

Masterthesis

Zur Erlangung des
Master of Science in Real Estate (CUREM)

Public Private Partnership im Hochbau, Prozess-Standardisierung als Erfolgsfaktor für die öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz

Claudio Durisch

Untere Heslibachstrasse 19, 8700 Küsnacht

Referent: Dr. Strecker, Daniel, Bern und Frankfurt a.M.

Korreferent: Prof. Dr. Wentz, Martin, Frankfurt a.M.

31. Juli 2006

Vorwort

Public Private Partnership ist ein faszinierendes Themengebiet, welches sich zwischen der Erfüllung von Staatsaufgaben und den Renditeüberlegungen privater Partner erstreckt. Innovativ ist die Kooperationsform aufgrund der umfassenden nachhaltigen Zielsetzungen, sowie der Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft. Dazu müssen die Partner ihren Teil „fair“ erbringen und die nötige Partnerschafts-Kultur entwickeln. Die Ausgestaltung der Verantwortungsgemeinschaft und das Erreichen der umfassenden Ziele wird über den Erfolg des Arbeitsinstruments PPP entscheiden.

PPP wird international hauptsächlich aufgrund finanzieller Not der öffentlichen Hand eingesetzt. Dabei sind die künftig notwendigen Investitionskosten um ein Vielfaches höher als die heute bestehenden Verschuldungen. Durch PPP werden Projekte ermöglicht ohne die Verschuldung weiter zu erhöhen; die finanzielle Belastung bleibt jedoch trotzdem. PPP alleine kann deshalb nicht zur nötigen Kosteneinsparung führen, sondern ist als Alternative für einzelne Projekte zu sehen. In der Schweiz ist die finanzielle Situation nicht vergleichbar kritisch, das Instrument kann dadurch zielgerichtet bei einzelnen Projekten eingesetzt werden.

Für die Umsetzung von PPP-Projekten sind zahlreiche Einflussfaktoren ausschlaggebend, die nicht direkt gesteuert werden können. Darauf muss mit einem aktiven PPP-Management reagiert werden, was derzeit noch weitgehend fehlt. Zudem basieren die heute ausgewiesenen Erfolge noch auf rechnerischen Annahmen. Für eine abschliessende Betrachtung der derzeit publizierten Erfolge ist weiters auch eine allfällige Zielkorrektur im Verlauf der Partnerschaft zu berücksichtigen.

Mit der vorliegenden Arbeit vertiefte ich mich in das Themengebiet PPP. Zusätzlich musste ich mir die nötigen Grundlagen, wie beispielsweise die neue Institutionenökonomie, erarbeiten. Entsprechend gross waren nicht nur Arbeitsaufwand und Lerneffekt, sondern auch die Beanspruchung der Ressourcen aus meinem Umfeld. An dieser Stelle möchte ich mich deshalb für die allseitige Unterstützung herzlich bedanken. Speziellen Dank richte ich an meinen Betreuer Herrn Daniel Strecker von Pricewaterhouse Coopers AG, der trotz vollem Terminplan immer kurzfristig Zeit für Zwischenbesprechungen fand. Zuletzt möchte ich meiner Familie und besonders meiner Frau Edith herzlich danken, dass sie mir die nötige Zeit liessen, an der Diplomarbeit arbeiten zu können, aber auch für die moralische Unterstützung und angeregten Diskussionen zum wissenschaftlichen Arbeiten.

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	III
TABELLENVERZEICHNIS	III
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	III
1 AUSGANGSLAGE	1
1.1 Problemstellung	2
1.2 Zielsetzung	3
1.3 Vorgehen	3
2 ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDS	5
2.1 Begriffsdefinition und Charakteristika	5
2.2 Segmentierung der Public Private Partnership	7
2.2.1 Aufgabenerfüllungs - Public Private Partnership.....	8
2.2.2 Beschaffungs - Public Private Partnership.....	9
2.3 Historische Betrachtung von Public Private Partnership	10
2.4 Aktueller Stand von Public Private Partnership	11
2.5 Lebenszyklen einer PPP	13
2.5.1 Vorbereitung / Initialisierung.....	14
2.5.2 Planung.....	16
2.5.3 Finanzierung.....	16
2.5.4 Ausführung.....	16
2.5.5 Betrieb	17
2.5.6 Beendigung	18
3 EINFLUSSFAKTOREN EINER PUBLIC PRIVATE PARTNERSCHAFT	18
3.1 Einflüsse der neuen Institutionenökonomie	19
3.1.1 Transaktionskosten-Theorie.....	20
3.1.2 Relationale Verträge.....	21
3.1.3 Principal-Agent-Theorie	21
3.1.4 Theorie der Verfügungsrechte.....	22
3.1.5 Neue politische Ökonomie.....	23
3.2 Vertrauen als Faktor einer Kooperation	23
3.3 Zieldefinitionen der Partner	24
3.4 Erfolgsfaktoren einer Partnerschaft	25
3.4.1 Erfolgsfaktoren und ihre Gewichtung.....	26
3.4.2 Risiko und Risikoallokation.....	27
3.4.3 Effizienz	28
3.5 Wandel der Einflüsse	29
3.6 Chancen und Risiken	30

4	AUSGESTALTUNG EINER PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP	31
4.1	Projektphasen.....	31
4.2	Controlling und Balanced Scorecard	32
4.3	Standards bei Public Private Partnership	34
4.3.1	Verbreitung von Standards.....	34
4.3.2	Potential für Standards	35
4.3.3	Ausgestaltung der Standards.....	36
4.4	Public Private Partnership Management System	36
5	BEFRAGUNG ÖFFENTLICHER VERWALTUNGEN	37
5.1	Untersuchungskonzeption	37
5.2	Übersicht der Gesprächspartner	38
5.3	Zusammenstellung der telefonischen Antworten.....	38
5.4	Zusammenstellung der Antworten aus den Interviews	39
6	FAZIT	41
6.1	Wichtige Ergebnisse der Studie	42
6.2	Handlungsempfehlungen.....	42
6.3	Weitere Untersuchungsgebiete	43
	ANHANG	45
	LITERATURVERZEICHNIS	50
	EHRENWÖRTLICHE ERKLÄRUNG	1

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kapitelstruktur der Arbeit	4
Abbildung 2: Konstitutive PPP-Merkmale.....	7
Abbildung 3: Grad der Kooperation.....	8
Abbildung 4: Aufgabenfelder und Formalisierungsgrad von PPP	12
Abbildung 5: Lebenszyklus einer Immobilie.....	13
Abbildung 6: Einflussgruppen einer Public Private Partnership	19
Abbildung 7: Gebiete der neuen Institutionenökonomie	20
Abbildung 8: Ziele der öffentlichen Hand in einer Partnerschaft.....	25
Abbildung 9: Gegenüberstellung Lebenszyklus/Projektphasen einer PPP	32
Abbildung 10: Balanced Scorecard einer PPP	33
Abbildung 11: Aktueller Stand der PPP-Projekte in der Schweiz.....	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tätigkeitsphasen der Vorbereitungs- oder Initialisierungsphase	14
Tabelle 2: Erfolgsfaktoren nach Bolz, Grundlagenstudie PPP.....	26
Tabelle 3: Erfolgsfaktoren nach Geddes.....	27
Tabelle 4: Chancen und Risiken einer Public Private Partnership.....	30

Abkürzungsverzeichnis

BMVBW: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Deutschland)

PFI: Public Finance Initiative

PPP: Public Private Partnership

PREM: Public Real Estate Management

PSC: Public Sector Comparator

1 Ausgangslage

Public Private Partnership (PPP) dient im Sinne des New Public Management als Instrument einer neuen, outputorientierten Denk- und Handlungsweise der öffentlichen Verwaltung. Dabei wird PPP als ein Megatrend dargestellt, welcher die Staatsaufgaben von produzierenden zu regulierenden Aktivitäten verschiebt, und somit einem Strukturwandel entspricht. Durch eine enge partnerschaftliche Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmungen sollen die individuellen Stärken gezielt eingesetzt werden, um vorwiegend komplexe Aufgaben effizient zu erfüllen. Gleichzeitig kann PPP im Sinne des New Public Management auch für eine Verwaltungsreform beziehungsweise Teilprivatisierung genutzt werden. Entwickelt wurde das Instrument PPP im Zusammenhang mit der Stadtplanung. Es wird inzwischen vorwiegend zur Beschaffung im Hochbau eingesetzt, vor allem bei grossen Projekten, welche die finanziellen oder fachlichen Ressourcen der öffentlichen Hand übertreffen oder ein beträchtliches Sparpotential erschliessen.

Das nötige Wissen über PPP und die Bereitschaft es einzusetzen ist in den schweizerischen Verwaltungen erst ansatzweise vorhanden¹. Die Anwendung von PPP im Ausland stösst einerseits auf Interesse und wird genau verfolgt, andererseits trifft es auf deutliche Ablehnung, da die Verwaltungsstellen Risiken und Unsicherheiten grösser einschätzen als mögliche Effizienzgewinne. Die Befürworter sehen die Vorteile vorwiegend als Chance zur effizienteren Aufgabenerfüllung und als eine Möglichkeit eine Verwaltungsreform durchzuführen². Der Opposition dienen als Gegenargumente systeminhärente Gestaltungsprobleme³, eine befürchtete Umgehung des Vergaberechts, die Reduktion der Mitbestimmung und Leistungserbringung für die Bevölkerung⁴.

In England hat sich das Instrument vorwiegend als Finanzinstrument etabliert und wird als Public Finance Initiative (PFI) bei rund 20% der Beschaffungsgeschäfte angewandt. In Deutschland wird PPP aktuell bei rund 100 Projekten eingesetzt, wobei Langzeit-Erfahrungen noch fehlen. In der Schweiz befinden sich die ersten PPP-Projekte in der Evaluationsphase. Dadurch wird in den nächsten Jahren die Definition von PPP für die Zuordnung der Geschäfte relevant. Anhand einer Entwicklung von Standards zur Umsetzung dieser Geschäfte könnte die Erfolgswahrscheinlichkeit deutlich steigen. Als

¹ Siehe Anhang (problemzentrierte Interviews, Übersicht der angefragten öffentlichen Verwaltungen)

² Bolz U., Grundlagenstudie PPP

³ Im Kapitel 3.1 wird auf diese Probleme eingegangen.

⁴ Neues Wirtschaftskonzept der Sozialdemokratischen Partei (SP) Schweiz vom 28. März 2006, S. 105-117 (Entwurf für die Delegiertenversammlung vom 24. Juni 2006), sowie Medienmitteilungen der Alternativen Liste Zürich vom 30. November 2005 und vom 11. Januar 2006.

positiv gilt, dass auch zur Unterstützung die theoretischen Grundlagen und Erfahrungen aus dem Ausland herbeigezogen werden können.

1.1 Problemstellung

Die prekäre finanzielle Situation einiger Gemeinden, Kantone, auch des Bundes, sowie die prognostizierte negative Entwicklung der Finanzen erfordern künftig Anpassungen in der Aufgabenerfüllung⁵. Bei den notwendigen Sparbemühungen kann PPP möglicherweise als Alternative zu Aufgabenkürzungen eingesetzt werden. In verschiedenen Räten wurden dazu bereits entsprechende Anfragen durch Politiker gestellt⁶.

Im Gegensatz zu privaten Unternehmungen bereiten sich die öffentlichen Verwaltungen noch verhalten auf den Einsatz des Instruments vor und prüfen erste Einsatzmöglichkeiten, definieren Themenfelder und Umfang in welchem PPP eingesetzt werden könnte⁷. In einzelnen Gemeinden werden mit PPP-Projekten bereits Erfahrungen gesammelt⁸, und erste Kontaktstellen für die Abwicklung der Geschäfte eingerichtet⁹. Der Wissensbedarf der öffentlichen Hand an Kooperationsbestandteilen ist umfassender als für Private¹⁰, trotzdem wird er nur teilweise durch externe Berater gedeckt¹¹. Dadurch entsteht eine Wissenslücke im Umgang mit PPP-Projekten. Abschliessend gilt die Vermutung, dass aufgrund der Disposition der PPP-Anlaufstellen in der Verwaltung sich das Potential von PPP auch in der Schweiz weitgehend in den Bereichen Beschaffungs-PPP im Hochbau entfalten wird.

Für die öffentliche Hand ist die Ausgestaltung der Partnerschaften und damit auch die Reduktion der Risiken in der neuen Geschäftsform von zentraler Bedeutung. Aufgrund der langen Laufzeit der Geschäfte liegen noch keine verwertbaren Resultate aus einzelnen Untersuchungen vor. Zudem sind die PPP-Verträge spezifisch auf ein Geschäft zugeschnitten und dadurch nur schwer vergleichbar.

⁵ Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 31.08.2005: „Der Bundesrat beschliesst grundlegende Aufgabenüberprüfung“. Medienmitteilung des Kantons Zürich vom 18.05.2006: „Kürzung der Investitionen um 558 Millionen Franken bis ins Jahr 2009“.

⁶ Interpellation 05.3603 von Ständerat Thomas Pfisterer; Motion 06.3045 von Nationalrat Didier Burkhalter, Interpellation 651: Public Private Partnership als Alternative zu Investitionskürzungen von den Kantonsräten Gaston Guex, Robert Marty und Martin Arnold.

⁷ Siehe Umfrage im Anhang

⁸ PPP-Projekte im Hochbau wurden in den Gemeinden Uster, Luzern und Zürich umgesetzt oder sind geplant

⁹ Im Kanton Zürich existiert diese seit dem 1. Juni 2006.

¹⁰ Während private Unternehmen vorwiegend den Shareholdern verpflichtet sind, weitet sich die Interessensverpflichtung für die öffentliche Hand auf die Stakeholder aus.

¹¹ Pricewaterhouse Coopers AG berät den Aufbau von entsprechenden Verwaltungsstellen.

Bei der Ausgestaltung der partnerschaftlichen Projekte sind verschiedenste Einflussfaktoren über die gesamte Laufzeit eines Projekts zu berücksichtigen¹². Ohne ein klares PPP-Management beeinflussen diese, teilweise systeminternen, Faktoren den Erfolg eines PPP-Projekts nachhaltig. Aufgrund der erfolgsrelevanten Einflüsse sind Hilfsmittel, im Sinne von „Leitplanken“, für die PPP-Projekte im Hochbau sogar zwingend notwendig.

1.2 Zielsetzung

Die vorliegende theoretische Arbeit soll die Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren von PPP-Projekten aus der Perspektive der öffentlichen Hand untersuchen, eine mögliche Ausgestaltung aufzeigen und durch Interviews mit den Kontaktstellen der Verwaltung den aktuellen Stand der PPP-Entwicklungen der öffentlichen Hand ermitteln. Die Diplomarbeit beschränkt sich, unter Anerkennung des weiterreichenden Anwendungspotentials von PPP, auf den Bereich Beschaffungs-PPP im Hochbau. In diesem Teilbereich wird es aufgrund der aktuellen Entwicklung¹³ am dringlichsten sein, das nötige Wissen zu PPP sowie Standards als Hilfsmittel für die Verwaltung einzusetzen. Durch einen eigenen Ansatz, das PPP-Management-System, soll zudem ein Beitrag zur PPP-Diskussion geleistet werden.

1.3 Vorgehen

Die vorliegende Studie ist eine Diplomarbeit des Masterstudiums in Real Estate Management am Center for Urban and Real Estate Management (CUREM). Das frei gewählte Thema wurde durch die wissenschaftliche Kommission von CUREM am 24. März 2006 zugelassen. Mit der Bearbeitung der Masterthesis konnte am 3. April 2006 begonnen werden. Zwei Zwischenabgaben dienten als Kontrolle zur Zielerreichung. Abgabetermin der Arbeit ist der 31. Juli 2006.

Zahlreiche unterschiedliche Auffassungen von PPP bedingen in einem ersten Schritt ein breites und vergleichendes Studium der neuesten Literatur (Abbildung 1). In den einzelnen Bearbeitungsschritten wird die bestehende Theorie mit Anwendungsbeispielen verglichen (Abbildung 1). Dadurch ist eine generelle Unterscheidung der PPP-Projekte aufgrund ihrer Typologie und Ausgestaltungsform möglich. Diese Unterscheidung ist für eine Untersuchung bezüglich der Standardisierung grundlegend. Aus diesem Vergleich und dem Grundgerüst der PPP-Geschäfte werden eigene Thesen zu Standards und deren Umsetzung abgeleitet.

¹² In Kapitel 4.1, Projektphasen, werden die Phasen über die gesamte Laufzeit detailliert beschrieben.

¹³ Angliederung der Kontaktstellen an die Baudirektion, die parlamentarischen Anfragen stehen im Kontext zu Bauinvestitionen.

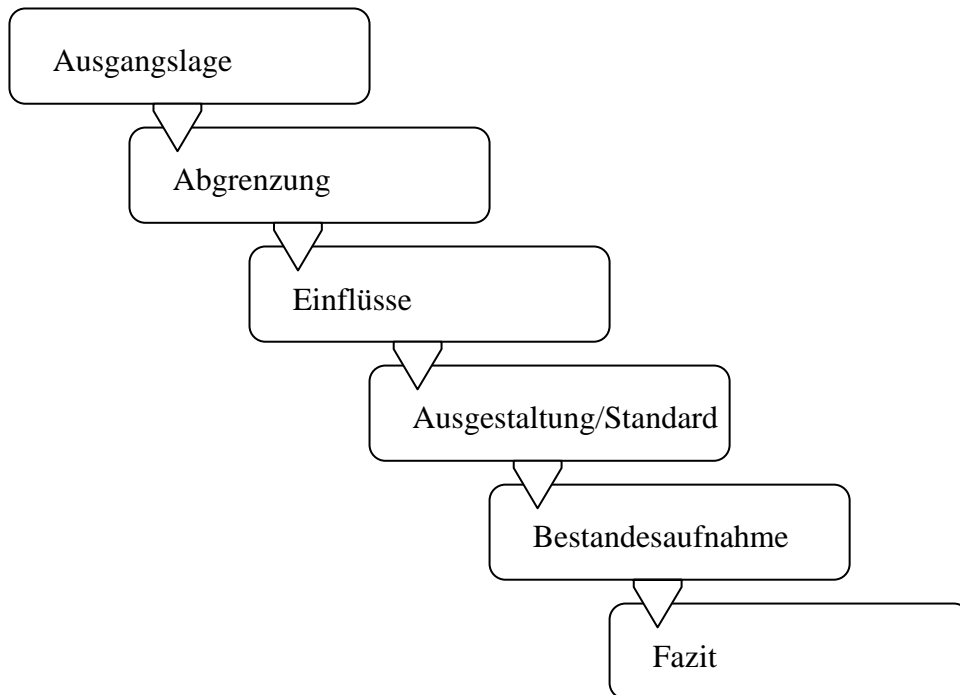


Abbildung 1: Kapitelstruktur der Arbeit

Sowohl für eine quantitative Untersuchung zum Thema PPP, als auch für eine qualitativ empirische Sozialforschung fehlen grundsätzlich noch verwertbare Daten und die Gesprächspartner mit dem nötigen Wissen in der Schweiz¹⁴. Aus diesem Grund ist die Arbeit zu einem grossen Teil auf theoretische Arbeiten abgestützt und die problemzentrierten Interviews auf ausgewählte Experten der öffentlichen Verwaltung beschränkt. Die Verifizierung der Thesen kann somit im vorgesehenen Umfang und in der vorgegebenen Zeit nur durch eine beschränkte Anzahl Interviews durchgeführt werden. Die Befragung findet mit einem Interview-Leitfaden mit standardisierten Fragen statt (siehe Anhang).

