

KURZFASSUNG

Vergleich von Realisierungsmodellen für Hochbau- vorhaben aus Sicht der öffentlichen Hand in der Schweiz: Konzeptionelle Grundlagen, empirische Erhebung und Handlungsempfehlungen

eingereicht dem
Institut für Organisation und Personal
der Universität Bern

Betreuende Dozenten: **Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Norbert Thom** sowie
Dr. rer. oec. Reto Steiner

In Zusammenarbeit mit
PricewaterhouseCoopers

Betreuender Praxispartner: **Dr. iur. Urs Bolz**

von:

Bernhard Eicher
aus Riggisberg (BE)

Matr.-Nr.: 02-121-804

Schönburgstrasse 23
3013 Bern

Bern, 30. Januar 2008

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS.....	I
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	I
1. Ausgangslage und Problemstellung.....	1
2. Angewendete Realisierungsmodelle.....	2
2.1. Eigenerstellung.....	2
2.2. Mietermodell.....	3
2.3. Investorenmodell und Investorenwettbewerb.....	4
2.4. PPP-Modell.....	5
3. Zentrale Ergebnisse der Erhebung.....	6
3.1. Eigenerstellung und Mietermodell klar favorisiert.....	6
3.2. Vergleichsmethoden und -Kriterien.....	7
3.3. Kostenbewusstsein in den Kantonen.....	8
4. Handlungsbedarf.....	9
4.1. Öffentliche Verwaltung: Bisheriges kritisch hinterfragen.....	10
4.2. Bau- und Beratungsunternehmen: Partnerschaftliches Verständnis.....	11
4.3. Politik: Führungsverantwortung wahrnehmen.....	12
LITERATURVERZEICHNIS.....	14

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Organisation der Eigenerstellung.....	3
Abbildung 2: Organisation des Mietermodells.....	4
Abbildung 3: Organisation des Investorenmodells/-Wettbewerbs.....	4
Abbildung 4: Organisation des PPP-Modells.....	6

1. Ausgangslage und Problemstellung

Von der öffentlichen Hand wird heute ein sorgsamer Umgang mit den finanziellen Ressourcen erwartet. Dies ist erstens auf die finanzielle Krise vieler Gemeinwesen um die Jahrtausendwende zurückzuführen. Seither besteht in Politik und Verwaltung ein erhöhtes Kostenbewusstsein. Zweitens haben die verstärkte Vernetzung zwischen Wirtschaft und Verwaltung sowie New Public Management dazu geführt, dass bei der öffentlichen Hand vermehrt die Frage nach Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gestellt wird (vgl. Schedler/Proeller 2007: 27 ff.).

Ein wesentlicher Ausgabenposten des Staates ist die Erstellung und der Unterhalt von öffentlichen Bauten. Allein die jährlichen Bauausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden belaufen sich auf rund 8,5 Prozent der öffentlichen Ausgaben (vgl. Bundesamt für Statistik 2006: 13 sowie Bundesamt für Statistik o. J.: 1). Rechnet man noch die Unterhaltskosten dazu, würde der Anteil der Kosten von öffentlichen Bauten an den Gesamtausgaben nochmals wesentlich höher ausfallen. Es ist deshalb nahe liegend, dass sich die öffentliche Hand intensiv mit dem Bau- und Unterhaltswesen auseinandersetzen und insbesondere auf einen wirtschaftlichen sowie wirksamen Mitteleinsatz achten sollte.

Im Bereich der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen bestehen dazu bereits relativ klare Vorschriften und Verfahren. Im Bundesgesetz sowie in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen ist das Verfahren zur Beurteilung von Offerten festgehalten, u. a. mit dem Ziel für eine effiziente Auftragsvergabe und einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Gelder zu sorgen (vgl. Zogg/Duperrut 2002: 4). Allerdings beziehen sich diese Bestimmungen nur auf die Ausschreibung und die Auswahl von Offerten. Bei der Planung und Realisierung eines Bauvorhabens existieren aber noch diverse weitere Phasen vor und nach der Ausschreibungs- und Auswahlphase. So unterscheidet der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein SIA (vgl. 2003: 10) folgende Planungs- und Realisierungsphasen: Strategische Planung, Vorstudien, Projektierung, Ausschreibung, Realisierung, Bewirtschaftung und Verwertung. Während den verschiedenen Phasen sind viele wichtige und kostenrelevante Fragen zu klären. Zum Beispiel: Wann und für welche Zeitdauer muss ein Bau zur Verfügung stehen? Wie werden Bau und Unterhalt finanziert? Will die öffentliche Hand das Gebäude selber betreiben oder

soll der Unterhalt an externe Anbieter ausgelagert werden? Wie wird der Bau nach dessen Nutzung verwertet? Die Klärung dieser und weiterer wichtiger Fragestellungen – sie werden im Folgenden als Frage des Realisierungsmodells bezeichnet – sollte ebenfalls den Anforderungen nach Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit genügen. Doch hierzu bestehen bisher weder legislative Bestimmungen noch klare Richtlinien.

