

Der Praxisleitfaden PPP Hochbau Schweiz

Dr. Urs Bolz

Projektleiter Praxisleitfaden

1. Einleitung PPP
2. Projekt Praxisleitfaden
3. Leitsätze PPP Hochbau Schweiz
4. Allgemeine Erkenntnisse

1. Einleitung PPP

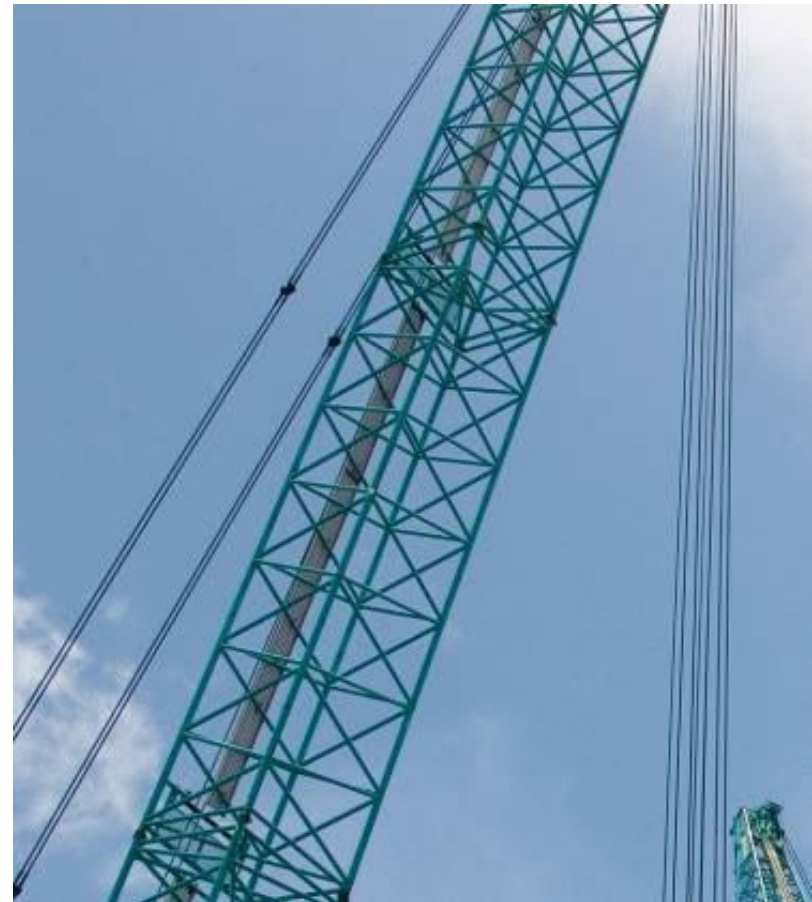
1. PPP in Europa
2. PPP in der Schweiz

Rasche Ausweitung des PPP Markts Europa seit 1999 (Vorreiter UK).

Lange Zeit breiter politischer Konsens; vielfache gesetzgeberische Bemühungen.

PPP zunehmend nicht mehr nur als Mittel zur Effizienzsteigerung, sondern als Mittel der Staatsmodernisierung/ Standortentwicklung im Wettbewerbsumfeld Europa (moderne Infrastrukturen).

Seit 2008: Finanzkrise als Zäsur!
PPP-Geschichte tritt in ein neues Kapitel:
Neue Rahmenbedingungen; Ausweitung des PPP-Begriffs



Klassische Anwendungsfelder



Verkehrs-
infrastruktur



Justiz

Bildung/
Verwaltung



Verteidigung



Gesundheitswesen



Informations-
technologie

- Langjährige und vielfältige Tradition der Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor
- 2005: Grundlagenstudie PPP Schweiz
- 2006: Gründung Verein PPP Schweiz (vgl. www.pppschweiz.ch)
- Seither
 - Diverse Publikationen
 - Verschiedenste Fachveranstaltungen
 - Vielfältige politische Vorstösse
 - Viele PPP-Projekte im weiteren Sinn; partnerschaftliche Formen der Zusammenarbeit als verbreitete Form der Aufgabenerfüllung
 - Hochbau: Viele Formen von Investorenmodellen und privat finanzierten Projekten (Gesundheits-, Politik-, Kultur-, Sportbereich etc).
 - 1 PPP-Projekt nach internationalem Standard PPP vergeben (PPP Neumatt, Burgdorf BE).

