

Public Private Partnerships (PPP) können die Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Infrastrukturprojekten erhöhen. Dennoch sind PPP in der Schweiz kaum verbreitet. Der Spardruck bei der öffentlichen Hand könnte ein Umdenken bewirken. Allerdings sind die im Ausland gemachten Erfahrungen nicht durchweg positiv.



Ob Sanierung oder Neubau von Schwimmbädern, Schulen, Stadien: Public Private Partnerships stehen in der Schweiz – ganz im Gegensatz zum Ausland – bisher auf verlorenem Posten.

Bild Key

Gemeinwohl versus Gewinnmaximierung

VON ZOLTAN TAMASSY

In Deutschland, Grossbritannien oder den Niederlanden ist bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten das Zusammengehen zwischen öffentlicher Hand und Privaten – sogenannten Public Private Partnerships (PPP) – ein grosses Thema. Zum Beispiel in unserem nördlichen Nachbarland wurden gemäss der PPP-Projekt Datenbank des deutschen Bundesministeriums der Finanzen im Hoch- und Strassenbau seit 2002 fast 200 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 8 Milliarden Euro realisiert. Zurzeit sind weitere 41 Ausschreibungsverfahren in der Pipeline, mit den Schwerpunkten Bildung, Gesundheit und Freizeit. Das Investitionsvolumen der geplanten Projekte beträgt hochgerechnet fast eine Milliarde Euro.

Ganz anders in der Schweiz. «PPP sind heute international gängig, bei uns sind sie dagegen kaum verbreitet», sagt Heinz Gut, Geschäftsführer vom Verein PPP Schweiz. Ein PPP nach internationalen Standards sei erst eines realisiert worden: das Kantonale Verwaltungszentrum «Neumatt» im bernischen Burgdorf.

PPP für Gotthard verworfen

Der Öffentlichkeit dürften PPP im Zusammenhang mit der zweiten Strassenröhre durch den Gotthard geläufig sein: Es wird diskutiert, ob ein möglicher Bau durch eine private Firma be-

werkstelligt und über Benutzergebühren abgegolten werden sollte. Der Bundesrat hat diese Option bereits verworfen, er will die Verfügungsgewalt über eine derart wichtige Verkehrsverbindung nicht in privaten Händen wissen.

Dass PPP in der Schweiz nicht weit verbreitet sind, liegt gemäss Gut daran, dass es der öffentlichen Hand in der Schweiz – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – sehr gut gehe. «Es besteht kein Zwang, sich nach anderen Realisierungs- und Finanzierungsmodellen umzusehen», zeigt er sich überzeugt.

Dabei seien PPP laut Gut mit Vorteilen verbunden: Die Wirtschaftlichkeit von Infrastrukturprojekten sei beim Einbezug von Privaten in der Regel grösser, da diese eine teurere Finanzierung durch tiefere Betriebs- und Unterhaltskosten wettmachen müssten. «Der Bau macht oftmals nur 20 Prozent der Gesamtkosten aus», sagt Gut. Der sogenannte Lebenszyklusansatz, bei dem nicht nur die Baukosten allein, sondern auch die Betriebskosten und der Unterhalt auf bis zu 30 Jahre hinaus berechnet werden, erhöhe die Planungssicherheit. Zudem würde bei rein öffentlichen Bauprojekten oftmals das Äussere von Gebäuden stärker gewichtet als das Innere. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit müsste es aber umgekehrt sein.

Gut empfiehlt PPP aber nur für mittlere und grössere Projekte mit einem Volumen von mindestens 20 Millionen Franken. «Zum Beispiel für eine Turnhalle ist ein PPP nicht geeignet»,

sagt Gut. Je anspruchsvoller das Vorhaben und je komplexer der Betrieb, desto grösser sei die Eignung als PPP-Modell. Denn bei PPP sei wichtig, dass die Risiken benannt und die Verantwortlichkeiten vertraglich genau festgelegt werden. Die dabei für Juristen anfallenden Kosten würden sich erst bei grösseren, komplexeren Vorhaben lohnen. Gut glaubt, dass wegen des Spardrucks auch in der Schweiz PPP bald ein Thema sein werden – in der Westschweiz seien verschiedene PPP-Vorhaben ausgeschrieben oder vorbereitet.

