

Public Private Partnership im Hochbau.
Public Private Partnerships (PPP) haben in der Schweiz
noch eine geringe Bedeutung. Die Vorteile von PPP-
Modellen sind jedoch erkannt und das Interesse
wächst. In Grossbritannien sind PPP-Projekte im
Hochbau der öffentlichen Hand seit Jahren etabliert.

Grünes Licht für Effizienzgewinne

Walter Steiner*

Ermutigend stimmen auch die Effizienzvorteile, die mit Hochbauprojekten in deutschen Bundesländern erzielt werden. In Anbetracht des mit der Schweiz vergleichbaren gesetzlichen, politischen und kulturellen Umfelds lassen sich die Erfahrungen in Deutschland auch auf die Schweiz übertragen. Gut strukturierte PPP entlasten die öffentlichen Haushalte ohne Abstriche beim Umfang, bei der Qualität oder der Sicherheit der Leistungserbringung.

Public Private Partnership (PPP) ist in der Schweiz weitgehend ein Fremdwort. Über die Gründe lässt sich nur spekulieren.

Einerseits tut sich die öffentliche Verwaltung generell schwer mit der Messung von Leistungen, der Transparenz von Kosten und der Öffnung des Marktes. Andererseits haben private Unternehmer, die von einem de facto geschützten Binnenmarkt profitieren, kein Interesse, an diesem Zustand etwas zu ändern.

Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und privaten Leistungserbringern haben in der Schweiz sehr wohl Tradition. So werden Soldaten durch den lokalen Wirt auf Bundeskosten gepflegt. Oder Private stellen Kapital zur Verfügung, um die Realisierung eines für sie wichtigen Projekts zu ermöglichen. Erwähnt seien das 2000

eröffnete Kultur- und Kongresszentrum Luzern oder das kurz vor der Fertigstellung stehende Stade de Suisse in Bern Wankdorf. Mit Investitionen von rund CHF 350 Mio. in Mantelnutzungen wie Shopping, Gastronomie, Büros und Schulen haben Coop, Suva und Winterthur Leben die Wirtschaftlichkeit des Grossprojekts ermöglicht und damit die Voraussetzungen geschaffen, dass Bern eine Sportanlage erhält, die den Titel Nationalstadion verdient. PPP sind jedoch mehr als mehr als gemischte Projektfinanzierungen.

Was ist eine PPP?

Was ist unter einer Public Private Partnership (PPP) zu verstehen? Im Rahmen einer PPP arbeiten die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft zusammen, um Projekte gemeinsam zu planen, zu finanzieren, zu erstellen, zu betreiben und zu verwerten. In ihrem Grünbuch zu Öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) vom 30. April 2004 nennt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die folgenden typischen Merkmale:

- Die Projektbeziehung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ist langfristig angelegt.
- Die Finanzierung wird mindestens zum Teil von der Privatwirtschaft getragen.
- Der öffentliche Partner konzentriert sich auf die Vorgabe der Ziele im öffentlichen Interesse, die Qualität sowie den Preis und überwacht die Erreichung der Ziele.
- Auf den privaten Partner werden Risiken transferiert, die herkömmlicherweise der öffentliche Sektor trägt.



Der gemeinsame Bau von realen und symbolischen Brücken nach dem PPP-Modell bringt privatwirtschaftliche Effizienz und entlastet die Finanzen der öffentlichen Hand. Im Bild der 1998 eingeweihte, gebührenpflichtige Ponte Vasco da Gama in Lissabon, der dem Nord-Süd-Verkehr die Umfahrung der portugiesischen Hauptstadt ermöglicht.



Im Rahmen einer Private Financial Initiative (PFI) überband die Stadt Glasgow die Bereitstellung geeigneter Schulräume einem privaten Partner. An der Hillhead High School wurde alte Schulgebäude saniert und um einen neuen Anbau erweitert.

