

«Die langfristige Planung lohnt sich»

Die Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft und dem Staat geniesst in der Schweiz eine lange Tradition, sie funktionierte zum Beispiel schon während des Baus des Gotthardtunnels. Trotzdem bestehen auf Seiten der öffentlichen Hand bisher Vorbehalte gegenüber der PPP, der Public Private Partnership, auch wenn sich dieses Modell im Ausland bewährt hat. Ist das gerechtfertigt, wollten wir von Gerhard Girmscheid, Professor für Baubetriebswissenschaften und Bauverfahrenstechnik an der ETH Zürich, wissen. **Von Susanna Vanek**

kommunalmagazin: Welches sind Ihrer Ansicht nach die Hauptgründe dafür, dass sich in der Schweiz viele Opinion Leaders des öffentlichen Sektors schwer tun mit PPP?

Gerhard Girmscheid: In meinen Augen gibt es zwei Ursachen für die Ängste gegenüber der PPP. Erstens hegen viele die Befürchtung, dass private Unternehmen sich überproportional an Leistungen, die sonst von den öffentlichen Einrichtungen erbracht werden, bereichern könnten. Zudem denken viele, dass mit der PPP sichere Arbeitsplätze gegen unternehmerisch gestaltete Arbeitsplätze, die nach ökonomischen Richtlinien geführt werden, eingetauscht werden.

km: Eine weitere Kritik gegenüber der PPP ist, dass die Schulden auf die nächste Generation geschoben werden. Ein berechtigter Vorwurf?

Girmscheid: Dass die Schulden bloss verlagert werden, ist ein falscher Schluss. Heute ist es ja so, dass Investitionen der Gemeinden oft vom Bund oder von den Kantonen bevorschusst werden. Im Wissen um die Zuschüsse kann es sein, dass Gemeindevertreter Infrastrukturprojekte in Angriff nehmen, ohne an die Folgekosten zu denken. Bei ei-

nem am Lebenszyklus orientierten PPP-Modell hingegen wissen die Vertreter der öffentlichen Hand, in welcher Grössenordnung sich die jährlichen Belastungen bewegen werden. Sie müssen diese Zahlen auch in ihrem langfristigen Finanzplan ausweisen. Das bedeutet, dass sich der Service public langfristig Gedanken über die Ein- und Ausgabenseite machen muss, also auch über die gezielte Steuerung der Bevölkerungsstruktur sowie die Ansiedlung von Dienstleistungs- und Industrieunternehmen. Die Gemeinde muss darum eine strategische Planung machen, sie muss ihre Entwicklung gezielt steuern. Ausserdem gibt es noch einen Grund, weshalb PPP nicht bedeutet, dass man Geld investiert, das man noch gar nicht hat: PPP engt die populistisch gesteuerten Parteigeschenke für die zu Wählenden ein.

km: PPP bedeutet für die Gemeinden also einen Paradigmenwechsel. Ist dieser nicht mit einem beträchtlichen Mehraufwand bei der Planung verbunden?

Girmscheid: Der grösste Aufwand entsteht bei der Initiierung eines PPP-Projektes. Man muss dabei aber

bedenken, dass die Entwicklung eines PPP-Projektes die Gemeinden zwingt, die aktuelle Kostenstruktur der jeweiligen Aufgabenerfüllung transparent zu machen.

km: Was ein Vorteil ist?

Girmscheid: Ganz klar, ja. Nur wenn die Kosten transparent sind, können vernünftige Entscheide gefällt werden. Nehmen wir einmal das Beispiel einer Gemeinde, die ihren Strassendienst von schwer vermittelbaren Sozialhilfempfängern machen lässt. Überträgt sie diese Aufgabe an Private, dann kommt sie der Strassenunterhalt allenfalls per se günstiger zu stehen, sie erhält aber für die Entrichtung der Sozialabgaben keinen Gegenwert in Form von Arbeit mehr. Alle diese Punkte müssen berücksichtigt und genau durchgerechnet werden.



km: Wobei man dann vielleicht feststellt, dass sich PPP in einem konkreten Fall doch nicht lohnt. Dann war aber der ganze Aufwand umsonst. Ist es daher nicht besser, von Anfang an auf konventionelle Modelle zu setzen?

Girmscheid: Nein, auf keinen Fall, denn die gewonnenen Erkenntnisse sind so oder so interessant. Die Aufgabenerfüllung der Gemeinden ist eben nicht vom wirtschaftlichen System losgelöst, für die Gemeinde ist es daher wünschenswert, wenn sie über ihre Kostenstruktur Klarheit erlangt. Aber ich gehe noch weiter. Jede Gemeinde sollte sich bei jedem Projektbeginn fragen, ob eine bestimmte Aufgabe besser von der öffentlichen Hand oder in Verbindung mit Privaten erbracht werden kann. Die Frage, die das beantwortet, lautet: Ist eine Effizienzsteigerung möglich, ja oder nein.

km: Womit wir bei der vielzitierten Effizienzsteigerung wären, die PPP-Modelle ermöglichen sollen. Dabei wird den Angestellten im Service public doch unterstellt, dass sie nicht so gut arbeiten wie ihre Kollegen in der Privatwirtschaft.

Girmscheid: Auch bei Organisationen, die keinem Wettbewerb ausgesetzt sind, erreichen die Angestellten teilweise ein hohes Leistungsniveau, das ist unbestritten. Ich will die Effizienzsteigerung an einem Beispiel erläutern. Bei einem PPP-Modell im Strassenunterhalt wird die Strasse nicht fix zweimal die Woche gekehrt, sondern immer dann, wenn ein gewisser Verschmutzungsgrad überschritten ist. Bei Schulgebäuden streben Private oft einen funktionalen Nutzen an, sie vermieten die Räumlichkeiten abends etwa an Kursveranstalter. Demographische Änderungen führen bei Privaten zu Umnutzungen der Gebäuderäumlichkeiten, da diese unternehmerisch denken. Gemeinden dagegen finden sich eher damit ab, dass Klassenzim-

mer halt leer bleiben, weil die Schülerzahlen gesunken sind.

km: Führt PPP nicht zu Lohndumping?

