



Verein PPP Schweiz

Public Private Partnership

Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte

mit Exkursen zu Tiefbau- und Dienstleistungsprojekten

Herausgeberin:
Verein PPP Schweiz
(Kompetenznetzwerk PPP Schweiz)
www.pppschiweiz.ch

Autoren:
Dr. Urs Bolz,
Dr. Lukas Summermatter,
Dr. Daniel Strecker,
PricewaterhouseCoopers AG Bern

Layout:
Anja Ruch, PricewaterhouseCoopers AG Bern

Copyright:
Verein PPP Schweiz
(Kompetenznetzwerk PPP Schweiz)
Wiedergabe unter Angabe der
Quelle gestattet

Vorwort

Public Private Partnership (PPP) ist zu einem eigentlichen Modebegriff geworden. Es gibt in der Schweiz heute kaum ein Vorhaben der öffentlichen Hand in Zusammenarbeit mit Privaten, das nicht PPP genannt wird. Dies ist nicht sinnvoll, denn PPP ist eine neue Methode mit klaren Konturen, die es von anderen Formen, insbesondere Investorenmodellen, abzugrenzen gilt. PPP steht letztlich für die Wahrnehmung von öffentlichen Interessen und für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

Zu viele Vorhaben sind heute primär geprägt vom Willen zur Umgehung von Beschaffungsrecht, Wettbewerb, transparenten Verfahren und ordentlichen Ausgabenbewilligungen. Die Antwort auf derartige Auswüchse ist nicht zwingend „Zurück zum Start“, nämlich zur klassischen Eigenerstellung. Mit PPP wurde international ein Verfahren entwickelt, das es erlaubt, im Sinne eines modernen Gewährleistungsstaats die Wahrung der öffentlichen Interessen zu sichern und eine wirtschaftliche Leistungserstellung in Zusammenarbeit mit Privaten zu ermöglichen.

Der PPP-Eignungstest ist im international anerkannten PPP-Beschaffungsprozess ein erster wichtiger Schritt. Mit ihm kann auf einfache Weise geprüft werden, ob sich ein bestimmtes Projekt überhaupt für PPP eignet. Die Standardisierung des Vorgehens ermöglicht Quervergleiche. Der PPP-Eignungstest bildet eine wertvolle Basis für den folgenden Wirtschaftlichkeitsvergleich, das eigentliche Herzstück der PPP-Vorbereitung.

Die Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass standardisierte Verfahren, insbesondere Praxisleitfäden, für die zweckmässige Entwicklung und Verbreitung von PPP von zentraler Bedeutung sind. Als Präsident des neu gegründeten Kompetenznetzwerks Schweiz bin ich deshalb glücklich, dass unser Verein bereits einige Monate nach seinem Start mit diesem Leitfaden einen ersten Baustein für die angestrebte Standardisierung vorlegen kann.

Wir hoffen, dass der vorliegende Leitfaden viele Entscheidungsträger dazu motiviert, ihre eigenen Vorhaben auf die PPP-Eignung hin zu überprüfen und den Start von PPP-Pilotprojekten zu wagen. Wir hoffen, dass damit in der Schweiz der Erfahrungsschatz rasch erweitert werden kann. Es ist gut denkbar, dass gestützt auf diese Erfahrungen bald eine weitere Version des vorliegenden Leitfadens erarbeitet werden kann.

Wir danken den Autoren dieses Leitfadens, Urs Bolz, Daniel Strecker und Lukas Summermatter von PricewaterhouseCoopers AG (PwC) für ihre wertvolle Arbeit und für ihre Bereitschaft, ihre Erfahrung aus ersten schweizerischen PPP-Projekten und ihr internationales PPP-Wissen einzubringen. Besten Dank gilt zudem den Experten Gerhard Girmscheid (ETH) und Andreas Lienhard (KPM Universität Bern) sowie den Mitgliedern des Vorstands, die für den Verein PPP Schweiz mit Hinweisen und Anregungen zur Qualitätssicherung beigetragen haben.

Aarau / Bern, im Oktober 2006

Thomas Pfisterer, Ständerat
Präsident des Vereins PPP Schweiz

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Chancen von Public Private Partnership	1
1.2	Nutzen von PPP-Eignungstests.....	2
1.3	Ziel und Zweck des Leitfadens	2
1.4	Aufbau des Leitfadens	3
	Exkurs: Die Sicht des privaten Partners	5
2	Inhalte des PPP-Eignungstest	6
2.1	Übersicht über die Inhalte des PPP-Eignungstest.....	6
2.2	Teil 1: Ausgangssituation und Zielsetzung des Projekts	7
2.3	Teil 2: Rahmenbedingungen und Umfeld des Projekts	8
2.4	Teil 3a: Allgemeine Eignungskriterien	10
	2.4.1 <i>Eignung der öffentlichen Aufgabe für PPP</i>	10
	2.4.2 <i>Objektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung</i>	13
	2.4.3 <i>Subjektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung</i>	14
	2.4.4 <i>Rechtliche Umsetzbarkeit</i>	16
	2.4.5 <i>Finanzielle Realisierbarkeit</i>	21
2.5	Teil 3b: Technische Eignungskriterien.....	24
	2.5.1 <i>Umfassender Leistungsumfang</i>	24
	2.5.2 <i>Optimale Risikoallokation</i>	28
	2.5.3 <i>Funktionale Leistungsbeschreibung</i>	30
	2.5.4 <i>Ausreichendes Projektvolumen</i>	32
	2.5.5 <i>Angemessener Bieterwettbewerb</i>	33
	2.5.6 <i>Leistungsorientierter Vergütungsmechanismus</i>	36
2.6	Teil 4: Ergebnisse	38
	2.6.1 <i>Auswertung</i>	38
	2.6.2 <i>Beurteilung</i>	39
	2.6.3 <i>Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit</i>	40
	2.6.4 <i>Handlungsalternativen</i>	40
	2.6.5 <i>Weiteres Vorgehen</i>	41
	Exkurs: PPP-Eignungstest im Bereich Dienstleistungen	42
3	Ablauf	43
3.1	Der PPP-Eignungstest im PPP-Beschaffungsverfahren.....	43
3.2	Vorgehen im PPP-Eignungstest	48
	3.2.1 <i>Schritt 1: Vorbereitung</i>	49
	3.2.2 <i>Schritt 2: Durchführung</i>	49
3.3	Beizug externer Beratung	50
	Exkurs: PPP-Eignungstest im Bereich weiterer öffentlicher Infrastrukturen	51

ANHÄNGE	52
Anhang I: Fragebogen	53
Anhang II: PPP-Grundlagen	70
1 PPP in der Schweiz	70
2 Die Idee PPP	71
Anhang III: Verein PPP Schweiz	75
Literaturhinweise	76

Verzeichnis der Beispiele

BEISPIEL 1: INSTANDSETZUNG DES KREISHAUSES UNNA	13
BEISPIEL 2: NEUBAU DREIER SPORTHALLEN IN MÜNSTER	27
BEISPIEL 3: NEUBAU DER BRITISCHEN BOTSCHAFT IN BERLIN	29
BEISPIEL 4: NEUBAU DES WESTDEUTSCHEN PROTONENTHERAPIE ZENTRUMS IN ESSEN	31
BEISPIEL 5: INSTANDSETZUNG VON 90 SCHULEN IN OFFENBACH	35
BEISPIEL 6: VERKEHRSANLAGEN UND VERKEHRSMANAGEMENT DER STADT BRAUNSCHWEIG	37

1 Einleitung

1.1 Chancen von Public Private Partnership

Chancen von PPP PPP kann bei öffentlichen Vorhaben bei geeigneten Projekten wesentliche Wirtschaftlichkeitspotenziale erschliessen. Ausländische Erfahrungen belegen Vorteile im Beschaffungsbereich von gegen 20% im Vergleich zur klassischen Eigenerstellung. Die Grundlagenstudie „Public Private Partnership in der Schweiz“ (Urs Bolz, Hrsg., erschienen im Schulthessverlag, 2005, im Folgenden zitiert mit „Grundlagenstudie“) macht deutlich, dass auch in der Schweiz erhebliches Potenzial für PPP besteht.

Eigenschaften PPP steht für ein professionelles, nach besserer Wirtschaftlichkeit für die öffentliche Hand strebendes Verfahren in der Zusammenarbeit mit kommerziell ausgerichteten Partnern im Bereich der Erbringung öffentlicher Aufgaben. PPP zeichnet sich dabei insbesondere durch folgende Eigenschaften aus (vgl. allgemein Grundlagenstudie, S. 3ff., S. 13ff.; Anhang III).

Public Private Partnership

- ist ein Element der fortschreitenden Verwaltungsmodernisierung im Sinne des Wandels zum so genannten Gewährleistungsstaat;
- strebt nach optimierter Wirtschaftlichkeit für die öffentliche Hand, insbesondere durch eine klare Risikoteilung mit der Privatwirtschaft sowie durch einen standardisierten Vergleich von verschiedenen möglichen Realisierungsvarianten bei grossen öffentlichen Projekten;
- sorgt durch Wirtschaftlichkeitsvergleiche und weitere methodisch unterlegte Verfahren für Transparenz in Entscheidungsprozessen;
- steht für einen offenen Wettbewerb, sei es durch beschaffungsrechtliche Verfahren oder inhaltlich weitgehend analog ausgestaltete andere Formen des Wettbewerbs;
- sorgt durch geeignete Steuerungsmechanismen für eine optimale Wahrung der öffentlichen Interessen.

Abgrenzungen PPP unterscheidet sich damit erheblich von heute vielfach praktizierten Mietmodellen oder Investorenmodellen (vgl. S. 73 f.), bei denen die Flexibilität durch Anmietung von Liegenschaften oder die rasche und einfache Realisierung von Infrastrukturvorhaben im Vordergrund stehen, wogegen die Wahrung der öffentlichen Interessen und die langfristige Wirtschaftlichkeit für die öffentliche Hand oftmals in den Hintergrund treten.

Ausführungen zu den PPP-Grundlagen finden sich in Anhang II, solche zum Verein PPP Schweiz in Anhang III.

1.2 Nutzen von PPP-Eignungstests

Der PPP-Eignungstest ist ein standardisiertes Verfahren, das eingesetzt werden kann, um mit relativ einfachen Mitteln und in kurzer Zeit die grundsätzliche Eignung eines Projekts für PPP zu überprüfen. Das Ergebnis dient als Grundlage für das weitere Verfahren.

Nutzen Durch den PPP-Eignungstest

- können Projektideen rasch überprüft und nach dem Grad ihrer PPP-Eignung selektiert werden;
- erhalten Entscheidungsträger der öffentlichen Hand eine Grundlage für den Entscheid über die Lancierung respektive Fortsetzung von PPP-Projekten;
- können Erschwernisse auf dem Weg zu einem PPP rechtzeitig erkannt und damit bereits in einer frühen Projektphase angegangen werden;
- werden für PPP ungeeignete Projekte frühzeitig erkannt.

1.3 Ziel und Zweck des Leitfadens

*Zugang zum
Thema*

Die PPP-Kultur ist in der Schweiz erst im Entstehen begriffen. Der Leitfaden soll die Eintrittshürde zu PPP senken, indem auf leicht verständliche Art und Weise die ersten Schritte des PPP-Beschaffungsprozesses, konkret der PPP-Eignungstest, erläutert werden. Der Leitfaden richtet sich in erster Linie an Vertreter der öffentlichen Hand, kann aber auch den privaten Partnern den Zugang zum Thema sowie die Beurteilung von Projekten erleichtern (vgl. Exkurs: Die Sicht des privaten Partners, S. 5).

*Eignungsprüfung
erleichtern*

Der Leitfaden PPP-Eignungstest soll es öffentlichen und privaten Partnern erleichtern, die Eignung von Projekten für PPP zu beurteilen. Dazu sind schweizerische und internationale Erfahrungen aus bisherigen PPP-Eignungstests gesammelt und die wichtigsten Erkenntnisse daraus analysiert und verarbeitet worden. Der Leitfaden weist zudem auf heikle Punkte und Stolpersteine bei der Durchführung von PPP-Eignungstests hin.

Standardisierung

Mit dem vorliegenden Leitfaden will der Verein PPP Schweiz (www.pppschiweiz.ch, vgl. Anhang III) einen Standard für den PPP-Eignungstest schaffen. Die Standardisierung soll sich sowohl auf den Ablauf als auch auf die Inhalte des PPP-Eignungstests beziehen. Dazu werden ein klar definiertes Vorgehen beschrieben, Aufgaben und Zuständigkeiten geklärt und die einzelnen Eignungskriterien detailliert erläutert. Die Standardisierung ist dabei kein Selbstzweck, sondern erhöht die Vergleichbarkeit von PPP-Projekten und fördert damit den Wissensaustausch. Nicht zuletzt erleichtert die Standardisierung die selbständige Erarbeitung von PPP-Eignungstests durch interessierte Partner.

<i>Minderung der Transaktionskosten</i>	Durch die Standardisierung leistet der Leitfaden einen Beitrag zur Verbreitung, Vereinfachung, Vereinheitlichung und Qualitätssicherung von PPP-Eignungstests und damit insgesamt zur Reduktion der Transaktionskosten von PPP.
<i>Hochbau, Tiefbau & Dienstleistungen</i>	Der Leitfaden PPP-Eignungstest ist primär auf Beschaffungsprojekte im Hochbau ausgerichtet. An einigen Stellen werden jedoch auch grundsätzliche Aussagen zur Anwendbarkeit im Rahmen von PPP-Vorhaben im Tiefbau oder für Dienstleistungen gemacht (vgl. unter anderem Beispiel 6 und die Exkurse auf S. 5 und S. 43).
<i>Staatliche Ebenen</i>	Der Leitfaden ist grundsätzlich für Projekte auf allen föderalen Ebenen anwendbar. Die Beispiele geben aber meist nur die Sicht einer Ebene wieder.

1.4 Aufbau des Leitfadens

Der Leitfaden gliedert sich in drei Kapitel und mehrere Anhänge. Die untenstehende Abbildung gibt einen Überblick über die Inhalte der einzelnen Kapitel.

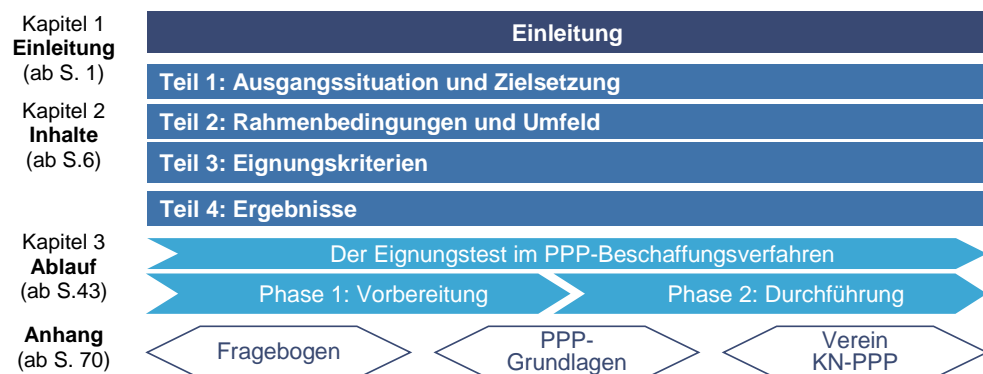


Abbildung 1: Aufbau des Leitfadens

<i>Einleitung</i>	In der Einleitung wird kurz auf die Chancen von PPP und den Nutzen des PPP-Eignungstests eingegangen. Anschliessend werden Ziel und Zweck sowie der Aufbau des Leitfadens erläutert.
<i>Inhalte</i>	Die Inhalte des PPP-Eignungstests werden in 4 Teilen im zweiten Kapitel erläutert. Der Zweck jedes Kriteriums wird kurz beschrieben und anschliessend ausführlich auf die Inhalte, Besonderheiten und Stolpersteine bei der Beurteilung eingegangen. Weiter werden für jedes Kriterium zentrale zu prüfende Fragen formuliert und teilweise Beispiele zur Veranschaulichung ergänzt.
<i>Ablauf</i>	In Kapitel 3 wird der Ablauf eines PPP-Eignungstests im Kontext des PPP-Beschaffungsprozesses beschrieben. Anschliessend werden die Vorbereitungsarbeiten und die Durchführung des PPP-Eignungstest erläutert. In einem kurzen Kapitel wird schliesslich auf die Rolle der externen Beratung im PPP-Eignungstest eingegangen.

Anhänge Als erster Anhang ist ein Fragebogen enthalten, wie er zur Erhebung von Informationen für die einzelnen Eignungskriterien verwendet werden kann. Im zweiten Anhang werden die Grundlagen von PPP erläutert. Es werden Ausführungen zum Thema PPP in der Schweiz und generell zur Idee PPP gemacht. Der dritte Anhang beinhaltet die Vorstellung des Vereins PPP Schweiz als Auftraggeber des Leitfadens.

Exkurs: Die Sicht des privaten Partners

Der Leitfaden PPP-Eignungstest richtet sich primär an die öffentliche Hand. Gleichwohl stellt sich die Frage, wann aus Sicht des privaten Partners ein Projekt PPP-geeignet ist. Oder viel wichtiger: Wann ist für den Privaten ein PPP-Projekt ein für ihn wirtschaftlich vorteilhaftes Geschäft?

PPP – Eignung eines Projekts aus Sicht des Privaten

Ausgangspunkt für den privaten Partner ist in einem entwickelten PPP-Markt die PPP-Ausschreibung. Die allgemeinen Eignungskriterien sind für ihn zwar nicht unmittelbar relevant, dennoch ist es in jedem Fall sinnvoll, die für die öffentliche Hand prägenden Rahmenbedingungen nachzuvollziehen. Nur so wird er die Kultur und die Ausgangslage richtig verstehen können.

Die technischen Eignungskriterien werden den Privaten beim Entscheid über die Offertstellung beziehungsweise bei der Erarbeitung einer Offerte stark begleiten. So beeinflussen variable Vergütungsmechanismen und Risikoteilung die wirtschaftliche Attraktivität eines Projekts, die funktionale Ausschreibung bestimmt den Handlungsspielraum des Privaten. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass bei kleinen Projekten der Margendruck zunimmt. Nicht zuletzt steigt mit abnehmender PPP-Eignung die Wahrscheinlichkeit eines Misserfolgs des ganzen Projekts, was für einen langfristig disponierenden privaten Partner gravierende Auswirkungen haben kann.

PPP – wann ein lohnendes Geschäft?

PPP ist für den Privaten ein lohnendes Geschäft, wenn er sich ein wirtschaftlich attraktives Auftragsvolumen erschliessen, eine angemessene und langfristig planbare Rendite erwirtschaften und die Projektrisiken angemessen beeinflussen und steuern kann.

Der Private wird sich auf PPP-Projekte einlassen, wenn

die Offertkosten im Vergleich zur potenziellen Gewinnchance, dem Honorarvolumen und der Ertrags-
erwartung nicht übermässig sind,

- die Risiken berechnet und zweckmässig bewirtschaftet werden können,
- die öffentliche Hand als verlässlicher Partner erscheint und
- gemessen am Aufwand sowie dem übernommenen Risiko eine angemessene Rendite resultiert.

Einbindung Privater

Die Initiative zu PPP-Projekten kann auch von privater Seite ausgehen. Eine Einbindung potenzieller privater Partner in den PPP-Eignungstest erfolgt jedoch in der Regel nicht.

Allerdings kann in Abhängigkeit vom konkreten Vorhaben eine Marktansprache bereits im Rahmen des PPP-Eignungstests empfehlenswert sein. Normalerweise wird diese erst im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Phase II des PPP-Beschaffungsprozesses) durchgeführt. Sofern jedoch z. B. die Akzeptanz des Projekts als PPP-Modell durch die Marktteilnehmer zweifelhaft erscheint, kann eine Marktansprache zu Beginn wichtige Klärungen herbeiführen und Informationen generieren. Zu beantworten wären dabei insbesondere Fragen bezüglich der Ausgestaltung des Projekts, konkret u. a. die Bereitschaft zur Teilung der Projektrisiken oder die Akzeptanz leistungsabhängiger Vergütungskomponenten.

2 Inhalte des PPP-Eignungstest

2.1 Übersicht über die Inhalte des PPP-Eignungstest

<i>Ausgangssituation & Zielsetzung</i>	Der PPP-Eignungstest gliedert sich in vier Teile. In einem ersten Teil wird die Ausgangssituation dargestellt. Dazu gehören eine Beschreibung des Projektgegenstandes, der damit verbundenen Zielsetzung und allfälliger Realisierungsvarianten.
<i>Rahmenbedingungen & Umfeld</i>	Der zweite Teil des PPP-Eignungstests beschäftigt sich mit den Akteuren und Rahmenbedingungen. Es werden die beteiligten Akteure identifiziert, die Situation des Auftraggebers geschildert und übergeordnete Rahmenbedingungen analysiert.
<i>Eignungskriterien</i>	Im dritten Teil folgen die eigentlichen Eignungskriterien. Zuerst die allgemeinen (Teil 3a), dann die technischen Eignungskriterien (Teil 3b).
<i>Allgemeine Kriterien</i>	Allgemeine Kriterien sind die Rahmenbedingungen, Hindernisse und Restriktionen, die weitgehend unabhängig von projektspezifischen Besonderheiten für die Beurteilung der PPP-Eignung relevant sind.
<i>Technische Kriterien</i>	Die technischen Eignungskriterien dagegen sind unmittelbar objektbezogen und tragen den spezifischen Besonderheiten eines Projekts Rechnung.
<i>Ergebnisse</i>	Im vierten Teil des PPP-Eignungstests werden die Ergebnisse ausgewertet und die Resultate beurteilt. Weiter werden eine kurze Abwägung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit vorgenommen und Handlungsalternativen betrachtet. Abgeschlossen wird der vierte Teil und damit der PPP-Eignungstest mit der Skizzierung des weiteren Vorgehens.

Teil 1: Ausgangssituation und Zielsetzung	ab S. 7
Teil 2: Rahmenbedingungen und Umfeld	ab S. 8
Teil 3: Eignungskriterien <ul style="list-style-type: none"> • Eignung der öffentlichen Aufgabe • Objektive Rahmenbedingungen • Subjektive Rahmenbedingungen • Rechtliche Umsetzbarkeit • Finanzielle Realisierbarkeit • Umfassender Leistungsumfang • Optimale Risikoallokation • Funktionale Leistungsbeschreibung • Ausreichendes Projektvolumen • Angemessener Bieterwettbewerb • Leistungsorientierter Vergütungsmechanismus 	ab S. 10
Teil 4: Ergebnisse	ab S. 38

Abbildung 2: Inhalte des PPP-Eignungstests

2.2

Teil 1: Ausgangssituation und Zielsetzung des Projekts

Zur Klärung der Ausgangssituation werden eine möglichst objektive und wertfreie Beschreibung des Projektgegenstandes, eine Auslegeordnung der mit dem Projekt verbundenen Ziele, ein realistischer Zeitplan für das Gesamtprojekt und ein Terminplan für den PPP-Eignungstest erstellt. Damit sollen die wesentlichen Elemente des Projekts wiedergegeben und somit eine klare Grundlage für die Abklärung der PPP-Eignung des Projekts geschaffen werden.

Projektgegenstand

Vorweg ist der Inhalt des angestrebten Projekts festzulegen. Festzuhalten ist dabei, welche öffentliche Aufgabe betroffen ist, welche Grundstücke und Gebäude betrachtet werden und welche heutigen und künftigen Nutzungen in die Überlegungen einbezogen werden sollen.

