

Partnerschaftsmodelle Staat und Wirtschaft Entwicklungen im Jahr 2019

Dr. Urs Bolz, Dr. Bernhard Eicher¹

Inhaltsübersicht

1. *Einleitung*
2. *Allgemeine Entwicklungen*
3. *Entwicklung Partnerschaften in der Schweiz*
4. *Hinweise auf ausgewählte Entwicklungen im Ausland*

Anhang: Kategorisierung von Realisierungsmodellen

¹ Dr. Urs Bolz ist geschäftsführender Partner der bpc bolz+partner consulting ag. Er ist gleichzeitig Vorsitzender der Interessengemeinschaft Partnerschaften (IGP). Dr. Bernhard Eicher ist Berater und Finanzierungsspezialist der bpc bolz+partner consulting ag. Die Autoren danken allen Beteiligten, welche zum vorliegenden Text beigetragen haben. Dieser Dank geht insbesondere an Michael Schultze-Rhonhof (DKC Kommunalberatung GmbH) betreffend Beitrag zu den Entwicklungen in Deutschland.

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag berichtet über die Entwicklung von Partnerschaftsmodellen zwischen Staat und Wirtschaft in der Schweiz im Jahr 2019. Er setzt die Berichterstattung fort, welcher der Verein PPP in früheren Jahren übernommen hat.

Der Verein PPP Schweiz, der zur Förderung der Idee von PPP 2006 gegründet wurde, hat sich nach 13 aktiven Jahren am 19. Juni 2019 aufgelöst. Er hat seine Zielsetzung, PPP in der Schweiz bekannt zu machen, als erreicht betrachtet. Das Expertennetzwerk des Vereins PPP hat den Verein während vieler Jahre als fachliches Kompetenzzentrum begleitet und dessen Mitglieder zeichneten inhaltlich verantwortlich für die vielfältigen Fachbeiträge und Fachpublikationen des Vereins. Diese aktive Gruppe hat beschlossen, ihre Arbeiten weiter zu führen und ihre Ausrichtung auf die vielfältigen neuen Ansätze partnerschaftlicher Aufgabenerfüllung zu fokussieren. Sie hat sich personell ergänzt und führt ihre Tätigkeiten in der Form eines informellen, ehrenamtlich tätigen Expertennetzwerks «Interessengemeinschaft Partnerschaften, IGP» weiter. Die IGP fördert Wissen zu gemeinsamen Geschäftsmodellen von Staat und Wirtschaft zur partnerschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder von Aufgaben im öffentlichen Interesse, mit Einschluss innovativer Formen der Beschaffung.²

2 Allgemeine Entwicklungen

2.1 Public Private Partnership

Die zur Jahrhundertwende entwickelte Idee von Public Private Partnership (PPP), einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft zur Abwicklung komplexerer Infrastruktur- und Hochbauvorhaben, hat nach 20 Jahren ihren Neuheitscharakter verloren und hat sich als eine von verschiedenen, möglichen Realisierungsvarianten für öffentliche Aufgaben in der Praxis etabliert. Die Grundidee von PPP: weg vom reinen Investitionsdenken hin zu einem Lebenszyklusansatz, bei welchem Staat und Wirtschaft in einer Verantwortungsgemeinschaft ihre jeweiligen Stärken einbringen, die Risiken zweckmässig teilen und wirtschaftlich am Ende des Projekts eine Win-Win-Situation anstreben; anstelle von Einzelaufträgen wird bei PPP typischerweise eine Gesamtleistung bestehend aus Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und Rückbauen an einen privaten Partner vergeben.³ Die PPP Methoden sind mittlerweile bekannt und publiziert, Projekte, erfolgreiche und weniger erfolgreiche, ausgewertet und Chancen sowie Grenzen des Ansatzes ausgeleuchtet.

Während die Grenzen der PPP-Idee mit langfristiger Privatfinanzierung spätestens seit der Finanzkrise 2008 offensichtlich wurden, hat der Gedanke der partnerschaftlichen Erfüllung von öffentlichen Aufgaben in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in den letzten zehn Jahren klar an Fahrt gewonnen. Der Nutzen von partnerschaftlichem Zusammenwirken diverser Stakeholder zur Erreichung von Zielsetzungen ist heute breit anerkannt. Als wichtige Partner werden mittlerweile auch Not-for-Profit Organisationen anerkannt⁴ und Partnerschaftsmodelle können auch mehrere öffentliche Partner umfassen.⁵ Der PPP-Gedanke hat längst sein Kerngebiet der öffentlichen Infrastrukturen und des Hochbaus verlassen. Heute gibt es kaum ein Gebiet mehr, in dem nicht versucht wird, die Wertschöpfung durch eine intelligente Zusammenarbeit zwischen Partnern zu optimieren. Zwar werden die ursprünglich strengen Konturen des PPP Modells im engeren Sinne verlassen (z.B. Verzicht auf private Langzeitfinanzierungen). Die Kernmerkmale von PPP bleiben aber dieselben: zweckmässige Aufgaben- und Risikoteilung sowie Optimierung über den ganzen Lebenszyklus, mithin: Verantwortungsgemeinschaft mit dem Ziel einer längerfristigen Win-Win Situation auf der Basis einer hinreichenden Zusammenarbeitskultur.

