

PPP – Zauberwort und Realität



Martin Moser
Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt
Telefon +41 58 258 16 00
martin.moser@bratschi-law.ch



Ulrich Keusen
Rechtsanwalt
Telefon +41 58 258 16 00
ulrich.keusen@bratschi-law.ch

Mit Public Private Partnerships (PPP) werden insbesondere in der Politik Erwartungen verbunden, die PPP als Zauberwort erscheinen lassen. Trotzdem – oder gerade deswegen – stösst PPP vielerorts auf Skepsis und Ablehnung. Doch ungeachtet dessen beginnen PPP-Gedanken in der Realität erfolgreich Fuss zu fassen.

1. PPP – Public Private Partnerships

„PPP – Public Private Partnership“ ist nach wie vor ein schillernder Begriff. In einem weiten Sinn werden darunter langfristige Kooperationsformen zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben verstanden. So kann die Klammer eine Zusammenarbeit über eine gemeinsamen Tochtergesellschaft ebenso erfassen wie eine solche, der „bloss“ ein langfristiger Vertrag zu Grunde liegt.

Etwas Konturen gewonnen hat der Unterbegriff der Infrastruktur-PPP. Hier plant, errichtet, finanziert und betreibt ein privater Partner eine Infrastruktur-Anlage, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Das Gemeinwesen leistet an den privaten Partner ein PPP-Entgelt („Mietzins und Bewirtschaftungsentgelt“).

In einem so eingegrenzten Verständnis kennzeichnen folgende Elemente eine PPP:

- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
- Zusammenarbeit von Staat und Privatem als Partner (in Aufgabenteilung und Verantwortungsgemeinschaft)
- Orientierung am Lebenszyklus des Vorhabens mit Bindung auf längere Dauer (bis zu 30 Jahre)
- Privater plant, erstellt, finanziert (vorweg) und

- betreibt Infrastruktur über den Lebenszyklus
- Gemeinwesen leistet während der Lebensdauer der Infrastruktur ein PPP-Entgelt, das im Voraus fixiert wird
- Optimierte Risikoallokation zwischen Gemeinwesen und Privatem
- Entschädigung des Privaten mit Anreizen
- Steuerung der öffentlichen Interessen durch Gemeinwesen über den gesamten Lebenszyklus hinweg

2. Zauberwort und falsche Erwartungen

PPP-Projekte werden im europäischen Ausland seit etlichen Jahren realisiert, wobei Grossbritannien eine Vorreiterrolle einnahm. Aus schweizerischer Sicht sind die praktischen Erfahrungen in Deutschland von besonderem Interesse. Im Vordergrund stehen bei uns dieselben potentiellen Anwendungsfelder wie in Deutschland: Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Gefängnisse, Spitäler, Logistik, Eisenbahnen und allenfalls Strassen.

PPP bekundet aber Mühe, in der Schweiz richtig Fuss zu fassen. Das hat nicht zuletzt damit zu tun, dass überspannte bzw. falsche Erwartungen bestehen. Vielfach wird mit PPP die Vorstellung verknüpft, damit die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand lösen zu können und neue Finanzquellen zu erschliessen. Wer (primär) mit solchen Erwartungen an PPP herantritt, wird sich allerdings in vielen Fällen bald enttäuscht bzw. ernüchert von PPP abwenden. PPP kann einem Gemeinwesen zwar finanzielle Vorteile verschaffen, in der Regel aber keine neuen Einnahmen.

Es gibt weitere Gründe, weshalb die Schweiz für PPP ein steiniger Boden ist:

- Die öffentlichen Haushalte sind nach wie vor vergleichsweise gesund und können zu guten

Konditionen finanzieren.

- PPP erscheint im Dunstkreis von Privatisierung, Auslagerung etc., die heute mehr und mehr verdächtig sind, und erzeugt daher diffuse Abwehrreflexe.
- PPP weckt die Angst des Gemeinwesens, Kontrolle und Handlungsspielraum zu verlieren.
- PPP steht im Verdacht, ein Marketinginstrument der Beratungsbranche zu sein.
- Das Gemeinwesen fürchtet die Komplexität, die Unwägbarkeiten und den politischen Willensbildungsprozess, welche ein PPP-Projekt mit sich bringt.