Beispiel: Die Gemeinde Emmen hat die Instandsetzung ihres Gemeindezentrums im Hinblick auf PPP prüfen lassen. Dabei wurde festgelegt, dass im Rahmen dieser Prüfung auch das angrenzende Bildungszentrum sowie alle Schulen der Gemeinde in die PPP-Abklärungen einbezogen werden sollen. Auch die heute bestehende kommerzielle Nutzung eines Teils des Gemeindezentrums wurde ins Projekt integriert.

Projektgegenstand von Instandsetzungsprojekten

Handelt es sich um ein Instandsetzungsprojekt, ist neben der heutigen auch die zukünftige Nutzung zu schildern. Damit einher geht eine kurze Darstellung der beabsichtigten Instandsetzungsarbeiten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Gebäude während den Instandsetzungs- und Umbauarbeiten weiter genutzt werden müssen, oder ob für die Zeit der Renovationsarbeiten (für einen Teil der Belegschaft) andere Lokalitäten gefunden werden sollen. Weiter interessieren das Baujahr der Gebäude, eine grobe Beurteilung der Bausubstanz inklusive bisheriger Instandsetzungsarbeiten und die Frage des Eigentums an der Liegenschaft.

Projektziele

Um das Vorhaben und seine Eignung für PPP richtig einschätzen zu können, müssen Klarheit und Transparenz über die damit verbundenen Ziele herrschen. Dazu gehört auch die Offenlegung der Auslöser und der Motivation für das Projekt. Was waren die Treiber, die zu diesem Projekt geführt haben? Welche Bedürfnisse sind entstanden und sollen durch die Realisierung des Projekts befriedigt werden? Wer soll von der Realisierung des Projekts profitieren? Die konkreten Ziele können entlang verschiedener Dimensionen beschrieben werden:

- Finanzen, z. B. Minderung laufender Ausgaben, Entlastung der mittelfristigen Finanzplanung;
- Zeit, z. B. Beschleunigung des Planungs- und Realisierungsprozesses, frühere Verfügbarkeit der Anlage;
- Risiko, z. B. Erhöhung der Planungssicherheit und Entlastung von Betriebsrisiken;
- Qualität, z. B. moderne Infrastruktur.

<i>Realisierungsvarianten</i>	<p>Oft bestehen für ein Bauprojekt mehrere Realisierungsvarianten mit verschiedenen Leistungsstandards. Damit unterscheiden sich auch die geplanten Investitions- und Projektvolumina.</p> <p>Falls zum Zeitpunkt des PPP-Eignungstests bereits Aussagen über die beabsichtigten Realisierungsvarianten gemacht werden können, werden diese kurz aufgeführt. Ansonsten ist darzulegen, wann die entsprechenden Entscheide gefällt werden sollen.</p>
<i>Projektzeitplan</i>	<p>Damit der PPP-Eignungstest richtig in das Gesamtprojekt eingeordnet werden kann, wird an dieser Stelle meist ein kurzer Abriss des Projektzeitplans wiedergegeben. Daraus sollten der aktuelle Stand des Projekts, bereits eingeleitete oder getroffene Entscheide, die nächsten geplanten Schritte sowie die groben Meilensteine bis zum Abschluss des Projekts hervorgehen. In diesen Projektzeitplan können bei Bedarf auch verschiedene Varianten integriert werden. Zum Beispiel kann das klassische Beschaffungsverfahren dem PPP-Beschaffungsprozess gegenübergestellt werden.</p>
<i>Terminplan PPP-Eignungstest</i>	<p>Der Projektzeitplan gibt die Eckwerte für die Terminplanung des PPP-Eignungstests vor. Zu diesen Eckwerten gehört insbesondere der Abschlusstermin, zu dem die Entscheidungsgrundlagen für das weitere Vorgehen dem zuständigen Gremium vorgelegt werden müssen. Für einen PPP-Eignungstest ist mit einem Zeitrahmen von zwei bis vier Monaten zu rechnen.</p>

2.3 Teil 2: Rahmenbedingungen und Umfeld des Projekts

Zu den für den PPP-Eignungstest relevanten Rahmenbedingungen zählen die beteiligten Akteure und die Nutzer, vor allem der Auftraggeber, sowie weitere übergeordnete und projektspezifische Rahmenbedingungen.

<i>Beteiligte Akteure</i>	<p>In einem ersten Schritt werden die am Projekt beteiligten Akteure identifiziert, um anschliessend ihre Aufgaben und Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Vorhaben darzulegen. Wichtige Rollen, die einzelnen Stellen zugeordnet werden müssen, sind Nutzer, Eigentümer, Bauherr, Finanzierer und (politischer) Entscheider. Teilweise sind diese Rollen, z. B. Finanzierer und Entscheider, denselben Akteuren zugeordnet.</p>
<i>Federführende Amtsstelle</i>	<p>Die Initiative zur Durchführung eines geplanten Vorhabens als PPP und damit die Einleitung eines PPP-Eignungstests geht meist entweder von der Politik (Exekutive oder Parlament) oder aber von der federführenden Amtsstelle (Verwaltungsstelle) aus. Die federführende Amtsstelle ist häufig diejenige Verwaltungseinheit, die als Bauherrin für ein geplantes Projekt zeichnet. Zumeist dürfte es sich dabei um das zuständige Amt in der kantonalen oder kommunalen Baudirektionen beziehungsweise Bauabteilungen handeln. Auf Stufe Bund ist oft das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) zuständig.</p>

Treiberin, Ansprechpartnerin und Koordinatorin

Der federführenden Amtsstelle obliegt in der Regel die Projektleitung mit den entsprechenden Koordinations- und Steuerungsaufgaben, die sie ggf. in Abstimmung mit einem externen Berater erbringen oder an diesen delegieren kann (vgl. Abschnitt 3.3).

Für die Durchführung eines PPP-Eignungstests werden zahlreiche Informationen und Einschätzungen benötigt. Die federführende Amtsstelle ist daher in ihrer Funktion als Projektleiterin Treiberin des Projekts, zentrale Ansprechpartnerin für die benötigten wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Informationen sowie darüber hinaus zuständig für die Abstimmung mit weiteren öffentlichen Stellen, insbesondere den Nutzern.

Exekutive

Die kantonalen beziehungsweise kommunalen Exekutiven (Regierungen, Gemeinderäte) können PPP-Projekte anregen und auslösen. Sie sind, je nach Kompetenzordnung aber auch zuständig für grundlegende Entscheidungen im Rahmen der Beschaffung. Ihnen obliegt in der Regel die Entscheidung über die Überführung eines Projekts in die jeweils nächste Phase des PPP-Beschaffungsprozesses.

Parlament

Die Parlamente können über das parlamentarische Instrumentarium (insbesondere Motionen, Postulate, Interpellationen) Abklärungen zu PPP verlangen oder Aufträge zur Lancierung von PPP-Projekten erteilen. Sie werden zudem auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen von Gesetzesvorlagen, Ausgabenbewilligungen oder Entscheiden zur baurechtlichen Grundordnung im Rahmen des PPP-Verfahrens Einfluss nehmen können. Die wesentliche Grundlage für politische Entscheide ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich (Phase II des PPP-Beschaffungsprozesses). Erst er erlaubt eine klare Abschätzung der wirtschaftlichen Vorteile eines PPP-Projekts. Der PPP-Eignungstest ist erst ein vorbereitendes Papier und ist in der Regel für eine politische Diskussion noch nicht geeignet. Allerdings kann der PPP-Eignungstest als erste Grundlage für Informationen an das Parlament dienen.

Spätere Nutzer

Von grosser Bedeutung ist die frühzeitig Einbindung der späteren Nutzer eines Objekts (Direktionen, Ämter) in die Erarbeitung eines PPP-Eignungstests. Nur in Abstimmung mit ihnen kann der Bedarf spezifiziert und konkretisiert werden. Darüber hinaus ist ihre Zustimmung für eine mögliche Umsetzung des Projekts als PPP unabdingbar. Frühzeitige Abklärungen erleichtern damit nicht nur die Beschaffung von Informationen für den PPP-Eignungstest, sie erhöhen auch die Akzeptanz des gewählten Vorgehens und gewährleisten damit, dass die Arbeiten nicht in einer späteren Projektphase aufgrund von Widerständen auf Nutzerseite abgebrochen werden müssen.

Weitere Partner PPP-Vorhaben können auch als Gemeinschaftsprojekte mehrerer Gemeinden oder Kantone durchgeführt werden. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine Aufgabe die kantonalen Grenzen sprengt (z. B. Fachhochschulen) oder wenn die Schulen einer Gemeinde allein nicht das nötige Mindestvolumen für PPP erreichen und deshalb die interkommunale Zusammenarbeit angestrebt wird. In diesem Fall ist eine frühzeitige Abstimmung von Zielen und Bedürfnissen der beteiligten Partner bereits im PPP-Eignungstest unabdingbar.

Übergeordnete Rahmenbedingungen Neben den genannten Aspekten sollten an dieser Stelle weitere Umfeldfaktoren aufgeführt werden, die im Rahmen des PPP-Eignungstests zu beachten sind. Dazu gehören beispielsweise aktuelle Trends und Entwicklungen in den entsprechenden Politikfeldern oder Aussagen über die zukünftige Entwicklung relevanter Einflussgrössen (z. B. Einwohnerzahlen, Schülerzahlen, demografische Entwicklung, Strukturreformen wie Fusionsabsichten von Gemeinden).

2.4 Teil 3a: Allgemeine Eignungskriterien

Notwendige Voraussetzungen Die allgemeinen Eignungskriterien stellen Voraussetzungen dar, die für die Umsetzung eines Projekts als PPP gegeben sein müssen und qualitativ bewertet werden. In diesem Kapitel 2.4 werden die allgemeinen Kriterien erläutert.

2.4.1 Eignung der öffentlichen Aufgabe für PPP

Zweck des Kriteriums

Die Analyse dieses Kriteriums soll zeigen, ob PPP grundsätzlich eine passende Form zur Erfüllung der spezifischen öffentlichen Aufgabe sein kann. Dabei können rechtliche, politische oder auch kulturelle Fragen eine Rolle spielen. Es wird geprüft, ob es sich bei der entsprechenden Aufgabe überhaupt um eine öffentliche Aufgabe handelt und ob diese allenfalls durch einen Privaten oder gemeinsam mit diesem erbracht werden kann. Mit diesem generellen Kriterium kann und soll die Frage der PPP-Eignung ganz grundsätzlich angegangen werden.

Beschreibung des Kriteriums

Öffentliche Aufgabe Die öffentliche Aufgabe kennzeichnet sich insbesondere durch das Vorhandensein eines gesetzlichen Auftrags sowie durch die Wahrnehmung eines öffentlichen Interesses. Wichtig ist, dass im Rahmen des PPP-Eignungstests nicht geprüft wird, ob die öffentliche Hand die Leistung erbringen soll oder nicht, sondern ob die öffentliche Hand die Leistungserbringung gewährleisten soll.

Die Frage, ob es sich bei einer Aufgabe um eine öffentliche handelt oder nicht, ist nicht immer einfach zu beantworten und oftmals von politischen Standpunkten abhängig. Diese sind im Rahmen des PPP-Eignungstests nur beschränkt zu beurteilen. Allerdings können zahlreiche Aufgabengebiete als unstrittig angesehen werden, z. B. die Erstellung von Verwaltungsgebäuden, die Bereitstellung einer adäquaten Bildungsinfrastruktur oder bestimmte Aufgaben im sozialen, sicherheitsrelevanten oder kulturellen Bereich.

Art der Aufgabe / Funktion Hilfreich bei der Beurteilung der Eignung der öffentlichen Aufgabe ist die Frage nach der Art der Aufgabe. Eine mögliche Gliederung der Aufgaben unterscheidet zwischen Aufgaben mit Hoheitsfunktion, Leistungsfunktion, Finanzierungsfunktion und Steuerungsfunktion. Es sind aber auch andere Strukturierungen denkbar (vgl. z. B. den Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006).

Grundrechtliche Rahmenbedingungen Die private Aufgabenerfüllung ist auch im Rahmen von PPP zu hinterfragen, wenn Grundrechte (Menschenrechte) betroffen sind. Sollen Private Polizeiaufgaben wahrnehmen können, Häftlinge betreuen oder hoheitliche Vorkehrungen treffen dürfen? Je stärker die Grundrechtsrelevanz, desto weniger eignet sich die private Aufgabenerfüllung.

Beispiel: Bedeutung der Rechtskultur beim Betrieb eines Gefängnisses. In Grossbritannien und verschiedenen anderen Ländern werden Gefängnisse als PPP betrieben. Dabei umfasst der Betrieb nicht nur das Gebäudemanagement, sondern auch die Gefangenenbetreuung. Sollte die Idee PPP in der Schweiz auch in diesem Bereich Eingang finden, wird der Abgrenzung zwischen Betrieb der Infrastruktur und der eigentlichen Gefangenenbetreuung gestützt auf die schweizerische Rechtskultur besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Tradition / Kultur Der Einbezug von Privaten in die öffentliche Aufgabenerfüllung hat in der Schweiz eine lange Tradition. Die enge Verbindung von privatem und öffentlichem Sektor ist zudem ein Element unserer politischen Kultur (z. B. Milizprinzip). Der Einbezug von Privaten kann jedoch von Region zu Region sowie von Politikfeld zu Politikfeld variieren. Während an einem Ort der Betrieb von Alters- und Pflegeheimen seit Jahrzehnten privat organisiert ist, gehört diese Aufgabe am anderen Ort nach wie vor zum Grundauftrag der Kernverwaltung. Die Prüfung der PPP-Eignung untersucht die bisherige Praxis im betroffenen Gemeinwesen und vergleicht sie mit anderen Politikfeldern und Regionen.

Beispiel: Einfluss von Traditionen im Bereich Hausdienste von Schulen. Während der Hausdienst im Volksschulbereich traditionell dem Schulbetrieb und somit einer Gemeindeaufgabe zugeordnet wird, ist im Bereich Mittelschulen der private Betrieb der Infrastruktur weit verbreitet, sei es durch private Trägerschaften oder durch Mietmodelle. In den üblichen PPP-Schulprojekten in Deutschland werden die Hausdienste regelmässig an die privaten Betreiber übertragen (z. B. Monheim, Offenbach).

Internationale Erfahrungen Zahlreiche Länder haben bereits PPP-Projekte in verschiedensten Bereichen durchgeführt. Allenfalls hilft ein Blick über die Landesgrenzen, um zu prüfen, ob ein Vorhaben grundsätzlich für PPP in Frage kommt. Projekt- und Erfahrungsberichte von ähnlichen PPP-Projekten liefern wichtige Hinweise auf Schwierigkeiten und besondere Herausforderungen.

Zentrale Fragen

- Handelt es sich bei der zu erbringenden Leistung um eine öffentliche Aufgabe?
- Handelt es sich um eine Aufgabe mit Hoheitsfunktion, Leistungsfunktion, Finanzierungsfunktion oder Steuerungsfunktion?
- Ist die Natur der öffentlichen Aufgabe für den Beizug Privater grundsätzlich geeignet?
- Sprechen Erfahrungen und Kultur für oder gegen einen verstärkten Einbezug von Privaten in die Aufgabe?
- Sind Grundrechte betroffen? Ist die private Leistungserbringung grundrechtlich zulässig?
- Sprechen erprobte Beispiele aus anderen Regionen oder aus dem Ausland für eine Eignung?

Beispiel 1: Instandsetzung des Kreishauses Unna

Bauliche Mängel, eine veraltete Infrastruktur sowie sicherheitstechnische Defizite des Kreishauses erschwerten die Verwaltungsarbeit im Kreis Unna (Deutschland). Ziel war es daher, der Verwaltung adäquate Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Zudem sollte der anschließende Betrieb einem privaten Partner übertragen werden.

Die öffentliche Verwaltung bedarf zur Unterbringung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie zur Gewährleistung einer bürgerorientierten Verwaltungsarbeit geeigneter Räumlichkeiten und einer angemessenen technischen Infrastruktur. Damit handelt es sich bei der Instandsetzung des Kreishauses um eine originär öffentliche Aufgabe.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe erfolgte im Frühling 2004 eine europaweite Ausschreibung, in der zwei weitere Kreisverwaltungsgebäude in das Betriebskonzept integriert wurden. Im Herbst 2004 erhielt ein privates Konsortium den Zuschlag für Instandsetzung, Erweiterung, Finanzierung und Betrieb einschliesslich Instandhaltung des Kreishauses.

Das für 24 Mio. Euro sanierte Kreishaus wurde im August 2006 an die Verwaltung übergeben. Ab Inbetriebnahme zahlt der Kreis Unna für 25 Jahre ein festes, nur durch Inflationsausgleich angepasstes Betreiberentgelt an die Projektgesellschaft. Leistungsvereinbarungen (Service-Level-Agreements) und Bonus-Malus-Regelungen im Rahmen einer variablen Vergütungsstruktur sichern die Qualität der Leistungserbringung und schaffen über die gesamte Projektlaufzeit Anreize für den privaten Partner. Zugleich werden verschiedene Risiken, u. a. die Risiken der Planung, der Verfügbarkeit von Ersatzräumen sowie umfangreiche Betriebsrisiken, auf den privaten Partner übertragen.

Der Effizienzvorteil der PPP-Lösung gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante beläuft sich insgesamt auf rund 6%.

Weitere Informationen: www.ppp-nrw.de (14.09.2006).

2.4.2

Objektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung

Zweck des Kriteriums

Im Rahmen der Prüfung der objektiven Rahmenbedingungen wird geklärt, ob sachliche Gründe im Umfeld des Projekts gegen dessen Realisierung als PPP sprechen.

Beschreibung des Kriteriums

Zu den objektiven Rahmenbedingungen eines Projekts gehören der Projektstand, die Komplexität der Leistungen sowie die Möglichkeiten, diese zu managen, die Verfügbarkeit der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für die Projektabwicklung sowie einschlägige Erfahrungen der handelnden Personen mit PPP.

<i>Projektstand</i>	Je früher ein privater Partner in die Projektplanung involviert werden kann, desto besser kann er seine Erfahrungen und Kenntnisse einbringen und hierdurch Optimierungspotenziale ausschöpfen. Es stellt sich somit die Frage, welche Einschränkungen sich für einen potenziellen privaten Partner aus den bereits absolvierten Schritten ergeben. Bezogen auf die standardisierten Projektphasen gemäss SIA 112 sollte ein privater Partner im Allgemeinen spätestens in der Phase 3 (Projektierung) zum Zuge kommen.
<i>Komplexität der Leistungen</i>	Die Komplexität der Leistungen wird durch Faktoren wie Projektgrösse, Heterogenität der Aufgaben, Zahl der Beteiligten, Innovationsgehalt, Neuartigkeit der Verfahren und Zeitdruck bestimmt. Es ist abzuwägen, ob diese Komplexität durch ein PPP-Modell unangemessen erhöht wird oder aber reduziert werden kann.
<i>Ressourcen</i>	Wie jedes Vorhaben benötigt auch ein PPP-Projekt bis zum Abschluss des Projektvertrages mit einem privaten Partner ausreichende finanzielle und personelle Mittel. Im Rahmen des PPP-Eignungstests wird daher zum einen geprüft, ob die benötigten finanziellen Mittel zur Abwicklung des Projekts mit Einschluss der Mittel für eine externe Unterstützung vorhanden sind. Zum anderen wird beurteilt, ob seitens der Verwaltung Mitarbeiter mit entsprechenden Qualifikationen für die Projektführung eingesetzt werden können.
<i>Qualifikation der Mitarbeitenden</i>	Zu den benötigten Qualifikationen für die Durchführung eines PPP-Eignungstests gehören u. a. Branchenkenntnisse (z. B. Bildung, Gesundheit), Fachwissen bezüglich der Aufgaben (z. B. Hochbau, Tiefbau, IT) und bezüglich Verfahren und Methoden (z. B. Projektmanagement, Submissionsrecht, Bau- und Vertragsrecht). Nicht zuletzt sind PPP-Erfahrungen unerlässlich. Diese Kompetenz kann in einer PPP-Anlaufphase extern eingekauft werden.

Zentrale Fragen

- Welche Einschränkungen resultieren aus den bereits absolvierten Phasen für einen potenziellen privaten Partner (z. B. Vorgaben aus einem Architekturwettbewerb)?
- Ist die Komplexität des geplanten Projekts in einer PPP-Struktur beherrschbar?
- Sind auf Auftraggeberseite die finanziellen und personellen Ressourcen für die Begleitung von Projektvorbereitung und -durchführung vorhanden?

2.4.3 Subjektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung

Zweck des Kriteriums

Neben den im vorigen Abschnitt diskutierten objektiven Rahmenbedingungen können auch subjektive Gegebenheiten für oder gegen ein PPP-Projekt sprechen. Subjektive Kriterien sind primär Einstellungen und Meinungen verschiedener Akteure. Diese gilt es im Rahmen des PPP-Eignungstests möglichst transparent darzustellen, um anschliessend auf

Stufe der Entscheidungsträger beurteilen zu können, welche Konsequenzen sich daraus für die Umsetzbarkeit des Vorhabens als PPP ergeben.

Beschreibung des Kriteriums

*Einstellung zu
PPP*

Es ist zu untersuchen, ob in der zuständigen Verwaltung die Bereitschaft besteht, den PPP-Grundgedanken in die Praxis zu integrieren. Dabei ist zwischen den Projektverantwortlichen und der übrigen Verwaltung zu differenzieren. Letztere kann als spätere Nutzer betroffen sein, aber auch über eventuell notwendigen Umstrukturierungen und / oder Personalüberleitungen auf eine private oder gemischtwirtschaftliche Projektgesellschaft. Widerstand in der Verwaltung kann den Erfolg von PPP-Projekten in der Gestaltungs- wie auch in der späteren Betriebsphase erheblich gefährden, denn PPP setzt auf beiden Seiten Akzeptanz, kulturelles Verständnis für die Gegenseite und positiven Gestaltungswillen voraus.

*Politische
Unterstützung*

Die Akzeptanz und der Support von Seiten der politischen Entscheidungsträger sowie der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kann in den frühen Projektphasen in der Regel nur grob abgeschätzt werden. Allerdings können durchaus konkrete prägende politische Vorgaben wie Regierungs- beziehungsweise Gemeinderatsentscheide, Parlamentsbeschlüsse, Volksbegehren beziehungsweise -entscheide oder ähnliches bestehen, die eine Umsetzung als PPP-Projekt ausschliessen oder auch begünstigen können. Das Vorhandensein einer starken Unterstützung durch das zuständige Exekutivmitglied (Regierungsrat, Gemeinderat) beziehungsweise des gesamten Regierungsgremiums ist für den Erfolg eines PPP von zentraler Bedeutung. Ohne eine solche Unterstützung dürfte es ein PPP-Vorhaben angesichts der damit verbundenen Veränderungswirkungen schwer haben. Liegt eine solche Unterstützung nicht vor, so ist die PPP-Eignung in der Regel zu verneinen.

Zentrale Fragen

- Unterstützen die politisch verantwortlichen Exekutivmitglieder das Projekt aktiv?
- Bestehen politischen Vorgaben, die einer Umsetzung als PPP-Projekt entgegenstehen?
- Unterstützen die Projektverantwortlichen die Umsetzung des Projekts als PPP?
- Sind sich die Mitarbeitenden der Verwaltung bewusst, dass PPP zu einer Veränderung ihrer Aufgaben und zu Umstrukturierungen in der Verwaltung führen kann?

