

## Essay: Chancen durch PPP für die öffentliche Hand Prof. Dr.-Ing. Gerhard Girmscheid

Gemeinden, Städte und Regionen sowie Einrichtungen auf Staatsebene in den entwickelten Ländern wie z. B. der Schweiz, sehen sich heute einer zweifachen Herausforderung gegenüber.

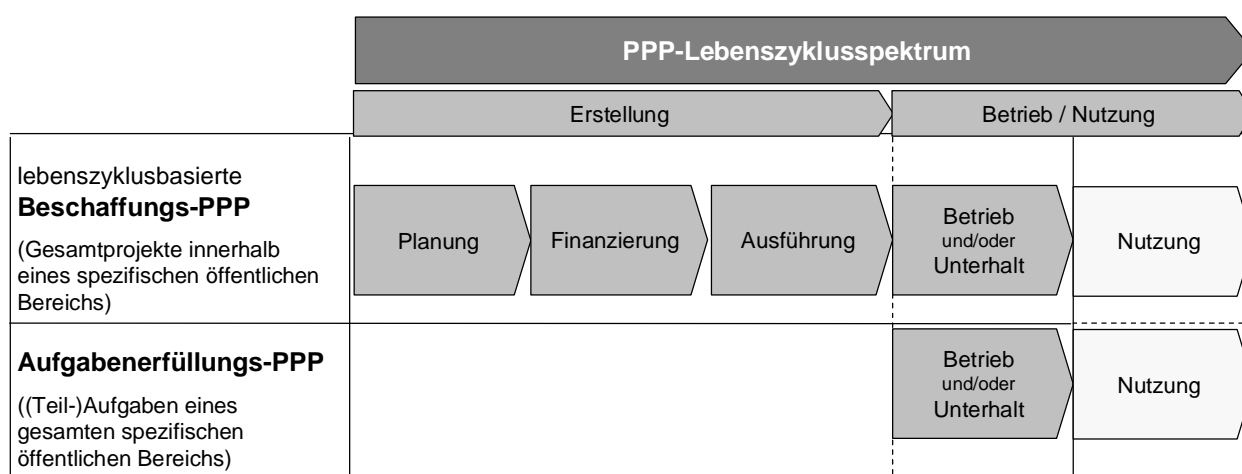
Diese befinden sich aufgrund der Globalisierung in den Grosswirtschaftsregionen in erheblichem Wettbewerb um die Standortattraktivität für solvente Bürger und umsatzstarke Unternehmen. Standortvorteile sind dabei in der Höhe der steuerlichen Belastung der Gewerbetreibenden und Bürger, in der Qualität der öffentlichen Infrastrukturen und Aufgabenerfüllung sowie in weiteren kulturellen und ökologischen Faktoren begründet.

Schweizer Gemeinden, Städte und Kantone sowie Einrichtungen auf Bundesebene sehen sich somit im Hinblick auf die öffentliche Aufgabenerfüllung im Rahmen der Globalisierung einem steigenden Effizienz- und Haushaltsbudgetdruck ausgesetzt, dem nur mit effizienten Kosten-Leistungsstrukturen begegnet werden kann. Daher müssen neue Ansätze zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand untersucht, diskutiert und ggf. eingeführt werden. Die Partnerschaft mit einem privaten Unternehmen für die Erledigung bisher rein öffentlicher Aufgaben stellt dabei einen möglichen Ansatz zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand dar.

Public Private Partnership (PPP) – eine langfristige, partnerschaftliche Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft – hat sich international zu einer sehr verbreiteten und erfolgreichen Alternative für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben etabliert. Die Durchführung bisher rein öffentlich erfüllter Aufgaben wird dabei an einen privaten Partner übertragen.

Zu unterscheiden sind hierbei zwei Typen von PPP, die in Abhängigkeit ihres Aufgabenumfangs am Lebenszyklus variieren:

die lebenszyklusbasierte Beschaffungs-PPP und die Aufgabenerfüllungs-PPP.



Die *lebenszyklusbasierte Beschaffungs-PPP* umfasst die Erstellung neuer bzw. die Instandsetzung bestehender Infrastruktureinrichtungen inklusive Planung, Finanzierung und Ausführung sowie den anschliessenden Betrieb durch einen privaten Partner.

Die *Aufgabenerfüllungs-PPP* umfasst Leistungen des privaten Partners an bereits bestehenden Infrastruktureinrichtungen, die sich schwerpunktmässig auf den Betrieb konzentrieren oder in speziellen Dienstleistungsbereichen (z. B. Logistik, IT etc.).