Girmscheid: Diese Annahme ist ungerechtfertigt, weil der Unternehmer seine Löhne gemäss den Tarifverträgen zahlen muss. Allerdings ist es schon so, dass PPP eine Veränderung bei der Gemeindeorganisation bewirkt. Personalanpassung wird erforderlich. Dabei wird sicher der grösste Teil der öffentlichen Angestellten von den Privaten übernommen, allerdings nicht alle.

km: Ist PPP nicht schlicht ein anderer Ausdruck für Leasing oder Outsourcing?

Girmscheid: Nein, PPP ist definitiv kein Miet- oder Leasingmodell. Leasing erzeugt ja keine Synergien, bei PPP hingegen müssen unbedingt mehrschichtige Synergien entstehen. Das unternehmerische Know-how der Privaten muss in die Kompetenz der öffentlichen Hand einfließen, beide Seiten sollen sich mit ihrem Wissen gegenseitig unterstützen. Das reine Outsourcing der Müllabfuhr oder der Grünpflege ist und bleibt ein Outsourcing und ist kein PPP-Modell. Dagegen ist es denkbar, dass eine EDV-Anlage innerhalb der Verwaltung mit einem PPP-Verfahren betrieben wird. Bei PPP steckt das Wort Partnership, Partnerschaft, drin. Das ist zentral. Beide Seiten müssen sich gegenseitig partnerschaftlich abstimmen.

km: Ist es nicht so, dass PPP das Parlament und das Volk ausschaltet und daher eine Schwächung unseres demokratischen Systems bedeutet?

Girmscheid: Nein, weil die einzelnen Phasen in der Entscheidungsfindung gleich bleiben müssen, das heisst, dass es schlussendlich das Volk ist, das entscheidet, ob der PPP-Weg in einem konkreten Fall beschritten wird oder nicht. Wichtig dabei ist,

dass die Bevölkerung genau darüber aufgeklärt wird, was PPP ist, dass PPP nicht Privatisierung bedeutet. Dabei stellt sich natürlich die Frage, ob der Begriff «PPP», den keiner versteht, nützlich ist. Ich selber bevorzuge den Terminus «ÖPP», öffentlich-private Partnerschaft.

km: Bei PPP bindet sich die öffentliche Hand langfristig an Private. Wie umgeht sie das Risiko, dass diese die Abhängigkeit ausnutzen?

Girmscheid: Die hoheitlichen Aufgaben und die Steuerungsfunktion müssen bei der öffentlichen Hand bleiben. Die Leistungs- und Finanzierungsfunktion kann bei den Privaten liegen. Den Vertretern des Service public muss klar sein, dass es bei einem PPP-Modell nur ein Wettbewerbsfenster, also eine Zeitspanne, in der ein Wettbewerb stattfindet, gibt. Daher ist es wichtig, dass die Ausschreibung nicht leistungsorientiert – im Sinne von «zweimal wöchentlich die Strasse reinigen» –, sondern ergebnisorientiert formuliert wird. Bei Schulgebäuden verlangt man also eine Höchst- und Mindesttemperatur und legt den Sauberkeitsgrad fest. Bei lebenszyklusorientierten PPP-Modellen muss unbedingt die Rückgabequalität klar und eindeutig festgelegt werden, und zwar für alle Anlageelemente, also für die Fassaden, die Heizungssysteme, die Lüftung, die Tragkonstruktionen und so weiter. Ansonsten kann es sein, dass zwei Jahre nach der Übergabe Anlageteile ersetzt werden müssen.

km: Das setzt voraus, dass sich die Vertreter der öffentlichen Hand mit PPP gut auskennen müssen.

Girmscheid: Es ist wichtig, dass Gemeinden, die PPP-Projekte realisieren wollen, sich von erfahrenen Beratern unterstützen lassen. Bei einigen PPP-Konstrukten und -Arten gibt es Forschungs- und Erfahrungsdaten, die zeigen, wie das opportunistische Verhalten der privaten,

aber auch der öffentlichen Hand, in Grenzen gehalten werden kann. Gerade bei PPP-Modellen zur Aufgabenerfüllung besteht aber noch ein gewisser Forschungsbedarf, nicht zuletzt, weil ein enges Abstimmungsverhältnis zwischen den beiden Parteien besteht. Ereignisse, die innerhalb der Gemeinde stattfinden, etwa Feste, beeinflussen die Unterhaltsarbeiten, es gibt daneben eine weitere

Abhängigkeit von anderen Werken wie dem Abwasser oder dem Strom. Auch Naturereignisse wie Stürme beeinflussen die Leistungserfüllung. Das ist alles sehr komplex, daher macht es Sinn, wenn die Verträge von Spezialisten ausgearbeitet werden, die sich gut mit der Materie auskennen.

km: Wie wird sich PPP in der Schweiz in den nächsten fünf Jahren

entwickeln?

Girmscheid: Die Schweiz wird nicht zu den ganz euphorischen Ländern gehören. PPP wird aber in der Schweiz Fuss fassen, und zwar sowohl in Gemeinden mit finanziellen Problemen als auch in reicheren Gemeinden, die sich langfristig einen strategischen Standortvorteil sichern wollen. ■



**Professor Gerhard
Girmscheid in
seinem Büro an
der ETH Zürich.**

BILD:
SUSANNA VANEK