

9. kolloquium baurecht heute

19. Januar 2012

„ ... das können wir selbst am besten!“

Public Private Partnership –
aufgezwungene Beschaffungsalternative
oder Chance für die öffentliche Hand?

CV

Jennifer Dreyer, Dr. sc. ETH, Dipl.-Ing. TU, Dipl.-Wirtsch.-Ing. FH
verheiratet, zwei Töchter (fast 4 und 6 Jahre)

- 2000 Diplom Bauingenieurwesen, TU Darmstadt (D)
- 2001 – 2003 Projektentwicklung/Projektsteuerung
für Immobilien im Gesundheitswesen in Offenbach (D)
- 2002 – 2005 Berufsbegleitendes Studium der Betriebswirtschaft,
FH Stuttgart (D)
- 2003 – 2008 Dissertation ETH Zürich
- 2008 – jetzt **WIFpartner AG, Zürich**
Werterhaltung, Infrastruktur, Finanzplanung
www.wifpartner.ch
- seit 2010 Mitglied der Geschäftsführung

Inhalt

Grundlagen

- Entstehung von PPP
- Definition?
- Merkmale, Anforderungen und Ziele von PPP
- PPP rechtliche Einordnung

Effizienzchancen von PPP

- Lebenszyklus
- Disziplin des Bestellers
- Partnerschaft

Ausblick

- Erfahrungen
- PPP in der Schweiz

Grundlagen

Entstehung von PPP

- Anfänge von PPP in den Stadtentwicklungsprojekten in Pittsburgh (USA) in den 1940er Jahren
- **Ziel:**
gemeinsame Verantwortung von Privatwirtschaft und Staat für die Wiederbelebung der durch die Stahlindustrie unattraktiv gewordenen und strukturschwachen Stadtgebiete
- **PPP-Modelle:**
 - *Vielfalt an Institutionalisierungsformen und Handlungsfeldern*
 - nachträglich als PPP zu bezeichnen
- **Ergebnis:**
neue Ansiedlungen und städtebauliche Erneuerung

Definition von PPP?



Prinzip

- Mobilisierung privaten Kapitals und Fachwissens zur Erfüllung staatlicher Aufgaben
- Keine reinen Finanzierungsgeschäfte
- Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Anwendungsfelder und -formen keine allgemein anerkannte Definition



Definitionsversuch

„Public Private Partnership bezeichnet eine vertraglich formalisierte, langfristige, partnerschaftliche Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, deren partnerschaftlicher Aspekt dadurch konstituiert ist, dass die komplementären, operationalen Ziele beider Partner nur durch einen Zusammenschluss erreicht werden können. Das PPP-Oberziel der Effizienzsteigerung wird durch die Allokation der Ressourcen der Partner, das Teilen von Risiken zwischen den Partnern sowie durch die Lebenszyklus- und Prozessorientierung bei der Leistungserstellung erreicht. Die öffentliche Hand hat innerhalb der Partnerschaft die Hoheitsfunktion inne. Steuerungs-, Leistungs- und Finanzierungsfunktion werden je nach Aufgabenstellung individuell zwischen den Partnern geteilt. Der Gegenstand einer PPP ist die Erfüllung bislang öffentlicher Aufgaben, die sowohl Projekte mit investivem Charakter als auch (Dienst-)Leistungen ohne investiven Charakter umfassen kann.“

Merkmale, Anforderungen und Ziele von PPP

Merkmale

- Lebenszyklusbetrachtung
- funktionale Leistungsbeschreibung
- Projektspezifisch optimale Risikoverteilung
- Anreizorientierte Vergütung
- Definitionskompetenz der öffentlichen Hand
- Partnerschaft

Anforderungen

- Klare Abgrenzung von Rechten und Pflichten
- Eindeutige Leistungsbeschreibung
- Tragfähiges Geschäftsmodell
- Marktinteresse
- Ausschreibung / Wettbewerb
- Ausreichende Kontrollmöglichkeit der ÖH

Public Private Partnership

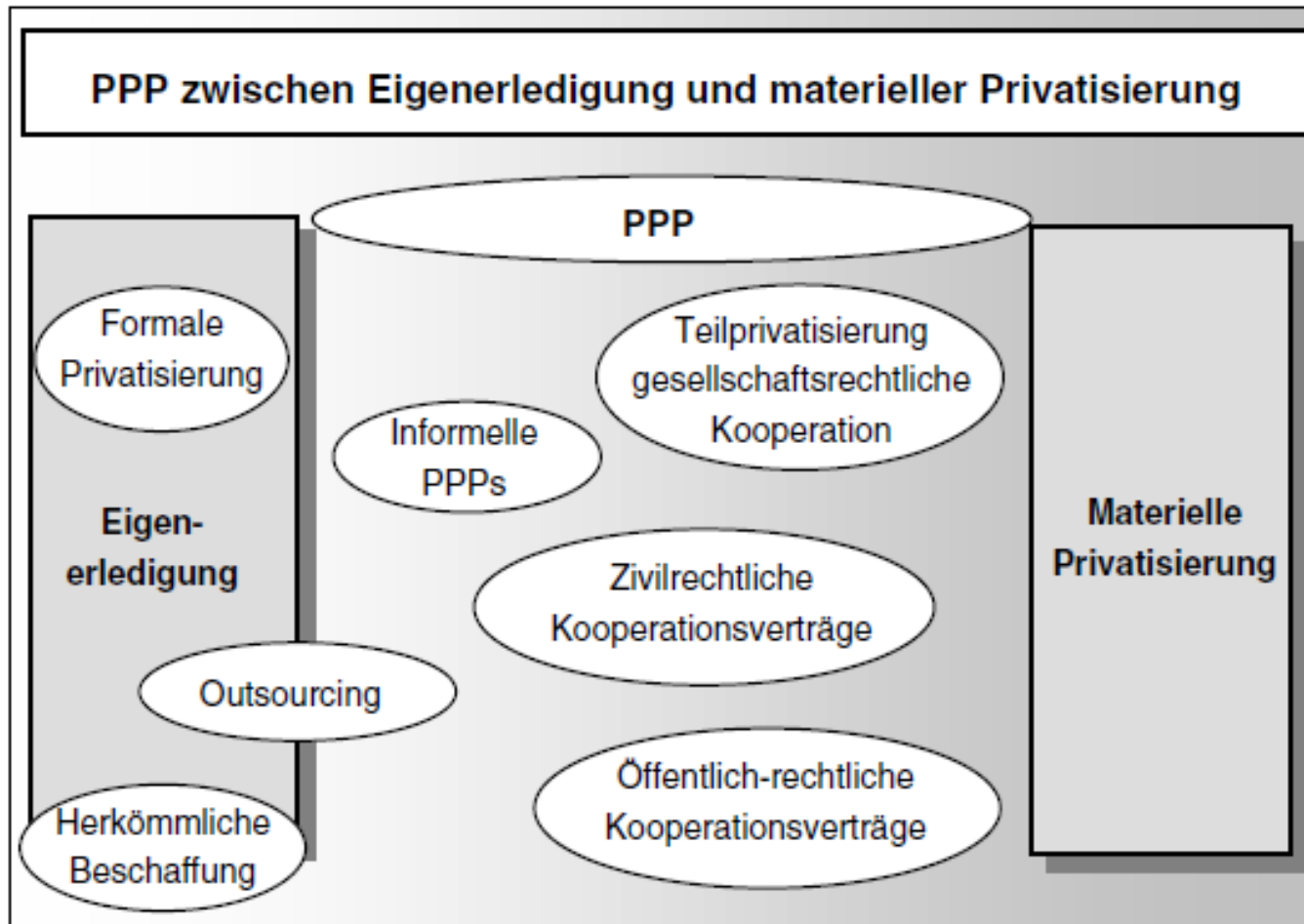
- Konzentration auf Kernaufgaben
- Effizienzvorteile und Qualitätsverbesserungen
- Schnellere Projektrealisierung

