

Public Private Partnership als neue Form der Zusammenarbeit von Staat und Privatwirtschaft

Derzeit nimmt der Einfluss des Staates in vielen Wirtschaftsbereichen zu. Längerfristig wird die öffentliche Hand die zunehmende Aufgabenvielfalt bei gleichzeitig abnehmenden finanziellen Ressourcen aber nicht alleine bewältigen können. Dies ruft nach neuen Formen der Zusammenarbeit. PPP-Modelle kommen dabei auch für die Schweiz in Frage.

Stefan Feller Public Private Partnership oder kurz PPP ist ein Begriff, der in jüngster Zeit auch in der Schweiz vermehrt auftaucht. Es handelt sich um einen neuen, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft basierenden Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben. Während PPP-Modelle auch für Dienstleistungen möglich sind, konzentrieren wir uns hier auf den klassischen Anwendungsbereich der Infrastrukturprojekte.

Verantwortungsgemeinschaft von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft

Die Bündelung der Ressourcen eines privaten und eines öffentlichen Partners zur Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung, die einen öffentlichen Charakter aufweist, ist ein wichtiges Merkmal einer PPP. Die Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft und richten ihre Zusammenarbeit auf lange Sicht aus, unter Vornahme einer klaren Risikoallokation. Während die öffentliche Hand beispielsweise Risiken im Zusammenhang mit dem Bewilligungswesen trägt, übernimmt der Private das Betreiberisiko. Dass solche Modelle für die Schweiz praxistauglich sind, zeigt das Stadion-Neubauprojekt auf der Maladière: Durch Zusammenspannen privater und öffentlicher Partner erhielt Neuenburg innert kurzer Zeit ein UEFA-taugliches Fussballstadion, das die verfügbaren Ressourcen der öffentlichen Hand wohl überstiegen hätte.

Klare Prozesse und Strukturen

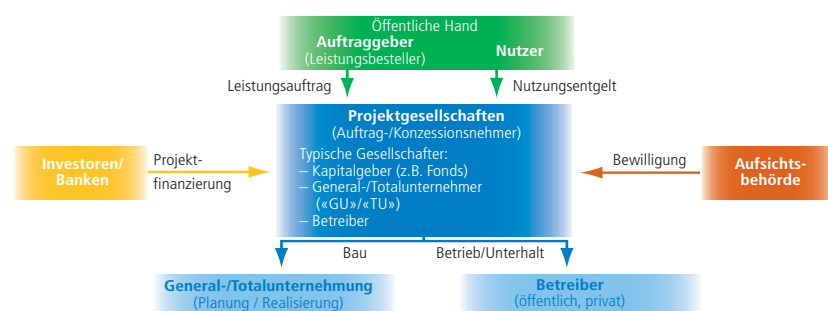
Zwar können die detaillierten Abläufe und Strukturen dem jeweiligen Projekt individuell angepasst werden, doch grundsätzlich sehen sie für ein Infrastrukturprojekt meist ähnlich aus. Die öffentliche Hand schreibt die Planung, Erstellung, Finanzierung und den Betrieb einer Anlage als Gesamtpaket aus. Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistung werden in einem Leistungsauftrag klar definiert. Konsortien, die üblicherweise aus einem Bauunternehmen, einem Betreiber und einem Investor bestehen, können sich in einem Bieterverfahren bewerben. Den Zuschlag erhält dasjenige Konsortium, das der öffentlichen Hand das Projekt zum tiefsten Nutzungsentgelt offeriert. Das Entgelt beinhaltet eine Vergütung für die Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten und ist in der Regel ab Inbetriebnahme zu entrichten. Dies bringt der öffentlichen Hand Planungs- und Budgetsicherheit.

Das ausgewählte Konsortium gründet eine Projektgesellschaft und besorgt sich die notwendigen finanziellen Mittel bei Banken und Investoren. Üblicherweise beträgt der Fremdkapitalanteil 80 bis 90% der Projektkosten. Infrastrukturen als Vermögensanlage erfreuen sich bei Investoren dank einer relativ stabilen Ertragsentwicklung zunehmender Beliebtheit.

Ausrichtung auf den Lebenszyklus

Der Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und der Projektgesellschaft ist das Kernelement jedes PPP-Projekts und

Typische Struktur eines Infrastruktur PPP-Projektes



Quelle: UBS AG, Corporate Finance Switzerland, Project & Product Development

Typische Struktur eines Infrastruktur-PPP-Projektes: Die öffentliche Hand als Auftraggeber und Nutzer erteilt einen privaten Projektgesellschaft einen Leistungsauftrag zu Erstellung und Betrieb einer Infrastrukturanlage. Das Aktionariat der Projektgesellschaft setzt sich aus einem General- oder Totalunternehmer, einem Betreiber sowie Kapitalgebern zusammen. Die notwendigen Finanzmittel besorgt sich die Projektgesellschaft über Projektfinanzierungskredite bei Banken oder institutionellen Investoren.