¹⁴ Befragung von 4 Bundesstellen, 18 Kantonen und 7 Gemeinden (siehe Anhang)

2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Die Thesis beschränkt sich auf eine Untersuchung theoretischer Konzepte und der praktischen Anwendung von PPP in der Schweiz, mit besonderem Fokus auf Beschaffungsprojekte im Hochbau¹⁵.

Die Normative Ebene der Leistungserbringung wird weitgehend durch die Politik bestimmt und ist nicht an eine Anwendung von PPP gebunden¹⁶. Daher konzentriert sich die Untersuchung auf die wesentlichen Elemente der strategischen und operativen Ebene in der öffentlichen Verwaltung¹⁷. Weiter dienen bestehende gesellschaftliche Rahmenbedingungen in der Schweiz, wie zum Beispiel die Stellung der Verwaltung in der Bevölkerung oder die Akzeptanz zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben¹⁸.

2.1 Begriffsdefinition und Charakteristika

Wie in nahezu jeder Publikation einleitend beschrieben wird, ist eine klare Definition des Begriffs PPP nicht möglich¹⁹. Die Verwendung des Begriffs ist deshalb sehr unterschiedlich und an Situationen und Personen gebunden²⁰. Dazu dürften nicht allein die Ausgestaltung der Zusammenarbeit, sondern auch die Themen der Anwendung²¹ und das kulturelle Verständnis²² beitragen.

Die Kommission Europäische Gemeinschaften definiert den Begriff PPP im Grünbuch 2004 N.1 wie folgt: *„Für den Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) gibt es keine gemeinschaftsweit geltende Definition. Der Terminus bezieht sich im Allgemeinen auf Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung.“* In dieser Begriffsdefinition sind somit keine Charakteristika enthalten, die eine PPP von einer normalen Partnerschaft unterscheiden. Der Begriff Public Private Partnership sollte

¹⁵ Bolz 2005

¹⁶ Schweiz-spezifische Einflüsse auf dieser Ebene sind bsw. die direkte Demokratie mit Referendum.

¹⁷ Welche Aufgaben erfüllt werden sollen wird durch die Legislative bestimmt, während die Exekutive Einfluss auf die Art der Leistungserbringung hat.

¹⁸ Am Beispiel des verhinderten Swisscom Aktienverkaufs und der Post-Reorganisation wird eine geringe Akzeptanz zu Veränderungen sichtbar, die zu erhöhter Sensibilität bei Privatisierungen und Teilprivatisierungen führt.

¹⁹ Budäus 2006, Bolz 2005 (Grundlagenstudie, S. 13), Budäus/Grüning 1997 (S. 46)

²⁰ Schmette sieht in der Begriffsverwendung von PPP auch ein Profilierungspotential für Politiker, da der Begriff mit Dynamik und Problemlösung assoziiert wird.

²¹ Budäus (2006) weist auf das weite Anwendungsfeld hin, welches derzeit durch PPP im Hochbau dominiert wird.

²² In der Schweiz wird die Verantwortung gerne an den Staat delegiert, während sich in USA die Bewohner gerne aktiv beteiligen.

jedoch zum besseren Verständnis und zur Abgrenzung gegenüber normalen Tauschgeschäften klarer definiert werden. Grundsätzlich beschreibt der Begriff PPP eine Form der engen Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen und einem privaten Partner. Dabei setzen sie ihre individuellen Fähigkeiten ein, um durch Synergieeffekte in einer gemeinsamen Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft ein komplementäres Ziel zu erreichen²³. Je nach Bedarf ist dabei die Form der Kooperation unterschiedlich stark institutionalisiert.

Für Hannappel²⁴ sind die charakterisierenden Dimensionen einer PPP (i) die Ziele, Interessen und Identität der Akteure, (ii) der Grad der Formalisierung und die Prozessorientierung der Kooperation und (iii) das gegenseitige Einbringen verschiedener Ressourcen in eine PPP. Gemäss Budäus²⁵ gilt als ein grundsätzliches Merkmal für PPP, dass die ausgehandelten, naturgemäss unvollständigen Verträge sukzessive im Zeitablauf über wechselseitige Abstimmungsprozesse zu bereinigen sind und damit die Wertschöpfung angetrieben wird. Eine Zusammenarbeit, bei welcher alle Risiken, Leistungen und Gegenleistung von vornherein klar vertraglich geregelt werden können, ist somit keine PPP, sondern eine normale Kooperation. Zusätzlich fordert Budäus die Verträglichkeit der Zielsetzung der Partner und Vertrauen als Ergänzung zu Verträgen. Beide Merkmale stellen Forderungen dar, die nicht fassbar und im Streitfall nicht verwendbar sind.

Bolz²⁶ charakterisiert eine PPP mit sieben konstituierenden Merkmalen, die er in ein Dreieck einordnet (Abbildung 2). Dabei beziehen sich die vier innen liegenden Merkmale auf den Prozess der Zusammenarbeit, die äusseren Merkmale werden weitgehend durch die Zusammenarbeit selber definiert. Insbesondere zählen für ihn somit eine langfristige Verantwortungsübernahme, die Risikoverteilung, sowie eine Verbindung der staatlichen Bestellung und Steuerung mit der privaten Planungs- und Durchführungsverantwortung.

²³ Schmette 2005

²⁴ Hannappel 2005

²⁵ Budäus 2006

²⁶ Bolz 2005

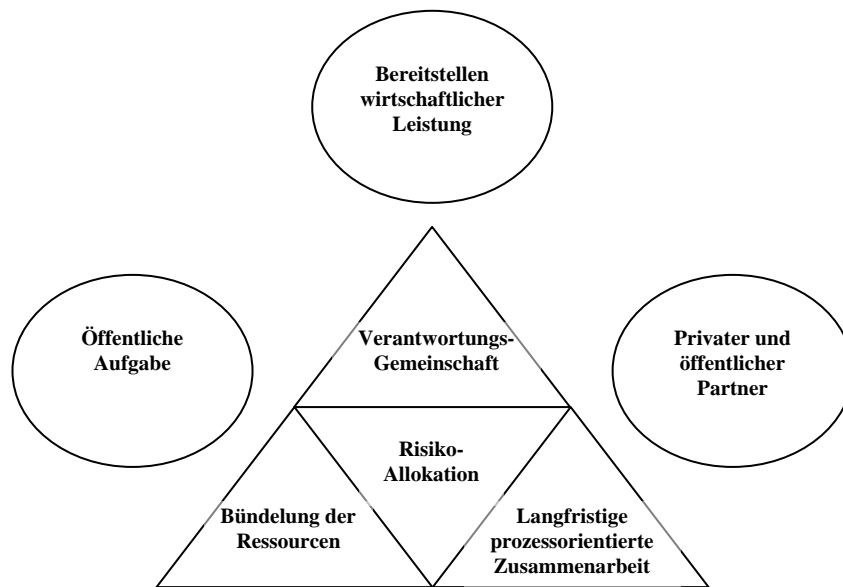


Abbildung 2: Konstitutive PPP-Merkmale (angelehnt an Bolz 2005, Grundlagenstudie, S. 17).

In der vorliegenden Arbeit beschreibt der Begriff PPP (in Anlehnung an Bolz) eine Form der engen Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen und einem privaten Partner. Diese setzen ihre individuellen Fähigkeiten oder Ressourcen ein, um langfristig durch Synergieeffekte in einer gemeinsamen Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft sowie ausgewogener Risikoverteilung ein komplementäres Ziel zu erreichen. Je nach Aufgabe ist dabei die Form der Kooperation unterschiedlich stark institutionalisiert.

2.2 Segmentierung der Public Private Partnership

Eine Strukturierung wird einheitlich durch Beschaffungs-PPP (auch Tauschmodell oder Projekt-PPP) und Aufgabenerfüllungs-PPP (auch Poolmodell oder Organisations-PPP) formuliert²⁷, auch wenn die Schwerpunkte und Definitionen zu PPP zwischen den Autoren unterschiedlich sind. Diese Unterscheidung basiert hauptsächlich auf der Art der Aufgabenerfüllung und dadurch auf der Form der Zusammenarbeit. Die Ausgestaltung der gemeinsamen Strukturen und Aufgaben sowie die Intensität der Zusammenarbeit können zusammengefasst auch als Grad der Kooperation (Abbildung 3) betrachtet werden. So sind Beschaffungs-PPP eher im Bereich der Kontraktmodelle und Aufgabenerfüllungs-PPP eher im Bereich der strategischen Kooperationsmodelle einzuordnen.

²⁷ Vergl. Budäus 2006, S. 7

Häufig erfolgt eine zusätzliche Unterteilung der PPP in Geschäfte im engeren Sinn oder im weiteren Sinn. Eine solche Unterteilung verhindert jedoch die Begriffsbeschränkung der Anwendung auf „echte“ PPP-Geschäfte gemäss der vorherigen Charakterisierung. Dadurch bleibt PPP auch weiterhin ein fast beliebig verwendbarer Begriff, der zur Profilierung dient. In der vorliegenden Arbeit wird daher auf die vorgängig aufgelistete Strukturierung zurückgegriffen.

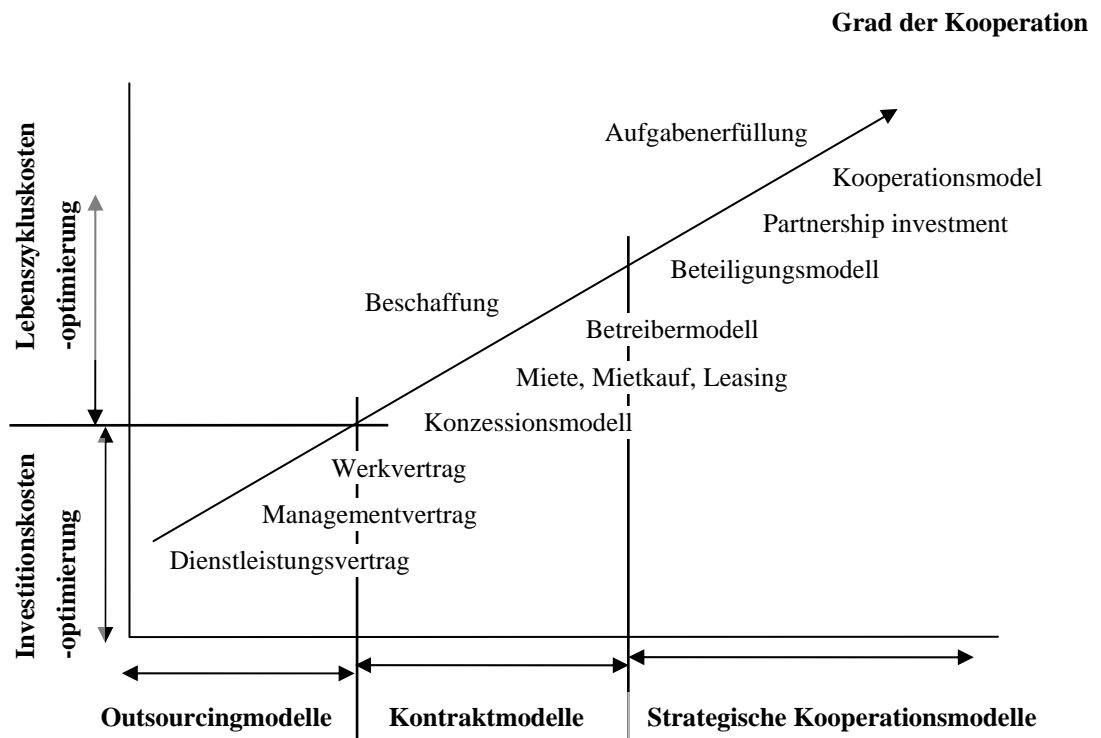


Abbildung 3: Grad der Kooperation (Angelehnt an Girmscheid/Dreyer 2005 und Bolz 2005).

2.2.1 Aufgabenerfüllungs - Public Private Partnership

In einer Aufgabenerfüllungs-PPP wird eine Aufgabenerfüllung in einer dafür errichteten gemeinschaftlichen Projektorganisation oder Unternehmung erbracht. Sie ist die engste Form der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, in welcher die Stärken/Fähigkeiten der Partner in einem Ressourcenpool zusammengelegt werden. Die Partner definieren gemeinsam die Ziele, die organisatorische und personelle Zuordnung der Ressourcen und die Verteilung der Ergebnisse. Aufgabenerfüllungs-PPP besitzen meist die Rechtsform einer GmbH oder AG, in der Schweiz wären auch Stiftungen oder Genossenschaften denkbar. Je nach Autor werden sinngemäss die Bezeichnungen Poolmodell, Kooperationsmodell, oder Organisations-PPP gebraucht. Die stärkste

Verbreitung besitzt das Modell derzeit im Bereich Standortentwicklung und Standortförderung.

2.2.2 Beschaffungs - Public Private Partnership

Eine Beschaffung regelt aufgrund eines Vertrags (oder mehrerer Verträge) meist mehrere Abschnitte des Lebenszykluses (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb) einer Infrastruktur oder von Bauten. Zahlreiche normale Tauschgeschäfte werden dabei fälschlicherweise als PPP bezeichnet²⁸. Damit eine Abgrenzung zu einem normalen Tauschgeschäft möglich ist, sind einige Punkte speziell zu beachten. Die öffentliche Hand ist ohne den Privaten Partner in den meisten Fällen nicht fähig ein Geschäft allein zu realisieren. Meist fehlen das nötige Wissen und die entsprechenden Ressourcen, oder das Projekt ist für die öffentliche Hand zu gross. Eine langfristig angelegte gemeinsame Verantwortung soll die Anpassung an ändernde Rahmenbedingungen ermöglichen²⁹. Je nach Autor werden sinngemäss die Bezeichnungen projektbezogene PPP, Vertrags-PPP oder Tauschmodell angewandt.

Budäus definiert solche Partnerschaften aufgrund des Kooperationsbedarfs, der vertraglichen Unsicherheiten und den damit verbundenen Risiken, sowie einer möglichen Komplexität der Vertragsstruktur und der Anzahl beteiligter Partner. Im Gebiet der Europäischen Union haben diese Formen des PPP inzwischen die grösste Verbreitung³⁰ gefunden, besonders für Beschaffungen im Hochbau, wie beispielsweise für Schulhaus- oder Verwaltungsbauten. Zur Definition einer PPP ist dabei der Umfang der privaten Beteiligung am Lebenszyklus massgebend. Es müssen so mindestens drei Phasen an Private vergeben werden, damit von einer PPP i.e.S. gesprochen wird. Am häufigsten werden die Teile des Lebenszyklus DBFO (design, build, finance und operate) sowie DBO (design, build und operate) vergeben³¹.

Gemäss Bolz wird das Tauschgeschäft aufgrund von sieben Merkmalen (Abbildung 2) zu einer PPP. Insbesondere zählen für ihn eine langfristige Verantwortungsübernahme, Risikoverteilung, sowie eine Verbindung der staatlichen Bestellung und Steuerung mit der privaten Planungs- und Durchführungsverantwortung. Diese Definition ist ein ausgewogener Ansatz zwischen Reduktion der Komplexität und Klarheit in der Definition, und dient dieser Arbeit als Grundlage.

²⁸ Gemäss PPP-Definition nach Leistungsumfang, aus der DIFU Studie (Grabow et al. 2005) (S.28 und 47) sind 76% - 86% als PPP-Geschäfte im engeren Sinn zu bezeichnen.

²⁹ In Kapitel 3, Einflussfaktoren einer Public Private Partnerschaft, wird detailliert auf die unvollständigen Verträge eingegangen.

³⁰ DIFU Studie (Grabow et al. 2005)

³¹ DIFU Studie (Grabow et al. 2005), S. 28 und 48

2.3 Historische Betrachtung von Public Private Partnership

In der Geschichte geht die enge Form der gemeinsamen Aufgabenerfüllung³² zwischen der öffentlichen Hand und Privaten zurück bis zu den Römern³³. Die historische Gründung der engen partnerschaftlichen Kooperation ist in der Literatur jedoch weitgehend auf die Stadtentwicklung von Pittsburgh (Pennsylvania, USA) in den 40-er Jahren des 20. Jahrhunderts bezogen³⁴. Aus einer wirtschaftlichen Notlage heraus wurde von Unternehmern, Politikern, der Verwaltung und Hochschulen ein „think tank“ als gemeinsames Instrument für die Stadtentwicklung gegründet³⁵, welches heute noch aktiv ist. Später während der Carter-Ära (80-er Jahre) kürzte die konservative Regierung die Aufgaben des Zentralstaats und verlagerte diese auf die Kommunen³⁶. Zudem wurde eine öffentliche Leistungserbringung als generell ineffizient betrachtet³⁷ und mit New Public Management privatisiert. Die städtebaulichen Probleme wurden notgedrungen mit dem Instrument PPP bearbeitet und verhalfen ihm zu einem festen Bestandteil zur Lösung ökonomischer Probleme auf kommunaler Ebene³⁸.

Seit den 80er Jahren wird PP auch in England verbreitet eingesetzt. Dabei wurde das Instrument auf die vorherrschenden Probleme adaptiert und verstärkt zur Finanzierung öffentlicher Projekte verwendet. Gleichzeitig fand das Instrument den Weg nach Kontinentaleuropa³⁹, wo es noch entsprechend der länderspezifischen Erfordernisse interpretiert und adaptiert werden muss.

Auch in der Schweiz ist die Form einer engen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmungen seit langem verankert. So beteiligte sich beispielsweise die Stadt Zürich vor rund hundert Jahren an privaten Wohnbaugenossenschaften, um in gemeinsamer Kooperation die dringliche

³² Erstellen und Betreiben von Infrastruktureinrichtungen, wie Stadtmauern oder Wasserversorgung, sowie Kultureinrichtungen wie Amphitheater

³³ Weber Stefan, Public Private Partnership – ein unbekanntes Wesen? In: Public Private Partnerships; Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht, S. 8, 2004.

