



Stand vom:

26. Februar 2009

Weisung zum Umgang mit Public Private Partnership (PPP)-Projekten in der Bundesverwaltung

1 Einleitung

Die steigenden Ansprüche an den Staat, die Geschwindigkeit des technologischen Fortschritts, die Knappheit der öffentlichen Mittel sowie die Komplexität von Innovationsprozessen erfordern eine steti-ge Suche nach neuen, effizienten Lösungen für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, die Erstellung von Bauten und Infrastrukturen oder für die Erfüllung betrieblicher Aufgaben des Staates.

PPP, eine innovative Alternative zur konventionellen Beschaffung und Aufgabenerfüllung, kann dazu beitragen, diesen Restriktionen und Anforderungen Rechnung zu tragen. PPP kann durch Prozessori-entierung bei der Leistungserstellung, Lebenszyklusorientierung, optimale Aufteilung von Risiken, spezifische Allokation von Ressourcen und durch die Nutzung der Innovationskraft der Privatwirtschaft zu einem effizienteren und effektiveren Einsatz öffentlicher Mittel beitragen.

Die Schweiz hat eine lange Tradition von öffentlich-privaten Partnerschaften, so z.B. im Kraftwerkbau und -betrieb oder im Transportwesen. Auch der Bund pflegt bereits eine sehr intensive und vielfältige Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor. Im Informatikbereich arbeiten verschiedene Bundesämter mit der Privatwirtschaft zusammen; auch bei Bauten und Renovationen überträgt das Bundesamt für Bauten und Logistik die meisten Arbeiten an Privatunternehmen. Der Bundesrat hat sich in seinen Antworten auf die Interpellationen Pfisterer (05.3603) und Burkhalter (06.3111) sowie auf die Motion FDP-Fraktion (06.3045) bezüglich PPP zurückhaltend positiv geäußert. Er sieht die grössten Chancen von PPP vor allem auf kantonaler und kommunaler Ebene, wo die Projekte oft kleiner und überschaubarer seien als beim Bund. Beim Bund erkennt er vor allem in der Informatik, in der Kultur, im Verwaltungshochbau (insbesondere Spezialbauten) sowie beim Militär Potenzial für PPP-Projekte.

Der Beizug von PPP ist jedoch zuweilen auch risikobehaftet. Die Vertragswerke können bei langfristi-gen Zusammenarbeiten äusserst komplex und damit interpretationsbedürftig werden, was zu langwie-rigen und kostspieligen Streitigkeiten führen kann. Dem Planungsprozess ist deshalb besondere Be-achtung zu schenken.

Ziel dieser Weisung ist es zum einen, PPP näher zu erklären und einige Grundsätze zum Umgang mit dieser neuen Form von Zusammenarbeit des Staates mit Privaten aufzustellen. PPP wird gegenüber der „gewöhnlichen“ Zusammenarbeit mit Privaten abgegrenzt. Im Sinne der Qualitätssicherung soll dadurch verhindert werden, dass der Begriff „PPP“ in der Bundesverwaltung für Projekte verwendet wird, welche nicht der Grundidee von PPP entsprechen. Zum anderen sollen die Vorgaben des am

1. Januar 2009 in Kraft getretenen Art. 52a FHV¹ konkretisiert werden. Die vorliegende Weisung stützt sich in vielerlei Hinsicht auf die Grundlagenstudie von Bolz et al. (2005).

2 Definition von PPP

Es gibt keine genaue, allgemein akzeptierte Definition von PPP. Es dominieren vielmehr deskriptive Ansätze. Eine Anzahl Kriterien sollte aber erfüllt sein, damit ein Projekt als PPP bezeichnet werden kann:

1. Erfüllung einer **öffentlichen Aufgabe**;
2. Es sind **mindestens ein öffentlicher** und **ein privater Partner** beteiligt;
3. **Aufteilung von Kosten, Risiken und Verantwortung** zwischen den Partnern, wobei der private Sektor einen massgeblichen Teil des Risikos und der Verantwortung trägt;
4. **Vorgabe der Leistung** (Funktion, Qualität, Zeit, Abgeltung, etc.), nicht aber der Art der Erstellung (mit welchen Mitteln?);
5. **Vertraglich geregelte, längerfristige Zusammenarbeit** (mindestens 3 Jahre, maximal 20-30 Jahre; in begründeten Einzelfällen, insbesondere bei sehr grossen Infrastrukturprojekten, können auch längere Fristen vereinbart werden);
6. In der Regel wird zumindest ein Teil der **Finanzierung durch Private** sichergestellt.

