Erfahrungen aktiv am **PPP-Erfahrungsaustausch** aktiv beteiligen.

Öffentlichen Nutzern von Immobilien kann empfohlen werden:

- (1) Die **potenziellen Vorteile eines PPP-Modells** sollten bei Prüfung von Realisierungsoptionen studiert und aus Nutzersicht gewürdigt werden. Wichtig ist insbesondere die frühe Mitwirkungsmöglichkeit, potenziell niedrigere Mietkosten, die mit SLA-gesicherte Qualität und Instandhaltung über den ganzen Lebenszyklus, die Sicherheit der finanziellen Planung und die Servicequalität eines gesamtverantwortlichen privaten professionellen Betreibers.
- (2) Die **Mitwirkungsmöglichkeiten** in der Beschaffungs-, Planungs- und Bauphase sollten im Hinblick auf eine bestmögliche betriebliche Lösung optimal genutzt werden. Dabei sind insbesondere auch mittel- und längerfristige Entwicklungen zu prüfen und einzubringen.

Künftigen Bietern und Bieterkonsortien können zusammenfassend folgende Merkmale empfohlen werden:

- (1) Die **interne Organisation** der Bietergemeinschaften unter Einbezug eines erfahrenen PPP-Partners ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg in einem PPP-Wettbewerb.
- (2) Der Lebenszyklusansatz stellt auch die Bieter vor eine grosse Herausforderung. Da sämtliche Leistungsbestandteile, d. h. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb, anzubieten sind, müssen sie **innovative Verfahren** zur Angebotserstellung und Kostenoptimierung einsetzen, wenn sie eine gute Gewinnchance haben wollen.
- (3) Wichtig für die **Aufstellung eines Bieterkonsortiums** für die erste Phase von schweizerischen PPP ist das zweckmässige und eingespielte Zusammenwirken von international erprobter PPP-Erfahrung und schweizerischem Wissen über die lokalen Prozesse.
- (4) Um ein optimales Leistungspaket zu erstellen, sollten Bauunternehmer und Betreiber möglichst **gleichberechtigte Partner** sein.
- (5) Der **Aufwand für ein PPP-Wettbewerbsverfahren** ist hoch. Die Bieter müssen Bereitschaft zeigen, sich mit Know-how und Innovationskraft und den damit verbundenen Investitionen einem PPP-Wettbewerb zu stellen. Vor Beteiligung sollten die Bieter prüfen, ob das Vergabeverfahren entsprechende Anreize enthält und eine angemessene Erfolgchance bietet.

²³ Vgl. hierzu allgemein: Bolz/Schultze-Rhonhof (2015).

IV. ANHÄNGE

1 Literatur- und Quellenhinweise

1.1 Literatur

- Bolz Urs / Schultze-Rhonhof Michael (2015), Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlichen Bauvorhaben – mit besonderer Berücksichtigung von PPP, in: Schriftenreihe Verein PPP Schweiz, Fachschrift 2.
- Bolz Urs / Blaser Beat (2014) Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone, in LeGes 2014/2, S. 181f.
- Bolz Urs / Kunzmann Melanie / Schultze-Rhonhof Michael (2013), Alternative Finanzierungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Investitionsvorhaben in der Schweiz, in: Jahrbuch Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften 2013, S. 163ff.; vgl. Schriftenreihe Verein PPP Schweiz, Fachschrift 1.
- Bolz Urs (Hrsg.) (2005), Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie, Zürich 2005; *zitiert Grundlagenstudie*.
- Bundesamt für Energie, Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz, www.nnbs.ch.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, 2. Auflage 2009; *zitiert PPP-Handbuch*
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, PPP besser planen – Qualitätssicherung im Lebenszyklus von Bauwerken, 2009.
- Girmscheid Gerhard (2014), Nachtragsmanagement – eine unvermeidbare Plage? In: Bauingenieur, 9/11 2013 und 2 2014.
- Girmscheid Gerhard, Projektentwicklung in der Bauwirtschaft, Wege zur Win-win-Situation für Auftraggeber und Auftragnehmer, 2. Aufl., Berlin 2007.
- Institut für Demoskopie Allensbach, Die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern, 2011.
- KBOB/IPB (Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren/Interessengemeinschaft privater professioneller Bauherren), Nachhaltiges Immobilienmanagement, 2010.
- Lienhard Andreas/Pfisterer Thomas (Hrsg.) (2010), PPP – Was fehlt zum Durchbruch?, Zürich 2010.
- Müller-Tschumi Thomas, Der PPP-Projektvertrag beim Inhabermodell, in: Jean-Baptiste Zufferey / Hubert Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2012, S. 387ff.
- Keusen Ulrich, PPP- wie beschafft man das? In: Jean-Baptiste Zufferey / Hubert Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2012, S. 403ff.
- Meins Erika / Burkhard Hans-Peter, Nachhaltigkeit und Risiken bei Immobilieninvestitionen – Konzepte und Entscheidungsgrundlagen für die Praxis, Zürich 2014.
- Reimann Peter et al. (2009), Möglichkeiten zur Finanzierung von PPP-Infrastrukturprojekten in der Schweiz, Schriftenreihe des Vereins PPP Schweiz, Band 3, Schulthess Verlag 2009.
- Reimann Peter, Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur in Kantonen – Das Beispiel Kanton Aargau, Referat Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften vom 18.11.2011.
- Schalcher Hans-Rudolf, Life Cycle Management im Bauwesen, 2007.
- Scheerer Niklaus / Bingisser Stefan / Güzelgün Ayhan, Wirtschaft und Finanzen, in: Urs Bolz (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie, Schulthess Verlag 2005, S. 125ff.
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, SIA 480, Wirtschaftlichkeitsrechnung für Investitionen im Hochbau, Zürich 2004.
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, SIA 112 Modell Bauplanung, Zürich 2014.
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, SIA 112/1 Nachhaltiges Bauen – Hochbau; Ergänzungen zum Leistungsmodell SIA 112.
- Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein, SIA 102, Ordnung für Leistungen und Honorare der Architektinnen und Architekten, Zürich 2003.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships, 2008
- Verein PPP Schweiz (Hrsg.), Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, in: Schriftenreihe Verein PPP Schweiz, Schulthess Verlag Zürich 2011.
- Weber Martin / Schäfer Michael / Hausmann Friedrich Ludwig, Praxishandbuch Public Private Partnership, München 2006.
- Zufferey Jean-Baptiste, Les „PPP“ en Suisse, Aspects contractuels et institutionnels, in: Jean-Baptiste Zufferey / Hubert Stöckli, Aktuelles Vergaberecht 2012, S. 429ff.