2. Das Projekt Praxisleitfaden

1. Projektidee
2. Zeitlicher Ablauf
3. Produkte
4. Definition Infrastruktur PPP

„Der Leitfaden ist eine gute Unterstützung für die Praxis, nicht nur für PPP-Modelle“ (Martin Frösch, BBL)

- Idee des Vereins PPP Schweiz: Nutzung der Erfahrungen im Projekt Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, für die weitere schweizerische Praxis.
- Praxiserfahrungen der Beteiligten aufarbeiten, Optimierungsmöglichkeiten ausloten, gemeinsam lernen und Erkenntnisse für weitere mögliche Projekte aufarbeiten.
- Erarbeitung von Leitsätzen entlang der wichtigsten Themenbereiche.

Zeitlicher Ablauf

- | | |
|-----------------|--|
| 10.06.2010 | Projektauftrag gestützt auf Detailkonzept und Finanzierungszusicherungen Projektpartner |
| 27.06.2010 | Kickoff-Projekt mit allen Beteiligten |
| Sept./Okt. 2010 | Erste Expertenrunden |
| 18.11.2010 | Projekttag |
| 28.02.2011 | Finalisierung Leitsätze durch Leadexperten / Autoren |
| März 2011 | Gesamtredaktion Projektleitung, Vernehmlassung bei Beteiligten |
| 15.06.2011 | Schlussveranstaltung Projekt; Buchpublikation (dt), Kurzfassung und Broschüre liegen vor |
| 15.09.2011 | Fachtagung in Bern (Weiterbildungsveranstaltung) |

Produkte

- Leitfaden; erhältlich beim Verein PPP Schweiz (empfohlen) oder Verlag Schulthess.

I. Einleitung

- Grundlagen zu PPP
- Perspektiven für PPP Hochbau in der Schweiz
- Zusammenfassende Empfehlungen

II. Leitsätze zu PPP in der Schweiz

- Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung und Abwicklung eines PPP-Vergabeverfahrens

III. Erfahrungsbericht PPP Neumatt Burgdorf

- Darstellung des Verfahrensablaufs im PPP-Pilotprojekt Neumatt

IV. Anhänge

- Praxishilfen für die Vorbereitung von PPP

- Kurzfassung (dt. und frz., seit 15.9) elektronisch
- Flyer (dt. und frz.)

Definition Infrastruktur-PPP

Public Private Partnerships (PPP) verfolgen das Ziel, durch eine **langfristig angelegte Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte **effizienter** zu realisieren als bisher. Das Besondere dabei ist der **Lebenszyklusansatz**, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und ggf. Verwerten zum Beispiel einer Immobilie in einem ganzheitlicheren Ansatz optimiert werden soll. Wesentliches Erfolgskriterium ist der **Partnerschaftsgedanke**, der auf einer angemessenen **Risikoverteilung** beruht. Dabei übernimmt jeder Partner die Risiken, die er am besten beherrschen kann.

Quelle: PPP-Handbuch Deutschland, S. 9

3. Leitsätze PPP Hochbau Schweiz

Vorbereitung (1)

Kapitel 1 gibt einen Überblick über den PPP-Prozess, beschreibt die Eignungsprüfung und die wichtige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die für die Vorbereitung einer PPP-Ausschreibung nötige Organisation.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 5: Die Besonderheit des PPP-Verfahrens bedingt eine besondere Projektorganisation.
- Leitsatz 7: Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist das zentrale Instrument für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus.

„Der Nutzen für die öffentliche Hand muss gut herausgearbeitet und klar beantwortet werden können.“

Barbara Egger-Jenzer, Baudirektorin Kanton Bern

Vorbereitung (2)

Phasen eines PPP-Projekts

„Gute PPP-Projekte brauchen eine gewisse Grösse und Komplexität, welche eine intensive Zusammenarbeit und Risikoverteilung zwischen Staat und Privaten rechtfertigen.“

*Barbara Egger-Jenzer,
Baudirektorin Kt. Bern*

Frühphase

Bedarfsfeststellung und Zielideen
Identifizierung grundsätzlicher Realisierungsvarianten

PPP-Schnelltest

Projektinitiation
Prüfung rechtlicher, politischer und finanzieller Rahmenbedingungen

PPP-Eignungstest

▶ Grundsatzentscheid PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich / konventionelle Beschaffungsvariante / Abbruch