³⁴ Eggers Mark, Public Private Partnership - Eine strukturierende Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen. Peter Lang GmbH, Frankfurt a.M., 2004.

³⁵ Kunzmann Klaus R, Lang Markus, Theisen Ralf, In: Pittsburgh – eine Erfolgsgeschichte?, S.13, Dortmund, 1993.

³⁶ Kestermann Rainer, Public-Private-Partnership: Anmerkungen zur Rezeption eines Modellbegriffs. RaumPlanung, 62, S. 205-214, 1993.

³⁷ Fainstein Norman I., Fainstein Susan S. ; Öffentlich-private Partnerschaften bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung in den USA, In: Heinz Werner (Hrsg.), Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart/Berlin/Köln, S. 65-123, 1993.

³⁸ Kestermann Rainer, Public-Private-Partnership in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, S.15, 1992.

³⁹ Kestermann 1992

Wohnungsnot zu bekämpfen. Dabei setzte sie ihre finanziellen Mittel und Landreserven ein und profitierte ihrerseits von Engagement und Know-how der Bauträger⁴⁰.

2.4 Aktueller Stand von Public Private Partnership

In den verschiedensten Ländern wird PPP unterschiedlich eingesetzt⁴¹. Zudem ist eine Verschiebung der Themenschwerpunkte im Laufe der Zeit auffallend. Wurden in den 90-er Jahren in Deutschland vorwiegend Konversionsflächen aus der Industrialisierung mit PPP entwickelt⁴², so wird PPP heute vorwiegend als Beschaffungs-PPP bei Hochbauprojekten⁴³ eingesetzt. Weiters wurde das Instrument der partnerschaftlichen Kooperation flexibel weiterentwickelt und an die aktuellen Bedürfnisse angepasst.

Budäus (2006) beschreibt drei verschiedene Generationen von PPP. Während die erste Form der engen Zusammenarbeit aus konventionellen Kooperationen entstand, entwickelte sich die zweite Generation aus finanzieller Not und Gründen der Effizienzsteigerung. Die dritte Generation sollte aufgrund nachhaltiger Renditeabsichten der privaten Partner problemlösungsorientiert sein. Demnach verändert sich derzeit die Motivation für PPP-Geschäfte zu Partnerschaften mit sozial verantwortlichen Beteiligten, was zu einer Zielkongruenz und dadurch höherer Erfolgswahrscheinlichkeit führen würde. Bei der Vermutung ist nicht klar, ob sich die Partnerschaften verändern, oder ob sich einfach neue Kreise dem Thema annehmen. Was die These bezüglich neuer Interessierten-Kreise stützen würde zeigt, dass die Fachtagung des gemeinnützigen Wohnungsbaus „Grenchner Wohntage 2006“ sich mit PPP als Kooperationsmöglichkeit zwischen Gemeinden und gemeinnützigen Bauträgern⁴⁴ beschäftigt. Für die öffentliche Hand dürften diese sozial verantwortlichen Partner im Hochbau jedoch kaum als solche erkennbar sein.

Wie die Bestandesaufnahme in Deutschland in der DIFU-Studie aus dem Jahr 2005 zeigt, ist die Anzahl der Geschäfte mit Beteiligung der Kommunen innerhalb der letzten fünf Jahre von rund 20 auf über 100 angestiegen. Die Einsatzgebiete von PPP sind entsprechend der Aufgaben der öffentlichen Hand unterschiedlich. Während die Kommunen vorwiegend Schulhäuser und Sport/Touristik-Einrichtungen mit PPP bereitstellen, setzen es die Länder hauptsächlich für Verkehrsprojekte, sowie für Verwaltungsbauten ein.

⁴⁰ Koch Michael, Somandin Mathias, Süsstrunk Christian, „Kommunaler und Genossenschaftlicher Wohnungsbau in Zürich“, Finanzamt und Bauamt II der Stadt Zürich (Hrsg.), 1990.

⁴¹ Beratergruppe 2003c

⁴² Kirsch 1999

⁴³ DIFU Studie (Grabow et al. 2005)

⁴⁴ Gemeinnützige Bauträger werden vom Bundesamt für Wohnungswesen im Gesetz zur Wohnbauförderung als „nicht gewinnorientierte Organisationen“ definiert.

Für die Schweiz ist noch nicht klar, wo und wie sich PPP in der Leistungserbringung der öffentlichen Hand etablieren wird. Aufgrund der geführten Interviews dürften es grössere Beschaffungs-PPP ausserhalb der Kernaufgaben der öffentlichen Hand sein, wie beispielsweise Verwaltungsbauten oder Werkhöfe (Abbildung 4). In einem ersten Entwicklungsschritt wurde 2005 von Interessensvertretern aus der öffentlichen Verwaltung sowie privaten Unternehmungen und Beratungsunternehmen ein Kompetenznetzwerk „PPP-Schweiz“ gegründet. Dieses soll den informellen Austausch zwischen den Beteiligten fördern, und bietet eine erste Plattform, um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Das Netzwerk soll sich den Themenschwerpunkten Recht und Handlungsempfehlungen annehmen und dadurch vorerst die Rahmenbedingungen verbessern⁴⁵.

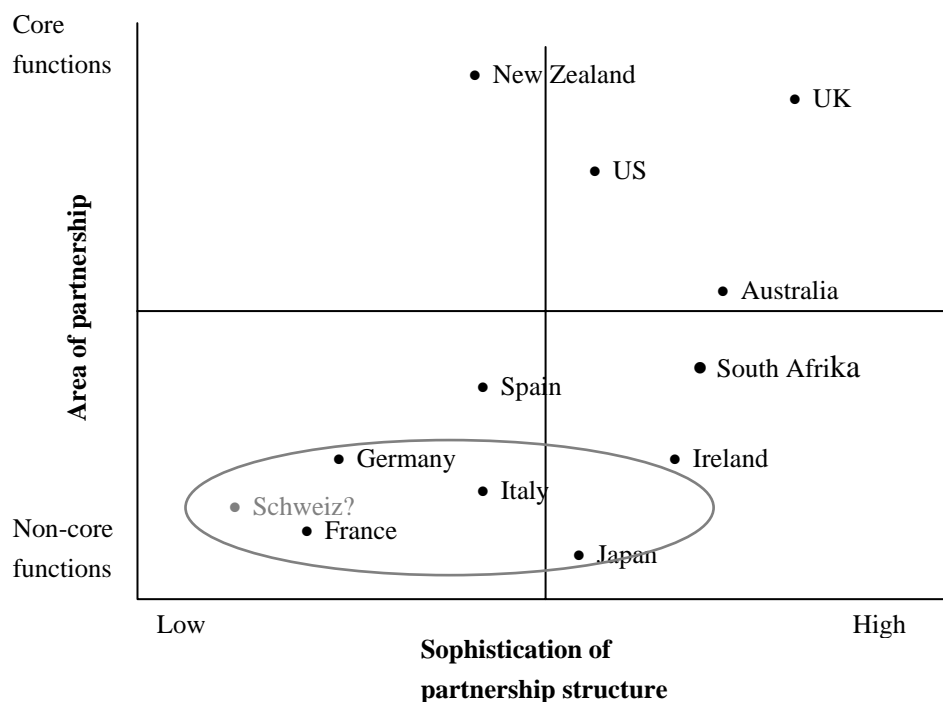


Abbildung 4: Aufgabenfelder und Formalisierungsgrad von PPP (Quelle Geddes 2005) mit Einordnung der Schweiz.

⁴⁵ Informationen von der Internet-Seite www.ppp-schweiz.ch, aufgerufen am 15. Juli 2006.

2.5 Lebenszyklen einer PPP

Der Lebenszyklus einer Beschaffungs-PPP im Hochbau entspricht grundsätzlich dem Lebenszyklus einer Immobilie, und er umfasst die Phasen der Initiierung, Planung, Finanzierung, Realisierung, Betrieb, möglicherweise einer Anpassung (Redesign) und der Beendigung (Abbildung 5). Die Betriebsaufwendungen der Nutzungsphase werden durch frühe Entscheide in der Planungsphase, wie zum Beispiel in der Konstruktions- oder Materialwahl, entscheidend beeinflusst. Die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus erschliesst durch das Zusammenführen einzelner Arbeitsabschnitte der Immobilienproduktion und das Verknüpfen mit der darauf folgenden Nutzungsphase erhebliches Effizienzpotential. Die Lebenszyklusbetrachtung ist aufgrund dieser Überlegungen seit Jahrzehnten Forschungsgebiet der Hochschulen⁴⁶.

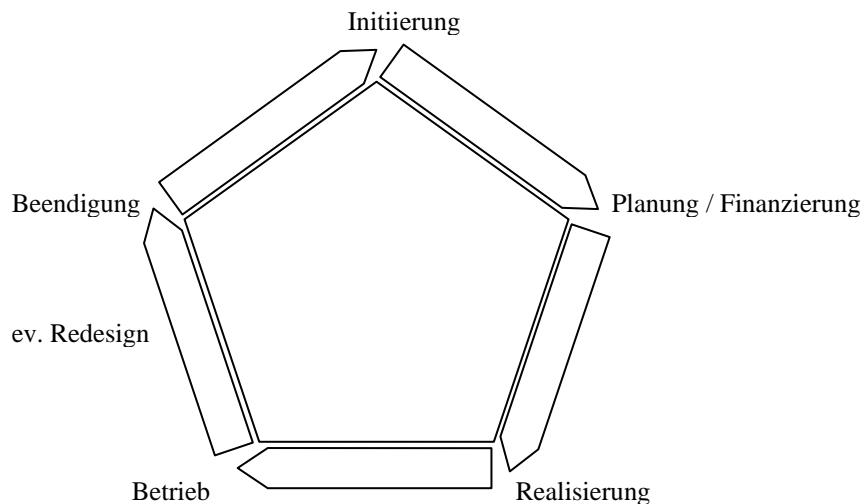


Abbildung 5: Lebenszyklus einer Immobilie.

Der für PPP-Geschäfte geforderte Lebenszyklusansatz⁴⁷ erschliesst das obig erwähnte Effizienzpotential. Durch eine Cashflow-Betrachtung werden sämtliche Geldströme, die während der Lebenszyklusphasen fließen, berücksichtigt. Dies ist für die Evaluation einer PPP nötig, damit in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich der Barwert der verschiedenen Varianten bestimmt werden kann. Für die öffentliche Hand sind die Geldströme über das Ende der Partnerschaft hinaus zu berücksichtigen, damit keine Kostenverschiebungen zu deren Lasten möglich sind.

⁴⁶ Zum Beispiel am Institut für Bauplanung und Baubetrieb (IBB) der ETH Zürich.

⁴⁷ Bolz 2005, DIFU Studie (Grabow et al. 2005)

2.5.1 Vorbereitung / Initialisierung

In der ersten Phase eines möglichen PPP-Projekts wird der Verlauf der Partnerschaft weitgehendst für die gesamte Laufzeit festgelegt. Auf der Basis von klaren Zielen sind deshalb die nötigen Entscheide und Richtlinien entsprechend vorsichtig und nachvollziehbar zu formulieren. Diese Vorbereitungs- oder Initialisierungsphase kann in vier Tätigkeitsphasen unterteilt werden (Tabelle 1).

Tabelle 1: Tätigkeitsphasen der Vorbereitungs- oder Initialisierungsphase

Phase	Tätigkeit
1 Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> – Bedarfsfeststellung – Überprüfen des Handlungsspielraums
2 Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Massnahmen-Identifikation – Entwickeln erster Zielideen – Überprüfen anhand eines Eignungstests
3 Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> – Erarbeiten von Lösungskonzepten – Durchführen eines Wirtschaftlichkeitsanalyse – Grundsatzentscheid für PPP
4 Vergabe	<ul style="list-style-type: none"> – Ausschreibung (Vorbereitung und Durchführung) – Wirtschaftlichkeitsvergleich durch PSC

Phase 1: Ausgangslage der Tätigkeiten ist ein erkannter Mangel, welcher durch die öffentliche Hand behoben werden soll. Die Denkanstösse dazu erfolgen situationsbezogen aus der Wirtschaft oder der öffentlichen Hand, häufig aus einem Beziehungs-Netzwerk oder durch Interessengruppen. Die öffentliche Hand prüft darauf ihren Handlungsspielraum in Bezug zu den rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Phase 2: Aus der Massnahmen-Identifizierung erwachsen erste Zielideen und der Entscheid, die partnerschaftliche Zusammenarbeit als Lösungsmöglichkeit zu prüfen. Anhand eines PPP-Eignungstest erfolgt eine erste grobe Überprüfung des Grundsatzentscheids.

Phase 3: Die Konzepte sind unter Einbezug von PPP-Ideen zu erarbeiten und allenfalls Gesetzesvorlagen vorzubereiten. Diese Konzeptideen werden einer ersten Wirtschaftlichkeitsanalyse unterzogen.

Phase 4: Nach dem Entscheid für eine Realisierung als PPP-Projekt erfolgt die Ausschreibung des Projekts inklusive einer weiteren Überprüfung durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich. Dieser abschliessende Vergleich wird derzeit mit einem standardisierten Verfahren, dem Public Sector Comparator (PSC), erstellt.

Die gesamte Vorbereitungs- und Initiierungsphase ist ausgesprochen zeitintensiv und benötigt beträchtliches Wissen über die betroffenen Fachgebiete Recht, Architektur, Ökonomie, Betriebswirtschaft und Finanzen. Die öffentliche Hand muss in dieser Phase ihre qualitativen wie quantitativen Ziele⁴⁸ genau kennen und die Ziele der privaten Partner richtig einschätzen. Zudem werden die verschiedenen Unternehmenskulturen in dieser Phase zum ersten Mal zusammentreffen und einzelne Personen zusammenarbeiten, was bei den beteiligten Partnern zusätzlich ein hohes Mass an Kommunikationsfähigkeit und Sozialkompetenz erfordert. In dieser Vorbereitungsphase ist zu beachten, dass nur theoretische Projekte untereinander verglichen werden, und die Kostenannahmen der Bauprojekte zu einem so frühen Projektzeitpunkt noch sehr ungenau⁴⁹ sind. Die Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf Basis einer DCF-Methode berücksichtigen zahlreiche Annahmen, welche nur sehr schwer (oder ungenau) über die gesamte Laufzeit der Projekte einzuschätzen sind. Zusätzlich muss ein Wirtschaftlichkeitsvergleich die Risikoerwartung und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens mit berücksichtigen⁵⁰.

Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich werden grundsätzlich verschiedene Projekte verglichen. Während sich die eine Fragestellung an der Zielkostenrechnung (Target-Costing) orientiert, bezieht sich die andere auf eine konventionelle Projektkostenrechnung des Gebäudevolumens, was zwangsläufig zu unterschiedlichen Lösungen und Kosten führt. Damit die Lösungsvarianten vergleichbar sind, müssen die individuellen qualitativen Merkmale mit einer Gewichtung versehen werden und mit den projektspezifischen Kosten verglichen werden, wie beispielsweise bei der Vorprüfung eines Architekturwettbewerbs. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ausschliesslich die billigste Lösung gesucht wird, welche zwar dem Privaten die grösste Rendite ermöglicht aber die qualitativen Ziele nicht berücksichtigt. Durch die Berücksichtigung der neuen Institutionenökonomie müssen sämtliche Mehraufwendungen des Projekts über alle betroffenen Lebenszyklusphasen (inkl. Beendigung) einkalkuliert werden. Zusätzlich ist auch die Bindung an einen Partner

⁴⁸ Als quantitative Ziele gelten messbare, meist monetäre Grössen, wie bsw. Erstellungskosten. Da die qualitativen Ziele nicht direkt messbar sind, sind sie über ein Scoring zu gewichten, als Beispiel gilt die architektonische Qualität einer Baute.

⁴⁹ Nach SIA kann für eine Grobschätzung der Baukosten mit einer Abweichung von $\pm 15\%$ gerechnet werden.

⁵⁰ Die Wahrscheinlichkeit des Schadenfalls entspricht der Standardabweichung und wird im Kapitel 3.4.1 Erfolgsfaktoren und ihre Gewichtung detaillierter beschrieben.

über eine sehr lange Zeitspanne selbst ein Risiko, welches die normalen Transaktionskosten übersteigt⁵¹.

2.5.2 Planung

Die Planungsphase dient zur Konkretisierung des Projekts. Dabei werden nur vom privaten Partner entsprechende Ausführungsdetails erarbeitet. Die Aufgaben der öffentlichen Hand beschränken sich in dieser Phase auf die Projektbetreuung zur detaillierten Bestimmung des ausgehandelten Umfangs und der entsprechenden Qualitäten. Wie weit diese Einflussnahme der öffentlichen Hand, zum Beispiel auf die Qualität, zu Mehrkosten führt wird jedoch bereits in der Initiierungsphase festgelegt. In der Umsetzung einer PPP kann diese Phase die ersten Probleme bereiten, wenn die öffentliche Hand keine klare Regelung zum Eingreifen erhalten hat, und der private Partner nicht bereit ist, die qualitativen Ziele genügend zu beachten⁵².

2.5.3 Finanzierung

Die Finanzierung von Projekten ist in der Schweiz aufgrund der relativ stabilen Haushaltszahlen der öffentlichen Hand nicht so bedeutend, wie vergleichsweise in Deutschland oder England. Demzufolge erfolgt eine externe Finanzierung unter anderen Gesichtspunkten und ist auch bescheidener im Ausmass. Denkbar wären auf die Laufzeit der Partnerschaft angepasste Engagements in Form von Equity-Investments, hybride Finanzinstrumente, wie die Mezzanin-Finanzierung, oder der Einsatz von Investitionen aus kapitalmarkt-theoretischen Überlegungen⁵³.

2.5.4 Ausführung

Während der Ausführungsphase wird die definierte Qualität umgesetzt. Die öffentliche Hand begleitet den Realisierungsprozess und beschränkt seine Aufgaben weitgehend auf die Kontrolle der Einhaltung dieser Qualität. Etwaige Änderungen dieser Qualität führen ab diesem Projektstand zu entsprechend hohen Kosten. Der Ablauf der Projekte ist während dieser Phase vergleichbar mit dem von TU-Verträgen.

⁵¹ Beispielsweise durch fehlende oder kostenintensive Ausstiegsmöglichkeit aus der Partnerschaft oder politische Zielkorrekturen, welche in den heutigen Wirtschaftlichkeitsvergleichen nicht genügend berücksichtigt werden.