² Vgl. URL: www.sgvw.ch/themen/partnerschaften.

³ Vgl. Bolz Urs (2005). Public Private Partnership in der Schweiz. Zürich: Schulthess Verlag.

⁴ Hier spricht man etwa auch von Public Private Social Partnerships (PPSP).

⁵ Hier spricht man etwa von PPPP (4P).

Partnerschaften sind im Zeitalter der digitalen Transformation sowie der Entwicklung klassischer Formen der Aufgabenerfüllung zu Ökosystemen immer bedeutender. Während sich die ersten PPP primär auf Bau- und Infrastrukturprojekte mit Langzeitfinanzierungen konzentriert haben, ist der Partnerschafts-Gedanke in letzter Zeit viel breiter geworden. Im Ziel steht die optimale Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft in der Umsetzung von öffentlichen Aufgaben mit einer nachhaltigen Win-Win-Perspektive.

Bemerkenswert ist, dass der Begriff PPP in der Praxis heute sehr unterschiedlich verwendet wird. Während er verbreitet und in vielen Kreisen negativ belastet ist, insbesondere durch die Privatisierungskritik nach der Finanzkrise sowie verschiedenen PPP-Vorzeigeprojekten, welche scheiterten, ist der Begriff in andern Bereichen Ausdruck für eine hoffnungsvolle Neuausrichtung. Insbesondere im Bereich der Wissenschaft, aber auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erachtet man den Begriff PPP noch immer als nützlich. Da heute jedermann etwas anderes unter diesem Begriff versteht und unterschiedlichste Erwartungen hineinprojiziert werden, taugt er für den Praxisgebrauch nicht mehr viel. Im Rahmen von Projektarbeiten und der Diskussion in der IGP wurde versucht, die verschiedenen Realisierungsmodelle im Bereich Hochbau zu kategorisieren (vgl. Anhang).

2.2 Weitere Entwicklungen

Weiter können insbesondere folgende Entwicklungen beobachtet werden:

- a. *Anerkennung des Lebenszyklusansatzes.* Während um die Jahrhundertwende PPP noch eine Vorreiterrolle im Bereich Lebenszyklusansatz zustand, hat sich der Gedanke des Lebenszyklus mittlerweile breit etabliert.⁶ Unter dem Paradigma der Nachhaltigkeit ist die Ausrichtung der wirtschaftlichen Betrachtung am ganzen Lebenszyklus unter Fachleuten anerkannt⁷ (zumindest in der Dimension der «total costs of ownership») und beispielsweise auch im neuen Beschaffungsrecht indirekt über die Vorgabe der Nachhaltigkeit verankert.⁸ Allerdings fehlt es in vielen Bereichen noch an der praktischen Um- und Durchsetzung. Insbesondere fehlt es noch weitgehend am Einsatz von Wirtschaftlichkeitsrechnungen unter Einbezug der Finanzierungs- und Risikokosten, welche die Lebenszykluskosten belastbar ausweisen. Problematisch ist dabei, dass die Ausgabenbewilligungen der politischen Behörden gestützt auf die bestehenden Finanzhaushaltsgesetze weiterhin einseitig auf die Investitionskosten statt auf die gesamten Lebenszykluskosten ausgerichtet sind.
- b. *Innovative Formen der Beschaffung.* Klassische Beschaffungen neigen dazu, Bewährtes einzukaufen. Die Eignungs- und Zuschlagskriterien begünstigen die Erfahrung und Leistungsausweise etablierter Unternehmen. Dies ist grundsätzlich richtig, aber dann problematisch, wenn innovative Firmen oder Produkte keine hinreichenden Gewinnchancen haben. So können z.B. neue Produkte im Bereich Cleantech weit bessere Leistungen betreffend Nachhaltigkeit ausweisen als bewährte Erzeugnisse. Es gilt dafür zu sorgen, dass die ausschreibenden Stellen genügend Kenntnis von den Marktangeboten erhalten und dass die Eignungs- und Zuschlagskriterien so gewählt werden, dass Innovationen ermöglicht werden. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass die Beschaffungsstellen für die Risiken, welche innovative Produkte mit sich bringen, nicht abgestraft werden.⁹ Positiv ist, dass im Rahmen des neuen Beschaffungsrechts des Bundes die Notwendigkeit der Förderung von Innovationen

⁶ Vgl. Netzwerk Nachhaltiges Bauen Schweiz, URL: www.nnbs.ch.

⁷ Vgl. die Leitsätze der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) für den Bereich Güter und Dienstleistungen, URL: <https://www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/nachhaltige-beschaffung.html> oder für den Bereich Bau die Grundsätze der Konferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren, URL: <https://www.kbob.admin.ch/kbob/de/home/publikationen/nachhaltiges-bauen.html>. Vgl. zudem Art. 3 der Verordnung über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes vom 5.12.2008 (SR 172.010.21).

⁸ Vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes über das öffentlich Beschaffungswesen (BöB) vom 21.6.2019 (SR 172.056.1) sowie Informationen zur entsprechenden Revision, URL: www.bkb.admin.ch/bkb/de/home/oeffentliches-beschaffungswesen/revision-des-beschaffungsrechts.html.

