

Public-Private-Partnership wird salonfähig

Indem Bundesbetriebe Aufgaben an die Privatwirtschaft auslagern, können Kosten gespart und Risiken verringert werden. — VON ROMAN BOUTELLIER, BERTHOLD BARODTE, PATRICK MÜLLER UND CHRISTOPH SCHMUTZ

In Kürze Der Kostendruck beim Bund führt in der Schweiz immer häufiger zu Forderungen nach Public-Private-Partnership-Projekten (PPP). Kosteneinsparungen über den ganzen Lebenszyklus sowie die Möglichkeit, Projektrisiken zwischen der öffentlichen und privaten Hand aufzuteilen, sind wesentliche Vorteile. Eine Studie zeigt, dass sowohl für armasuisse Immobilien als auch für MeteoSchweiz Dritte bestimmte Dienstleistungen effizienter und kostengünstiger erbringen können.



PROF. DR. SC. MATH. ROMAN BOUTELLIER ist ordentlicher Professor für Technologie- und Innovationsmanagement am Departement für Management, Technologie und Ökonomie der ETH Zürich. rboutellier@ethz.ch



BERTHOLD BARODTE, DIPL. ING. ETH, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Technologie- und Innovationsmanagement an der ETH Zürich und schreibt seine Dissertation im Bereich Risikomanagement. bbarodte@ethz.ch



PATRICK MÜLLER, DIPL. ARCH. ETH, MAS MTEC / BWI, ist Chef Bedürfnis Führungsanlagen und Projektleiter bei der Schweizer Luftwaffe. patrick_mueller@gmx.ch



DR. PHIL.-NAT. CHRISTOPH SCHMUTZ, MAS ETH MTEC / BWI, ist Fachspezialist Flugmeteorologie und stellvertretender Prozessleiter Flugwetter beim Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie. christoph.schmutz@bluewin.ch

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Privatwirtschaft ist ein Dauerthema. Fukuyama zeigt in seinem Buch «State-Building» auf, dass die heutigen Herausforderungen nur mit einem starken Staat gelöst werden können (Fukuyama 2004). Das muss aber nicht im Widerspruch stehen mit dem Ziel, in der Schweiz die Staatsquote (heute 11.3 Prozent des BIP) und Staatsverschuldung (von heute knapp 60 Prozent des BIP) langfristig senken zu wollen. Denn der Staat zieht sich nicht aus der Verantwortung zurück, sondern übernimmt anstelle der Erbringung eine Gewährleistungsverantwortung. Der Bund überlässt es einem privaten Anbieter, die öffentlichen Aufgaben zu erbringen. Er selbst überwacht bzw. reguliert den Prozess. Für die Auslagerung der Aufgaben sprechen aus Sicht der Befürworter vor allem Gründe wie:

- ▶ die Verknappung des Staatshaushalts.
- ▶ Know-how-Defizite in bestimmten Fachgebieten (zum Beispiel bei Technologiesprüngen).
- ▶ Die Neuordnung von Fachgebieten.
- ▶ Dritte können verschiedene Leistungen in besserer Qualität und Quantität erbringen.

Bereits in den Vierzigerjahren gab es in den USA Partnerschaften zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Der erste Boom setzte in den Siebzigerjahren ein. In Europa wurde die Idee des Public-Private-Partnership (PPP) durch

die Regierung von Margaret Thatcher aufgegriffen. Seit 1990 wird das PPP-Konzept in der ganzen Welt vermehrt eingesetzt.