Gewiss sind einige der angeführten Punkte als Bedenken durchaus angebracht. Es handelt sich indessen dabei nicht per se um Schwächen des PPP-Konzepts, sondern um die Folgen zu hoher bzw. falscher Erwartungen. Damit stellt sich die Frage, was denn PPP an Nutzen bringen kann.

3. Nutzen

Vor allem in zweierlei Hinsicht kann eine PPP für ein Gemeinwesen Vorteile mit sich bringen:

- Das PPP-Konzept ermöglicht unter Umständen heute die (rasche) Finanzierung einer Infrastruktur, die sich ‚konventionell‘ finanziert sonst erst deutlich später realisieren liesse. Er ergibt sich ein längerfristiger gesamtwirtschaftlicher Nutzen.
- Es lassen sich über den Beizug des privaten Partners allenfalls Effizienzgewinne realisieren, welche die tendenziell höheren Finanzierungskosten des privaten Partners (verglichen mit dem Gemeinwesen) übersteigen. In diesem Fall ist ein PPP-Modell kostengünstiger als eine konventionelle Finanzierung.

Von besonderer Bedeutung und besonderem Nutzen ist die mit PPP typischerweise verbundene Betrachtung einer Infrastruktur über deren Lebenszyklus.

- Die Gefahr, dass zu Lasten des späteren Betriebs und Unterhalts die Erstellungskosten ‚optimiert‘ werden, kann weitgehend gebannt werden. Der private Partner erstellt eine Infrastruktur nicht nur, sondern ist selber während beispielsweise 30 Jahren für den Betrieb und

Unterhalt verantwortlich.

- Das Gemeinwesen kennt im Zeitpunkt der ‚Beschaffung‘ einer Infrastruktur die damit in den nächsten 30 Jahren verbundenen Kosten. Transparenz und Kostenbewusstsein werden deutlich verbessert.

Die erwähnten Nutzen, die sich in finanzieller Hinsicht sowie aus der Betrachtung des ganzen Lebenszyklus ergeben, sind aus unserer Sicht die wesentlichen. Weitere Vorteile einer PPP werden regelmässig genannt, sollen hier aber nicht weiter ausgeführt werden (Nutzung von privatem Know-how, Entlastung des Gemeinwesens von operativen Aufgaben, zweckmässige Risikoallokation, leistungsorientierte Entgelte etc.).

Insgesamt lohnt es sich für ein Gemeinwesen, PPP als Beschaffungsform einer Infrastruktur bzw. Erfüllung einer Aufgabe jeweils ebenfalls zu evaluieren.

4. PPP-Projekte praktisch

Die Grundlagen für PPP sind vorhanden. Projekte, die in der Schweiz umgesetzt werden und die Bezeichnung PPP verdienen, gibt es allerdings erst ganz wenige. Regelmässig wird nun das Verwaltungszentrum Burgdorf genannt, das der Kanton Bern als PPP realisiert.

Aufgrund der Erfahrungen aus diesem PPP-Projekt sowie aus Deutschland kann die praktische Umsetzung kurz wie folgt charakterisiert werden:

- Das Projekt steht und fällt mit der Finanzierung. Deren Beurteilung zu Beginn ist entscheidend. Finanzielle Aspekte ziehen sich indessen durch das ganze Projekt hindurch: Sie prägen die Ausschreibung, sie durchdringen die Verträge unter den verschiedenen Beteiligten, bestimmen die Risikoallokation mit etc.
- Die Vorschriften des öffentlichen Beschaffungsrechts kollidieren teilweise mit dem PPP-Ansatz. Sie verhindern indessen ein PPP-Vorhaben nicht. Ebenso wenig verunmöglichen Bestimmungen zum öffentlichen Finanzhaushalt ein PPP-Vorhaben. Bei der Ausschreibung ist wichtig, alles Notwendige festzulegen, aber nicht mehr.