⁹ Vgl. Bolz Urs, Mettler Melanie (2019). Beschaffung von Innovationen/Innovative Beschaffungen. Grundlagen. Ein Diskussionsbeitrag im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), URL: www.nachhaltige-beschaffung.ch/pdf/Innovative_Beschaffungen_Grundlagen_20190523.pdf.

erkannt ist und dass die Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB) das Thema Innovation aktiv angeht.¹⁰

- c. *Impactmodelle.* Es sind vermehrt Bestrebungen zu beobachten, welche sich statt am Output am Impact – der gesellschaftlichen Wirkung also – orientieren. Dies gilt insbesondere für die grösser werdende Bewegung Privater Initiativen (Social Impact Investments).¹¹ Dabei sind auch in öffentlichen Ausschreibungen Trends zu einer Impactorientierung zu beobachten. Hier ist der Lösungsweg für die Anbieter und Auftragnehmer sehr frei. Sie können ihre Geschäftsmodelle entwickeln und die Wertschöpfungskette mit agilen Communities optimieren. In diesem Zusammenhang sind auch erste Social Impact Bond-Modelle entstanden, bei welchen Private Investoren für eine Vorfinanzierung sorgen.¹² Diese Modelle haben eine hohe Schnittmenge zu den klassischen PPP und können auf deren Methoden aufbauen.
- d. *Plattformen und Ökosysteme.* Ökosysteme in Form von Plattformen, in welchen verschiedene Stakeholder zusammenfinden, um ein gemeinsames übergeordnetes Ziel zu erreichen oder Aktivitäten im Interesse aller auszulösen, haben in der Wirtschaft eine hohe Bedeutung erlangt (z.B. Serviceplattformen). Solche Plattformen sind in der Form von Social Impact Partnerships zunehmend auch im öffentlichen Bereich zu finden.
- e. Der *Einbezug der Gesellschaft* ist ein wichtiges Thema der neueren Bewegung der Sozialen Innovation. Social Innovation will einen Wandel der gesellschaftlichen Verhaltensweisen herbeiführen, indem sie Ideen und Anstösse aus der Gesellschaft aufnimmt und sie zusammenbringt mit Unternehmen und der Politik. Damit wird die Bürgerbeteiligung erhöht, es werden wirtschaftliche Entscheidungsstrukturen verbessert und es können Innovationen gefördert und neue Märkte erschlossen werden.
- f. *Digitaler Wandel/Smart Government.* Über allen vorgenannten Entwicklungen steht der digitale Wandel. Er beeinflusst sämtliche Prozesse und Geschäftsmodelle. Sei es die Leistungserbringung der öffentlichen Hand, aber insbesondere auch die Schnittstelle von Staat und Privaten. Die starke Beschleunigung von Prozessen und Entwicklungen sowie die daraus resultierende Notwendigkeit zu Agilität stehen den klassischen PPP-Modellen mit langjährigen Verträgen entgegen. Moderne Partnerschaftsmodelle sind agiler zu bauen und müssen Veränderungen in der Bedarfslage auffangen können.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung des Themas Partnerschaften erfolgt von diversen Seiten her, sei dies in Zusammenhang mit der digitalen Transformation im Allgemeinen oder z.B. der Thematik Smart Government/Smart Cities.¹³ An der Universität St. Gallen wurde zudem neu ein Lehrgang eingeführt, welcher sich speziell mit Geschäftsmodellen zwischen Staat und Wirtschaft befasst. Hinweise auf diverse Publikationen der Berichtsperiode finden sich in den Fussnoten sowie im Literaturverzeichnis.

¹⁰ Vgl. Leitsätze für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung (Güter und Dienstleistungen) der Beschaffungskonferenz des Bundes (BKB), Kernanforderung Ziff. 4g, URL: www.bkb.admin.ch/dam/bkb/de/dokumente/Oeffentliches_Beschaffungswesen/BKB_Leitsaetze_de_def.pdf.download.pdf/BKB_Leitsaetze_de_def.pdf.

¹¹ Vgl. z. B. SEIF Driving Impact Innovation, URL: www.seif.org/en.

¹² Vgl. Christen Jakob Mariana, Gäumann Andrea (2018). Social Impact Bonds. Ein Leitfaden für die Praxis. URL: www.bruggerconsulting.ch/cm_data/seif_E-Paper_Leitfaden_08.pdf.

¹³ Vgl. Gassmann Oliver, Böhm Jonas, Palmié Maximilian (2018). Smart City. Innovationen für die vernetzte Stadt. Geschäftsmodelle und Management. München: Carl Hanser Verlag sowie Verein Smart City Hub, URL: www.smartcityhub.ch.

3 Entwicklungen Partnerschaften in der Schweiz

3.1. Politik und Gesetzgebung Schweiz

a. Bund

Auf Stufe Bund kann an vorderster Stelle die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen genannt werden. Die eidgenössischen Räte haben am 21. Juni 2019 das neue Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungsgesetz (BöB) verabschiedet.¹⁴ Das Parlament wünscht mit dem neuen Gesetz, welches für Beschaffungen des Bundes gilt, einen Paradigmenwechsel im öffentlichen Beschaffungswesen hin zu mehr Nachhaltigkeit und Qualitätswettbewerb. Das neue BöB bekennt sich in seinem Zweckartikel (Art. 2) ausdrücklich zum Nachhaltigkeitsgedanken mit Einschluss des Lebenszyklusansatzes. Für komplexe Verfahren – wie es partnerschaftliche Projekte sein können – verantwortet es in Art. 24 das Dialogverfahren. Weiter fällt auf, dass das neue Gesetz vorgelagerte Marktabklärungen durch den Auftraggeber ausdrücklich nennt (Art. 14 Abs. 3) und von der Vorbefassungsthematik unterscheidet.