Es stellt sich somit die Frage, wie die öffentliche Hand ein bestimmtes Realisierungsmodell auswählt. Dieser Fragestellung wurde mit einer Befragung der zehn bevölkerungsreichsten Deutschweizer Kantone (AG, BL, BS, BE, GR, LU, SO, SG, TG und ZH) nachgegangen. Die persönlich durchgeführten, qualitativen Interviews fokussierten insbesondere auf die Frage, ob und wie die einzelnen Kantone Realisierungsmodelle miteinander vergleichen. Die Erhebung wurde in Form einer Masterarbeit am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) in Zusammenarbeit mit PricewaterhouseCoopers (PwC) durchgeführt.

2. Angewendete Realisierungsmodelle

Die Erhebung hat aufgezeigt, dass die fünf Modelle Eigenerstellung, Mietermodell, Investorenmodell, Investorenwettbewerb sowie PPP-Modell (vgl. PricewaterhouseCoopers 2007: 16 ff.) die in der Praxis angewendeten Realisierungsvarianten gut abdecken. Die fünf Modelle sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

2.1. Eigenerstellung

Bei der Eigenerstellung übernimmt die öffentliche Hand sowohl die Finanzierung als auch das Management des Realisierungsprozesses. Wie in Abbildung 1 ersichtlich, kann die öffentliche Hand grundsätzlich zwei alternative Finanzierungsformen wählen. Entweder finanziert der Staat das Hochbauvorhaben aus eigenen Mitteln oder er beschafft sich das Kapital auf dem Markt. Ist die Finanzierung sichergestellt, schreibt die öffentliche Hand Planung, Projektierung, Bau, Unterhalt, Renovation und allenfalls auch die Verwertung einzeln aus. Dabei kommt bei jeder Ausschreibung – vorausgesetzt die vorgeschriebenen Mindestbeträge werden überschritten – das Submissionsrecht zum Tragen. Grundsätzlich sind bei der Eigenerstellung auch

General- resp. Totalunternehmerverträge denkbar. Hierbei fungiert die General- oder Totalunternehmung als Auftragnehmerin. Die öffentliche Hand schliesst einen

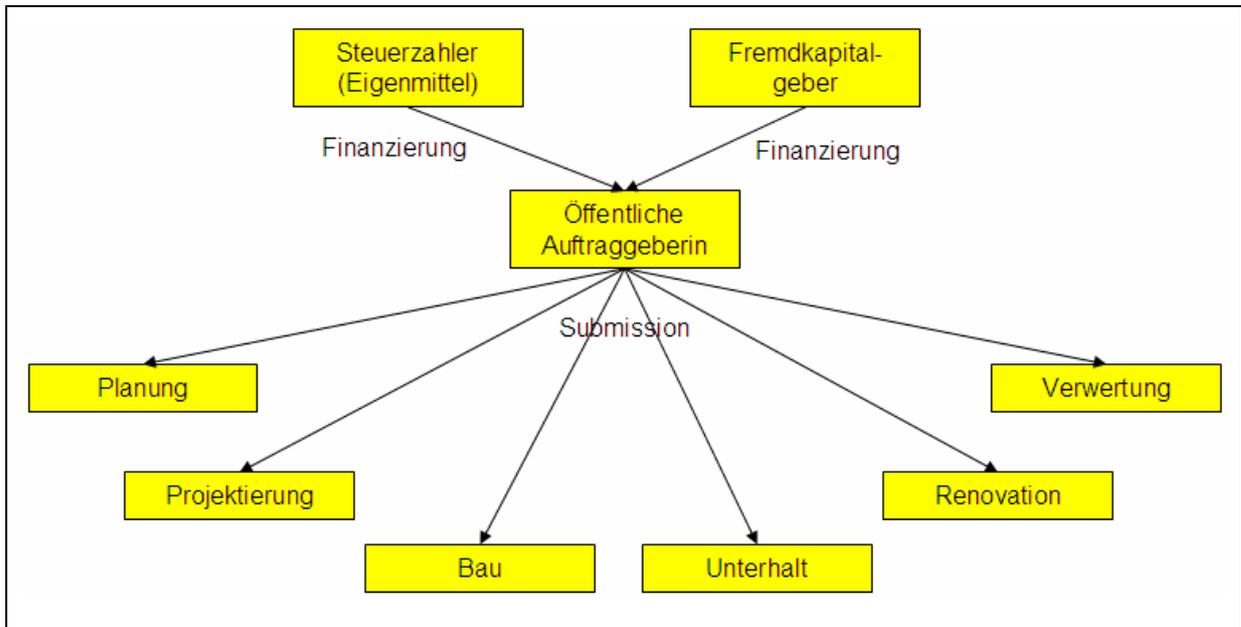


Abbildung 1: Organisation der Eigenerstellung (eigene Erstellung)

entsprechenden Werkvertrag mit der General- oder Totalunternehmung ab. Diese wiederum kauft jene Leistungen, die sie nicht selber erbringt, bei so genannten Subunternehmungen ein (vgl. Minini/Bolz/Bischof 2005: 231 f.).

2.2. Mietermodell

Beim Mietermodell stellt die öffentliche Hand meist einen dringenden Raumbedarf fest und möchte diesen durch einen externen Vermieter decken lassen. Mit dem Vermieter wird ein entsprechender Vertrag abgeschlossen, dieser erhält für die zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten die Bezahlung einer regelmässigen Miete (vgl. PricewaterhouseCoopers 2007: 17). In Abgrenzung zum Investorenmodell und Investorenwettbewerb ist folgendes zu beachten: Das Gebäude wurde bereits durch den Vermieter erstellt und finanziert (in Abbildung 2 als gestrichelte Linien dargestellt). Dies bedeutet für die öffentliche Hand, dass sie auf die Raumgestaltung nur sehr begrenzt Einfluss nehmen kann.

