

Bei PPP werden die Fehler am Anfang gemacht

Dr. Stephan Bieri¹

Das breite staatliche Leistungsportfolio auf der einen, knapper werdende Haushaltsmittel und limitierte personelle Ressourcen auf der andern Seite zwingen Politik und Verwaltung dazu, wirksamere, Belastungsspitzen vermeidende Planungs- und Realisierungsmethoden für öffentliche Investitionen einzusetzen. Verschiedene ausländische und auch einige schweizerische Beispiele zeigen, dass Public Private Partnership (PPP) eine ernst zu nehmende *Alternative* zu traditionellen Verfahren darstellt. Die Schweizer Bauwirtschaft als Schlüsselindustrie ist auf diese Herausforderung vorbereitet.² Anstrengungen in diese Richtung unternimmt auch *armasuisse*, das Zentrum für militärische und zivile Systeme des Bundes. Und natürlich kennt die Schweizer MEM-Industrie diese Entwicklung – als Nachfrager und Anbieter.

PPP ist nicht einfach ein Finanzierungsnotnagel, sondern eine bewusst gewählte *Systemlösung*, die Planung und Realisierung mit einer bestimmten Finanzierungsmethode verbindet und von Anfang an den Betrieb im Auge hat. Deshalb muss das ganze Terrain rechtzeitig, mit Sorgfalt erkundet werden. Die grundlegende Aufgabenstellung wurde bereits vor Jahren definiert:

„Build Operate Transfer is a major startup business venture where private organizations undertake development and operation of a facility normally done by government... BOT is just one of the many delivery schemes within the context of privatization or public-private-partnership“³

Seither haben sich auf der Planungs- und auf der Finanzierungsseite die Instrumente perfektioniert, und es sind eigentliche Industrien entstanden.

Früher Konzeptentscheid nötig

Ob eine Hochschulerweiterung, eine regionale Entsorgungsanlage, ein überregionales Klinikum oder aber eine nationale Serviceeinrichtung: immer geht es darum, öffentliche Investitionsvorhaben gezielt als *Gesamtleistung*, durch Inanspruchnahme unternehmerischen Handels zu realisieren. PPP meint nicht Privatisierung im ordnungspolitischen Sinn, bedeutet nicht „Fire and Forget“ für die verantwortlichen Behörden und Parlamente. *Partnerschaft meint hier Zusammengehen von öffentlicher und privater Seite zur Bewältigung einer komplexen Investitionsaufgabe unter gleichzeitiger Mitfinanzierung durch einen oder mehrere aussen stehende Dritte*. PPP hat deshalb viele Spielarten, ist aber auf jeden Fall mehr als ein Totalübernahmeverhältnis und mehr als eine blosser Fremdfinanzierung oder ein Sponsoring. Die *Synergie* der vier interdependenten Elemente – Planung, Realisierung, Finanzierung und Betrieb - macht es aus.

¹CEO Bieri IP Partner. Ich danke H. Brücker, RA & EMA, und J. Rauber, Notar, für wertvolle Hinweise.

² Vgl. Allianz der Bauindustrie-Organisationen (ed.), 2005, Public Private Partnership – ein Paradigmawechsel im Zusammenwirken von Staat und Privatwirtschaft, Industrielles Bauen, # 2/2005, pp. 2-5; Meyer P., 2012, Gesamtleitung von Bauten, 2. Aufl., vor allem Kap. 5-8

³ S.C.M. Menheere, S.N. Pollalis, 1996, Build Operate Transfer, Case Studies, Delft University, p. 8

Das geschickte *Design* des PPP ist entscheidend. Der einmal gewählte Partner soll die öffentliche Hand entlasten, für eine bestimmte Zeit die Finanzierung bringen, das Vorhaben deziert anstossen und solid verwirklichen. Für den Nutzungsübergang bestehen betrieblich und kostenseitig unterschiedliche Ansätze – das „Früher“ oder „Später“ sollte vor allem von den Möglichkeiten des Investors abhängig gemacht werden, Inbetriebnahme und Mängelbehebung effektiv, professionell zu vollziehen. Ich verzichte hier darauf, die Variationen von BOT aufzuzählen. Ideelle, materielle und finanzielle Vorleistungen der öffentlichen Hand gilt es fallweise mit den Möglichkeiten des privaten Partners zu kombinieren. Eigentumsrechte bzw. Heimfalls- und Rückkaufsregelung sind Teil des Gesamtansatzes. Bei Bauten muss entschieden werden, ob und wie lange der Partner Eigentümer einer Immobilie werden soll. Haushalts-, submissions- und haftungsrechtlich kann sich die öffentliche Hand auf diese Weise entlasten, aber je später solche Entscheide gefällt werden, desto höher sind in der Regel – politisch und sachlich – die Hürden. Unterwegs eine neue Plattform (z.B. eine AG) zu schaffen, erweist sich als Ochsentour.