Wichtig ist der Partnerschaftsgedanke zudem im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Hier soll die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft stark gefördert werden (Public Private Development Partnerships).¹⁵

Eine besondere Herausforderung bildet die zunehmende Anzahl Projekte im Bereich der digitalen Entwicklung. Nach einer längeren Vorgeschichte hat der Bundesrat eine Gesetzesvorlage zur E-ID vorgelegt, welche eine partnerschaftliche Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten zur Herausgabe der digitalen Identifikation vorsieht.¹⁶ Dies, nachdem die Übernahme der Gesamtverantwortung durch den Bund als nicht optimal beurteilt wurde. Gemäss Vorlage betreibt der Bund Datenbanken für die zur eindeutigen Identifikation einer Person notwendigen Attribute. Private, durch den Bund zertifizierte Anbieter können bei Anfragen zur Identifikation in klar begrenztem Rahmen auf die Datenbanken zugreifen. Mit der vorliegenden Vorlage bleiben die besonders schützenswerten Daten über Personen in der Hand des Bundes, dank begrenztem Zugriff können private, zertifizierte Anbieter aber individuell zugeschnittene elektronische Identifikationslösungen anbieten. Die Vorlage wurde am 27. September 2019 durch die eidgenössischen Räte angenommen. Gegen das Gesetz wurde am 16. Januar 2020 ein gültiges Referendum eingereicht. Entsprechend wird die nun anstehende Volksabstimmung zu einem Härte-test für Zusammenarbeitsmodelle zwischen Staat und Privat.

b. Kantone

Auf interkantonaler Ebene war im Anschluss an die Revision des BöB die Revision der entsprechenden interkantonalen Vereinbarung (IVöB) ein wichtiges Thema. Die revidierte interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen wurde am 15. November 2019 an einer Sonderversammlung des Interkantonalen Organs für das öffentlichen Beschaffungswesen (InöB) in Bern einstimmig verabschiedet. Die Kantone können nun in eigenen gesetzgeberischen Verfahren den Beitritt zum Konkordat in die Wege leiten und so die revidierte IVöB in ihr kantonales Recht übernehmen. Die revidierte IVöB wird in Kraft treten, sobald zwei Kantone dem Konkordat beigetreten sind.¹⁷

Weiter war 2019 im Kanton Bern PPP ein politisches Thema. Nach den guten Erfahrungen mit dem PPP-Pilotprojekt Neumatt-Burgdorf sah der Bernische Regierungsrat eine Chance, die Problematik der Finanzierung von anstehenden Investitionsspitzen u.a. mit PPP zu lösen. Die Problemlage ergibt sich insbesondere daraus, dass die Bernische Verfassung in Art. 101b eine Schuldenbremse für die Investitionsrechnung vorsieht. Der Regierungsrat hat dem Parlament deshalb am 24. April 2019 – zusammen

¹⁴ Vgl. Anm. 8.

¹⁵ Vgl. Ausführungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), URL: www.eda.admin.ch/deza/en/home/partnerships-mandates/partnerships-private-sector.html.

¹⁶ Vgl. Ausführungen des Bundesamts für Justiz (BJ) zum Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID), URL: www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-id.html.

¹⁷ Vgl. Ausführungen der Vereinigung für das öffentliche Beschaffungswesen, URL: www.oeffentlichesbeschaffungswesen.ch/index.php/news/16-revision-der-ivoeb.

mit einer Vorlage zur Bildung eines Fonds für strategische Investitionsvorhaben – verschiedene Änderungen am Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) vorgelegt, um attraktivere Voraussetzungen für PPP-Projekte zu machen. Art. 11 FLG sollte neu festhalten, dass Investitionen aus «PPP-Finanzierungen» nicht mehr in der Investitionsrechnung verbucht werden. Damit würden PPP von der verfassungsrechtlichen «Schuldenbremse» ausgenommen. Im September 2019 zog der Regierungsrat des Kantons Bern seine Vorlage zur Förderung von PPP indessen zurück. Ein Gutachten¹⁸ hat das Vorgehen des Kantons zur Bildung eines Fonds für Infrastrukturvorhaben als verfassungswidrig erklärt, weil es gegen die verfassungsrechtliche Schuldenbremse der Investitionsrechnung verstosse. Der Regierungsrat hat daraufhin auf die vorgesehene Förderung von PPP im Sinne einer Sonderregelung verzichtet, allerdings am vorgesehenen Fonds festgehalten. Im Oktober 2019 trat der Grosse Rat des Kantons Bern nach verfassungsrechtlichen Bedenken nicht auf die Vorlage der Regierung ein. Der Verzicht auf die ursprünglich vorgesehene Regelung, PPP-Vorhaben nicht über die Investitionsrechnung laufen zu lassen, erfolgt zu Recht. Sie hätte nicht nur schwierige Abgrenzungsfragen geboten, sondern hätte auch der herrschenden PPP-Lehre widersprochen, wonach PPP Vorhaben nicht für die Umgehung von haushaltsrechtlichen Vorschriften eingesetzt werden sollten.