Man unterscheidet zudem grundsätzlich zwischen zwei Arten von PPP: (1) Beschaffungs-PPP und (2) Aufgabenerfüllungs-PPP. Das Beschaffungs-PPP bietet eine Alternative zur konventionellen Beschaffung (z.B. Entwicklung, Beschaffung und Betrieb von Bauten oder Geräten); das Aufgabenerfüllungs-PPP umschreibt alle anderen PPP-Arten (z.B. Strassenunterhalt, Betrieb von EDV-Anlagen der Verwaltung).

2.1 Abgrenzung: Was sollte nicht als PPP bezeichnet werden?

Projekte, die obige Kriterien nicht erfüllen, können nicht als PPP im engeren Sinne bezeichnet werden. Als Abgrenzung seien hier einige Fälle genannt, die nicht mit dem Etikett PPP versehen werden sollten:

| Fall | Beispiel |
|--|--|
| Auslagerungen | Der Bund lagert eine Aufgabe in eine eigenständige Gesellschaft aus. |
| | Die Kriterien 3, 5 und 6 sind meist nicht erfüllt. Wenn das Unternehmen in Bundesbesitz bleibt, trägt der Bund weiterhin alle Risiken; wenn es vollständig verkauft wird, trägt er keine Risiken mehr. |
| Outsourcing/ Einkauf von Leistungen oder Gütern | Externe Vergabe der Raumpflege eines Verwaltungsgebäudes oder Kauf von Vorfabrikaten, Rohstoffen oder Dienstleistungen. |
| | Die Kriterien 3, 5 und 6 sind meist nicht erfüllt. Die übrigen Kriterien können in gewissen Fällen erfüllt sein. |
| Leasing/Miete | Der Bund leaset ein Fahrzeug oder mietet ein Gebäude. |
| | Die Kriterien 1, 2 und 6 dürften meist erfüllt sein, die Kriterien 3 und 4 hingegen nur selten. Es handelt sich kaum um eine Zusammenarbeit, sondern vielmehr um den Kauf von Dienstleistungen durch den Bund. |

¹ **Art. 52a** Zusammenarbeit mit Privaten («Public Private Partnership»)
(Art. 39 und 57 FHG)

¹ Die Verwaltungseinheiten prüfen bei der Aufgabenerfüllung in geeigneten Fällen die Möglichkeit einer vertraglich geregelten längerfristigen Zusammenarbeit mit privaten Partnern.

² Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) regelt die Einzelheiten in Weisungen.

| | |
|---|---|
| Subventionen (Finanzhilfen/ Abgeltungen) | Bei einer <i>Finanzhilfe</i> nach Art. 3 Subventionsgesetz (SuG, SR 616.1) unterstützt der Bund einen Empfänger finanziell bei der Erfüllung einer selbstgewählten Aufgabe. Bei einer <i>Abgeltung</i> nach Art. 3 SuG gilt der Bund finanzielle Lasten ganz oder teilweise ab, die sich aus der Erfüllung von Bundesaufgaben ergeben. |
| | Gewisse <i>Finanzhilfen</i> können mehrere Kriterien erfüllen; es dürften jedoch nur selten alle Kriterien gleichzeitig erfüllt sein. Die Empfänger sind teilweise staatliche Institutionen, sie erledigen nicht unbedingt öffentliche Aufgaben („selbstgewählte Aufgabe“) oder es gibt keine Aufteilung von Risiken und Verantwortung. Bei <i>Abgeltungen</i> ist das Bild weniger klar. Kriterium 1 ist per Definition erfüllt. Die übrigen Kriterien können in gewissen Fällen ebenfalls erfüllt sein (z.B. längerfristige Leistungsvereinbarungen), in anderen Fällen nicht (Abgeltungen an Kantone). |
| Sponsoring | Sponsoring ist als finanzielle Unterstützung zu Werbezwecken zu definieren. |
| | Die Kriterien 1, 3 und 4 dürften nur in Ausnahmefällen erfüllt sein. Die Kriterien 2, 5 und 6 können in gewissen Fällen erfüllt sein. Zumeist handelt es sich bei Sponsoring aber nicht um Partnerschaften, sondern vielmehr um den Einkauf einer Leistung (Geld gegen Werbung). |
| Spenden/Legate | Ein Privater spendet dem Bund Geld oder eine Sache mit einem bestimmten Zweck. |
| | Die Kriterien 2 und 6 sind per Definition erfüllt. Die Kriterien 4 und 5 können unter gewissen Umständen erfüllt sein. Bei vielen Spenden/Legaten überträgt der Private Aufgaben an den Staat (Kriterium 1 fraglich). Überdies dürfte der Private kaum Risiken oder Verantwortung tragen (Kriterium 3 nicht erfüllt oder zumindest fraglich). |