Um die *Hoheitsrechte der öffentlichen Hand* bei der Übertragung von (Teil-) Aufgaben der öffentlichen Hand an die Privatwirtschaft zu bewahren, müssen die unterschiedlichen Funktionen öffentlicher Aufgabenträger differenziert betrachtet werden.

Dabei lassen sich die Aufgaben der öffentlichen Hand hinsichtlich ihres primären Ziels allgemein in Steuerungs-, Leistungs- und Finanzierungsfunktion sowie Hoheitsfunktion strukturieren.

Die *Leistungsfunktion* umfasst die Erbringung von Sach- und Dienstleistungen. Gegenstand der *Finanzierungsfunktion* ist die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel, wobei zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung und Vor- und Endfinanzierung unterschieden werden kann.

Die *Steuerungsfunktion* beinhaltet die nicht delegierbaren Auftraggeberleistungen der öffentlichen Hand, um die vertraglich vereinbarten Leistungsergebnisse zu sichern.

Die *Hoheitsfunktion* dient allgemein der Sicherstellung hoheitlicher Aufgaben, die nicht delegierbar sind.

In der folgenden Abbildung sind die verschiedenen Funktionen der öffentlichen Hand aufgeschlüsselt.



Somit muss die Verantwortung zur Wahrnehmung der Hoheitsfunktion bei beiden PPP-Typen (Beschaffungs- und Aufgabenerfüllungs- PPP) bei der öffentlichen Hand bleiben. Dagegen bieten sich bei der *Steuerungs-, Leistungs- und Finanzierungsfunktion* vielfältige Möglichkeiten der Verantwortungs- und Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner, in denen das Potential einer PPP begründet ist. Der Einfluss der öffentlichen Hand auf die PPP im Rahmen der Steuerungsfunktion muss bei der Aufgabenteilung jedoch stets gewährleistet werden.

PPP als Projektentwicklungsform ermöglicht durch das Einbringen von spezifischem und wirtschaftlichem Know-how und der wettbewerbsorientierten Kompetenz des privaten Partners, in Verbindung mit der hoheitlichen Regelungs- und Kontrollkompetenz sowie dem spezifischen hoheitlichen Know-how für exekutive Dienst-, Verwaltungs- und Rechtsetzungsaufgaben des öffentlichen Partners – die unangetastet bleiben – das Freisetzen von Synergien, welche zu grossen Effizienzvorteilen führen können.

Dabei stellt sich die Frage, welche Chancen und Möglichkeiten diese alternative Form der Beschaffung für die öffentliche Hand bietet. Dabei muss die Generierung von Effizienzvorteilen, die generell als Vorteil bei der Durchführung einer PPP genannt wird, differenzierter ausgewiesen werden. Im Folgenden soll daher aufgezeigt werden, woraus dieser Effizienzvorteil im Einzelnen resultiert und welche weitläufigen Chancen sich durch eine PPP ergeben.

- **Finanzielle Entlastung des öffentlichen Haushaltes durch Effizienzvorteile**

Durch PPP-Projekte kann eine finanzielle Entlastung der Haushalte der öffentlichen Hand realisiert werden, beispielsweise durch eine bessere Risikoallokation sowie Lebenszyklusbetrachtung der Infrastrukturen in Bezug auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Nachhaltigkeit, unter Berücksichtigung von Nutzungs- und Bedarfsänderungen oder die Bündelung von Infrastrukturvorhaben z.B. über Gemeindegrenzen hinweg.
- **Effizienzgewinn durch lebenszyklusorientierten Ansatz**

Einen wesentlichen Effizienztreiber einer PPP stellt der lebenszyklusorientierte Ansatz der Aufgabenerfüllung dar. Der lebenszyklusorientierte Ansatz fördert ein phasenübergreifendes Kostenbewusstsein und gibt Anreize für Kosteneinsparungen über den gesamten Lebenszyklus einer Einrichtung. Durch die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb besitzt der private Partner das betriebswirtschaftliche Interesse, den vereinbarten Standard möglichst kostengünstig und effizient zu erfüllen. Damit werden vom privaten Partner schon bei der Planung und Erstellung der Infrastruktur Aspekte der Betriebskosten-Optimierung sowie möglicher multifunktionaler Nutzungen zeitlich wie sachlich berücksichtigt. Somit kann ein wirtschaftlicher Vorteil für die öffentliche Hand bei gleicher oder höherer Qualität der Aufgabenerfüllung realisiert werden. Dieser Ansatz bildet für PPP einen zentralen Stellenwert und muss konsequent umgesetzt werden, um die Effizienzpotentiale auszuschöpfen, die viele öffentliche Aufgabenerfüllungsbereiche aufweisen.
- **Effizienzgewinn durch optimale Risikoallokation**