3.2. Ausgewählte Projekte Schweiz

Für 2019 kann an dieser Stelle über verschiedene Partnerschaftsprojekte berichtet werden.

Kanton Zürich; Projekt Mäander: Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat die Gründung einer koordinierenden Organisation im Bereich Demenz freigegeben (Projekt Mäander). Das Projekt bindet die wichtigsten Schlüsselpartner in einer zu gründenden Trägerschaft (Plattform) ein. Das Projekt hat die Ambition einer «Social Impact Partnership» zur Umsetzung der nationalen Demenzstrategie. Die wichtigsten Partner sollen zusammengeführt und gemeinsame Aktionen im Hinblick auf positive Wirkungen gebündelt werden. Partner sind Kanton, Gemeindepräsidentenverband, Alzheimervereinigung, Pro Senectute und allenfalls auch Stadt Zürich. Der Kanton Zürich seinerseits koordiniert die Aktivitäten unter seinen verschiedenen Direktionen.¹⁹

Gemeinde Gossau, Zürich, Sporthalle: Die Gemeinde Gossau hat ein Angebot von einem lokalen Investor erhalten. Dieser ist bereit, die Sporthalle für die Gemeinde zu einem ausserordentlich günstigen Preis zu planen und zu bauen. Das vom Investor eingebrachte Modell einer privaten Langzeitfinanzierung wurde im Dialog mit der Gemeinde optimiert. Auf der Grundlage eines Vertrags plant und baut der Investor die Sporthalle und übergibt sie anschliessend betriebsbereit der Gemeinde gegen ein Entgelt sowie vereinbarte Rechte. Das Entgelt liegt klar unter dem Marktpreis, so dass – gestützt auf eine beschaffungsrechtliche Beurteilung – eine Direktvergabe möglich war. Für den Betrieb nach Übernahme wie auch für die Langzeitfinanzierung bleibt die Gemeinde zuständig. Das optimierte Projekte kam im November 2019 zur Abstimmung in der Gemeinde und wurde mit grosser Mehrheit gutgeheissen.²⁰

Kanton Genf, Grande Traversée du lac: Das ursprünglich für 2030 und als PPP geplante Projekt wurde auf 2040 verschoben. Dies lag daran, dass das Projekt politisch nach wie vor sehr umstritten ist. Allerdings wird vom Kanton auch immer wieder eine baldige Realisierung gefordert, da der Stau im Genfer Zentrum und auf den Hauptzufahrtsachsen weiter steigt. Die Seequerung könnte als Teil eines kompletierten Autobahnringes Abhilfe schaffen. Auf die Weiterverfolgung des PPP-Ansatzes mit Maut-Refinanzierung hat der Regierungsrat mittlerweile verzichtet, mit dem Argument, dass eine traditionell öffentliche Realisierung ebenso effizient sei wie eine privatwirtschaftliche. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hierzu wurde nicht durchgeführt.²¹

¹⁸ Vgl. Gutachten «Über die Verfassungsmässigkeit der FLG Revision 2020 und des geplanten Fonds zur Finanzierung von strategischen Investitionsvorhaben (FFsIG)» von Isabelle Häner vom 12. Juli 2019 sowie allgemein zur Vorlage URL: www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.archiv.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2019/07/20190715_1356_finanzkommissiontrittnichtauffonds-gesetzeinundsagtneinzuppp-reg.html.

¹⁹ Vgl. RRB ZH Nr. 388 vom 17.4.2019, URL: www.gd.zh.ch/content/dam/gesundheitsdirektion/direktion/themen/behoerden/demenz/maeander/RRB-2019-0388.pdf.

²⁰ Vgl. Unterlagen der Gemeinde Gossau, URL: www.gossau-zh.ch/politik/abstimmungenwahlen/17-november-2019.html.

²¹ Gemäss Erläuterungen von Ansgar Kauf, Genf.

Kanton Bern, Flüchtlingsbetreuung: Für die Betreuung von Vorläufig Aufgenommenen und Anerkannten Flüchtlingen (VA/FL) hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern 2018 Partner für 5 Regionen ausgeschrieben. Diese übernehmen die operative Gesamtverantwortung für den Integrationsprozess in ihrer Region, insbesondere in den Bereichen Integrationsförderung, Unterbringung, Fallführung und Betreuung sowie Sozialhilfe während 5 Jahren mit Verlängerungsmöglichkeit um 4 Jahre. Für die Aufgabenerfüllung werden Wirkungsziele (Impactziele) vorgegeben. Die Ausschreibung ist angesichts der Übertragung von vielen traditionell öffentlichen Aufgaben, der Langfristigkeit und der Impactorientierung (mit entsprechenden Risiken für die Beauftragten) bemerkenswert. Sie hat den Vorteil, dass die Anbieter längerfristige Planungssicherheit haben und ihre Ideen und Netzwerke mit der Zielsetzung einer optimalen Aufgabenerfüllung frei wählen können. Im Ausschreibungsverfahren standen sich sehr unterschiedliche Anbieter gegenüber: Die Stadt Bern, Not-for-Profit Unternehmen sowie private Unternehmen. Das vorliegende Beispiel wirft aber auch Fragen auf, welche noch vertieft zu untersuchen sind, insbesondere: Wie kann in einem Verfahren, bei dem sich öffentliche und private Anbieter gegenüberstehen, Chancengleichheit gewährleistet werden? Wie ist der Übergang vom Subventionsrecht (Abgeltung) zu einer Beschaffung zu gestalten? Wie bewähren sich Impactziele bei einer Beschaffung?²²