Die Grenzen zwischen PPP und gewöhnlichem geschäftlichem Umgang mit Privaten sind fließend. Für die Abgrenzung ist (zumindest beim Beschaffungs-PPP) entscheidend, ob der private Partner eigene finanzielle Mittel für die Realisierung eines Projekts zur Verfügung stellt oder nicht. Wenn ja, kann tendenziell eher von einem PPP-Projekt gesprochen werden. Letztlich ist im Einzelfall zu beurteilen, ob ein Projekt als PPP bezeichnet werden soll oder nicht.

2.2 Abgrenzung von PPP anhand von Beispielen

PPP ist in der Schweiz noch wenig verbreitet. So gibt es beim Bund keine Projekte, die eindeutig als PPP bezeichnet werden können. Auch in den Kantonen gibt es nur sehr wenige anerkannte Beispiele, wengleich mittlerweile verschiedene Projekte geprüft werden. Immerhin gibt es beim Bund einige PPP-ähnliche Konstrukte, die als Massstäbe dienen können. Im Ausland, insbesondere in Grossbritannien und Deutschland, gibt es einige oft erwähnte Beispiele (z.B. in der britischen Armee, U-Bahn London, Schulen Monheim und Offenbach, Warnow-Tunnel in Rostock, usw. Vgl. Bolz, 2005). Beispielhaft werden die Schulen Monheim in Deutschland aufgeführt.

2.2.1 LSVA-Erfassungsgeräte der EZV = kein PPP

Die Eidg. Zollverwaltung lässt die LSVA-Erfassungsgeräte von privaten Unternehmen entwickeln, produzieren und unterhalten. Dies bedingt eine enge Zusammenarbeit mit dem privaten Anbieter. Die finanziellen Risiken und die Verantwortung verbleiben jedoch hauptsächlich beim Bund; auch die Durchsetzung der LSVA-Pflicht wird durch den Bund (und teilweise durch die Kantone) wahrgenommen. Überdies macht der Bund weitgehende Vorschriften bezüglich Ausgestaltung der Geräte; der private Partner hat folglich relativ wenig Handlungsspielraum. Die Bezüger der Geräte bestellen diese beim Bund und nicht beim privaten Partner. Es handelt sich folglich hier um den Einkauf von Gütern und Dienstleistungen, nicht um ein PPP.

2.2.2 Netzwerke = Grenzfälle

Netzwerke, z.B. für Standort- oder Tourismusförderung oder für die Festlegung von Standards (z.B. im Bereich eGovernment), können durchaus als PPP ausgestaltet werden. Ob die oben stehenden Bedingungen eingehalten sind, ist deshalb im Einzelfall zu prüfen. Dabei ist der Frage, ob es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, besondere Beachtung zu schenken. Ebenso ist zu prüfen, ob sich die privaten Partner längerfristig und konsequent engagieren; punktuelle Engagements oder Spenden machen aus einem Netzwerk noch nicht notwendigerweise ein PPP.

2.2.3 Bau und Betrieb von Güterverkehrsterminals = eher PPP

Beim Bau und Betrieb eines Güterverkehrsterminals verlangt der Bund, dass die privaten Initianten mindestens ein Eigenkapital von 20 % beisteuern. Der Bund gewährt sodann Investitionsbeiträge in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen und/oder rückzahlbaren Darlehen. Damit übernehmen die Privaten einen Teil des finanziellen Risikos und die Verantwortung für das Projekt. Der Bund macht im Übrigen nur Vorschriften über die Leistung, nicht aber über die Art der Erstellung. In den zehn ersten Betriebsjahren sind die Privaten verpflichtet, dem Bund eine Erfolgsrechnung abzuliefern; der Bund kann seine Beiträge zurückverlangen, falls der Terminal nicht vorschriftsgemäss betrieben wird. Die Voraussetzungen für ein PPP sind damit tendenziell erfüllt.