Beim Mietermodell unterliegt der gesamte Realisierungsprozess nach SIA (vgl. Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein 2003: 10) nicht dem öffentlichen

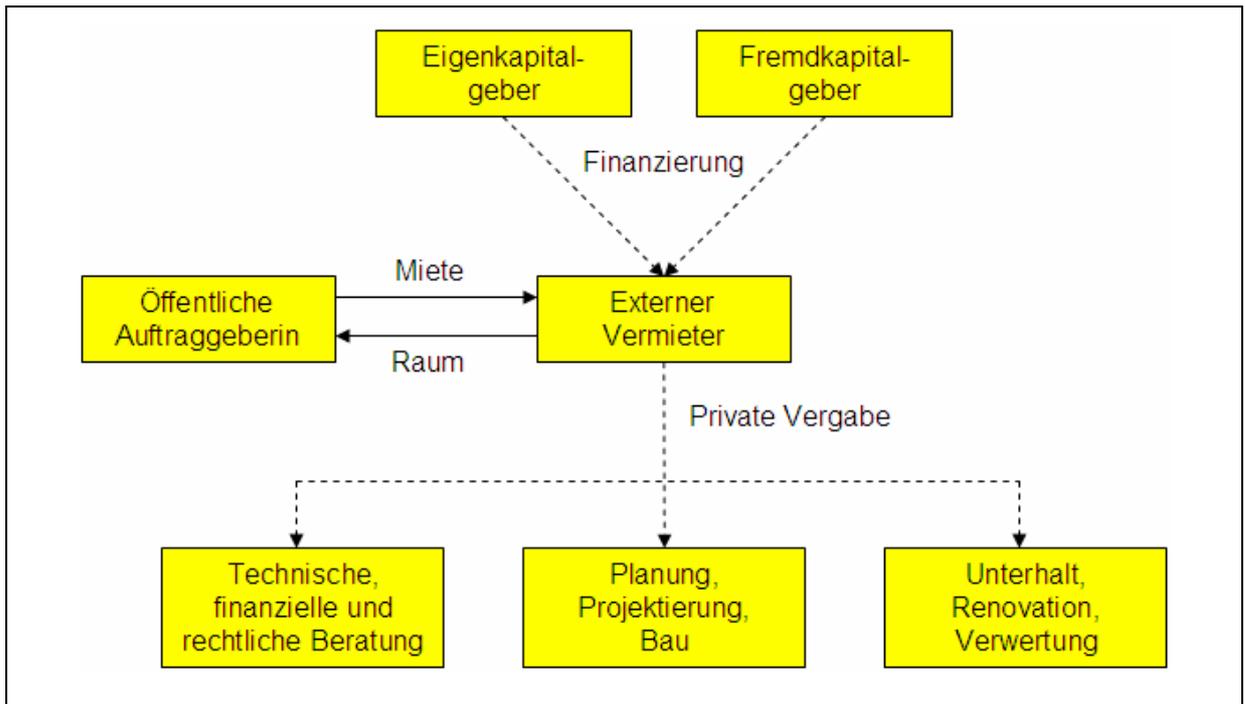


Abbildung 2: Organisation des Mietermodells (eigene Erstellung)

Beschaffungsrecht. Auch der Abschluss des Mietvertrages zwischen öffentlicher Hand und externem Vermieter erfolgt nicht nach öffentlichem Beschaffungsrecht (vgl. Schneider-Heusi/Jost 2006: 33).

2.3. Investorenmodell und Investorenwettbewerb

Wie in Abbildung 3 zu sehen ist, überträgt die öffentliche Hand beim Investorenmo-