Kanton Bern, sitem Insel AG: Auf dem Areal des Inselspitals Bern entstand ein nationales Kompetenzzentrum für translationale Medizin und Unternehmertum (sitem Insel AG). Aktionäre sind die Universität Bern und private Unternehmen. Die Forschungseinrichtung von internationaler Bedeutung soll die fünf Kantone der Hauptstadtregion (Bern, Freiburg, Neuenburg, Solothurn und Wallis) mit starker Medtech-Industrie und einer stark wachsenden Pharma- sowie Biotechindustrie als international bedeutender Medizinstandort positionieren. Bund und Kanton Bern leisteten eine Anschubfinanzierung, der Kanton gibt zusätzlich das benötigte Land im Baurecht ab. Der Bau des Gebäudes wurde vollständig privat finanziert. Mittelfristig soll die sitem Insel AG eigenwirtschaftlich sein. Die sitem Insel AG bezeichnet sich prominent als PPP-Projekt.²³

Kanton Basel-Stadt, Veloverleihsystem: Nach den Städten Zürich und Bern hat sich auch der Kanton Basel-Stadt entschieden, ein Veloverleihsystem nach dem Prinzip einer Gesamtleistung auszuschreiben. Es wird ein Partner/Anbieter gesucht, welcher das Veloverleihsystem plant, erreichtet und während 5 Jahren betreibt. In der Ausschreibung wurde darauf hingewiesen, dass eine öffentliche Entschädigung möglich ist. Der Anbieter erhält das exklusive Recht auf den Betrieb eines Veloverleihs mit klassischen Velos und E-Bikes (bis 25 km/h). Dabei sind nicht nur stationsgebundene Systeme, sondern auch free-floating Systeme möglich. Ergänzende Angebote, insbesondere auch für schnelle E-Bikes bleiben vorbehalten. Auf die Angabe einer Preisobergrenze wurde verzichtet, allerdings wurden Angaben zu einer möglichen «Schmerzgrenze» für die Finanzierung gemacht.²⁴

Region Morges Waadt, Schwimmbad: Die Stadt Morges plant seit längerer Zeit mit anderen Gemeinden zusammen den Bau des Centre Aquatique Région Morges. Dazu soll der bestehende Parc des Sports mit dem bisherigen olympischen Bassin folgende neue Einrichtungen erhalten: Ein Hallenschwimmbad mit 25-Meter Becken, ein Aquagymbecken, mehrere Multifunktionsbecken, ein Freizeitzentrum mit Wellnessbereich, Unterrichtsräumlichkeiten sowie ein Restaurant. Das Projekt war seit Beginn als PPP-Projekt geplant. Die Finalisierung der Vertragsverhandlungen der verschiedenen Partner sowie der Start des Baubewilligungsverfahrens sind für 2020 geplant. Mit der Baubewilligung wird Anfang 2021 gerechnet, die Fertigstellung des Baus wird auf das Jahr 2022 veranschlagt.²⁵

²² Vgl. Ausführungen der Gesundheits-, Sozial und Integrationsdirektion des Kantons Bern, URL: www.gef.be.ch/gef/de/index/migration_integration/migration_integration/projekt-na-be.html.

²³ Vgl. Ausführungen der sitem Insel AG, URL: www.sitem-insel.ch.

²⁴ Vgl. entsprechende Ausschreibungsunterlagen auf der URL: www.simap.ch/shabforms/COMMON/search/searchresultDetail.jsf.

²⁵ Vgl. Ville de Morges (2019). Morges. Préavis de la municipalité au conseil communal, No. 28/6.19, URL: www.centre-aquatique.ch.

4 Hinweise auf ausgewählte Entwicklungen im Ausland

4.1. Allgemeines

PPP hat sich nach der Finanzkrise auch im Ausland stark verändert. Zwar finden sich klassische PPP-Projekte noch in diversen Ländern beim Thema Infrastrukturbau, insbesondere auch in südlichen Weltregionen. Bemerkenswert ist aber, dass der ursprünglich zentrale Aspekt der privaten Finanzierung in den Hintergrund gerückt ist. Dies hängt mit teilweise erhöhtem staatlichem Engagement zusammen, aber auch mit der teilweise fehlenden Risikofähigkeit und -bereitschaft der Privatwirtschaft. Im Infrastrukturbereich sind in den letzten Jahren EPC-Contractors (Engineering, Procurement, Construction – Planung, Beschaffung, Bau) wichtig geworden. Verstärkt stehen zudem internationale Infrastrukturvorhaben unter der Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) im Fokus.