- Die Ausgestaltung der Partnerschaft auf eine Dauer von bis zu 30 Jahren gibt besondere Herausforderungen auf. Es gilt, das Vertragswerk so auszugestalten, dass die Interessen aller Beteiligten mit Blick auf die notgedrungen ungewisse Entwicklung möglichst ausgeglichen gewahrt bleiben.
- Die Vertragsstruktur ist komplex. Im Zentrum steht der zwischen dem Gemeinwesen und dem privaten Partner abgeschlossene Projektvertrag oder mehrere Verträge (zur Regelung der Planungs- und Bauleistungen einerseits sowie der Betriebspflicht andererseits). Für die Betriebsphase wichtig ist zudem ein meist Service Level Agreement genannter Vertrag, der die zu erbringenden Leistungen näher definiert.
- Als privater Partner tritt grundsätzlich die eigens für ein bestimmtes Projekt gegründete Projektgesellschaft auf. Diese schliesst ihrerseits, in der Regel mit unterschiedlichen Unternehmen (Subunternehmer Bau bzw. Betrieb), Verträge über die Planungs- und Bauleistungen sowie über den Betrieb ab. Hinzu treten komplexe und umfangreiche Verträge, welche die Finanzierung unter Beizug von Banken und Versicherungen regeln.
- Ein professionelles Projektmanagement ist wichtig für den Erfolg eines PPP-Vorhabens.
- Der politische Willensbildungsprozess auf Seiten des Gemeinwesens ist oftmals mit Unwägbarkeiten in verschiedener Hinsicht verbunden. Die Koordination mit dem Projekt, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, kann anspruchsvoll sein, ‚Fingerspitzengefühl‘ verlangen und darf nicht vernachlässigt werden. Ebenso wichtig ist es, die beteiligten bzw. betroffenen Verwaltungseinheiten einzubeziehen.

Fazit

Eine ‚richtig‘ eingesetzte und professionell umgesetzte PPP bringt dem Gemeinwesen Nutzen. Aus rechtlicher Sicht lassen sich PPP-Projekte in aller Regel realisieren. Solche Projekte sind, nicht nur unter rechtlichen Gesichtspunkten, komplex und anspruchsvoll. Sie erfordern eine kompetente und pragmatische Führung und bringen einen gewissen Aufwand mit sich. Er kann sich lohnen; Kleinst-Projekte dürften sich aber in aller Regel nicht für PPP eignen.

Bratschi Wiederkehr & Buob in Kürze

Bratschi Wiederkehr & Buob, eine führende Schweizer Anwaltskanzlei mit über 60 Anwältinnen und Anwälten in den Wirtschaftszentren der Schweiz, bietet schweizerischen und ausländischen Unternehmen und Privatpersonen professionelle Beratung und Vertretung in allen Bereichen des Wirtschaftsrechts, im Steuerrecht und im öffentlichen Recht sowie in notariellen Angelegenheiten.

Zürich Bahnhofstrasse 46/106, Postfach 1130, CH-8021 Zürich
Telefon +41 58 258 10 00, Fax +41 58 258 10 99
zuerich@bratschi-law.ch

Basel Gerbergasse 14, CH-4001 Basel
Telefon +41 58 258 19 00, Fax +41 58 258 19 99
basel@bratschi-law.ch

Bern Bollwerk 15, Postfach 5576, CH-3001 Bern
Telefon +41 58 258 16 00, Fax +41 58 258 16 99
bern@bratschi-law.ch

Zug Unter Altstadt 28, CH-6300 Zug
Telefon +41 58 258 18 00, Fax +41 58 258 18 99
zug@bratschi-law.ch

St.Gallen Vadianstrasse 44, Postfach 262, CH-9001 St.Gallen
Telefon +41 58 258 14 00, Fax +41 58 258 14 99
stgallen@bratschi-law.ch

www.bratschi-law.ch

© Bratschi Wiederkehr & Buob, Vervielfältigung bei Angabe der Quelle gestattet