Ziele der öffentlichen Hand

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit
- Zugang zu neuen Geschäftsfelder
- Verbesserung der Auslastung
- Diversifizierung von Projektrisiken

Ziele der Privatwirtschaft

PPP – rechtliche Einordnung



Effizienzgründe von PPP oder wie können Chancen für ÖH realisiert werden?

Diskutierte Effizienzgründe für PPP

**„Kostenreduktion bis zu 25% im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung“
werden kommuniziert**



Mögliche Effizienzchancen von PPP



Lebenszyklus



Disziplin des Bestellers

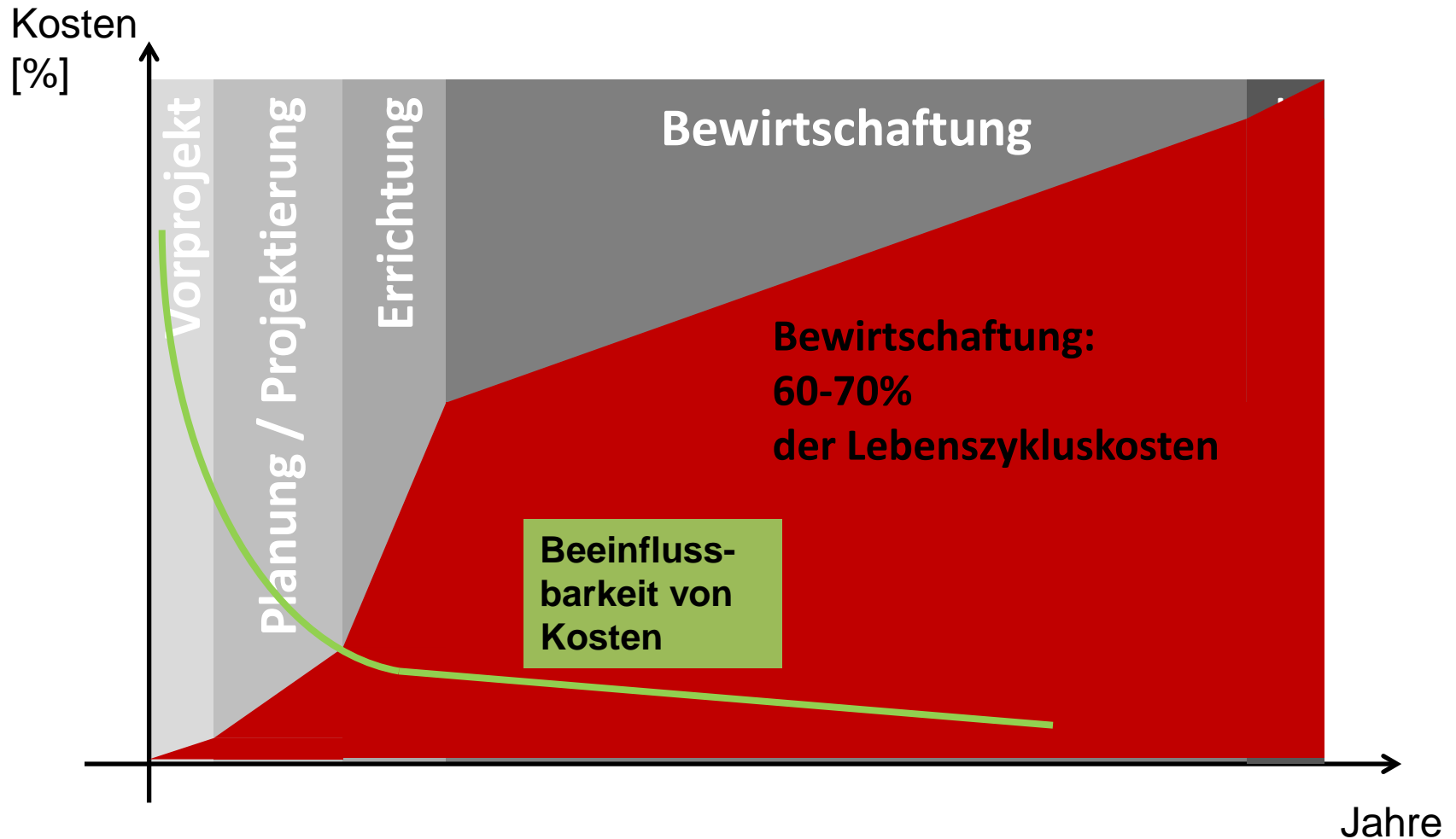


Partnerschaft



Chance 1: Lebenszyklus

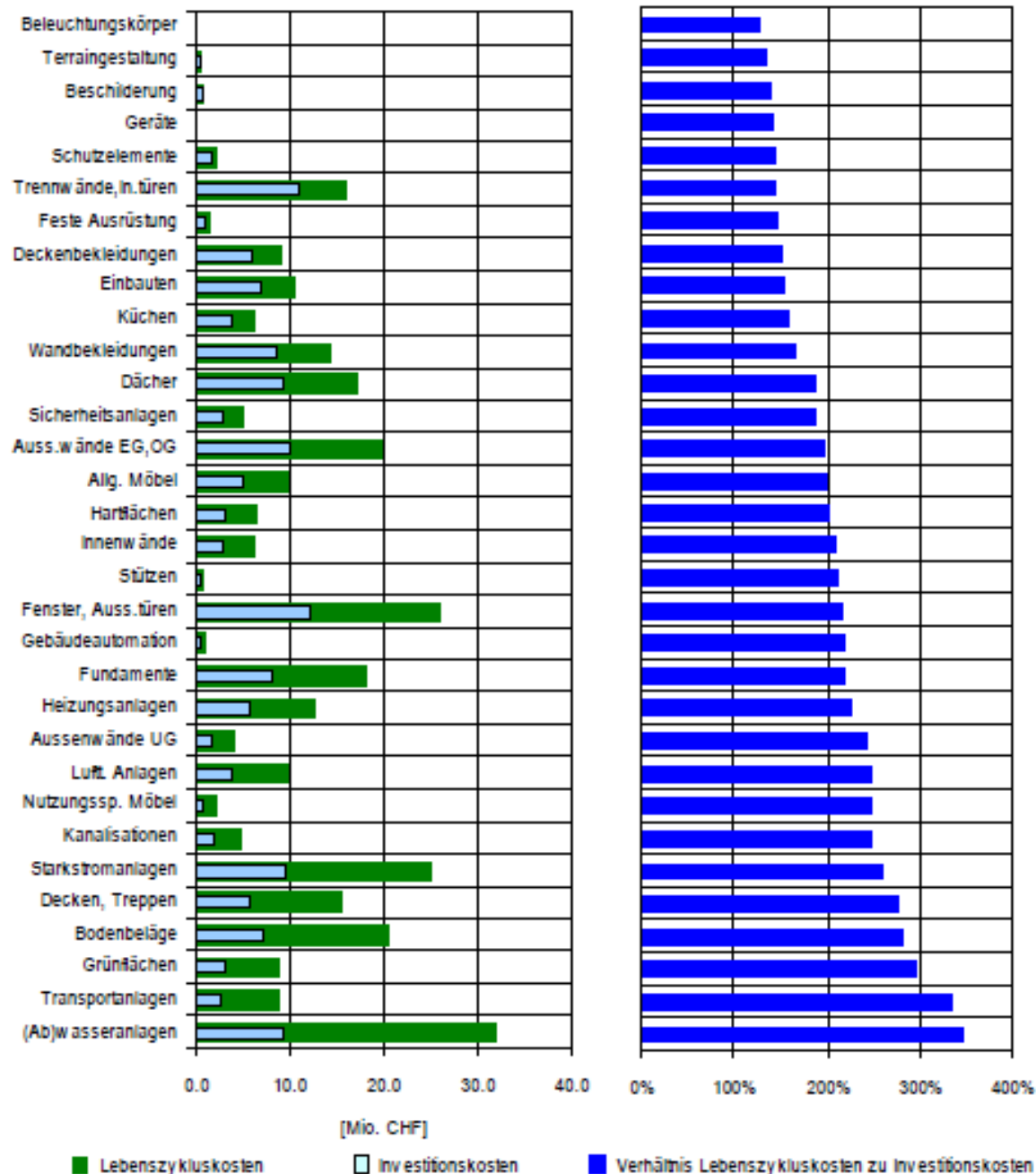
Lebenszykluskosten (Hochbau)