Anderswo gemachte Fehler

René Zahnd, beim Schweizer Bau- und Baudienstleistungsunternehmen Implenia verantwortlich für den Geschäftsbereich Modernisation & Development, hält PPP für eine interessante Beschaffungsvariante, insbesondere auch im Hinblick auf die Lebenszykluskostenbetrachtung. Er weist aber auf im Ausland gemachte Fehler hin und nennt drei wesentliche Stolpersteine bei PPP: Erstens könne man bei Vertragslaufzeiten von mehreren Jahrzehnten nie alle Eventualitäten kennen. «Die Partner müssen bei Veränderungen während der Vertragslaufzeit flexibel sein», sagt Zahnd. Zweitens würden viele Verträge nach 20 bis 30 Jahren auslaufen – also genau dann, wenn in der Regel bei Gebäuden strukturelle Erneuerungen anfallen würden. Und drittens dürfe es nicht dazu kommen, dass die öffentliche Hand Projekte über PPP realisiert, die per se keinen Sinn erge-

ben und die sie sich ohne die Einbindung von Privaten nicht leisten würde.

Zahnd stellt die Frage in den Raum: «Wieso sollen Private überhaupt einen öffentlichen Bau finanzieren?» Denn immerhin könne die öffentliche Hand laut Zahnd wesentlich billiger Kapital aufnehmen als Private. Und dennoch: Möglichkeiten für PPP sind laut Zahnd in der Schweiz durchaus vorhanden. Diese sollten aber an die hiesigen Eigenheiten angepasst werden. Möglichkeiten sieht er etwa bei der Wartung von Schulhäusern oder der Strassensanierung und -reinigung.

Kritik im Ausland

Mangels Erfahrungswerten in der Schweiz ist laute Kritik an PPP vor allem im Ausland zu vernehmen. Bemängelt wird unter anderem, dass bei PPP ein Zielkonflikt bestehe: Die öffentliche Hand müsse sich für das Ge-

meinwohl einsetzen, während Private Gewinnmaximierung betrieben. Zum Beispiel das globalisierungskritische Netzwerk Attac bemängelt insbesondere die Geheimhaltung der Verträge – so würden sich PPP-Projekte der demokratischen Kontrolle entziehen, und ihre Rentabilität sei kaum überprüfbar. Und der deutsche Autor Werner Rügemer hat in seinem Buch «Spur des Scheiterns» zahlreiche Fälle aufgelistet, die als negative PPP-Beispiele herhalten können. So habe sich laut Rügemer bei einem PPP im deutschen Landkreis Offenbach, bei dem die Sanierung und Betreuung von 90 Schulen vereinbart wurde, durch Nachforderungen der privaten Investoren die Gesamtsumme aller Mieten innerhalb von fünf Jahren fast verdoppelt. Um die Mieten zahlen zu können, mussten laut Rügemer unter anderem einige Hundert Arbeitsplätze abgebaut werden.

Nachgefragt Doris Haldner

«Keine Kritik bekannt»



Doris Haldner
Kantonbaumeisterin

keitsvergleich für ein PPP-Projekt durchzuführen.

Um welche Finanzierungsform handelt es sich dabei?

Haldner: Es handelt sich um eine Projektfinanzierung.

Was für Erfahrungen haben Sie gemacht?

Haldner: Die positiven Erfahrungen waren, dass erstmals ein Bauprojekt mit einer Lebenszyklusbetrachtung von 25 Jahren bei Planung, Realisierung, Betrieb und Finanzierung zu festen Preisen und entsprechender Qualität nach kantonalen Standards umgesetzt wurde. Mit dieser Methodik lassen sich erhebliche Erfolgspotenziale realisieren hinsichtlich Betriebs- beziehungsweise Energiekosten, Unterhalt und Erneuerung sowie Qualitätssicherung. Die Bauten wurden fristgerecht, in den Kosten und in der bestellten Qualität übergeben, und die Servicequalität im Betrieb wird über die Nutzerzufriedenheit gesteuert und reguliert.

