

Infrastrukturprojekte in der Schweiz

Welche Möglichkeiten gibt es?

Institutionelle Schweizer Investoren tätigen Investitionen in Infrastrukturanlagen in Form von Public Private Partnerships (PPP) praktisch ausschliesslich im Ausland. Kennen Sie konkrete PPP-Projekte, die auf Schweizer Boden realisiert wurden oder werden?

Wieso gibt es in der Schweiz kaum Möglichkeiten, in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand Projekte zu realisieren?

Infrastrukturprojekte lassen sich in unterschiedlichen Bereichen realisieren. Die Palette reicht von Gefängnissen oder Flughäfen bis hin zu Strassen und Tunnels. Wo könnten sich in der Schweiz in den nächsten Jahren am ehesten Möglichkeiten bieten?

Wo liegen Ihrer Meinung nach die Vorteile für die öffentliche Hand, wenn private Investoren in die Realisierung von Projekten einbezogen werden, und wo die Nachteile?

Wo liegen Ihrer Meinung nach die Vorteile für die institutionellen Investoren, wenn Sie zusammen mit der öffentlichen Hand Projekte realisieren, und wo die Nachteile?



Reiner Eichenberger

Professor für Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Fribourg

Natürlich gibt es viele Projekte, bei denen private Unternehmen und die öffentliche Hand zusammenarbeiten, und beide Ressourcen und Know-how einbringen, zum Beispiel manche Gemeindezentren oder Parkhäuser. Inwiefern man das dann als PPP bezeichnen will, hängt von der zugrunde gelegten Definition von PPP ab.

Ein typischer Aspekt von ausländischen und Lehrbuch-PPP ist, dass die Privaten Kapital einbringen. Das macht in der Schweiz keinen Sinn, weil der Staat liquide ist, selbst an den Kapitalmarkt oder an die Steuerzahler herantreten kann. Oft sind die Kosten von PPP-Projekten für den Staat und Bürger kurzfristig tief und intransparent, die wahren langfristigen Kosten aber sehr hoch. In der direkten Demokratie sind solche Projekte zulasten zukünftiger Steuerzahler aber schwieriger durchzusetzen.

Wie gesagt, machen traditionelle PPP in der Schweiz wenig Sinn. Hingegen könnten Private im Wettbewerb vieles billiger und besser herstellen als der Staat, zuweilen mit einer staatlichen Finanzierung. Im Verkehrsbereich gibt es keinerlei Grund für staatliche Subventionen. Da sollte der Privatverkehr endlich seine externen Kosten tragen. Zugleich sollten die riesigen Subventionen für den öffentlichen Verkehr gestrichen werden und private Anbieter, etwa von Linienbussen, gleichberechtigt zugelassen werden.

Der Vorteil kann nur beim Know-how der Privaten liegen. Private Firmen haben bei vielem eine viel grössere Erfahrung, als es der Staat je haben kann. So kann sich ein Privater an der Entwicklung vieler Gemeindezentren beteiligen, eine Gemeinde hingegen typischerweise nur an einem. Damit die Privaten sich voll engagieren und die richtigen Anreize haben, ihr Know-how im Sinne der Bevölkerung einzubringen, kann es unter Umständen nötig sein, dass sie sich am Projekt auch finanziell beteiligen.

Wenn Regierungen eine kurzfristige Perspektive haben und zur «billigen» Realisierung eines Projekts hohe langfristige Kosten auf sich nehmen, können private Investoren sehr schöne Renditen erzielen. Institutionelle Investoren haben dabei gegenüber Privatfirmen sogar den Vorteil einer höheren Glaubwürdigkeit. Aber solche Geschäfte sind in der Schweiz schwierig zu machen. Deshalb sollten sich institutionelle Investoren auf bestimmte Projekttypen spezialisieren, damit sie da wirklich einen Know-how-Vorsprung haben und einbringen können.



Lorenz Bösch

Präsident des Vereins PPP Schweiz

PPP-Projekte gibt es in unterschiedlicher Ausprägung. Oft werden auch Investorenmodelle mit Vermietungen an die öffentliche Hand als PPP-Projekte bezeichnet. Als einziges PPP-Projekt nach internationalen Standards kann in der Schweiz bis heute das Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf bezeichnet werden. Die Schwelle für die Realisierung eigentlicher PPP-Projekte ist in der Schweiz nach wie vor sehr hoch. Noch sind die Fürsprecher für solche Vorhaben in der öffentlichen Hand zu wenig weit verbreitet.