2.4.4 Rechtliche Umsetzbarkeit

Zweck des Kriteriums

Rechtliche Fragen sind bei der Planung und Abwicklung von PPP-Projekten von zentraler Bedeutung. Im Rahmen des PPP-Eignungstests konzentrieren sich die rechtlichen Fragen auf die rechtliche Machbarkeit beziehungsweise Eignung auf Seiten der öffentlichen Hand. Die rechtlichen Rahmenbedingungen können die Frage der Eignung von PPP erheblich beeinflussen. Vertragsrechtlich sind, wie die Erfahrung aus dem Ausland zeigt, auch komplexe PPP-Vertragsverhältnisse über mehrere Jahrzehnte machbar (Grundlagenstudie S. 213 ff.).

*Zwingende
Vorschriften*

Im öffentlichen Recht gibt es zwingende Vorschriften, die ein rechtliches „No go“ für ein PPP Vorhaben bedeuten können. Diese sind im Rahmen des PPP-Eignungstest aufzuzeigen. Liegen solche Bestimmungen vor, wird zu prüfen sein, ob allenfalls ein Gesetzesänderungsprozess als Möglichkeit in Frage kommt.

*Vorschriften mit
Ermessens-
spielraum*

Gelangen Gesetzesvorschriften zur Anwendung, welche PPP nicht grundsätzlich verunmöglichen, jedoch im Vollzug eine Ermessensbetätigung der Behörde voraussetzen, so kann geprüft werden, ob von der zuständigen Stelle eine behördliche Auskunft erwirkt werden kann, um näheren Aufschluss über die Rechtswirkungen zu erhalten. Offene bislang von der Verwaltung oder von Gerichten noch nicht geklärte Themen sind ebenfalls aufzuzeigen. Hier kann die Rechtsanwendung im konkreten Fall zu einem nicht unerheblichen Verfahrens- und Vollzugsrisiko führen. Besondere Verfahrensrisiken stellen das Beschaffungsrecht und das öffentliche Baurecht dar. Das Beschaffungsrecht wird stark vom Richterrecht geprägt, umso weniger können Rechtsfragen in wichtigen PPP Themen vorgängig schlüssig beantwortet werden. Allenfalls ist im Hinblick auf die zweckmässige Fortführung des Prozesses nach dem Grundsatz „wo kein Kläger kein Richter“ vorzugehen. Zweifelsohne wären aber einwandfreie und innovationsfördernde gesetzliche Vorgaben erwünscht.

Allgemeine Rechtsgrundlagen

*Geltende rechtliche
Rahmenbedingungen*

Die schweizerische Gesetzgebung enthält eine Vielzahl von Vorschriften, welche die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft regeln. Relevante Bestimmungen finden sich in diversen Rechtsgebieten und auf verschiedenen Ebenen der Gesetzgebung (Bund, Kanton, eventuell Gemeinde). Diese Vorschriften sind nicht auf die spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnisse von PPP-Projekten zugeschnitten. Das PPP-Vorhaben muss daher im Rahmen des PPP-Eignungstests auf seine Vereinbarkeit mit den betreffenden Bestimmungen und der herrschenden Praxis überprüft werden.

*Gesetzes-
änderungen*

Der Umsetzung eines Vorhabens als PPP-Projekt können im Rahmen des geltenden Rechts Restriktionen entgegenstehen. Liegen in einem oder mehreren der relevanten Rechtsgebiete Restriktionen vor, so ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob die gesetzlichen Rahmenbedingungen mit zweckmässigem Aufwand und in angemessener Zeit angepasst werden können, so dass eine Umsetzung des Vorhabens als PPP-Projekt möglich ist. Dies ist primär dann sinnvoll, wenn die angepassten Rechtsgrundlagen auch zukünftige Projekte erleichtern. Insbesondere im öffentlichen Recht fallen die Antworten auf PPP-spezifische Fragestellungen teilweise noch unbefriedigend aus. Zu erwähnen sind beispielhaft das Submissions- und das Subventionsrecht. Viele Länder haben deshalb ihre Gesetzgebungen im Hinblick auf PPP geöffnet (vgl. Grundlagenstudie S. 297 ff.) beziehungsweise spezielle Gesetze erlassen (vgl. Deutschland: PPP-Beschleunigungsgesetz, PPP-Vereinfachungsgesetz).

*Privatrechtliche
Bindungen*

Rechtliche Schranken können sich ferner aus bestehenden privatrechtlichen Bindungen (in der Regel Verträge) mit Privaten oder anderen Hoheitsträgern ergeben. In solchen Fällen muss geprüft werden, unter welchen Voraussetzungen diese rechtlichen Bindungen gelöst werden können.

Zentrale Fragen

- Welche konkreten gesetzlichen Grundlagen sind bei der Planung und Realisierung eines bestimmten PPP-Projekts zu beachten?
- Gibt es Vorschriften, die einer Realisierung des Projekts als PPP entgegenstehen?
- Falls es solche rechtlichen Hindernisse gibt: Wäre es im Rahmen des Projekthorizonts denkbar, die rechtlichen Grundlagen anzupassen?
- Bestehen allenfalls vertragliche Vereinbarungen, die die Realisierung des Projekts erschweren könnten? Könnten diese im Hinblick auf eine PPP-Realisierung angepasst werden?

Beschaffungsrecht

Allgemeines

Das Beschaffungsrecht regelt die Voraussetzungen, unter welchen die öffentliche Hand Aufträge an Private vergeben darf. Die Vorschriften sollen sicherstellen, dass das Auswahlverfahren nach den Regeln des freien Wettbewerbs und diskriminierungsfrei durchgeführt wird und dass derjenige private Partner den Zuschlag erhält, der das objektiv inhaltlich beste und wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot macht.

Unterstellung unter das Beschaffungsrecht

PPP steht für Wettbewerb. PPP-Vergaben der öffentlichen Hand sind deshalb grundsätzlich nach öffentlichem Beschaffungsrecht abzuwickeln.

Probleme im geltenden Recht

Das geltende Recht in der Schweiz ist nicht auf die speziellen Besonderheiten des PPP-Beschaffungsprozess ausgerichtet. Im EU-Raum wurde das Beschaffungsrecht deshalb angepasst. In der Schweiz sind entsprechende Gesetzgebungsvorhaben in Gang. Das heutige Beschaffungsrecht kennt insbesondere die folgenden, für den PPP-Prozess nicht optimalen Vorgaben: a) Verhandlungsverbot (gilt nicht für Bund); b) zeitliche Beschränkungen (wurde allerdings im Hinblick auf PPP noch nie überprüft); c) funktionale Ausschreibungen sind bisher noch nicht vorgesehen. Soll das PPP-Projekt nach formellem Beschaffungsrecht abgewickelt werden, sind die konkreten Bestimmungen des geltenden Rechts im Einzelfall exakt zu prüfen.

Stellung Privater

Gemäss internationaler Praxis kommt das öffentliche Beschaffungsrecht bei PPP-Modellen einmal zur Anwendung: bei der Vergabe des PPP-Auftrags. Anschliessend ist der Private bei der Beschaffung frei. Mit diesem Grundsatz sind wesentliche Effizienzvorteile verbunden. Einige Gemeinwesen unterstellen allerdings auch private Träger öffentlicher Aufgaben dem Beschaffungsrecht. Diese Fragestellung ist im Rahmen des PPP-Eignungstests zu prüfen, hat sie doch Auswirkungen auf das mögliche Wirtschaftlichkeitspotenzial. Die Unterstellung der späteren Beschaffung des PPP-Partners unter das Beschaffungsrecht würde das wirtschaftliche Potenzial des PPP-Projekts wesentlich einschränken und damit auch die Eignung relativieren. Grundsätzlich ist zu klären, ob überhaupt ein beschaffungsrechtlicher Tatbestand vorliegt. Das Beschaffungsrecht knüpft an einen Beschaffungstatbestand an, z. B. Bauleistungen oder Dienstleistungen. Andere Vorkehren, wie Konzessionsvergaben oder Auslagerungen öffentlicher Aufgaben, unterstehen nicht dem Beschaffungsrecht. Der Beschaffungstatbestand wird in der Schweiz von der Lehre und Praxis bislang eng ausgelegt. In Zukunft wird mit Blick auf die EU von einer Erweiterung des beschaffungsrechtlichen Tatbestandes auszugehen sein.

Für PPP bleiben verschiedene Fragen offen, die im konkreten Fall zu prüfen sind. Es wird empfohlen, frühzeitig interne oder externe Fachspezialisten beizuziehen.

Verfahren analog Investorenwettbewerben

Denkbar ist, bis zum Vorliegen eines revidierten Beschaffungsrechts, PPP-Projekte verfahrensrechtlich analog den heutigen Investorenwettbewerben durchzuführen. Das Verfahren wird formell nicht unter Beschaffungsrecht abgewickelt, inhaltlich wo immer möglich sinngemäss angewandt (vgl. S. 73).

Zentrale Fragen

- Welches sind die relevanten beschaffungsrechtlichen Vorschriften?
- Kann das PPP-Projekt zweckmässig nach dem geltendem Beschaffungsrecht abgewickelt werden?
- Besteht die Bereitschaft, das PPP-Vorhaben nach einem in der Praxis verbreiteten Investorenwettbewerb abzuwickeln, der Elemente von PPP enthält, jedoch klar von PPP zu trennen ist (vgl. S. 73 f.)?

Finanzhaushaltsrecht

- Gesetzliche Grundlagen* Gesetzliche Grundlagen sind zunächst die Finanzhaushaltsgesetze und zugehörigen Ausführungsbestimmungen. Relevante Normen betreffend Finanzierung finden sich zudem in denjenigen Gesetzen, welche konkrete Aufgabenfelder des Staates regeln (z. B. Schulen, Universitäten, öffentliche Spitäler). Diese speziellen Gesetze gehen in der Regel den allgemeinen Vorschriften der Finanzhaushaltsgesetze vor. Üblich sind aber auch Verweise vom speziellen Gesetz zurück auf das allgemeine Finanzhaushaltsgesetz. Für die Entwicklung von PPP wird es wichtig sein, dass das Finanzhaushaltsrecht für PPP-Modelle die richtigen Anreize setzt.
- Finanzreferendum* Neue Ausgaben unterliegen in Kantonen und Gemeinden ab einer bestimmten Höhe regelmässig dem Finanzreferendum. Dies gilt nicht nur für einmalige Ausgaben (z. B. Investitionen), sondern auch für neue wiederkehrende Ausgaben. Im Rahmen des PPP-Eignungstests ist zu prüfen, ob und wie das Finanzreferendum in das PPP-Projekt eingeplant werden muss beziehungsweise werden kann.
- Ausgabenkompetenz* Im einführenden Teil des PPP-Eignungstests sind die Kompetenzen zur Ausgabenbewilligung darzustellen. Verfassung und Finanzhaushaltsgesetzgebung weisen Kompetenzgrenzen zu. Sonderregeln können gelten für Planungs- und Projektkredite. Für gebundene Ausgaben (zum Teil Mieten) ist in der Regel die Regierung beziehungsweise gar einzelne Verwaltungsstellen zuständig. Ohne qualifizierte anders lautende Rechtsgrundlage ist allerdings davon auszugehen, dass ein PPP-Entgelt als neue Ausgabe einzustufen ist.
- Verwaltungs- und Finanzvermögen* Das öffentliche Finanzrecht unterscheidet zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen. Abschreibungs- und Bewertungsregeln sowie Zuständigkeitsvorschriften weichen zwischen den beiden Vermögensarten ab. Es ist zu untersuchen, welchem Vermögen das für die PPP-Aufgabenerfüllung vorgesehene öffentliche Vermögen zuzurechnen ist und ob eine allfällige Übertragung dieses Vermögens in das Eigentum des privaten PPP-Partners rechtlich möglich wäre. PPP-Projekte können mit Übertragung des Eigentums ins Privatvermögen (mit Rücküberweisung zu Vertragsende) oder auch mit unverändertem öffentlichen Eigentum abgewickelt werden.
- Weitere Fragen* Weitere Fragen des öffentlichen Haushaltsrechts, wie z. B. das Rechnungswesen (Bilanzierung, Bewertung, Abschreibungsvorschriften) sowie der Finanzaufsicht müssen in der Schweiz im PPP-Umfeld noch geklärt werden. Die ersten Pilotprojekte werden hier den Weg weisen. Da zweckmässige Lösungen ohne weiteres denkbar sind, müssen diese Fragen im Rahmen eines PPP-Eignungstests nicht vertieft untersucht werden.

Zentrale Fragen

- Welches sind die relevanten Vorschriften in der Finanzhaushaltsgesetzgebung in Bezug auf Ausgabenkompetenzen sowie Verfügungsgewalt über Verwaltungs- beziehungsweise Finanzvermögen?
- Gibt es nebst dem Finanzhaushaltsgesetz ein Spezialgesetz, welches finanzhaushaltsrechtliche Bestimmungen enthält?

- Bei welchem Organ liegt die Ausgabenkompetenz? Ändert sich durch die Betrachtung als PPP-Projekt die Zuständigkeit für den Ausgabenentscheid? Liegt bereits ein Ausgabenentscheid vor?
- Muss voraussichtlich Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen transferiert werden?

Steuerrecht

- Direkte Steuern* Wenn Private in die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben einbezogen werden, fallen in der Regel Steuern an. Solche Steuerfolgen können sich relevant auf die Wirtschaftlichkeit von PPP-Lösungen auswirken. Die Steuerfolgen sind im Wirtschaftlichkeitsvergleich (vgl. Phase II, S. 43ff.) im Einzelnen zu prüfen. Im PPP-Eignungstest sind erste Grundlagen zu erheben. Im PPP-Eignungstest ist von Bedeutung, ob das Vorhaben über eine Projektgesellschaft mit juristischer Persönlichkeit abgewickelt wird oder nicht. Falls ja, wird dadurch ein neues Steuersubjekt geschaffen, welches im Grundsatz der ordentlichen Besteuerung von Gewinn und Kapital unterliegt (Kostenfaktor Steuern einschliesslich Emissionsabgabefolgen bei Gründung). Überlegungen wie Steuerbefreiung (zeitlich unbegrenzt) oder Steuererleichterung (zeitlich begrenzt) bleiben späterer Beurteilung vorbehalten.
- Grundsteuern* Solange sich Grundstücke im Eigentum des Kantons befinden, ergeben sich keine Folgen. Falls Gebäude und / oder Grundstücke auf eine Projektgesellschaft übertragen werden, sind die grundsteuerlichen Folgen vorgängig zu beurteilen. Dazu gehören u. a. Grundstücksgewinnsteuern, Handänderungsabgaben und Liegenschaftssteuern.
- MWSt* Hier sind bei PPP die markantesten Auswirkungen zu erwarten. Im PPP-Eignungstest sind die Grundlagen für eine steuerrechtliche Beurteilung vorzubereiten. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Rechtsform ist die Mehrwertsteuerpflicht der neuen Projektgesellschaft zu prüfen. Diese ist in erster Linie von der vertraglichen Ausgestaltung des PPP-Entgelts abhängig. Zudem ist die Finanzierung des Baus oder der Instandsetzung zu klären, damit die Vorsteuerabzugsquote der Projektgesellschaft und basierend darauf deren Abrechnungsmethode festgelegt werden kann.
- Steuerbefreiung bzw. Steuererleichterung* Kantonale Steuergesetze können vorsehen, dass neu eröffnete Unternehmen für bis zu 9 Jahre steuerbefreit sind. Zudem kann das Steuerrecht Steuererleichterungstatbestände für PPP-Verhältnisse vorsehen.

Zentrale Fragen

- Ist vorgesehen, das Vorhaben über eine Projektgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit abzuwickeln?
- Soll im Rahmen eines PPP-Projekts Grundeigentum auf eine private Gesellschaft übertragen werden?
- Gibt es besonders relevante Regelungen für Einkommens- und Gewinnsteuern beziehungsweise für die übrigen Steuern?
- Sind besondere Rahmenbedingungen für die MWSt zu beachten?

- Ist für das Projekt eine Steuererleichterung denkbar, wenn es als PPP durchgeführt wird? Lohnt es sich, die Frage einer vollständigen oder teilweisen Steuerbefreiung zu prüfen?

Bau- und Planungsrecht

Allgemeines Zu den relevanten Vorschriften hinsichtlich des öffentlichen Baurechts gehören beispielsweise Fragen betreffend Zonenkonformität, maximaler Gebäudehöhe oder Bebauungsgrenzen. Diese gelten jedoch unabhängig von der rechtlichen und organisatorischen Art der Umsetzung eines Bauvorhabens und gelten damit sowohl für konventionelle Beschaffungsvarianten als auch für PPP-Lösungen.

Typische Problemstellungen Im Rahmen von PPP besteht dagegen häufig die Problematik, dass ein PPP-Gebäude in einer Zone für öffentliche Nutzung liegt und ein privater Eigentümer im Laufe des PPP-Vertrags nun auch kommerzielle Nutzungen vorsehen möchte. Zudem möchte er nach Ablauf des PPP-Vertrages das Gebäude weiter nutzen können, falls es nicht an die öffentliche Hand übergeben wird.

Zentrale Fragen

- Sind spezielle bau- und planungsrechtliche Vorgaben für den Fall einer Umsetzung des Vorhabens als PPP zu beachten?
- Sind kommerzielle Nutzungen zulässig? Wenn ja, welche Restriktionen bestehen?

2.4.5 Finanzielle Realisierbarkeit

Zweck des Kriteriums

PPP kann zwar bei Eignung des Projekts eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ermöglichen, keinesfalls aber ein „Bauen ohne Geld“. Das Kriterium „finanzielle Realisierbarkeit“ dient der Prüfung, ob die für die Realisierung des Projekts notwendigen Mittel auch langfristig zur Verfügung stehen.

Beschreibung des Kriteriums

Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit des PPP-Projekts Gegenstand des PPP-Eignungstests ist die Darstellung und Plausibilisierung der voraussichtlichen Finanzströme in der PPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffung. Auf Grund dieser Informationen wird beurteilt, ob die Finanzierung des Projekts langfristig gesichert ist. Dabei wird davon ausgegangen, dass die PPP-Variante nur dann realisiert wird, wenn diese für die öffentliche Hand finanziell vorteilhaft ist. Ob dies der Fall ist, wird im anschliessend an den PPP-Eignungstest durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsvergleich untersucht.

Unterschiedliche Zahlungsströme

PPP führt im Vergleich zur konventionellen Beschaffung zu abweichenden Zahlungsströmen und zu einer zeitlich verschobenen finanziellen Belastung der öffentlichen Hand. Während ein klassisch durchgeführtes Hochbauvorhaben Investitionen und Betriebskosten unterscheidet, die sich im öffentlichen Finanzhaushalt in der Investitionsrechnung und in der laufenden Rechnung niederschlagen, fallen in der PPP-Variante die Investitionen für die öffentliche Hand weg. Sie werden ersetzt durch ein ständiges PPP-Entgelt ab Erstnutzung über die gesamte Laufzeit des PPP-Vertrages. In Sanierungsprojekten ist allenfalls eine Zahlung des PPP-Entgelts bereits ab Vertragsbeginn denkbar.

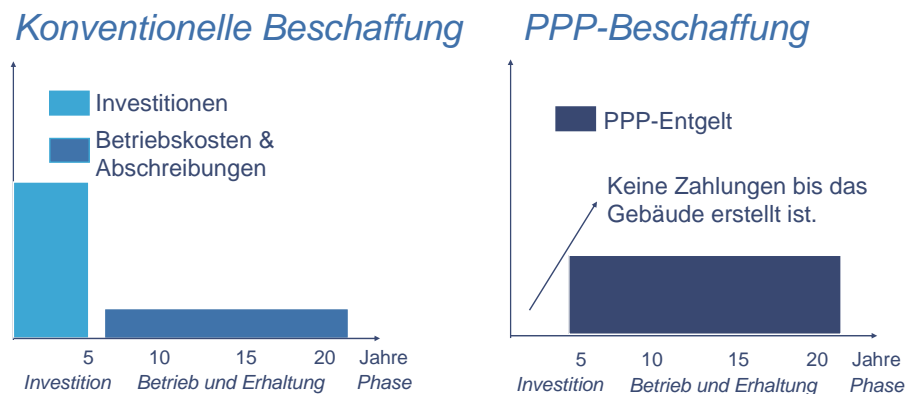


Abbildung 3: Ein Beispiel der Zahlungsströme bei konventioneller und PPP-Beschaffung

Laufende Rechnung

PPP beeinflusst die laufende Rechnung im Vergleich zu konventionellen Modellen nicht erheblich, wenn der laufenden Rechnung eine Abschreibung nach der Nutzungsdauer unterlegt ist. Bei anderen Abschreibungsmodellen (z. B. sofortige Abschreibung der Investitionen, 10% Regeln) sind die Unterschiede erheblicher. Die detaillierten Auswirkungen sind in Phase II zu erheben (wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich). Im PPP-Eignungstest gilt es die relevanten Zahlen der klassischen Variante zu erheben und die längerfristige Tragbarkeit zu beurteilen. Ist der finanzielle Spielraum zu klein, so ist von einer Nichteignung auszugehen.

Investitionsrechnung

Da die Investitionen für den öffentlichen Partner in PPP-Projekten grundsätzlich entfallen, wird die Investitionsrechnung entlastet. Dies kann für ein Gemeinwesen grosse Vorteile haben, weil damit insbesondere die Verschuldung begrenzt werden kann. Hinzuweisen ist indessen auf die Tatsache, dass dadurch die Steuerungsfunktion der heute üblichen Investitionsplafonierung nicht mehr wirkt. Im PPP-Eignungstest ist zu überprüfen, ob dadurch nicht eine für das Gemeinwesen unerwünschte und nicht mehr zu finanzierende Belastung erfolgt. Denkbar ist, dass künftig die über PPP beschafften Investitionen im Rahmen der Steuerung über den Investitionsplafonds mitberücksichtigt werden.

<i>Ersatz oder Neubestellung?</i>	Im PPP-Eignungstest ist darzustellen, ob es sich um den Ersatz bzw. die Instandsetzung einer vorhandenen öffentlichen Infrastruktur oder um ein neues Bedürfnis handelt. Bei Ersatzbeschaffungen sind die erforderlichen Mittel für die Finanzierung üblicherweise bereits budgetiert. Da die PPP-Variante nur im Falle einer positiven Beurteilung im Wirtschaftlichkeitsvergleich realisiert wird, ist sicherlich keine Erhöhung der budgetierten Mittel zur Realisierung der PPP-Lösung erforderlich, wohl aber eine zeitliche Umverteilung und eine Verlagerung von der Investitionsrechnung in die laufende Rechnung. Bei einer Neubestellung (neues Fussballstadion, neues Museum) ist hingegen genau zu klären, ob die neu entstehenden Folgekosten längerfristig getragen werden können.
<i>Refinanzierung durch die Nutzer oder Dritte</i>	In Abhängigkeit vom Projekt kann die Refinanzierung des privaten Betreibers nicht (nur) über PPP-Entgelte der öffentlichen Hand, sondern beispielsweise auch durch die Erhebung einer Gebühr von den Leistungsbeziehern oder durch Beiträge Dritter erfolgen.
<i>Subventionen</i>	Bund und Kantone kennen je ihre eigenen Staatsbeitragsgesetze (hier synonym: Subventionsgesetze). Sie regeln die finanziellen Zuschüsse der öffentlichen Hand für bestimmte öffentliche Leistungen, sei es im eigenen Zuständigkeitsbereich oder aber in demjenigen unterordneten Gemeinwesen. So ist denkbar, dass sowohl Bund wie Kanton für ein bestimmtes Vorhaben Subventionen ausrichten. Anwendbar sind auf beiden Stufen einerseits die Subventionsgesetze als generelle Gesetze, andererseits Spezialgesetze für bestimmte Bereiche, in welchen regelmässig Subventionen gewährt werden (z. B. Universitäts(förderungs)gesetz, Eisenbahngesetz, Gesetze betreffend soziale Einrichtungen). Zur Entwicklung von PPP wird es wichtig sein, dass die Subventionserlasse PPP-Finanzierungen zweckmässig zulassen.
<i>Bestandesaufnahme</i>	Subventionen sind für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von grosser Bedeutung. Können Staatsmittel für ein bestimmtes Vorhaben generiert werden, wird i. d. R. weder ein Privater noch ein untergeordnetes Gemeinwesen einen Ausfall substituieren können und wollen. Im PPP-Eignungstest sind deshalb in einem ersten Schritt die bestehenden Subventionen zu erheben und die entsprechenden Finanzströme zu dokumentieren.
<i>Analyse von möglichen Veränderungen</i>	In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob und inwiefern sich ein PPP-Vorhaben auf diese Zahlungsströme auswirken könnte. Im Vordergrund steht dabei das Problem, dass Subventionen häufig nur an Trägerschaften ausgerichtet werden, welche die Investition selber durchführen. Im Weiteren können Subventionsgesetze Bestimmungen kennen, wonach gewinnorientierte Träger öffentlicher Aufgaben – was PPP-Partner sind – keine Subventionen erhalten. Darüber hinaus ist die heutige Subventionsgesetzgebung stark auf Infrastrukturbeiträge ausgerichtet. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf Projekte haben, in denen die öffentliche Hand künftig nur noch PPP-Entgelte bezahlen möchte, so dass keine Investitionskosten in eigener Sache ausgewiesen werden. Wichtig ist zudem auch die Frage, wie ein Subventionsgesuch abgewickelt werden muss. Auch hier können sich allenfalls Unvereinbarkeiten zu einem möglichen PPP-Prozess ergeben.