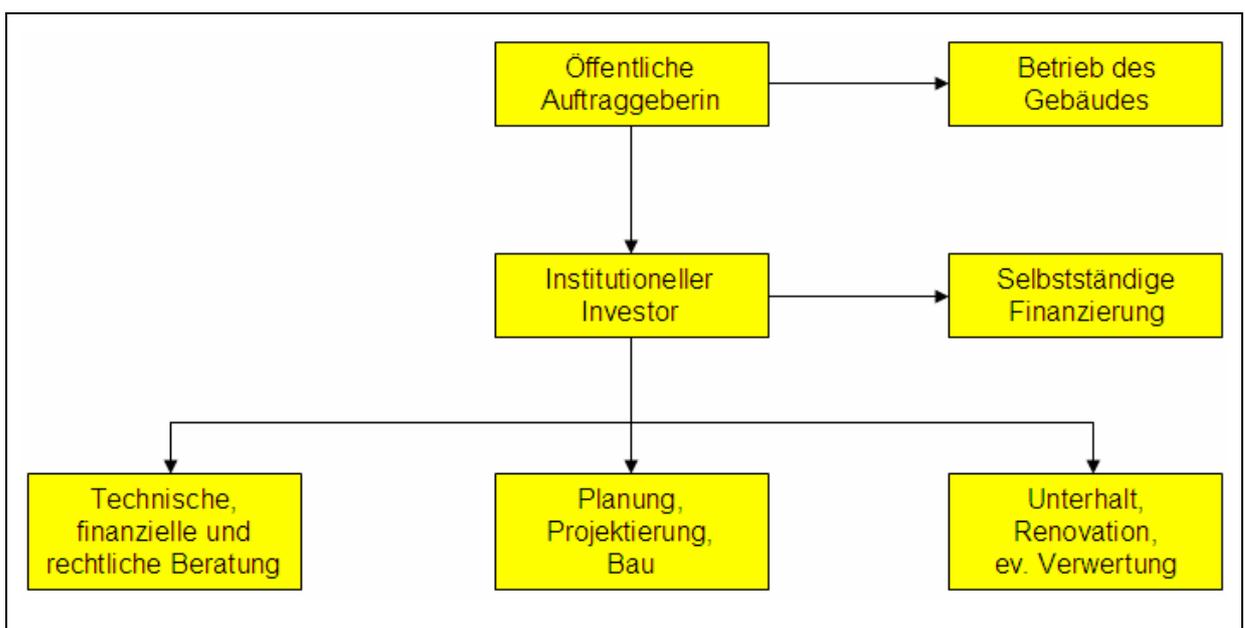


Abbildung 3: Organisation des Investorenmodells/-Wettbewerbs (eigene Erstellung)

dell und -Wettbewerb den gesamten Finanzierungs-, Planungs-, Projektierungs- und Bauprozess an einen institutionellen Investor. Dieser erhält den Auftrag, ein Gebäude nach den Bedürfnissen des öffentlichen Auftraggebers zu erstellen. Ist der Bau fertig gestellt, mietet sich der Staat zu im Voraus vereinbarten Bedingungen ein. Der Gebäudebetrieb bleibt häufig bei der öffentlichen Hand. Der institutionelle Investor nimmt als Vermieter aber Renovations- und Unterhaltsarbeiten vor. Je nach Vertragsgestaltung besteht nach Ablauf der Mietdauer für die öffentliche Hand die Möglichkeit, das Gebäude zu erwerben (vgl. Kulartz/Röwekamp 2004: 70).

Der Investorenwettbewerb gestaltet sich grundsätzlich gleich wie das Investorenmodell aus. Der Unterschied zum Investorenmodell besteht darin, dass die öffentliche Auftraggeberin einen Wettbewerb oder eine Ausschreibung durchführt, um einen geeigneten Investor zu finden.

2.4. PPP-Modell

Das PPP-Modell weist insbesondere vier Merkmale auf: Bei der Realisierung wird der gesamte Lebenszyklus betrachtet, es findet eine optimale Risikoverteilung zwischen Staat und Privaten statt, der Vertrag zwischen öffentlicher Hand und Dritten enthält leistungsorientierte Vergütungsmechanismen und zu Beginn wird eine funktionale Leistungsbeschreibung vorgenommen (vgl. Arbeitsgruppen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten von Nordrhein-Westfalen und der Bundesrepublik Deutschland 2006: 8):

Auch bei PPP tritt die öffentliche Hand nach wie vor als Auftraggeberin auf. Sie nimmt einen detaillierten Beschrieb ihrer Bedürfnisse vor und leitet daraus den Leistungsbeschrieb für das Hochbauvorhaben ab. Anschliessend vergibt die öffentliche Auftraggeberin die gesamte Realisierung an einen einzigen Auftragsnehmer, häufig Projektgesellschaft genannt. Diese erbringt Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung als Gesamtleistung und erhält dafür ein regelmässiges Entgelt. Dabei besteht die Projektgesellschaft meistens aus einem Konsortium mehrerer Firmen (vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2003: 15 f.). Als mögliche Beteiligungsgesellschaften kommen u. a. Bau- und Planungsunternehmen, General- und Totalunternehmen aber auch Industrieunternehmen sowie Grossbanken in Frage (vgl. Bolz/Ehrensperger/Oetterli/Reitze 2005: 33 f.). Sie erbringen je

nach Geschäftstätigkeit verschiedene Leistungen zugunsten der Projektgesellschaft. Abhängig von der gewählten Variante des PPP-Modells kann die Finanzierung nicht nur durch Beteiligungsgesellschaften, sondern auch durch Fremdkapitalgeber erfol-