Die Optimierung des Risikotransfers birgt ein grosses Effizienzpotential bei einer PPP. Durch die Verteilung der Risiken entsprechend des Know-hows, der Risikobeeinflussung, Begrenzung der Risikoauswirkung sowie Risikotragfähigkeit der Partner können Risiken, im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung und Aufgabenerfüllung, nun auf den Privaten transferiert werden. Bei einer PPP werden diejenigen Risiken auf den Privaten übertragen, welche dieser kostengünstiger übernehmen kann, so dass bei einer optimalen Risikoverteilung ein wirtschaftlicher Vorteil für die Aufgabenerfüllung generiert wird. Dies ist beispielsweise bei Schulen das Risiko demographischer Veränderungen und daraus resultierend einer veränderten Auslastung der Einrichtung.

Bei Übertragung dieses Risikos an einen Privaten muss vor allem gleichzeitig auch die Beeinflussungsmöglichkeit des Risikoträgers gegeben sein. Beispielsweise bei Gewährung von Möglichkeiten zur Drittnutzung der Einrichtung ausserhalb der Schulzeiten. Nur dann kann der private Partner dieses Risiko wirtschaftlich beeinflussen und ausgleichen und steht somit einer Übernahme dieses Risikos positiv gegenüber. Ein weiteres Beispiel stellt die Logistik einer Armee dar, bei der der Private das Risiko der Auslastung des Inventars übernimmt.

- **Effizienzgewinn durch übergreifende Bündelung der Aufgabenerfüllung**  
Für Kommunen kleiner und mittlerer Grösse bietet PPP einen weiteren Vorteil. Durch die gemeindeübergreifende Bündelung der Aufgabenerfüllung und der daraus resultierenden Möglichkeit des projektübergreifenden Einsatzes des Personals, hat der private Partner eine höhere Flexibilität für eine effiziente Abwicklung des Betriebes solcher Aufgaben (economics of scale). Dem privaten Partner ist es somit möglich, dem öffentlichen Partner ein wirtschaftlicheres Angebot zu offerieren.
- **Gemeinsame Erfüllung von öffentlichen Aufgaben**  
Viele öffentliche Aufgaben werden schon heutzutage nicht mehr vom Staat allein bewältigt, was sich in der Vielzahl bereits vorhandener Kooperationen auf verschiedenen Ebenen sowie einem zunehmenden Anteil an Privatisierungen zeigt. Dies liegt insbesondere daran, dass heute in vielen Bereichen eine Trennung von öffentlichen und privaten Aufgaben nicht mehr exakt vorgenommen werden kann (z. B. Kongresszentren, Wirtschaftsförderung, Tagesschulen, Sportstätten). Besonders bei diesen Aufgaben bietet sich PPP an, da es durch die Wahrung der Hoheits- und Steuerungsfunktion der öffentlichen Hand eine konkrete Alternative zur Privatisierung darstellt, bei der die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeit durch die öffentliche Hand weiterhin gegeben ist.
- **Beschleunigte Projektrealisierung**  
Durch Bündelung von Projekten, Einbringen des Know-hows des Privaten (Prozessansatz) sowie der Finanzierung durch den Privaten, kann oftmals eine beschleunigte Projektrealisierung erzielt werden. Dadurch kann der Investitionsstau der öffentlichen Hand schneller behoben und v.a. der Werterhalt bestehender Einrichtungen langfristig gesichert werden.
- **Innovative Konzepte – outputorientierte Leistung**  
Des Weiteren ermöglichen die Wahl einer PPP und die damit verbundene *Outputorientierung* bei der Leistungsbeschreibung und -vergütung, einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung. Durch die reine outputorientierte Vergütungsregelung können bei der Leistungserbringung neuartige und innovative Konzepte eingebracht werden und hohe Effizienzpotentiale genutzt werden, die bei gleicher Leistungsqualität geringere Kosten für die Nutzer verursachen. So werden auf Basis outputorientierter Leistungsanforderungen, z. B. Strassen entsprechend ihres Verschmutzungsgrades gereinigt anstelle von regelmässigen verschmutzungsunabhängigen Zyklen. Auch die städtische Grünpflege erfolgt bei einer outputorientierten Leistungsbeschreibung nicht anhand festgelegter Intervalle, sondern erst zu dem Zeitpunkt, wo das zu beschneidende Grün einen definierten Wert (x cm) erreicht hat.