Zentrale Fragen

- Geht es beim Vorhaben um die Befriedigung eines neuen Bedürfnisses oder um den Ersatz / die Instandsetzung einer bereits bestehenden Infrastruktur?
- Liegt ein neues Bedürfnis vor: Kann das Gemeinwesen die zu erwartenden Belastungen tragen?
- Kann die Finanzierung des Projekts über Einnahmen des privaten Partners von Nutzern oder Dritten ganz oder teilweise sichergestellt werden?
- Werden Subventionen, die im Rahmen einer konventionellen Beschaffung zu erwarten sind, auch für PPP-Projekte gewährt? Wenn nein: können sie zweckmässig substituiert werden?

2.5 Teil 3b: Technische Eignungskriterien

Unmittelbar objektbezogene Kriterien

Um den spezifischen Besonderheiten eines Projekts Rechnung zu tragen, sind zur Beurteilung der PPP-Eignung neben den allgemeinen Eignungskriterien auch unmittelbar objektbezogene, technische Eignungskriterien zu untersuchen.

Die technischen Eignungskriterien umfassen den Leistungsumfang, die Risikoallokation, die funktionale Leistungsbeschreibung, ein ausreichendes Projektvolumen, einen angemessenen Bieterwettbewerb sowie einen leistungsorientierten Vergütungsmechanismus.

2.5.1 Umfassender Leistungsumfang

Zweck des Kriteriums

Die Analyse des Leistungsumfangs, der im Rahmen eines PPP-Projekts auf den privaten Partner übertragen wird, soll zeigen, ob das Projekt dem privaten Partner ausreichende Handlungsspielräume für die Realisierung von Synergien und Optimierungspotenzialen belässt und damit Effizienzvorteile ermöglicht.

Beschreibung des Kriteriums

Hinsichtlich der Frage des Leistungsumfangs ist einerseits der Lebenszyklusansatz im Sinne der Integration von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb zu untersuchen, andererseits die zu übertragenden Dienstleistungen im Betrieb.

Lebenszyklus Für Neubauprojekte ist die Integration von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb über den Lebenszyklus grundsätzlich möglich. Durch entsprechende Gestaltungen in der Planungs- und Bauphase können so die späteren Betriebskosten verringert und damit die Gesamtkosten des Projekts optimiert, das heisst minimiert werden. Beispielsweise können Standardisierungen, bewirtschaftungsfreundliche Grundrisse, leicht zu reinigende Materialien oder energetische Massnahmen im anschliessenden Betrieb wirtschaftliche Vorteile generieren. Zu beachten ist dabei, dass die Lebenszyklen von Gebäuden und technischer Infrastruktur i. d. R. auseinander fallen. Dies muss später im Rahmen einer allfälligen Leistungsbeschreibung sowie bei der Vertragsgestaltung berücksichtigt werden.

Die Leistungen in der Bauphase können gemäss Baukostenplan der Schweizer Norm SN 506500 spezifiziert werden (vgl. Tabelle 1)

BKP	Baukosten-Untergruppe
0	Grundstück
1	Vorbereitungsarbeiten
2	Gebäude
3	Betriebseinrichtungen
4	Umgebung
5	Baunebenkosten
6	Reserve (z. B. vorübergehende Erfassung zentraler technischer Anlagen vor Aufteilung auf mehrere Bauobjekte)
7	Reserve (z. B. fest eingebaute primäre Betriebseinrichtungen)
8	Reserve (z. B. Kosten für Mietereinbauten für spätere Weiterverrechnungen)
9	Ausstattung

Tabelle 1: Baukostenplan nach Schweizer Norm SN 506500

Bei Instandsetzungsprojekten ist der Lebenszyklusansatz oft nur teilweise zu realisieren, da sich die Instandsetzungsarbeiten nur auf Teile des Gebäudes konzentrieren.

Leistungsumfang im Betrieb Neben dem Lebenszyklusansatz und dem grundsätzlichen Einbezug des Betriebs ist der Umfang der zu konkret zu übertragenden Leistungen in der Betriebsphase zu beachten. Durch die Bündelung von Dienstleistungen und die damit verbundene Reduzierung von Schnittstellen lassen sich Effizienzgewinne gegenüber der konventionellen, beziehungsweise kleinteiligen Beschaffung (Einzelleistungsträger) erzielen. Im Allgemeinen steigt das Potenzial zur Erzielung von Synergien und Effizienzvorteilen im Rahmen einer PPP-Lösung mit dem Ausmass der an den Privaten übertragbaren Betriebsleistungen und der kostenoptimalen Verteilung der entsprechenden Risiken (vgl. auch Abschnitt 2.5.2). Zum Beispiel haben die privaten Partner üblicherweise ein Interesse daran, auch mit der Reinigung und Pflege einer Immobilie beauftragt zu werden, wenn Sie für Instandhaltung und Wartung verantwortlich sind.

Vom Privaten erbrachte Dienstleistungen

Idealerweise werden die folgenden Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Immobilie in PPP-Projekten von einem privaten Partner erbracht:

- Bauunterhaltung (Wartung, Instandhaltung, Instandsetzung),
- Bewirtschaftung (Versorgung mit Strom, Wasser, etc.),
- Hausmeisterservice,
- Reinigungsservice,
- Verwaltung,
- Wachdienste,
- Catering und
- Aussenanlagenpflege.

Übertragung des kaufm. Gebäudemanagements

Neben den genannten Leistungen ist auch die Übertragung des kaufmännischen Gebäudemanagements sowie operativer Betriebsleistungen (z. B. Betagtenbetreuung, Kinderbetreuung) denkbar. Im Gegensatz dazu bleiben auch in PPP-Projekten Aufgaben wie der Unterricht an Schulen oder hoheitliche Aufgaben im Strafvollzug der öffentlichen Hand vorbehalten.

Langfristige vertragliche Vereinbarung

Zur Prüfung des Leistungsumfangs gehören auch Abklärungen, ob mit dem privaten Partner eine langfristige vertragliche Vereinbarung getroffen werden kann. Nur wenn dies möglich ist, hat der private Partner die notwendige Sicherheit, um bei der Planung den gesamten Lebenszyklus zu berücksichtigen. Damit ist eine Voraussetzung dafür geschaffen, dass die über den gesamten Lebenszyklus betrachtet effizienteste Variante eines Projekts realisiert werden kann.

Zentrale Fragen

- Ist eine Integration von Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes möglich?
- Ist eine langfristige vertragliche Bindung an einen privaten Partner denkbar?
- Wie sollen die Dienstleistungen im Rahmen der Bewirtschaftung zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner aufgeteilt werden?

Beispiel 2: Neubau dreier Sporthallen in Münster

Die Stadt Münster (Deutschland) entschied, ihren dringlichen Bedarf nach drei neuen Sporthallen als PPP-Projekt zu realisieren. Dabei mussten auf Grund der schwierigen Haushaltslage kurzfristige finanzielle Belastungsspitzen für die kommunalen Finanzen vermieden werden.

Im Rahmen des PPP-Beschaffungsprozesses ergab die Prüfung der grundsätzlichen PPP-Eignung des Projekts, dass das Investitionsvolumen von 6.5 Mio. Euro (zzgl. MWSt) unter dem Mindestinvestitionsvolumen lag. Dennoch wurde ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt, der zeigte, dass die konventionelle und die PPP-Variante gleichwertig waren. Der Rat der Stadt Braunschweig entschied sich für das PPP-Modell und schrieb alle Leistungen der Planung, des Baus und des Betriebs im August 2003 aus. Das Ausschreibungsverfahren wurde in einem offenen, wettbewerblichen Dialog geführt, so dass sich der Bieterkreis kontinuierlich verkleinerte und der Wettbewerb zwischen den Privaten möglichst lange aufrechterhalten werden konnte.

Im Juni 2004 wurde der Zuschlag erteilt. Für die Erbringung der Leistungen schloss die Stadt Münster mit einem privaten Partner einen über 30 Jahre laufenden Vertrag zu einem indexierten Festpreis. Insbesondere die gemeinsame Ausschreibung der Planung und des Baus aller drei Hallen ermöglichte die Festlegung dieses Pauschalpreises. Die vereinbarten Betriebsleistungen umfassen u. a. Wartung, Inspektion, Störungsbeseitigung und Instandsetzung der Sporthallen sowie Schönheitsreparaturen und Ersatzbeschaffungen in festgelegten Intervallen.

Die Stadt übertrug damit die Verantwortung für den Betrieb und die zugehörigen Risiken vollumfänglich auf den privaten Partner. Auf Grund seiner Risikomanagementkompetenz kann er die Planungs-, Bau- und Finanzierungsrisiken am besten steuern und kontrollieren. Bei der Stadt verblieben die Risiken, die sich dem Einflussbereich des Privaten weitestgehend entziehen, z. B. die Beseitigung von Vandalismusschäden.

Durch das vereinbarte pauschale PPP-Entgelt und die Übertragung wesentlicher Projektrisiken auf den privaten Partner konnte die Stadt die Planbarkeit ihrer langfristigen finanziellen Belastungen deutlich erhöhen.

Weitere Informationen: Reinkemeier, A. / Schirwitz, B. (2004): PPP-Projekt: Planung, Bau, Finanzierung, Instandhaltung u. Reinigung von 3 Dreifachsporthallen in der Stadt Münster. 13.10.2004 Energieagentur NW Wuppertal; BundesBauBlatt (2005): Public Private Partnership in Münster: Drei Dreifachsporthallen. Sonderdruck aus dem BundesBauBlatt 04/2005.

2.5.2 Optimale Risikoallokation

Zweck des Kriteriums

Durch eine optimale Risikoverteilung zwischen privatem und öffentlichem Partner können die erwarteten Gesamtkosten der Projektrisiken gesenkt werden. Mit diesem Kriterium soll untersucht werden, ob eine optimale Risikoverteilung zwischen privatem und öffentlichem Partner grundsätzlich möglich ist.

Beschreibung des Kriteriums

Risiken auf Private übertragen

Durch den Eintritt von Projektrisiken entstehen Kosten, z. B. in Form von Baukostenüberschreitungen, wobei die Kompetenz des Risikomanagements die Höhe der Risikokosten bestimmt. Die Partner in einem PPP-Projekt verfügen über unterschiedliche Möglichkeiten und Fähigkeiten, diese Projektrisiken zu steuern und zu kontrollieren (Risikomanagementkompetenz). Wenn im Rahmen einer PPP-Beschaffung einzelne Risiken von der öffentlichen Hand auf die Privatwirtschaft übertragen werden, so lassen sich durch den Risikotransfer Wirtschaftlichkeitsvorteile realisieren, wenn der private Partner über eine höhere Risikomanagementkompetenz bezüglich dieser Risiken verfügt als die Verwaltung. Ziel eines optimierten Risikotransfers ist es dabei stets die Summe aller Risikokosten zu minimieren.

Typische Risiken

Im Rahmen des PPP-Eignungstests werden erste Projektrisiken identifiziert. Typische Risiken im Rahmen von Hochbauprojekten bestehen in

- Planungsrisiken,
- zeitlichen Verzögerungen der Baumassnahmen,
- Kostenüberschreitungen,
- der technischen Bauausführung sowie
- allgemein im Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur.

Wille der öffentlichen Hand zur Risikoübertragung

Für die öffentliche Hand bietet PPP die Chance, diese Risiken teilweise auf einen privaten Partner zu übertragen. Der PPP-Eignungstest soll darlegen, ob einerseits die öffentliche Hand gewillt ist, gewisse Risiken einem Privaten zu übertragen, und ob andererseits davon ausgegangen werden kann, dass private Partner bereit sind, diese Risiken zu übernehmen. Allenfalls liegen hierzu bereits erste Aussagen von Privaten vor oder es kann auf Erfahrungen aus anderen Projekten abgestellt werden. Für die vom Privaten übernommenen Risiken wird dieser eine Risikoprämie berechnen, welche sich in der Höhe des PPP-Entgelts niederschlagen wird.

Konkret geregelt werden die Verantwortlichkeiten und die Aufteilung der Projektrisiken in der Leistungsbeschreibung beziehungsweise den Submissionsunterlagen.

Zentrale Fragen

- Sind die Projektrisiken klar definierbar?
- Welche Projektrisiken sind für das Projekt relevant und daher in die Betrachtung einzubeziehen?
- Besteht die grundsätzliche Bereitschaft der öffentlichen Hand zur Risikoteilung mit einem privaten Partner?
- Kann davon ausgegangen werden, dass private Partner bereit sein werden, bestimmte Risiken zu übernehmen?

Beispiel 3: Neubau der britischen Botschaft in Berlin

Nach der deutschen Wiedervereinigung plante die britische Regierung die Neuerrichtung ihrer Botschaft auf einem Grundstück in der Berliner Wilhelmstrasse. Das Projekt wurde 1994 konventionell aufgesetzt.

Aufgrund von Budgetkürzungen startete die britische Regierung Anfang der 90er Jahre die „Private Finance Initiative“ (PFI), mit der privates Kapital für öffentliche Zwecke nutzbar gemacht und eine Alternative zur konventionellen Beschaffung geschaffen werden sollte. In diesem Rahmen sollten u. a. wesentliche Risiken auf den privaten Betreiber übertragen werden. Dementsprechend wurden Bau, Finanzierung und Betrieb des Botschaftsgebäudes vom britischen Ministerium für Auswärtige und Commonwealth-Angelegenheiten als PPP ausgeschrieben.

Der private Partner übernahm in der Bauphase unter anderem das Baukosten- und das Bauzeitrisiko, so dass Bauverzögerungen, falsch berechnete Mengen oder Materialfehllieferungen vollständig in den eigenen Verantwortungsbereich übergingen. In der Betriebsphase trägt er insbesondere das Verfügbarkeitsrisiko.

Ferner umfassen die vertraglichen Vereinbarungen Anreiz- und Sanktionsmechanismen für den Fall einer Nichterfüllung der vereinbarten Leistungs- und Qualitätsstandards. So wurden 80% der jährlichen Vergütung fix vereinbart, um insbesondere die langfristigen Finanzierungsaufwendungen sowie die Risikokosten zu decken. Die verbleibenden 20% der jährlichen Vergütung sind variabel ausgestaltet und an die Erfüllung bestimmter Kennziffern gebunden. Hierdurch ist gewährleistet, dass das britische Außenministerium zum Beispiel Nachlässe erhält, wenn Dienstleistungen und Unterbringung nicht den vereinbarten Anforderungen entsprechen.

Weitere Informationen: www.berlin.ihk24.de (14.09.2006)

2.5.3 Funktionale Leistungsbeschreibung

Zweck des Kriteriums

Zur Nutzung von Kreativität und Innovationsfähigkeit der privaten Wirtschaft sollen sich die Vorgaben der öffentlichen Hand so weit möglich auf die Festlegung der zu erreichenden Ziele und der einzuhaltenden Standards konzentrieren. Diese werden in einer so genannten funktionalen Leistungsbeschreibung definiert. Ob ein derartiges Vorgehen möglich ist, wird mit diesem Kriterium untersucht.

Beschreibung des Kriteriums

Ergebnisorientierte Beschreibung der gewünschten Leistungen

Charakteristisch für PPP und entscheidend für die Möglichkeit zur Erzielung wirtschaftlicher Vorteile ist die ergebnisorientierte (outputspezifizierte) Beschreibung der vom Auftraggeber gewünschten Leistungen. Im Unterschied zum konventionellen Beschaffungsansatz werden bei einer PPP-Beschaffung durch die öffentliche Hand keine konkreten Inputgrößen (z. B. Materialwahl, Detailpläne) vorgegeben. Vielmehr werden die zu erbringenden Leistungen ergebnisorientiert beschrieben.

Spielraum für unternehmerische Entscheidungen

Die Art und Weise der Erfüllung dieser Leistungsanforderungen kann somit – im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen und allfälliger politischer Vorgaben – vom privaten Partner gestaltet werden. Dieser kann somit sein gesamtes Know-how und seine Erfahrungen in die Erarbeitung einer wirtschaftlich und technisch optimalen Lösung einbringen. Die Leistungsbeschreibung soll so formuliert sein, dass sie privaten Bietern grösstmöglichen Spielraum für unternehmerische Kreativität und die Entwicklung innovativer, wirtschaftlich optimierter Lösungsansätze gewährt.

Genaue Spezifikation der Leistungen

Im PPP-Eignungstest wird untersucht, ob die Voraussetzungen für eine funktionale Leistungsbeschreibung für das betrachtete Projekt gegeben sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass die öffentliche Hand die zu erbringenden Leistungen hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Qualität hinreichend genau spezifizieren kann. Dies wiederum bedingt, dass die öffentliche Hand über das nötige Wissen für das jeweilige Beschaffungsvorhaben verfügt. Hierbei kann sie sich ggf. auf bestehende verwaltungsinterne Leistungsvereinbarungen stützen. Darüber hinaus sind konkrete Verfügbarkeiten und Standards, z. B. hinsichtlich einzuhaltender Raumtemperaturen, denkbar. Dagegen darf eine genaue Beschreibung der Inputs nicht oder nur in einem begrenzten Umfang erforderlich sein, um die gewünschten Leistungen zu erhalten.

Hochbauprojekte gut geeignet

Hochbauprojekte eignen sich in Bezug auf die zu erbringenden Bauleistungen gut für eine funktionale Leistungsbeschreibung. Dies gilt auch für die Aussenanlagen und in der Regel für die erforderliche technische Infrastruktur. Auch Instandsetzungsleistungen können ergebnisorientiert beschrieben werden, wobei oftmals der Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum kleiner ist als bei Neubauprojekten.

Leistungsziele und Indikatoren

Schliesslich ist eine funktionale Leistungsbeschreibung nur dann sinnvoll, wenn die funktional beschriebenen Leistungen später anhand eindeutiger Kriterien und Parameter beurteilt werden können. Dazu sind die einzelnen Leistungen mittels Leistungszielen und geeigneten Indikatoren zu präzisieren. Diese bilden auch die Grundlage für die Schaffung von Leistungsanreizen mittels variabler Vergütungsmechanismen (vgl. auch Abschnitt 0).

Zentrale Fragen

- Können die Leistungen in der Bau- und Betriebsphase ergebnisorientiert hinreichend genau spezifiziert werden?
- Gibt es bereits eine Leistungsdefinition für Neubau / Instandsetzung und Betrieb oder sonstige Vertragsmuster?

Beispiel 4: Neubau des Westdeutschen Protonentherapiezentrum in Essen

Auf dem Gelände des Universitätsklinikums Essen (Deutschland) soll das Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen (WPE) zur Erweiterung der Behandlungsmöglichkeiten für Tumorpatienten errichtet werden. Im Volllastbetrieb sollen jährlich etwa 2'000 Patienten medizinisch versorgt werden können.

Anfang 2005 wurde das Projekt mit einem geschätzten Investitionsvolumen von 100 Mio. Euro in einem europaweiten, zweistufigen Verfahren als PPP-Modell ausgeschrieben.

Mit Zuschlagserteilung im Juni 2006 wurden Planung, Errichtung, Finanzierung und technischer Betrieb des WPE für eine Laufzeit von 15 Jahren an einen privaten Partner übertragen. Der medizinische Betrieb verbleibt bei der gemeinnützigen Tochter des Universitätsklinikums, des Westdeutschen Protonentherapiezentrum Essen (WPE) GmbH.

In der Ausschreibung kam der Definition von Anforderungen und Standards für die Leistungserbringung des privaten Partners besondere Bedeutung zu. So mussten die Therapieabläufe optimiert sowie die gesamte Planung, das Design des Gebäudes und der Betrieb patientenfreundlich ausgestaltet werden. Ferner muss die hohe Qualität der Protonentherapieanlage und der medizinischen Geräte mit ihrer anspruchsvollen, neuartigen Technologie über die Vertragslaufzeit gewährleistet sein.

Die Inbetriebnahme soll Ende 2008 bis Anfang 2009 erfolgen.

Weitere Informationen: www.ppp.nrw.de (20.12.2005); EUWID FM Nr. 3 vom 01.02.2006, S.15; EUWID FM Nr. 15 vom 19.07.2006, S. 11; www.wp-net.de (14.09.2006).

2.5.4 Ausreichendes Projektvolumen

Zweck des Kriteriums

Im Rahmen von PPP-Projekten entstehen sowohl beim privaten als auch beim öffentlichen Partner Transaktionskosten, die grösstenteils unabhängig vom Projektvolumen sind. Diesen Fixkosten der Projektimplementierung und des Projektmanagements stehen Effizienzvorteile gegenüber, deren Höhe wiederum stark vom Projektvolumen abhängig ist. Die Prüfung des Kriteriums soll zeigen, ob die angesichts der Höhe des Projektvolumens zu erwartenden wirtschaftlichen Vorteile das Potenzial erwarten lassen, die Transaktionskosten des PPP-Beschaffungsprozesses und des Projektcontrollings über die Vertragslaufzeit zu kompensieren.

Beschreibung des Kriteriums

Gesamtheit der Anlagekosten

Unter dem Projektvolumen wird die Gesamtheit der Anlagekosten (Planungs-, Bau-, Betriebs-, Finanzierungs-, Risiko- und andere Kosten) über den gesamten Projektlebenszyklus verstanden.

Transaktionskosten und Effizienzgewinne

Das minimale Projektvolumen ist einerseits abhängig von der Höhe der PPP-Transaktionskosten und andererseits von den zu erwartenden Effizienzgewinnen (vgl. Abbildung 4), wobei zum Zeitpunkt des PPP-Eignungstests weder das eine noch das andere genau bestimmt werden kann. Deshalb wird zur Beurteilung des Mindestprojektvolumens im Hochbau zumeist auf Erfahrungswerte zum erforderlichen Investitionsvolumen und zur minimalen bewirtschafteten Fläche abgestellt.