Die heutige Projektrealisierungsart ist eingespielt und in den Verwaltungsorganisationen abgebildet. PPP-Projekte folgen jedoch einem andern methodischen Vorgehen. Dieses muss zuerst erlernt und erfahren werden. Zudem besteht das Vorurteil, dass wegen der teureren Refinanzierung privater Projektgesellschaften sich kaum Effizienzvorteile für den Staat einstellen. Auch ist man misstrauisch gegenüber möglicherweise zu hohen privaten Renditen, die durch die Steuerzahler finanziert würden. Die Eintrittsschwelle für PPP-Projekte ist also hoch.

PPP-Projekte können nur realisiert werden, wenn die zuständigen politischen Behörden ein PPP-Projekt realisieren wollen. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn sie davon überzeugt sind, dass mit dem PPP-Ansatz Vorteile realisiert werden können. PPP eignet sich nicht für alle Projekte. Das Potenzial wird auf vier bis acht öffentliche Bau- und Dienstleistungsprojekte pro Jahr geschätzt. Bei Verkehrsinfrastrukturen ist die Potenzialabschätzung schwierig. Eines der grössten PPP-Projekte könnte der Bau der zweiten Röhre am Gotthard werden.

Die Quelle wirtschaftlicher Vorteile liegt in der wettbewerblichen Vergabe auf der Basis einer jährlichen PPP-Ratenzahlung über die ausgeschriebene Vertragsdauer. Damit werden die privaten Projektpartner zu einer Kostenoptimierung über den ganzen ersten Lebenszyklus eines Vorhabens gezwungen. Zusätzlich werden die Risiken zwischen den Partnern aufgeteilt. Ein Nachteil kann darin gesehen werden, dass man langfristig mit einem Partner verbunden ist, und die Flexibilität deshalb eingeschränkter ist, als wenn man über das Eigentum frei verfügen kann.

Staatliche Infrastrukturen sind in aller Regel auf eine langfristige stabile Nutzung ausgerichtet. Sie entsprechen Grundbedürfnissen einer Gesellschaft. Sie stellen somit eine sichere Anlageform dar, sind aber auf tiefe Renditen ausgerichtet. Öffentliche Infrastrukturen sind somit interessant für Portfolios, die auf langfristige Anlagen ausgerichtet werden.



Karl Schwaar

Stellvertretender Direktor der Eidg. Finanzverwaltung und Leiter der Abteilung Ausgabenpolitik

Ich sehe eigentlich nur das Projekt auf dem Zeughausareal in Burgdorf, das ein eigentliches PPP im engeren Sinn darstellt. Daneben gibt es noch andere Projekte, die einen weniger weitgehenden Partnerschaftsgedanken umsetzen, zum Beispiel das Fussballstadion in Neuenburg. Mir sind auch keine grösseren geplanten PPP-Projekte bekannt.

Die zwei wichtigsten Gründe sehe ich in den tieferen Finanzierungskosten des Staats und in der vergleichsweise kleinen und effizienten öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Weil der Staat bereits heute eng mit der Privatwirtschaft zusammenarbeitet und von deren Know-how profitiert, ist es für Private schwierig, den Nachteil bei den Finanzierungskosten und die hohen Transaktionskosten von PPP durch Effizienzvorteile wettzumachen. Unsere staatlichen Haushalte sind vergleichsweise gesund und lassen Spielraum für Investitionen.

Auf Bundesebene sehen wir das Hauptpotenzial im Verwaltungshochbau, bei der Armee, in der Kultur und im Informatikbereich. Hingegen haben verschiedene Studien ergeben, dass PPP-Lösungen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen (Schiene, Strasse) schwierig zu realisieren sind und in den Projektionen im Regelfall teurer ausfallen als konventionelle Lösungen. Auch sind die Investitionen durch Spezialfinanzierungen gesichert. Bei den Kantonen und Gemeinden dürfte das Potenzial insgesamt grösser sein.

Der Hauptvorteil für den Staat liegt darin, dass er Investitionen tätigen kann, die unter strengen Fiskalregeln nicht finanzierbar wären. Das ist aber gleichzeitig ein grosses Risiko solcher Lösungen, weil sich der Staat damit Investitionen leistet, deren Folgekosten er mittelfristig nicht decken kann. Zu den Nachteilen gehören weiter die hohen Transaktionskosten von PPP-Verträgen und die langfristige vertragliche Bindung, die unter Umständen eine adäquate Reaktion auf Veränderungen verhindert. Auch kann der Staat gewisse Risiken nicht vollständig an Private abtreten.