- **Nachhaltige Qualitätsverbesserung**  
Die vertragliche Einbindung so genannter Anreizstrukturen wie eine leistungsabhängige Vergütung, Bonus-Malus-Regelungen und Service-Level-Agreements führen zu einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung bei der Leistungserfüllung. Diese Strukturen sind bei rein öffentlicher Aufgabenerfüllung nicht oder nur beschränkt möglich.
- **Modernisierung der Verwaltung**  
Aus der Outputorientierung resultiert des Weiteren eine Modernisierung der Verwaltung. Dies erfolgt durch die Einbindung des Management-Know-hows der Privatwirtschaft, einer Verschlankung des Verwaltungsapparates sowie einer Konzentration der Verwaltung auf die Kernaufgaben und die Bürger als Kunden.
  - **Modernisierung durch Einbindung von privatem Know-how**  
Die Nutzung von privatwirtschaftlichen Erfahrungen aus der Projektabwicklung, dem spezifischen Management-Know-how sowie dem Einbinden der wirtschaftlichen Betrachtungsweise (Kostenrechnungsansatz) der Privatwirtschaft führt zu erhöhter Kostentransparenz, Kostenbewusstsein und daraus resultierend dem neuen betriebswirtschaftlichen Wettbewerbsansatz der öffentlichen Haushalte. Durch die Gegenüberstellung von konventionellen Aufgabenerfüllungs- und Beschaffungsvarianten und PPP- Aufgabenerfüllungs- und Beschaffungsvarianten wird der wirtschaftliche Nutzen eines Vorhabens transparent aufgearbeitet und dargelegt.
  - **Modernisierung durch Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses**  
Mit der Output- respektive Wirkungsorientierung (Output und Outcome) kann der politische Prozess verbessert werden. Das bedeutet, die Politik muss Art und Umfang („WAS“) der Aufgabenerfüllung (Output und Outcome respektive Leistungen und Wirkungen) definieren. Die Art und Weise der Ausführung („WIE“) wird dabei auf die Verwaltung übertragen. Dadurch kann sich die Politik auf das Wesentliche konzentrieren und die Verwaltung erhält einen Spielraum bei der Ausführung des politischen Auftrags. Davon profitieren Politik und Verwaltung.
  - **Modernisierung durch Entlastung von operativen Aufgaben**  
Des Weiteren erfolgt durch die Auslagerung der reinen infrastrukturellen sowie infrastrukturunabhängigen Dienstleistungsaufgaben eine Konzentration der Verwaltung auf die Kernaufgaben der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Dabei bleibt die Möglichkeit der Leistungssteuerung jedoch unangetastet erhalten.
- **Imagegewinn der öffentlichen Hand**  
PPP-Ansätze können durch die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und der Privatwirtschaft einen Imagegewinn der öffentlichen Hand als zuverlässiger und innovativer Partner erzielen. Dieser Imagegewinn ist in der Fortsetzung des Public Management zu sehen, indem die öffentliche Aufgabenerfüllung aus der Verwaltungsmentalität tritt, sich an der Wettbewerbsmentalität und Kundenorientierung der Wirtschaft orientiert und somit in einem globalisierten Standortwettbewerb misst. Dadurch wird der Bürger zum Kunden der öffentlichen Schutz-, Vorsorge- und Dienstleistungsaufgaben.

Zusammenfassend können folgende Chancen von PPP festgehalten werden:

<b>Chancen einer PPP für die öffentliche Hand</b>
• Finanzielle Entlastung / Effizienzgewinn
○ Effizienzgewinn durch Lebenszyklusansatz
○ Effizienzgewinn durch optimale Risikoallokation
○ Effizienzgewinn durch Bündelung der Aufgabenerfüllung
• Gemeinsame Erfüllung von öffentlichen Aufgaben
• Beschleunigte Projektrealisierung
• Innovative Konzepte – outputorientierte Leistungserbringung
• Nachhaltige Qualitätsverbesserung
• Modernisierung der Verwaltung
○ Modernisierung durch Einbindung privaten Know-hows
○ Modernisierung durch Verbesserung des politischen Entscheidungsprozesses
○ Modernisierung durch Entlastung von operativen Aufgaben
• Imagegewinn der öffentlichen Hand

### **Resümee:**

PPP bietet somit einen Lösungsansatz zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung, unabhängig von Mittelknappheit. Durch projektspezifische, wirtschaftliche Effizienzvorteile kann eine PPP zu einer schnelleren, kostengünstigeren und qualitativ höherwertigen Aufgabenerfüllung und somit zur Erhöhung des Gemeinwohls der Gesellschaft führen. Durch PPP-Projekte kann eine finanzielle Entlastung der Haushalte der öffentlichen Hand realisiert sowie eine nachhaltige Qualitätsverbesserung der Infrastruktur erzielt werden. Damit werden die langfristigen Standortvorteile der Kommunen für Industrie und Dienstleistung ausgebaut und die Attraktivität für eine gut ausgebildete Bevölkerung in einem globalisierten Wettbewerb gesichert.

Zürich, den 18.08.08