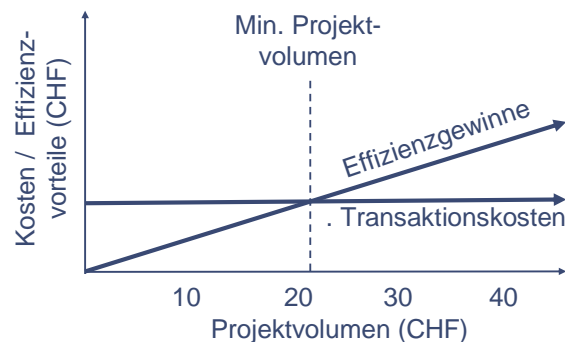


Abbildung 4: Minimales Projektvolumen als Funktion von Transaktionskosten und Effizienzgewinnen

Erfahrungswerte als Richtwerte

Die nachfolgend genannten Erfahrungswerte sind Richtwerte und keine starren Grössen. Im Einzelfall kann es sich auch bei geringerem Investitionsvolumen und / oder bei kleinerer bewirtschafteter Fläche lohnen, einen detaillierten Wirtschaftlichkeitsvergleich durchzuführen. Die Standardisierung leistet einen wichtigen Beitrag dazu, dass auch kleinere Projekte als PPP-Vorhaben abgewickelt werden können.

Investitionsvolumen Bestimmte Projektmerkmale, die den Strukturierungsaufwand und die Risikozuschläge auf Bieterseite verringern können, wirken sich positiv auf das Mindest-Projektvolumen aus. So werden Neubauprojekte gegenüber Instandsetzungsprojekten besser beurteilt, da ein privater Partner das Projekt von Beginn an planen, Risiken exakter einschätzen und ganzheitliche Optimierungen vornehmen kann. Umfassende Bestandsbeurteilungen und aussagefähige Gutachten bei Instandsetzungsprojekten wirken sich ebenfalls positiv aus. Dies gilt auch für die Anwendung standardisierter Verfahren, insbesondere eine eindeutige Leistungsdefinition und vorhandene Vertragsmuster, die den hohen Strukturierungsaufwand von PPP auf beiden Seiten reduzieren.

Bewirtschaftete Fläche Die bewirtschaftete Fläche ist relevant, da es einem privaten Partner erst ab einer bestimmten Fläche möglich ist, Leistungen zu bündeln, Kapazitäten optimal einzusetzen und Effizienzvorteile durch Synergieeffekte zu generieren.

Beispiel: Internationale Erfahrungen zeigen, dass Neubauprojekte ab einem Investitionsvolumen von etwa CHF 15 bis 23 Mio. als grundsätzlich PPP-geeignet angesehen werden können. Bei Instandsetzungsprojekten sollte das Investitionsvolumen mindestens CHF 30 Mio. betragen. Bezogen auf die bewirtschaftete Fläche kann PPP ab einer Mindestgrösse von etwa 6'000 m² eine sinnvolle Alternative darstellen.

Zusammenlegung von ähnlichen Projekten Sind die zu erwartenden Projektvolumina eher klein, so kann geprüft werden, ob eine Zusammenlegung von ähnlich gelagerten Projekten möglich wäre.

Zentrale Fragen

- Wie hoch ist das voraussichtliche oder geplante Investitions- oder Instandsetzungsvolumen?
- Wie gross ist die zu bewirtschaftende Fläche?
- Sind ggf. eine Zusammenlegung mit ähnlichen Projekten und eine gemeinsame Vergabe von Leistungen möglich?

2.5.5 Angemessener Bieterwettbewerb

Zweck des Kriteriums

Der PPP-Beschaffungsansatz ist insbesondere dann wirtschaftlich vorteilhaft, wenn ein ausreichendes Marktinteresse und damit im PPP-Verfahren ein intensiver Bieterwettbewerb generiert werden kann. Es ist somit zu prüfen, ob im Falle einer Ausschreibung mit der erforderlichen Beteiligung von Unternehmen gerechnet werden kann.

Beschreibung des Kriteriums

Das Interesse der Marktteilnehmer und die Intensität des Wettbewerbs sind primär von den Strukturen im spezifischen Markt und der wirtschaftlichen Attraktivität des Projekts abhängig.

- Markt* Aus Wettbewerbssicht vorteilhaft sind Märkte mit zahlreichen Teilnehmern oder zumindest tiefen Markteintrittsbarrieren. Im Hochbau ebenso wie im Tiefbau sind die Märkte von einigen grossen und zahlreichen kleinen und mittleren Bauunternehmen sowie einer Vielzahl von Planungsbüros und Facility-Management-Dienstleistern geprägt. Diese schliessen sich für PPP-Projekte i. d. R. zu Konsortien zusammen. Darüber hinaus gibt es private Anbieter für von der öffentlichen Hand nachgefragte Aufgaben und Dienstleistungen, z. B. in der Betagtenbetreuung. Diese öffentlichen Aufgaben liegen allerdings oft in Bereichen, in denen nur wenige oder nur kleinere Anbieter konkurrieren und spezifisches Know-how gefragt ist.
- Marktinteresse* Das Marktinteresse wird anhand vergleichbarer Projekte sowie vor dem Hintergrund des üblichen Leistungsspektrums potenzieller privater Partner abgeschätzt. Zur Konkretisierung kann eine so genannte Marktansprache durchgeführt werden, mit der die Akzeptanz des Projekts seitens der Marktteilnehmer geprüft sowie deren Anforderungen an die Rahmenbedingungen des Vorhabens ermittelt werden können. Der sachgerechte Zeitpunkt für einen solchen ersten Kontakt mit dem Markt ist allerdings zumeist erst die zweite Phase des PPP-Beschaffungsprozesses, wenn das Projekt bereits hinreichend konkretisiert ist.
- Wirtschaftliche Attraktivität des Projekts* Die wirtschaftliche Attraktivität eines Projekts ist von zahlreichen Faktoren abhängig, von denen einige bereits weiter oben betrachtet wurden (Projektvolumen, Leistungsumfang, Risikoallokation) oder im nachfolgenden Kapitel erläutert werden (Vergütungsstruktur). Von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Attraktivität sind die Erwartungen der privaten Unternehmen, ob mit einem Projekt beziehungsweise durch das erwartete PPP-Entgelt nachhaltig die gewünschten Erträge oder Renditen erzielt werden können. Die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand ist dabei für private Partner auch aufgrund der Bonität interessant.
- Dritteinnahmen* Ermöglicht das Projekt und gestattet die öffentliche Hand die Generierung von Dritteinnahmen, eröffnet dies dem privaten Partner weitere Möglichkeiten, aus dem Projekt wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Dritteinnahmen können beispielsweise durch Fremdvermietungen von nicht genutzten Gebäudeteilen oder durch Drittnutzung von Schulanlagen am Abend erzielt werden. Diese Möglichkeiten zur Erzielung von Dritteinnahmen werden normalerweise als Rahmenbedingungen von der ausschreibenden Stelle vorgegeben und lassen sich daher bereits bei der Erstellung der Angebote berücksichtigen. Dritteinnahmen sind für die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens aber i. d. R. nicht entscheidend.

Zentrale Fragen

- Lassen die Marktstrukturen einen intensiven Wettbewerb erwarten?
- Ist das Projekt für private Partner wirtschaftlich attraktiv?
- Könnte ein privater Partner zusätzliche Einnahmen aus dem Projekt erzielen?

Beispiel 5: Instandsetzung von 90 Schulen in Offenbach

Die Schulen des Kreises Offenbach (Deutschland) verzeichneten u. a. gravierende Sicherheits- und Brandschutzmängel, so dass der gewünschte Qualitätsstand auf konventionellem Wege angesichts der Haushaltsprobleme frühestens in 25 Jahren erreichbar gewesen wäre. Der Kreis Offenbach entschied daher, seine insgesamt 90 Schulen in einem mehrstufigen Verfahren als PPP-Projekt auszuschreiben. Projektgegenstand waren die Instandsetzung und der Betrieb von rund 450 Gebäuden mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 780 Mio. Euro, einer Nettogeschossfläche von 480.000 m² und Aussenanlagen mit einer Grösse von 1.300.000 m².

Im Oktober 2004 erfolgten die Zuschlagserteilungen für die beiden Lose, in die die Schulen aus Wettbewerbsgründen und wegen des sehr hohen Projektvolumens unterteilt worden waren (41 Projekte im Westkreis, 49 Projekte im Ostkreis), an zwei unterschiedliche Bieterkonsortien.

Die privaten Konsortien sind für Planung, Bau beziehungsweise Instandsetzung, Finanzierung und Betrieb für eine Laufzeit von 15 Jahren verantwortlich. Sie tragen u. a. die Risiken der Verkehrssicherung, Ver- und Entsorgungsleistungen, Zinsentwicklung / Instandsetzungsfinanzierung, Altlasten in Grund und Boden und Änderungen der Steuergesetzgebung. Die Risiken bei Gebäudekontaminationen, Tragwerk- sowie Vandalismus-schäden tragen der Kreis und das jeweilige Konsortium gemeinsam.

Innerhalb der ersten drei Jahre nach Vergabe der Lose wurden 60% der Schulen einschliesslich Aussenanlagen im Westkreis und 40% im Ostkreis saniert.

Der PPP-Gesamtvorteil von 19% (für beide Lose) liess sich durch die Standardisierung der Räume (Raumbuch), projektspezifisch verhandelte Architektenhonorare, die Nutzung von Skaleneffekten durch die privaten Partner (z. B. Glas) und Energieeinsparungen im Betrieb realisieren. Ferner konnte die Instandsetzungen durch die Schaffung von Ausweichräumen ohne Unterbrechung - und nicht nur während der Schulferien - erbracht werden.

Weitere Informationen: www.hochtief-pppsolutions.de (24.03.2006); www.wm.baden-wuerttemberg.de (24.03.2006).

2.5.6

Leistungsorientierter Vergütungsmechanismus

Zweck des Kriteriums

Mit diesem Kriterium soll geprüft werden, ob durch leistungs- und anreizorientierte Vergütungsmechanismen die vertragskonforme Leistungsbringung durch den privaten Partner sowie die Erschliessung von Effizienzvorteilen nachhaltig über die gesamte Projektlaufzeit abgesichert werden kann.

Beschreibung des Kriteriums

Anreize für den privaten Partner

Vom Vergütungsmechanismus gehen entscheidende Anreize für die Leistung und das Verhalten des privaten Partners aus. Um diese Anreize optimal entfalten zu können, sollte die Vergütung variable, leistungsabhängige Komponenten enthalten, die anhand eindeutiger und messbarer Kriterien bewertet werden können. Ziel ist die Implementierung eines funktionsfähigen Sanktionsmechanismus für schlechte Leistungen (Bonus / Malus), aber auch von Anreizmechanismen für gute Leistungen.

Beispiel: Transparente und leicht messbare Bezugsgrößen sind z. B. Raumtemperaturen in Schulen oder Verwaltungsgebäuden, aber auch Verfügbarkeitskriterien bezogen auf technische und sonstige Infrastrukturen. Ebenfalls denkbar sind Reaktionszeiten bei auftretenden Mängeln und Schäden.

Messung der Leistungserfüllung

Voraussetzung für eine leistungs- und anreizorientierte Vergütung ist, dass die zu erbringenden Leistungen hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Qualität und der einzuhaltenden Standards hinreichend genau beschrieben sind (vgl. auch Abschnitt 2.5.3) und die Erfüllung der Leistungsverpflichtung nachvollziehbar in einem von beiden Seiten akzeptierten Verfahren gemessen werden kann.

Im PPP-Eignungstest wird abgewogen, ob derartige Kriterien grundsätzlich definiert werden können. Die konkrete Ausgestaltung der Parameter ist im Rahmen der Leistungsbeschreibung und der späteren Leistungsverträge, konkret der Vergütungsregelungen festzulegen.

Zentrale Fragen

- Können eindeutige und messbare Kriterien für die Leistungserbringung definiert werden?
- Ist die Vereinbarung und Durchsetzung einer variablen (anreizorientierten) Vergütungsstruktur möglich?

Beispiel 6: Verkehrsanlagen und Verkehrsmanagement der Stadt Braunschweig

Die Abteilung "Verkehrsanlagen und Verkehrsmanagement" der Stadt Braunschweig (Deutschland) ist verantwortlich für den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung, die Koordination des Verkehrsmanagements, der Lichnanlagen und des Parkleitsystems sowie die Verwaltung der Verkehrszeichen und -einrichtungen.

Im Januar 2004 beschloss der Verwaltungsausschuss, diese Aufgaben an einen Privaten mit dem Ziel zu übertragen, den städtischen Haushalt zu entlasten und eine nachhaltig hohe Qualität der Leistung zu erbringen. Zugleich sollten die Einflussmöglichkeiten der Stadt und die Arbeitnehmerinteressen bei Überleitung der Mitarbeiter auf die zu gründende Projektgesellschaft gewahrt bleiben.

Dementsprechend waren die Planung, der Bau und der Betrieb einschliesslich der Strombeschaffung sowie der Instandhaltung und Wartung sämtlicher Anlagen Gegenstand der Vergabe. Ferner war ein Kündigungsschutz von acht Jahren unverhandelbarer Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen.

Das Vergabeverfahren wurde im Sommer 2004 mit einem Teilnahmewettbewerb gestartet. Nach einer Verhandlungsphase reichten die Bieter im Juli 2005 ihre letzten und verbindlichen Angebote ein, so dass im September 2005 der Zuschlag erteilt wurde. Zwei Monate später gründete die Stadt mit dem privaten Partner eine gemeinsame Projektgesellschaft. Seit Januar 2006 werden die Leistungen durch den Privaten erbracht.

Im Rahmen der Leistungserbringung wird der Private durch ein jährliches Grundentgelt vergütet. Eine Preisgleitklausel gewährleistet, dass die Stadt über die Vertragslaufzeit von 20 Jahren lediglich die ohnehin anfallenden Kostenerhöhungen zusätzlich zahlt.

Mit Hilfe der Preisgleitung und vereinbarten Vertragsstrafen bei Nicht- oder Schlechtleistung (Malussystem) sind zudem Anreize für den Privaten geschaffen worden. Die Leistungsqualität wird u. a. durch feste Reaktionszeiten und Wartungszyklen sichergestellt.

Vereinbarungen über Folgepflichten und die Aufteilung der entsprechenden Kosten als auch die vereinbarten Informations-, Prüf- und Kontrollrechte sichern die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Stadt.

Das bevorzugte Angebot ermöglicht der Stadt jährlich wiederkehrende Einsparungen in Höhe von rund 700'000 Euro.

Weitere Informationen: Knop, D. (Hg.) (2006): Public Private Partnership Jahrbuch 2006. Gemeinsames Jahrbuch von Der Neue Kämmerer und ConVent.

2.6 Teil 4: Ergebnisse

2.6.1 Auswertung

- International kein einheitlicher Standard* Auswertung und Interpretation der Unterlagen und Informationen folgen international keinem einheitlichen Standard. So werden z. B. in Deutschland die inhaltlich anders definierten allgemeinen ("nicht-projektspezifischen") Eignungskriterien rein qualitativ anhand einer Ja-Nein-Matrix beurteilt. Die technischen ("projektspezifischen") Eignungskriterien werden für sich genommen und insgesamt gewichtet einer quantitativen Bewertung unterzogen.
- Bewertungsskala* Für die Schweiz wurde ein Beurteilungsraster entwickelt, das eine Einschätzung der einzelnen Eignungskriterien anhand einer Wertungsskala (++) = Erfüllt, + = Überwiegend erfüllt, - = Überwiegend nicht erfüllt, -- = Nicht erfüllt) ermöglicht. Den Wertungen liegen konkrete Fragestellungen zu Grunde, die für das jeweilige Projekt und seine Rahmenbedingungen zu beantworten sind.
- Handlungsbedarf, um positive Beurteilung herbeizuführen* Neben der Bewertung der einzelnen Eignungskriterien ist im PPP-Eignungstest auch herauszuarbeiten, an welchen Stellen noch Handlungsbedarf besteht, um ggf. eine positive Beurteilung herbeiführen zu können. Dies gilt insbesondere für die rechtlichen Rahmenbedingungen, die aufgrund der fehlenden abgeschlossenen Pilotprojekte und Erfahrungen bis auf weiteres noch offene allgemeine Fragen aufweisen, insbesondere in den Bereichen Beschaffungs- und Subventionsrecht. Denkbar ist zudem, dass die subjektiven Rahmenbedingungen für die Projektabwicklung durch die Bereitstellung zusätzlicher Informationen an Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit deutlich verbessert werden können.
- Gestaltungspotenzial besteht aber auch im Hinblick auf die technischen Kriterien. Beispielsweise kann ein nicht oder nur knapp erreichtes Mindestinvestitionsvolumen durch den Einbezug weiterer Gebäude oder durch Kooperationen mit anderen Gebietskörperschaften erfüllt werden.
- Grafische Auswertung* Die Ergebnisse können grafisch aufbereitet werden (vgl. beispielhaft die untenstehende Abbildung). Selbstverständlich ist auch denkbar, die Eignungskriterien zu gewichten und einer quantitativen Analyse zuzuführen. So werden beispielsweise in Deutschland nur Projekte über einem bestimmten Wert als für PPP-geeignet erachtet. Für die Schweiz sind solche Analysen angesichts fehlender Erfahrungswerte wohl zu früh. Vertiefte Analysen auf der Basis der Eignungskriterien erachten wir zudem angesichts des folgenden Wirtschaftlichkeitsvergleichs als unnötig.

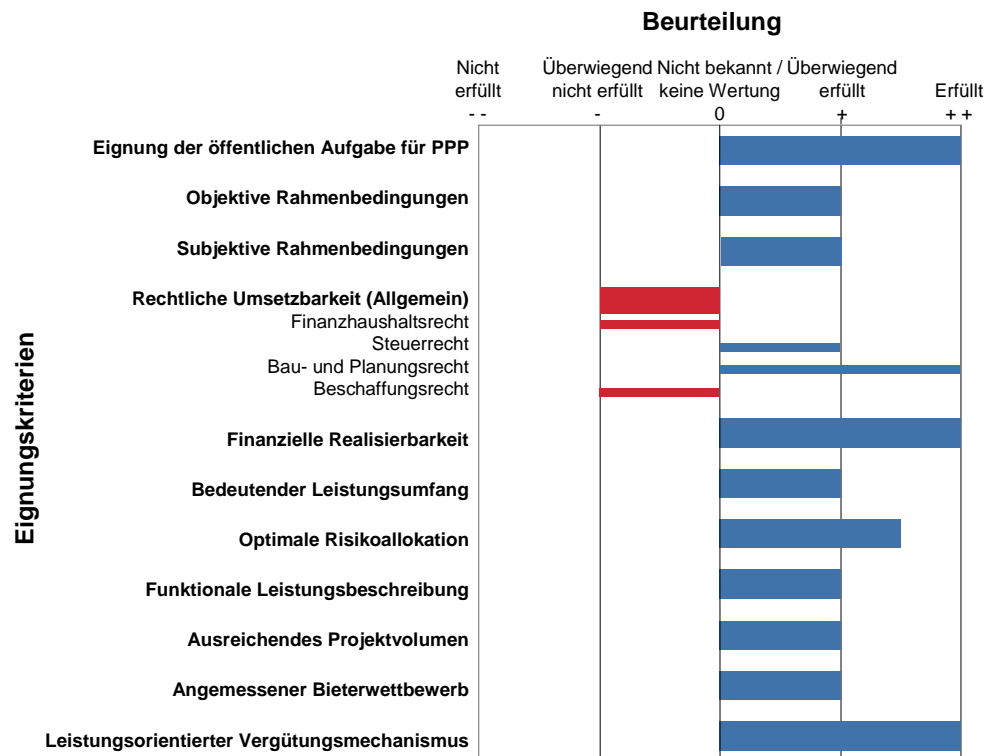


Abbildung 5: Beispiel einer Auswertung der Eignungskriterien.

2.6.2 Beurteilung

Beurteilung der erfüllten Kriterien

Liegen die Wertungen für sämtliche Eignungskriterien vor, ist eine abschliessende Würdigung der PPP-Eignung des Projekts vorzunehmen. Die Beurteilung wird sinnvollerweise in drei Teile gegliedert. In einem ersten Teil werden die erfüllten und teilweise erfüllten Kriterien betrachtet. Bei den teilweise erfüllten Kriterien sind die Auswirkungen auf die Eignung insgesamt zu schildern. Allenfalls verlangen die Kriterien gewisse Einschränkungen in der Ausgestaltung des PPP.

Beurteilung der nicht erfüllten Kriterien

Im zweiten Teil werden die nicht oder teilweise nicht erfüllten Kriterien betrachtet. Für jedes Kriterium ist zu beurteilen, ob die Nicht-Erfüllung durch geeignete Massnahmen verhindert werden kann. Weiter ist abzuschätzen, ob die Nicht- oder Teilerfüllung dazu führt, dass das Projekt insgesamt als nicht geeignet eingestuft werden muss, oder ob dadurch lediglich gewisse überwindbare Schwierigkeiten in der Projektabwicklung entstehen können.

Abschliessende Würdigung

In einem letzten Teil wird das Projekt insgesamt gewürdigt. Die Pro- und Contra-Argumente werden einander gegenübergestellt. Basierend auf dieser Auslegeordnung wird eine abschliessende Würdigung der PPP-Eignung des Projekts vorgenommen.

2.6.3 Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Projekts erfolgt grundsätzlich erst in Phase II des PPP-Beschaffungsprozesses. Im Rahmen eines pragmatischen Vorgehens sollte allerdings bereits in der Phase des PPP-Eignungstests eine erste Abschätzung des wirtschaftlichen Potenzials vorgenommen werden.

Wirtschaftliche Einflussfaktoren

Erfahrungen zeigen, dass in PPP-Projekten die wirtschaftlichen Vorteile die Nachteile mehr als kompensieren können. PPP-Verfahren können im Vergleich zu konventionellen Beschaffungsvarianten bis zu 20% vorteilhafter sein (vgl. u. a. Beispiel 5, S. 35). Die wesentlichen wirtschaftlichen Einflussfaktoren sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Wirtschaftliche Vorteile	Wirtschaftliche Nachteile
Lebenszyklusansatz	Zusätzliche Steuerbelastungen der Projektgesellschaft
Privates Know-how	Höhere Finanzierungskosten
Mengenvorteile (economy of scale)	Renditeerwartung der Projektgesellschaft
Optimale Risikoverteilung	Transaktionskosten
Leistungsanreize	
Kommerzielle Nebennutzungen	
Finanzielle Planbarkeit	
Keine Investitionsspritzen	
Unterhalt über Vertragsdauer sichergestellt	

Tabelle 2: *Wirtschaftliche Einflussfaktoren*

Wirtschaftlichkeitsvergleich

Ob und inwieweit die zu erwartenden Effizienzvorteile die zusätzlichen Belastungen übersteigen, ist Gegenstand des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (Machbarkeitsstudie Teil 2) und kann im PPP-Eignungstest aufgrund der noch nicht erhobenen Daten und Informationen nicht beurteilt werden.

2.6.4 Handlungsalternativen

PPP ist ein möglicher Weg zur Zusammenarbeit von Staat und Privaten. Bei der Beurteilung der PPP-Verfahren wird standardmässig die klassische Beschaffungsvariante der PPP-Variante gegenübergestellt. Vor der abschliessenden Bestätigung einer PPP-Eignung und damit der Auslösung der Arbeiten zum wirtschaftlichen Beschaffungsvariantenvergleich empfiehlt es sich zu prüfen, ob neben PPP noch andere Handlungsalternativen im Hinblick auf die Optimierung der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bestehen. Zu denken ist insbesondere an:

- Auslagerung: Übertragung der Aufgabe an einen öffentlich-rechtlichen oder privat rechtlichen Träger (z. B. Anstalt, Stiftung, AG, Verein);
- Leistungsauftrag: Zeitlich befristete Übertragung der Aufgabe an einen bestimmten privaten Leistungserbringer;
- Privatisierung: Verzicht auf die öffentliche Aufgabe: die Tätigkeit wird der Privatwirtschaft überlassen.