Klar ist, dass PPP besonders sorgfältige *Planungs- und Realisierungsmethoden* voraussetzt. Neben all den Best Practices der oben erwähnten Industrien geht es im Einzelfall auch darum, die spezifischen funktionalen und zeitlichen Abhängigkeiten des jeweiligen Vorhabens sorgfältig zu analysieren.

Anhang 1 zeigt diese Zusammenhänge grob auf.

Je grösser und komplexer ein Vorhaben, desto bedeutsamer ist dieser Schritt – desto weniger können lineare Abläufe akzeptiert werden.

Dies bedeutet für die öffentliche Planung, dass nicht nur das Vorhaben selbst (also die Hochschulerweiterung, die Entsorgungsanlage, das Klinikum oder das Serviceeinrichtung), sondern auch die *Rahmenbedingungen* von Umsetzung, Mittelbeschaffung und Inbetriebnahme sorgfältig beurteilt werden müssen. Die entsprechende Vorbereitung ist anspruchsvoll – und wer hier spart, büsst es später kosten- und terminseitig oder macht einen iuristischen Fehler.

Projektentwicklung nicht vernachlässigen

Der Griff zu PPP darf also nicht erst dann erfolgen, wenn die Selbstfinanzierung nicht ausreicht. Und PPP dient ebenso wenig dazu, planerische Fehlleistungen, falsches Projektmanagement oder abgehobene gestalterische Konzepte zu heilen. Wer seine Kinder früh zur Selbständigkeit erzieht, muss nicht um deren Emanzipation bangen. PPP hat sehr viel mit der Fähigkeit des Loslassens zu tun. *Wann* der Investitionsträger seinem Vertragspartner die (zeitliche limitierte) Projektverantwortung übergibt, ist damit eine der zentralen Fragen. Je später er es tut, desto kleiner wird der Integrations- und Optimierungsspielraum auf unternehmerischer Seite. Zeit nehmen muss man sich auch für die Partnerwahl - sie ist ebenso wichtig wie die Form der Kooperation.

Ein effizientes PPP-Konzept setzt also frühzeitige Festlegungen zu Organisation, Finanzierungsform und Partnerwahl voraus. Derart können dann auch Vergabe, Etappierung und Inbetriebnahme sorgfältig disponiert werden. Aber wie steht es mit dem Inhalt, mit dem

Design der Investition selbst? Ich gehe davon aus, dass *Inhalt und Form interdependent* sind – dass Bedürfnisträger und Realisator auch materiell, bezüglich der Projektgestaltung selbst eng zusammenarbeiten müssen. Die Hochschulrektorate, Umweltschutzämter, Klinikdirektoren oder Serviceverantwortlichen wissen natürlich sehr wohl, was sie brauchen. Das Wie macht indessen immer wieder Schwierigkeiten, und Design to cost scheint oft erst dann ein Thema zu sein, wenn man bereits einen Absturz produziert hat. Projektentwicklung ist heute eine spezialisierte, am Markt angebotene Funktion, die bei grossen und komplexen Vorhaben unbedingt einbezogen werden sollte. Zudem gibt es dafür in der Schweiz wirklich erfahrene, international erfolgreiche Anbieter. Im Einzelfall braucht es allerdings immer auch ein wenig Mut, dem Gewinner eines SIA-Wettbewerbs oder seinem eigenen Baufach- bzw. Beschaffungsorgan einen solchen Partner zur Seite zu stellen und, noch härter, dessen Rat anzunehmen.

Delegation ist bei PPP das Zauberwort. Nur bei sauberen Schnittstellen kann ein Dritter das Recht und die Pflicht, ein öffentliches Vorhaben zu realisieren, zu betreiben und gegen Entgelt dem Nutzer zur Verfügung zu stellen, effektiv wahrnehmen. Falsche Rücksichtnahmen auf Unterlieferanten, spontanes Hineinregieren und diffuses Misstrauen sind daher Gift für ein PPP-Verhältnis. Nur gut geführte Institutionen sind zum PPP befähigt.