Vorläufiger Wirtschaftlichkeitsvergleich

Aufbau der Projektorganisation

Festlegung des Bedarfs und der Ziele (vorläufige Leistungsbeschreibung)

Ermittlung der konventionellen Beschaffungsvariante (PSC)
Ermittlung der PPP-Beschaffungsvariante

vorläufiger Wirtschaftlichkeitsvergleich

Dokumentation der Ergebnisse und Empfehlung für weiteres Vorgehen

▶ Grundsatzentscheid PPP-Vergabeverfahren / konventionelle Beschaffungsvariante / Abbruch

Vergabeverfahren

Wahl der Verfahrensart und Vorbereitung der Vergabeunterlagen

Beschaffungsverfahren

Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots

Abschliessender Wirtschaftlichkeitsvergleich

Dokumentation der Ergebnisse
Einholung Kreditbeschluss

▶ PPP-Vertragsabschluss

Projektumsetzung

Leistungs- und Vertragscontrolling
Vorbereitung der Übergabe zum Vertragsende

▶ PPP-Vertragsende

Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung

Mit PPP werden Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb über eine längere Zeitperiode zu einem festen Preis vergeben. Dem Beschrieb der zu erbringenden Leistungen kommt deshalb für das Vergabeverfahren, die Leistungserbringung und das spätere Controlling eine herausragende Bedeutung zu.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 2: Auf den Erfahrungen mit allgemeinen funktionalen Ausschreibungen kann aufgebaut werden.
- Leitsatz 4: Die Bestimmung der notwendigen Voraussetzungen für das Projekt ist eine wichtige Grundlage für das gesamte PPP-Verfahren.

„Es braucht eine klare und präzise Bestellung, die Freiraum für Innovation und Know-how der Privatwirtschaft lässt.“

*Barbara Egger-Jenzer,
Baudirektorin Kt. Bern*

Vergabeverfahren

Die Ausschreibung eines Gesamtpakets über den ganzen Lebenszyklus von z.B. 25 Jahren bietet zahlreiche anspruchsvolle Fragestellungen, die vom Verfahren der konventionellen Beschaffung abweichen.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 1: PPP-Projekte können unter geltendem Beschaffungsrecht abgewickelt werden. Eine differenzierte Regelung für Verhandlungen könnte aber zu einer klaren Entlastung und einer Optimierung führen.
- Leitsatz 3: Die Auswahl des richtigen PPP-Partners ist ein zentraler Erfolgsfaktor in einem PPP-Projekt.

*„Ich frage mich, ob das Verfahren wirklich so kompliziert sein muss.“
Barbara Egger-Jenzer, Baudirektorin Kt. Bern*

*„Ein anonymes Verfahren hat zwar positive Seiten. Aber es verursacht auch Probleme. Bei PPP geht es auch darum, miteinander zu sprechen und einander zu verstehen. Dies kam in Burgdorf lange Zeit zu kurz.“
Volker Ellenberg, Bilfinger Berger, Project Investments GmbH*

Durch die Übernahme der Finanzierung des PPP-Projekts steht die Gesamtverantwortung aus finanzieller Sicht beim privaten Partner. Dies hat klare Auswirkungen auf die Kostendisziplin über den ganzen Lebenszyklus. Die Ausgestaltung der Finanzierungslösung stellt indessen erhebliche Herausforderungen dar (insb. Sicherheitenstruktur).

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 1: Finanzierungspartner müssen frühzeitig einbezogen werden.
- Leitsatz 2: Die Anforderungen der öffentlichen Hand, der Banken und der Eigenkapitalgeber an ein PPP-Modell («Bankability») müssen frühzeitig geklärt und in Einklang gebracht werden.
- Leitsatz 3: Die teurere private Finanzierung bringt gegenüber der rein öffentlichen Finanzierung vor allem Vorteile durch die Risikoübertragung an den privaten Sektor.

„Der Kapitalmarkt Schweiz muss noch wachgerüttelt werden.“

Doris Haldner, Amt für Grundstück und Gebäude des Kantons Bern.