Miet- und Investorenmodelle

In der Schweiz sind die rechtlichen Rahmenbedingungen noch nicht auf PPP-Verfahren abgestimmt. Gleichzeitig bestehen aber in der Praxis diverse Miet- und Investorenmodelle, bei denen ein privates Unternehmen als Investor ein Gebäude den Bedürfnissen der öffentlichen Hand entsprechend auf eigene Rechnung plant, finanziert, errichtet oder saniert und betreibt sowie an die öffentliche Hand vermietet.

Diese Modelle unterscheiden sich grundsätzlich von PPP, insbesondere das Investorenmodell (vgl. dazu S. 73 f.). Allerdings können sich die heute bekannten Investorenwettbewerbe und PPP verfahrensrechtlich annähern. Zumindest in einer Anlaufphase von PPP hat ein öffentlicher Auftraggeber in der Schweiz zu entscheiden, ob er den PPP-Weg über das Beschaffungsverfahren beschreiten will oder das PPP-Verfahren über einen Investorenwettbewerb lancieren will.

2.6.5

Weiteres Vorgehen

Bestandteil des PPP-Eignungstests ist schliesslich ein kurzer, stichpunktartiger Ausblick auf das weitere Vorgehen. Dabei ist zwischen PPP-geeigneten und -ungeeigneten Projekten zu unterscheiden.

Konkrete Handlungsalternativen wenn nicht geeignet

Falls sich das untersuchte Projekt als ungeeignet für PPP erwiesen hat, ist einerseits darzustellen, welche konkreten Handlungsalternativen statt dessen als Erfolg versprechend anzusehen sind. Andererseits sollte kurz auf Optimierungspotenziale eingegangen werden, die sich bezogen auf diese Handlungsalternativen aus dem Blickwinkel PPP ergeben.

Nächste Schritte wenn geeignet

Ist das Projekt PPP-geeignet, so ist das weitere Vorgehen im Rahmen des PPP-Beschaffungsprozesses zu skizzieren, insbesondere im Hinblick auf den Wirtschaftlichkeitsvergleich in Phase II. Darüber hinaus sind die Massnahmen darzustellen, die unmittelbar ergriffen werden müssen, um einen zügigen Projektfortschritt zu gewährleisten. Hierzu zählen vor allem rechtliche Abklärungen, Abstimmungen mit den politischen Entscheidungsträgern und Informationen an die Bevölkerung. Falls aussichtsreiche Handlungsalternativen bestehen, sind Wege aufzuzeigen, wie diese im Vergleich zu PPP beurteilt werden können und wie sich ggf. Handlungsspielräume für spätere Entscheidungen offen halten lassen.

Exkurs: PPP-Eignungstest im Bereich Dienstleistungen

Öffentliche Aufgaben bestehen zu einem grossen Teil aus Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Der Staat hat zur Erbringung dieser Leistungen unterschiedliche Möglichkeiten:

- Er kann die Dienstleistungen selber erbringen, seien es nun hoheitliche oder – gestützt auf eine gesetzliche Grundlage – kommerzielle Dienstleistungen, und dazu auch öffentliche Unternehmungen gründen.
- Er kann die Erbringung von Leistungen im öffentlichen Interesse mit finanziellen Mitteln fördern (Subventionen)
- Er kann in vielfältigen Formen mit privaten Partnern kooperieren.

In dieser weiten Palette von Möglichkeiten kann PPP in zwei unterschiedlichen Dimensionen auftreten:

- PPP-Beschaffung von Dienstleistungen (Beschaffungs-PPP): Der Staat beauftragt einen Partner über eine längere Dauer mit der Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung. Die Zusammenarbeit geht dabei aufgrund der qualifizierten Form der Zusammenarbeit, der Risikoverteilung etc. über klassische Formen des Outsourcings oder von Leistungsaufträgen hinaus. Beispiele für derartige Beschaffungs-PPP im Bereich Dienstleistungen sind u. a. Flottenmanagement und Logistikleistungen. Vgl. z. B. auch PPP-Initiative Schulen ans Netz.
- Gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe (Aufgabenerfüllungs-PPP). Staat und Private schliessen sich zur Erbringung einer öffentlichen Leistung zu einer längerfristigen, partnerschaftlichen Kooperation zusammen. Beispiele sind u. a. zu finden im Bereich der Standortförderung (z. B. Greater Zurich Area).

Für die PPP-Beschaffung von Dienstleistungen kann der PPP-Eignungstest für den Hochbau bezüglich Ablauf und Inhalten sinngemäss angewandt werden. Dabei sind insbesondere die folgenden Merkmale und Unterschiede zu berücksichtigen:

- Dienstleistungen haben einen viel weniger ausgeprägten Lebenszyklus als Hochbauten.
- Das wirtschaftliche Potenzial ist anders zu berechnen.
- Dienstleistungen sind viel weniger kapitalintensiv als Infrastrukturvorhaben.

Bei Aufgabenerfüllungs-PPP kann der PPP-Eignungstest für den Hochbau ebenfalls sinngemäss angewandt werden. Allerdings ist auf Grund der Vielfalt der Ansätze und Vorgehensweisen hier eine Standardisierung besonders schwierig. Das fehlende Beschaffungsverfahren kann allenfalls durch ein dem PPP-Eignungstest nachgelagertes Wettbewerbsverfahren ersetzt werden (vgl. Grundlagenstudie, S. 46 f.).

3

Ablauf

3.1

Der PPP-Eignungstest im PPP-Beschaffungsverfahren

Der PPP-Eignungstest ist ein früher und wichtiger Schritt im PPP-Beschaffungsprozess. Im Folgenden ist der gesamte PPP-Beschaffungsprozess kurz dargestellt. Im Rahmen dieser Erläuterungen wird detailliert auf die Rolle des PPP-Eignungstests innerhalb des PPP-Beschaffungsverfahrens eingegangen.

*Öffentliche Hand
nimmt Gesamt-
heit von Leist-
ungen ab*

Im Gegensatz zum traditionellen Beschaffungsprozess tritt bei PPP-Beschaffungen die öffentliche Hand als Abnehmerin einer Gesamtheit von Leistungen auf. Die einzelnen Projektphasen werden nicht für einzelne Leistungspakete oder Einzelwerke getrennt ausgeschrieben. Das Gesamtpaket wird einem privaten Partner übertragen. Der Umfang der Zusammenarbeit wird projektspezifisch festgelegt. Ausgeschrieben wird in diesem Sinne die erwartete Leistung, beispielsweise die Bereitstellung von 200 Büroarbeitsplätzen in Zentrumsnähe für 30 Jahre. Die Ausschreibung erfolgt funktional (outputorientiert).

*Standardisierter
PPP-
Beschaffungs-
prozess*

Der PPP-Beschaffungsprozess wurde international in den letzten Jahren immer mehr standardisiert. Jedes Land kennt jedoch seine Besonderheiten. Das im Folgenden vorgestellte Verfahren lehnt sich an das deutsche PPP-Verfahren im Hochbau an (vgl. Grundlagenstudie S. 41 ff.). Selbstverständlich ist dieser allgemeine Prozess im Einzelnen auf die konkreten Rahmenbedingungen (insbesondere auch die rechtlichen Voraussetzungen) abzustimmen.

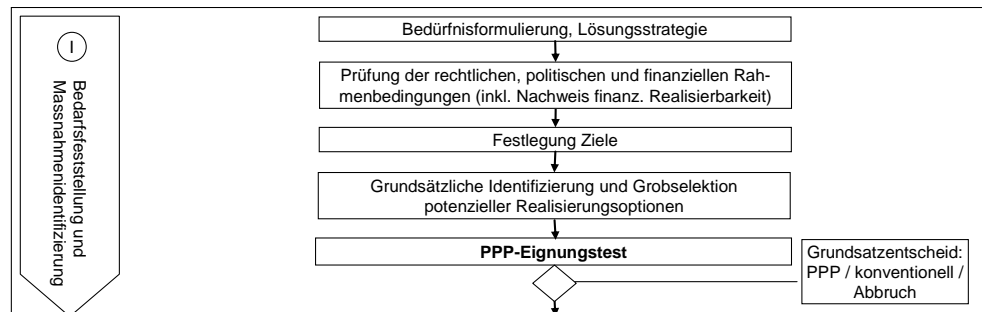


Abbildung 6: Übersicht über den PPP-Beschaffungsprozess

Phase I

*Phase I: Bedarfs-
erstellung &
Massnahmeniden-
tifizierung*

Die Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses wird durch die Feststellung des Handlungs- beziehungsweise Investitionsbedarfs eingeleitet. Im Weiteren erfolgt eine erste Prüfung der rechtlichen, politischen und finanziellen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, mit Einschluss der grundsätzlichen Frage der finanziellen Realisierbarkeit des Vorhabens. Nach der Festlegung der zu verfolgenden Ziele werden erste grundsätzliche Realisierungskonzepte identifiziert, skizziert und hinsichtlich ihrer Eignung zur Umsetzung als PPP überprüft. Der PPP-Eignungstest als Abschluss der Phase I beinhaltet erste Hinweise auf wirtschaftliche Optimierungspotenziale, auf deren Grundlage eine Empfehlung zur Fortsetzung des Projekts resultiert. Die Alternative wäre eine Überarbeitung des Massnahmenumfangs oder eine Realisierung nach konventioneller Art.



Quelle: Bolz, Urs (Hrsg.), 2005. Public Private Partnership in der Schweiz – Ergebnisse einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich, Schulthess, S. 392.

Abbildung 7: PPP-Beschaffungsprozess Phase I

Im PPP-Eignungstest wird das geplante Vorhaben anhand international gebräuchlicher und möglichst standardisierter Kriterien frühzeitig hinsichtlich seiner grundsätzlichen Eignung für eine Realisierung als PPP untersucht.

*Ergebnisse des
PPP-
Eignungstests*

Ergebnisse eines PPP-Eignungstests sind zusammenfassend die folgenden Aspekte:

- Überprüfung der PPP-Eignung im engeren Sinn,
- Plausibilisierung der möglichen Wirtschaftlichkeit,
- Grundlagen für den sich ggf. anschliessenden Wirtschaftlichkeitsvergleich und
- Strukturierung des weiteren Vorgehens.

*Informationen für
Entscheidungs-
träger*

Der PPP-Eignungstest liefert den Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand die notwendigen Informationen zur Entscheidung über das weitere Vorgehen und begründet im Falle eines positiven Resultats die Fortführung des PPP-Beschaffungsprozesses. Zeigt sich ein negatives Testergebnis, kann die Projektentwicklung im Rahmen des konventionellen Ansatzes weitergeführt werden.

Transparenter und nachvollziehbarer Prozess

Die Durchführung eines PPP-Eignungstests sollte sich auf standardisierte Methoden wie z. B. den vorliegenden Leitfaden stützen. Wichtig ist, dass der PPP-Eignungstest in jedem Fall transparent und nachvollziehbar durchgeführt und in Berichtsform den Entscheidungsträgern vorgelegt wird. Getroffene Annahmen sind dabei klar zu dokumentieren und offene Punkte gegebenenfalls durch Experten abzuklären. Da der nachfolgende Wirtschaftlichkeitsvergleich arbeits- und kostenaufwändig ist, ist der PPP-Eignungstest sorgfältig zu absolvieren. Vor diesem Hintergrund ist auch die grundsätzliche Bereitschaft der Projektverantwortlichen und der Entscheidungsträger, ein Projekt als PPP zu realisieren, bereits in dieser Phase abzuklären.

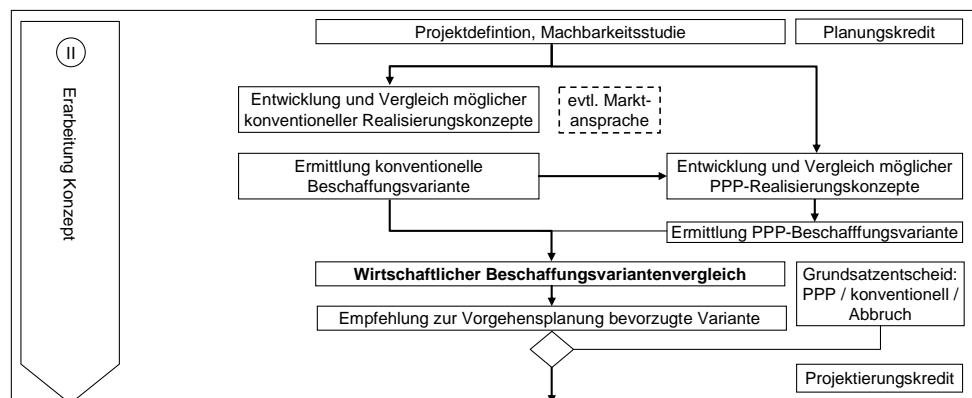
Grundsatzentscheid vor Phase II

Der Grundsatzentscheid für PPP sollte, wenn möglich, schon vor der Inangriffnahme der Phase II (Konzept) des PPP-Beschaffungsprozesses getroffen werden, da bereits hier erhebliche interne und externe Kosten anfallen können. Kommt man im PPP-Eignungstest zum Schluss, dass PPP-Konzepte wahrscheinlich keine vorteilhafte Variante darstellen, sind die nächsten Schritte nach konventioneller Methode weiterzuführen. Ist PPP eine mögliche Variante, werden in Phase II die Realisierungskonzepte verfeinert.

Phase II

Phase II: Erarbeitung Konzept

In der Phase II werden das Anforderungsprofil an das Vorhaben und die Projektorganisation entwickelt. Der Basisentwurf liegt vor und enthält Aussagen zur Funktionalität. Es ist von zentraler Bedeutung, dass in Phase II die Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit festgestellt werden.



Quelle: Ibid, S. 392.

Abbildung 8: PPP-Beschaffungsprozess Phase II

Business Case

Im Rahmen der Projektdefinition und Machbarkeitsstudie wird eine vorläufige (funktionale / ergebnisorientierte) Leistungsbeschreibung ausformuliert, damit ein so genannter „Business Case“ (Geschäftsmodell) geschaffen werden kann. Dieser beruht auf der Einschätzung der zukünftigen Investitionen, Kosten und Einnahmen sowie ersten qualitativen und quantitativen Überlegungen zu Risiken. Basis des „Business Case“ ist die konventionelle Beschaffung sowie die bisherigen Arbeiten aus Phase I.

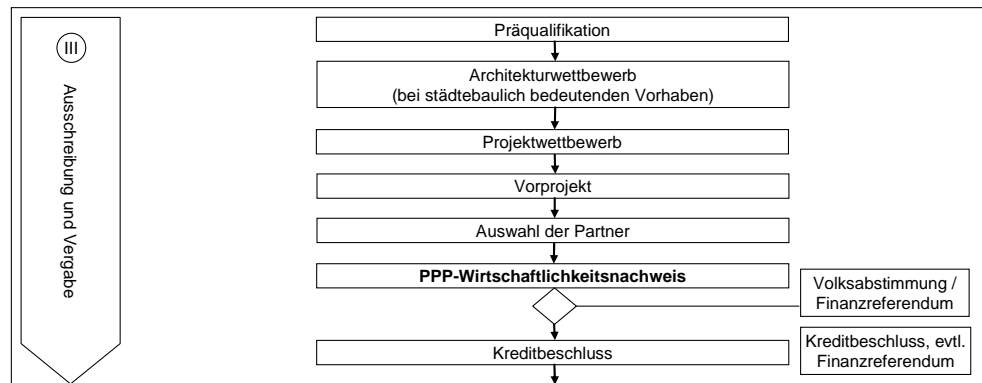
Marktansprache Auf Grundlage dieser Ausarbeitungen werden PPP-Realisierungskonzepte entwickelt. Hierfür können unterstützend, falls z. B. Unsicherheiten hinsichtlich des Marktinteresses bestehen (z. B. für bestimmte Risiko- und Aufgabenstrukturen, Laufzeiten etc.), Marktansprachen (Kontakte mit potenziellen Anbietern) durchgeführt werden. Die Marktansprache kann in Form von informellen Gesprächen, Interviews oder gezielter Mitarbeit von potenziellen Partnern erfolgen. Die PPP-Realisierungskonzepte sind hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu analysieren, um die geeignetste PPP-Variante zu ermitteln.

Beschaffungsvariantenvergleich Abschliessend wird im Zuge des Beschaffungsvariantenvergleiches die optimierte konventionelle Variante der favorisierten PPP-Variante gegenübergestellt. Hierbei kommt der Risikoallokation eine zentrale Bedeutung zu. Denn im Vordergrund steht eine optimale Risikoteilung mit dem privaten Partner. Die bevorzugte Variante ist danach einer nochmaligen Gesamtbeurteilung zu unterziehen. Insbesondere sind die in der ersten Phase überprüften rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen erneut zu verifizieren. Den Abschluss der Phase II bildet der Entscheid, ob die Ausschreibung konventionell oder nach PPP erfolgen soll. Gleichzeitig wird eine Empfehlung für das weitere Vorgehen erarbeitet.

Phase III

Phase III: Ausschreibung & Vergabe In Phase III gilt es, die Verfahrensart für die Ausschreibung zu bestimmen und die nötigen Vergabeunterlagen zu erarbeiten. Infolge der funktionalen Ausschreibung von Planung und Realisierung fallen die Teilphasen 22 und 41 nach SIA zusammen.

Zweistufiges Verfahren zur Partnerauswahl Die Auswahl der Partner erfolgt bei Infrastrukturvorhaben häufig in einem zweistufigen Verfahren. Dazu wird bei Phasenbeginn eine Präqualifikation durchgeführt. Die präqualifizierten Anbieter nehmen am Projektwettbewerb teil. Es ist darauf zu achten, dass die wesentlichen Eckpunkte sowie zwingende Vorgaben seitens der öffentlichen Hand eindeutig formuliert werden. Insbesondere sind die Risiken, die an den privaten Partner übertragen werden sollen, zu spezifizieren und nicht zu quantifizieren. Quantitative Angaben sollten nur dort in die Ausschreibungsunterlagen einfließen, wo dies für die Angebotsabgabe unbedingt notwendig ist (z. B. Übernahme eines Werkhofs zu einem bereits fixen Wert oder die Übernahme von Personal).



Quelle: Ibid, S. 393.

Abbildung 9: PPP-Beschaffungsprozess Phase III

*Standardisierter
Wirtschaftlich-
keitsnachweis*

Nach Abschluss des Projektwettbewerbs und mit Entscheidung für einen Partner wird in einem standardisierten Wirtschaftlichkeitsnachweis die nun endgültig vorliegende Variante mit der konventionellen Beschaffungsvariante aus Phase II verglichen. Grundlage dazu bildet wiederum der „Business Case“ der konventionellen Variante. Die Zuschlagserteilung erfolgt nach abschließender Prüfung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des bevorzugten PPP-Angebots. Alle Grundlagen für die Entscheidungsträger sind transparent und nachvollziehbar darzustellen und eine Empfehlung abzugeben. Fällt der Entscheidung zu Ungunsten der PPP-Variante aus, kann entweder in einer erneuten Verhandlungsrunde das Projekt überarbeitet werden (z. B. durch die Analyse der Risikoallokation) oder es wird nach der konventionellen Variante weitergefahren.

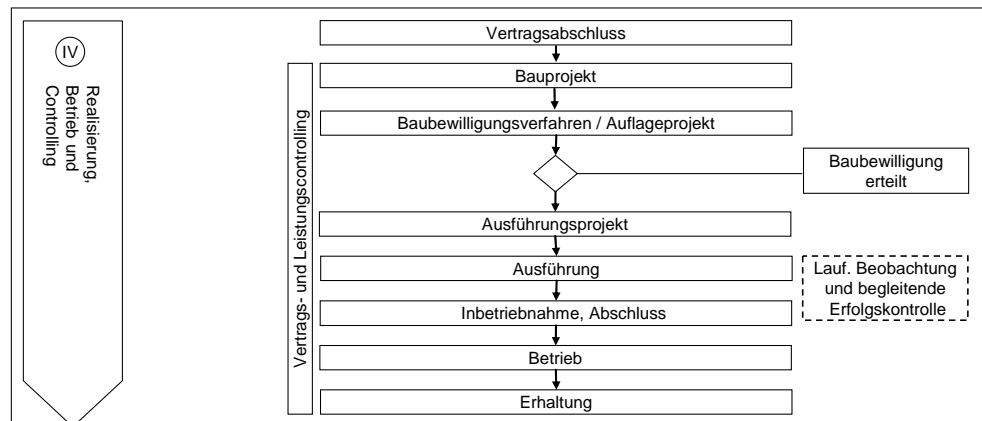
*PPP vs. Konventi-
onelle Be-
schaffung*

Zentral im PPP-Beschaffungsprozess ist die Feststellung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit einer PPP-Lösung gegenüber der konventionellen Beschaffung (Public Sector Comparator – PSC). Sie erstreckt sich über die ersten drei Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses und umfasst einzelne Aspekte im PPP-Eignungstest (Phase I), den auf empirischer Basis durchgeführten wirtschaftlichen Beschaffungsvariantenvergleich (Phase II) und den auf konkret vorliegende Angebote bezogenen Wirtschaftlichkeitsnachweis (Phase III).

Phase IV

*Phase IV: Reali-
sierung, Betrieb &
Controlling*

Sind alle Entscheidungen getroffen, beispielsweise durch einen Regierungsentcheid oder durch das Volk im Rahmen eines Finanzreferendums, so erfolgt der Vertragsabschluss mit dem Realisierungspartner. Die konkrete Projektausarbeitung erfolgt unter Führung des privaten Projektpartners bis hin zur eigentlichen Betriebsphase von PPP. International hat sich bei den PPP-Projekten im Hochbau eine durchschnittliche Laufzeit von 25 bis 30 Jahren etabliert.



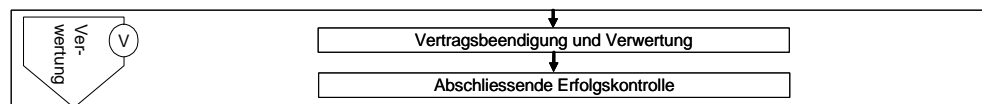
Quelle: Ibid, S. 393.

Abbildung 10: PPP-Beschaffungsprozess Phase IV

Controlling Im Verlauf des Projekts ist dem Controlling, insbesondere dem Leistungs- und Vertragscontrolling, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Periodisch sind begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen (Bonus / Malus).

Phase V

Phase V: Verwertung Phase V beinhaltet die Möglichkeiten des Heimfalls / Transfers beziehungsweise des Rückbaus der öffentlichen Infrastruktur. Mit dem Abschluss der Kooperation finden Aktivitäten zur Liquidierung und gegebenenfalls Überführung von Aktiven und Passiven sowie bestehenden Verpflichtungen auf die einzelnen Trägerschaften statt. Es stellt sich die Frage, von wem das Objekt weiterhin genutzt oder wie es verwertet werden soll. Dem Restwert kommt dabei wirtschaftlich eine erhebliche Rolle zu.



Quelle: Ibid, S. 393.

Abbildung 11: PPP-Beschaffungsprozess Phase V

Effektivität und Effizienz der PPP-Massnahme sind nach Beendigung des Projekts im Rahmen einer abschliessenden Leistungs- und Erfolgskontrolle festzustellen.