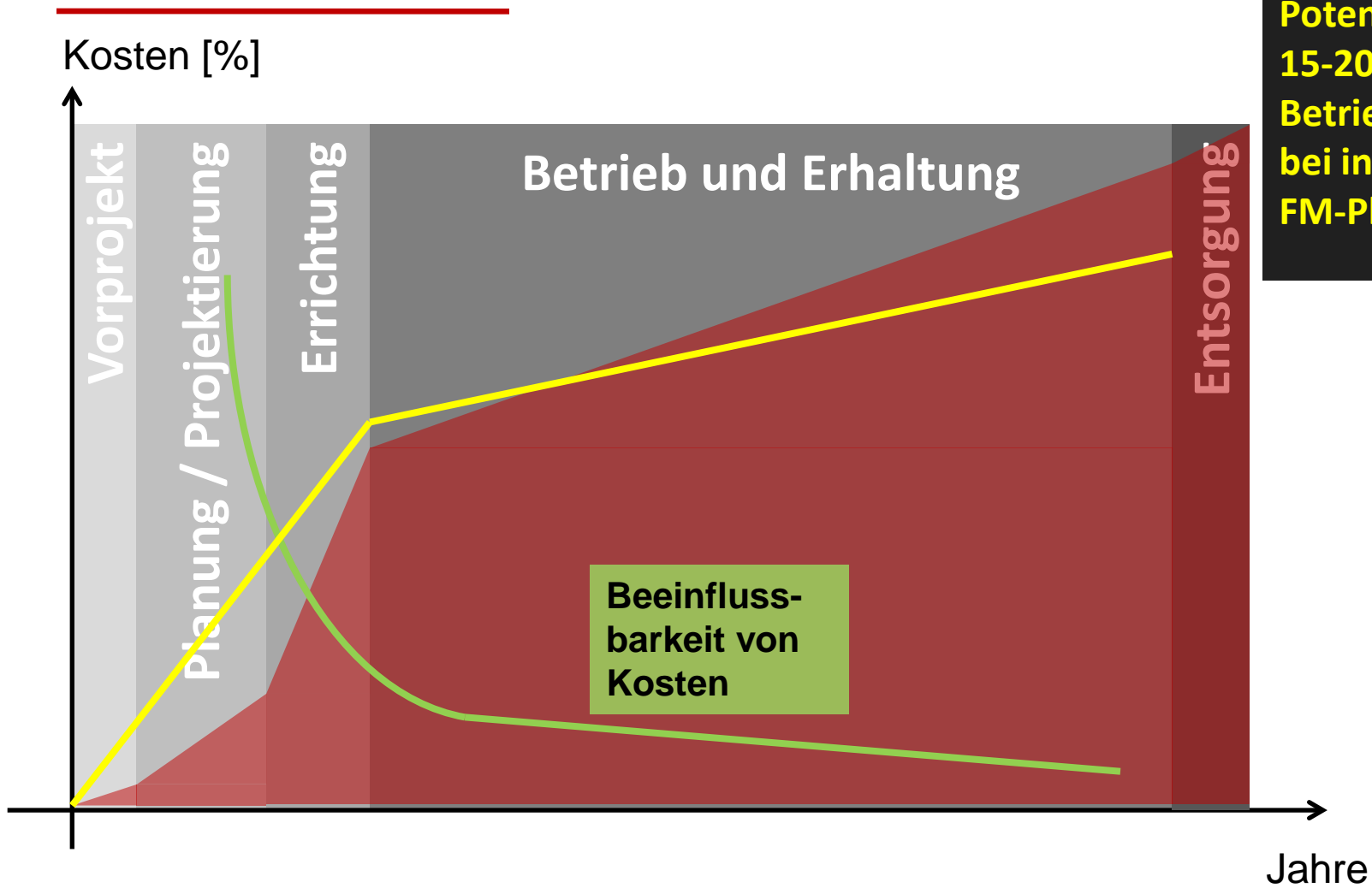
Lebenszyklus- kosten

- Betrachtung je Bauteil:
125 - 350 %
der Investitionskosten

Quelle: Abschlussbericht Lukretia I
Stadt Zürich, 2006



Lebenszykluskosten (Hochbau)



**Potential
15-20% der
Betriebskosten
bei integrativer
FM-Planung**

**Beeinfluss-
barkeit von
Kosten**

Ist-Situation ÖH: Ausgabenbewilligung

- Verpflichtungskredit für Ausgaben, die sich über mehrere Jahre erstrecken (§24 Abs. 1 FHG Kanton Zürich)
- Verpflichtungskredit umfasst alle Aufwendungen von Projektierung bis Eintritt der Nutzung (§2 Verordnung über den Gemeindehaushalt).
- Folgekosten sind auszuweisen:
 - Kapitalfolgekosten
 - Betriebliche Folgekosten (bspw. Heizen, Reinigen)
 - Personelle Folgekosten (bspw. Hauswart)
 - Indirekte Folgekosten/-Erträge
- Folgekosten werden indirekt mitbeschlossen, sind dementsprechend später gebunden, werden nicht wieder diskutiert

 **PROBLEM: wichtigste Folgekosten fehlen**
Unterhalt / Erhalt (64% der Bewirtschaftungskosten)

Wertbestand kantonalen und kommunalen Bauten

• Hochbauten:	170 Mrd. Fr
• Technische Infrastruktur:	<u>250 Mrd. Fr</u>
	420 Mrd. Fr.

Quelle: HR Schalcher, Vortrag SGVW Tagung 2011

Grobabschätzung erforderlicher Werterhalt:

• 1.5% jährliche Instandsetzungen:	6.3 Mrd. Fr./Jahr
• plus 0.5% Instandhaltung :	<u>2.1 Mrd. Fr./Jahr</u>
	8.4 Mrd. Fr./Jahr

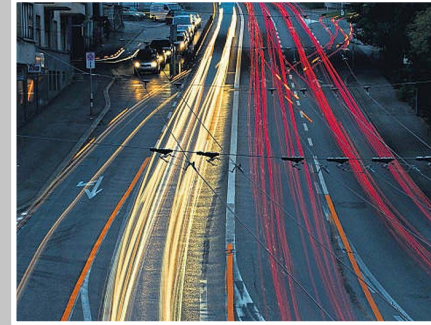
Chance: Überlegte Ansätze greifen zu kurz



Finanzplan

- 4 Jahre
- greift zu kurz
- Lebenszyklus nicht erfasst

Beispiel Kanalisation:
Investitionspeak 2020-2030



HRM2

- Anlagenbuchhaltung
- Wert und Wertverlust werden erfasst
- Höhe nicht realistisch

Beispiel Strassennetz:
Wertverlust 1 Mio. Fr.
im Vgl. zu 0.18 Mio. Fr.