2.2.4 Schulen Monheim = PPP

Die Stadt Monheim (D) bildete mit einer Projektgesellschaft ein PPP zur Finanzierung und Realisierung von Sanierungen und Neubauten von städtischen Schulgebäuden. Der über 25 Jahre geschlossene Vertrag im Volumen von rund 75 Millionen Euro beinhaltet auch den Unterhalt und die Bewirtschaftung der Gebäude. Die Stadt bezahlt der PPP-Gesellschaft jährlich einen Beitrag von 3 Millionen Euro. Die PPP-Gesellschaft stellt im Gegenzug für 25 Jahre die Sanierung, Instandhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude sicher. Es gibt folglich eine Aufteilung von Risiken und Verantwortung, eine finanzielle Beteiligung der Privaten (z.B. Sanierungsinvestitionen) und es handelt sich um eine langfristige, vertraglich fixierte Zusammenarbeit. Schliesslich erscheint klar, dass die PPP-Gesellschaft Aufgaben des Staates übernimmt. Die Voraussetzungen für ein PPP sind damit erfüllt.

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Bundesrecht enthält kein spezifisches PPP-Gesetz. Grundsätzlich gelten deshalb dieselben allgemeinen rechtlichen Grundlagen (Finanzhaushaltgesetz, Subventionsgesetz und Beschaffungsrecht) wie für konventionelle Beschaffungen oder die herkömmliche Aufgabenerfüllung, insbesondere auch das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit. Diese schliessen die Anwendung von PPP nicht aus. Eine Studie des Kompetenznetzwerks PPP Schweiz (KN-PPP, 2007) kommt zum Schluss, dass im allgemeinen Bundesrecht keine wesentlichen Schranken für PPP bestehen. Die Finanzhaushaltverordnung enthält im Artikel 52a einen expliziten Hinweis auf PPP. Gemäss diesem Artikel müssen die Verwaltungseinheiten bei der Aufgabenerfüllung in geeigneten Fällen die Möglichkeit einer vertraglich geregelten, längerfristigen Zusammenarbeit mit privaten Partnern prüfen. Die Erläuterungen zur Verordnungsänderung schränken den Rahmen insofern ein, als Projekte nur in Form von PPP abgewickelt werden dürften, wenn damit eine wirtschaftlichere Mittelverwendung erreicht wird.

Neben den allgemeinen rechtlichen Grundlagen ist in jedem Fall zu prüfen, ob sektorspezifische oder sektorübergreifende Gesetze PPP-Lösungen zulassen. In gewissen Bereichen können die Verfassung oder sektorspezifische Erlasse die Anwendung von PPP erschweren oder gar verunmöglichen, so z.B. Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung („Die Benützung öffentlicher Strassen ist gebührenfrei.“), der den Einsatz von PPP im Bereich des Strassenverkehrs erschwert. Im Bereich der Hochschulförderung können Artikel 18 des Universitätsförderungsgesetzes (UFG; SR 414.20) und Artikel 17 der Universi-

Weisung PPP

tätsförderungsverordnung (UFV, SR 414.201) faktisch eine Schranke für PPP darstellen: Der Bund kann nur Investitionsbeiträge, nicht aber Betriebsbeiträge gewähren und die Aufwendungen der Träger sind nur beitragsberechtigt, wenn keine kommerziellen Mitträger beteiligt sind. Solche oder ähnliche Hindernisse für PPP sind – wenn politisch gewollt – im Rahmen von Gesetzesrevisionen zu beseitigen.

3.1 Finanzrechtliche Fragen

In der Regel erfordert ein PPP-Vorhaben einen Verpflichtungskredit (vgl. insbesondere Art. 21ff FHG; Art. 11ff FHV). Ein Verpflichtungskredit ist insbesondere erforderlich für Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe, für langfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite, für Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben, für die Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Rechnungsjahren auszuzahlen sind und für die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen (Art. 21 Abs. 4 FHG).

Die Bemessung eines Verpflichtungskredits für ein PPP-Projekt ist komplexer als bei einer herkömmlichen Beschaffung, bei welcher in der Regel nur die Kosten für die Erstinvestition beantragt werden. Bei PPP müssen die Verpflichtungen über die gesamte Vertragsdauer in den Verpflichtungskredit einfließen. Dies kann im Vergleich zur herkömmlichen Aufgabenerfüllung zu wesentlich höheren Verpflichtungskrediten führen.