1.2 Leitfäden (Auswahl)

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBW), BMVBS / DSGVO (Hrsg.), PPP-Handbuch - Leitfaden für öffentlich-private Partnerschaften, VVB - Vereinigte Verlagsbetriebe Bad Homburg; Auflage: 2., vollst. überarbeitet und erweitert, 2009.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBW), PPP im öffentlichen Hochbau. Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Arbeitspapier 5: Risikomanagement. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, 2003.
- Bundeseinheitlicher Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten", 2007 (http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/details-bauwesen/artikel/bundeseinheitlicher-leitfaden-bei-ppp-projekten-wirtschaftlichkeitsuntersuchungen/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=3653).
- Bauindustrie Bayern: umfassende Sammlung einschl. Berechnungstool (<http://www.bauindustrie-bayern.de/links/materialien-fuer-die-praxis.html>).
- Energieeffizienz Partnerschaften - Partnerschaftsmodelle zur Steigerung der Energieeffizienz bei Bestandsgebäuden, 2013 (<http://www.partnerschaften-deutschland.de/de/grundlagenarbeit/marktentwicklung-und-markterweiterung/lebenszykluskennwerte-fuer-ein-benchmarking-im-krankenhausbereich/>).
- Lebenszyklusorientiertes Management öffentlicher Liegenschaften am Beispiel von Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen, 2008 (<https://www.baufachinformation.de/literatur/Lebenszyklusorientiertes-Management-%C3%B6ffentlicher-Liegenschaften-am-Beispiel-von-Hochschulen-und-Wissenschaftseinrichtungen/2010089027009>)
- Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes - Mai 2012 redaktionell überarbeitet - August 2014 (<http://www.bmub.bund.de/themen/bauen/bauwesen/gesetzgebung-und-leitfaeden/leitfaeden/leitfaden-wu-hochbau/>) bzw. direkt (http://www.fib-bund.de/Inhalt/Leitfaden/Wirtschaftlichkeit/2014-08_LFWU_Hochbau_3-Auflage_BMUB_2014.pdf).
- Lebenszyklusorientierte Betriebskostenkennzahlen für ein Benchmarking bei ÖPP-Projekten im Krankenhausbereich, 2012 (<http://www.partnerschaften-deutschland.de/de/grundlagenarbeit/marktentwicklung-und-markterweiterung/lebenszykluskennwerte-fuer-ein-benchmarking-im-krankenhausbereich/>).
- Pfnür Andreas (Hrsg.), Finanzierung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen vom Public Private Partnerschaft; Immobilien Manager Verlag IMV, 2010.
- Partnerschaften Deutschland AG, Standardmodell zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ÖPP-Hochbau-Projekte, 2012 (<http://www.partnerschaften-deutschland.de/de/grundlagenarbeit/standardisierung/wu-standardmodell0/>).
- Partnerschaften Deutschland AG, Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Öffentlich-Private Partnerschaften, insbesondere im Hochbau, Band 1.
- Partnerschaften Deutschland AG, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Öffentlich-Private Partnerschaften: Analyse und Potenziale, ÖPP-Schriftenreihe, Band 18, 2016.
- Partnerschaften Deutschland AG, ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau, ÖPP-Schriftenreihe Band 15, 2014.
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im kommunalen Hochbau, 2014 (http://www.ppp-nrw.de/leitfaeden/26_praxisleitfaden_wu_nkf.pdf).

2 Praxishilfen

2.1 Eignungstest

Von Urs Bolz

In Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses (Frühphase, vgl. Kap.I/4) werden erste grundsätzliche Realisierungskonzepte identifiziert, skizziert und hinsichtlich ihrer Eignung zur Umsetzung als PPP überprüft.²⁴ PPP sollte nur für geeignete Projekte eingesetzt werden. Der Eignungstest erlaubt es, die grundsätzliche Eignung früh zu klären, bevor erhebliche Mittel für weitergehende Untersuchungen eingesetzt werden. Die Eignungstests sind heute vielfach standardisiert. Auf der Basis der in der Zwischenzeit recht breiten Erfahrung, kann die Frage der Eignung anhand von Schlüsselkriterien relativ einfach abgeklärt wird.

Die folgende Praxishilfe gibt die Grundzüge eines standardisierten PPP-Eignungstest wider (vgl. umfassend: Leitfaden Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte, Verein PPP Schweiz 2006)

a) Zielsetzung

- Eignung eines Projekts für PPP prüfen
- Wirtschaftliches Potenzial abschätzen
- Grundlage legen für Entscheid über weiteres Vorgehen.

b) Zum Verfahren

Ein Eignungstest kann durch eine sachkundige Verwaltung selbständig durchgeführt werden. Allerdings kann der Beizug von externem Erfahrungswissen die Erkenntnisse vertiefen, verifizieren.

c) Kriterienraster

Der folgende Raster gibt einen Auswertungsbogen für einen Eignungstest Hochbau wider. Die Spalte mit den Leitfragen kann in der konkreten Auswertung für die Darstellung der Ergebnisse genutzt werden, ebenso wie die rechte Ampelspalte (grün = Eignung gegeben, gelb = zweifelhaft, rot = nicht gegeben)

Allgemeine Eignungskriterien (mit Leitfragen)		
1	Eignung der öffentlichen Aufgabe	Eignet sich die Aufgabe für eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung zusammen mit dem privaten Sektor? Kriterien: Art und Funktion der Aufgabe, grundrechtliche Rahmenbedingungen, Tradition/Kultur, internationale Erfahrungen.
2	Objektive Rahmenbedingungen	Sind die nötigen objektiven Rahmenbedingungen für ein PPP vorhanden? Kriterien: Projektstand (nicht zu spät), Komplexität (nicht zu komplex, aber genügend Spielraum für Private), Verfügbarkeit Ressourcen für eine hinreichende Bestellung (Personal, Mittel für externe Unterstützung).
3	Subjektive Rahmenbedingungen	Sind die nötigen subjektiven Rahmenbedingungen für ein PPP vorhanden? Kriterien: Politischer Wille, Motivierte und geeignete Projektsteuerung und -leitung, kulturelle Bereitschaft zur langfristigen Zusammenarbeit mit Privaten.
4	Rechtliche Umsetzbarkeit	Gibt es rechtliche Hindernisse, die einem PPP im Wege stehen könnten? Kriterien: Nutzungsbeschränkungen Raumordnung, privatrechtliche Bindungen, Beschaffungsrechtliche Schranken, entgegenstehende Bestimmungen der Spezialgesetzgebung, steuerrechtliche Hindernisse.
Allgemeine Eignungskriterien (mit Leitfragen)		
1	Leistungsumfang (Lebenszyklus)	Kann das Projekt nach einem Lebenszyklus vergeben werden unter Einschluss von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb?
2	Risikoallokation	Können Risiken zweckmässig alloziert und teilweise vom Privaten übernommen werden?
3	Leistungsbeschreibung	Können die Leistungen funktional beschrieben werden?

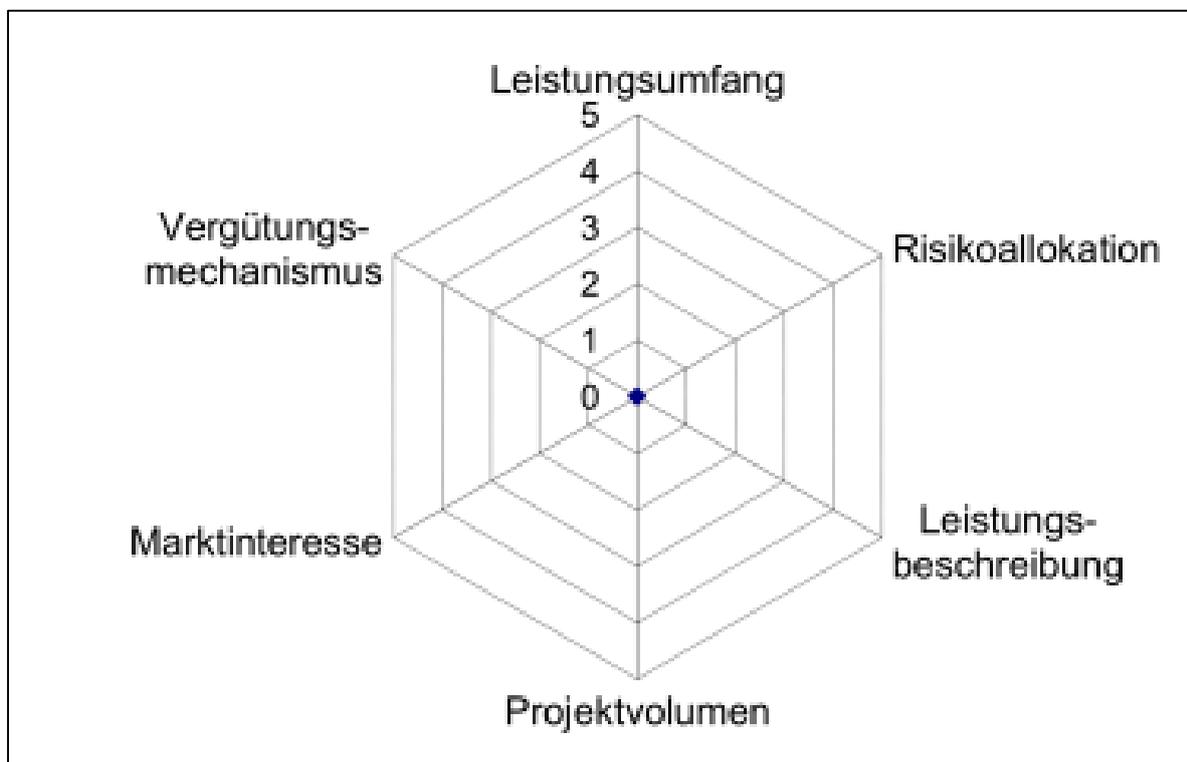
²⁴ Bolz/Summermatter/Strecker (2006); Bolz (2005), S. 130ff.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin (2009), S. 46ff..