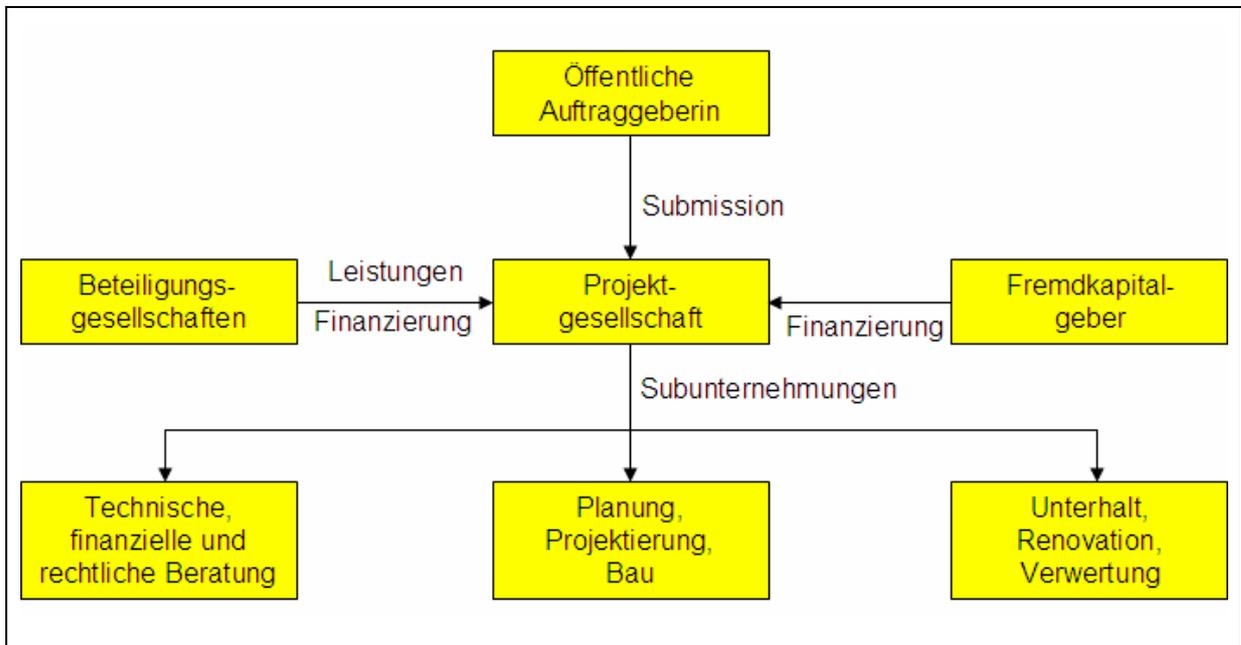


Abbildung 4: Organisation des PPP-Modells (nach Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2003: 16 sowie Minini/Bolz/Bischof 2005: 234)

gen. Je nach Zusammensetzung der Beteiligungsgesellschaft werden bestimmte Leistungen von externen Subunternehmungen eingekauft (vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2003: 16 f.).

3. Zentrale Ergebnisse der Erhebung

3.1. Eigenerstellung und Mietermodell klar favorisiert

Die Befragung der zehn Kantone hat ergeben, dass die Eigenerstellung sowie das Mietermodell am häufigsten zur Anwendung kommen. Alle Kantone haben bereits Hochbauten nach den beiden Modellen erstellt. In einigen Gemeinwesen besteht sogar das strategische Ziel, kantonale Hochbauten im Eigentum des Kantons zu halten. Dies bedingt entsprechend die Eigenerstellung.

Investorenmodell und –Wettbewerb werden nur in rund der Hälfte der befragten Kantone angewendet. So gaben fünf Kantone an, dass bei ihnen das Investorenmodell bereits mindestens einmal zum Tragen gekommen ist. Der Investorenwettbe-

werb wurde im Bereich des Verwaltungsvermögens bisher in vier Kantonen durchgeführt. Auffällig ist, dass jene Gemeinwesen, welche bisher weder Investorenmodell noch –Wettbewerb anwendeten, auch kein grosses Interesse daran bekunden. Offensichtlich herrscht dort die Auffassung vor, diese beiden Modelle seien für den eigenen Kanton ungeeignet.

Das PPP-Modell kam bisher in keinem Kanton zur Anwendung. Allerdings besteht ein grosses Interesse an PPP. Sechs der zehn befragten Kantone gaben an, sie würden das Modell zurzeit prüfen oder bekundeten zumindest ein explizites Interesse an weiteren Informationen. Etliche Befragte äusserten sich zudem unaufgefordert zu bestimmten Argumenten bezüglich PPP. Die Mehrheit äusserste sich kritisch, einige Befragte sahen aber auch Vorteile in einer Realisierung mittels PPP-Modell. Es kann festgehalten werden, dass PPP in der Schweiz zwar noch nicht verbreitet ist, die verantwortlichen Fachkräfte aber sehr wohl ein Interesse am Modell haben und sich intensiv mit dessen Vor- und Nachteilen befassen.

3.2. Vergleichsmethoden und -Kriterien

Die befragten Kantone verwenden verschiedene Methoden zum Vergleich von Realisierungsmodellen. Allerdings kommen diese Methoden nur im Zweifelsfall zur Anwendung, ein systematischer Vergleich der fünf beschriebenen Realisierungsmodelle wird in keinem Kanton vorgenommen. Fünf der befragten Gemeinwesen gaben an, i. d. R. die Eigenerstellung zu favorisieren. Wird ein Vergleich vorgenommen, findet dieser in erster Linie zwischen Eigenerstellung und Mietermodell statt. So kommt bei einem kurzfristigen oder variierenden Raumbedarf das Mietermodell zum Zug, bei langfristigem und konstantem Bedarf die Eigenerstellung.

Wird ein Vergleich zwischen zwei oder mehreren Modellen vorgenommen, kommt häufig die Barwertmethode zum Zug. Sechs Kantone gaben an, diese Methode zu verwenden. Teilweise kommt – insbesondere zur Beurteilung von nicht quantifizierbaren Aspekten – auch die Nutzwertanalyse zum Tragen. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich – wie er bei der Anwendung des PPP-Modell in der Literatur empfohlen wird – kam bisher kaum zur Anwendung. Dies ist nicht weiter erstaunlich, befindet sich PPP in den Kantonen doch erst in der Prüfphase. Einfache Vergleichsmethoden wie die Argumentebilanz wurden bisher in keinem Kanton verwendet. Auch dies

scheint nicht weiter erstaunlich: Da keiner der befragten Kantone einen systematischen Vergleich von Realisierungsmodellen vornimmt, sondern einen solchen nur im Zweifelsfalle durchführt, kommen entsprechend komplexe Methoden zum Einsatz.