Mit PPP können zudem neue Fragen im Bereich der Rechnungslegung entstehen, die im Rahmen von allfälligen Pilotprojekten zu klären sind. Beispielsweise ist zu klären, wer eine von Staat und Privaten gemeinsam erstellte Anlage bilanziert und abschreibt.

3.2 Beschaffungsrechtliche Fragen

Gewisse Bestimmungen des geltenden Beschaffungsrechts können für PPP hinderlich sein, so z.B. die Verhandlungsregeln, die keinen „technischen“ oder „wettbewerblichen Dialog“ vorsehen. Das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) befindet sich allerdings zur Zeit in Totalrevision². Der Vorentwurf BöB (VE BöB) sieht vor, dass Beschaffungsk Kooperationen und andere Zusammenarbeitsformen mit Privaten zulässig sind. Innovative Lösungen durch die Zusammenarbeit von Beschaffungsstellen mit Privaten (PPP) sollen ermöglicht werden.

PPP dürfen aber nicht dazu führen, dass die beschaffungsrechtlichen Vorschriften umgangen werden (vgl. Art. 7 Abs. 5 VE BöB). Wenn also Private oder auch öffentliche Organisationen, die nicht dem Beschaffungsrecht unterstellt sind, eine Kooperation mit einer unterstellten Beschaffungsstelle eingehen, müssen für den Anteil der unterstellten Beschaffungsstelle die beschaffungsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Dies gilt selbst dann, wenn die nicht unterstellten Organisationen den höchsten Finanzierungsanteil tragen (vgl. dazu Erläuternder Bericht zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen vom 30. Mai 2008, S. 32).

Der VE BöB nimmt auch das Prinzip der Einmaligkeit einer Ausschreibung auf³. Ein Anbieter, der den Zuschlag erhalten hat, kann für die Erbringung seiner Leistungen Dritte beiziehen, ohne dazu das Beschaffungsrecht einhalten zu müssen. Dieses Prinzip gilt sowohl für die Übertragung von Staatsaufgaben, als auch sinngemäss für die Suche nach strategischen Partnern (z.B. Investoren), mithin insbesondere für PPP.

² Die Botschaft des Bundesrates soll im Jahr 2009 verabschiedet werden.

³ Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesgerichts bestätigt das Prinzip der Einmaligkeit der Ausschreibung. Dies bedeutet, dass der PPP-Partner allfällige Aufträge nicht mehr nach den Regeln des Beschaffungsrechts vergeben muss, wenn der PPP-Partner zuvor in einem dem Vergaberecht unterstellten Verfahren bestimmt wurde. Vorauszusetzen ist zudem, dass das Gemeinwesen die Vergaben des PPP-Partners nicht massgeblich beeinflusst. Dieses Prinzip gilt in der Praxis auch bei Total- und Generalunternehmer-Vergaben, wobei dort sicherzustellen ist, dass die Subunternehmer zur Einhaltung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen sowie zur Gleichbehandlung von Mann und Frau verpflichtet werden (BGE 2C_116/2007, E. 4.4.).

Weisung PPP

Verschiedene neue Verfahrenselemente im VE BöB sollen den Umgang mit Beschaffungs-PPP erleichtern. Sie müssen in der Ausschreibung angekündigt werden:

- Dialog (Art. 46 VE BöB): Wettbewerblicher Dialog, um vorgeschlagene Lösungswege mit den Anbieterinnen weiterzuentwickeln.
- Elektronische Auktionen (Art. 48 VE BöB).
- Elektronische Übermittlung (Art. 54 Abs. 2 VE BöB).
- „Finale“ bzw. „Funktionale“ Ausschreibung (Art. 21 VE BöB): Nur Zielvorgaben oder der Zweck des Ergebnisses werden in der Ausschreibung umschrieben.

4 Eignungstest

Nicht alle Projekte oder Tätigkeiten des Bundes sind für PPP-Lösungen geeignet. Deshalb ist laut Art. 52a FHV auch lediglich "in geeigneten Fällen" zu prüfen, ob Möglichkeiten für eine vertraglich geregelte längerfristige Zusammenarbeit mit privaten Partnern bestehen. Dieser Abschnitt befasst sich mit der Frage der PPP-Tauglichkeit von Projekten.