Sorgfältige Klärung der rechtlichen Voraussetzungen

Ein PPP-Vertrag muss sich einerseits auf tragfähige gesetzliche Bestimmungen abstützen und andererseits verfassungsmässige Ordnungen wie z.B. die Forschungsfreiheit beachten. Die öffentliche Hand sollte ihren formellen Spielraum nicht erst dann ausloten, wenn sie mit den traditionellen Verfahren in Schwierigkeiten geraten ist. Natürlich ist jeder Fall wieder anders, aber es gibt erfahrungsgemäss doch einige Fragen, die ex ante in aller Ruhe geklärt werden müssen. Auch auf die Gefahr hin, zu einfach, zu pragmatisch zu wirken, möchte ich in der Folge fünf Bereiche erwähnen, wo kein Stolpern erlaubt ist:

- a. Eigentumsrechte: Kann die investierende Institution Eigentumsrechte übertragen, damit der PPP-Partner für eine bestimmte Zeit autonom handeln kann?
- b. Haushaltsrecht: Sind die finanzrechtlich massgebenden Schranken – vom Finanzreferendum bis zur Einholung von Verpflichtungskrediten – respektiert? Gilt für Drittmittel, die zur Investition zur Verfügung stehen, das Brutto- oder das Nettoprinzip?
- c. Submissionsrecht: Ist das massgebliche Bundes- und Kantonsrecht (mit den dahinter stehenden internationalen Verpflichtungen) eingehalten und sind vorsorgliche Kompetenzdelegationen dort vorgesehen?
- d. Sind alle für eine Institution zusätzlich zu beachtenden Normen und Standards eingehalten?
- e. Beteiligungsrecht: Darf sich die investierende Institution an Unternehmungen Dritter dauernd oder vorübergehend beteiligen?

Oft existieren durchaus überraschende Spielräume, und es gibt nicht nur Schwarz oder Weiss. Aufgabe einer sorgfältigen Abklärung ist es, die verschiedenen Alternativen zu *evaluieren* und – auch hier – nach Gesamtlösungen zu suchen. Die einzelnen Bereiche stehen ja meist in einem sachlogischen Zusammenhang. Wenn wir beispielsweise früh ein selbständiges und dauerndes Baurecht zugunsten eines Dritten begründen und dann den Partner un-

ternehmerisch machen lassen können, sind wir viele haushalts- und submissionsrechtliche Sorgen los. Umgekehrt kommt es leider auch vor, dass finanz- und submissionsrechtlich ein traditionelles Verfahren begonnen wird, welches nach einer gewissen Zeit in eine PPP-Lösung transferiert werden soll. Dann machen die Projektintegration und ein unternehmerisches Vergabekonzept meist Schwierigkeiten: ein Mix entsteht, der kostenmässig und meist auch terminlich enttäuscht. Und die Politiker wundern sich, dass mit PPP nicht bessere Lösungen möglich sind. Ich erinnere mich auch an Fälle, wo beachtliche Sponsorenmittel still auf einer Bank warteten, bis sich die Bauherrschaften darüber klar waren, was sie tun durften und wohin sie wollten.

PPP bedarf einer *flankierenden politischen Aufklärung* über Rechtsgrundlagen, Funktionsweise und Projektentwicklung. Lasche Absichtserklärungen und verwischte Konturen helfen niemandem. PPP darf sich weder als Umgehungsmethode noch als Weg politischer Resignation etablieren. Als Ganzes konzipiert, verliert die öffentliche Hand ihren Einfluss in keiner Weise: harte Kostenvorgaben für den ganzen Lebenszyklus, abgesprochene Finanzierungspläne, die Ausübung eines Heimfall- oder Rückkaufrechtes ebenso wie Umschreibung von Produktspezifikationen und Submissionskriterien (allenfalls kombiniert mit gewissen Offenlegungsvorschriften) sichern das öffentliche Interesse ab. Nur eben - PPP muss politisch gefühlvoll vorbereitet werden.