Als wichtigstes Vergleichskriterium kann die Wirtschaftlichkeit genannt werden. Fast alle Kantone bezeichnen diese als Kriterium. Allerdings nehmen die Hochbauverantwortlichen zu dessen Beurteilung selten eine eingehende Analyse vor. Vielmehr werden darunter häufig intuitive Überlegungen verstanden. So wurde häufig argumentiert, die Eigenerstellung sei das wirtschaftlichste Realisierungsmodell, weil der Staat zu relativ günstigen Kreditkonditionen komme. Dies kann durchaus zutreffen, ob dies aber im Einzelfall tatsächlich stimmt, müsste mittels Vergleich von Realisierungsmodellen überprüft werden.

Die Dauer sowie die Flexibilität der Nutzung wurden ebenfalls häufig als Vergleichskriterien genannt. Dies weist wiederum darauf hin, dass wenn ein Vergleich stattfindet, dieser in erster Linie zwischen Eigenerstellung und Mietermodell vorgenommen wird. Bei kurzer Dauer oder hoher Flexibilität der Nutzung wird das Mietermodell, ansonsten die Eigenerstellung favorisiert.

Die Eigentumsverhältnisse des Standortes sowie die finanzielle Situation des Kantons wurden je zwei Mal als Vergleichskriterium genannt. Befindet sich ein von der öffentlichen Hand begehrter Standort bereits im Besitz eines Dritten, oder sieht sich der Kanton in einer finanziell schwierigen Lage, spricht dies aus Sicht der Hochbauverantwortlichen für das Investorenmodell oder den –Wettbewerb. Nun wird auch ersichtlich, weshalb diese beiden Modelle weniger zur Anwendung kommen. Offensichtlich gelten Investorenmodell sowie –Wettbewerb als eine Art Ausweichvariante für bestimmte Ausnahmesituationen.

3.3. Kostenbewusstsein in den Kantonen

Zwar nimmt keiner der befragten Kantone einen systematischen Vergleich von Realisierungsmodellen vor. Den Hochbauverantwortlichen deshalb mangelndes Kostenbewusstsein zu unterstellen, wäre aber zu kurz gegriffen. Insbesondere zwei Indikatoren weisen darauf hin, dass die zehn Kantone durchaus über ein gewisses Kostenbewusstsein im Hochbaubereich verfügen:

Fast alle Kantone kalkulieren bei ihren Bauvorhaben Risiken mit ein. Allerdings besteht bezüglich Berechnung ein grosser Unterschied zwischen den einzelnen Gemeinwesen. Es lassen sich hierbei grob drei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe – bestehend aus fünf Kantonen – nimmt bei der Kostenberechnung eines Bauvorhabens einen pauschalen Risikozuschlag vor. D. h. die Kantone schlagen auf die ermittelten Bau- und Unterhaltskosten einen bestimmten Prozentsatz auf. Die zweite Gruppe – bestehend aus drei Kantonen – versucht, für jedes identifizierte Risiko eine separate Reserve zu bilden. Teilweise werden zusätzlich schwer quantifizierbare Risiken mittels generellen Risikozuschlags abgedeckt. Die letzte Gruppe berücksichtigt die Risiken mittels Nutzwertanalyse und führt ein projektorientiertes Qualitätsmanagement durch. Mehrere Befragte wiesen zudem – unabhängig von der Berechnungsmethode – explizit auf die Schwierigkeit der Quantifizierung von Risiken hinwiesen.

Als zweiter Indikator für das Kostenbewusstsein im öffentlichen Hochbau kann die Durchführung von Benchmarks betrachtet werden. Alle der befragten Kantone gaben an, bei den Unterhaltskosten Benchmarks durchzuführen. Sechs Kantone führen die Benchmarks primär intern durch. Dabei wird u. a. auf Immobilien-Monitorings aus der Privatwirtschaft oder auf den FM-Monitor nach DIN 277/SIA 416 abgestützt. Vier der befragten Gemeinwesen haben sich zudem einer bereits existierenden interkantonalen Benchmarkgruppe angeschlossen. Dabei handelt es sich um eine Bauprojektdatenbank der Konferenz der Kantonsbaumeister Ostschweiz sowie des Fürstentums Lichtenstein, in welcher die Beteiligten bestimmte Kennwerte ihrer Hochbauten eingeben können. Zusätzlich besteht eine Online-Datenbank, in welcher die Gemeinwesen Bewirtschaftungsdaten von Gesundheits-, Schul-, und Verwaltungsgebäude erfassen und abrufen können (vgl. Regierungsrat des Kantons Zürich 2007: 30).

4. Handlungsbedarf

Die Befragung hat aufgezeigt, dass im Bereich des öffentlichen Hochbaus Handlungsbedarf besteht. Zwar kann in den einzelnen Kantonen durchaus Kostenbewusstsein festgestellt werden, doch darf bezweifelt werden, ob bei einem Hochbau-

vorhaben die Auswahl des Realisierungsmodells den Anforderungen nach Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit immer gerecht wird. Um die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Hochbaubereich künftig zu steigern, ist aber nicht nur die öffentliche Verwaltung, sondern sind auch Bau- und Beratungsunternehmungen sowie die politischen Akteure gefragt. Folgend sollen für jede der genannten drei Gruppen kurze Handlungsempfehlungen aus Sicht des Autors skizziert werden.