«Beschränkte Ressourcen machen Partnerschaften zu einem vielversprechenden Weg»

Ist normalerweise auf eine Laufzeit von 20 bis 30 oder gar mehr Jahren ausgerichtet. Darin zeigt sich, dass PPP nicht beim Bau und der Finanzierung eines Infrastrukturobjekts aufhört, sondern auf den ganzen Lebenszyklus des Objekts ausgerichtet ist. Indem Bauunternehmen und Betreiber bereits in der Planungsphase eng zusammenarbeiten, wird sichergestellt, dass der Betrieb möglichst effizient gestaltet werden kann. Durch diesen Optimierungsprozess und die lange Vertragslaufzeit sollen signifikante Einsparungen erzielt werden, die sowohl der privaten Projektgesellschaft als auch der öffentlichen Hand zugute kommen. Zahlreiche Analysen von PPP-Projekten in Nachbarländern weisen Effizienzgewinne in der Grössenordnung von 15 bis 20% sowie häufig kürzere Bauzeiten nach.

Der wichtigste Anwendungsbereich für PPP-Projekte ist die Transportinfrastruktur. Doch auch das Gesundheits- (Spitäler), das Bildungs- (Schulen) und das Justizwesen (Gefängnisse) sowie die Landesverteidigung (Kasernen) sind Gebiete, in denen PPP-Vorhaben in den letzten zehn Jahren erfolgreich umgesetzt wurden.

Gute Chancen für PPP in der Schweiz

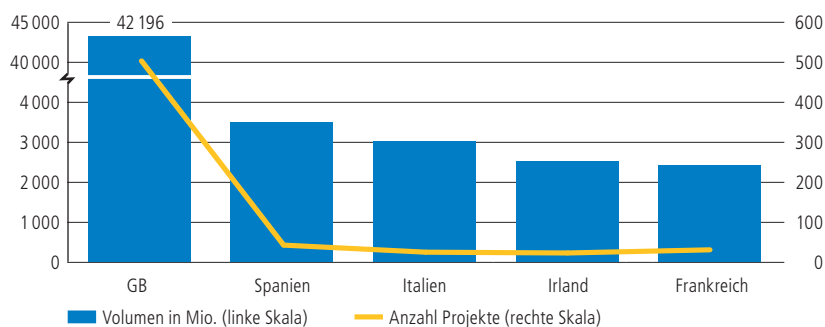
Die Gründe für die bislang zögerliche Entwicklung von PPP in der Schweiz sind zahlreich. So war der finanzielle Leidensdruck in der Schweiz bisher zu klein, um alternative Finanzierungs- und Beschaffungsvarianten ernsthaft zu prüfen. Zudem ist die Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand in der Schweiz schon gut entwickelt, was sich in vielfältigen Kooperationsformen (Konzessionen, Förderungen, Auslagerungen) widerspiegelt.

Wichtig für den künftigen Erfolg von PPP in der Schweiz sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dabei gilt es festzuhalten, dass das schweizerische Recht in Bezug auf Zusammenarbeitsformen mit Privaten sehr offen formuliert ist und grundsätzlich PPP-Modelle zulässt. Mit der im Februar 2009 vom Eidgenössischen Finanzdepartement erlassenen «Weisung zum Umgang mit Public Private Partnership (PPP)-Projekten in der Bundesverwaltung» ist mittlerweile auf Bundesebene die Grundlage zur Förderung von PPP-Projekten vorhanden. Ein umfassendes PPP-Gesetz, wie es teilweise im Ausland zur Anwendung kommt, ist deshalb nicht notwendig. Die gesetzgeberischen Herausforderungen liegen vielmehr im Erleichtern und Fördern von PPP-Vorhaben. Ein wichtiger Punkt diesbezüglich ist das öffentliche Beschaffungswesen. Die beschaffungsrechtlichen Grundlagen im Rahmen der Eignungsprüfung eines Projektes stellen einen entscheidenden Erfolgsfaktor für PPP dar. Im laufenden Revisionsverfahren des Beschaffungsrechts hat deshalb auch der Verein PPP Schweiz, eine Organisation zur Förderung von PPP in der Schweiz, die notwendigen Ausführungen in die Vernehmlassung eingebracht.

Vor dem Hintergrund der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Lage und der zahlreichen staatlichen Stimulierungsmassnahmen ist eine Bewegung Richtung «Public» zu verzeichnen. Die öffentliche Hand wird aber gezwungen sein, aufgrund beschränkter Ressourcen neue Wege der Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft zu suchen. PPP erscheint dabei der Vielversprechendste zu sein.

Grossbritannien ist in Europa der am weitesten entwickelte PPP-Markt. Zwischen 2001 und 2007 wurden dort rund 500 PPP-Projektverträge mit einem Gesamtvolumen von rund 42 Mrd. EUR unterzeichnet. Im selben Zeitraum wurden im gesamten übrigen Europa knapp 200 Projekte mit einem Volumen von rund 30 Mrd. EUR lanciert. Die grössten Aktivitäten herrscht dabei im südeuropäischen Raum (Spanien, Italien, Frankreich).

Europa: PPP-Markt in Grossbritannien am weitesten entwickelt



Quelle: International Financial Services Research, London