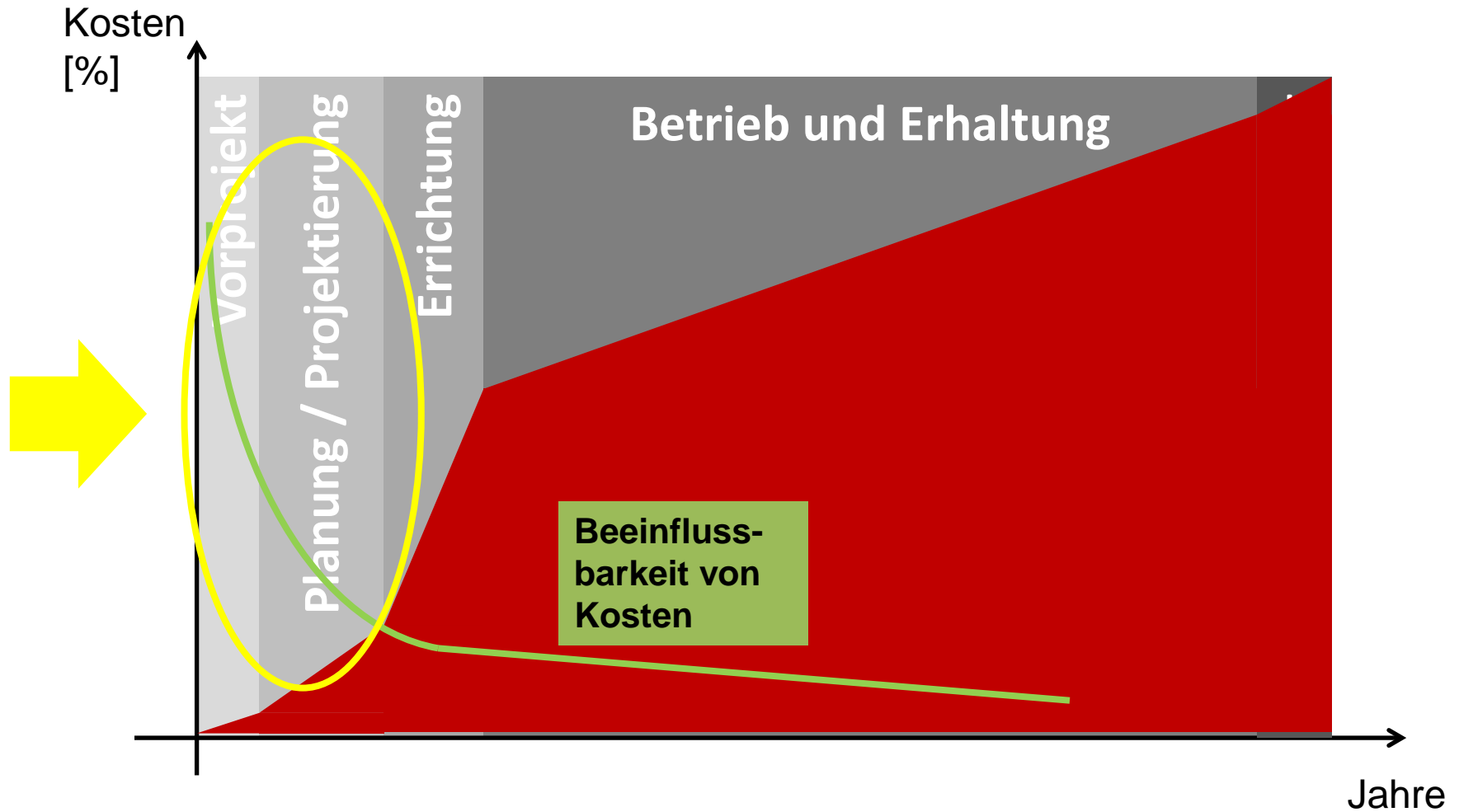
Chance: Diskutierte Ansätze

- Planung, Bau und Betrieb in einem Verantwortungsbereich
- Lebenszykluskosten fließen in umfassende Kosten-Nutzen-Beurteilung ein
- Verpflichtungskredite mit Integration von einmaligen und wiederkehrenden Aufwänden
- Darstellung des Folgeaufwandes als kalkulatorische Grösse
- Einführung eines Infrastrukturmanagements



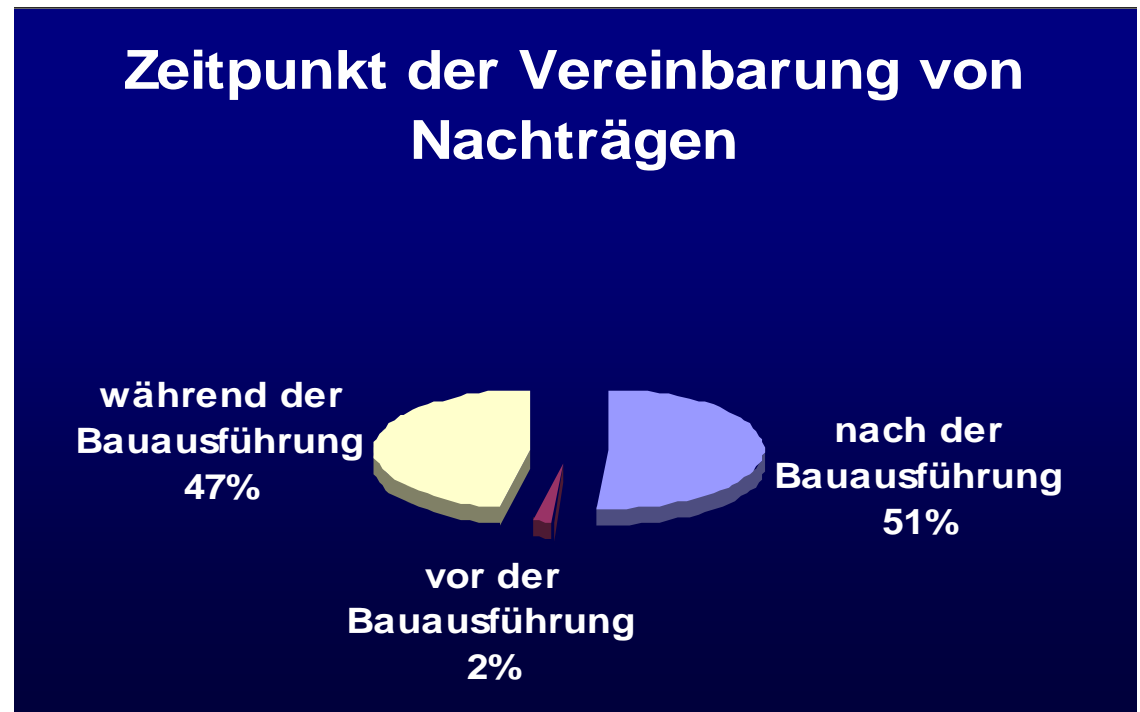
Chance 2: Disziplin des Bestellers

Lebenszykluskosten (Hochbau)



Ist-Situation: Disziplin des Bestellers


- Keine frühzeitige, definitive Festlegung des Bausolls
- Wahrung der Mitbestimmung während der gesamte Bauphase
- Nutzungskonzept liegt gewollt oder ungewollt nicht detailliert vor
- Nutzer werden ggf. nicht in den Prozess mit eingebunden



IST-Situation: Ursachen für Nachträge

	in [%]	Disziplin des Besteller
Mengenänderungen	13 %	(√)
Leistungsänderungen	33 %	√
Zusatzleistungen	46 %	√
Schadenersatz:	8%	(√)

 60 - 80 % durch Besteller steuerbar

 11% des Umsatzvolumens aus Nachforderungen

Chance für öffentliche Hand

- frühzeitige Projektdefinition
- Einbindung aller Beteiligten
- Erfassung von und Orientierung an Nutzeranforderungen
- Wunsch nach Mitsprache überdenken (was, wann, wo - wie)
- Mitsprache klar regeln und begrenzen

- ➔ bei outputorientierter Ausschreibung von PPP hat Disziplin des Bestellers erhöhte Bedeutung
- ➔ Nutzen für alle Projekte durch Vermeidung von Mehrkosten gegeben



Chance 3: Partnerschaft

IST-Situation bei der Bauabwicklung

- Unterschiedliche Interessen bei AG und AN
- Fehlende integrative Verantwortung
- Fehlende Lebenszyklusbetrachtung
- Preis i.d.R. massgebendes Vergabekriterium
- Zunehmende Konflikanfälligkeit der Vertragsverhältnisse