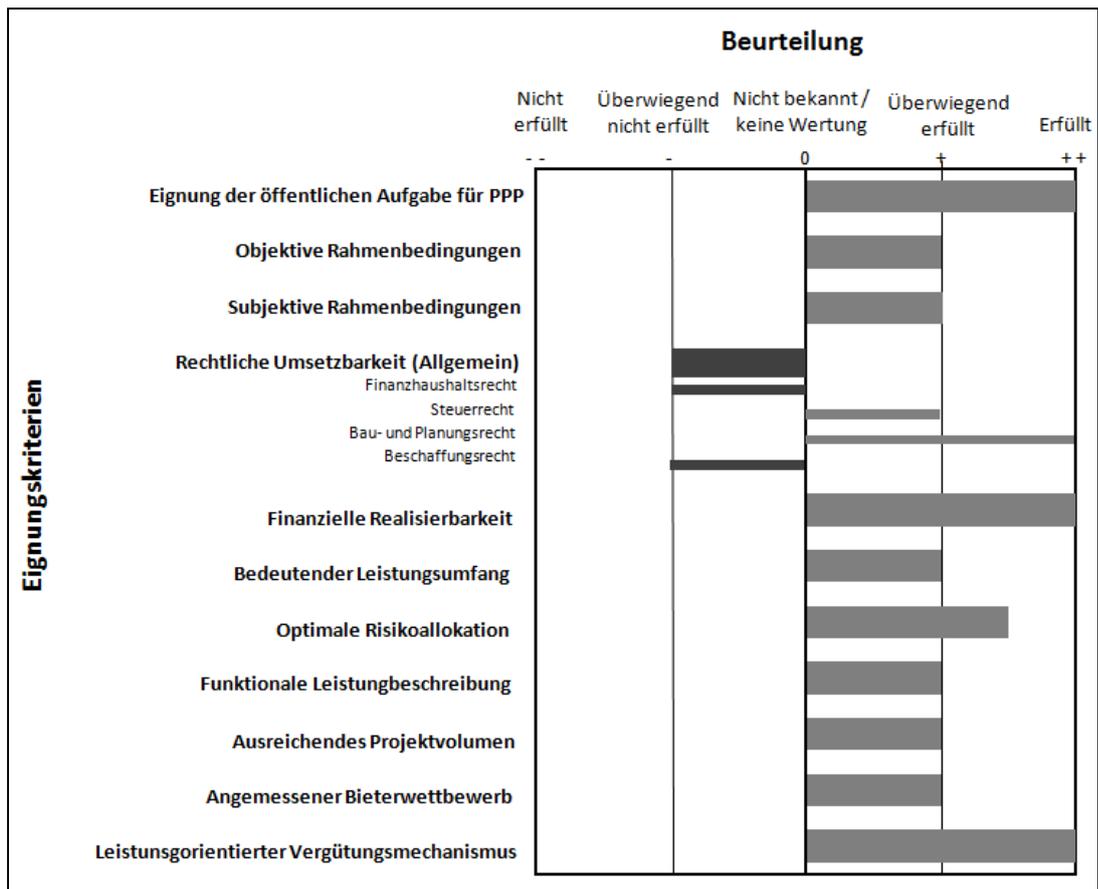
4	Projektvolumen	Sind ist das Projektvolumen im Verhältnis zu den Transaktionskosten sowie dem privaten Optimierungspotenzial gross genug? Für Projektfinanzierungen sind Volumina über 30 Mio. CHF ideal; für einfachere Finanzierungen sind auch kleinere Volumina möglich.
4	Marktinteresse	Ist das Projekt attraktiv für den Markt (kann in Marktsprache getestet werden)?
5	Vergütungsmechanismus	Ist eine markt- und leistungsgerechte Vergütung mit Anreizen ist möglich?
Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit		
1	Effizienz	Könnte ein privater Partner unter dem Lebenszyklusansatz die Leistungen im Vergleich zu einer realistischen Variante der Eigenerstellung kostengünstiger anbieten?
2	Kommerzielle Nebennutzungen	Könnte der private Partner mit kommerziellen Nebennutzungen Deckungsbeiträge für die öffentliche Aufgabenerfüllung erwirtschaften?
3	Risikoübernahme	Könnte der private Partner durch zweckmässige Übernahme von Risiken das öffentliche Risiko entlasten, z. B. Nachträge verhindern?
4	Synergien	Könnte das Projekt durch Synergien mit privaten Umfeldnutzungen vergünstigt werden?
4	Eigenbeitrag	Ist der private Partner bereit, aus eigenem Geschäftsinteresse einen Eigenbetrag zu leisten?
	Gesamtbetrachtung	

Abbildung 14: Kriterien Eignungstest

d) Auswertung

Für die Auswertung stehen verschiedenste Möglichkeiten offen. Untenstehend sind beispielhaft zwei mögliche Auswertungen dargestellt.





e) Ergebnis

Nach erfolgter Auswertung kann je nach Ergebnis wie folgt weitergefahren werden.

- Empfehlung auf Einleitung der Konzeptphase (vgl. Kap.I/4 und II/1.1) mit besonderer Projektorganisation
- Prüfung weiterer möglicher Realisierungs- und Finanzierungsmodelle
- Empfehlung Abbruch PPP-Prüfung.

2.2 Prüfung von Realisierungsvarianten

Von Urs Bolz und Michael Schultze-Rhonhof

In der Regel steht am Anfang eines Projekts nicht die PPP-Projektidee, sondern zweckmässigerweise die ergebnisoffene Prüfung von Realisierungsvarianten (vgl. Kap.1/3.3). Die nachfolgende Darstellung beschreibt ein praktisches Ablaufschema zur Prüfung von Realisierungsvarianten.

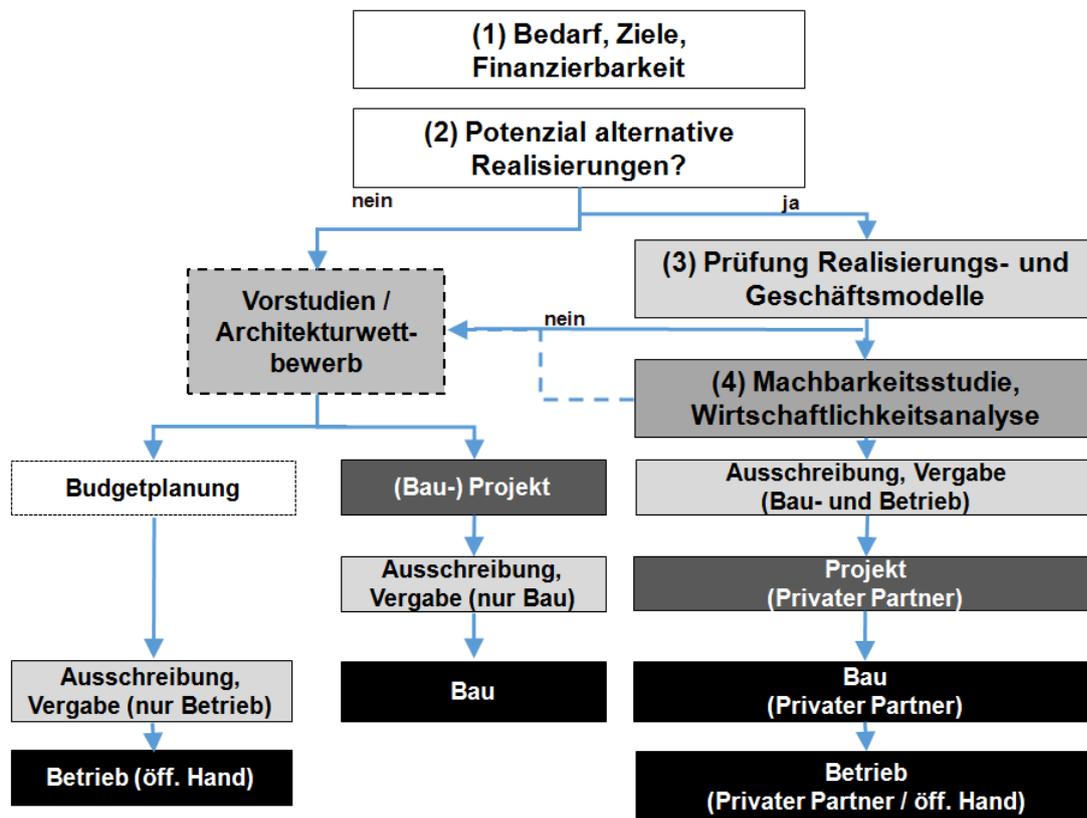


Abbildung 15: Vorgehen wirtschaftliche Frühphasenuntersuchung (Praxishilfe) (Quelle: Bolz/DKC)

Die Darstellung entspricht in weiten Teilen einer klassischen Abwicklung von Hochbauprojekten. Die Phasen zur Prüfung von Realisierungsvarianten werden in folgenden noch näher beschrieben. Wichtig ist, dass alle beschriebenen 4 Schritte im Rahmen der strategischen Planung nach SIA abzuwickeln sind.

Schritt	Wer	Was
1. Bedarf?	Politik, Verwaltung	Prüfung von Bedarf, Festlegung der Ziele, Prüfung der Finanzierbarkeit von Investitionen und längerfristigen Betriebskosten für die öffentliche Aufgabe. Ergebnis: Lancierung Projekt oder Verzicht.
2. Potenziale?	Politik, Verwaltung (mit Kenntnis der verschiedenen Realisierungsoptionen)	Gibt es grundsätzlich wirtschaftliche Potenziale durch Optimierung der Realisierungsmodelle? Entscheid: Klassische Realisierung oder Prüfung Modelle. Projektkredit (für 3 evtl. 4).
3. Prüfung der möglichen Realisierungs- und Geschäftsmodelle	Verwaltung evtl. mit externer Unterstützung	Prüfung der verschiedenen möglichen Realisierungsmodelle in Bezug auf Realisierbarkeit sowie wirtschaftliche und leistungsbezogene Potenziale (vgl. allgemein auch Eignungstest): z. B. a) Quick check Ausgangslage (Aufgabenstellung/Eigentumsverhältnisse) b) Wirtschaftlichkeitspotenziale c) Evaluation prioritärer Modelle (Kurzbewertung/Empfehlung zur Auswahl)

		<p>Entscheid: Wenn positiv: Machbarkeitsstudie, wenn negativ: klassisch weiterfahren. Projektkredit (für 4). Durchlaufzeit: ca. 3 – 4 Wochen</p>
<p>4. Machbarkeitsstudie / Wirtschaftlichkeitsanalyse</p>	<p>Verwaltung mit Extern Unterstützung (Wirtschaftsberatung)</p>	<p>Vgl. allgemein für PPP auch Kap.II/1, 2. Zudem insbesondere: Projektorganisation Erfassung aller Lebenszykluskosten Detailbewertung Effizienzen Risikoerfassung und -verteilung Dyn. Wirtschaftlichkeitsberechnung Szenarien und Sensitivitäten Vorbereitung Ausschreibungsverfahren. Ergebnisempfehlung Entscheid: Start (z. B. PPP oder Investorenwettbewerb) oder Eigenrealisierung auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse. Projektkredit. Durchlaufzeit: ca. 6 – 12 Wochen</p>

2.3 Rechnungslegerische Behandlung; Beispiel

Von Andreas Baur

Beispiel basiert auf IPSAS Exposure Drafts 43 („Service Concession Arrangements: Grantor“, Fassung Februar 2010)

Die rechnungslegerische Behandlung von PPP-Projekten ist von hoher Relevanz. Im Folgenden wird auf der Basis des IPSAS Exposure Drafts 43 („Service Concession Arrangements: Grantor“, Fassung Februar 2010) ein auf den Bereich Hochbau adaptiertes Beispiel dargestellt.

Ausgangslage und vertragliche Ausgestaltung

(Stark vereinfachte Annahmen zur Gewährleistung der Übersichtlichkeit, insbesondere auch hinsichtlich Laufzeit, alle Beträge gerundet auf TCHF, tausend Schweizer Franken).

- Ein Kanton beauftragt ein privatwirtschaftliches Unternehmen, innert zwei Jahren nach Vertragsunterzeichnung ein Verwaltungsgebäude zu erstellen und dieses während acht Jahren (Jahre 3 bis 10) nach einem vorgegebenen Standard zu betreiben und zu unterhalten. Nach Ablauf der Vertragsdauer wird der Kanton das Gebäude ohne zusätzliche Vergütung an den PPP Partner übernehmen. Das Gebäude ist auf Ende Jahr 2 fertig zu stellen und ab Beginn Jahr 3 zu betreiben.
- Die Gestehungskosten des Gebäudes werden auf TCHF 1'083 veranschlagt, wobei TCHF 973 auf den Rohbau und TCHF 110 auf den Innenausbau entfallen. Aus Rechnungslegungssicht sind der Rohbau und der Innenausbau zwei separate Komponenten, für die von folgenden Nutzungsdauern ausgegangen wird: Rohbau: 25 Jahre. Innenausbau: 6 Jahre.

Die jährlichen Abschreibungen betragen somit

	TCHF	TCHF (Total)
Rohbau (4% von 973)	38,92	
Innenausbau (16,7% von 110)	18,33	57,25

Der Einfachheit halber werden die Abschreibungen auf 57 bzw. 58 gerundet.

- Der Betreiber wird verpflichtet, auf Ende Jahr 8 den Innenausbau zu ersetzen, wofür mit einer Investition von TCHF 110 gerechnet wird.
- Der Einfachheit halber wird angenommen, dass alle Geldflüsse am Jahresende stattfinden.
- Gemäss Vertrag hat der Kanton dem Betreiber ab Nutzungsbeginn (Jahr 3) eine jährliche Zahlung von TCHF 200 zu leisten; diese setzt sich wie folgt zusammen:

	TCHF
- Verzinsung und Amortisation Finanzierung (Annuität)	188
- Betriebskosten (Servicekosten)	12

- Dem Rechnungsbeispiel liegt ein Zinssatz von 6,18% zu Grunde. Damit ergibt sich die folgende Aufteilung der Annuität in Verzinsung und Amortisation der Finanzierungsschuld:

	Jahr 3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Zinsanteil	66	59	51	43	34	25	22	11	311
Amortisationsanteil	122	129	137	145	154	163	166	177	1'193
Total	188	1'504							

Buchungsvorgänge

Aufgrund dieser Vorgaben fallen in ausgewählten Jahren folgende Buchungen an:

	Soll	TCHF	Haben	TCHF
Jahr 1 Keine Buchung				
Jahr 2 Verwaltungsgebäude / Rohbau Verwaltungsgebäude / Innenausbau PPP Verpflichtungen		973 110		1'083
Jahr 3 Abschreibungen Verwaltungsgebäude / Rohbau Verwaltungsgebäude / Innenausbau Betriebskosten Finanzaufwand PPP Verpflichtung Flüssige Mittel		57 12 66 122		39 18 200
Jahr 4 Abschreibungen Verwaltungsgebäude / Rohbau Verwaltungsgebäude / Innenausbau Betriebskosten Finanzaufwand PPP Verpflichtung Flüssige Mittel		58 12 59 129		39 19 200
Jahr 8 Verwaltungsgebäude / Innenausbau PPP Verpflichtungen Abschreibungen Verwaltungsgebäude / Rohbau Verwaltungsgebäude / Innenausbau Betriebskosten Finanzaufwand PPP Verpflichtung Flüssige Mittel		110 57 12 25 163		110 39 18 200
Jahr 10 Abschreibungen Verwaltungsgebäude / Rohbau Verwaltungsgebäude / Innenausbau Betriebskosten Finanzaufwand PPP Verpflichtung Flüssige Mittel		57 12 11 177		39 18 200

Ergebnis Auswirkungen

In den dargestellten Jahren ergeben sich folgende erfolgsrelevante Aufwände aus der PPP Investition, (Die Amortisation ist nicht erfolgsrelevant, da reiner Bilanzvorgang):

	Aufwand	TCHF	Total	TCHF
Jahre 1 und 2 Keine erfolgswirksamen Buchungen				
Jahr 3 Abschreibungen Betriebsaufwand Finanzaufwand		57 12 66		135
Jahr 4 Abschreibungen Betriebsaufwand Finanzaufwand		58 12 59		129
Jahr 8 Abschreibungen Betriebsaufwand Finanzaufwand		57 12 25		94
Jahr 10 Abschreibungen Betriebsaufwand Finanzaufwand		57 12 11		80

Buchwerte am Ende der Vertragsdauer

	Buchwert	TCHF	Total	TCHF
Rohbau Initialinvestition Abschreibungen (8 mal 38,92)		973 (311)		662
Innenausbau Die Initialinvestition von 110 ist nach dem 7. Jahr vollständig abgeschrieben.				
Ersatzinvestition Abschreibung (2 mal 18,33)		110 (37)		73
Buchwert am Ende der Vertragsdauer				735

Die Finanzierungsverpflichtung ist bis Ende der Vertragsdauer vollständig getilgt.

2.4 Vertragsgestaltung; praktische Hinweise

Von Thomas Müller-Tschumi

Die folgenden praktischen Hinweise zur Vertragsgestaltung sollen anhand eines „kommentierten Inhaltsverzeichnis“ eine Übersicht über die gängigen Regelungsgegenstände eines PPP-Vertrags verschaffen. Dabei werden diese Regelungsgegenstände weder allgemein gültig noch abschliessend behandelt. Ausgangspunkt jeder Vertragsgestaltung bildet das konkrete Projekt mit seinem individuellen Regelungsbedarf. Das „kommentierte Inhaltsverzeichnis“ will hierfür ohne Anspruch auf Vollständigkeit das Problembewusstsein schärfen. Inhaltlich orientiert es sich an der in den Leitsätzen diskutierten Risikoallokation. In Anlehnung an die Terminologie zum Werkvertragsrecht werden die Parteien als Besteller (öffentlicher Partner) und als Unternehmer (privater Partner) bezeichnet.

1. Begriffsdefinitionen

Aufgrund des Umfangs des PPP-Vertrags ist es zweckmässig, einleitend oder in einem Anhang zum Projektvertrag bestimmte Begriffe zu definieren, die im PPP-Vertrag Verwendung finden.

2. Vertragsgegenstand

Im Einklang mit der schweizerischen Vertragspraxis beispielsweise zu Totalunternehmerverträgen sollte der Vertragsgegenstand im Vertragstext selbst kurz in abstrakter Weise charakterisiert werden (Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung einer Infrastrukturanlage durch den Unternehmer gegen Vergütung durch den Besteller). Die exakte Umschreibung erfolgt in Beilagen. Diese müssen daher als Vertragsbestandteile in den PPP-Vertrag integriert werden. Sodann sind hier gegebenenfalls die weiteren Vertragsbestandteile (z. B. die SIA Norm 118) aufzuführen.

All diese Regelungen müssen in eine widerspruchsfreie Prioritätenordnung gebracht werden. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei dem Verhältnis der verschiedenen Verträge untereinander zu schenken, wenn mehrere Dienstleistungsverträge abgeschlossen werden.

3. Gesellschafter und Subunternehmer

3.1 Wechsel

Die übliche Strukturierung eines PPP-Projekts mit einer Projektgesellschaft bedeutet, dass das Angebot des Unternehmers (insbesondere auf der Stufe der Präqualifikation) massgeblich durch die Gesellschafter der Projektgesellschaft und deren (wesentliche) Subunternehmer geprägt wird. Der Besteller hat daher ein eminentes Interesse daran, dass die Gesellschafter der Projektgesellschaft und deren Subunternehmer während der gesamten Vertragsdauer den für eine erfolgreiche Durchführung des Projekts erforderlichen (und beim Vergabeentscheid massgeblichen) Anforderungen genügen. Angesichts der langen Vertragsdauer müssen gleichwohl Regelungen mit Bezug auf den Wechsel der Gesellschafter und der wesentlichen Subunternehmer vorgesehen werden. Insbesondere sollte für beabsichtigte Veränderungen im Kreise der Gesellschafter und der wesentlichen Subunternehmer ein Zustimmungserfordernis bestehen (wobei die Zustimmung nur aus wichtigen Gründen versagt werden darf).

3.2 Verpfändung von Gesellschaftsanteilen

Auf gesellschaftsrechtlicher Ebene ist sodann wichtig, dass der Unternehmer bereits auf der Stufe des PPP-Vertrags der Verpfändung von Gesellschaftsanteilen (Aktien, Stammanteile etc.) sowie der Globalzession der Ansprüche der Projektgesellschaft an die finanzierenden Banken zum Zwecke der Finanzierung seine Zustimmung erteilt.

4. Personal

4.1 Allgemeine Grundsätze

Aufgrund der Spezifika eines konkreten Projekts wird der Besteller unter Umständen bestimmte Anforderungen an das eingesetzte Personal formulieren (z. B. einwandfreier Leumund, Sprachkenntnisse).

4.2 Festlegung von Minimalstandards

Der Besteller legt regelmässig Minimalstandards mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen fest (z. B. die Verpflichtung, die Arbeitsbedingungen zu beachten, welche hinsichtlich Entlohnung, Lohngleichheit für Mann und Frau sowie Sozialleistungen der Gesetzgebung und dem jeweils anwendbaren Gesamtarbeitsvertrag der Branche entsprechen).

Ein zusätzliches Instrument, mit dem der Besteller Minimalstandards mit Bezug auf das Personal durchsetzen kann, sind Arbeitsreglemente: Der Unternehmer kann verpflichtet werden, dass er Arbeitsreglemente erlässt, die vom Besteller zu genehmigen sind.

4.3 Einhaltung der Vergabebestimmungen

Nachdem der Unternehmer regelmässig als Projektgesellschaft organisiert ist, müssen diese Verpflichtungen auf die Subunternehmer ausgeweitet werden.

4.4 Informationsrechte des Bestellers / Sanktionen (insb. Konventionalstrafen)

Für die praktische Durchsetzung muss sich der Besteller entsprechende Informations- und Einsichtsrechte einräumen lassen und die Verpflichtungen des Unternehmers durch Konventionalstrafen absichern. Deren Höhe ist so festzulegen, dass das damit verbundene Risiko die Finanzierung nicht erschwert.

5. Grundstücksnutzung

5.1 Rechte und Pflichten mit Bezug auf das Grundstück

Je nachdem, in welcher Form dem Unternehmer das Grundstück zur Verfügung gestellt wird, ist die Beistellung in einer separaten Vereinbarung zu regeln (öffentlich beurkundeter Vertrag bei dinglichen Rechten, Sondernutzungskonzession nach Massgabe des anwendbaren öffentlichen Rechts).

5.2 Übergabe und Zustand des Grundstücks

Das Grundstück wird dem Unternehmer ausschliesslich zum bestimmungsgemässen Gebrauch nach den vertraglichen Vorgaben zur Verfügung gestellt. Jede andere Nutzung oder Verwendung des Grundstücks durch den Unternehmer bedarf vorab der schriftlichen Zustimmung des Bestellers.

Soweit den Unternehmer Prüfungspflichten mit Bezug auf das Grundstück treffen (Baugrund, örtliche Gegebenheiten unter Berücksichtigung auch der Zufahrtswege, des Verlaufs benachbarter Strassen, der Anschlussmöglichkeiten für Wasser, Abwasser, Gas, Strom, Telefon und der Verkehrsanbindung), muss dies explizit vereinbart werden (vgl. Art. 25 Abs. 3 SIA Norm 118).

6. Bau der Infrastrukturanlage

Ein zentraler Regelungsgegenstand des PPP-Vertrags bildet die bauliche Realisierung des PPP-Projekts. Inhaltlich entsprechen diese Regelungen einem Totalunternehmervertrag für die Planung und Realisierung eines schlüsselfertigen Bauprojekts. Dieser Aspekt des Projektvertrags sollte in enger Anlehnung an die schweizerische Vertragspraxis zu Totalunternehmerverträgen geregelt werden, nicht zuletzt um die Anschlussfähigkeit bezüglich der Subunternehmerverträge zu erleichtern. Die nachfolgenden Bemerkungen beschränken sich daher primär auf die Besonderheiten im Zusammenhang mit den Beststellungsänderungen.

6.1 Art und Umfang der Leistungen

Die Leistungsumschreibung muss namentlich folgende Aspekte regeln:

- Planungsleistungen
- Bauleistungen
- Komplettheitsklausel
- Regelung betreffend das Baugrundrisiko
- Weitere Einzelleistungen des Unternehmers
- Mitwirkung des Bestellers

6.2 Termine, Konventionalstrafen

In der Regel wird der Besteller für die Realisierung der Infrastrukturanlage Termine im Sinne von Verfalltagen vorgeben und durch Konventionalstrafen absichern. Festzulegen sind die Möglichkeiten des Unternehmers, Fristerstreckungen zu verlangen.

6.3 Bestellungenänderungen

Besonderheiten im Vergleich zu traditionellen Totalunternehmerverträgen ergeben sich namentlich mit Blick auf Bestellungenänderungen. Hier stellt sich zum einen die Frage, wie die entsprechenden Mehrkosten zu finanzieren sind, und zum anderen muss der PPP-Vertrag den Auswirkungen von Bestellungenänderungen auf die Kosten der Betriebsphase Rechnung tragen.

6.4 Gefahrtragung

Die Regelung der Gefahrtragung setzt die vereinbarte Risikoallokation um.

6.5 Überwachung der Bauleistungen

Aufgrund der umfassenden Betriebspflicht des Unternehmers (und dem engen Controlling durch die finanzierenden Banken) kommt der Überwachung der Bauleistungen durch den Besteller vor dem Hintergrund der Betriebspflicht des Unternehmers nicht das gleiche Gewicht zu wie bei konventionellen Projekten. Die erforderlichen Überwachungsmassnahmen sind gleichwohl explizit zu regeln.

6.6 Abnahme

Wie bei der Überwachung der Bauleistungen kommt der Abnahme der Bauleistungen durch den Besteller vor dem Hintergrund der Betriebspflicht des Unternehmers nicht das gleiche Gewicht zu wie bei konventionellen Projekten. Die Abnahme ist mit der Übergabe zur Nutzung zu koordinieren.

6.7 Werkvertragliche Rechte wegen Mängel

Auch bei den Mängelrechten sind aufgrund der Betriebspflicht Anpassungen im Vergleich zu konventionellen Projekten erforderlich.

6.8 Vertragserfüllungssicherheiten

Vertragserfüllungssicherheiten betreffend Bauphase sind mit den Vertragserfüllungssicherheiten betreffend Betriebsphase zu koordinieren. Im Übrigen ergeben sich grundsätzlich keine Abweichungen zu konventionellen Projekten.

7. Betrieb und Nutzung

7.1 Betriebspflicht

Den zweiten zentralen Regelungsgegenstand des PPP-Vertrags bildet der Betrieb des Nutzungsobjekts. Vertragstechnisch ist auch hier eine Kurzumschreibung der geschuldeten Leistungen zweckmässig, während die detaillierten Anforderungen in Vertragsbeilagen aufzunehmen sind. Folgende Aspekte sind zu regeln:

- Allgemeine Betriebspflicht
- Leistungsparameter / Pflichtenheft / Service Level Agreement (Verweis auf Vertragsbeilagen)
- Triftige Gründe für Betriebsunterbrechungen
- Konventionalstrafe

7.2 Nutzungsüberlassung

Das Nutzungsprofil ist aufgrund des Projekts grundsätzlich vorgegeben. Zu regeln sind jedoch Änderungen im Nutzungsprofil (beispielsweise die Überlassung des Nutzungsobjekts an Dritte). Der Besteller muss sich das Recht einräumen lassen, das Nutzungsprofil entsprechend seinen geänderten Nutzungsbedürfnissen anzupassen. Durch die Anpassung des Nutzungsprofils anfallende Einsparungen bzw. zusätzliche Kosten, insbesondere der laufenden Wartung und im Bereich des Energieverbrauchs, werden vom Unternehmer bzw. später vom Besteller nach Massgabe des Konzepts zur Abrechnung von Mehr- und Minderkosten ausgeglichen.

7.3 Um- und Ergänzungsbaumassnahmen

Um- und Ergänzungsbaumassnahmen während der Betriebsphase sind analog zu den Bestellungenänderungen in der Bauphase zu regeln. Zentral für den öffentlichen Besteller ist die Verpflichtung des Unternehmers, solche Zusatzleistungen auszuführen. Hingegen sind die Zusatzleistungen in jedem Fall vom öffentlichen Besteller zu finanzieren.

7.4 Erhaltung der Infrastrukturanlage

Mit Bezug auf die Erhaltung der Infrastrukturanlage sind folgende Punkte insbesondere zu regeln:

- Umfang Erhaltungspflicht
- Kosten der Erhaltung
- Überwachung durch den Besteller
- Vertragserfüllungssicherheit
- Wiederaufbau der Anlage

8. Vergütung

Die Vergütung des Unternehmers setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen:

8.1 Herstellungsvergütung

Die Herstellungsvergütung umfasst – vergleichbar mit dem Werkpreis unter einem Totalunternehmervertrag – das Entgelt für die Realisierung des Bauwerks. Sie wird gestundet und in der Folge über die Vertragsdauer amortisiert. Dabei kann es angezeigt sein, gewisse Elemente der Baukosten aus der Herstellungsvergütung auszuklammern und separat zu vergüten (z. B. Sanierungskosten bei belasteten Standorten, die auf einen Dritten überwältzt werden können).

8.2 Finanzierungsvergütung

Die Forderung des Unternehmers auf die Herstellungsvergütung wird vom Unternehmer finanziert und innerhalb der Festlaufzeit des PPP-Vertrages verzinst und getilgt. Der Unternehmer erhält für diese Einräumung der Finanzierung der Herstellungsvergütung eine über die Festlaufzeit fixe Finanzierungsvergütung. Die Finanzierungsvergütung wird in einem Zins- und Tilgungsplan festgelegt und entspricht den dort angegebenen Zinsbeträgen.

8.3 Betriebsvergütung

Die Regelung der Betriebsvergütung muss den Lebenszykluskostenansatz umsetzen, indem die Betriebsvergütung grundsätzlich alle Leistungen des Unternehmers während der Betriebsphase abdeckt und unter Vorbehalt von festgelegten Preisanpassungsmechanismen und Bonus- / Malus-Regelungen sowie von Bestellungenänderungen unveränderlich ist. Die Betriebsvergütung kann vom Besteller um einen Malus, dessen Höhe und Fälligkeit sich nach dem Service Level Agreement (SLA) richtet, gekürzt bzw. um den entsprechend ermittelten Bonus erhöht werden. Wenn die Möglichkeit von Teilkündigungen besteht, sind deren Auswirkungen auf die Betriebsvergütung zu regeln. Der Unternehmer muss die Möglichkeit haben, im Einzelfall nachzuweisen, dass eine flächenteilige Kürzung der Betriebskosten nicht gerechtfertigt ist, wenn seine Kosten nicht im gleichen anteiligen Masse sinken, wie sich die Gebäudefläche reduziert.

8.4 Vergütung der Energieversorgung

Der Besteller vergütet dem Unternehmer die effektiven Kosten für den Energieverbrauch im Bereich der Haustechnik (Beleuchtung, Wärmeenergie, Wasser, Ventilatoren, Pumpen etc.). Es entspricht dem Geist von PPP-Projekten, dass der Unternehmer während der Betriebsphase für die Energieversorgung einen maximalen Verbrauch garantiert (nicht jedoch die konkreten Verbrauchspreise, die er nicht beeinflussen kann). Denkbar ist die Vereinbarung von Akontozahlungen (die vom Unternehmer garantierten maximalen Verbrauchsmengen multipliziert mit den konkreten Verbrauchspreisen gemäss den Abnahmeverträgen). Resultieren in der Folge tiefere effektive Energiekosten, kann dem Unternehmer als Anreiz ein gewisser Prozentsatz der Minderkosten zugewiesen werden, während der Besteller die restlichen Minderkosten mit den künftigen Akontozahlungen verrechnen kann.

8.5 Nebenkosten

Die auf das Nutzungsobjekt entfallenden allgemeinen Nebenkosten trägt der Besteller in voller Höhe. Er leistet dafür Akontozahlungen. Es ist anzustreben, dass diese Nebenkosten – analog zum Mietvertrag – möglichst exakt ausgewiesen werden.

8.6 Anpassung der Vergütung

Aufgrund der langen Bindungsdauer sind die Anpassungsmechanismen namentlich bezüglich der Betriebsvergütung von zentraler Bedeutung. Eine Indexierung sollte möglichst differenziert festgelegt werden. Zu diesem Zweck kann die Betriebsvergütung in verschiedene separat auszuweisende Elemente aufgliedert werden z. B. für den Anteil Betriebskosten Anknüpfung an den Preisindex laufender Unterhalt der Wohnung, für die Versicherungskosten Anknüpfung an den Landesindex der Konsumentenpreise (Gesamtindex).

8.7 Zession

Im Hinblick auf die Finanzierung muss dem Unternehmer die Zession der Vergütungsansprüche etc. ermöglicht werden. Der Besteller sollte daher der Abtretung und dem Verkauf sämtlicher Ansprüche aus dem PPP-Vertrag zustimmen, wobei Zahlungen mit Vorauszahlungscharakter (insbesondere die Vergütung der Energieversorgung und die Nebenkosten-Akontozahlungen) von der Abtretung auszunehmen sind.

9. Gefahrtragung, Versicherungen, Untergang des Nutzungsobjektes

Gefahrtragung, Versicherungen, Untergang des Nutzungsobjektes sind gemäss der vereinbarten Risikoallokation zu regeln.

10. Vertragsdauer, Beendigung des Vertrages

10.1 Festlaufzeit, Verlängerungsoption, ordentliche Kündigung

In der Regel wird für den PPP-Vertrag eine Festlaufzeit festgelegt, während der – unter dem Vorbehalt von genau definierten Kündigungsrechten – der PPP-Vertrag nicht aufgelöst werden kann. Wichtig ist bei der Regelung der Vertragsdauer, dass exakt festgelegt wird, wann diese Festlaufzeit beginnt. Regelmässig wird sich eine Anknüpfung an die Übergabe der Infrastrukturanlage zur Nutzung als zweckmässig erweisen. Alternativ zur Festlaufzeit, nach deren Ablauf der Vertrag automatisch, d. h. ohne Kündigung, endet (vgl. Art. 261 Abs. 1 OR für das Mietrecht), können die Parteien auch eine Mindestlaufzeit vereinbaren, bei der sich der Vertrag ohne Kündigung jeweils um eine bestimmte Zeit verlängert.

Vielfach wird der Besteller an einer (echten) Verlängerungsoption nach Ablauf der Festlaufzeit interessiert sein. Eine solche Option muss frühzeitig (in der Regel mindestens 24 Monate vor Ablauf der Festlaufzeit) ausgeübt werden.

10.2 Ausserordentliche Kündigung

Dauerverträge können aus wichtigen Gründen vorzeitig beendet werden. Als wichtiger Grund gilt namentlich jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein die Fortsetzung des Vertragsverhältnisses nach Treu und Glauben als nicht mehr zumutbar erscheint. Aufgrund der einschneidenden Konsequenzen einer ausserordentlichen Kündigung müssen die Kündigungsgründe im PPP-Vertrag konkretisiert werden. Bei Kündigungsgründen im Zusammenhang mit schwerwiegenden Leistungsstörungen, die dem Unternehmer zuzurechnen sind, müssen – nicht zuletzt auch mit Blick auf die Finanzierung – angemessene Heilungsfristen vorgesehen werden. Je nachdem, wem der wichtige Grund zuzurechnen ist, muss die Entschädigungsregelung differenziert ausgestaltet werden.