3.2 Vorgehen im PPP-Eignungstest

Der Ablauf eines PPP-Eignungstests lässt sich in zwei Schritte unterteilen, die nachfolgend im Einzelnen erläutert werden:

- Schritt 1: Vorbereitung
- Schritt 2: Durchführung

3.2.1 Schritt 1: Vorbereitung

Die Vorbereitung umfasst insbesondere die folgenden Arbeitsschritte:

- Projektbeteiligte identifizieren;
- Verantwortlichkeiten klären;
- Zeitplan klären;
- Ergebnisdarstellung festlegen.

Identifikation der Projektbeteiligten

Vorerst sind die Projektverantwortlichen, Entscheidungsträger, Nutzer und sonstigen Interessierten im Projekt zu identifizieren. Hierdurch wird der mögliche Adressatenkreis für den Erhebungsbogen und für mündliche Befragungen abgegrenzt. Darüber hinaus sollten ggf. Ansprechpartner für spezielle Fragestellungen im Projekt benannt werden, beispielsweise für technische Aspekte des Vorhabens.

Verantwortlichkeiten

Im Hinblick auf eine zügige und reibungslose Erarbeitung des PPP-Eignungstests ist es zweckmässig, klare Verantwortlichkeiten festzulegen. Die Einsetzung einer eigentlichen Projektorganisation ist denkbar, allerdings erst für die Phase II des Beschaffungsprozesses erforderlich. In diesem Zusammenhang ist auch zu definieren, wer über welche Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich des weiteren Vorgehens verfügen soll und wer in welchen Projektphasen einzubeziehen ist.

Zeitplan

Unter Berücksichtigung von etwaigen Restriktionen, z. B. Verabschiedung des Budgets beziehungsweise des Finanzplans (bzw. Aufgaben- und Finanzplans) oder feststehende Termine für weitere Weichenstellungen im Projekt, wird im Folgenden ein Zeitplan für den PPP-Eignungstest erarbeitet. Als Orientierungsgrösse für den erforderlichen Zeitraum zur Durchführung eines PPP-Eignungstests können dabei zwei bis vier Monate angesetzt werden. Nach etwa sechs Wochen sollte eine erste Entwurfsfassung vorliegen, die mit den Projektverantwortlichen abgestimmt werden kann.

Definition der Ergebnisse

Abschliessend wird in der Vorbereitung über Art und Umfang der Ergebnisdarstellung entschieden. Als Standard sollte ein Bericht im Umfang von maximal 25 Textseiten angestrebt werden.

Da bei den Abklärungen zur Eignung möglicherweise auf persönliche Einschätzungen und Würdigungen von Mitarbeitern der Verwaltung sowie von externen Personen abgestellt wird, kann die Berichterstattung in ein internes und ein externes Ergebnis aufgeteilt werden.

3.2.2 Schritt 2: Durchführung

Informationsbeschaffung

Die Durchführung des PPP-Eignungstests beginnt mit der Informationsbeschaffung. Sie gliedert sich wiederum in zwei Teilbereiche, einerseits die Bereitstellung schriftlicher Informationen und vorhandener Unterlagen, andererseits Interviews mit den Projektverantwortlichen und ggf. sonstigen Ansprechpartnern.

<i>Informationen und Unterlagen</i>	Schriftliche Informationen können vor allem durch die Bearbeitung der in Anhang I beigefügten Erhebungsbögen generiert werden. Allerdings ist es nicht zwingend erforderlich, dass diese Unterlagen bereits vorab bearbeitet werden. Ein Einsatz ist auch im Sinne eines Interviewleitfadens für Gespräche mit den Beteiligten auf Auftraggeberseite möglich. Vorhandene Unterlagen können, sofern im Einzelfall vorhanden, insbesondere Informationen zu Architektur- oder Projektwettbewerben, Projektpläne und -ziele, Bestandsaufnahmen und Instandsetzungsgutachten sowie sämtliche wirtschaftlichen Daten (voraussichtliches Investitions- / Instandsetzungsvolumen, Betriebskostenschätzungen u. a.) sein. Die Informationen werden durch Gespräche mit den Projektverantwortlichen vertieft und ggf. ergänzt. Ziel ist es, den Erstellern des PPP-Eignungstests umfassende Einblicke in das Projekt und seine Rahmenbedingungen zu ermöglichen.
<i>Auswertung und Würdigung</i>	Nach dem Abschluss der Informationsbeschaffung folgen Auswertung, Interpretation und Würdigung der Informationen und Unterlagen. Auf diese zentralen Aspekte wurde in Abschnitt 2.6 ausführlich eingegangen.
<i>Erstellung von Zwischen- und Endbericht</i>	Die Ergebnisse des PPP-Eignungstests sind in Form eines Berichts darzulegen (vgl. 3.2.1). Der Zwischenbericht sollte bereits alle wesentlichen Informationen und erste Einschätzungen enthalten, aber auch offene Punkte ansprechen. Auf eine abschliessende Würdigung sollte zu diesem Zeitpunkt noch verzichtet werden. Diese ist Bestandteil des nach der Abstimmung und Diskussion mit den Projektverantwortlichen zu erstellenden Endberichts.
<i>Abstimmung der Ergebnisse und Anpassungen</i>	Ein kontinuierlicher Informationsaustausch mit den Projektverantwortlichen ist während des gesamten PPP-Eignungstests unabdingbar, um den Einbezug sämtlicher vorhandener Informationen und damit eine erfolgreiche Durchführung sicherzustellen. Da der Zwischenbericht einen ersten Gesamtüberblick über die bei der Beurteilung berücksichtigten Unterlagen gibt, muss seiner Abstimmung besondere Sorgfalt gewidmet werden, um Unterlassungen und Fehleinschätzungen zu vermeiden. Falls sich bereits im Zwischenbericht Schwierigkeiten für die Umsetzung des Projekts als PPP abzeichnen (z. B. wegen ungenügendem Projektvolumen), kommt ggf. auch eine Anpassung von Projektinhalt und / oder -umfang in Frage. Die Abstimmung des Endberichts konzentriert sich in erster Linie auf die Würdigung der Ergebnisse des PPP-Eignungstests und Handlungsempfehlungen.
<i>Kommunikation der Ergebnisse</i>	Nach dem Abschluss des PPP-Eignungstests sind die Ergebnisse in geeigneter Form zu kommunizieren.

3.3 Beizug externer Beratung

Standardisierte PPP-Eignungstests können grundsätzlich von der öffentlichen Verwaltung selbst durchgeführt werden. Vorausgesetzt sind ausreichende verfügbare Ressourcen, insbesondere Projektmanagementkapazitäten, das erforderliche Fachwissen, Verfahrenkenntnisse sowie PPP-

Erfahrung (vgl. Eignungskriterium objektive Rahmenbedingungen, Ziff. 2.4.2).

Fehlende Ressourcen oder Know-how

Eine externe Beratung kann fehlende interne Ressourcen oder fehlendes Know-how kompensieren. Eine minimale Eigenkompetenz sollte aber in jedem Fall auch bereits in der Phase des PPP-Eignungstests vorausgesetzt werden. Nur damit kann sichergestellt werden, dass die Verwaltung im Laufe des weiteren Prozesses Wissen aufbauen kann.

Prozessbeschleunigung

In einer frühen Phase der PPP-Entwicklung kann der externe Berater gestützt auf Erfahrung und Methodenkompetenz den Prozess beschleunigen, die Qualität garantieren und für rasche Ergebnisse garantieren.

Liegen später auch in der Schweiz breite PPP-Erfahrungen vor, so empfiehlt sich der Beizug externer Berater insbesondere bei besonders komplexen Fragestellungen oder wenn die Akzeptanz der Ergebnisse durch eine externe Beurteilung erhöht werden soll.

Exkurs: PPP-Eignungstest im Bereich weiterer öffentlicher Infrastrukturen

PPP spielen international nicht nur im Hochbau, sondern auch im Bereich weiterer öffentlicher Infrastrukturen eine wesentliche Rolle, insbesondere in Strassenbau und -unterhalt, in der Strassenbeleuchtung, im öffentlichen Personenverkehr sowie in der Ver- und Entsorgung. Die Grundlagenstudie kommt zum Schluss, dass in der Schweiz auch in diesen Bereichen erhebliches Potenzial besteht (S. 78 ff.)

Das PPP Beschaffungsverfahren läuft nach international bewährtem Standard überall weitgehend gleich ab. Im Unterschied zum Hochbau bestehen für die übrigen öffentlichen Infrastrukturen spezialisierte methodische Standards bislang nur in geringem Umfang.

Der vorliegende PPP-Eignungstest für den Hochbau kann analog beigezogen werden, um Projekte beurteilen zu können. Dabei sind insbesondere die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Die generellen Ausführungen über Beteiligte (Ziff. 3) und Verfahren (Ziff. 4) gelten weitgehend unverändert, dito die allgemeinen Teile 5.1 und 5.2.
- Die allgemeinen Eignungskriterien können ebenfalls sinngemäss angewandt werden. Besondere Beachtung finden müssen indessen Probleme der Spezialfinanzierungen (z. B. im öffentlichen Personenverkehr), das heute noch bestehende Verbot der Gebührenerhebung für die Strassenbenutzung (Art. 82 Abs. 3 Bundesverfassung) oder die in vielen Bereichen bereits stark entwickelte Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten (z. B. Privatbahnen, Entsorgung), welche das zusätzliche Potenzial für PPP relativiert.
- Die technischen Eignungskriterien können ebenfalls sinngemäss herangezogen werden, sind aber inhaltlich an die jeweiligen Besonderheiten anzupassen. Insbesondere sind anstelle der Hochbaunormen branchen- oder bereichsspezifische Vorgaben heranzuziehen.
- Im Strassenbau kann in naher Zukunft auf die Ergebnisse des ETH-Projekts „PPP-Projektentwicklungsmodell – Kommunale Strassennetze in der Schweiz: Formen neuer PPP-Kooperationen für den Unterhalt“ (vgl. <http://www.ibb.ethz.ch>) aufgebaut werden.

ANHÄNGE

Anhang I: Fragebogen

Beispiel eines Fragebogens für ein Beschaffungs-PPP

Projekt / Vorhaben: _____	Ansprechpartner: _____	Tel.: _____	Beginn Eignungstest: _____
-------------------------------------	----------------------------------	-----------------------	--------------------------------------

Der PPP-Eignungstest ist ein Instrument zur Beurteilung der grundsätzlichen PPP-Eignung eines Vorhabens anhand allgemeiner und technischer Eignungskriterien. Allgemeine Kriterien beziehen sich auf politische und rechtliche Rahmenbedingungen, die die Umsetzung als PPP beeinflussen. Die technischen Kriterien betrachten spezifische Merkmale des geplanten Vorhabens.

Von zentraler Bedeutung für die Begründung einer Public Private Partnership sind die rechtlichen Grundlagen. Daher nimmt die Ermittlung möglicher rechtlicher Restriktionen im Rahmen des Fragebogens eine besondere Stellung ein. Konkret sollen die für das Projekt relevanten Rechtsgrundlagen benannt und dokumentiert sowie Einschätzungen zu konkreten Fragestellungen abgegeben werden. Mögliche Probleme sind anschliessend vertieft zu analysieren.

Über die Bearbeitung der Fragen hinaus sollten sämtliche Unterlagen zum Projekt (z. B. derzeitige Situation, Verträge, Beschlüsse, ggf. Planungen und Studien) zusammengestellt und im Zuge der Bearbeitung des PPP-Eignungstests ausgewertet werden.

Ziel des PPP-Eignungstests ist eine fundierte Entscheidung über die Überführung des betreffenden Vorhabens in die zweite Phase des PPP-Beschaffungsprozesses. Nur, wenn die grundsätzliche PPP-Eignung nachgewiesen werden kann, sind weitere Untersuchungen sinnvoll. In diesem Fall schliesst sich an den PPP-Eignungstest ein so genannter wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich an (Wirtschaftlichkeitsvergleich). Mit Hilfe dieses Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird untersucht, ob ein PPP-Modell gegenüber der konventionellen Beschaffung durch die öffentliche Hand wirtschaftliche Vorteile erwarten lässt.

Teil 1: Ausgangssituation und Zielsetzung des Projekts

Kurzbeschreibung des Projekts		
1	Bedürfnis / Projektidee	
2	Bedarf / geplante Massnahme (Vorhaben)	
3	Meilensteine der Projektplanung	Abschluss der Konzeptphase: _____ Baubeginn: _____ Bezugsfertigkeit / Nutzungsbereitschaft des Objektes ab: _____
4	Nutzungsart	<input type="checkbox"/> Verwaltung <input type="checkbox"/> Bildung <input type="checkbox"/> Gesundheit <input type="checkbox"/> Verkehr <input type="checkbox"/> Ver- / Entsorgung <input type="checkbox"/> Kultur / Freizeit <input type="checkbox"/> _____ Objekttyp (bei Bauten):
5	Priorität des Vorhabens gemäss Planung des Amtes (sehr hoch [1] bis sehr niedrig [5])	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
6	Geografische Lage (ggf. geplant)	
7	Bitte erläutern Sie kurz die derzeitige Form der Aufgabenwahrnehmung (Verantwortlichkeiten, Rechtsform u. a.)	
8	Welche politischen Zielsetzungen werden mit der Durchführung des Vorhabens als PPP verfolgt?	Finanzen: <input type="checkbox"/> Minderung laufender Ausgaben <input type="checkbox"/> Entlastung der mittelfristigen Finanzplanung <input type="checkbox"/> Kostentransparenz <input type="checkbox"/> Erzielung kurzfristiger Mittelzuflüsse (Veräusserung des bestehenden Anlagevermögens und Einbezug in das Betreiberentgelt) <input type="checkbox"/> Sonstige: _____ _____

Kurzbeschreibung des Projekts

		<p>Zeit:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Beschleunigung des Bauprozesses<input type="checkbox"/> Verringerung von Schnittstellen, u. a. durch Bündelung und Ausgliederung von Aufgaben an den privaten Partner<input type="checkbox"/> Verschlankung von Verwaltungsbereichen<input type="checkbox"/> Flexible Anpassung der Leistungserbringung an veränderte Erfordernisse<input type="checkbox"/> Sonstige: <hr/> <p>Risiko:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Erhöhung der Planungssicherheit für den Finanzhaushalt<input type="checkbox"/> Entlastung von Betriebsrisiken<input type="checkbox"/> Sonstige: <hr/> <p>Qualität:</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Moderne Infrastruktur<input type="checkbox"/> Umfassendere / höherwertige Leistungen für die Bürger<input type="checkbox"/> Schnellere und kostengünstigere Leistungserbringung<input type="checkbox"/> Werterhalt der Immobilien<input type="checkbox"/> Sonstige: <hr/>
--	--	---

Teil 2: Akteure und Rahmenbedingungen

Akteure & Rahmenbedingungen		
1	Welche wesentlichen Akteure sind beteiligt?	Nutzer: _____ Eigentümer: _____ Bauherr: _____ Finanzierer: _____ Projektleitung: _____
2	Welche übergeordneten Rahmenbedingungen könnten das Projekt beeinflussen?	(z. B. politische Reformvorhaben, Entwicklung von Bevölkerungs- oder Schülerzahlen, Denkmalschutz)

Teil 3a: Allgemeine Eignungskriterien

Eignung der öffentlichen Aufgabe für PPP		
1	Handelt es sich bei der zu erbringenden Leistung um eine öffentliche Aufgabe?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Begründung: _____ _____ _____
2	Handelt es sich um eine Aufgabe mit Hoheitsfunktion, Leistungsfunktion, Finanzierungsfunktion oder Steuerungsfunktion?	<input type="checkbox"/> Hoheitsfunktion <input type="checkbox"/> Leistungsfunktion <input type="checkbox"/> Finanzierungsfunktion <input type="checkbox"/> Steuerungsfunktion
3	a) Ist die Natur der öffentlichen Aufgabe für den Beizug Privater grundsätzlich geeignet? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein b) Sprechen Erfahrungen und Kultur für oder gegen einen verstärkten Einbezug von Privaten in die Aufgabe? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein c) Welche Bestandteile der Aufgabe werden bereits heute von Privaten erbracht (z. B. Bauleistungen, an Dritte vergebene Leistungen im Betrieb)? _____ _____ _____	
4	Sind Grundrechte betroffen? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Wenn ja, welche? _____ Ist die private Leistungserbringung grundrechtlich zulässig? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	
5	Sprechen erprobte Beispiele aus anderen Regionen oder aus dem Ausland für eine Eignung?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein Wenn ja, welche? _____

Objektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung		
6	<p>a) Bereits absolvierte Phasen gemäss SIA 112</p> <p>b) Welche Einschränkungen resultieren aus den bereits absolvierten Phasen für einen potenziellen privaten Partner (z. B. Vorgaben aus einem Architektenwettbewerb)?</p>	<input type="checkbox"/> Keine <input type="checkbox"/> 1 Strategische Planung <input type="checkbox"/> 2 Vorstudien <input type="checkbox"/> 3 Projektierung <input type="checkbox"/> 4 Ausschreibung <input type="checkbox"/> 5 Realisierung <input type="checkbox"/> 6 Bewirtschaftung <hr/> <hr/> <hr/>
7	Ist die Komplexität des geplanten Projekts in einer PPP-Struktur beherrschbar?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
8	Sind auf Auftraggeberseite die finanziellen und personellen Ressourcen für die Begleitung von Projektvorbereitung und -durchführung vorhanden?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
Subjektive Rahmenbedingungen für die Auftragsabwicklung		
9	Unterstützen die politisch verantwortlichen Exekutivmitglieder das Projekt aktiv?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
10	Bestehen politischen Vorgaben, die einer Umsetzung als PPP-Projekt entgegenstehen?	<input type="checkbox"/> Private Finanzierung nicht erwünscht <input type="checkbox"/> Übertragung von Dienstleistungen auf einen privaten Partner nicht erwünscht <input type="checkbox"/> Langfristige Bindung an einen privaten Partner nicht erwünscht <input type="checkbox"/> Losweise Ausschreibung erwünscht <input type="checkbox"/> Sonstige: <hr/> <hr/>

11	<p>a) Unterstützen die Projektverantwortlichen die Umsetzung des Projekts als PPP?</p> <p>b) Sind sich die Mitarbeitenden der Verwaltung bewusst, dass PPP zu einer Veränderung ihrer Aufgaben und zu Umstrukturierungen in der Verwaltung führen kann?</p> <p>c) Welche zentralen Bedenken bestehen ggf. in der Verwaltung?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <hr/> <hr/> <hr/>
12	Ist eine Personalüberleitung auf eine mögliche Projektgesellschaft denkbar und in der Verwaltung durchsetzbar?	<p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p>
13	<p>a) Ist seitens der Öffentlichkeit eine ausreichende Akzeptanz für PPP-Projekte zu erwarten?</p> <p>b) Welche zentralen Bedenken bestehen ggf. in der Bevölkerung?</p>	<p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <hr/> <hr/> <hr/>
Rechtliche Umsetzbarkeit		
14	<p>Allgemeine Rechtsgrundlagen</p> <p>a) Welche konkreten gesetzlichen Grundlagen sind bei der Planung und Realisierung eines bestimmten PPP-Projekts zu beachten?</p> <p>b) Gibt es Vorschriften, die einer Realisierung des Projekts als PPP entgegenstehen?</p> <p>c) Falls es solche rechtlichen Hindernisse gibt: wäre es</p>	<p>Antworten / Begründungen:</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein												
<p>20 Subventionen</p> <p>a) Sind Subventionen / Staatsbeiträge zu erwarten?</p> <p>b) Wie hoch sind die zu erwartenden Subventionen (absolut und in % des Projektvolumens)?</p> <p>c) Welche Arten von Subventionen sind für das Projekt denkbar?</p> <p>d) Werden Subventionen, die im Rahmen einer konventionellen Beschaffung zu erwarten sind, auch für PPP-Projekte gewährt? Wenn nein, können sie zweckmässig substituiert werden?</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> Bund: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein </td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> Kanton / Land: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;"> <hr/><hr/><hr/> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;"> <input type="checkbox"/> 1 Investitionszuschüsse <input type="checkbox"/> 2 Zinsvergünstigte Darlehen <input type="checkbox"/> 3 Sonstige </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;"> <hr/><hr/> </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein </td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 5px;"> <hr/><hr/><hr/> </td> </tr> </table>	Bund: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	Kanton / Land: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<hr/> <hr/> <hr/>		<input type="checkbox"/> 1 Investitionszuschüsse <input type="checkbox"/> 2 Zinsvergünstigte Darlehen <input type="checkbox"/> 3 Sonstige		<hr/> <hr/>		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein		<hr/> <hr/> <hr/>	
Bund: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	Kanton / Land: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein												
<hr/> <hr/> <hr/>													
<input type="checkbox"/> 1 Investitionszuschüsse <input type="checkbox"/> 2 Zinsvergünstigte Darlehen <input type="checkbox"/> 3 Sonstige													
<hr/> <hr/>													
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein													
<hr/> <hr/> <hr/>													

Teil 3b: Technische Eignungskriterien

Leistungsumfang																																
1	Ist eine Integration von Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes möglich? Wenn nein, welche Hindernisse bestehen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <hr/> <hr/> <hr/>																														
2	Erwarteter Leistungsumfang des Vorhabens	<input type="checkbox"/> Planung <input type="checkbox"/> Neubau <input type="checkbox"/> Instandsetzung <input type="checkbox"/> Erweiterung <input type="checkbox"/> Umbau <input type="checkbox"/> Unterhalt <input type="checkbox"/> Finanzierung <input type="checkbox"/> Betrieb <input type="checkbox"/> _____																														
3	Ist eine langfristige vertragliche Bindung an einen privaten Partner denkbar? Wie könnte diese aussehen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Vertragliche Vereinbarung(en) für: <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> max. 10 Jahre <input type="checkbox"/> max. 15 Jahre <input type="checkbox"/> max. 20 Jahre <input type="checkbox"/> länger als 20 Jahre <input type="checkbox"/> Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft mit <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> mind. 50 % Beteiligung der öffentlichen Hand <input type="checkbox"/> max. 50 % Beteiligung der öffentlichen Hand <input type="checkbox"/> Beteiligungsverhältnis ist unwesentlich <input type="checkbox"/> bislang keine Überlegungen hierzu angestellt 																														
4	Wie sollen die Dienstleistungen im Rahmen der Bewirtschaftung zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner aufgeteilt werden?	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 60%;"></th> <th style="width: 20%; text-align: center;">Öffentliche Hand</th> <th style="width: 20%; text-align: center;">Privater Partner</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gebäudemanagement</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Bauunterhalt (Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung)</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Pflege von Aussenanlagen</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Hauswart / Hausmeister</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Reinigungsdienste</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Verwaltung</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Wachdienste</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Verpflegung / Catering</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>Operativer Betrieb (z. B. Betreuung, Pflege)</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table>		Öffentliche Hand	Privater Partner	Gebäudemanagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Bauunterhalt (Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Pflege von Aussenanlagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Hauswart / Hausmeister	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Reinigungsdienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Wachdienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Verpflegung / Catering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Operativer Betrieb (z. B. Betreuung, Pflege)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Öffentliche Hand	Privater Partner																														
Gebäudemanagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Bauunterhalt (Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Pflege von Aussenanlagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Hauswart / Hausmeister	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Reinigungsdienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Wachdienste	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Verpflegung / Catering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														
Operativer Betrieb (z. B. Betreuung, Pflege)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																														