„Eigenkapital durch den Kanton mit Verzicht auf Stimmrecht könnte eine Form sein, neue PPP-Projekte anzustossen.“

Niklaus Scheerer, UBS AG

Finanzierung (2)

Standard Risikoverteilung (Beispiel Neumatt)

Risiko	Verursacher	Träger des Risikos
Risiken vor bzw. während der Bauphase:		
Erteilung der Baubewilligung	Staat	Staat
Bauverzögerungen verursacht durch pS (Bauzeitüberschreitung, ...)	Privat	Privat
Bauverzögerungen verursacht durch öH (archäologische Funde, ...)	Staat	Staat
Nicht adäquate Finanzierungsstruktur	Privat	Privat
Nicht adäquate Entschädigungsmechanismen	Privat + Staat	Privat + Staat
Ungenügende Kreditverstärkung, ungenügendes Sicherheitenpaket	Privat + Staat	Privat + Staat
Risiken nach der Bauphase:		
Nicht adäquater Zahlungsmechanismus	Privat + Staat	Privat + Staat
Ausfall des Betreibers	Privat	Privat
Bonitätsverschlechterung der öffentlichen Hand	Staat	Privat
Bonitätsverschlechterung der Projektgesellschaft	Privat	Privat + Staat
Ausfall der Gegenparteien aus Absicherungsgeschäft	Privat	Privat
Kostenüberschreitung bei der Konstruktionserstellung	Privat	Privat
Fehlerhafte Preiskalkulation	Privat	Privat
Nicht adäquate Kapitalstruktur	Privat	Privat
Schwankungen der Cashflows	Privat	Privat
Unterdeckung der Versicherungsleistungen	Privat	Privat + Staat

Vertragsgestaltung (1)

Öffentliche Hand und PPP-Partner (in der Regel eine Projektgesellschaft) schliessen ein umfassendes Vertragswerk ab. Die zentralen Inhalte von PPP-Verträgen im Bereich Hochbau sind heute bekannt. Durch ein Abstellen auf Standards kann der Aufwand für das Vertragswerk begrenzt werden.

Leitsätze (Auswahl)

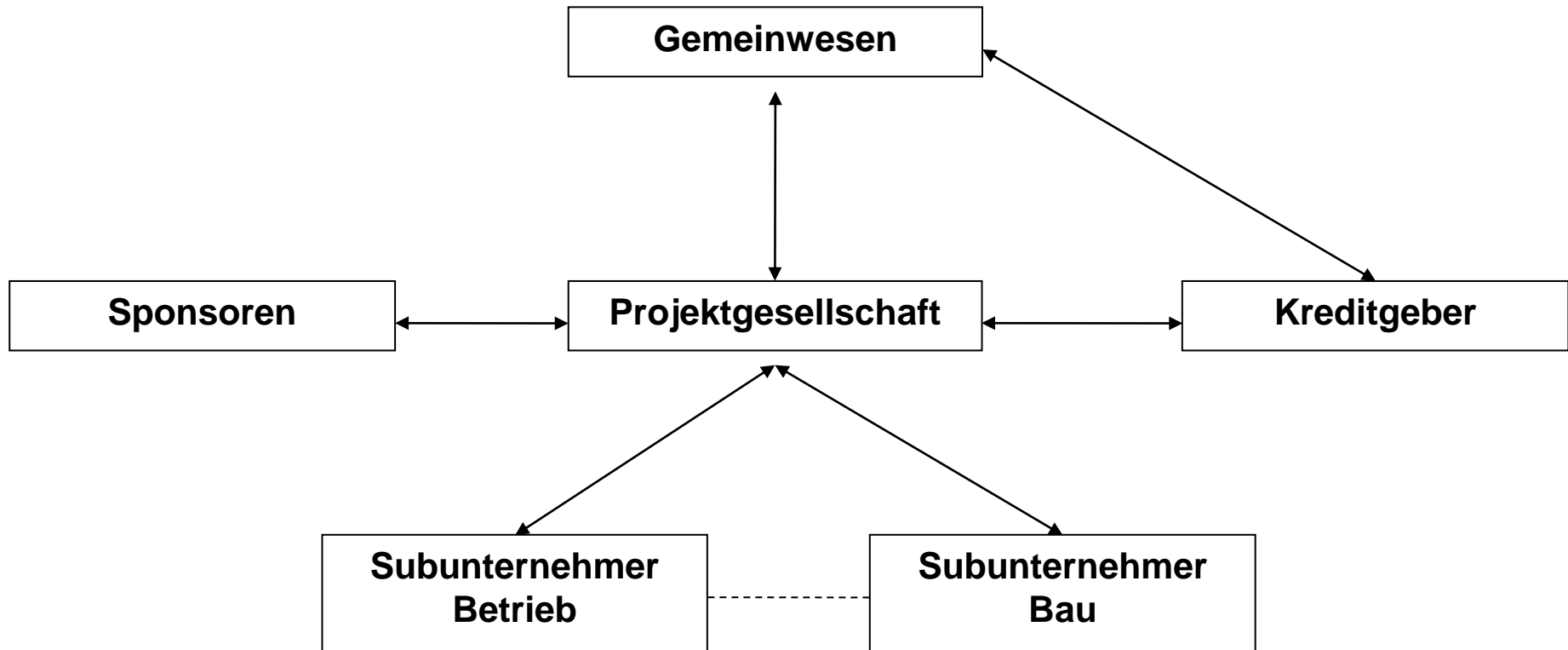
- Leitsatz 1: Dem PPP-Vertragswerk kommt aufgrund der langjährigen Bindungsdauer und der gleichzeitigen Regelung vielfältiger Verpflichtungen eine zentrale Bedeutung zu.
- Leitsatz 3: Vertragsstandards sind unverzichtbar.
- Leitsatz 7: Eliminierung und Reduzierung von Aufwandfaktoren beim privaten Partner führen zu günstigeren Angeboten.