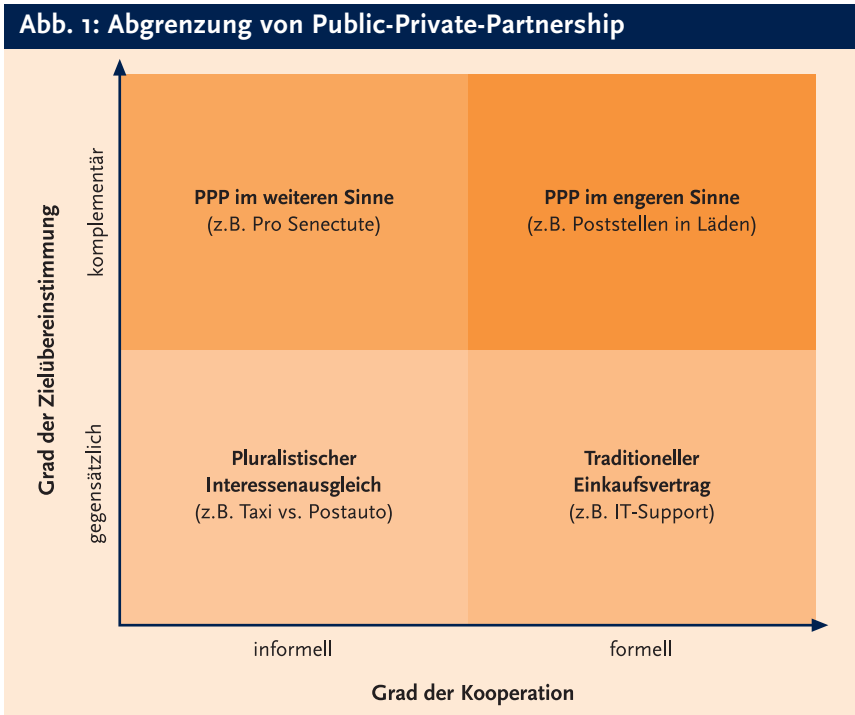
In der Schweiz wird der Ruf nach PPP-Projekten immer lauter. Verschiedene Interpellationen und Motionen mit den Antworten des Bundesrates zeigen, dass PPP vom Bund als Chance wahrgenommen wird.

Kooperation von öffentlichem und privatem Sektor

Trotz zahlreicher Partnerschaften zwischen öffentlicher und privater Hand ist der Begriff des PPP nicht klar umrissen und wird oft als Schlagwort verwendet. Unter PPP im weiteren Sinne ist eine Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor ohne vertragliche Formalisierung zu verstehen (Budäus, Grüning 1997). Die Abbildung 1 auf Seite 32 zeigt die Abgrenzung von PPP zu anderen Kooperationsarten.

PPP im engeren Sinne bedeutet:

- ▶ Öffentliche Aufgaben erfüllen.
- ▶ Beteiligung mindestens eines privaten und öffentlichen Partners.
- ▶ Wirtschaftliche Leistung bereitstellen.
- ▶ Gemeinsam Verantwortung tragen.
- ▶ Ressourcen bündeln.
- ▶ Risiko verteilen.
- ▶ Längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit (Lebenszyklusansatz).
- ▶ Zielkomplementarität.



PPP-Partner ergänzen sich in der Erreichung der Ziele.

Im Folgenden wird auf die optimale Risikoallokation zwischen den beiden Partnern eingegangen, die entsprechenden Risiken aufgezeigt und auf mögliche Konsequenzen hingewiesen.

PPP-Projekte bringen Risiken mit sich. Eine vernünftige Risikoverteilung zwischen öffentlicher und privater Hand ist wichtig. Dafür müssen beide Partner die wichtigsten Gefahren kennen und explizit in übertragbare und zurückbehaltene Risiken einteilen: Wer trägt welche Risiken in welcher Phase des Projektes (siehe Abbildung 2 auf rechter Seite). Erst wenn diese Frage beantwortet ist, können die Partner effizient zusammenarbeiten.

Transferierbare Risiken übertragen

Durch den Einsatz von PPP kommt es zu einem Risikotransfer. Ein wichtiger Unterschied zur herkömmlichen Projektentwicklung besteht darin, dass Risiken immer bei derjenigen Partei angesiedelt werden, welche die besten Infor-

mationen hat, die Risiken am besten beeinflussen und dadurch reduzieren kann. Dabei gilt das Subsidiaritätsprinzip: Was an Risiken transferierbar ist, wird übertragen. Sonst macht PPP wenig Sinn. Es handelt sich dabei oft um Planungs-, Baukostenüberschreitungs-, Bauverlängerungs-, Betriebskostenüberschreitungs-, Unterhaltskostenüberschreitungs- oder Finanzierungsrisiken.

Nicht übertragbare Risiken kann der private PPP-Partner nicht beeinflussen. Es ist daher nicht sinnvoll, diese Risiken auf die privaten Anbieter zu übertragen. Sie verbleiben sowohl bei der herkömmlichen Projektentwicklung als auch bei der PPP-Abwicklung beim Projektträger. Würden diese Risiken wie beispielsweise Gesetzesänderungen zusätzlich übertragen, müsste eine Risikoprämie einberechnet werden, was zu ineffizienten Projektgesamtkosten führt. Die wesentlichen Kosteneinsparungen entstehen durch die Allokation der Risiken (siehe Abbildung 3 auf Seite 34).