Gab es Widerstände innerhalb des Kantons gegen das PPP?

Haldner: Mit Ausnahmen von vereinzelten persönlichen Meinungen aus Architekturkreisen zur Architektur ist uns keine Kritik bekannt.

Haben Sie weitere PPP-Projekte in der Pipeline?

Haldner: Zurzeit sind im Kanton Bern keine weiteren PPP-Projekte geplant.

Interview Zoltan Tamassy

Public Private Partnership Finanzierungsformen für Lebenszyklusmodelle

Bei der Finanzierung eines Infrastrukturvorhabens gemäss Lebenszyklusmodell sind einerseits die Bauphase, also die Bezahlung der Bauvergütung («Baufinanzierung»), und andererseits die anschließende Finanzierung der Betriebsphase zu unterscheiden. Da Letztere sich über einen längeren Zeitraum erstreckt, wird sie als «Langfristfinanzierung» bezeichnet. Bei Lebenszyklusmodellen sind vier Finanzierungsmodelle denkbar:

► **Projektfinanzierung** Die Baufinanzierung liegt in der Verantwortung des privaten Investors, er tritt allein als Kreditnehmer gegenüber der Bank auf. Diese prüft die Wirtschaftlichkeit des Projekts im Vorfeld. Der private Investor verbürgt die Amortisation und die Finanzierungskosten durch den Cashflow und die Projekterträge und bringt eigenes Kapital ein. Mit einer Projektfinanzierung können Risiken besonders umfassend vom öffentlichen Sektor auf den privaten Partner übertragen werden. Durch die unabhängige Bankenprüfung und

den höheren Kreditzins für Private entstehen aber zusätzliche Kosten, die langfristig über den Betrieb und Unterhalt wettgemacht werden müssen.

Bei der Langfristfinanzierung stehen dem öffentlichen Auftraggeber zwei Wege offen: Er kann eigene langfristige Kredite aufnehmen oder die Finanzierung an den privaten Partner übertragen.

► **Öffentlich abgesicherte Finanzierung** Die private Langfristfinanzierung wird auf die Bonität des öffentlichen Auftraggebers abgestellt. Dies kann zum Beispiel über eine öffentliche Bürgschaft oder über einen Einrede- und Einwendungsverzicht gegenüber der finanzierenden Bank geschehen. In beiden Fällen ist der öffentliche Auftraggeber zur unbedingten Zahlung der fertiggestellten und abgenommenen Bauleistungen verpflichtet, er steht aber gegenüber etwaigen mangelhaften Leistungen des Privaten nicht schutzlos da: Er könnte die vereinbarte Betriebsvergütung einbehalten, oder es können

Sicherheiten des Privaten verlangt werden.

► **Teilzahlungen nach (Teil-)Abnahme** Einzelne, schnittstellenfrei abgrenzbare Teilleistungen werden nach vertragsgerechter Fertigstellung und Abnahme durch den Auftraggeber aus der Gesamttranche herausgelöst und vorzeitig öffentlich finanziert. Die nicht über Teilzahlungen beglichene Investitionen werden zum Abschluss aller Bauleistungen und nach Abnahme über eine öffentliche Langfristfinanzierung finanziert.

► **Öffentliche Langfristfinanzierung** Die Baufinanzierung bleibt vollständig in der Verantwortung des privaten Partners. Die Langfristfinanzierung erfolgt jedoch allein durch den öffentlichen Auftraggeber. So bei der öffentlichen Hand ausreichend Mittel vorhanden sind, ist diese Variante vorteilhaft, weil die Projekt- und Finanzierungsstrukturen stark vereinfacht sind und vorteilhafte Zinskonditionen genutzt werden können.

Quelle: Public Private Partnership – Fachschrift; 2013; Verein PPP Schweiz