Rechtzeitig Führung und Kontrolle entwerfen

Wie sich in vielen praktischen Fällen gezeigt hat, braucht es auch *angepasste Strukturen und Prozesse* bis zur Inbetriebnahme. Von einer stabilen, belastbaren Organisation profitieren alle, und die hier geübte Transparenz schafft Vertrauen. Natürlich werfen Gesamtlösungen immer auch kritische Führungsfragen auf. Wer vertritt letztlich den Investor, und wie werden beispielsweise empfindliche Architekten, eigensinnige F&E-Exponenten oder heikle Nutzer eingebunden? Wenn wir zu spät an diese Fragen herangehen, werden wir durch unnötige Friktionen und aufreibende Auseinandersetzungen zwischen Anspruchsgruppen bestraft. Die Folge sind dann komplizierte Rechtsverhältnisse und eine barocke, schwerfällige Projektorganisation. Investoren, die ihr Projektmanagement ständig umbauen müssen, machen etwas falsch. Hier kosten Zögern, Unsicherheiten und Laisser-faire besonders viel Geld. Auch die öffentliche Information muss frühzeitig angelegt und mit Konsequenz durchgezogen werden. Partizipation, also etwa die Einsetzung von Echogruppen oder die parlamentarische Berichterstattung, sind im einzelnen *mit der unternehmerischen Seite* zu planen, bevor wesentliches passiert.

Dies alles gehört zur oben erwähnten integralen Projektentwicklung – ist Teil jener Phase also, während der *inhaltlich* die Weichen gestellt werden. Nach meinen Erfahrungen braucht es dabei oft einen starken, unabhängigen Berater, der mithilft, die Übersicht zu behalten. Sein Wirken kann durchaus Geld sparen und Nerven schonen.

Chancen im Hochschulbereich

Dem Stifterverband der deutschen Wirtschaft kommt das Verdienst zu, im europäischen Rahmen frühzeitig auf die Bedeutung von PPP für *Lehre und Forschung* hingewiesen und

erfolgreich Pilotprojekte angeregt zu haben⁴. Aus schweizerischer Sicht kann nur gehofft werden, dass nun auch bei uns zur Umsetzung übergegangen wird. Autonome Hochschulen sollen selbständig komplexe Vorhaben realisieren können, ohne ihrerseits einen schweren Overhead aufbauen zu müssen. Für die Träger gilt es namentlich, die haushalts- und submissionsrechtlichen Bedingungen so zu gestalten, dass alle Hochschultypen mit diesem Ansatz arbeiten können. Dem Bund als Hochschulträger und Subventionsbehörde kommt hier eine besondere Verantwortung zu, weil im Moment die Investitionsfinanzierung typenunabhängig reformiert wird. Der Zeitpunkt scheint für einen Paradigmenwandel in der gesamten Hochschullandschaft günstig zu sein; die entsprechenden Gesetze des Bundes, insbesondere das HFKB, schaffen dafür vernünftige Voraussetzungen. Zudem existieren im ETH-Bereich (z.B. EPFL, PSI), auch bei einzelnen Kantonen bereits hervorragende Referenzprojekte.

Etappierung und Modularisierung

Von grosser sachlicher und finanzieller Bedeutung kann sein, wie ein Vorhaben zeitlich gelegt und wie seine Abwicklung im Einzelnen geplant wird. Auch hier empfehlen sich frühzeitige Dispositionen, die gerade für die Verhandlungen mit PPP-Partner bedeutsam sein können.

Wir haben schon angedeutet, dass Konzepte, die alle Vergabeentscheide bis zum Schluss aufsparen, in grosse Vertrags- und oft auch Kostenprobleme geraten können. Hierbei ergeben sich zumindest drei *Forderungen*:

- a. Im Rahmen von PPP- und GU/TU-Konzepten ist auf der Zeitachse eine schrittweise Optimierung von Modulen vorzusehen.
- b. Module sollen funktional «komponiert», d.h. bautechnisch, finanzierungsseitig und betrieblich vernünftig ausgelegt werden (vgl. Anhang).
- c. Insbesondere bei Kostenengpässen oder unerwarteten Entwicklungen ist die Freigabe von Modulen statt des Gesamtvorhabens sinnvoll; dies ist auch der Weg, ein griffiges «Design to cost» durchzusetzen.

Gerade bei langfristigen BOT-Vorhaben müssen Etappierungs- und Modularisierungsentscheide in der nötigen Tiefe mit den Partnern diskutiert, formal vorbereitet und schliesslich konzentriert in die Wege geleitet werden.