Als Grundlage für den Eignungstest sind eine Bedarfsanalyse und eine erste Schätzung der Kosten unumgänglich. Zum eigentlichen Eignungstest kann der *Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte* des Kompetenznetzwerks PPP Schweiz angefordert werden.

Die öffentliche Hand muss bei der Planung eines PPP verschiedene Risiken überblicken und managen. Sie lassen sich in folgende Kategorien aufteilen (siehe hierzu INTOSAI, 2004):

- Keine Klarheit in Bezug auf die Zielsetzungen der Partnerschaft (z.B. konkurrierende Ziele verschiedener Amtsstellen, unterschiedliche Vorstellungen über die Leistungsqualität, usw.)
- Probleme bei der Aushandlung einer geeigneten Partnerschaft (z.B. politischer Druck bei der Wahl des optimalen Partners, fehlende Fachkenntnisse der Verwaltung, usw.)
- Schutz der Interessen des Staates ist nicht gewährleistet (z.B. fehlende Mitspracherechte, too-big-to-fail oder too-important-to-fail Problematik, keine klare Definition der Governance, Vertragsstreitigkeiten, Fehlen einer Ausstiegsklausel im Vertrag, usw.)

Die meisten dieser Risiken lassen sich mit adäquaten Massnahmen in den Griff kriegen. Falls einzelne grössere Risiken nicht tragbar sind, muss auf ein PPP verzichtet werden. Die aufgezeigten Risiken sind in der nachfolgenden Checkliste mit wichtigen Erfolgsfaktoren von PPP konkretisiert.

Checkliste Eignungstest

- *Der Leistungsumfang ist funktional beschreibbar und passt in den Rahmen eines Lebenszyklusansatzes.* Präzis definierte Leistungen können Missverständnisse aus dem Weg räumen (sehr hohe Anforderungen an das Vertragswerk bzw. die Leistungsvereinbarung). Es muss möglich sein, die Leistungen des Partners anreizorientiert abzugelten. Dies ist nur dann denkbar, wenn die Qualität und Quantität der Leistungserstellung gemessen werden kann.
- *Eine optimale Risikoallokation ist möglich.* Beide Partner (Staat und Private) müssen aus dem PPP-Vorhaben einen Nutzen ziehen können (win-win-Situation). Dazu müssen die finanziellen, technischen und politischen Risiken überschaubar bleiben (um überhaupt eine Bewertung und Aufteilung derselben zu ermöglichen).
- *Das Projektvolumen lässt die Kompensation von Transaktionskosten⁴ erwarten.* Im Falle eines Erfolgs müssen die Partner ihre Vorbereitungs- und Transaktionskosten aus den Erträgen der Partnerschaft finanzieren können. Andernfalls wird kein Privater ein Angebot vorle-

⁴ Durch die Komplexität von langfristigen Verträgen ist mit relativ hohen Kosten für Beratungsdienstleistungen zu rechnen. Wie Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, ist bei mit einer hohen Unsicherheit belasteten Vorhaben überdies mit Kosten für die Beilegung von juristischen Streitigkeiten zu rechnen.

Weisung PPP

- gen bzw. kein Staat eine PPP-Ausschreibung machen wollen. Als Untergrenze dürfte ein Auftragsvolumen von 10-20 Mio. Franken in Frage kommen.
- ❑ *Es handelt sich nicht um ein einzigartiges Projekt.* Die privaten Anbieter sind eher dazu bereit, ein Angebot abzugeben, wenn gewisse Chancen auf weitere ähnliche Aufträge bestehen. Ist dies nicht der Fall, wird sich der Bieter gut überlegen, ob er die Vorbereitungs- und Transaktionskosten auf sich nehmen will.
 - ❑ *Es besteht auf der Bieterseite Wettbewerb und privates Know-how für die Aufgabenerfüllung existiert.* Andernfalls werden die erwarteten Effizienzgewinne aufs Spiel gesetzt. Dabei ist auch zu prüfen, ob gewisse Bieter allenfalls Interessenkonflikten unterliegen.
 - ❑ *Die politische Unterstützung (Fachamt, Bundesrat, Parlament) für ein PPP-Vorhaben ist gegeben.* Ohne diese hat ein Projekt kaum Erfolgchancen. Die Vorteile der PPP-Lösung müssen deshalb klar aufgezeigt werden können.
 - ❑ *Das Projekt wäre auch ohne PPP durchführbar und finanzierbar.* Andernfalls besteht die Gefahr, dass Projekte aufgezogen werden, die sich der Bund nicht leisten kann.
 - ❑ *Die rechtlichen Grundlagen lassen eine PPP-Lösung zu bzw. schliessen eine solche Lösung nicht aus.*
 - ❑ *Es gibt in anderen Ländern ähnliche Projekte, die erfolgreich waren/sind.* Falls nicht, ist besondere Vorsicht geboten.