Alternativer Managementansatz: PARTNERING

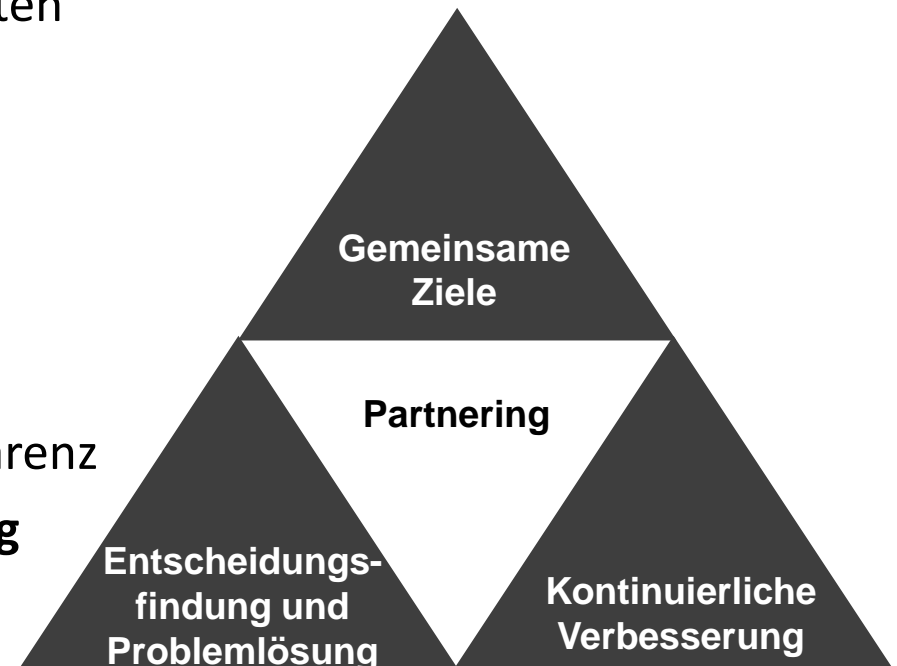
= Prozessmusterwechsel

Definition Partnering

Paradigmenwechsel in der Baubranche

- Managementansatz
- keine Organisations- und/oder Vertragsform
- eingesetzt von 2 oder mehr Beteiligten
- Philosophie des Miteinanders
- Absicht der besseren Zielerreichung
- Maximierung der Effektivität
- faires, transparentes Miteinander (Verhaltenskodex)
- Offene Kommunikation und Transparenz

 **Konfliktreduktion bzw. -vermeidung**



Quelle: Bennet/Jayes 1995

Partnering-Instrumente

vertraglich

- Satzung/Vereinbarungen bzw. formale Verträge *mit spezifischen Partneringvereinbarungen*
- *spezielle PARTNERSCHAFTSMODELLE*

partnerschaftlich

- Konfliktlösungsmechanismen (Deeskalationsebenen Norm VSS 641 510)
- Teambildung durch Workshops

prozessual

- Anreizsysteme einschliesslich Risikomanagement und Belohnungssystemen
- integrierte, laufende Kosten- und Wertanalysen
- kontinuierlicher Verbesserungsprozess
- gemeinsames Projektcontrolling

Messbarer Erfolg?

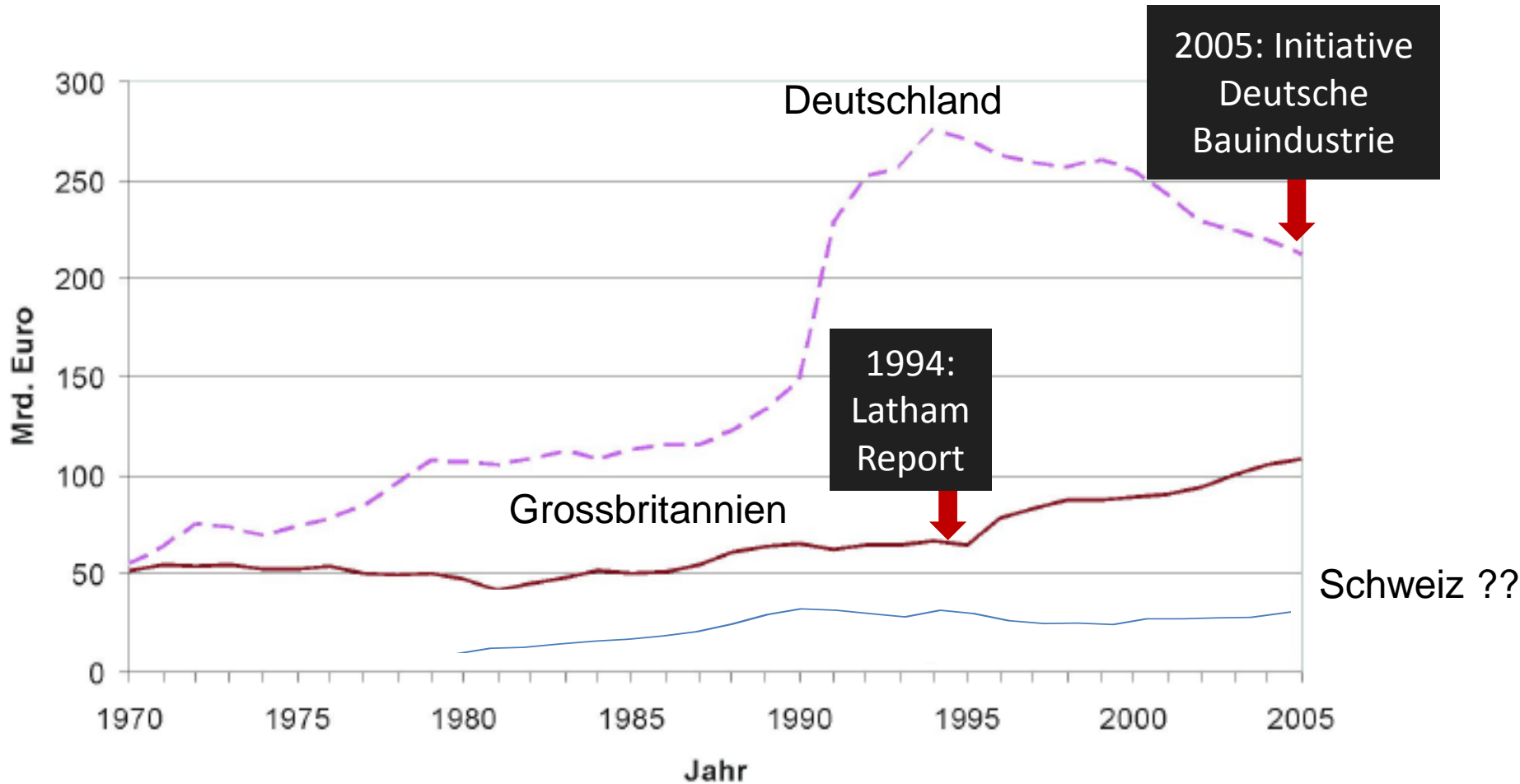
Vermutung:

- 10% Reduktion der Bauzeit und Kapitalkosten
- 20% Reduktion der Mängel
- 10% Erhöhung von Umsatz und Gewinn
Egan (1998)

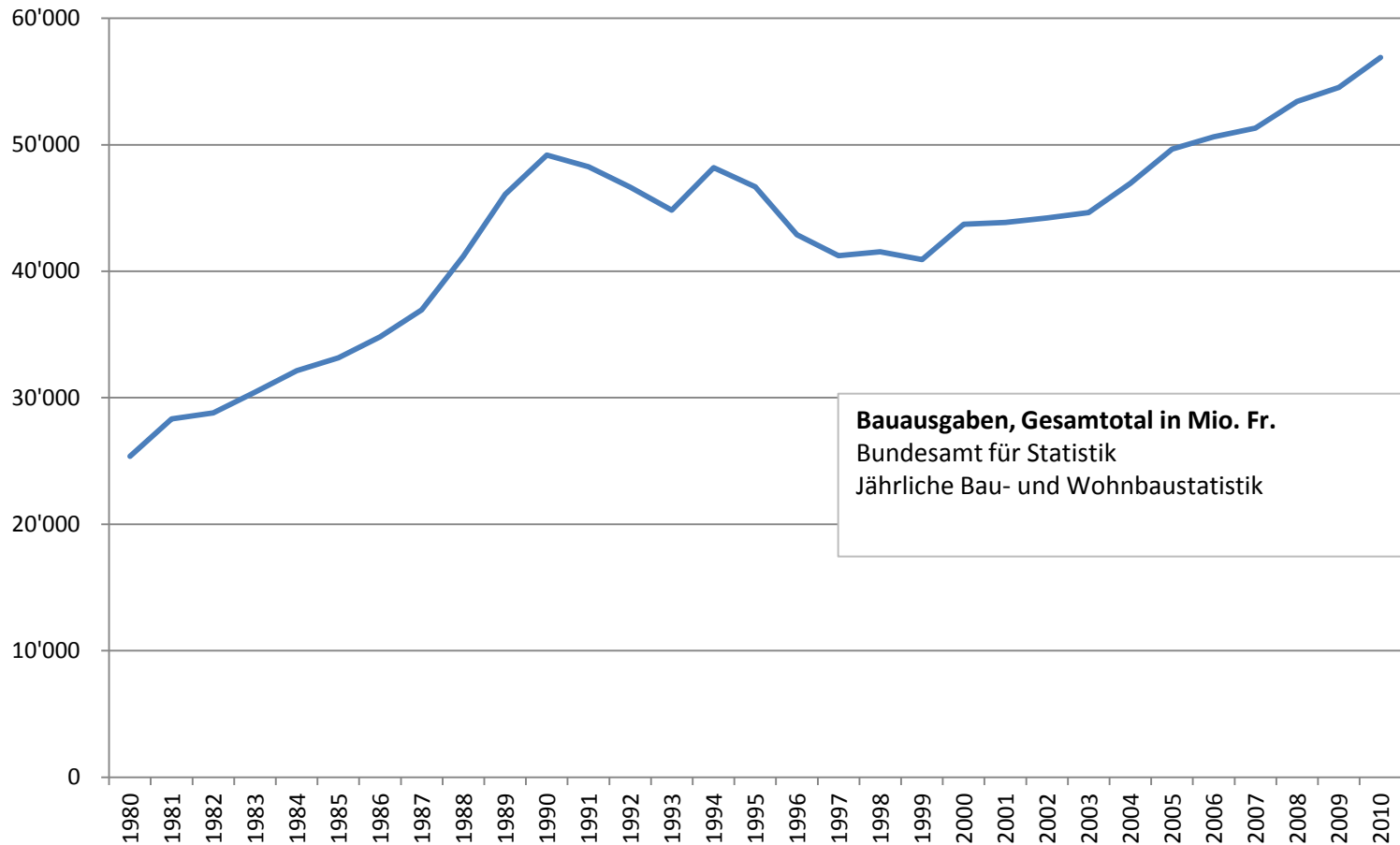
- Keine quantitative Erfassung
- Wirkungsbeurteilung schwierig

- Namhafte deutsche Bauunternehmen vermarkten Partnerschaftsmodelle unter geschützten Bezeichnungen

Chance für Schweizer Bauwirtschaft?



Chance für Schweizer Bauwirtschaft?



Ausblick

Erfahrungsberichte +/-

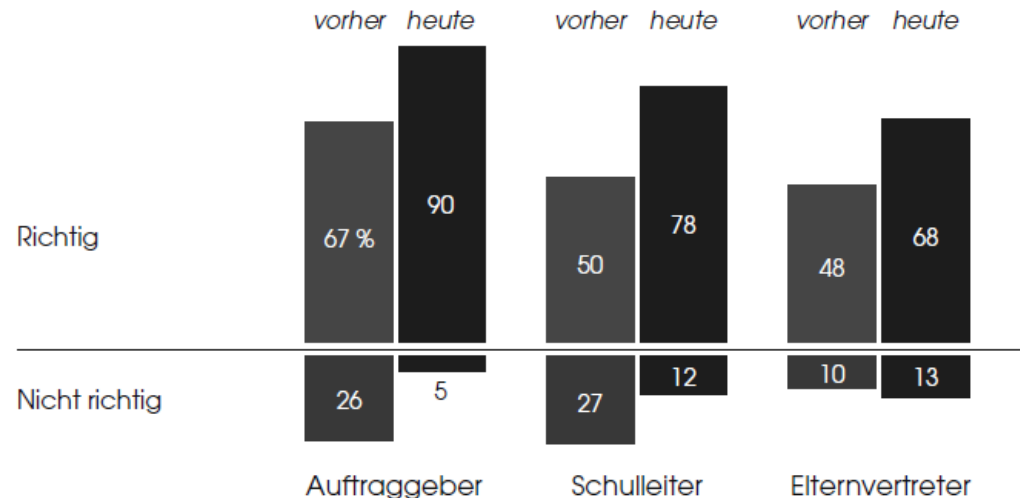
„Die bisher mit PPP gemachten Erfahrungen sind gut, ich wünsche mir mehr PPP-Pilotprojekte, damit der vielversprechende Lösungsansatz in der Praxis noch mehr überprüft werden kann.