Ausblick

Für jene, die in der Verwaltungsreform nicht nur strukturelle Anpassungen (Synergie durch Konzentration), sondern auch eine grundlegende Überprüfung der Prozesse (Produktivitätserhöhung durch effizientere Abläufe) sehen, wird sich ganz grundsätzlich die Frage stellen, wie das *Beschaffungswesen* der öffentlichen Hand neu anzulegen sei. PPP bedeutet für die Baufach- und die Beschaffungsorgane eine qualitative Revolution, die traditionelles Verwaltungsdenken sprengt. Nicht mehr ein zentral geführtes „Make“, sondern ein intelligent gesteuertes dezentrales „Buy“ steht im Vordergrund. Das hier vermutete Rationalisierungspo-

⁴ Vgl. insbesondere die Sondernummern der 2/2000 und 2/2001 der Zeitschrift Wissenschaftsmanagement. Seither entstand in Europa eine fast unübersehbare Literatur, aber an der Front geschah, alles in allem, eigentlich recht wenig. Auch hier hat sich in der Zwischenzeit eine umfangreiche Literatur angesammelt, die bei unserer Firma verfügbar ist.

tenzial ist eine Sache – die Ausnützung von unternehmerischem Wissen und Schwung die andere. Mag sein, dass diese Einsicht beim Bund auch dazu führt, an bestimmten Axiomen - so etwa der Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Gütern - zu rütteln. PPP wäre mit Bestimmtheit auf mehreren Gebieten ein vernünftiger Weg, das Gleichgewicht zwischen politischem Mandat, Eigenerinteresse und Marktmacht zu finden.

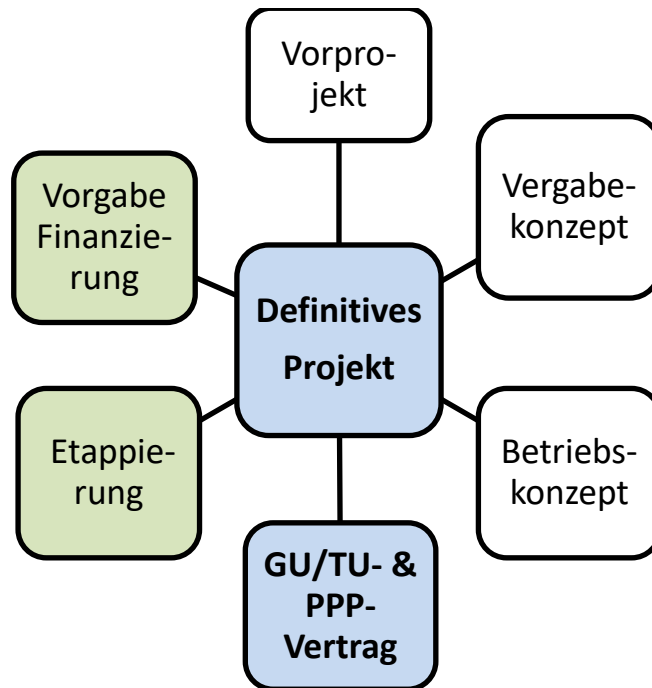
So geht es, politisch wie methodisch, auf allen Ebenen darum, am Anfang Konzeptfehler zu vermeiden, insbesondere durch einen Verzicht auf traditionelle lineare Denkmodelle.

Anhänge

1. Interne Abhängigkeiten
2. Modularisierung

Anhang 1

Interne Abhängigkeiten (funktionale Aufgliederung eines Vorhabens)



Anhang 2

Schema einer Modularisierung zur Optimierung des Gesamtvorhabens und zur bessern finanziellen Steuerung («Design to cost»)

	Teilprojekt 1	Teilprojekt 2	...	Teilprojekt n
Arbeitsgattung I	Modul A			
Arbeitsgattung II	Modul B	Modul C		
Arbeitsgattung III				
...				
Arbeitsgattung N				
Rollout				

Bespiel «Hochschulinfrastruktur»

Modul A - Detailplanung & Anpassung Verträge
- Baustellenvorbereitung & Erschliessung

Modul B - Technische Infrastruktur
- Logistik
- Labortrakt

Modul C - Lehrgebäude
- Restliche Erschliessung
- Inbetriebnahme