Wenn der Eignungstest zeigt, dass sich das geprüfte Vorhaben für PPP eignet, kann mit einer vertieften Analyse und dem Vergleich von PPP und konventioneller Lösung begonnen werden.

5 Vergleich PPP – konventionelle Lösung

5.1 Bedarfsanalyse und Vergleich

Bei PPP steht nicht einzig die Finanzierung im Vordergrund, sondern auch die Leistungserstellung. Deshalb kann PPP unter Umständen trotz höheren Finanzierungskosten der privaten Partner wirtschaftlicher als die konventionelle Lösung sein (z.B. dank einer effizienteren Erstellung der Dienstleistung durch Private). Wenn die PPP-Lösung in Betracht gezogen wird, ist sie *immer* mit der konventionellen Lösung zu vergleichen. Ein solcher Vergleich kann denn auch wichtige Erkenntnisse für die konventionelle Lösung mit sich bringen und Potenzial für Effizienzsteigerungen aufzeigen, selbst wenn schliesslich nicht der PPP-Ansatz gewählt wird.

Die Frage des Zeitpunkts des Vergleichs kann nicht allgemein beantwortet werden. Falls eine Ausschreibung mit Varianten⁵ erfolgt, wird der Vergleich zwischen PPP und konventioneller Lösung mit Vorteil aufgrund der eingereichten Angebote gemacht. Falls keine Ausschreibung erfolgt, müssen die Lösungen aufgrund von sorgfältig zu treffenden Annahmen verglichen werden (konventionelle Lösung als Benchmark).

Der Vergleich zwischen PPP und konventionellen Lösungen ist aufwändig und erfordert grösste Sorgfalt, da der Entscheid über den Lösungsansatz langfristige Konsequenzen hat. Möglicherweise ist auch Unterstützung von externen Experten notwendig. Es sind mindestens folgende Schritte zu durchlaufen:

1. Bedarfsanalyse mit anschliessender Definition der Anforderungen, Leistungen und zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

⁵ D.h. die Anbieter können in der Ausschreibung neben der PPP-Lösung auch eine konventionelle Lösung einreichen.

Weisung PPP

2. Berechnung der Investitionen und Betriebskosten für die konventionelle Lösung über die angestrebte PPP-Vertragsdauer, bzw. der Kosten der internen Erstellung des Gutes oder der Dienstleistung (Wirtschaftlichkeitsrechnung), allenfalls auf der Grundlage von Angeboten aus einer Ausschreibung.
3. Darauf basierend kann die Berechnung der Kosten für die PPP-Lösung über die gesamte Vertragsdauer angestellt werden (Wirtschaftlichkeitsrechnung), allenfalls auf der Grundlage von Angeboten aus einer Ausschreibung.
4. Vergleich der beiden Lösungen (inkl. Risikobewertung und Nutzwertanalyse, etc.), der mit einer Sensitivitätsanalyse abgerundet wird. Beim Vergleich sind sowohl der quantitative (insb. finanzielle), als auch der qualitative Nutzen zu bewerten.

5.2 Wirtschaftlichkeitsrechnung

Die Verwaltungseinheiten sind nach Art. 57 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) für die sorgfältige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ihnen anvertrauten Kredite verantwortlich. Deshalb sind sie verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens nachzuweisen. Sie müssen aufzeigen können, dass die gewählte Lösung – ob PPP oder konventionell – über die gesamte Planungsdauer die wirtschaftlichste ist. In die Wirtschaftlichkeitsberechnung eines PPP können auch allfällige Einnahmen einfließen.