Risikoallokation										
5	<p>a) Sind die Projektrisiken klar definierbar?</p> <p>b) Welche wesentlichen Projektrisiken sind für das Projekt relevant und daher in die Betrachtung einzubeziehen?</p> <p>c) Besteht die grundsätzliche Bereitschaft zur Risikoteilung mit einem privaten Partner?</p> <p>d) Kann davon ausgegangen werden, dass private Partner bereit sein werden, bestimmte Risiken zu übernehmen? Wenn ja, welche?</p>									
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 30%;">Planung</td> <td style="width: 30%;"><input type="checkbox"/> Ja</td> <td style="width: 30%;"><input type="checkbox"/> Nein</td> </tr> <tr> <td>Bau</td> <td><input type="checkbox"/> Ja</td> <td><input type="checkbox"/> Nein</td> </tr> <tr> <td>Betrieb</td> <td><input type="checkbox"/> Ja</td> <td><input type="checkbox"/> Nein</td> </tr> </table> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <hr/> <hr/> <hr/>	Planung	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	Bau	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	Betrieb	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein
Planung	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein								
Bau	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein								
Betrieb	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein								
Leistungsbeschreibung										
6	<p>a) Können die Leistungen in der Bau- und Betriebsphase ergebnisorientiert hinreichend genau spezifiziert werden?</p> <p>b) Wenn nein, welche Hindernisse bestehen bzw. welche Vorgaben müssten konkret gemacht werden?</p>									
	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 30%;">Leistungen in der Bauphase</td> <td style="width: 30%;"><input type="checkbox"/> Ja</td> <td style="width: 30%;"><input type="checkbox"/> Nein</td> </tr> <tr> <td>Leistungen in der Betriebsphase</td> <td><input type="checkbox"/> Ja</td> <td><input type="checkbox"/> Nein</td> </tr> </table> <hr/> <hr/> <hr/>	Leistungen in der Bauphase	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein	Leistungen in der Betriebsphase	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein			
Leistungen in der Bauphase	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein								
Leistungen in der Betriebsphase	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nein								

7	<p>a) Gibt es bereits eine Leistungsdefinition für Neubau / Instandsetzung und Betrieb oder sonstige Vertragsmuster?</p> <p>b) Bei Instandsetzungsprojekten: Gibt es Beurteilungen der Bausubstanz oder sonstige Gutachten zum Bestand?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
Projektvolumen			
8	Wie gross ist die zu bewirtschaftende Fläche?		
9	Kennzahlen für Bedarf gemäss SIA d0165	Geschossfläche in m ² : Neubau: _____ Instandsetzung: _____ Umbau: _____ Erweiterung: _____	Gebäudevolumen in m ³ : Neubau: _____ Instandsetzung: _____ Umbau: _____ Erweiterung: _____ Maximale Anzahl Nutzer oder Arbeitsplätze: _____
10	Wie hoch ist das voraussichtliche oder geplante Investitions- oder Instandsetzungsvolumen?	Neubau: _____ Instandsetzung: _____ Umbau: _____ Erweiterung: _____ Total: _____	
11	Höhe der jährlichen Betriebskosten	Nach Abschluss der geplanten Massnahmen (Schätzung): _____	Derzeit (nur bei Instandsetzungs- oder Umbauprojekten): _____
12	<p>a) Sind ggf. eine Zusammenlegung mit ähnlichen Projekten und eine gemeinsame Vergabe von Leistungen möglich?</p> <p>b) Ist ggf. eine Zusammenlegung über politische Grenzen hinweg möglich? Wenn ja, mit welchen Projekten / für welche Leistungen?</p>	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein

Marktinteresse und Bieterwettbewerb		
13	a) Ist das Projekt für private Partner wirtschaftlich attraktiv? Kurze Begründung der Einschätzungen:	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <hr/> <hr/>
	b) Lassen die Marktstrukturen einen intensiven Wettbewerb erwarten? Kurze Begründung der Einschätzungen:	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <hr/> <hr/>
	c) Könnte ein privater Partner zusätzliche Einnahmen aus dem Projekt erzielen (z. B. Nutzung für Veranstaltungen)? Kurze Begründung der Einschätzungen:	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein <hr/> <hr/>
Vergütungsmechanismus		
14	a) Ist die Vereinbarung und Durchsetzung einer variablen (anreizorientierten) Vergütungsstruktur möglich?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein
	b) Können eindeutige und messbare Kriterien für die Leistungsbeschreibung definiert werden?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein

Teil 4: Weitere Aspekte

Handlungsalternativen zu PPP		
1	Gibt es Handlungsalternativen zum Status Quo bestehen unabhängig von PPP?	<input type="checkbox"/> Ausgliederung <input type="checkbox"/> Übertragung der Aufgaben auf einen privaten Träger mit Leistungsvereinbarung <input type="checkbox"/> Formale Privatisierung (private Rechtsform) <input type="checkbox"/> Materielle Privatisierung (Veräußerung) <input type="checkbox"/> Investorenmodell <input type="checkbox"/> Sonstige: <hr/> <hr/> <hr/>
2	<p>a) Ist bei den genannten Varianten Potenzial hinsichtlich einer verbesserten Wirtschaftlichkeit gegenüber dem Status Quo zu vermuten?</p> <p>b) Welche Vorteile habe diese Varianten gegenüber PPP?</p> <p>c) Sollten die Varianten zu einem späteren Zeitpunkt als Alternativen zu PPP genauer betrachtet werden?</p>	<p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p> <p>Begründung:</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p style="text-align: center;"><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein</p>

Anhang II: PPP-Grundlagen

1 PPP in der Schweiz

PPP als Instrument der Verwaltung

PPP ist heute viel mehr als die private Finanzierung von Infrastrukturprojekten. PPP handelt im breitesten Sinne von einer Optimierung der Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privaten, beispielsweise von einem besonderen, lebenszyklusorientierten Beschaffungsansatz. PPP ist damit ein neues, wichtiges Instrument eines modernen Staates.

Zahlreiche Initiativen notwendig

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft hat in der Schweiz eine lange Tradition. So erstaunt es nicht, dass in der Schweiz seit rund einem Jahrzehnt immer wieder kleinere Initiativen ergriffen wurden, um die international immer stärker verbreitete Methoden der Public Private Partnerships auch hier zu Lande einzuführen. Leider waren die Erfolge eher bescheiden. Der gemeinsamen Initiative privater und öffentlicher Institutionen, aus der unter anderem die Grundlagenstudie „Public Private Partnership in der Schweiz“ und der Verein PPP Schweiz (www.pppschiweiz.ch) hervorgegangen sind, ist es zu verdanken, dass das Thema PPP in der Schweiz eine neue Dynamik entwickelt.

Fokussierung auf Kernkompetenzen

Nicht zu letzt auf Grund dieser Initiative sind in der Schweiz in den letzten Jahren zahlreiche PPP- Projekte lanciert worden. Die schweizerische öffentliche Verwaltung hat vielerorts gezeigt, dass sie die im öffentlichen Interesse liegende klassische Verwaltungstätigkeit mit modernen Methoden privaten Managements verbinden kann. Effizienzvorteile ergeben sich deshalb nicht bereits dadurch, dass der Private alles besser macht als die Verwaltung. Effizienzvorteile ergeben sich in einem konkreten Projekt vielmehr daraus, wenn jeder das macht, was er am besten kann (z. B. Übernahme bestimmter Leistungen und Risiken).

PPP als möglicher Weg zum Ziel

Eine wohlverstandene Auseinandersetzung mit PPP geht vom Vorverständnis aus, dass PPP als komplexe Lösung nur dann zum Einsatz kommt, wenn sich weder eine rein öffentliche noch eine rein private Aufgabenerfüllung als zweckmässig erweist. PPP ist in diesem Sinne kein Ziel, sondern ein möglicher Weg.

2

Die Idee PPP

Die staatliche Aufgabenerfüllung stösst zunehmend an Grenzen. Die steigenden Ansprüche an den Staat, die Geschwindigkeit des Wandels, die Knappheit der öffentlichen Mittel sowie die zunehmende Komplexität von Innovationsprozessen fordern, auch im Bereich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, neue Wege zu begehen.

*Zusammenarbeit
von Staat und
Wirtschaft*

Als zentrale Herausforderung der Politik erweist sich daher zunehmend das Finden eines Gleichgewichtes zwischen wachsenden Erwartungen an den Staat und seiner Finanzierbarkeit. Die Grundhaltung, wie sie teilweise in der Privatisierungsdebatte zum Ausdruck kommt, Staat und Wirtschaft liessen sich klar trennen, stellt keinen Lösungsansatz für dieses Dilemma dar. Im Zielkonflikt zwischen Sparbemühungen, bestmöglichen öffentlichen Dienstleistungen und gesellschaftlicher / politischer Verträglichkeit ist es nötig, im Bereich der Erfüllung öffentlicher Aufgaben neue Wege zu erkunden. Einer davon kann die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Privatsektor im Rahmen von Public Private Partnerships (PPP) darstellen.

*PPP als Korridor
von Massnahmen*

PPP ist kein geschlossener, streng wissenschaftlich definierbarer Begriff, sondern ein Korridor von Massnahmen im breiten Feld zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und materieller Privatisierung. PPP ist in diesem Sinne ein innovativer Problemlösungsansatz, geprägt durch eine neue Kultur und ein neues Kosten- und Leistungsbewusstsein der öffentlichen Hand.

*PPP für komplexe
Projekte*

Moderne Kooperationen überschreiten angesichts der zunehmenden Komplexität der Projekte oftmals die Möglichkeiten der klassischen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. PPP bietet die Chance, solche Projekte aus einer Gesamtschau optimal zu führen. Nachfolgend wird die Weiterentwicklung traditioneller Generalunternehmer- beziehungsweise Totalunternehmerverträge zu PPP aufgezeigt.

Typen

Die PPP-Grundlagenstudie (S. 14 ff.) unterscheidet die folgenden Typen von PPP-Abwicklungsformen:

*Beschaffungs-
PPP*

Beschaffungs-PPP: Diese Form umfasst Alternativen zum klassischen Beschaffungsverfahren und basiert auf dem Besteller-Ersteller-Betreiber-Prinzip. Die Beschaffung erfolgt allerdings lebenszyklusorientiert, beinhaltet typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb und hat investiven Charakter. Der Staat tritt als Besteller auf, der Private als Ersteller und Betreiber einer Infrastruktur oder als Erbringer einer längerfristig ausgerichteten Dienstleistung. Man spricht darum auch von einer Verantwortungsgemeinschaft. Solche Beschaffungsvarianten, besonders in den Bereichen Hochbau, öffentlicher Verkehr und Strasseninfrastruktur, stellen diejenige Form des PPP-Ansatzes dar, wie er in Grossbritannien seit mehreren Jahren und in Deutschland heute mehrheitlich vertreten wird.

Aufgabenerfüllungs-PPP

Aufgabenerfüllungs-PPP: Anderer Natur sind Aufgabenerfüllungs-PPP ohne investiven Charakter. Ausgangspunkt ist nicht ein beschaffungsrechtliches Bedürfnis, sondern die Erkenntnis, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden kann. Die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Aufgabenerfüllungs-PPP sind somit nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip beherrscht, sondern durch das gemeinsame Engagement im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.

Merkmale

7 konstitutive Merkmale

Partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Privatwirtschaft zeichnen sich gemäss Grundlagenstudie (S 16 ff.) durch sieben zentrale Merkmale aus. Diese können in unterschiedlicher Intensität ausgeprägt sein. Kein notwendiges Kriterium – und in der Praxis auch nicht von überragender Bedeutung – ist die Projektfinanzierung mit privatem Kapital. Vorausgesetzt wird jedoch eine vertragliche Form der Zusammenarbeit. Gemeinsames Hauptziel von PPP ist die Steigerung von Effizienz und Effektivität.

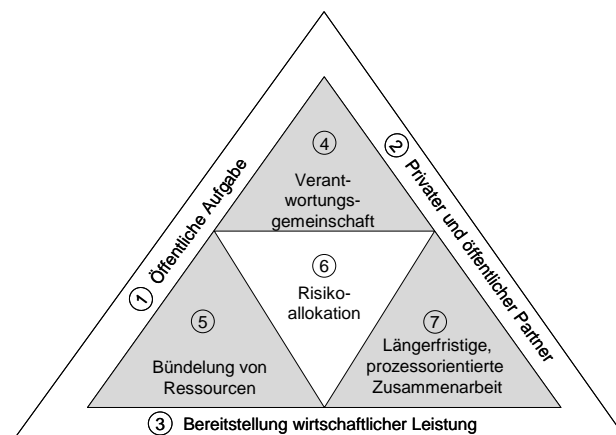


Abbildung 12: Konstitutive PPP-Merkmale im Überblick

(1) Öffentliche, nicht rein gewerbliche Aufgabe: Bei PPP geht es immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie setzt eine gesetzliche Grundlage, zumindest in der Form einer Gewährleistungspflicht oder Handlungsermächtigung voraus. Abzugrenzen davon sind rein gewerbliche Leistungen des Staates sowie blosse Finanzhilfen an Private.

(2) Private und öffentliche Partner: Zu einer PPP gehören mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner. Kooperationen zwischen ausgliederten öffentlichen Unternehmen und der Wirtschaft werden in der Regel nicht als PPP eingestuft.

(3) Bereitstellung einer nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erbringenden Leistung: In PPP partizipiert der private Partner an der Erbringung einer nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten feststellbaren Leistung. Davon abzugrenzen ist die blosse Bereitstellung von staatlichen Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit. Typisch für PPP ist die

wirtschaftliche Gegenleistung in Form einer Abgeltung durch den Staat oder Einnahmen von Benutzern aus dem öffentlichen oder privaten Bereich.

(4) Verantwortungsgemeinschaft: Die beiden Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Der Private ist für die erbrachte wirtschaftliche Leistung verantwortlich, der öffentliche Partner für die Sicherstellung der hoheitlichen Aufgaben. Dies setzt eine entsprechende Zusammenarbeitskultur, aber auch entsprechende vertragliche Regelungen und Sanktionsmechanismen voraus.

(5) Bündelung von Ressourcen: PPP umfasst die Bereitstellung von Kapital, Betriebsmitteln oder Know-how zum gegenseitigen Nutzen und zur Effizienzsteigerung.

(6) Bewusste Allokation von Risiken: Jeder Partner trägt jene Risiken, die er aufgrund seiner spezifischen Kompetenzen am besten zu bewirtschaften versteht.

(7) Lebenszyklusansatz: Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt auf lange Sicht. Dies erfordert aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen zweckmässige Anpassungs- und Gestaltungsmechanismen. Zentral ist die prozessorientierte Ausrichtung der Zusammenarbeit.

Verhältnis von PPP zu Miet- und / oder Investorenmodellen

Zurzeit werden in der Schweiz diverse Miet- beziehungsweise Investorenmodelle verwirklicht. Diese unterscheiden sich grundsätzlich von PPP. Indessen können sich PPP und so genannte Investorenwettbewerbe verfahrensmässig annähern.

Die verschiedenen Modelle werden im Folgenden kurz vorgestellt. Indessen ist zu beachten, dass keine gefestigte Terminologie besteht.

Mietmodell: Klassische Form der Bereitstellung von Infrastruktur. Vorteil: Flexibilität. Nachteil: Abhängigkeitsverhältnis vom Vermieter. In diesem Bereich besteht eine umfangreiche Rechtsprechung zur Frage der Ausgabenbewilligung (gebundene oder neue Ausgaben).

Beispiel: Angesichts knapper eigener Gebäude mietet sich die Verwaltung vorübergehend in ein bestehendes, privates Gebäude ein.

Investorenmodell: Relativ neue Form der Bereitstellung von Infrastruktur. Die öffentliche Hand lässt von einem bestimmten Investor ein Gebäude für den Zweck öffentlicher Nutzung planen, finanzieren und bauen. Sie übernimmt anschliessend das Gebäude zum Betrieb (Variante 1) oder mietet das Gebäude anschliessend für eine längere Zeit (Variante 2). Vorteil: Rasche Realisierung möglich, bescheidener Aufwand für Verwaltung, einfache Form des Zusammengehens mit privaten Vertrauenspartner. Nachteil: Hohe Abhängigkeit vom Investor, hoher Preis, da der Investor alle Risiken übernimmt und verrechnet, kein Wettbewerb, keine institutionalisierten Steuerungsinstrumente. Ebenso fehlt es an einer zweckmässigen Risikoallokation auf den geeigneten Partner. Der Private übernimmt alle Risiken und

überwältigt die Kosten an die öffentliche Hand. Das Projekt ist zudem primär auf kommerzielle Interessen ausgerichtet. Es findet in der Regel eine klare Abgrenzung zwischen kommerziellem privaten Bau (Private Aufgabe) und übrig bleibenden öffentlichen Aufgaben statt. Dieses Modell unterscheidet sich grundlegend von PPP.

Beispiel: Die Bauunternehmung X offeriert zusammen mit der Bank Y der Gemeinde A die Erstellung eines neuen Fussballstadions. Die Gemeinde tritt angesichts der attraktiven Konditionen auf das Angebot ein.

Investorenwettbewerb: Neue Form der Bereitstellung von Infrastruktur. Ausgangslage wie Investorenmodell. Nur führt die öffentliche Hand einen Wettbewerb zur Auswahl der Investoren durch. Variante 1: Die Investorenwahl fällt sehr frühzeitig nach einem kurzen Wettbewerb. Variante 2: Die Projektentwicklung wird mit mehreren präqualifizierten Partnern durchgeführt. Der Zuschlag erfolgt auf der Basis einer Offerte jedes Partners zum definierten Schlussprojekt erst am Ende der gemeinsamen Projektentwicklung. Modell A: Der Investorenwettbewerb bezieht sich nur auf Planung, Finanzierung und Bau; Modell B: Der Investorenwettbewerb bezieht sich auch auf den Betrieb.

Verhältnis zu PPP: PPP will die Beschaffung über den ganzen Projektzyklus im Wettbewerb vergeben. Der Investorenwettbewerb gemäss Variante 1 und Modell A greift hier klar kürzer. PPP kennt zudem ausgeprägte Instrumente und Verfahren zur Sicherung der öffentlichen Interessen. Dies ist weder bei Investorenmodellen noch Investorenwettbewerben der Fall. Während sich die gängigen Investorenwettbewerbe in aller Regel auf die kommerziellen Teile von Grossprojekten fokussieren, konzentrieren sich PPP-Projekte auf die öffentliche Aufgabe, können aber selbstverständlich kommerzielle Teile auch einbeziehen.

Verhältnis zu anderen Kooperationsformen

Privatisierung PPP unterscheidet sich grundsätzlich von der Privatisierung. Bei PPP geht es nach wie vor um eine öffentliche Aufgabenerfüllung. Der Staat bleibt in der Gewährleistungsverantwortung und stellt die Aufgabenerfüllung mit geeigneten Instrumenten sicher. Bei einer echten (materiellen) Privatisierung zieht sich der Staat aus der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung zurück und überlässt diese der Privatwirtschaft.

Ausgliederung und Auslagerung Gewisse Parallelen ergeben sich zur Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in private Rechtsformen. Während hier der Staat die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe durch eine zweckmässige Corporate Governance sicherstellt (Eignerstrategie, Leistungsaufträge), wahrt der Staat die öffentlichen Interessen bei PPP durch die Gestaltung des PPP-Kontrakts und durch angemessene Aufsichtsinstrumente.

Subventionen und Sponsoring Schliesslich stellen durch den Staat subventionierte Tätigkeiten (z. B. Landwirtschaft, Spitex, Altersheime) einerseits und Sponsoring durch Private andererseits in der Schweiz häufig verbreitete Kooperationsformen dar.

Anhang III: Verein PPP Schweiz

Der Verein PPP Schweiz (Kompetenznetzwerk PPP) soll

- einen Beitrag zur Lancierung und Umsetzung von PPP in der Schweiz leisten, insbesondere durch Impulsgebungen (Referate, Gespräche, Interviews), einen Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie durch weitere geeignete Massnahmen wie z. B. Impulse für die Gesetzgebung sowie Stellungnahmen;
- Beihilfe leisten zum Start von Pilotprojekten. Später soll der Verein PPP Schweiz zu einer Reduktion der Aufstart- und Transaktionskosten beitragen und die Zweckmässigkeit von PPP-Projekten überprüfen;
- die Erarbeitung von für die Schweiz zweckmässig standardisierten Methoden begünstigen;
- eine gemischte Trägerschaft von öffentlichen und privaten Akteuren aufweisen und alle föderalen Ebenen wie auch die Wissenschaft einbeziehen;
- möglichst rasch operativ tätig sein, hohe Fach- und Beratungskompetenz aufweisen, über die Fähigkeit zur Unterstützung der Innovation PPP verfügen, Pilotprojekte zweckmässig unterstützen und das Wettbewerbsprinzip wahren;
- ein Wissensportal betreiben;
- die jährliche PPP-Konferenz unterstützen.

Die Geschäftsstelle führt die operativen Geschäfte des Vereins und ist primäre Anlaufstelle für sämtliche Fragen rund um das Kompetenznetzwerk beziehungsweise den Verein PPP Schweiz.

Herr Romeo Minini, selbständiger Rechtsanwalt in Thun, führt ad interim die Geschäftsstelle in Bern. Er ist primäre Ansprechperson für interessierte Personen.

Geschäftsstelle PPP Schweiz
Herr Romeo Minini
c/o SCHMID Rechtsanwälte
Schwanengasse 1
3001 Bern

www.pppschiweiz.ch

romeo.minini@pppschiweiz.ch
Tel: +41 (0)31 328 75 75

Literaturhinweise

- Akintoye, A. / Beck, M. / Hardcastle, C. (Hrsg.) (2003): *Public-Private Partnerships: Managing risks and opportunities*. Oxford: Blackwell.
- Bolz, U. (Hrsg.) (2005): *Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnisse einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zürich: Schulthess.
- Funke, D. (2005): *Realisierbarkeit von Public Private Partnership-Modellen im deutschen Krankenhaussektor*. Schriftenreihe Bau- und Immobilienmanagement. Band 4. Weimar: VDG.
- Girmscheid, G. (2004): *Projektabwicklung in der Bauwirtschaft : Wege zur Win-Win-Situation für Auftraggeber und Auftragnehmer*. Berlin: Springer.
- Grimsey, D. / Lewis, M. K. (2004): *Public private partnerships: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lienhard, A. (2006): *Public Private Partnership (PPP) in Switzerland: experiences – risks – potentials*. In: *International Review of Administrative Science (IRAS)*, Vol 72/2006, S. 571-587. London: SAGE Publications.
- Pauly, L. (2006): *Das neue Miteinander – Public Private Partnership für Deutschland*. 1. Aufl. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Proll, U. / Drey, F. (2005): *Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland. Konzeption und Umsetzung von Public Private Partnership-Projekten anhand praktischer Beispiele*. Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Rintala, K. (2005): *The economic efficiency of accommodation service PFI projects*. London: VTT Publications.
- Schneider Heusi, C. / Jost, F. (2006): *Public Private Partnership – wenn Staat und Private kooperieren*. In: *Vergaberecht, Sonderheft 06*, S. 27-34. Freiburg: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht der Universität Freiburg.
- Schöne, F.-J. / Littwin, F. (2006): *Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Recht und Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Weber, M. / Schäfer, M. / Hausmann, F. L. (2005): *Praxishandbuch Public Private Partnership. Rechtliche Rahmenbedingungen. Wirtschaftlichkeit. Finanzierung*. München: C.H.Beck.
- Ziekow, J. (Hrsg.) (2003): *Public Private Partnership-Projekte, Probleme, Perspektiven*. In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern und der Initiative D 21, Dokumentation des Workshops Public Private Partnership im Bundesministerium für Wirtschaft am 16. und 17. Oktober 2001 in Berlin. Speyerer Forschungsberichte Nr. 229. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften.