

PPP in der Schweiz: Praxis 2009

Von Dr. Urs Bolz und Dr. Marc Ehrensperger



Urs Bolz (links) ist Präsident des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz, Marc Ehrensperger ist bei PwC Senior Manager mit Fokus PPP.

In der Schweiz geht es mit PPP nur in kleinen Schritten vorwärts. Immerhin befindet sich mit dem Projekt „Neumatt – kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf“ nun ein erstes PPP-Projekt nach internationalem Standard in der Umsetzung. Offensichtlich in der Schweiz ist, dass sich aus der Tradition heraus in der Praxis viele pragmatische PPP-ähnliche Zusammenarbeitsmodelle entwickelt haben. Der Verein PPP Schweiz versucht PPP nicht nur als neue Form der Aufgabenerfüllung, sondern auch als Referenzmodell für intelligente öffentlich-private Kooperationen zu positionieren.

Vorzeigeprojekt Burgdorf Neumatt

Mit dem Projekt Verwaltungszentrum Burgdorf Neumatt konnte ein erstes nach internationalem Standard entwickeltes PPP vergeben werden. Dieses Projekt umfasst ein neues Verwaltungszentrum, einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen. Als Areal wurde ein nicht mehr benutztes Zeughausareal ausgewählt. Ausgeschrieben wurden Planung, Bau, Finanzierung und Teile des Betriebs ab 2011 für 25 Jahre.

Das Projekt wurde 2007 mit einem ersten Beschluss des Berner Kantonsparlaments mit Kreditbewilligungen für Planung und externe Beratung lanciert. 2008 hat der Regierungsrat des Kantons Bern von der Wirtschaftlichkeitsstudie Kenntnis genommen und anschliessend hat das Parlament die nötigen Kredite für Landerwerb und Vorbereitungsarbeiten bewilligt. Im April 2008 wurde die PPP-Ausschreibung in der Form eines Gesamtleistungswettbewerbs gestartet. Hier wurde versucht, im Rahmen des geltenden Beschaffungsrechts (mit Verhandlungsverbot) ein dem PPP-Prozess zweckdienliches Verfahren zu entwickeln. Das Vergabeverfahren konnte im September 2009 abgeschlossen werden. Die Vertragsunterzeichnung mit dem obsiegenden Konsortium BAM/Marti Bauunternehmung AG erfolgte im November 2009. Die Inbetriebnahme des Zentrums ist auf März 2012 terminiert. Die Bauinvestitionen belaufen sich auf 120 Mio. CHF.



Bild: Das Projekt kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf Neumatt im Modell (Baubeginn 2. Quartal 2010)

Oeffentlicher Hochbau

Seit Jahren wird ein Rückzug der Bauherrenfunktion der öffentlichen Hand beobachtet. Eine im Jahr 2006 publizierte Immobilienstudie von Wüest & Partner analysierte das 350 Mrd. CHF schwere Immobilienportfolio der Schweizer Kantone und Gemeinden. Eine zentrale Erkenntnis war, dass Betrieb und Erhalt des Immobilienportfolios sehr kostenintensiv sind und neue Strategien im Umgang mit den öffentlichen Hochbauten erforderlich sind. Der PPP-Ansatz rennt hier offene Türen ein.

Zahlreiche öffentlich-private Kooperationsprojekte wurden im Bereich von **Bildungsbauten** lanciert. In zwei konkreten Pilotprojekten wurden PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über den Lebenszyklus hinweg angestellt. Bei beiden Projekten waren die Betriebsaufwendungen auf den bautechnischen Betrieb beschränkt (baulicher Unterhalt, Facility Management), ohne Einbezug z.B. von Logendiensten oder Mensa-Betrieb. Beide Rechnungen ergaben im konkreten Fall bemerkenswerterweise keine relevanten wirtschaftlichen PPP-Vorteile. Positive Ergebnisse dürfen wohl erst erwartet werden bei einem hohen betrieblichen Anteil (Optimierung über Lebenszyklus), bei offenen Geschäftsmodellen mit hohem Innovationspotenzial der Privaten und/oder Möglichkeiten zu Synergiegewinnen mit der Privatwirtschaft. Beide Projekte wurden nach Würdigung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs nicht als PPP-Modelle weitergeführt. Wesentlich war die Erkenntnis, dass in der Schweiz die öffentliche Finanzierung des PPP-Vorhabens eine attraktive Variante zur privaten Projektfinanzierung ist. Verschiedene Projekte wurden

pragmatisch entwickelt. So hat z.B. die Stadt Burgdorf eine "Schulhaus AG" gegründet und ihr die Immobilien übertragen, von der sie dann den Schulraum zurückmietet. Für die Fachhochschule Nordwestschweiz (Campus Brugg-Windisch) wurde ein Investorenmodell gewählt und für die Pädagogische Hochschule Zürich hat sich der Kanton in den Rohbau eines Investors eingemietet und sich lediglich auf den Innenausbau konzentriert.

Alterseinrichtungen sind auch in der Schweiz ein wichtiges PPP-Thema. Im Rahmen eines PPP-Pilotprojekts bei einem renovierungsbedürftigen Betagtenzentrums (Sanierungsvolumen ca. 30 Mio. CHF) konnte eine klare Vorteilhaftigkeit von PPP ausgewiesen werden. Dieses Ergebnis konnte durch ein Angebot eines privaten Anbieters vom Markt plausibilisiert werden. Die PPP-Realisierung versprach nicht nur eine ansehnliche Entlastung der laufenden Rechnung über den veranschlagten Lebenszyklus der Bauten, sondern – als Folge der Auflösung stiller Reserven – auch eine erhebliche Entlastung der Verschuldung der Gemeinde. Das Projekt wurde indessen aus politischen Gründen nicht als PPP umgesetzt. Der Ausgliederung in eine Aktiengesellschaft im Gemeindebesitz wurde der Vorzug gegeben. Die allgemeine Entwicklung geht indessen über das geschilderte Beispiel hinaus. Hoch im Kurs ist in diesem Zusammenhang auch das Thema "unabhängiges altersgerechtes Wohnen mit Dienstleistungen". Es verbindet beide Trends in tragfähigen Geschäftsmodellen für die betroffenen Branchen und Organisationen. Eine der wesentlichen Hürden besteht allerdings noch darin, dass es an Plattformen fehlt, welche Nachfrage und Angebot zusammenbringen. PPP bietet sich hier als Organisationsform an.

Ein ganz bedeutendes und erfolgreiches Beispiel der Wirtschaftlichkeit von Kooperationsprojekten zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sind **Sportstätten**. Die in den verschiedenen Schweizer Städten wie Basel (St. Jakob Stadion), Bern (Stade de Suisse), Neuenburg (Stade de la Maladière), Luzern (Sportarena Allmend), St. Gallen (AFG Arena) und Thun (Stadion Thun Süd) entstandenen bzw. im Entstehen begriffenen Fussballstadien sind Beispiele dafür, wie relevante Wirtschaftlichkeitsvorteile für die öffentliche Hand erschlossen werden können. Hervorgehoben werden kann die Partnerschaft des kommerziellen Eigners und Stadionbetreibers Stade de Suisse AG mit der Stadt Bern für den Unterhalt und Betrieb des regionalen „Quartierstadions“ Neufeld über 15 Jahre. Die Stade de Suisse AG investiert in Kunstrasenfelder und erhält im Gegenzug das Recht, das Areal für eigene Zwecke zu nutzen, wenn es nicht für den öffentlichen Schul- bzw. Sportbetrieb benötigt wird. Sportstätten müssen in diesem Sinne heute nicht mehr immer zu 100% aus Steuergeldern finanziert werden. Hier ist entscheidend, dass die öffentliche Hand die Projekte professionell plant, abwickelt und die öffentlichen Interessen zweckmässig vertritt.

Verkehr

Die Schweiz verfügt heute über ein hohes Niveau der Qualität der Verkehrssysteme und -angebote. Diese Systeme werden allerdings intensiv genutzt und die Nachfrage wächst stetig. Die traditionelle Finanzierung und Planung stösst zunehmend an Grenzen. Deshalb wird PPP auch für die Entwicklung der Mobilität attraktiver. So hat der Bundesrat in seinem Bericht über die langfristige Infrastrukturstrategie die sehr hohen Finanzierungsbedürfnisse sowie die Dringlichkeit vieler Projekte ebenso betont wie das Interesse an neuen Lösungsansätzen. Im Zusammenhang mit der angekündigten Sanierung des Gotthard-Strassentunnels soll auch die Erstellung einer zweiten Tunnelröhre geprüft und dabei auch alternative Finanzierungen und Trägerschaften einzubezogen werden. Der Bund hat zudem auch ein mögliches langfristiges „mobility pricing“ als Ablösung der heutigen Infrastrukturfinanzierungen für Schiene und Strasse skizziert. Der Verein PPP Schweiz hat gefordert, dass ein allfälliges Konzept von Anfang an als PPP aufgebaut werden sollte. Im Kanton Genf entwickeln private Investorenkreise ein Projekt für eine neue Brückenverbindung über dem Genfersee zur Entlastung des Stadtzentrums; ein solches Vorhaben könnte ebenfalls als PPP konzipiert werden. Ferner skizzierten private Initianten

2009 langfristige, innovative Zukunftsvorhaben wie SwissRapide für den Personen- oder CargoTube für den Güterverkehr durch die Schweiz. Diese Initianten stufen PPP-Lösungen für ihre Ideen als sinnvoll ein..

Insgesamt zeigen diese Überlegungen das beachtliche Potenzial von PPP im Bereich Verkehr. Die Diskussion im Verkehrsbereich ist allerdings zögerlich. Die politische Bewusstseinsbildung und der finanzielle Leidensdruck müssen noch intensiver sein, damit PPP tatsächlich zum Tragen kommt.

Dienstleistungen

Der Dienstleistungsbereich in der Schweiz lebt seit jeher in einem Umfeld vielfältiger öffentlich-privater Kooperationen. Die Diskussion um PPP ist denn auch stark geprägt von der Suche nach dem „Neuartigen“ von PPP. Die immer wieder anzutreffende Streitfrage, ob es in der Schweiz nun bereits hunderte von PPP-Projekten gibt oder nur ein grösseres (vgl. oben Projekt Burgdorf) führt immer wieder zur unsäglichen Begriffsfrage und hilft nur wenig weiter, PPP-Potenziale bei geeigneten Projekten zu erschliessen.

Im Verteidigungsbereich wurde das Thema Kooperationen sehr aktiv angegangen. In einer Studie wurde 2008 das Kooperationspotenzial untersucht und ein Vergabemodell nach PPP-Grundsätzen entwickelt. Im Dezember 2009 hat das Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit dem „Offset-Büro Bern“ ein erstes konkretes PPP-Vorhaben angekündigt. Ziel dieses Büros ist es, eine Optimierung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen armasuisse (Kompetenzzentrum des Bundes für die Beschaffung von Systemen und Materialien) und der Rüstungsindustrie im Bereich der Umsetzung von Kompensationsverpflichtungen zu schaffen. Grössere Vorhaben, insbesondere im Immobilienbereich, wurden nach personellen Wechseln im Departement und an der Armeespitze in jüngster Zeit aber nun als nicht mehr prioritär eingestuft.

Schafft PPP in der Schweiz den Durchbruch?

Diese Frage hat sich die Schweizer PPP-Gemeinschaft an einer grossen Jahrestagung im Oktober 2009 in Bern gestellt. PPP ist und bleibt nur eines von mehreren Modellen zur Zusammenarbeit mit Privaten. Die Auffassungen über das Erfolgspotenzial von PPP gehen im Moment immer noch sehr stark auseinander. Gerade in der Politik ist die Skepsis gegenüber PPP noch verbreitet. Dabei wird immer auch wieder der Sonderfall Schweiz angerufen. So hat der neue Verteidigungsminister, Ueli Maurer, darauf hingewiesen, dass der Staat nicht alle seine Geheimnisse mit Privatunternehmen teilen wolle und betont: „Nur weil etwas im Ausland funktioniert, sollen wir es nicht einfach kopieren.“ Für die Schweiz gelte es primär, die gewachsene Partnerschaft zwischen Staat und Privaten weiterzuentwickeln und nicht, diese neu zu erfinden.

Ob PPP in der Schweiz den Durchbruch schafft, hängt insbesondere davon ab, ob es gelingt, im nächsten Jahr nach Burgdorf weitere PPP-Projekte erfolgreich über die Startlinie zu schieben.

Treibende Kraft für PPP ist in der Schweiz nach wie vor der Verein PPP Schweiz unter der Leitung von Thomas Pfisterer. Der Verein pflegt eine informative Website (www.pppschweiz.ch), trägt die Idee PPP in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft und unterstützt Interessenten durch Erstberatung seines Expertennetzwerks. Der Verein ist eine Partnerschaft mit dem PPP-Verein Hessen eingegangen und pflegt auch sonst enge Beziehungen zur deutschen PPP-Gemeinschaft.