Barbara Egger-Jenzen,
Bau-, Verkehrs- und Energiedirektorin
Baudirektion Kanton Bern

- Unterschiedliche Effizienzrenditen von Beratern und Verwaltungen
- Missbrauch bei fehlenden Investitionsgeldern

Rückblickend wird ÖPP heute noch positiver bewertet

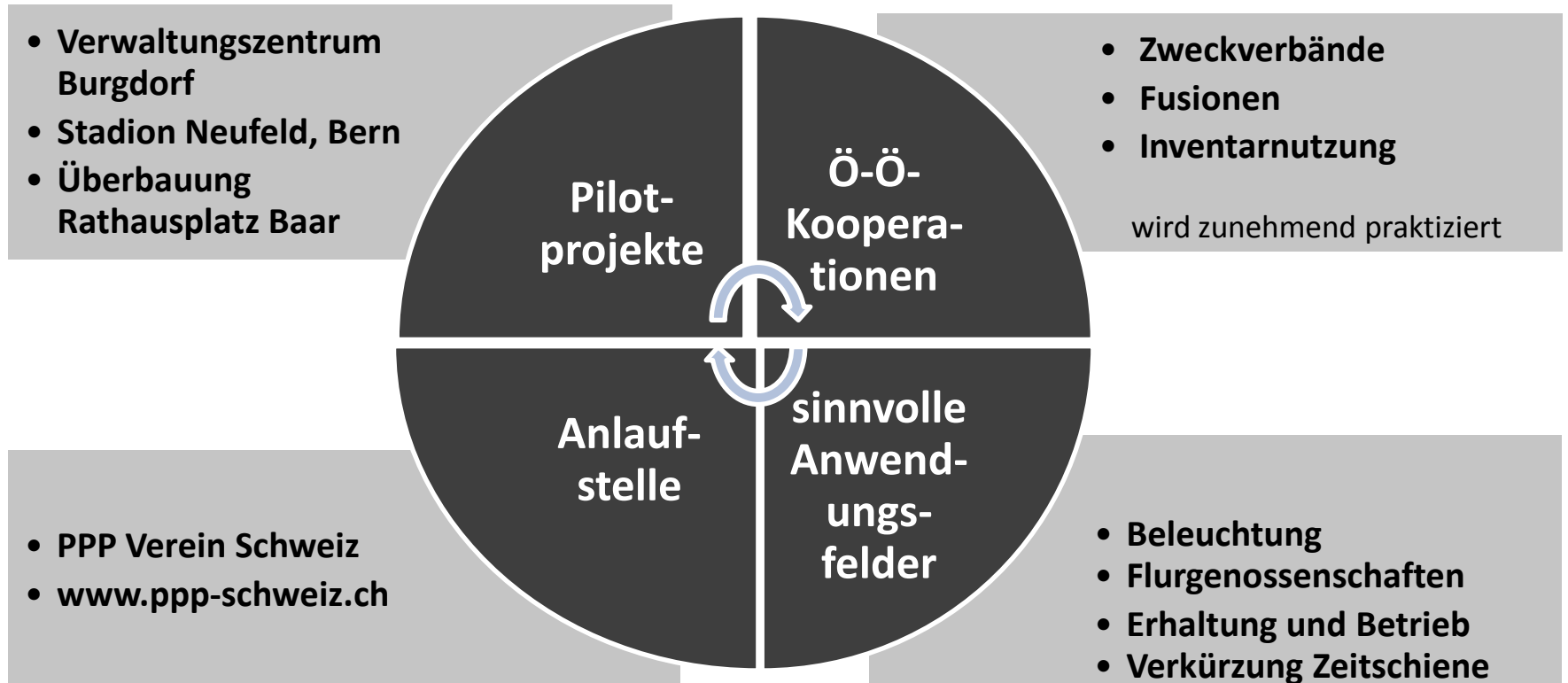
Wie sieht man es heute: War die Entscheidung für einen privaten Partner im Nachhinein -



Basis: Bundesrepublik Deutschland; ÖPP-Projekte im Bildungsbereich, Auftraggeber, Schulleiter und Elternvertreter
Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5293, September/Oktober 2010

© IfD-Allensbach

PPP – Situation in der Schweiz



PPP – Ausblick für die Schweiz (1)

- „...das können wir selbst am besten!“
- Prinzipien „Lebenszyklus“, „Disziplin des Bestellers“, „Partnerschaft“
- ➔ Chancen für ÖH = Chancen für Bauwirtschaft
- Entscheidend ist die Intention = gemeinsame Verantwortung
nicht Art des formellen Rahmens

- ➔ **Nutzen für die Schweiz:**
 - PPP als Denkanstoss
 - PPP als Diskussionsanlass
 - PPP als Ursache für Optimierungen
 - Anwendung der PPP-Prinzipien bei herkömmlicher Beschaffung

PPP – Ausblick für die Schweiz (2)

Finanzhaushaltverordnung (FHV)

5.12.2008

für die Bundesverwaltung

Art. 52a Zusammenarbeit mit Privaten («Public Private Partnership»)
(Art. 39 und 57 FHG)

¹ Die Verwaltungseinheiten prüfen bei der Aufgabenerfüllung in geeigneten Fällen die Möglichkeit einer vertraglich geregelten längerfristigen Zusammenarbeit mit privaten Partnern.

Schlusszitat

Leszek Kolakowski (23.10.1927 – 17.07.2009):

polnischer Philosoph und Professor an der Universität von Oxford (GB)

- Zog gute Fragen stets absoluten Antworten vor
- Forderte von seinen Mitmenschen die Bereitschaft zu einem permanenten Revisionismus, weil es keine absolut oder endgültig richtigen Lösungen gibt



**„Folgten wir nur der Tradition,
lebten wir noch immer in Höhlen,
folgten wir nur dem Fortschritt,
wäre dies bald wieder der Fall.“**

A scenic landscape featuring a town with red-roofed buildings and a lake in the foreground, with rolling green hills and mountains in the background under a bright blue sky filled with white, fluffy clouds. The text "Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!" is overlaid in the center in a bold, red, sans-serif font.

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

WIFPARTNER

für Werterhaltung Infrastruktur und Finanzplanung