PPP-Projekte sind für die Privatwirtschaft ein Gewinn. Durch die Auslage-

rung von Staatsaufgaben lassen sich neue lukrative Geschäftsfelder erschliessen. Zudem laufen PPP-Projekte in der Regel über den gesamten Lebenszyklus. Dadurch wird eine Grundaustattung ermöglicht und die Nutzung von Skaleneffekten begünstigt – bei Abwicklung zusätzlicher Projekte. Hinzu kommt, dass PPP-Projekte Sicherheit versprechen, da der Staat als verlässlicher Geschäftspartner gilt.

Potenzial bei Beschaffung und Aufgabenerfüllung

Eine jüngst durchgeführte Studie für armasuisse Immobilien und das Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) zeigt, dass in den Bereichen Beschaffung und Aufgabenerfüllung Potenzial für PPP besteht.

Für beide Bundesinstitutionen lassen sich PPP-Risiken, die sich aus

- ▶ dem Betrieb,
- ▶ der Marktstruktur,
- ▶ dem Wettbewerb sowie aus
- ▶ der Finanzierung ergeben zu den privaten Partnern transferieren.

Aufgrund von Potenzial- und Priorisierungsanalysen hat man festgestellt, dass sich Infrastrukturprojekte wie die Ablösung des Wetterradarnetzwerkes oder die Infrastrukturerneuerung für die Radiosondierungen bei MeteoSchweiz für ein PPP-Pilotprojekt wenig eignen. Vielmehr sind Erstellung und Verkauf von Produkten im Bereich der «Auskünfte» und «Wetterprognosen Schweiz» als PPP geeignet. In Spanien ist der staatliche Wetterdienst entsprechende Partnerschaften mit Privaten eingegangen. In beiden Bereichen besteht sowohl in der Schweiz als auch in Europa ein gut funktionierender Markt, der genügend private Anbieter hat, um PPP zu realisieren.

Im Fall einer zu teuren IT für Wetterberichte im Auftrag der MeteoSchweiz

würde der Private im eigenen Interesse die Risiken mindern, die zu dieser Kostenüberschreitung führen. Fällt die Nachfrage nach Auskünften kleiner als geplant aus, müsste der Betreiber der Auskunftsstelle diese Mindererlöse selber tragen. Auch Mindererlöse durch eine ungenügende Produktqualität trägt der PPP-Partner. Durch leistungsorientierte Entschädigungsmodelle hat der Bund die Möglichkeit, positive Anreize zu schaffen.

Für Bauprojekte der armasuisse Immobilien lassen sich mittels PPP Mehrkosten zur Beseitigung von Planungs- und Ausführungsmängeln aufgrund höherer Professionalität auf Dritte übertragen. Vor allem Risiken wegen unzureichender Kosten-Nutzen-Analysen des Projektentwurfes, der Umsetzungsstandards und der technischen Ausstattung sowie Mehrkosten durch Terminüberschreitungen können dem Privatunternehmen angelastet werden. Ebenso fällt das Risiko der Unterhalts- und Instandhaltungskosten, die über die gesamte Lebensdauer von Infrastrukturprojekten anfallen und den Faktor drei bis vier der Investi-

tionskosten betragen können, dem Privaten zu.

Intensive Vorbereitung ist ein Muss

Die Studie zeigt auf, dass es noch einige Schritte braucht, bis Pilotprojekte in den untersuchten Bundesinstitutionen realisiert werden können. PPP lässt sich nur mit intensiver Vorbereitung umsetzen.

Bei armasuisse Immobilien ist es nötig, die Prozessabläufe anzupassen. Dies würde nach der kürzlich erfolgten Anpassung an das neue Mietermodell des Bun-

des eine weitere umfassende Strukturveränderung bedeuten. Aufgrund der langen Dauer von PPP-Projekten sind planbare Bedürfnisse wichtig. Die Nachfrage des Hauptkunden der armasuisse Immobilien, der Schweizer Armee, wird stark vom Parlament beeinflusst und ist tendenziell rückläufig, so dass eine Verpflichtung schwierig abzugeben ist.

Für MeteoSchweiz hat sich gezeigt, dass die Kooperationsbereitschaft intern vorbereitet und erhöht werden muss. Der private Sektor wird noch zu stark als Konkurrent angesehen. Der Einstieg empfiehlt sich in kleinen Schritten. Pro-

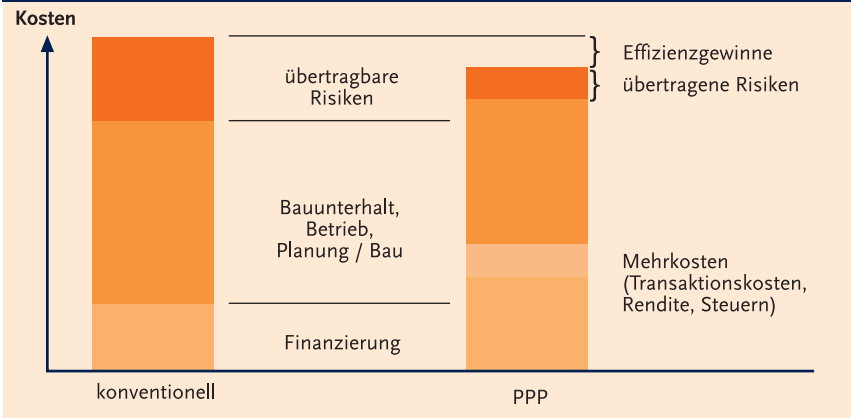
Private Anbieter können bestimmte Risiken aufgrund höherer Professionalität besser tragen als der Bund.

Abb. 2: Risiken von Public-Private-Partnership-Projekten in den verschiedenen Projektphasen.



Rechtliche Risiken wie Gesetzesänderungen bestehen über das gesamte Projekt und werden vom Projektträger getragen.

Abb. 3: Risikoallokation und daraus resultierender Kostenvorteil von Public-Private-Partnership.



Wenn Risiken richtig ausgelagert werden, gibt es nur Gewinner.

jekte mit kurzer Realisierungszeit bringen erste Erfolge, schaffen beidseitiges Vertrauen und helfen, Vorurteile abzubauen. Grosse Schritte sind (noch) kaum machbar – zu gross sind die Bedenken auf Seiten des Bundes vor Personalabbau und politischen Unstimmigkeiten, wie sie der Fall Swissair ausgelöst hat.

Effizienter und günstiger

Fest steht: Sowohl für armasuisse Immobilien als auch MeteoSchweiz besteht

PPP-Potenzial. Die Analyse hat für beide Bundesinstitutionen ergeben, dass die Leistungserbringung gewisser Bundesaufgaben von Dritten effizienter und kostengünstiger erbracht werden kann. Der Vorteil für den Bund ist vor allem die Übertragung von Risiken auf den Privatsektor. Um PPP-Projekte erfolgreich zu starten, müssen Hemmnisse abgebaut werden. Dabei geht es primär darum, die Kooperationsbereitschaft der Bundesinstitutionen gegenüber dem privaten Sektor zu erhöhen.

Literatur

Bolz, U. (2005): *Public Private Partnership in der Schweiz*. Zürich.

Budäus, D.; Grüning, G. (1997): *Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie*. In: Budäus D.; Eichhorn, P. (Hrsg.): *Public Private Partnership*. Baden-Baden.

FWK München (2006): *Bundesministerium für Verkehr: Bau und Stadtentwicklung*. http://www.ppp-bund.de/ppp_projekte.htm#fwkm, zuletzt besucht: 17.05.2006.

Fukuyama, F.S. (2004): *State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Cornell University Press, London.

Li, B.; Akintoye, A. (2003): *An Overview of Public-Private Partnership*. In: Akintoye, A.; Beck, M.; Hardcastle, C. (Hrsg.): *Public Private Partnerships. Managing Risks and Opportunities*. Oxford.

NZZFolio (2006): *Privatisierung, Staat am Ende? Radikale Experimente rund um den Globus*. September 2006, Zürich. S. 45.

Scheerer, N. et al. (2005): *Teil III: Wirtschaft und Finanzen*. In: Bolz U. (Hrsg.): *Public Private Partnership in der Schweiz*. Zürich.

Schuppert, G. (2004): *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*. WZB-Mitteilungen, Heft 104. Berlin.

Stember, J. (2005) *Partnerships und Kooperationen: Praktische Kooperationsmodelle für zukünftige Verwaltungen?* In: Stember (Hrsg.): *Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltungen*. Ostbevern.

Zimmermann, G. et al. (2005): *Teil V: Erfahrungen und Praxisbeispiele*. In: Bolz U. (Hrsg.): *Public Private Partnership in der Schweiz*. Zürich.



MeteoMedia, das Unternehmen von Jörg Kachelmann, bietet Wetterprognosen für Fernsehen, Radio, Zeitungen und andere Kunden an.