

Zusammenarbeit hat Potenzial

Während im Ausland schon viele PPP-Projekte durchgeführt wurden, kann man sie in der Schweiz an einer Hand abzählen.

Urs Bolz von bolz + partner erklärt die Gründe und wo er den

Nutzen von PPP-Projekten auch in der Schweiz sieht.



Dr. iur. Urs Bolz
RA, LL.M., bolz + partner

Sehen Sie in der Schweiz Potenzial für eine engere Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Investoren?

Bolz: Ja! Partnerschaftliche Formen der Projektrealisierung und Arealentwicklung haben erhebliches Potenzial. Wichtig ist insbesondere auch die verstärkte Zusammenarbeit bei Unterhalt und Betrieb. Der Staat ist als Bauherr in verschiedenen Bereichen auf dem Rückzug. Die generelle These: Der Staat baut alles selber, weil er es besser kann, ist nicht mehr das dominante Argument bei öffentlichen Investitionen.

Seit wann ist das so?

Wüest & Partner haben 2007 festgestellt, dass bei öffentlichen Infrastrukturen private Unternehmen einen zunehmenden Teil der Aufgaben übernehmen und dass sich die Eigentumsstrukturen verändern. Das gilt für die Bereiche Entsorgung, Parkhäuser, Kultur- und Sportbauten, Alters- und Gesundheitseinrichtungen, Spitäler, aber auch im Bildungsbereich. Hier sind immer häufiger nicht Kantone und Gemeinden alleinige Eigentümer und Bauherren, sondern es werden sehr vielfältige Realisierungsformen auch in Zusammenarbeit mit Privaten gewählt.

Wie sehen diese Mischformen aus?

Es gibt hier leider keine klare Terminologie. Ich stelle generell fest, dass das Thema der

Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten im Investitionsbereich noch wenig ausgeleuchtet ist. Es gibt eine breite Palette von Möglichkeiten: Auslagerungen an gemischtwirtschaftliche oder rein private Unternehmen, Mietmodelle, Investorenmodelle in verschiedensten Formen, Generalunternehmer- und Totalunternehmermodelle mit ausgebauten Gewährleistungspflichten, Privatfinanzierungen, Partnerschaftsmodelle. Leider wird bei der Modellwahl oft nicht sehr systematisch vorgegangen.

Wie sind Private Public Partnerships (PPP) in diesem Rahmen einzuordnen?

PPP haben sich im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen international zu einem Standard entwickelt, der auch für die Schweiz adaptiert und dokumentiert wurde (Leitfaden PPP Hochbau Schweiz, Hrsg. Verein PPP Schweiz, Schulthess Verlag, 2011). PPP zielen auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit über den ganzen Lebenszyklus. Gestützt auf einen öffentlichen Auftrag planen, bauen, betreiben und finanzieren Private ein Infrastrukturvorhaben über eine längere Zeit zu einem festen Preis und übernehmen dafür auch wesentliche Risiken. Der PPP-Standard verlangt, dass rechtliche Vorschriften eingehalten werden, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens für die öffentliche Hand aus- und nachgewiesen ist und dass über das ganze Projekt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit angestrebt wird, von dem beide Partner profitieren.

Was ist entscheidend für erfolgreiche PPP?

Wichtig sind insbesondere: Einwandfreie Eignungsabklärung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Entscheid, Bereitschaft zu einer partnerschaftlichen, langfristigen Zusammenarbeit, zweckmässige Risikoverteilung und gute Verträge. PPP müssen hohe Anforderungen bezüglich Transparenz und Rechtsstaatlichkeit erfüllen.

Stichwort Lebenszyklus: Gibt es nicht nach 25 Jahren ein Problem, da der private Betreiber für 25 Jahre rechnet und ihn die Zeit danach nicht interessiert?

Wichtig sind gute Verträge. Es muss klar sein, wer am Ende die Risiken trägt. Im PPP-Vertrag gibt es Endstandsregelungen. Es muss festgeschrieben sein, in welchem Zustandwert ein Gebäude zu übergeben ist. Man muss sich klar überlegen, für wie lange man eine Infrastruktur bauen und betreiben will. In traditionellen öffentlichen Projekten wird heute noch vielfach auf unbestimmte Zeit hinaus gebaut. So haben heute viele Gemeinden Schulen, die vor 80 Jahren für die Ewigkeit gebaut wurden. Aber oft ist der Standort nach einer so langen Zeit nicht mehr ideal.

Wie geht man von Seiten der öffentlichen Hand mit dem Konkursrisiko um?

Bei PPP werden alle Projektrisiken syste-

matisch erfasst und auf den geeigneten Partner übertragen. Das Konkursrisiko des privaten Partners ist eines dieser Risiken, das vertraglich zu berücksichtigen ist. Es gibt verschiedene Möglichkeiten: Garantien und Sicherheiten, vertragliche Optionen, eine gefährdete Betreiberfirma auszuwechseln, Eintrittsrechte der öffentlichen Hand. Da bei PPP in den meisten Fällen das Eigentum an der Infrastruktur zudem bei der öffentlichen Hand liegt (Inhabermodelle), sind die Folgen eines privaten Konkurses zudem generell beschränkt. Gut gemachte PPP-Verträge decken diese Risiken ab.

Welche Argumente werden sonst noch ins Feld geführt gegen PPP?

Ein Hauptproblem von PPP ist, dass das ganze Verfahren anders läuft als bei traditionellen Bauprojekten, bei denen am Anfang bauliche Vorstudien und Architekturwettbewerbe im Vordergrund stehen. Bei PPP sind zu Beginn durch die öffentliche Hand Ziele und Nutzenerwartungen zu formulieren und dann für Ausschreibung und Vertrag vielfältige wirtschaftliche und rechtliche Fragen zu klären. Planungsarbeiten im engeren Sinne muss sie nicht mehr selber leisten. Dafür erhält die öffentliche Hand dann von den Anbietern im Markt ausgereifte Projekte und Ideen, die den ganzen Lebenszyklus abdecken.

Gehen die öffentlichen Ämter diesen Weg gerne mit?

Die heute für das Bauen Zuständigen sind häufig nicht die ersten Promotoren für PPP, da PPP eingespielten Abläufen entgegenlaufen. Viele Verwaltungsstellen sehen in den PPP-Modellen eine Konkurrenz zur eigenen Tätigkeit. Sie sind deshalb in der Regel nicht Treiber von neuen Modellen.

Was und wer sind denn die Treiber?

Treiber für partnerschaftliche Formen – und das gilt generell, nicht nur für PPP – sind primär wirtschaftliche Motive. Zudem sind Gemeinwesen immer häufiger nicht mehr bereit und in der Lage, die alleinige Verantwortung für Infrastrukturvorhaben zu übernehmen. Es gibt dabei legitime und weniger legitime Treiber. Der weniger legitime Treiber ist, dass man bestehende rechtliche oder politische Vorgaben zu vermeiden sucht, zum Beispiel Schuldenbremsen oder Bilanzierungsre-

geln. So werden Investorenmodelle, die als «Financial Leasings» einzustufen sind, nicht immer nach modernen Regeln der Rechnungslegung aktiviert. Durch die Auslagerung von Investitionsvorhaben in dezentralisierte Organisationen, zum Beispiel Bildungsinstitutionen und Spitäler, müssen die haushaltsrechtlichen Regeln der Schuldenbremse nicht mehr strapaziert werden.

Und welches ist der legitime Treiber?

Der legitime Treiber von partnerschaftlichen Modellen ist primär der wirtschaftliche Vorteil über den ganzen Lebenszyklus. Also die Optimierung von Investitions- und Betriebskosten. Man nutzt die Ideen und Fähigkeiten der Privatwirtschaft für Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb für die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen und verteilt die Risiken auf den am besten geeigneten Partner. Heute ist alles stark investitionsorientiert. Sowohl in der Planung wie auch im politischen Prozess der Kreditbewilligung. Überlegungen zu Betriebskosten werden heute noch zu wenig und zu spät angestellt. Die Folge sind viele Zusatzaufträge, von denen die Privaten häufig besser leben als vom eigentlichen Grundauftrag.

Und beim Lebenszyklus-Ansatz?

Beim Lebenszyklusansatz nach PPP bestellt der Staat die Leistungen über eine längere Dauer von zum Beispiel 25 Jahren. Dies zwingt zu langfristiger Planung, weil Nachträge nicht mehr so einfach möglich sind. Was macht nun der Private? Er rechnet nicht mehr nur die Investitionskosten, sondern auch die Betriebskosten. Diese sind erfahrungsgemäss bis fünfmal höher als die Investitionskosten. Er beginnt so zu bauen, dass der Betrieb für ihn günstiger kommt. Er muss die Risikokosten berücksichtigen. Ein Unternehmen, das die Risiken günstiger bewirtschaften kann, wird günstiger sein im Angebot. Der Staat wird nicht mehr schauen, welcher Generalunternehmer am günstigsten baut, sondern wessen Angebot über 25 Jahre am wirtschaftlichsten ist.

Wieso gibt es nicht mehr PPP-Projekte?

«Die Privatwirtschaft muss sich mit der Kultur der öffentlichen Hand befassen»

Rund um das Thema PPP geht es auch um Veränderungen von Abläufen und Zuständigkeiten. Deshalb wird PPP wohl nur bedeutender werden, wenn der wirtschaftliche Druck noch grösser ist. Aber man darf nicht vergessen, dass auch Private häufig noch nicht bereit sind zur Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand. Viele Private kennen die politischen Prozesse noch zu wenig und fokussieren primär auf das Thema Finanzierung.

Gibt es Nachholbedarf?

Die auf die Finanzierung fokussierte Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand hat beschränktes Potenzial. Ausser in besonderen Zeiten, die wir gerade heute erleben, refinanziert sich der Staat in aller Regel günstiger als die Privaten. Wenn Private mit der öffentlichen Hand noch vermehrt ins Geschäft kommen wollen, müssen sie Ihnen ein Geschäftsmodell aufzeigen, das für die öffentliche Hand Vorteile bietet in bezug auf Wirtschaftlichkeit, Risikotragung, Realisierungszeit. Das setzt voraus, dass sich die Privatwirtschaft mit den Prozessen und der Kultur der öffentlichen Hand befasst und sie versteht. Ohne gegenseitiges Verständnis von beiden Seiten – öffentliche Hand und Private – wird eine Zusammenarbeit nicht zum Erfolgsmodell.

Welchen Rat würden Sie einem Pensionskassen-Verantwortlichen geben, der sich an gemeinsamen Projekten mit der öffentlichen Hand beteiligen will?

Sie sollen mit geeigneten Partnern darüber nachdenken, wie man der öffentlichen Hand ein Wertversprechen geben kann, wie ihre Infrastruktur über den Lebenszyklus wirtschaftlicher erstellt und betrieben wird, unter Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze und mit hohen Ansprüchen an die Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen. Ich vermisse, dass die Privatwirtschaft aktiver über neue Modelle nachdenkt und der öffentlichen Hand gegenüber kommuniziert, wie man mit weniger Steuergeld mehr Leistung erreichen kann. ■

Interview: Martin Bornhauser

Foto: Kaspar Hohler

«Der Treiber für PPP ist der Lebenszyklusansatz»