Partnerschaftliche Projekte im Sinne des Lebenszyklusansatzes sind in vielen Ländern zu einem gewöhnlichen Modell der Realisierung geworden, ohne dass man den Begriff PPP noch explizit braucht. Häufig entfällt indessen die Finanzierungskomponente über die ganze Lebensdauer. Die Privaten übernehmen die Bauzeitfinanzierung und übergeben die Langzeitfinanzierung mit der Projektübergabe dann an die öffentliche Hand. Oft wird dabei von «Paketvergabe» gesprochen.

4.2. Vereinte Nationen

Die UNO und ihre Unterorganisationen sind in Sachen Partnerschaften öffentlich – privat nach wie vor sehr aktiv. Insbesondere die Fachgruppe der UNECE pflegt einen permanenten Fachaustausch und führt konzeptionelle Arbeiten weiter. Der Fokus liegt seit mehreren Jahren auf «People-first PPP». Mit dem Begriff People-first wird zum Ausdruck gebracht, dass PPP insbesondere auch den Nachhaltigkeitszielen der Sustainable Development Goals bzw. der Agenda 2030 dienen sollen.²⁶

Im Dezember 2019 hat eine grosse Tagung der UNECE stattgefunden (UNECE Working Party on Public Private Partnership). Fokussiert wurde dabei auf die Entwicklung von PPP-Projekten in Schwellen- und Entwicklungsländern sowie auf den Aufbau von speziellen HUBs, welche die Lancierung neuer Vorhaben vereinfachen sollen. Die Durchführung dieser Tagung macht deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern auf der ganzen Welt ein aktuelles und wichtiges Thema ist.

Die UNECE hat auch ein Proposal für ein «People-first Model Law» erlassen. Dieses Mustergesetz soll dazu beitragen, dass grosse Infrastrukturprojekte mehr auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtet werden. Das Mustergesetz soll zudem die nötigen Fähigkeiten und Kompetenzen in den Entwicklungsländern fördern, die Gesetzgebung verbessern sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht fördern.²⁷ Das Proposal hätte am 23.- 25. März 2020 in Genf behandelt werden sollen. Die Konferenz konnte wegen der Corona-Krise aber nicht stattfinden.

²⁶ Vgl. UNECE (2018). Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships (PPPs) for the United Nations. Sustainable Development Goals (UN SDGs). Part II - The 8 Guiding Principles for People-First PPPs in Support of the UN SDGs, S. 4. "Traditionally PPP has been a 'value for money' rationale function, the way forward now is to take PPPs from 'value for money' to initiatives that deliver 'Value for People'. Accordingly, a new definition of PPP is required: A People First Public Private Partnership is a long term contractual relationship between the public and private sector, where delivering value for people is the core objective, there is a commitment to serving and protecting the community, and the project is developed with the real interests of people in mind.", URL: www.unece.org/ppp/wpppp3.html.

²⁷ Vgl. United Nations. Economic and Social Council (2019). Draft UNECE/EBRD People-first PPP Model1 law and commentary, S. 5 im Wortlaut: "The purpose of this law is to establish the legal framework for "People-first" Public-Private Partnerships (PPPs) and the contracts that give effect to them in [host country], including the rules and procedures governing their selection, preparation, appraisal, procurement and implementation, the contractual principles and institutional arrangements applicable to them, and certain other related matters. This law applies to PPPs, structured on a "People-first" basis, but not to other types of commercial or contractual interface between public and private sectors.", URL: www.unece.org/ppp/wpppp3.html.

4.3. Deutschland²⁸

Im Jahr 2019 hat sich bundesweit der Trend zur Nutzung partnerschaftlicher Modelle bei der Umsetzung von öffentlicher Infrastruktur gefestigt. Während PPP-Modelle im engeren Sinne nach wie vor kritisiert und eher selten angewendet werden, setzt sich zunehmend ein Verständnis für Lebenszykluszusammenhänge und kombinierte Planungs- sowie Beschaffungsverfahren durch. Gerade kleinere Kommunen mit Personalmangel in den Bau- und Fachabteilungen zeigen sich hier offen. Allerdings stabilisiert sich dieser Trend auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Nach einer Studie des Ifo-Instituts aus dem Jahr 2015 werden knapp 52 % der Gesamtleistung im Bauhauptgewerbe im Privatsektor auf der Basis von Gesamtvergaben abgewickelt. Dagegen werden nur 25 % der Gesamtleistungen im öffentlichen Bau in Gesamtvergaben erbracht. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in den Regelungen des § 97 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen GWB²⁹, welche als Regelfall von Vergaben im öffentlichen Hochbau die Aufteilung von Leistungen in Fach- und Teil-Lose verlangen. Bei der (möglichen) Wahl einer Gesamtvergabe fürchten öffentliche Auftraggeber, bei fehlerhafter Anwendung Zuwendungen oder Fördermittel zurückzahlen zu müssen.

Gemäss offizieller Statistik ist die Anzahl neu gestarteter PPP-Vorhaben tendenziell rückläufig. Allerdings hängt dies stark mit der Definition des Begriffs PPP zusammen. Gemäss Marktbeobachtung ausgewiesener Experten werden seitens der Kommunen lebenszyklusorientierte alternative Beschaffungsmodelle zunehmend stärker nachgefragt, allerdings häufig unter dem Begriff «Paketvergabe». Herausfordernd bei der «Paketvergabe» sind insbesondere folgende Elemente:

- Marktauslastung: Bei der öffentlichen Ausschreibung alternativer Realisierungsmodelle (Paketvergaben/PPP) lassen sich zum Teil nur noch einzelne Anbieter finden. Der Grund: hohe Auslastung der Bauunternehmen/Arealentwickler dank tiefer Fremdkapitalzinsen. Bei Mietmodellen mit absehbarer Möglichkeit zur Anschlussnutzung ist im Unterschied hierzu jedoch ein ausreichendes Marktinteresse festzustellen.
- Europäische Vorgaben zur «Förderung des Mittelstands» und das damit verbundene Verbot von GU/TU-Ausschreibungen bei Projekten ohne Lebenszykluselemente.