4.1. Öffentliche Verwaltung: Bisheriges kritisch hinterfragen

Die öffentliche Verwaltung verfügt über viele ausgezeichnete Fachkräfte in Bereich des Hochbaus. Das Vorgehen sowie die Kriterien zur Auswahl eines Realisierungsmodells scheinen für die jeweiligen Verantwortlichen klar zu sein. Allerdings darf vermutet werden, dass das Auswahlverfahren in diversen befragten Kantonen historisch gewachsen ist. Entsprechend könnte sich eine kritische Betrachtung des eigenen Auswahlprozesses lohnen. Dies bedeutet nicht zwingend, dass das gesamte bisherige Verfahren umgestaltet werden muss. In einem ersten Schritt ginge es vielmehr darum, Schwachstellen aber auch Stärken des bisherigen Auswahlprozesses zu eruieren um entsprechende Änderungen vornehmen zu können. Hierbei würde sich u. U. eine Überprüfung durch Externe als nützlich erweisen. Als Externe kommen in erster Linie Beratungsunternehmungen in Frage, verfügen sie doch über entsprechendes Know-how aus der Privatwirtschaft. Denkbar wären aber auch Hochbauverantwortliche aus anderen Gemeinwesen. Sie könnten erstens die nötige und kritische Aussenbetrachtung sowie zweitens das Wissen aus ihrer eigenen Verwaltungseinheit einbringen.

In einem zweiten Schritt sollte sich die öffentliche Verwaltung fragen, ob sich insbesondere für Grossprojekte ein systematischer Vergleich von Realisierungsmodellen lohnen könnte. Dies würde zwar einiges an Kosten mit sich bringen, doch liessen sich diese mit einem entsprechenden Kosteneinsparungspotenzial bei der Realisierung rechtfertigen. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass – verglichen mit der häufig praktizierten Eigenerstellung – beträchtliche Kosteneinsparungen sowie Einsparungen der Bauzeit möglich sind (vgl. PricewaterhouseCoopers 2004: 39 sowie Zimmermann/Ehrensperger/Weber 2005: 304 f.). Natürlich können nicht parallel fünf Modelle detailliert eruiert und verglichen werden. Es drängt sich somit ein pragmatisches Auswahlverfahren auf. In einem ersten Schritt könnte eine Vorauswahl

getroffen werden um anschliessend die ausgewählten Modelle genauer miteinander zu vergleichen.

Doch nicht nur in Bezug auf den Auswahlprozess sollte die öffentliche Verwaltung Bisheriges kritisch hinterfragen. Diverse Kantone haben Investorenmodell und Investorenwettbewerb noch nie angewendet, gegenüber dem PPP-Modell überwiegt eine gewisse Skepsis. Die Verwaltung sollte sich gegenüber diesen Modellen vermehrt öffnen. Dies bedeutet nicht, dass – beispielsweise beim PPP-Modell – alle angepriesenen Vorteile vorbehaltlos als Gegeben betrachtet werden sollen. Nach wie vor ist eine kritische Prüfung durchaus gefragt. Verschliesst sich die öffentliche Verwaltung aber gegenüber solchen Modellen vollständig, vergebst sie eine grosse Chance zu Kosteneinsparungen.

4.2. Bau- und Beratungsunternehmen: Partnerschaftliches Verständnis

Aus Sicht der Wirtschaft bietet das PPP-Modell viele nennenswerte Vorteile (vgl. Bolz/Ehrensperger/Oetterli 2005: 8 ff.). Wie die empirische Erhebung am Rande gezeigt hat, besteht seitens der öffentlichen Hand aber noch grosse Zurückhaltung in Bezug auf das Modell. Entsprechend ist behutsame Überzeugungsarbeit gefragt. Die öffentliche Hand beschäftigt im Hochbau viele ausgezeichnete Fachkräfte, welche die für PPP genannten Vorteile genau und kritisch überprüfen. Will man diese Personen überzeugen, darf sich die Überzeugungsarbeit keinesfalls auf kurze und knappe Broschüren und Vorträge mit Werbecharakter beschränken. Vielmehr sind vertiefende Seminare und Kongresse gefragt, an welchen ein ernsthafter Austausch über PPP stattfinden kann.

Weiter könnten sich aus der vorliegenden Arbeit insbesondere drei für Beratungsunternehmungen interessante Handlungsfelder abzeichnen. Bisher werden die Realisierungsmodelle nicht systematisch miteinander verglichen. Gelingt es, die öffentliche Verwaltung sowie die politischen Akteure von der Wichtigkeit eines systematischen Vergleichs – insbesondere bei Grossprojekten – zu überzeugen, könnte damit ein neues Geschäftsfeld erschlossen werden. Bei der Entwicklung und Implementierung von geeigneten, auf die einzelnen Gemeinwesen zugeschnittenen Vergleichsinstrumenten- und Verfahren wird die öffentliche Hand voraussichtlich auf Unterstützung angewiesen sein.