„Standardisierung in den Verträgen ist nicht primär in der Wortwahl, sondern in der Risikoverteilung anzugehen.“

Bernhardine Kleinhenz, Luther Rechtsanwälte

Vertragsgestaltung (2)

Schematische Darstellung der Vertragsverhältnisse in einem PPP-Projekt Hochbau



Im Vergleich zu einer konventionellen Erstellung kann die PPP-Realisierung von Hochbauten zu einer deutlich höheren Steuerbelastung führen. Es gilt deshalb, darauf zu achten, steuerbelastende Aspekte zu reduzieren und die Möglichkeiten von Steuerbefreiung und Steuererleichterungen zu prüfen.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 1: Die Steuerfrage ist bei PPP-Projekten von hoher Relevanz. Deshalb sollten Gesellschaftsform und Beteiligungsverhältnisse an der Projekt- und/ oder Betreibergesellschaft frühzeitig festgelegt werden.
- Leitsatz 4: Sämtliche Zahlungsströme sollten zwecks Optimierung des Vorsteuerabzugs mehrwertsteuerlich analysiert werden.

„Die MWST-Pflicht auf Finanzdienstleistungen hat das PPP-Projekt klar verteuert. Dies müsste geändert werden.“

Doris Haldner, Amt für Grundstücke und Gebäude des Kt. Bern

PPP-Projekte sind in Kantonen und Gemeinden in aller Regel mittels finanzreferendumsfähigen Kreditbeschlusses zu bewilligen. Der kreditrechtlichen Behandlung der Verpflichtung ist frühzeitig die nötige Aufmerksamkeit zu widmen.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 1: Die Rechnungslegung bei PPP-Projekten ist von hoher Relevanz. Sie kann indessen auf bewährten Grundsätzen basieren.
- Leitsatz 2: Das Beherrschungsprinzip hat eine hohe Bedeutung für die Frage der Bilanzierungspflicht. PPP sind in der Regel beherrscht und deshalb zu bilanzieren.
- Leitsatz 3: Mit PPP sind die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen.

Politischer Prozess

PPP setzen in der Schweiz einen klareren politischen Willen voraus. Zwar können PPP-Verfahren grundsätzlich im Rahmen des geltenden Rechts abgewickelt werden. Eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen könnte indessen die Verfahren vereinfachen und die Anwendungspotenziale vergrössern. Besondere Aufmerksamkeit verlangt auch die Art und Weise der Behandlung der PPP-Vorhaben im Parlament.

Leitsätze (Auswahl)

- Leitsatz 3: PPP-Pilotprojekte bedürfen einer besonderen politischen Vorbereitung.

*„In der Politik sind PPP-Wissen gering und die Vorurteile gross.“
Urs Gasche, ehem. Finanzdirektor Kt. Bern*

*„Die grössten Vorbehalte gegenüber PPP bestanden in der kant. Verwaltung.“
Barbara Egger-Jenzer, Baudirektorin Kanton Bern*

4. Allgemeine Erkenntnisse

Allgemeine Erkenntnisse (1)

Machbarkeit von PPP (S. 10)

Das Projekt Neumatt hat erwiesen: Die Vergabe von öffentlichen Infrastrukturprojekten am Markt nach internationalem PPP-Standard ist **möglich und machbar**.