10.3 Zustand des Nutzungsobjekts bei Vertragsende

Der geschuldete Zustand des Nutzungsobjekts bei Vertragsende ist im PPP-Vertrag detailliert zu regeln. Dabei sind zweckmässige Sicherungsmittel zu vereinbaren, beispielsweise Rückbehalte gegen das Ende der festen Vertragsdauer mit der Möglichkeit des Unternehmers die Freigabe eines Rückbehalts gegen Nachweis des vertragskonformen Zustands zu erwirken.

11. Diverse Bestimmungen

11.1 Vertragskommission

Mit Vorteil wird eine Vertragskommission eingesetzt. Die Vertragskommission trifft ihre Entscheide grundsätzlich mit Stimmenmehrheit, doch sind in qualifizierten Fällen einstimmige Entscheide zu fällen. In diese Kategorie fallen Vorschläge und Empfehlungen mit grundsätzlichen Auswirkungen auf die Planung, die Finanzierung, die Herstellung oder den Betrieb des Projekts haben (insbesondere solche, die zu einer Veränderung des Leistungsumfangs oder der vereinbarten Vergütung oder zur Kündigung von Subunternehmerverträgen mit grundsätzlicher Bedeutung führen können). In der Direktvereinbarung mit den finanzierenden Banken kann deren Beteiligung an der Vertragskommission vorgesehen werden.

11.2 Urheberrechte und weitere Immaterialgüterrechte

Der Besteller muss sich mit Bezug auf das Nutzungsobjekt die erforderlichen Urheberrechte und weiteren Immaterialgüterrechte einräumen lassen.

11.3 Weitere Regelungsgegenstände

Im Weiteren sind zu regeln:

- Vertretung des Bestellers und des Unternehmers
- Versicherungen
- Schlichtungsverfahren / -ausschuss
- Gerichtsstand / Schiedsgerichtsvereinbarung
- Schriftformklausel, salvatorische Klausel. Direktvereinbarung

Zentraler Regelungsgegenstand der Direktvereinbarung bildet das Eintrittrecht der finanzierenden Banken

11.4 Voraussetzungen für den Austausch der Gesellschafter

Das Recht der finanzierenden Banken, einen Austausch der Gesellschafter der Projektgesellschaft zu verlangen, muss auf bestimmte Ausnahmesituationen limitiert werden. Das Recht besteht namentlich, wenn der Besteller unter dem PPP-Vertrag oder die finanzierenden Banken selbst unter dem Kreditvertrag ein Recht zu einer ausserordentlichen Kündigung besitzen.

11.5 Anzeige- und Informationspflichten

Das Austauschrecht setzt die Vereinbarung von detaillierten Anzeige- und Informationspflichten in der Direktvereinbarung voraus.

11.6 Verfahren

Das Verfahren betreffend Austausch der Gesellschafter muss ebenfalls in der Direktvereinbarung detailliert geregelt werden. Die finanzierenden Banken müssen sich binnen einer bestimmten Frist entscheiden, ob sie das Eintrittrecht wahrnehmen wollen und bei einem positiven Entscheid die neuen Gesellschafter benennen. Der Besteller hat ein Ablehnungsrecht aus wichtigen Gründen; diesfalls haben die finanzierenden Banken das Recht, einen zweiten Vorschlag zu unterbreiten.

11.7 Heilungsmöglichkeiten

Wenn die vom Besteller genannten Gründe für eine ausserordentliche Kündigung des PPP-Vertrags durch den Unternehmer oder durch die finanzierenden Banken nachhaltig beseitigt sind, endet das Verfahren zum Austausch der Gesellschafter; die Verträge gelten unverändert fort.

11.8 Sicherstellung des laufenden Betriebs des Nutzungsobjekts

Für die Dauer des Austauschverfahrens müssen Massnahmen zur Sicherstellung des laufenden Betriebs des Nutzungsobjekts ergriffen werden. Dazu entwickeln Besteller, Unternehmer und Banken einvernehmlich einen Massnahmenkatalog sowie einen Zeitplan zur Aufrechterhaltung des Betriebs des Nutzungsobjekts während des Verfahrens bezüglich des Austauschs.

3 Zu den Autoren

Hauptautoren 2. Auflage

Urs Bolz (Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M, Verwaltungswissenschaftler und Wirtschaftsberater) ist geschäftsführender Partner bei bolz+partner consulting ag. Er hat diverse Standardwerke für Public Private Partnership verfasst und zahlreiche partnerschaftliche Projekte im Infrastruktur- und im Dienstleistungsbereich auf Stufen Bund, Kanton und Städte begleitet. Er ist Mitglied der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften sowie des Vereins PPP Schweiz sowie Präsident des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz.

Melanie Kunzmann, Dipl.-Ingenieurin, M. Sc., ist Senior Consultant bei Partnerschaften Deutschland. Ihre Beratungsschwerpunkte liegen bei Public Private Partnership, Bewertungen und Wirtschaftlichkeitsanalysen zu kommunalen Investitionsvorhaben sowie Immobilienmanagement.

Thomas Müller-Tschumi, Dr. iur., Rechtsanwalt / Fachanwalt SAV), ist Partner bei Walder Wyss und berät in- und ausländische Unternehmen sowie die öffentliche Hand im gesamten Spektrum des Immobilien- und Infrastrukturrechts, im Gesundheitswesen sowie bei der Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor (Public Private Partnership, öffentliches Beschaffungswesen, Privatisierungen). Thomas Müller-Tschumi ist Mitglied des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz.

Weitere Autoren

Andreas Baur, dipl. Wirtschaftsprüfer, bis zur Pensionierung Partner bei PricewaterhouseCoopers AG, heute selbständiger Berater. Langjährige Prüfungs- und Beratungserfahrung im privaten und öffentlichen Sektor.

Andreas Bergmann, Dr. oec HSG, Professor für öffentliche Finanzen und Leiter Abteilung Public Sector ZHAW School of Management & Law, 2006-15 Mitglied/Vorsitzender IPSAS Board, Mitglied Schweiz. Rechnungslegungsgremium für den öff. Sektor, Berater öff. Finanzen in der Schweiz, Asien-Pazifik und Lateinamerika.

Stefan Bingisser, Managing Director der UBS AG, Vorstandsmitglied des Vereins PPP Schweiz.

Marcel Bischof, dipl. Steuerexperte, verfügt über langjährige Erfahrungen im Steuerwesen insbesondere in der Betreuung und Beratung von Projekten der Unternehmensbesteuerung. Er kennt sowohl die Seite der Steuerbehörde wie auch die der steuerpflichtigen Unternehmen.

Ulrich Keusen, Rechtsanwalt und Partner, Bratschi Wiederkehr & Buob, Mitglied des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz.

Hansruedi Müller, dipl. Bauing. ETH/sia, dipl. Wirtschaftsing. FH, AMP&IDP-C INSEAD, CEO der GRISARD-GRUPPE AG, Basel. Davor war er langjähriger Partner einer Planungs- und Beratungsunternehmung im Infrastruktur- und Energiebereich sowie Mitglied der Konzernleitung einer börsenkotierten Baugruppe.

Anna Schümann, dipl. Kauffrau, Dipl.-Ingenieurin, Architektin AKNW, ist Director bei der Ernst & Young Real Estate GmbH. Sie verfügt über langjährige Erfahrungen in der wirtschaftlichen und technischen Beratung der öffentlichen Hand bei der Bedarfsermittlung, Strukturierung, Vergabe und Realisierung von alternativen Beschaffungsformen. Frau Schümann hat als Projektleiterin das Beratungsteam im PPP-Projekt Neumatt Burgdorf geleitet.