Gleiches gilt für die Entwicklung und Implementierung von Benchmark-Instrumenten. Hier könnte den Kantonen bei der Entwicklung und Implementierung von Benchmark-Instrumenten Unterstützung angeboten werden. Da mit der Bauprojektdatebank der Ostschweizer Kantonsbaumeister sowie des Fürstentums Lichtenstein bereits ein Benchmark-Instrument besteht, könnten sich Beratungsunternehmungen zu dessen Weiterentwicklung und Ausdehnung auf alle Kantone der Schweiz anbieten. Natürlich wäre ein ähnliches Instrument auch für den Bund sowie für grössere Gemeinden denkbar.

Das dritte Handlungsfeld befindet sich in der Risikokalkulation und dem Risikomanagement. Zwar sind fast alle befragten Kantone bereits in diesem Feld aktiv. Bei der Umsetzung bestehen allerdings grosse Unterschiede. Beratungsunternehmungen könnten sich anbieten, den Wissenstransfer mittels entsprechender Veranstaltungen zu fördern und Know-how aus der Privatwirtschaft einzubringen. Zudem wäre auch hier die (Weiter-)Entwicklung von geeigneten Instrumenten gefragt.

4.3. Politik: Führungsverantwortung wahrnehmen

Bei den politischen Akteuren ist zwischen der Regierung und dem Parlament zu unterscheiden. Die Regierung ist in den Realisierungsprozess unmittelbar involviert, das Parlament hingegen nur mittelbar.

Die Regierung sollte sich künftig vermehrt mit der Frage der Realisierungsmodelle auseinandersetzen. Bei kleinen Bau- und Renovationsarbeiten reicht es durchaus, strategische Bestimmungen mittels Investitionsstrategie, Immobilienstrategie und Unterhaltsstrategie zu erlassen. Bei Grossprojekten sollte sich die Exekutive aber künftig direkter in den Auswahlprozess einschalten. Sie muss explizit – und nicht nur de jure – über das zu verfolgende Realisierungsmodell entscheiden. Schlussendlich werden mit grossen Bauprojekten wesentliche Verpflichtungen über mehrere Jahrzehnte eingegangen. Dieser Entscheid sollte nicht an die Verwaltung delegiert werden, sondern ist als politisch relevante Wegweisung zu betrachten.

Das Parlament sollte seinen Fokus – insbesondere bei Grossprojekten – ebenfalls vermehrt auf die Auswahl des Realisierungsmodells richten. Es ist Aufgabe des Par-

laments, Regierung und Verwaltung auf einen systematischen Vergleich der Modelle zu drängen. Schlussendlich ist die Legislative Aufsichtsbehörde der Exekutive und hat zu gewährleisten, dass diese jederzeit - und nicht nur in Zeiten von knappen Finanzmitteln – den Prinzipien von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit Folge leistet. Ein systematischer Vergleich kann zudem Innovations- und Entwicklungsprozesse beschleunigen. Damit ist auch gleich darauf hingewiesen, dass das Durchsetzen eines bestimmten Modells – z. B. des PPP-Modells – den Zweck verfehlen würde. Das Parlament hat dafür zu sorgen, dass Regierung und Verwaltung das für ein bestimmtes Bauvorhaben optimale Realisierungsmodell auswählen. Entsprechend sollte sich der Fokus der Legislative nicht auf bestimmte Modelle, sondern vielmehr auf das Auswahlverfahren richten.

LITERATURVERZEICHNIS

Arbeitsgruppen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten von Nordrhein-Westfalen und der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2006)

Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, o. O. 2006

Bolz, Urs/Ehrensperger, Marc/Oetterli, Jörg (2005)

Teil I: Grundlagen. In: Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. v. Urs Bolz, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 3-62

Bolz, Urs/Elsener, Christian/Oetterli Jörg/Reitze, Thomas (2005)

Teil II: Potenzial und Umsetzung. In: Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. v. Urs Bolz, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 65-122

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2006)

Bau- und Wohnbaustatistik der Schweiz. Bauinvestitionen, Bauausgaben und -vorhaben 2004-2005. Wohnbautätigkeit 2004, Neuenburg 2006

Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (o. J.)

Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Sachgruppen, o. O. o. J.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2003)

Organisationsmodelle. Public Private Partnership in NRW, Düsseldorf 2003

Kulartz, Hans-Peter/Röwekamp, Hendrik (2004)

Kosten sparen durch innovative Modelle. In: Stadt und Gemeinde, 2004, Nr. 3, S. 69-70

Minini, Romeo/Bolz, Urs/Bischof, Marcel (2005)

Teil IV: Recht. In: Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. v. Urs Bolz, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 213-296

PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2007)

Public Private Partnership – ein erfolgsversprechendes Modell, Foliensatz einer Präsentation in St. Gallen vom 21. Mai 2007

PricewaterhouseCoopers (Hrsg.) (2004)

Developing Public Private Partnership in New Europe, o. O. 2004

Regierungsrat des Kantons Zürich (Hrsg.) (2007)

Bericht über die Legislatur 2003-2007, Zürich 2007

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2007)

New Public Management, 3. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 2007

Schneider-Heusi, Claudia/Jost, Felix (2006)

Public Private Partnership – wenn Staat und Private kooperieren. Sonderheft zur Vergaberechtstagung, Zürich 2006

Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (Hrsg.) (2003)

Planen und Bauen. Ein Vademecum des SIA für künftige Bauherren. Zürich 2003

Zogg, Serge/Duperrut, Jérôme (2002)

Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz in juristischer und ökonomischer Hinsicht. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 75. Jg. 2002, Nr. 10, S. 4-9