PPP ist keine einfach zu realisierende Variante. Das Projekt Neumatt hat deutlich aufgezeigt, dass mit PPP in verschiedenster Hinsicht **Neuland** betreten wird.

Die **Transaktionskosten** sind hoch. Diese können sich aber durch zunehmende Erfahrung und Standardisierung erheblich vermindern.

Allgemeine Erkenntnisse (2)

Chancen / Nutzen (S. 11)

- Der **Lebenszyklusansatz** (mit Einschluss des Betriebs) kann mit PPP konsequent genutzt und gefördert werden.
- PPP schafft **Kostentransparenz** über das ganze Projekt mit Einschluss der Betriebsphase und unter Einschluss von Risikokosten.
- Die **Realisierungszeit** kann, insbesondere durch ein klar definiertes Verfahren erheblich reduziert werden.
- Die Auseinandersetzung mit PPP bringt für die Verwaltung einen **Lerneffekt** mit sich: Lebenszyklusansatz, partnerschaftlicher Umgang mit den Bauunternehmen, neue Kontakte zu Betreiberfirmen und Finanzierungs-instituten.
- PPP bringt insgesamt auch in der Schweiz **gesamthft niedrigere Vorbereitungskosten** bei gesamtheitlicher Betrachtung durch Externalisierung von Vorbereitungsarbeiten.
- Das Projekt Neumatt zeigt, dass durch die Vergabe im PPP-Modell **wirtschaftliche Vorteile für die öffentliche Hand** entstehen können.

Allgemeine Erkenntnisse (3)

Risiken / Stolpersteine (S. 11)

- **Unrealistische Erwartungshaltungen** insbesondere übersteigerte Erwartungen an die Wirtschaftlichkeit.
- **Ungenügende Bereitschaft der öffentlichen Hand** für die erfolgreiche Durchführung eines PPP-Projekts.
- **Falsche Projektwahl, insbesondere durch ungenügende Vorabklärungen der Eignung und/oder der Wirtschaftlichkeit.**
Zu grosses, zu kleines, zu komplexes oder von der Projektanlage her nicht geeignetes Projekt.

Allgemeine Erkenntnisse (4)

Empfehlungen an Auftraggeber künftiger Pilotprojekte (öffentliche Hand) (S. 13 ff.)

- Die **Eignung von Projekten** sauber prüfen (nicht mit allzu komplexen Projekten beginnen).
- Das Projekt mit der nötigen Sorgfalt **wirtschaftlich abklären** unter Prüfung verschiedener Alternativen.
- PPP braucht eine **Vorbereitung / eine Organisation**, die die gegebene Komplexität bewältigen kann (Fitness der Verwaltung).
- Dem **Ausschreibungsverfahren**, insbesondere dem Pflichtenheft, Auswahl und Gewichtung der Vergabekriterien ist höchste Aufmerksamkeit zu widmen.
- Die **Finanzierungsfragen** sind von hoher Bedeutung. Sie müssen sehr frühzeitig berücksichtigt werden.

Fazit (5)

- Ein Pilotprojekt PPP Schweiz liegt vor.
- Die Erfahrungen und laufenden Würdigungen sind fast 2 Jahre nach Vertragsabschluss positiv.
- Die Erfahrungen sind ausgewertet und dokumentiert und stehen Interessierten zur Verfügung.
- Der Nutzen des Leitfadens geht gemäss vielen Beteiligten klar über PPP i.e.S. hinaus. Die Ergebnisse und Erkenntnisse können auf viele Praxisprojekte (Investorenmodelle, Finanzierungsleasings usw.) angewandt werden.
- Der Verein PPP Schweiz wird die Grundlagen weiterführen.

Gefragt sind: Weitere Pilotprojekte! Wann, wenn nicht jetzt!

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Urs Bolz

bolz+partner GmbH

Politik-, Rechts- und Managementberatung im öffentlichen Sektor

Dr. iur., Fürsprecher, LL.M. / Wirtschaftsberater

Herausgeber / Autor Grundlagenstudie PPP in der Schweiz (2005); diverse weitere Publikationen zu PPP

Breite Projekterfahrung mit abgeschlossenen und laufenden PPP-Projekten in der Schweiz

Präsident Expertennetzwerk Verein PPP Schweiz

Gutenbergstrasse 14

3011 Bern

Email: urs.bolz@bolzpartner.ch

Tel. +41 31 381 66 86

Mobile: +41 79 471 77 11

www.bolzpartner.ch