In vielen Kommunen wächst zudem die Erkenntnis, dass das Management des gesamten infrastrukturellen Verwaltungsvermögens einen wesentlichen Einfluss auf die Jahresrechnung hat. Hierzu hat beispielsweise das Bundesland Nordrhein-Westfalen (NRW) einen Standard-Wirtschaftlichkeitsvergleich entwickelt und die Anwendung mindestens für Kommunen in Haushaltsnotlage und darüber hinaus für alle landeseigenen Liegenschaften vorgeschrieben.

Das Bundesland NRW ist seit über 20 Jahren Vorreiter in Sachen Wirtschaftlichkeit bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Durch das Finanzministerium wurden etliche Leitfäden und Handlungsanleitungen für Partnerschaftsmodelle im engeren und weiteren Sinne (insb. PPP-Modelle) entwickelt und deren Anwendung durch die Kommunen über eine eigene Stabsstelle unterstützt. Ab 2011 wurde der Fokus um eine Bewertung möglicher Umsetzungsvarianten (Sanierung, Neubau, Miete) erweitert, und ein landesweit verpflichtend anzuwendendes Rechentool für kommunale Baumassnahmen entwickelt sowie ab 2014 eingeführt. Auf Landesebene wurde 2018 die bis dahin für die Beantragung und Genehmigung von Landesprojekten eingeführte „Bau- und Mietliste“ durch die sog. „Mietausgabenbudgetierung“ abgelöst. Dabei erhalten die Ressorts Haushaltsmittel (überjährige Verpflichtungsermächtigungen) für Immobilienprojekte zur eigenen Bewirtschaftung (eigene Budgets) unter der Massgabe, dass zur Auswahl der wirtschaftlichsten Realisierungs- und Beschaffungsvariante die eingeführten Methoden von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angewendet werden.³⁰ Zur Sicherstellung der Einhaltung einheitlicher Standards bei der Durchführung der (verpflichtenden) Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (Realisierungs- und Beschaffungsvariantenvergleich einschl. Nutzwertanalyse) wurde 2019 ein Beratungsmandat öffentlich ausgeschrieben. Die Arbeit der sog. „Externen Stelle“ erfolgt in enger Abstimmung mit den Ressorts und dem Finanzministerium, und ist neben der Bearbeitung einzelner Projekte auch auf eine ständige

²⁸ Diese Berichterstattung verdanken wir Michael Schultze-Rhonhof (vgl. Anm. 1).

²⁹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245).

³⁰ Vgl. Ausführungen der Finanzverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen, URL: www.finanzverwaltung.nrw.de/sites/default/files/asset/document/18-11-15_top_2_aktuelle_entwicklungen_zu_finanzwirtschaftlichen_infrastrukturfragen.pdf.

Verbesserung der Methoden und Werkzeuge gerichtet. Dieses Vorgehen ist deutschlandweit einmalig, und zeigt, dass die Notwendigkeit zur Prüfung der wirtschaftlichsten Umsetzung öffentlicher Bauvorhaben nun auch auf Ebene der Bundesländer erkannt wird.

Anhang: Kategorisierung von Realisierungsmodellen

Vorschlag einer Kategorisierung von Realisierungsmodellen in Anlehnung an den Praxisleitfaden PPP.³¹

	Grundmodell	Ausprägungen	
A.	PPP 4-Phasenmodell Planung, Bau, Finanzierung, Unterhalt/Betrieb	Inhabermodell (öffentl. Eigentum) A1	Betreibermodell (privates Eigentum/Baurecht) A2 (plus Transfer/Rückgabe am Ende der Vertragslaufzeit)
B.	PPP 3-Phasenmodell Planung, Bau, Finanzierung, Unterhalt/Betrieb, wobei sich die Finanzierung ausschliesslich auf die Bauzeitfinanzierung bezieht	Inhabermodell (öffentl. Eigentum) B1	Betreibermodell (privates Eigentum/Baurecht) B2 (plus Transfer/Rückgabe am Ende der Vertragslaufzeit)
C.	Investorenmodell/Leasing Planung, Bau, Finanzierung (Privater baut für Staat)	Betrieb beim Staat C1	Unterhalt und Betrieb beim Staat C2
D.	Mietmodell Staat mietet Gebäude an	Schlüsselfertige Übernahme durch Staat Ohne Mieterausbau D1	Schlüsselfertige Übernahme durch Staat Inkl. Mieterausbau D2
E.	Weitere	Gemeinsame Unternehmung E1	

³¹ Vgl. Bolz Urs et al. (2016). Public Private Partnership (PPP) Praxisleitfaden Hochbau. Revidierte Fassung 2016. Bern/Zürich: Verein PPP Schweiz.