⁵² Statement aus einem Interview mit der öffentlichen Hand.

⁵³ Aufgrund der stabilen Cashflows und des Risikoprofils sind tiefe Zinssätze zur Finanzierung durch Banken möglich. Weiters ermöglicht Markowitz's Portfoliotheorie eine Rendite/Risiko-Optimierung. Sie gibt vor was ein Investor zur Diversifizierung nutzen kann und eine entsprechend günstige Finanzierung erlaubt.

2.5.5 Betrieb

Der Betrieb ist der längste zeitliche Abschnitt des Lebenszykluses von Partnerschaften, die auf Laufzeiten bis zu 30 Jahren ausgelegt sein können. Für die Partnerschaft bedeutet dies, dass die beteiligten Personen beider Partner vermutlich mehrfach wechseln, und Faktoren wie internes Know-how, Unternehmens-Kultur oder Zielorientierung von diesen Wechseln betroffen sind. Eine klare vertragliche Regelung schützt nicht vor Mehrkosten bei finanziellen Problemen des privaten Partners. Eine Versicherung oder Bürgschaft sollte das Funktionieren der Partnerschaft zusätzlich sichern. Auch die Unternehmensziele der beiden Partner dürfen in dieser Zeitspanne neu ausgerichtet werden, was sich ebenfalls erfolgswirksam auf die Zusammenarbeit auswirkt. Aber auch ohne diese Anpassungen ist die Betriebsphase der teuerste Abschnitt des Lebenszyklus⁵⁴. Die Schätzung der Betriebskosten, welche für den Vertragsabschluss relevant waren, können jetzt erst mit effektiven Zahlen überprüft werden. Aufgrund der Anzahl der Variablen ist dabei mit grossen Abweichungen⁵⁵ gegenüber den getroffenen Annahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu rechnen⁵⁶.

Der Erfolg einer PPP kann nur über ein laufendes Controlling gemessen und gesteuert werden. Daher hat die öffentliche Hand ausgerichtet auf den Start der Betriebsphase eine Erfüllungskontrolle aufzubauen und diese über die gesamte Laufzeit als wirksames Controlling zu führen. Das Controlling orientiert sich an Finanzkennzahlen oder über eine Balance Score Card (BSC) zur Berücksichtigung qualitativer Kriterien. Wichtig ist das gemeinsame Festlegen einer bestimmten Bandbreite, in welcher sich die Werte bewegen dürfen. Bei Abweichungen sind Massnahmen, Zuständigkeiten und Kompetenzen klar geregelt.

Die öffentliche Hand hat als „Auftraggeber“ grösseres Interesse an der Stabilität und Kontinuität einer Partnerschaft und muss dies entsprechend sichern. Wenn der private Partner keine genügend grosse Rendite mehr aus dem Geschäft herausholen kann, wird er versuchen seine Situation zu verbessern⁵⁷ oder „auszusteigen“. Dies kann bei einer autonomen Geschäftseinheit (Tochterfirma) auch den Konkurs bedeuten. Wie es der

⁵⁴ Die Erstellungskosten werden von den Betriebskosten je nach Gebäudetypus, Nutzungsart und Technologiestand nach 5 bis 50 Jahren übertroffen.

⁵⁵ Gemäss Info-Blatt Nr. 3.2 des Kompetenzzentrums der Initiative "Kostengünstig qualitätsbewusst Bauen - umweltgerecht, innovativ, bezahlbar" des Deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung ist die Höhe der Betriebskosten hauptsächlich von den Energiekosten abhängig. Eine Preissteigerung der Energiekosten um 1% erhöht den Anteil der Betriebskosten um ca. 15%.

⁵⁶ Ergänzende Bemerkung eines Interviewpartners: Erfahrungsgemäss werden die Kosten in der Ausschreibung von den privaten Partnern nur grob geschätzt, da sie keinen übermässigen Aufwand zur detaillierten Berechnung eingehen können.

⁵⁷ Gemäss der Theorie der unvollständigen Verträge.

Fall Toll-Collect in Deutschland gezeigt hat, ist dies mindestens ein wirkungsvolles Druckmittel gegenüber der öffentlichen Hand.

2.5.6 Beendigung

Die Beendigung einer Beschaffungs-PPP erfolgt gemäss vertraglicher Definition nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne oder Erfüllung eines Zustandes. Aber auch eine Beendigung aufgrund gerichtlicher Auseinandersetzungen, Nichterfüllung des Vertrags oder Konkurs eines Partners muss als mögliches Szenario berücksichtigt werden. Dadurch entstehen für die öffentliche Hand Risiken, die in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einfließen müssen.

Das Gebäude kann zum Zeitpunkt des Vertragsendes mit oder ohne Zahlung an die öffentliche Hand oder an den privaten Partner übergehen, oder es wird gemeinsam veräussert und der Erlös aufgeteilt. Die Beendigung führt wie bei Baurechtsverträgen zu rechtlichen Unsicherheiten (beispielsweise ändert die Terminologie, die ursprüngliche Absicht ist nicht mehr nachvollziehbar, etc.); entsprechend sind weitere Verhandlungen einzukalkulieren. Ähnlich wie bei Baurechtsverträgen muss die vertragliche Regelung die Zuteilung des Residualwerts und die Art der Wertbestimmung⁵⁸ definieren. Wichtig ist, dass die Regelung in den letzten Jahren vor dem Übergang zudem keinen Unterhaltsstau verursacht.

3 Einflussfaktoren einer Public Private Partnerschaft

Bei einer Public Private Partnership beeinflussen primär zwei (oder auch mehrere) Partner über die gemeinsame Unternehmung oder durch gemeinsame Prozesse den Geschäftserfolg. Über diese institutionellen Partner steuern zudem zahlreiche weitere Personen mit ihrem Verhalten und durch ihre Tätigkeit die Partnerschaft mit. Aufgrund des öffentlichen Charakters der Geschäfte sind zusätzlich Einflüsse aus Politik, Interessensgemeinschaften und der Gesellschaft zu berücksichtigen. Eine Win/Win-Situation für die Partnerschaft ist einfacher zu erreichen, wenn die Ziele der beeinflussenden Kräfte berücksichtigt werden und sich zudem ergänzen⁵⁹.

Aufgrund der dürftigen Datenlage zu PPP muss in diesem Kapitel zunächst auf die bestehenden theoretischen Arbeiten eingegangen werden. Zahlreiche Einflussfaktoren (Abbildung 6) werden dabei durch die neue Institutionenökonomik erklärt. In

⁵⁸ Während der langen Vertragsdauer ändert beispielsweise die Terminologie, oder die ursprüngliche Absicht ist nicht mehr nachvollziehbar

⁵⁹ Vergl. Preetext ForumAG Zürich für das Kongresshaus mit der Zeitschrift Hochparterre 6/11

verschiedenen Publikationen wird Vertrauen als entscheidender Faktor zum Erfolg einer Partnerschaft lokalisiert, deshalb soll darauf speziell eingegangen werden. Die letzten beiden Abschnitte beschäftigen sich mit den Thema Erfolg, sowie Chance/Risiko.

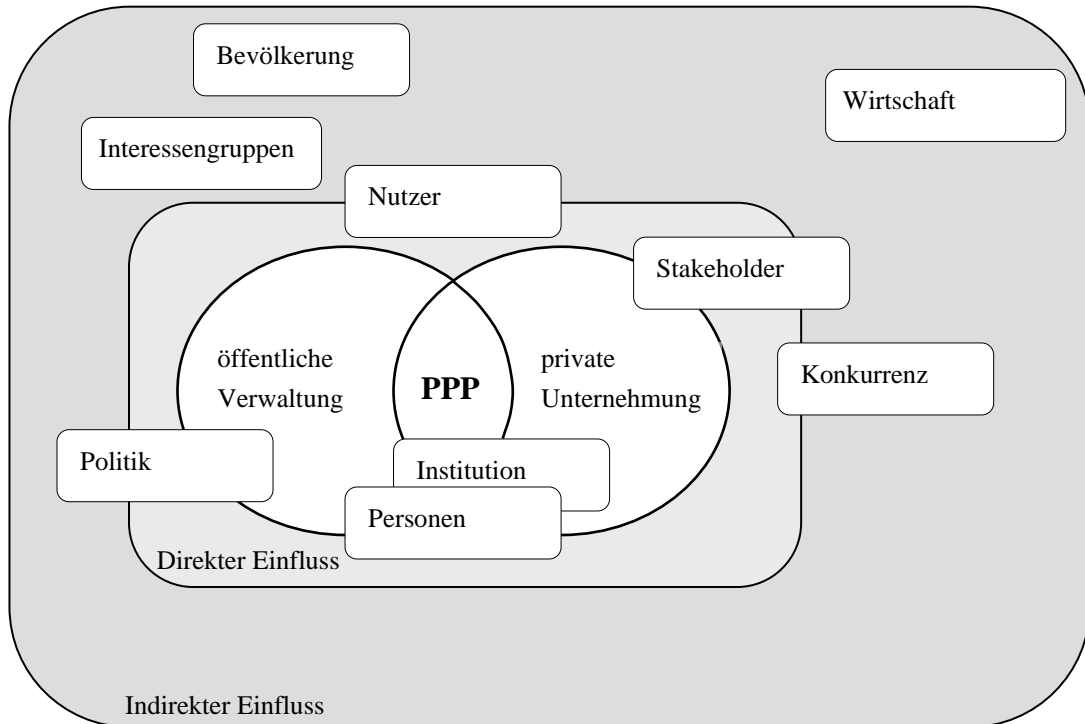


Abbildung 6: Einflussgruppen einer Public Private Partnership.

3.1 Einflüsse der neuen Institutionenökonomie

Mit dem Gebiet der neuen Institutionenökonomie werden die ökonomischen Wirkungen von Institutionen untersucht, wie in Abbildung 6 als „Direkter Einfluss“ dargestellt ist. Dabei werden die organisationsinternen Einfluss- Faktoren, welche durch die Zusammenarbeit entstehen, wie auch das Verhalten von Individuen in ihrem wirtschaftlichen Umfeld berücksichtigt. Die neue Institutionenökonomie basiert auf den drei Grundannahmen (i) methodologischer Individualismus⁶⁰, (ii) Rationalverhalten⁶¹ und (iii) Maximierung des Eigennutzes⁶². Zu den am häufigsten zitierten Teilgebieten der neuen Institutionenökonomie zählen die Transaktionskostentheorie, die relationalen Verträge, die Principal-Agent-Theorie, die Property-Rights-Theorie und die neue politische Ökonomie (Abbildung 7).

⁶⁰ Die Entscheidungsträger sind Einzelpersonen, auch wenn die Entscheidungen den Staat oder die Unternehmung treffen.

⁶¹ Das Verhältnis zwischen Aufwand und Zielerreichung ist für die Person möglichst günstig.

⁶² Ziel des individuellen Handelns ist ein persönlicher Vorteil.

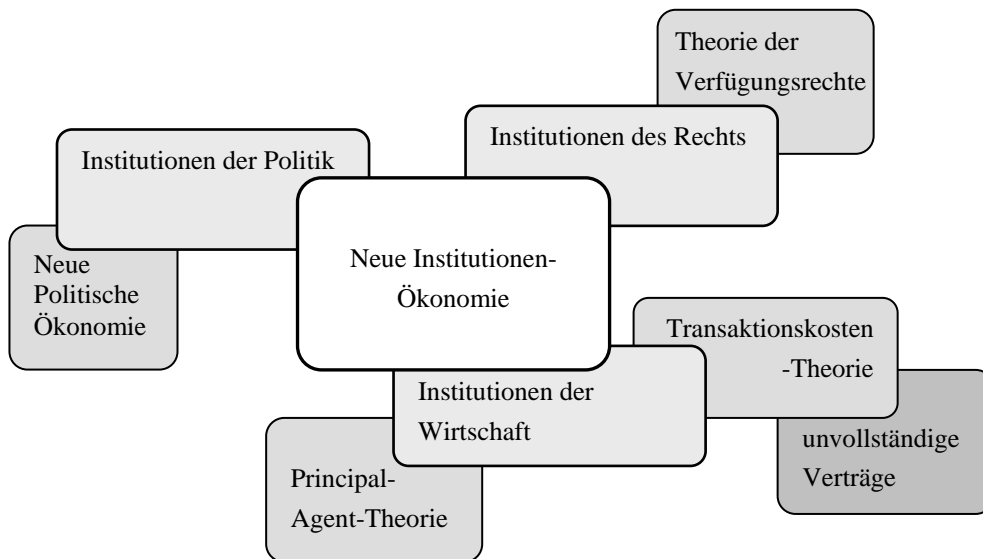


Abbildung 7: Gebiete der neuen Institutionenökonomie

3.1.1 Transaktionskosten-Theorie

Die Transaktionskosten-Theorie wurde von Ronald H. Coase 1937 begründet. Unter Transaktion wird ein Prozess der Klärung und Vereinbarung eines Leistungsaustausches verstanden. Als Transaktionskosten werden die im Zusammenhang mit der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten entstehenden Kosten aufgefasst⁶³. Die Höhe der Kosten wird durch die beteiligten Personen, die Komplexität des Geschäfts und die Anzahl der Transaktionspartner bestimmt und beeinflusst die interne Organisationsgestaltung⁶⁴.

Je einfacher demnach eine Transaktion zu gestalten ist, umso einfacher ist es diese durch Externe bereitzustellen, und entsprechend günstig wird sie daher auch angeboten. Komplexe Transaktionen erfordern hingegen einen grossen Aufwand zur Ausschreibung und Überwachung und sind dadurch teuer. In der Folge wird diese Leistung in der eigenen Unternehmung günstiger erbracht. Durch eine optimale Gestaltung der Kooperationsform sollten somit die am tiefstmöglichen Transaktionskosten entstehen.

Die Transaktionskosten können gemäss Hannappel (2005) durch gegenseitiges Vertrauen gesenkt werden, welches durch informelle Netzwerke gewonnen wird. Gleichzeitig führt dies zu einer Sensibilisierung für die Anliegen der potentiellen

⁶³ Hannappel 2005

⁶⁴ Mühlkamp 2004

Partner und zu einer möglichen Parteinahme⁶⁵. Die Transaktionskosten müssen für den Wirtschaftlichkeitsvergleich möglichst realistisch berechnet oder geschätzt werden. Eine PPP ist eine komplexe Transaktion. Der Lebenszyklusansatz verhindert durch die Vergabe einer Wertschöpfungskette überproportionale Transaktionskosten.

3.1.2 Relationale Verträge

Die Theorie der unvollständigen Verträge ergänzt die Transaktionskostentheorie. Ein relationaler Vertrag ist eine Rahmenvereinbarung, welche im Wissen auf künftige Veränderungen einen Entwicklungsspielraum aufspannt und dadurch Anpassungsmöglichkeiten vorgibt. Die Vertragsdetails werden dadurch in einem laufenden Prozess der gemeinsamen Verhandlung und Definition konkretisiert. Da bei Vertragsabschluss die Rahmenbedingungen über die überdurchschnittlich lange Laufzeit eines Projekts einzuschätzen sind, ist es nahezu unmöglich alle Parameter zu berücksichtigen. Beziehungsweise würde es enorme Mehrkosten verursachen die Unklarheiten als Risiken voll einzuberechnen. Diese Unvollständigkeit der Verträge zwingt die beteiligten Partner während der Laufzeit des gemeinsamen Projekts die Verträge laufend zu überprüfen und Teile davon wieder zu verhandeln. Somit müssen Benchmarks als Bandbreiten für künftige Anpassungen im Vertrag definiert werden.

Diese Nachverhandlungen stellen einen der grösseren Kritikpunkt bei PPP-Geschäften dar, denn sie bieten der privaten Unternehmung immer wieder die Möglichkeit, Kosten auf die öffentliche Hand zu überwälzen und dadurch Rendite zu optimieren. Damit dies verhindert werden soll, wird deshalb in der Literatur auf eine Zielkongruenz der beteiligten Partner verwiesen⁶⁶. Wie diese Deckung der Ziele zwischen der öffentlichen Hand und den Privaten bestimmt oder erreicht werden soll, wird leider nicht aus der Literatur ersichtlich.

3.1.3 Principal-Agent-Theorie

Die Principal-Agent-Theorie betrachtet die Auftragnehmer-Auftraggeber-Konfiguration in einer Leistungsbeziehung. Durch eine vertragliche Aufgabendelegation entsteht für den Auftraggeber die Möglichkeit von den Fähigkeiten des Auftragnehmers zu profitieren. Es besteht jedoch das Risiko, dass der Auftragnehmer, um den eigenen Nutzen zu erhöhen, die Geschäfte in eine für den Auftraggeber nicht angestrebte Richtung lenkt⁶⁷. Aufgrund dieser Principal-Agent-Theorie bestehen Probleme in Form

⁶⁵ Hannappel 2005

⁶⁶ DIFU Studie (Grabow et al. 2005)

⁶⁷ Hannappel 2005

einer Informations-Asymmetrie, wenn der Auftragnehmer über mehr Informationen verfügt als der Auftraggeber. Zusätzliche Probleme entstehen aufgrund fehlender Überwachungsmöglichkeit des Auftragnehmers.

Die wichtigsten Informationsasymmetrien sind:

- Hidden characteristics: das Risiko den richtigen Partner zu wählen führt zu Überwachungskosten („*monitoring costs*“).
- Hidden informations: das Risiko, dass der Auftragnehmer mehr Informationen besitzt als der Auftraggeber, führt zu Bindungskosten („*bonding costs*“).
- hidden action: deutet auf das Risiko hin, dass der Auftragnehmer sich opportunistisch verhält und die Arbeit nicht fair erstellt („*hold up*“).

Dem Problem der asymmetrischen Information gemäss Principal-Agent-Theorie kann durch ein Anreizsystem oder durch moralische Normen, wie beispielsweise einer gemeinsamen Charta, begegnet werden. Dies findet in der Privatwirtschaft häufig durch ein Beteiligungssystem oder durch einen gebotenen Leistungsbonus statt. In der öffentlichen Verwaltung kommt das beschriebene Anreizsystem unter der Bezeichnung der neuen politischen Ökonomie ebenfalls zum Tragen, jedoch gibt es dort für die Beteiligten kaum ein „funktionierendes“ Anreizsystem.

3.1.4 Theorie der Verfügungsrechte

Die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights) untersucht Handlungs- und Verfügungsrechte an Gütern⁶⁸. Demnach ist die Verfügbarkeit und Handhabung von Ressourcen über entsprechende Property-Rights zu organisieren, wenn privater Nutzen und gemeinschaftliche Kosten zusammentreffen. Eine solche Konstellation ist besser bekannt als „Gefangenen-Dilemma“, bei welchem scheinbar ein persönlicher Vorteil zu Lasten anderer möglich wird. Die Herausbildung, Zuordnung, Übertragung und Durchsetzung der Handlungs- und Verfügungsrechte verursacht Transaktionskosten. Um diese Transaktionskosten und externen Effekte gering zu halten, sind die Handlungs- und Verfügungsrechte so zu verteilen, dass sie über die Nutzung ökonomischer Ressourcen zugeordnet werden. Dies geschieht natürlich unter der Annahme, dass diese Anreize zu selbstverantwortlichem und effizientem Handeln führen. Interessant wäre es auch, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung mit einem Anreizsystem für die beteiligten Personen zu versehen.

⁶⁸ Ronald Coase und James M. Buchanan entwickelten diese Theorie in Anlehnung an Thomas Hobbes.

3.1.5 Neue politische Ökonomie

Die neue politische Ökonomie befasst sich mit den Individuen der Politik und der öffentlichen Verwaltung. Mit der neuen politischen Ökonomie wird versucht zu erklären, wie Anreize und Motive zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Massnahmen führen. Sie unterstellt Nutzen maximierendes Verhalten nicht nur Haushalten und Unternehmen sondern auch Politikern und Angestellten der Verwaltung. Die Politiker sind grundsätzlich dem Gemeinwohl verpflichtet, nutzen ihre Möglichkeiten jedoch um gleichzeitig eigene Ziele wie beispielsweise Macht, Prestige und Wiederwahl zu verfolgen. Die stärkste Kontrolle der Politiker erfolgt durch die Wähler. Sie ist aufgrund der Informationsasymmetrie und des eingeschränkten Einfluss des einzelnen Wählers nicht sehr wirksam⁶⁹ und fördert opportunistisches Verhalten⁷⁰. Die Bürokraten versuchen nebst der eigentlichen Aufgaben, ihre eigenen Nutzen oder Interessen, wie Budgetgrösse, Karrierechancen, Kompetenzen und Ansehen zu maximieren und die Beständigkeit der Tätigkeit zu sichern. Für PPP-Projekte sind daher politische Faktoren wie beispielsweise Wähleranteile der Parteien und Politiker oder Wahltermine zu berücksichtigen

3.2 Vertrauen als Faktor einer Kooperation

Nach Budäus (2006) bewegen sich die beiden Kategorien von PPP-Geschäften, Projekt- und Organisations-PPP, in einer Koordinationstriade, bestehend aus Markt, Hierarchie und Netzwerk. Vertrauen, als Bestandteil des Netzwerks, dient als regulatives Element zur Überwachung der Koordinationsmechanismen. Auch Bolz (2005), Geddes (2005), Hannappel (2005) und Schmette (2005) stellen in ihren Publikationen den Zusammenhang zwischen dem Erfolg einer Partnerschaft und gegenseitigem Vertrauen fest. Sie stellen dies jedoch nicht so klar in den Mittelpunkt, sondern sehen dieses Vertrauen eher als informellen Austausch, welcher die beschränkte Rationalität der Kooperationspartner ergänzt.

Vertrauen ist in einer PPP notwendig, damit die in der neuen Institutionenökonomik ausgewiesenen Probleme und die damit verbundenen Kosten begrenzt werden können, und somit eine PPP überhaupt zu einer Effizienzsteigerung führen kann. Hannappel (2005, S. 94) zitiert Sydow wie folgt: *Es besteht Einigkeit darüber, dass Vertrauen dort beginnt, wo Wissen aufhört und daher ... Zuversicht im Angesicht von Risiko meint*“. Das notwendige Vertrauen stellt in einem wirtschaftlichen Umfeld eine eher

⁶⁹ Die Wähler kennen die Details der Tagesgeschäfte der Politiker, wie beispielsweise der PPP-Projekte, nicht und orientieren sich häufig an leicht zugänglichen Informationsquellen.

⁷⁰ Die Wahl als Grundlage der Tätigkeit erfordert das Erreichen eines Mindest-Stimmenanteils.

ungewöhnliche Forderung dar, und die öffentliche Verwaltung vor einige Probleme. Denn auf die Definition der Vertrauenskriterien oder die Messung und Folgen eines Vertrauensmissbrauchs wird von Budäus nicht weiter eingegangen. Weiters stellen sie eher subjektive Empfindungen der beteiligten Personen dar. Problematisch ist, dass sich bei zu viel Vertrauen auch das Verständnis für die Anliegen des Partners einstellt. Dies kann zu einer Marktverzerrung führen (Vorwurf des Unternehmens- und Politfilz) oder bindet Ressourcen in einer Problemlösungssuche anstelle der nötigen Zielorientierung⁷¹.

3.3 Zieldefinitionen der Partner

Damit ein Erfolg bestimmt werden kann, sind vorgängig die Ziele zu definieren. Die Zieldefinition ist für den privaten Kooperationspartner relativ einfach zu bestimmen, da sie sich vorwiegend auf den wirtschaftlichen Erfolg seiner Tätigkeit und einem möglichen Imagegewinn bezieht. Für die öffentliche Hand sind jedoch unterschiedliche Ziele, wie zum Beispiel fiskalische, soziale, wirtschaftliche, oder kulturelle Ziele, parallel zu erreichen und müssen vorgängig in einem politischen Prozess bestimmt werden (Abbildung 8). Dies erfolgt meistens in Form eines Leitbildes oder unter Berücksichtigung von Richtlinien.

Damit ein Erfolg bestimmt werden kann, sind vorgängig Ziele zu definieren, die erreicht werden sollen. Grundsätzlich kann zwischen quantitativen und qualitativen Zielen unterschieden werden. Die quantitativen Ziele sind verhältnismässig leicht zu bestimmen. Sie sind Messgrößen, wie beispielsweise die Erstellungskosten eines Gebäudes oder die Höhe des Mietzinses. Die privaten Partner orientieren sich mit dem wirtschaftlichen Erfolg ihrer Tätigkeit vorwiegend an diesen quantitativen Zielen. Die qualitativen Ziele sind sehr viel schwieriger zu definieren und verändern sich auch schneller wieder. Sie werden durch eine Gewichtung in die richtige Reihenfolge (Scoring) gebracht und sind höchstens teilweise mit Zahlen zu messen. Für die öffentliche Hand sind unterschiedliche Ziele (Abbildung 8) parallel zu erreichen. Dies entspricht einer Kombination von quantitativen und qualitativen Zielen. Zudem müssen sie vorgängig, meistens in Form eines Leitbildes oder unter Berücksichtigung von Richtlinien, in einem längeren politischen Prozess bestimmt werden.

In der Untersuchung der Beratergruppe des deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW, siehe Kapitel 4.3.1)⁷² wird zu Beginn auf die quantitativen sowie qualitativen Ziele hingewiesen. In der vertieften Untersuchung entfällt jedoch die Berücksichtigung der qualitativen Ziele weitgehend. Die PPP-Ziele

⁷¹ Hannappel 2005

⁷² Beratergruppe 2003c, (S.6)

werden daher vorwiegend aus monetärer Sicht mit der DCF-Methode betrachtet. Die in der vorliegenden Diplomarbeit geführten Interviews mit den öffentlichen Verwaltungen stützen den Verdacht, dass die qualitativen Ziele nicht genügend berücksichtigt werden. Die öffentliche Hand muss sich dementsprechend klar über die Ziele und Qualitäten einer PPP sein.

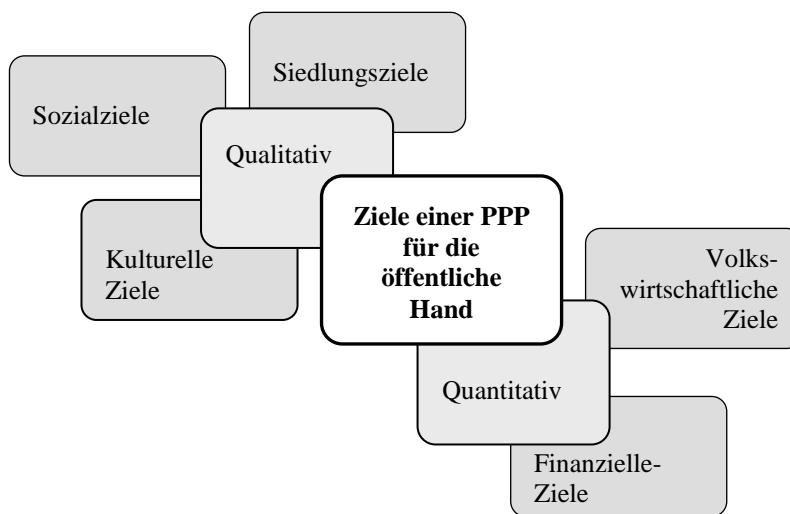


Abbildung 8: Ziele der öffentlichen Hand in einer Partnerschaft.

3.4 Erfolgsfaktoren einer Partnerschaft

Der Erfolgsfaktor ist als Begriff so definiert, dass durch eine kleine Anzahl wesentlicher Managemententscheide die Erfolgswahrscheinlichkeit zur Zielerreichung steigt⁷³. Entscheidend für den Erfolg sind somit die Zieldefinition, sowie die Evaluation und Förderung der wesentlichen Einflussfaktoren zur Zielerreichung.

Die Erfolgsfaktorenforschung ist ein noch junges Forschungsgebiet und dem entsprechend wurden erst wenige theoretische Arbeiten dazu publiziert. Bei empirischen Arbeiten besteht ausserdem die Gefahr, dass einzelne Faktoren nicht berücksichtigt wurden. Damit bleibt die Zuordnung des Erfolges zu den einzelnen Faktoren als äusserst schwierig. Aus diesen Gründen werden in dieser Studie weitgehend Hypothesen aufzeigt, ohne diese jedoch überprüfen zu können.

⁷³ Daniel R. D. 1961

3.4.1 Erfolgsfaktoren und ihre Gewichtung

Die Erfolgsfaktoren bestimmen den Erfolg einer PPP. Sie können grundsätzlich und nach allgemeiner Wirkung in fördernde und hemmende Faktoren unterteilt werden. Die hemmenden Faktoren können auch als Hygiene-Faktoren bezeichnet werden, die zwar keinen besonders positiven, jedoch einen sehr negativen Einfluss ausüben können⁷⁴.

Stolze (2005)⁷⁵ ortet in seiner Publikation den wichtigsten Erfolgsfaktor in der Risiko-Allokation. Er fordert deshalb für PPP-Geschäfte eine Simulation der verschiedenen Risiken zur Erstellung eines projektspezifischen Risikoprofils, weiters versehen mit einer Eintretenswahrscheinlichkeit. Ebenso bewerten Pfnür und Eberhardt (2006, S. 160) den inzwischen bekannten Public Sektor Comparator⁷⁶ als untauglich, da die Risikowahrscheinlichkeit nicht als Standardabweichung ausgewiesen wird und dem Wirtschaftlichkeitsvergleich somit eine wichtige Kenngrösse fehlt.

Hannappel (2005), Budäus (2006) und Schmette (2005) zählen Vertrauen ebenfalls zu den Erfolgsfaktoren (vergl. Kapitel 3.2). Es soll in einer Partnerschaft zu tieferen Transaktionskosten führen und die Unternehmens-Kultur positiv beeinflussen. Der Erfolgsfaktor „Vertrauen“ ist jedoch kaum mess- oder steuerbar und taugt somit nicht als Management-Instrument.

Gemäss Bolz (2005, S. 106) sind zu den in Tabelle 2 enthaltenen Faktoren insbesondere vier erfolgskritische Faktoren zu beachten: die Komplexität des Geschäfts, das Vorhandensein von Anreizmechanismen, die Entwicklung einer Kultur und die Akzeptanz in der Stimmbürgerschaft. Sie können grundsätzlich zu positiven ökonomischen Rahmenbedingungen, gegenseitigem Vertrauen und Anreizsystemen zusammengefasst werden. Mit diesen Faktoren bestätigt Bolz zugleich die im Kapitel 3.1 aufgestellten Hypothesen der neuen Institutionenökonomie.

Tabelle 2: Erfolgsfaktoren nach Bolz 2005, Grundlagenstudie PPP

Fördernde Faktoren	Hemmende Faktoren
– Anreizmechanismen	– Komplexität des Geschäfts
– Verwaltungskultur	– Akzeptanz der Stimmbürger
– Kultur der Zusammenarbeit (Vertrauen)	– Bestehende enge Kooperationsformen (als Konkurrenz zu PPP)
– Vernetzung zwischen Politik, Wirtschaft	

⁷⁴ F. Herzberg entwickelte die „Zwei-Faktoren-Theorie“ als Erklärung der Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation bei welcher Zufriedenheit und Unzufriedenheit als zwei unabhängige Faktoren betrachtet werden. Die Hygiene-Faktoren verhindern zwar die Unzufriedenheit, tragen aber nicht unbedingt zur Zufriedenheit bei. Dem gegenüber stehen die „Motivatoren“, welche wohl die Zufriedenheit beeinflussen, nicht aber die Unzufriedenheit.

⁷⁵ Stolze 2005, Baumanagement und Baumarkt 4, S. 36

⁷⁶ Ausgestaltung und Anwendung des PSC wird in der Publikation der Beratergruppe (2003c) detailliert beschrieben

Fördernde Faktoren	Hemmende Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> – und Gesellschaft – Finanzieller Druck auf die Verwaltung – Know-how-Bedarf in der Verwaltung – Akzeptanz der Wirtschaft in der Bevölkerung – Reorganisationen in der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> – Fehlender Handlungsdruck – Verlust der Leistungsqualität in der Verwaltung – Direkte Demokratie mit Selbstbestimmungsrecht – Einsprachemöglichkeiten durch Verbände und Betroffene – Tiefe Kapitalbeschaffungskosten

Während Bolz die Erfolgsfaktoren auf einer eher prinzipiellen Ebene anordnet, strukturiert sie Geddes (2005, S. 131) projektbezogen und kategorisiert sie in vier Hauptgruppen.

Tabelle 3: Erfolgsfaktoren nach Geddes (2005)

<p>Ziele und Absichten</p> <ul style="list-style-type: none"> – klare Strategie und Zielvorgaben für die nächsten 5 bis 10 Jahre – spezifischer Zusatznutzen für die Partner – Langzeit-Verpflichtung 	<p>Führungsqualitäten</p> <ul style="list-style-type: none"> – politische Repräsentationsperson – hohe Sozialkompetenz – Beständigkeit
<p>Partnerschaftliche Werte</p> <ul style="list-style-type: none"> – Offenheit und Vertrauen – Integrität und Fairness – Gegenseitige Unterstützung für Risiken und Erfolge – Glaube an Kultur- und Verhaltenswandel 	<p>Logistik und Management Strukturen</p> <ul style="list-style-type: none"> – genaue Vorbereitung und Planung – Ausgewogene Beteiligung – Zuverlässigkeit – klare Businesspläne – offene und regelmässige Kommunikation – ausgezeichnete Arbeitsbeziehungen zwischen den Partnern – Ressourcen Planung

3.4.2 Risiko und Risikoallokation

Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich wird versucht die Risiken einzeln mit Eintretenswahrscheinlichkeit und Höhe des Schadensfalls zu beziffern. Dabei sollen die Risiken jeweils von dem Partner getragen werden, für welchen sie besser geeignet sind. Die Risiken werden dabei nicht in einer Simulation mit einer Standardabweichung errechnet, sondern mittels Multiplikation und Addition. Ohne die Angabe einer Standardabweichung ist die Risikoberechnung aber nicht besonders brauchbar, da die Wahrscheinlichkeit der Risikokombinationen als entscheidende Kennzahl fehlt. Zudem ist die von der Beratergruppe⁷⁷ vorgeschlagene Vorgehensweise mittels Brainstorming durch interne und externe Experten für die Evaluation und Allokation von Risiken unglaublich rudimentär ausgebildet. Für diese wichtige, sich in jedem Projekt

⁷⁷ Beratergruppe 2003c, (S.7), 2003f.,

wiederholende Einschätzung, sollten verschiedene „Checklists“ mit Themengebieten definiert werden.

Die öffentliche Hand ist aufgrund ihrer Aufgaben und ihres Verhaltens als risikoavers einzustufen. Trotzdem werden durch die enge Kooperation in einer PPP erstaunlicherweise die Projektrisiken indirekt zur öffentlichen Seite hin verschoben⁷⁸. Erstaunlich ist dies, da in den deutschsprachigen Publikationen stark auf eine ausgewogene Risikoallokation hingewiesen wird. Scheinbar ist die öffentliche Hand nicht geübt im Umgang mit Risiken und kann sie somit schlecht einschätzen. Ansonsten müssten Risiken (als negative Standardabweichung) umfassender berücksichtigt werden.

3.4.3 Effizienz

Die neue Institutionenökonomie zeigt, dass durch die Organisationsform, die Komplexität und den Anpassungsbedarf der PPP-Geschäfte erhebliche Aufwendungen entstehen. Diese zusätzlichen Aufwendungen müssen an anderen Stellen, beispielsweise durch Effizienzsteigerungen, kompensiert werden, damit ein PPP-Projekt realisiert werden kann⁷⁹. Wo genau, und aus welchen Gründen diese Effizienz entsteht wird aber kaum ausgewiesen. Begründet wird sie lediglich mit einer Reduktion der Baukosten, Verkürzung der Bauzeit, Nutzung von innovativen Lösungen, Risikoallokation optimierten Betriebskosten und einem Anreizsystem für den Privaten. Dadurch bleibt unklar, ob diese Effizienz überhaupt im errechneten Ausmass eintrifft⁸⁰ und zu einer Kostensenkung für die öffentliche Hand führt. Dies ist vor allem fraglich, wenn der Betrachtungszeitraum auf den gesamten Lebenszyklus des PPP-Geschäfts angepasst wird. Zudem bleibt die Frage unbeantwortet, ob eine solche Effizienzsteigerung ausschliesslich mit PPP-Projekten realisierbar ist.

In der Untersuchung der Beratergruppe⁸¹, einer Zusammenarbeit verschiedener Berater und der Bauhaus Universität Weimar, werden nur die Effizienzgewinne von durchschnittlich 20% der Baukosten ausgewiesen. In der detaillierten Auswertung ist jedoch ersichtlich, dass ca. ein Viertel dieser Einsparung durch einen

⁷⁸ Aus Pfnür und Eberhardt (2006): der Risikoverteilung folgend werden die Projektrisiken zwar verteilt, durch die Berücksichtigung seitens des Privaten jedoch in der Preiskalkulation wieder verrechnet. Ausgelagert werden somit nicht die Risiken selber, sondern das Risikomanagement.

⁷⁹ Die Kompensation der Mehraufwendungen wird in der Vorbereitungsphase anlässlich des Wirtschaftlichkeitsvergleichs mit dem PSC überprüft.

⁸⁰ Die unvollständigen Verträge fordern von den Beteiligten eine Verantwortungs- und Entscheidungsgemeinschaft, die sich an Rahmenbedingungen orientiert. Dies ermöglicht dem Privaten seine Ziele nachträglich zu korrigieren, was zu Mehrkosten gegenüber dem ursprünglichen Projekt führen kann.

⁸¹ Beratergruppe 2003e

konjunkturbedingten Preisrückgang ausgelöst wurde, sowie ein Fünftel aus Qualitätsminderung und Einschränkung gegenüber der ursprünglichen Planung resultieren. Durch diese Aufteilung stehen beinahe 40% der Effizienzgewinne nicht mit der Projektausgestaltung als PPP in Verbindung. Ein Viertel der Reduktion wird dank der „anderen Beschaffung von Leistung durch Private“⁸² ermöglicht und rund ein Drittel der Reduktion entsteht durch „Eigeninteresse des Privaten an optimierenden Kosten“⁸³. Die Begründung weiterer Einflussfaktoren decken sich mit der obig erwähnten pauschalen Auflistung und werden nicht mit Zahlen belegt.

Eine Verkürzung der Bauzeit erfolgt gemäss der Untersuchung der Beratergruppe⁸⁴ aus der Verzinsung während der Bauzeit, welche der Private möglichst tief halten will, sowie einer früheren Bezugsbereitschaft, was schneller zu Nutzungsgebühren führt.

Die Nutzung des Innovationspotentials betrifft gemäss der Untersuchung sämtliche Bereiche, die in einem PPP-Projekt betroffen sind. Dies reicht von der Gestaltung vertraglicher Regelungen, zu Steueroptimierungen und von der Planung bis hin zur Nutzung. Dazu wird in der Publikation explizit gefordert, die Leistung möglichst umfassend auszuschreiben, damit den Anbietern „genügend Spielraum für eigene Gestaltungen zur Erzielung von Effizienzgewinnen bleibt“. Bei dieser Betrachtung sind die gleichzeitig entstehenden Mehrkosten gemäss der neuen Institutionenökonomik nicht berücksichtigt.

Die Befragung der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz lieferte keine nähere Erklärung oder Erwartung zur Begründung der Effizienz. Im Rahmen der telefonischen Befragung kam bei drei Gesprächspartnern jedoch die Bemerkung, „*die Effizienz steige vermutlich durch die Umgehung des Vergaberechts*“. Gemäss Aussagen aus öffentlichen Verwaltungen mit Immobilienmanagement-Abteilungen besteht jedoch kein Effizienzvorteil von PPP gegenüber einer modern strukturierten Verwaltungseinheit mit klaren Zielvorgaben⁸⁵.

3.5 Wandel der Einflüsse

In den verschiedenen Lebenszyklen einer PPP wirken sich die Erfolgsfaktoren individuell stark auf den Erfolg einer Partnerschaft aus. Zusätzlich sind die

⁸² Umgehung des Vergaberechts und Vergaberichtlinien

⁸³ Dies kann durch Anreizsysteme erfolgen (Beteiligung bei Kosteneinsparungen) wie auch durch Lebenszyklus-Einflüsse (Entfallen des Schnittstellenmanagement aufgrund der Wertschöpfungskette).

⁸⁴ Beratergruppe 2003b

⁸⁵ Aussagen der Dozenten Th. Häberli (Immobilien-Amt der Stadt Zürich) und H. Teufelsdorfer (Bundes Immobiliengesellschaft Österreich) an den Vorlesungen zu Public Real Estate Management (PREM)

Einwirkungen von aussen, wie beispielsweise ein Anstieg der Energiekosten, und interne Faktoren, wie opportunistisches Verhalten eines Partners, während der Laufzeit einer PPP einem Wandel unterzogen⁸⁶. Dies steht in direktem Zusammenhang mit den Risiken und macht eine entsprechende Anpassung der Risikoallokation nötig. Pfnür und Eberhardt (2006, S. 163) sprechen deshalb von instabilen Risikoallokationen, die nur über klare Regelungen in den Verträgen und über ein Frühwarnsystem in Form eines Risiko-Controlling zu managen sind. Der PSC-Wirtschaftlichkeitsvergleich zu Beginn einer PPP kann dies jedoch kaum berücksichtigen.

Wandelnde Rahmenbedingungen in einer PPP können dazu führen, dass die Ziele einer Partnerschaft ebenfalls angepasst werden müssen. Dies ermöglicht den beteiligten Partnern die Verträge nachzubessern. Diese Instabilität der Rahmenbedingungen führt aufgrund der unvollständigen Verträgen zu unklaren Kostenfolgen und stellt damit eines der Hauptprobleme der PPP-Geschäfte dar. Wie gross diese Auswirkung der Instabilität auf den Erfolg der PPP-Geschäfte ist, werden die Auswertungen von abgeschlossenen PPP-Geschäften in einigen Jahren zeigen.

3.6 Chancen und Risiken

Die Chancen und Risiken für die öffentliche Hand decken sich in den Arbeiten von Budäus (2006), Bolz (2005), Hannappel (2005), Schmette (2005) und Eggers (2004) und sind in Tabelle 4 zusammengefasst. In den Interviews wurden einzelne Punkte ebenfalls genannt (siehe dazu Kapitel 5).

Tabelle 4: Chancen und Risiken einer Public Private Partnership

Chancen	Risiken
Für die öffentliche Hand	
<ul style="list-style-type: none"> – Effizienzgewinn – Finanzielle Entlastung – Projektbeschleunigung – Beschleunigung des Entscheidungsprozess – Bedürfnisgerechtere Leistung – Zugang zu privatem Know-how – Konzentration auf zentrale Aufgaben – Imagegewinn durch Fortschrittlichkeit – Volkswirtschaftlicher Mehrwert 	<ul style="list-style-type: none"> – Partnerwahl – Unkontrollierbare Gegenkräfte – Divergierende Interessen – langfristige Bindung – Komplexität und Aufwand der PPP-Projekte – Vernachlässigung langfristiger Aspekte – Schwächung der Behörden – Wahrung öffentlicher Interessen – Demokratieverlust – Rechtsunsicherheit
Für den privaten Partner	
<ul style="list-style-type: none"> – Erschliessung neuer Märkte – Erweiterung der Wertschöpfungskette – Attraktivität des Geschäftspartners – Verbesserung des Erfolgs 	<ul style="list-style-type: none"> – Informationsassymetrie unter Wettbewerbern – Langfristige Bindung – Divergierende Interessen – Lange Entscheidungsprozesse

⁸⁶ Pfnür und Eberhardt 2006, S. 162

4 Ausgestaltung einer Public Private Partnership

Die Ausgestaltung einer PPP entscheidet mit über den Erfolg des Projekts, denn die Struktur steuert den Ressourcenbedarf zur Zielerreichung. Für die öffentliche Hand ist es daher grundlegend, die Ausgestaltung zu prägen und die Rahmenbedingungen eines PPP-Projekts aktiv zu gestalten. Dazu muss die Verwaltung wissen, für welche Aufgaben sie das grössere Know-how besitzt und was die spezifischen Auswirkungen der Kooperationsform auf sie sind. So ist das gesamte gesetzliche Instrumentarium, wie beispielsweise bei konventionellen Beschaffungen, auch weiterhin von der öffentlichen Hand selber zu beachten⁸⁷. Zusätzlich müssen auch die Konsequenzen aufgrund der Kooperationsform berücksichtigen werden. Um eine ausgewogene Organisation zu erreichen, können die beteiligten Personen mittels einem Stärken/Schwächenprofil ein Defizit in ihrer Organisation relativ einfach lokalisieren und so ein ideales Partnerprofil erstellen.

4.1 Projektphasen

Die Ausgestaltung einer PPP orientiert sich vorwiegend an den Projektphasen, welche durch die Lebenszyklusphasen der Immobilienprojekte (Kapitel 2.5.) vorgegeben sind. In Abbildung 9 wird deutlich, dass sich die Arbeitsschritte der Projektphasen im Wesentlichen auf die erste Phase des Lebenszykluses (Vorbereitung/Initialisierung) konzentrieren. Trotz dieser Verdichtung der Aufgaben muss in der Vertragsphase dem „unspektakulären“ Betrieb der Immobilie genügend Aufmerksamkeit geschenkt werden, da die Betriebskosten den grössten Kostenanteil des gesamten Lebenszyklus ausmachen. Nachträgliche Korrekturen können die Wirtschaftlichkeit des gesamten PPP-Projekts in Frage stellen. Die Aufgaben im Betrieb einer PPP können auf ein Controlling der Einflussfaktoren und der projektspezifischen Faktoren, als auch auf eine Qualitätskontrolle beschränkt werden. Die Beendigung eines PPP-Projekts dürfte vergleichsweise zur Betriebsphase zusätzlichen Aufwand erfordern, da die Abschlussklauseln der Verträge nochmals zu intensiven Verhandlungen führen dürften.

⁸⁷ Tagungsbeitrag „Interessen, Chancen und Risiken des PPP aus Sicht der Kommunen“, Heinz Paus, Präsident Städte- und Gemeindebund NRW, 29.05.06 IHK Bielefeld Aufgerufen am 26. Juli 2006, <www.bielefeld.ihk.de/fileadmin/redakteure/standortpolitik/Verkehr_und_Planung/PPP_-_Paus.pdf>

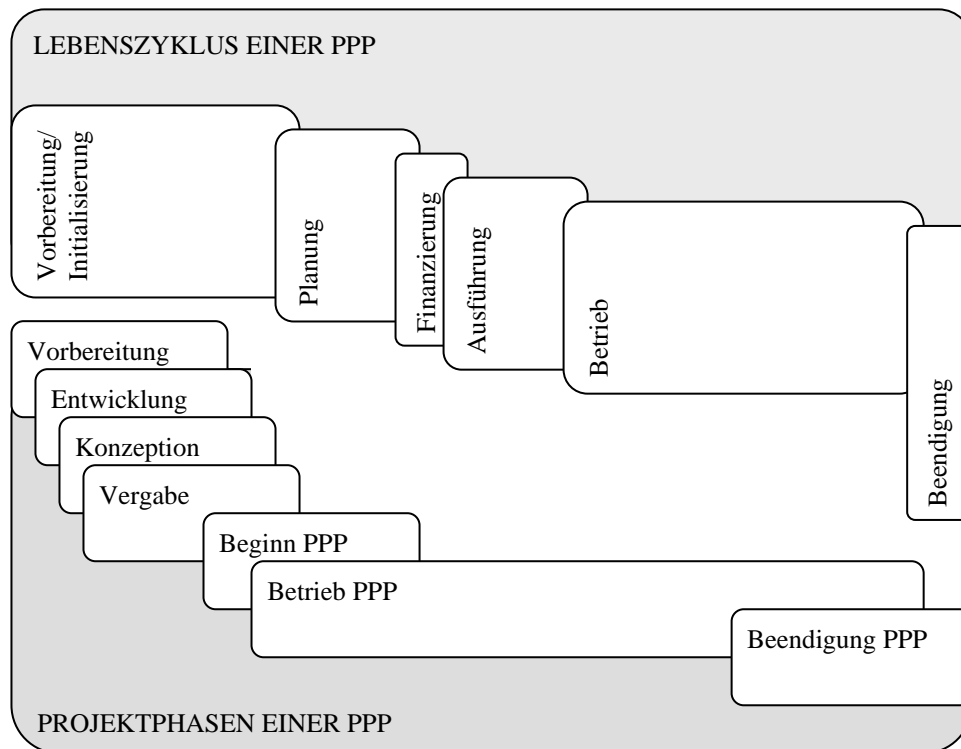


Abbildung 9: Gegenüberstellung Lebenszyklus/Projektphasen einer PPP.

4.2 Controlling und Balanced Scorecard

Controlling dient als Koordinationskonzept zur Definition, Überwachung und Steuerung von unternehmerischen Tätigkeiten. Dabei werden qualitative und quantitative Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und ausgewertet, um zielgerechte Entscheidungen treffen zu können⁸⁸. Dieses Vorgehen ermöglicht ein Zusammenführen der relevanten Unternehmensdaten mit externen Parametern in ein Management-Cockpit. Durch diese Komplexitätsreduktion wird eine Konzentration auf die wesentlichen Faktoren und das Treffen von Entscheidungen erleichtert. Für die Umsetzung dient beispielsweise die Balanced-Scorecard (BSC). Diese wurde in den frühen 90-er Jahren (des 20. Jahrhunderts) von David P. Norton und Robert S. Kaplan entwickelt⁸⁹. Sie dient als Führungsinstrument zur Umsetzung der Unternehmensvision und -strategie. Ziel der BSC ist das Definieren und Messen der wichtigsten Performance-Faktoren, damit sie zur Zielüberprüfung in ein Kennzahlensystem zusammengefasst werden können. Dabei werden neben den quantitativen Zielen auch qualitative Ziele gemessen.

⁸⁸ Quelle Wikipedia <www.wikipedia.org> aufgerufen am 26. Juli 2006

⁸⁹ Kaplan, R. S.; Norton, D. P. "The Balanced Scorecard Measures that drive Performance" in Harvard Business Review 1992 S. 72-79, Kaplan, R.S. / Norton, D.P.: "The Balanced Scorecard. Translating Strategy into Action", Boston 1996

In einer BSC werden gemeinsam mit den beteiligten Partnern die relevanten Parameter festgelegt. Diese sind frei nach Bedarf wählbar und beziehen sich beispielsweise auf Prozesse, Kunden, Anpassungsfähigkeit und Finanzen (Abbildung 10). In einem weiterführenden Schritt werden die Ziele definiert, die Kennzahlen mit Richtwerten bestimmt und die Massnahmen bei Abweichungen geregelt (Abbildung 10). Wichtig bei der Festlegung der Parameter ist, dass die Partner sich auf die wesentlichen Faktoren einigen, da bei zu vielen Parametern die Übersicht verloren geht. Da die Partner bereits beim Entstehungsprozess der BSC beteiligt sind und die entscheidenden Parameter gemeinsam bestimmen, können realistische Ziele gemeinsam definiert werden. Sie können klar und nachvollziehbar kommuniziert werden, und auch die Konsequenzen bei möglichen Abweichungen sind den Beteiligten bekannt. Die BSC ist ein dynamisches Instrument und kann den ändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Deshalb ist sie für PPP-Projekte sehr gut geeignet.

VISION UND STRATEGIE EINER PPP							
Kunden und Gesellschaft				Anpassungsfähigkeit und Risiko			
Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme	Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme
Interne Prozesse und Mitarbeiter				Finanzen			
Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme	Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme
Politik und Verwaltung				Qualitative Ziele			
Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme	Ziel	Kennzahl	Vorgabe	Massnahme

Abbildung 10: Balanced Scorecard einer PPP.

4.3 Standards bei Public Private Partnership

Standards unterstützen gemäss Bolz (2005)⁹⁰ und Geddes (2005)⁹¹ die Komplexitätsreduktion der PPP-Projekte beziehungsweise die Strukturierung der gemeinsamen Projekt-Organisation. Standards sollen der öffentlichen Hand im Umgang mit PPP-Projekten mehr Sicherheit bieten und in der Anwendung als Leitplanke dienen. Dadurch können die Arbeitsschritte vereinfacht und die Systemkosten gemäss neuer Institutionenökonomik gesenkt werden. Zusätzlich hilft es die Initialisierungskosten der PPP-Projekte für die öffentliche Hand zu reduzieren. Dies sind wichtige Grundlagen für PPP-Projekte mit kleineren Investitionsvolumen⁹² und erschliessen kleineren Gemeinden mit tieferem Level an Know-how das Instrument PPP. Mit Standards können somit PPP-Projekte ermöglicht werden, bei denen der Effizienzgewinn aus heutiger Sicht zu tief wäre. Positiverweise werden dadurch die Anwendungsmöglichkeiten des PPP ausgedehnt.

4.3.1 Verbreitung von Standards

Im Auftrag des deutschen Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVWB) hat eine Beratergruppe⁹³ einen ablauforientierten Leitfaden entwickelt, welcher im Internet öffentlich zugänglich ist. Als Bestandteil dieses Leitfadens wurden internationale Informationen zu PPP analysiert. Weiters sind in einigen deutschen Bundesländern PPP-Taskforces gegründet worden, die ihre Erfahrungen im Internet zugänglich präsentieren⁹⁴. Das Niveau der verschiedenen Publikationen ist jedoch sehr unterschiedlich⁹⁵, meistens sehr oberflächlich und kann nur teilweise als Grundlage eines Standards verwendet werden. Zahlreiche Unternehmensberatungen haben sich inzwischen auf PPP spezialisiert, geben aber ihr spezifisches Know-how kaum weiter. In der Schweiz beschäftigt sich der Verein PPP-Schweiz mit der Erarbeitung von Grundlagen. Wie die Umfrage in der öffentlichen Verwaltung zeigt, ist es noch reichlich früh, um in der Schweiz Standards bezüglich PPP zu setzen. In einem ersten Schritt sind vorgängig Erfahrungen mit PPP-Projekten zu sammeln und parallel dazu eine

⁹⁰ Siehe Tabelle 2: Erfolgsfaktoren nach Bolz(2005): Standards reduzieren die Komplexität und wirken sich dadurch positiv auf die hemmenden Faktoren aus.

⁹¹ Siehe Tabelle 3: Erfolgsfaktoren nach Geddes (2005): Standards können dem Bereich „Logistik und Management Strukturen“ zugeordnet werden.

⁹² Heute gilt aus Effizienz- und Kostengründen eine Untergrenze von rund 20 Mio. Euro für PPP-Projekte. Dadurch wird das Instrument PPP im Wirkungsfeld deutlich eingeschränkt und ist für kleine Gemeinden keine Alternative zur konventionellen Beschaffung.

⁹³ Beratergruppe 2003a,

⁹⁴ Zum Beispiel in NordrheinWestfalen, Berlin oder Bayern

⁹⁵ Beispielsweise wird vorgeschlagen, die Risiken eines PPP-Projekts an einer Sitzung der beteiligten Partner mittels Brainstorming zu evaluieren.

Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen. Erst dann dürfte das nötige Investitionsvolumen vorhanden sein, um aus wirtschaftlicher Sichtweise eine Standardisierung voran zu treiben. Im internationalen Vergleich bestehen zwar einige informelle Standards⁹⁶, jedoch mit sehr klaren Regeln im Umgang mit PPP steht Holland noch als eines der wenigen Vorbilder da. Bedingt durch die kulturellen Unterschiede zur Schweiz könnte es für die schweizerischen Verhältnisse interessant sein diesen niederländische Ansatz detaillierter zu betrachten.

4.3.2 Potential für Standards

Standards sind vorwiegend für die öffentliche Hand von Nutzen, da diese in ihrer Handlungsfähigkeit stärker eingeschränkt ist als der Private und schlecht Risiken eingehen kann. Zudem wird sich die öffentliche Hand in einer Partnerschaft aufgrund der Ressourcenverteilung vorwiegend um die öffentlich-rechtlichen Belange kümmern müssen. Im Falle einer Ungleichbehandlung im Wettbewerb mit privaten Partnern hätte sie zusätzlich die Konsequenzen zu verantworten. Für den privaten Partner eröffnen Standards vor allem einen grösseren Markt für seine Tätigkeit.

Die Erarbeitung von Standards ist in einem ersten Schritt mit hohen Kosten verbunden, welche sich nur durch eine Anwendung an einer Mindestzahl von Geschäften auszahlt. Wie hoch jedoch mögliche Kosteneinsparungen durch Standards sind, ist kaum zu bestimmen. Da auch eine Zunahme von PPP-Projekten erwartet wird, werden die Mehrkosten als sogenannte Entwicklungskosten auf zukünftige Projekte verteilt. In Holland wurden bereits Standards erarbeitet. In Deutschland sollte die benötigte Grösse mit rund 100 PPP-Projekten inzwischen erreicht sein. Das Marktpotential für eine Standardisierung ist in der Schweiz noch nicht gegeben. Es bleibt auch in den nächsten Jahren bescheiden, da es in einem ersten Schritt um das Etablieren eines neuen Arbeitsinstruments geht. Anschliessend wird sich zeigen, ob und wie sich Standards für PPP-Geschäfte überhaupt entwickeln können.

Wie die Auswertung der Vernehmlassung zum Grünbuch der EU zeigt, sollen diese Hilfsmittel (zumindest nach Meinungen im EU-Raum) aber nicht gesetzlichen Charakter haben⁹⁷. So wurde der Versuch der Europäische Kommission mit einem Grünbuch die Entwicklung von PPP zu definieren gemäss der Vernehmlassungsantworten der EU-Staaten nicht sehr geschätzt. Die öffentliche Hand

⁹⁶ Beratergruppe, 2003c, Band III, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Anhang

⁹⁷ Vernehmlassung zum Grünbuch

<http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/public_procurement/part_enariat_public-priv/public_authorities&vm=detailed&sb=Title> aufgerufen am 20. Juli 2006

wollte sich offensichtlich die unternehmerische Freiheit nicht nehmen lassen auf jedes PPP-Projekt spezifisch zu reagieren.

4.3.3 Ausgestaltung der Standards

Im Auftrag des BMVBW entwickelte eine Beratergruppe zusammengesetzt aus verschiedenen Unternehmungen gemeinsam mit der Bauhaus Universität Weimar ein fünfbandiges Hilfsmittel, den „ablauforientierten Leitfaden für PPP-Projekte im Hochbau“. Diese öffentlich zugängliche Publikation ist die Basis für zahlreiche PPP-Projekte, sowie die Strukturskizze für ein föderales Kompetenzzentrum. Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Arbeitspapier Nr. 2 liefert im Anhang (S. 20 ff) zusätzlich eine Übersicht der internationalen Ansätze und Verfahren. Die bestehenden Standards orientieren sich an den Projektphasen einer PPP. Wie in Abbildung 9 ersichtlich, konzentrieren sie sich vorwiegend auf die frühen Phasen eines PPP-Geschäfts. Auch wenn die Publikation nicht in allen Bereichen über alle Zweifel erhaben ist⁹⁸, stellt sie das umfassendste derzeit existierende Werk dar.

4.4 Public Private Partnership Management System

PPP-Projekte sind sehr komplex und benötigen fächerübergreifendes Know-how. Die Vertragsdauer, die ändernden Einflüsse auf die Projekte und die Abhängigkeit von Einzelpersonen verlangen eine kontinuierliche Weiterentwicklung der gesamten Organisation und das Erhalten von grundlegenden Informationen⁹⁹. Zudem bewegt sich ein PPP-Projekt im Spannungsfeld der Volkswirtschaft und der Betriebswirtschaft, wodurch eine eindimensionale Renditebetrachtung den Anforderungen der Partner und der Einflussfaktoren nicht ausreicht. Diese Faktoren müssen derzeit von verschiedenen Individuen zusammengetragen werden. Sie werden vermutlich nicht automatisch aktualisiert und sind kaum an zentraler Stelle zugänglich. Dies erhöht das Risiko, das Geschäft aus Sicht der öffentlichen Hand nicht optimal durchzuführen, und bei Unklarheit über Konsequenzen von Handlungen zugunsten des privaten Partners zu entscheiden.

Mit einem Management System sollte, wie bereits erwähnt, ein Cockpit aufgebaut werden, welches die relevanten Faktoren berücksichtigt und als dynamisches Controlling-Instrument zur Messung und Steuerung der PPP-Geschäfte dient. Als Vorlage könnten Teile des „Immobilien Portfolio Management Informationssystem“

⁹⁸ Auf die Risikoevaluation und -verteilung wird in Kapitel 27 eingegangen.

⁹⁹ Beispielsweise ist (aus heutiger Sicht) die Verwendbarkeit elektronischer Daten nach 30 Jahren zu bezweifeln.

von Frau Dr. Kirstin Wellner dienen. Dieses fasst interne und externe Faktoren wie auch qualitative und quantitative Daten in ein Cockpit zusammen. Als Alternative dürfte ein multiperspektivisches Kennzahlensystem, wie beispielsweise „LISA“ von Ebcot¹⁰⁰, in Frage kommen. Dieses verspricht das Führen durch Kennzahlen, dank BSC und Benchmarks. Durch Simulationen der wirtschaftlichen Entwicklung, der relevanten Einflussfaktoren und der Risiken können Standardstrategien abgeleitet werden. Mit den nötigen Informationen müssten solche Instrumente den gesamten Lebenszyklus des Projekts abdecken können.

5 Befragung öffentlicher Verwaltungen

Die Befragung der öffentlichen Verwaltung dient zur Einschätzung des aktuellen Standes von PPP-Wissen und -Projekten. Da eine Datenerhebung in der empirischen Sozialforschung in der Regel durch einen Fragebogen oder mittels Interviews durchgeführt wird, wurde dieselbe Methode gewählt. Die telefonische Befragung und problemzentrierten Interviews sind auf den Untersuchungsgegenstand und die spezifischen Rahmenbedingungen abgestimmt.

5.1 Untersuchungskonzeption

Durch die geringe Anzahl bestehender oder geplanter PPP-Projekte gibt es in den verschiedenen öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz erst vereinzelt Personen mit dem nötigen Fachwissen oder der nötigen Erfahrung. Aus diesem Grund macht eine Verifizierung der Arbeitsthese durch eine breit angelegte Umfrage (zum Beispiel mittels Fragebogen) keinen Sinn, sondern erfolgt durch problemzentrierte Interviews mit wenigen Experten. Bei diesem Vorgehen wird das Forschungsgebiet durch standardisierte Fragen beleuchtet und dem Interview-Partner im offenen Gespräch die Möglichkeit für ergänzende Angaben oder Bemerkungen geboten.

In einem ersten Schritt wurden die Abteilungen der relevanten öffentlichen Verwaltungen auf den Stufen Bund, Kanton und als punktuelle Ergänzung auf der Ebene der Gemeinde evaluiert. Danach wurden die Verwaltungen telefonisch kontaktiert und die Ansprechpartner grundsätzlich zum Thema PPP befragt. Wenn möglich, wurde mit ausgewählten Personen ein Gesprächstermin für ein persönliches oder telefonisches Interview vereinbart. Die Ergebnisse dieser Gespräche sind im Anhang in der Übersicht „Problemzentrierte Interviews“ festgehalten und entsprechen

¹⁰⁰ Entstanden aus einer Ausgründung des Forschungsinstituts für Rationalisierung (FIR) an der RWTH Aachen.

dem aktuellen Stand von „PPP im Hochbau“ in öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz.

5.2 Übersicht der Gesprächspartner

Die telefonischen Kontakte (Übersicht im Anhang) umfassten vier Bundesverwaltungen, 18 Kantonale- und 7 Gemeindeverwaltungen. Daraus resultierten fünf Interviews.

Die Interviews wurden mit folgenden Personen durchgeführt:

- Interview, 30. Juni 2006: Hr. Leuenberger, Stab der Baudirektion, Kanton Zürich.
- Telefonisches Interview, 30. Juni 2006: Hr. Ullman, Stadtplaner, Departement Stadtraum und Natur, Stadt Uster
- Interview, 12. Juli 2006: Hr. Schwitter, Wirtschaftsförderung, Finanzdirektion, Stadt Luzern.
- Interview, 12. Juli 2006: Hr. Wilhelm, Amt für Grundstücke und Gebäude, Kanton Bern.
- Telefonisches Interview, 26. Juli 2006: Hr. Oehler, Stab Hochbaudepartement, Stadt Zürich

5.3 Zusammenstellung der telefonischen Antworten

Die telefonische Befragungen konzentrierten sich auf Verwaltungen, bei denen eine Auseinandersetzung mit dem Thema PPP erwartet wurde. Abbildung 11 zeigt somit keine umfassende Übersicht des aktuellen Stands der PPP-Geschäfte in den öffentlichen Verwaltungen der Schweiz. In der Darstellung sind die vier Bundesstellen enthalten, die sich zwar intensiv mit dem organisatorischen und rechtlichen Fragen des Themas beschäftigen, jedoch keine eigenen Projekte bearbeiten.

Von den 18 befragten Verwaltungen ist PPP fünfmal grundsätzlich kein Thema oder war nicht bekannt. Bei weiteren sieben Anfragen ist PPP noch kein Thema, die Entwicklung wird jedoch beobachtet. Die Verwaltungen, die sich intensiv mit PPP auseinandersetzen, können in eine Gruppe mit Projekten in Evaluation (6) und mit Projekten in Ausführung (3) aufgeteilt werden. Eine weitere Verwaltung mit nur einem PPP-Geschäft äusserte sich deutlich negativ zu PPP, da die Ziele der öffentlichen Hand bereits in der Planungsphase nicht mehr realisierbar waren. Diese ernüchternde Bilanz weist darauf hin, dass sich zum heutigen Zeitpunkt vorwiegend die übergeordneten, regulativen Instanzen, sowie einige wenige aktive Verwaltungen mit den nötigen Ressourcen dem Thema angenommen haben.

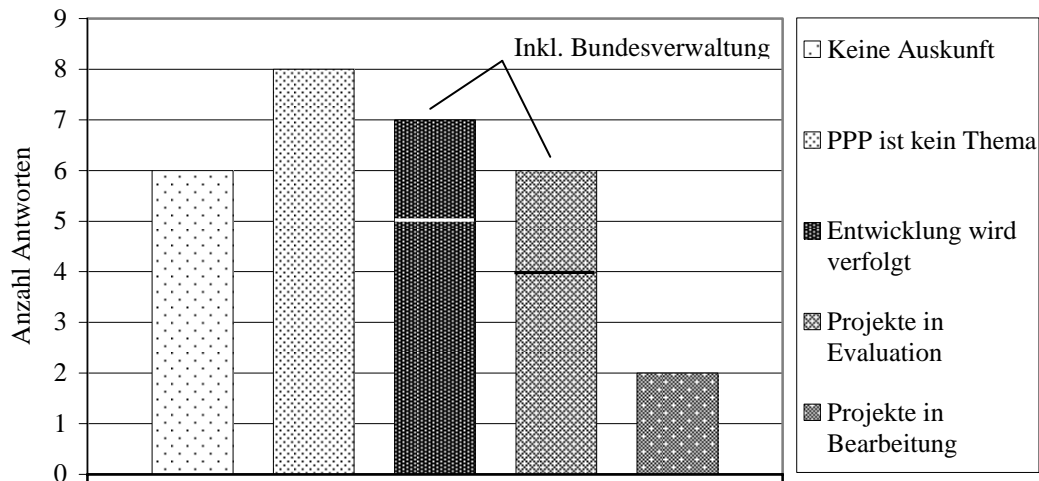


Abbildung 11: Aktueller Stand der PPP-Projekte in der öffentlichen Verwaltungen der Schweiz.

5.4 Zusammenstellung der Antworten aus den Interviews

Die Aussagen aus den Interviews werden in vier Themengebiete zusammengefasst. Die Antworten spiegeln erstaunlicherweise den heterogenen Wissensstand der telefonischen Befragung wieder, der wiederum mehrheitlich auf Aussagen projekt-unerfahrener Personen basiert.

1) Verständnisfragen:

Für drei von fünf Befragten gibt es keine besondere Definition oder Grundlage der PPP-Projekte oder ist keine Definition bekannt. Die Charakterisierung von PPP ändert sich für die Interviewpartner situationsbedingt und die Projekte sind als Einzelprojekte stark von den beteiligten Individuen abhängig. Somit gibt es für diese Gruppe auch keine Unterscheidung in Beschaffungs-PPP oder Aufgabenerfüllungs-PPP.

Luzern: Für uns sind PPP-Projekte individuelle Einzelgeschäfte ohne spezifische Definition oder Charakterisierung. Sie entstehen häufig durch Initiierung von Dritten, oftmals Vereinen, aufgrund eines aktuellen Bedarfs. Die Bezeichnung wird dabei auch als Marketinginstrument genutzt, um verschiedene Interessengruppen für eine gemeinsame Sache zu gewinnen.

Uster: Die Bezeichnung ist irrelevant, die enge Kooperationsform war nötig, um eine festgefahrene Situation zu entwirren und die Entwicklung eines Siedlungsgebiets aktiv steuern zu können. Ein Berater definierte dabei das Projekt als PPP. Im klassischen Sinn war es eine kooperative Planung, wie sie in der Raumplanung schon länger bekannt ist.

Stadt Zürich: Die Projekte werden von verschiedenen Personen eingebracht und betreut, diese haben eine individuelle Definition des Begriffs und diese kann auch ändern.

Kanton Zürich: Wir halten uns bei der Definition und Charakterisierung der Projekte an die Definition des Grundlagenwerks PPP in der Schweiz (Bolz 2005), unter Beteiligung von Kanton und Stadt Zürich. Wir evaluieren zurzeit das PPP-Potential verschiedener Projekte.

Kanton Bern: Die unterschiedlichen Definitionen sind bekannt, für die Projektrealisierung jedoch nebensächlich. Wir setzen PPP ein, um ein grosses komplexes Projekt zu realisieren, welches unsere Kapazitäten übersteigt.

Die Chancen und Risiken wurden in den Gesprächen generell mit „Erreichen von Kosteneffizienz und Scheitern des Projekts“ definiert. Ein Gesprächspartner sieht in PPP nebst Know-how Erweiterung auch eine Chance zur Verwaltungsreform und langfristig zur Teilprivatisierung. In allen Interviews wurde die Befürchtung der einseitigen Zielerreichung des Privaten genannt. Die systeminhärenten Risiken waren zwei Interviewpartnern bekannt, wobei einer der beiden die Kostenfolge der Risiken als „nicht bezifferbar“ einstufte. Drei Gesprächspartner die keine eigene Definition von PPP verfolgen, umschrieben die Risiken aufgrund logischer Überlegungen, Erfahrungen oder Intuition.

2) Fragen zur Organisation

Die Organisationsstrukturen werden in zwei befragten Verwaltungen gezielt für PPP-Projekte aufgebaut. Dabei wird versucht anhand von Pilotprojekten Erfahrungen zu sammeln, um sie für künftige Projekte anwenden zu können. Bei den anderen Organisationen wird ohne Beachtung spezifischer PPP-Anforderungen bedarfsorientiert gehandelt.

Die Projekte in allen befragten öffentlichen Verwaltungen haben exklusiv einer Ausnahme ein Volumen von deutlich über 20 Mio. Franken. Aufgrund des Volumens sind dies Spezialgeschäfte und werden entsprechend durch die obersten Kaderstufen bearbeitet. Dies führt zu einer Konzentration der Entscheidungskompetenz und verkürzten Bearbeitungszeiten.

Drei Verwaltungen werden von Beratungsunternehmen bei ihrem Projekt begleitet oder haben ein Beratungsmandat ausgeschrieben. Die Beratungsmandate werden

hauptsächlich für die Vorbereitung und die Vertragsphase vergeben, eine spätere Betreuung der Geschäfte ist ebenfalls nicht ausgeschlossen.

3) Fragen zu Standardisierung der Abläufe

Die PPP-Projekte von zwei Verwaltungen werden nach Standardprozessen der herangezogenen Berater durchgeführt. Eine eigentliche Standardisierung gibt es jedoch in keiner Verwaltung und es bestehen gemäss Angaben auch keine Absichten Standards zu entwickeln. Das Thema PPP ist einfach noch zu wenig entwickelt. Es geht vorerst darum Erfahrungen zu sammeln, oder es wird weiterhin als Einzellösung betrachtet. Eine Standardisierung wird von zwei Gesprächspartnern zumindest als Erfolgsfaktor betrachtet, scheitert aber an der Wirtschaftlichkeit durch die geringe Anzahl PPP-Projekte.

4) Fragen zur Anwendung

Die Einsatzgebiete der PPP-Projekte im Hochbau sind hauptsächlich Verwaltungsbauten und Kultureinrichtungen. PPP wird grundsätzlich ausserhalb der Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung eingesetzt, wobei die Ausschreibung des PPP-Projekts in Burgdorf (Bern) bereits auch einen Gefängnisteil beinhaltet. Die aktuellen PPP-Geschäfte sind alle noch Einzelfälle ohne spezifische Struktur und Abläufe. Ein eigentliches PPP-Controlling gibt es nicht, und so werden auch keine Kennziffern ermittelt, beziehungsweise gibt es auch keine Benchmarks zum Vergleich. Bei Zielabweichungen kommt es zu Nachverhandlungen und mindestens bei einem Interviewpartner führte dies zu erheblichen Mehrkosten gegenüber einer konventionellen Lösung. Als kritische Elemente gelten das nicht Erreichen der Ziele und der Verlust von Autonomie. Die grössten Erfolgsfaktoren werden in der Effizienz und dem Know-how privater Unternehmer gesehen. Daher wird künftig die Akzeptanz in der Bevölkerung die entscheidende Bestimmung des Einsatzgebietes sein.

6 Fazit

Die Erfahrungen aus dem europäischen Raum sind aufgrund wirtschaftlicher und kultureller Unterschiede für die Schweiz nicht direkt verwendbar. Zudem sind die langfristigen Folgen der PPP-Euphorie einzelner Gemeinden in Deutschland noch nicht absehbar. Der finanzielle Druck auf die öffentliche Hand hat in der Schweiz noch nicht zu einem Investitionsstau à la Deutschland geführt. Dadurch dürfte das Potential für PPP-Geschäfte in den nächsten Jahren noch bescheiden bleiben und sich auf wenige Pilotprojekte beschränken. Eine Ausnahme bilden möglicherweise grosse Infrastruktur-

oder Kultureinrichtungen wie Stadionbauten, bei denen die Leistung problemlos von Privaten erbracht werden kann und die Realisierung häufig durch international tätige Firmen erfolgt. Für eine so stark eingeschränkte Anzahl PPP-Projekte mit jeweils erheblichen Investitionsvolumina stellt eine Standardisierung eine unverhältnismässig grosse Vorleistung dar.

6.1 Wichtige Ergebnisse der Studie

Als Grundlage von PPP dient eine Aufgabenbewältigung in einer engen Partnerschaft, die durch gemeinsame Interessen begründet wird und die ohne spezielle Kooperationsform nicht realisierbar wäre. Die Eigenschaften von PPP, wie beispielsweise die Organisationsstruktur, die zwingend benötigte Anpassungsfähigkeit oder die Zielorientierung stellen gleichzeitig eine Chance wie auch ein Risiko dar und können zu Erfolg oder Misserfolg für die beteiligten Partner führen. Die Vorteile eines PPP-Projekts sollten deshalb offensichtlich sein und die Risiken der Geschäftsform ausreichend berücksichtigen. Zur Reduktion dieser Risiken ist die Ausgestaltung der PPP-Projekte von Seite der öffentlichen Hand aktiv zu entwickeln. Die Befragung und Interviews der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz bestätigen den Bedarf an Sicherheit im Umgang mit PPP. Weiters zeigt die Befragung einen noch sehr heterogenen Wissensstand und eine unterschiedliche Akzeptanz von PPP in der Schweiz auf.

Die Standardisierung als Hilfsmittel zur Ausgestaltung von PPP-Projekten stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor dar, denn sie senkt die Transaktionskosten, reduziert Risiken in der Projektstruktur und erweitert das Anwendungsspektrum von PPP. Trotz dieser Erkenntnis konnten im Umfang der Untersuchung keine für die Schweiz direkt verwendbaren Standards ermittelt werden. Theoretische Arbeiten befassen sich intensiv mit dem Thema, führen jedoch noch nicht zu einem integrativen systematischen Ansatz, wie das „PPP-Management-System“. Die Berichte der Praktiker erinnern eher an Marketingarbeit, als an eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema. Die Projektdetails, die für den Erfolg einer PPP entscheidend sind, werden nicht oder nur selektiv veröffentlicht.

6.2 Handlungsempfehlungen

PPP-Geschäfte stellen an die öffentlichen Verwaltungen höchste Anforderungen bezüglich Wissen und Koordinationsfähigkeit der betroffenen Stellen und Mitarbeiter. Die aktuellen PPP-Projekte werden von Kaderpersonen mit entsprechender Entscheidungskompetenz bearbeitet. Die Betreuung der Geschäfte dürfte aufgrund des

höheren Überwachungs- und Koordinationsbedarfs über die gesamte Vertragsdauer grössere Ressourcen binden, welche vorgängig intern aufzubauen sind. Damit die öffentliche Hand die Chancen aus der intensiven Partnerschaft nutzen kann, muss sie ihre eigenen strategischen Ziele definieren und die Prozessorganisation entsprechend den Anforderungen gestalten. Zusätzlich ist in einer PPP die Stabilität der gemeinsamen Kultur und der Ziele als Erfolgsfaktor zu pflegen. Falls die Geschäfte durch externe Berater begleitet werden, ist diese Betreuung, vermutlich über die Vergabe des Auftrags hinaus, für die Betriebsphase und die Beendigung des Projekts nötig.

Aufgrund laufender Umstrukturierungen und Reorganisationen verändert sich die Arbeitsweise der öffentlichen Hand. Sie nähert sich zum Beispiel im Immobilienmanagement der Privatwirtschaft an. Künftig werden dadurch Effizienzsteigerungen bei PPP-Projekten nicht mehr im heutigen Ausmass möglich sein. Durch die Entwicklung von Standards wird die Professionalisierung der öffentlichen Verwaltung weiter vorangetrieben. Damit PPP sich als Instrument der Leistungserfüllung etablieren und eine Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht werden kann, benötigt es eine Anzahl an Projekten, die von unabhängiger Stelle untersucht werden und deren Resultate auch publiziert werden. Die unterschiedlichen Ansätze des PPP weisen auch darauf hin, dass landesspezifisch eine eigene Lösung entwickelt werden muss und nicht eine aus dem Ausland direkt übertragen werden kann. Die Grundlagenstudie von Bolz (2005), des Kantons, und der Stadt Zürich ist ein guter Anfang dazu; das Kompetenzzentrum „PPP-Schweiz“ die logische Konsequenz daraus. Die Entwicklung eines PPP-Management-Systems könnte zur nötigen Komplexitätsreduktion, und als Steuerungsinstrument zum Erfolg eines schweizerischen PPP-Ansatzes beitragen.

6.3 Weitere Untersuchungsgebiete

Das spannende und dynamische Untersuchungsgebiet des PPP im Hochbau umfasst Themen aus der Betriebswirtschaft, der Volkswirtschaft, der Sozialwissenschaften und dem Immobilienmanagement. Es ist so jung, dass in den verschiedensten Bereichen noch umfassender Forschungsbedarf besteht.

Eine abschliessende Aussage zur Nachhaltigkeit von PPP ist erst möglich, wenn die bereits untersuchten (europäischen) PPP-Projekte in einer Längsschnittbetrachtung bis nach Beendigung des Geschäfts beleuchtet werden. Zudem wäre es wünschenswert, wenn die Forschung die Effizienzsteigerung von PPP-Projekten gegenüber den Möglichkeiten einer normalen Beschaffung vergleicht. Am dringlichsten scheint jedoch der Forschungsbedarf zu Risikoerkennung sowie –allokation, da diese die zentralen

Wertetreiber gegenüber einer normalen Vergabe sein dürften. Damit ein erfolgreicher schweizerischer PPP-Ansatz entwickelt werden kann, sind die spezifischen Antriebsparameter zu lokalisieren. Weiters ist für die öffentliche Hand der Zusammenhang zwischen internen Einflussfaktoren, die in der Partnerschaft verfolgten Ziele und das Übernehmen der Führungsrolle in einer Partnerschaft relevant. Auch der Zusammenhang zwischen Effizienz und Organisation der öffentlichen Hand sollte besser erarbeitet werden.

Zu diesen organisatorischen oder strukturellen Themengebieten stellen sich zahlreiche Fragen bezüglich Recht, wie beispielsweise dem Vergaberecht, und zu den Finanzen, die neue Finanzierungsformen aufschlüsseln können. Diese Aufzählung ist beinahe beliebig erweiterbar. Jedoch muss kritischerweise bemerkt werden, dass durch die starke Zunahme der Publikationen in der Grundlagenforschung und dem Synchronismus der Veröffentlichungen, es zunehmend schwieriger wird eine aktuelle Übersicht zu den wichtigen Fragen zu gewinnen.

Anhang

PROBLEMZENTRIERTE INTERVIEWS,

Fragebogen

Einleitung:

Mein Masterstudium „MSc Real Estate Management“ schliesst mit einer Diplomarbeit ab. Dabei untersuche ich das Instrument der partnerschaftlichen Kooperationen „Public Private Partnership“ (PPP), genauer die Standardisierung als Erfolgsfaktor von PPP im Hochbau.

Mit den folgenden Fragen soll die Organisation und Umsetzung von PPP in der öffentlichen Verwaltung erforscht werden.

Koordinaten Interview-Partner:

Name:

Behörde:

Kontaktadresse:

Befragungs-Ort / -Datum:

Fragenkatalog zu PPP im Hochbau:

1 Verständnisfragen:

1.1 Wie definieren sie PPP (auf welche theoretischen Grundlagen stützen Sie die Geschäftsform ab)?

1.2 Erfüllen die PPP-Geschäfte die sieben konstitutiven Gestaltungsmerkmale (gemäss Grundlagenstudie von Urs Bolz (PwC), Kanton und Stadt Zürich) oder andere Gestaltungsmerkmale (DIFU -Studie der Beratergruppe)?

1.3 Nach welchen Kriterien unterscheiden sie PPP-Geschäfte?

1.4 Wo liegen Ihrer Meinung die grössten Chancen und Risiken des Instruments?

1.5 Wo, warum und wie könnten Effizienzgewinne entstehen? Hat eine Standardisierung einen Einfluss?

1.6 Welche Probleme sind mit PPP-Geschäften verbunden?

2 Fragen zur Organisation

2.1 Wie sind sie intern für PPP-Geschäfte und in den PPP-Geschäften mit den Partnern organisiert? Wie ist die Organisation aufgebaut? Organigramm?

2.2 Wie werden die gemeinsamen Ziele definiert und die Schritte dorthin gemessen?

2.3 Werden die PPP-Geschäfte als Spezialgeschäfte mit erhöhter Priorität behandelt?

2.4 Welche Partner waren bei den Geschäften beteiligt (Verwaltung, Private, Berater)?

2.5 Welche Hierarchiestufe haben die beteiligten Personen (Untere, Mittlere Obere Kader)?

2.6 Wird es bei der Zuständigkeit künftig eine Veränderung geben?

2.7 Welche Prozesse wurden durch Berater betreut (Initiierung / Evaluation / Vergabe / Umsetzung mit Planung, Realisierung, Betrieb, Finanzierung, Verwertung)?

3 Fragen zu Standardisierung der Abläufe

3.1 Wurden eigene Standards bereits erarbeitet (mit einem früheren Projekt, kein Bedarf aufgrund externer Berater)?

3.2 Wie decken die Standards die Prozesse gemäss 2.7 ab (absolute Priorität auf Evaluation, Vertragsgestaltung, Betrieb)?

3.3 Falls Standards bestehen, auf welche Projekte sind diese ausgerichtet (Segmentierung nach Nutzung, Grösse, Organisationsform)?

3.4 Können Standards in der Evaluationsphase und in der Vertragsgestaltung eingesetzt werden?

3.5 Gibt es bei Ihnen ein Management-System für PPP?

3.6 Sehen sie eine Standardisierung als Erfolgsfaktor oder als Behinderung im Spezialfall?

4 Fragen zur Anwendung:

- 4.1 Welche Hochbau-Projekte nehmen sie jetzt und künftig mit PPP wahr?
- 4.2 Welches sind die kritischen Elemente einer PPP?
- 4.3 Wie wird das Controlling der PPP-Geschäfte vollzogen? Mit welchen Kennziffern wird gearbeitet? Wie gross ist die Bandbreite des grünen Bereichs?
- 4.4 Wie wird auf Zielabweichungen der Unternehmer reagiert?
- 4.5 Wie laufen die nötigen Anpassungen und Nachverhandlungen ab?
- 4.6 Wie laufen die Geschäfte normal ab?
- 4.7 Wo sehen Sie die grössten Erfolgsfaktoren in der Anwendung des Instruments?
- 4.8 Problemfelder von PPP

5 Welche Frage hätten sie noch gerne beantwortet?

Übersicht der angefragten öffentlichen Verwaltungen

Bund			
Organisation	Kontaktperson	Stand PPP 0-4	Bemerkung
Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL)	Hr. Fetz	3	Beschäftigt sich anhand der Revision des Vergaberechts mit dem Thema, vorerst noch keine Vorschriften oder Empfehlungen vorhanden oder geplant.
armasuisse Immobilien	Hr. Stucki	2	Noch keine PPP-Geschäfte. Interesse vorhanden; Wissen wird derzeit von einem Mitarbeiter (im Rahmen eines NDS) aufbereitet
Bundesamt für Wohnungswesen	Hr. Hauri	2	Bereitet sich auf Tagung zu PPP vor
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)	Hr. Baumgartner	3	Beteiligung durch informelle Netzwerke
Kantone			
Aargau Departement Finanzen und Ressourcen Abteilung Hochbauten	Hr. Caneve	3	PPP wird nicht als Begriff eingesetzt. Mindestens ein sehr grosses Projekt (Hochschule) in Evaluation. PPP = Umgehung des Vergaberechts
Appenzell Ausserroden Hochbauamt		0	Keine Auskunft
Appenzell Innerroden Hochbauamt	Hr. Wiederkehr	2	PPP ist noch kein Thema, Entwicklung wird aber beobachtet
Bern Bauamt	Hr. Wilhelm	3	Interview am 12. Juli 06 in Bern
Baselland Hochbauamt Infodienst	Fr. Feldmann	1	PPP ist noch kein Thema
Baselstadt Bauamt Hochbau Planung	Hr. Waltert	2	Keine Hochbauprojekte, sondern Stadtplanungsprojekte (Novartis-Campus); diese sind aber nicht als PPP konzipiert
Graubünden Hochbauamt	Hr. Holzner	3	Ein Projekt ist intern in einer Evaluationsphase, Know-how ist aber nicht vorhanden. Keine weiteren Auskünfte.
Luzern Amt für Hochbau	Hr. Enzmann	1	PPP noch kein Thema, aber an der Diplomarbeit interessiert.
Nidwalden Baudirektion	Hr. Huser	1	PPP ist noch kein Thema
Obwalden Bau- und Raumentwicklungs- departement	Hr. Stauber	2	PPP ist noch kein Thema, Potential für Entwicklung wird auf einer Parzelle geprüft.
St. Gallen Hochbauamt	Hr. Schönenberger	0	Keine Auskunft
Schaffhausen Baudepartement	Fr. Müller	0	Keine Auskunft
Solothurn Hochbauamt	Hr. Meusli	0	Keine Auskunft
Schwyz Baudepartement	Hr. Gubler	1	PPP ist noch kein Thema

Thurgau Bau und Umwelt Hochbauamt	Hr. Stettbacher	2	PPP ist noch kein Thema, Entwicklung wird beobachtet. Spitäler wurden privatisiert, Verwaltung befindet sich in Gebäude der Gebäudeversicherung. Falls enge Zusammenarbeit, dann mit „Halbprivaten“.
Uri Baudirektion Amt für Hochbau	Hr. Aeschlimann	1	PPP ist noch kein Thema
Zug Baudirektion Hochbauamt	Fr. Niederberger	1	PPP ist noch kein Thema
Zürich Baudirektion	Hr. Leuenberger	3	Interview am 30. Juni 2006
Gemeinden			
Aarau Liegenschaften- verwaltung	Hr. Wittwer	0	Keine Auskunft
Chur Hochbauamt	Fr. Deragisch	0	Keine Auskunft
Küsnacht Hochbauamt	Hr. Caduff	2	Kein PPP im e.S. jedoch eine kooperative Planung (ähnlich Uster), um festgefahrene Situationen zu klären und wichtige Entwicklungen mitsteuern zu können (Standortmarketing)
Luzern Hochbauamt	Hr. Schwitter	4	Interview am 12. Juli 2006 in Luzern
Uster Hochbauamt	Hr. Ullmann	4	Telefon-Interview am 30. Juni 2006
Winterthur Hochbauamt	Hr. Schwitter	1	PPP ist noch kein Thema
Stadt Zürich Amt für Hochbau	Hr. Oehler	1	Telefon-Interview am 26. Juli 2006

* 0 = Keine Auskunft, 1= PPP ist noch kein Thema, 2 = PPP-Entwicklung wird genau beobachtet, 3 = PPP-Projekte in Evaluation, 4 = PPP-Projekte in Ausführung

Literaturverzeichnis

- Beratergruppe. (2003a). Band I: Leitfaden, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin: Bauhaus-Universität Weimar.
- Beratergruppe. (2003b). Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Arbeitspapier Nr. 1, Vorgehensweise und Zusammenfassung, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin: Bauhaus-Universität Weimar.
- Beratergruppe. (2003c). Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Arbeitspapier Nr. 2, Internationale Ansätze und Verfahren, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin.
- Beratergruppe. (2003d). Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Arbeitspapier Nr. 3, Entwicklung und Organisationsmodells, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin.
- Beratergruppe. (2003e). Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Arbeitspapier Nr. 4, Technik des Vergleichens, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin.
- Beratergruppe. (2003f). Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung: Arbeitspapier Nr. 5, Risikomanagement, PPP im öffentlichen Hochbau. Berlin.
- Bolz, U. (2005). Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie - Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich: Schulthess.
- Budäus, D. (2006). Kooperationsformen zwischen Staat und Markt: Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership.
- Daniel, R. D. (1961). Management Information Crisis. Harvard Business Review, 39: 9-10.
- Eggers, M. (2004). Public Private Partnerships: Eine strukturierende Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen.
- Geddes, M. (2005). Making public private partnerships work: building relationships and understanding cultures.
- Girmscheid, G. (2005). PPP-Projektentwicklungsmodell - Unterhalt von kommunalen Strassennetzen. Bauingenieur, Band 80.
- Grabow, B. et al. (2005). Public Private Partnership Projekte: Eine aktuelle Bestandesaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hannappel, R. (2005). Public Private Partnership im Hochschulwesen: Voraussetzung für eine erfolgreiche Gestaltung. Berlin: Verlag Dr. Köster.
- Kirsch, D. (1999). Public Private Partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Köln: Schriften zur Immobilienökonomie.
- Mühlenkamp, H. (Ed.). (2004). "Public Private Partnership" ökonomisch analysiert: Eine Abhandlung aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der neuen politischen Ökonomie. (Vol. Speyerer Arbeitsheft Nr. 166). Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.

NRW, Public Private Partnership-Initiative (2004). Leitfaden "Bestandsbeurteilung" der PPP-Taskforce des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Schmette, M. (2005). Gestaltungsprinzipien für die Initiierung und Realisierung von Public Private Partnership (PPP) an Beispielen der Gewerbeansiedlung und weiterer Dienstleister.

Stolze, S.-F. (2005). Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten: Die Risikobewertung ist der Schlüssel. Baumarkt+Bauwirtschaft, Gütersloh, 4/2005(Bauverlag (2005)): 36-38.

Weber, S. (2004). Public Private Partnership - ein unbekanntes Wesen?, Public Private Partnerships; Gestaltung aus ökonomischer und juristischer Sicht: 7-14. Wien: Mittendorfer/Weber.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Masterthesis

Public Private Partnership im Hochbau,

Prozess-Standardisierung als Erfolgsfaktor für die öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz

selbst angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Küsnacht, 31.07.2006