Staatliche Körperschaften besitzen grundsätzlich eine hohe Kreditwürdigkeit und stellen somit für institutionelle Investoren relativ sichere Anlagen dar. Mit PPP können auch langfristige Cashflows gesichert werden. Nachteilig dürften auch hier die hohen Transaktionskosten von PPP-Lösungen sein und wohl auch die sehr langfristige vertragliche Bindung.

Projets d'infrastructure en Suisse

Quelles sont les possibilités?

Les investisseurs suisses qui effectuent des placements en infrastructures sous la forme de partenariats publics/privés (PPP) le font presque exclusivement à l'étranger. Connaissez-vous des projets PPP concrets réalisés sur sol suisse?

Pourquoi n'est-il pratiquement pas possible en Suisse de réaliser des projets en collaboration avec la main publique?

La palette des projets d'infrastructure envisageables est très vaste et d'une grande diversité: les prisons en font partie, les aéroports, ou encore les routes et les tunnels. Où voyez-vous éventuellement des ouvertures en Suisse dans les années à venir?

D'après vous, quels sont les avantages et les inconvénients pour la main publique si elle intègre des investisseurs privés dans la réalisation de projets?

D'après vous, quels sont les avantages et les inconvénients pour les investisseurs institutionnels s'ils réalisent des projets en commun avec la main publique ?



Reiner Eichenberger
est professeur de politique économique et des finances à l'Université de Fribourg

Il existe bien entendu de nombreux cas où des entreprises privées et la main publique travaillent ensemble sur un même projet en y apportant leurs parts respectives de ressources et de savoir-faire: certains centres communaux ou des parkings couverts par exemple. Peut-on parler de projets PPP dans de pareils cas? Tout dépend de la définition que l'on donne aux PPP.

Un aspect typique d'un projet PPP tels qu'on les connaît à l'étranger, c'est l'apport de capitaux privés. En Suisse, cela n'a pas d'intérêt parce que l'Etat est solvable et il peut lui-même solliciter le marché du capital ou les contribuables. Dans l'immédiat, les projets PPP coûtent souvent peu à l'Etat et aux citoyens, mais les coûts ne sont pas transparents et en réalité beaucoup plus élevés sur le long terme. Et dans une démocratie directe, il est beaucoup plus difficile de faire passer de tels projets qui grèvent les futurs contribuables.

Les PPP traditionnels ne font pas beaucoup de sens en Suisse. Par contre, les privés qui évoluent dans un environnement compétitif peuvent produire beaucoup de choses mieux et moins cher que l'Etat, parfois même avec une aide financière de l'Etat. Dans le secteur de la circulation, les subventions étatiques n'ont pas lieu d'être. Le trafic privé devrait enfin assumer ses coûts externes. En même temps, il faudrait rayer les énormes subventions pour les transports publics et loger les opérateurs privés, par exemple de bus de ligne, à la même enseigne.

Côté avantages, il n'y a guère que le savoir-faire des privés. Les entreprises privées disposent d'une expérience beaucoup plus étendue que l'Etat dans bien des domaines. Ainsi, un privé peut participer au développement de nombreux centres communaux alors qu'une commune en réalisera normalement un seul. Afin de donner l'incitation nécessaire aux privés pour qu'ils engagent vraiment leur savoir-faire dans le meilleur intérêt de la population, il sera éventuellement nécessaire de les intéresser financièrement à un projet.

Si un gouvernement a une perspective de court terme et accepte des coûts élevés sur le long terme à condition que la réalisation d'un projet soit «bon marché» dans l'immédiat, les investisseurs institutionnels peuvent dégager des rendements très intéressants. Ils ont même l'avantage d'une plus grande crédibilité que les entreprises privées. Mais des affaires de ce genre sont difficiles à réaliser en Suisse. C'est pourquoi les investisseurs institutionnels devraient se spécialiser sur des types de projets bien définis pour avoir une avance réelle au niveau du savoir-faire.



Lorenz Bösch
est président de l'Association PPP Suisse

Les PPP existent sous différentes formes. Souvent, les modèles où des investisseurs louent des objets à la main publique sont aussi qualifiés de projets PPP. Le seul PPP digne de ce nom dans l'entendement international qui existe à ce jour en Suisse est le centre administratif Neumatt à Berthoud. La barre est toujours placée très haut en Suisse pour la réalisation de vrais PPP. Les avocats de tels projets sont encore trop peu nombreux dans les administrations publiques.