Dieser Nachweis ist von den VE mit einer transparenten, alle relevanten Aspekte berücksichtigenden Wirtschaftlichkeitsrechnung zu erbringen. Dabei sind sämtliche Zahlungsströme, inklusive einem allfälligen Restwert, die Risiken und weitere relevanten Faktoren zu berücksichtigen und auszuweisen. Die Zahlungsströme (Einnahmen und Ausgaben) sind zu ihrem Gegenwartswert auszuweisen; künftige Zahlungsströme sind also zu diskontieren. Der Diskontierungszinssatz ist für jedes Projekt einzeln festzulegen. Er ist mindestens so hoch wie der jährlich von der EFV festgelegte Zinssatz für die kalkulatorischen Zinskosten (2009: 3 %). Dies gilt sowohl für Ausgaben wie für Einnahmen. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung ist aber im Sinne einer Sensitivitätsanalyse auch mit tieferen und höheren Diskontierungssätzen durchzuführen.

6 Kontakte

Der Bund beteiligt sich am Verein PPP Schweiz (www.ppp-schweiz.ch). Damit soll die Sachkenntnis und Kompetenz i.S. PPP in der Bundesverwaltung gestärkt werden. Der Verein PPP Schweiz organisiert u.a. eine jährliche Fachtagung, fördert den Erfahrungsaustausch, begleitet Pilotprojekte und sichert deren Qualität. Der Bund wird im Verein durch Herrn Jakob Baumann (Rüstungschef, armasuisse) und Herrn Divisionär Andreas A. Bölsterli (Chef Planungsstab der Armee) vertreten.

Im Übrigen bietet die EFV (Ausgabenpolitik, Finanzdienst II) den Verwaltungseinheiten bei Fragen zu PPP gerne ihre Unterstützung an. Überdies sind allfällige PPP-Projekte immer auch frühzeitig der EFK zu melden.

Es empfiehlt sich, Unterstützung durch das Kompetenzzentrum Beschaffungswesen Bund (KBB) in Anspruch zu nehmen (Herr Fabio Bossi, Leiter KBB, Tel. 031 324 02 58). Sämtliche Kontaktadressen finden Sie unter: <http://www.bbl.admin.ch/bkb/00415/00428/index.html?lang=de>.

Anhang: Literatur

Literatur zur Wirtschaftlichkeitsrechnung

Die Literatur zur Wirtschaftlichkeitsrechnung ist sehr umfangreich; an dieser Stelle werden nur zwei Beispiele genannt.

- Staehelin Erwin, Investitionsrechnung, Verlag Rüegger, 9. Auflage 1998. Kapitel 4: Dynamische Methoden der Investitionsrechnung.
- Loderer Claudio, Handbuch der Bewertung, Praktische Methoden und Modelle zur Bewertung von Projekten, Unternehmen und Strategien, Verlag NZZ Libro, 4. Auflage 2007.

Literatur zu PPP

Es besteht ein sehr reichhaltiges Angebot an Literatur und Studien zu PPP; davon sei hier nur eine kleine Auswahl wiedergegeben:

- Bolz, Urs (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz, Schulthess Verlag, 2005.
- Verein PPP Schweiz, Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte, 2006, <http://www.ppp-schweiz.ch/>.
- Verein PPP Schweiz, Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz, Positionspapier, Bern, 2007, <http://www.ppp-schweiz.ch/>.
- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (i.A. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer, 2003. <http://awwinfo.gmxhome.de/PDF/PPP-Doku-Monitor.pdf>
Insbesondere Kapitel 2 dieses Leitfadens liefert interessante Hinweise über den Aufbau eines PPP-Projekts.
- European Commission, DG Regional Policy, Guidelines for successful Public-Private Partnerships, 2003. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm
Diese Richtlinien sind zwar v.a. auf EU-Beitrittskandidaten und auf die für EU-Subventionen zu erfüllenden Bedingungen ausgerichtet. Sie liefern aber einige interessante Tipps zur Ausgestaltung eines erfolgreichen PPP.
- Nova Scotia Department of Finance, Transferring Risk in Public Private Partnerships, 1997. <http://www.gov.ns.ca/fina/MINISTER/P3GUIDE/P3.pdf>. Dieses Dokument ist i.S. Übertragung von Risiken und Erfolgsfaktoren von PPP sehr hilfreich.
- UK government. Auf der Website der UK-Regierung sind viele Aspekte der Beurteilung und Umsetzung von PPP sehr detailliert beschrieben: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm
- INTOSAI (2004), Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Risikoprüfung von Public Private Partnerships (PPP), insbesondere Teil 1: http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/INTOSAI_PPP%20_German.pdf
- OECD (2007), Principles for private sector participation in infrastructure. Nennt die wichtigsten Rahmenbedingungen für die erfolgreiche Beteiligung privater Investoren an öffentlichen Infrastrukturprojekten.