La réalisation de projets obéit aujourd'hui à une logique bien rodée qui se reflète dans l'organisation des administrations. Pour les projets PPP, la procédure est différente. Nous devons encore nous y habituer et l'expérimenter sur le terrain. Il y a cette idée dans les têtes qu'à cause du refinancement plus coûteux de sociétés de projet privées, l'Etat n'obtient pratiquement aucune plus-value d'efficacité. On se méfie aussi des rendements privés excessifs qui seraient financés par les contribuables. Les exigences sont donc très élevées pour donner une chance à un PPP.

Les PPP ne sont réalisables que si les autorités politiques compétentes ont la volonté de réaliser un projet PPP. Ce ne sera le cas que on parvient à les convaincre des avantages d'un PPP. La formule PPP ne convient pas à tous les projets. Le potentiel estimé est de quatre à huit projets de construction et de services publics par an. Pour les infrastructures de transport, une estimation du potentiel s'avère difficile. La construction du deuxième tube du Gothard pourrait devenir le plus grand projet PPP.

Il peut aussi y avoir un avantage économique si un projet est mis au concours et adjugé sur la base de l'annuité la plus compétitive à verser pendant la durée stipulée du contrat. Les partenaires privés du projet sont alors contraints d'optimiser les coûts pendant tout le premier cycle de vie du projet. En plus, on se répartit les risques entre partenaires. L'inconvénient, c'est que l'on est attaché à un partenaire pour une longue période et que l'on est donc moins flexible que lorsqu'on peut disposer d'un objet qui vous appartient.

Les infrastructures étatiques sont généralement conçues pour une utilisation longue et stable. Elles satisfont les besoins fondamentaux d'une société et représentent donc une forme de placement sûre, mais dont le rendement est médiocre. En d'autres termes, les infrastructures publiques sont intéressantes pour les portefeuilles visant des engagements à long terme.



Karl Schwaar
est directeur adjoint de l'Administration féd. des finances et responsable de la division Politique des dépenses

Le seul projet qui d'après moi répond aux critères d'un vrai projet PPP, c'est celui au site de l'ancien arsenal à Berthoud. D'autres projets existent, mais ils vont moins loin dans la concrétisation de l'idée d'un partenariat, par exemple le stade de football à Neuchâtel. Et je n'ai pas connaissance de projets PPP de grande envergure qui seraient en voie d'élaboration.

Les deux principales raisons résident dans les frais de financement plus bas de l'Etat et dans l'administration publique comparativement petite et efficace en Suisse. Comme l'Etat travaille déjà en étroite collaboration avec l'économie privée et profite de son savoir-faire, il est difficile pour les particuliers de réaliser des gains d'efficacité suffisamment élevés pour compenser l'inconvénient des importants frais de financement et de transaction des PPP. Nos budgets gouvernementaux sont comparativement sains et laissent de la marge pour les investissements.

Au niveau fédéral, c'est surtout dans la construction de bâtiments administratifs, dans l'armée, la culture et le domaine de l'informatique que nous voyons un potentiel. En revanche, diverses études ont montré qu'il était difficile de réaliser des solutions PPP dans le domaine des infrastructures de transport (rail, route) où la projection des coûts leur est généralement défavorable en comparaison avec les solutions conventionnelles. Le potentiel est sans doute plus important dans les cantons et les communes.

L'avantage essentiel pour l'Etat réside dans la possibilité de réaliser des investissements qu'il ne pourrait financer en appliquant strictement les règles de la fiscalité. Mais cet avantage est en même temps un risque parce que l'Etat s'offre des investissements dont il ne peut financer les coûts inhérents. Les coûts de transaction élevés des contrats PPP constituent un obstacle, de même que la durée prolongée de l'engagement qui peut empêcher une réaction adéquate en cas de changements. En plus, l'Etat ne peut entièrement déléguer certains risques à des particuliers.

La solvabilité des corporations étatiques est en principe bonne, elles représentent donc des placements relativement sûrs pour les investisseurs institutionnels. Avec les projets PPP, on peut aussi s'assurer des cash-flows durables. Le bémol réside sans doute dans les coûts de transaction élevés des solutions PPP et dans les engagements contractuels y attachés.