PPP in der Schweiz

Einer breiteren Öffentlichkeit ist PPP seit der Lancierung des Projekts «Schulen ans Netz» im Jahr 2000 ein Begriff. Die vom Bundesamt für Berufsbildung und Technologie ergriffene Initiative hat den Einzug moderner Kommunikationstechnologien in die öffentlichen Schulen dank Unterstützung durch private Anbieter beschleunigt. Als Spielwiesen für PPP-Modelle haben sich in der Schweiz auch Fussballstadien mit Mantelnutzungen erwiesen. Vorreiter war das St. Jakobsstadion in Basel.

Unter den aktuellen PPP-Projekten sticht das neue Kongresszentrum Zürich hervor. Der Stadtrat hatte entschieden, das Projekt im Rahmen einer PPP mit einem privaten Partner zu entwickeln. Aus vier Bewerbungen erhielt ein von der Karl Steiner AG angeführtes Konsortium den Zuschlag. Die Projektentwicklung obliegt der ZürichForum AG, an der u.a. die Stadt, die Karl Steiner AG und die IG Neues Kongresszentrum Zürich mit je 27.1 % beteiligt sind. Die Gesellschaft hat einen Architekturwettbewerb lanciert, dessen Sieger im Herbst 2005 prämiert werden wird. Nach erfolgter Evaluation von Betreibern und Investoren sowie der Sicherstellung der Realisierung wird sich die ZürichForum AG voraussichtlich 2007 auflösen. Für die Umsetzung des Projekts wird eine Trägerschaft nach dem PPP-Modell verantwortlich zeichnen.

Langjährige Erfahrungen in Grossbritannien

Die Erfahrungen mit PPP-Projekten in Europa sind je nach Land sehr unterschiedlich. Während etwa die private Finanzierung gebührenpflichtiger Autobahnen und ähnlicher Infrastrukturprojekte in Italien, Frankreich, Spanien und Portugal eine lang-

jährige Tradition hat, verfügen im Hochbau die Briten über die längste Erfahrung.

Eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung von PPP-Hochbauprojekten in Grossbritannien wurde 1992 Jahre mit der Lancierung der Private Finance Initiative (PFI) geschaffen. «Künftig wird die Regierung Joint Ventures mit dem privaten Sektor fördern, wenn dies mit einer deutlichen Verlagerung der Risiken in die Privatwirtschaft verbunden ist», erklärte der damalige konservative Schatzkanzler Norman Lamont. Die PFI weist den Weg zu einem PPP-Modell, das heute als Benchmark für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern gilt. Der wesentliche Unterschied zu klassischen PPP-Projekten besteht darin, dass Private neben der Planung, Projektierung, Realisierung und Bewirtschaftung von Gebäuden auch die Finanzierung übernehmen.

Die Privatwirtschaft beschränkt sich mit anderen Worten nicht auf die Bautätigkeit und punktuelle Dienstleistungen zum Gebäudeunterhalt, sondern verpflichtet sich zu einem breiten Spektrum von langfristig zu erbringenden Leistungen und zu übernehmenden Risiken. «Under the PFI, the public sector does not own an asset, such as a hospital or school, but pays the PFI contractor a stream of committed revenue payments for the use of the facilities over the contract period», präzisiert ein Research Paper der House of Commons Library vom 21. Oktober 2003. Die öffentliche Hand konzentriert sich im Wesentlichen darauf, die Ziele vorzugeben und die vereinbarten Leistungen während der Vertragsdauer zu honorieren. Je nach Vereinbarung fällt das Gebäude nach Ablauf der Vertragsfrist an die öffentliche Hand zurück oder geht ins Eigentum des privaten Partners über.

Von den über 270 Projekten mit einem Kapitaleinsatz von mindestens je GBP 15 Mio., die bis März 2005 im Vereinigten Königreich realisiert wurden (gesamter Kapitalbedarf über GBP 34 Mrd.) seien nachfolgend zwei Projekte näher vorgestellt: Das Ministry of Defence (MOD) Main Building in London und die Glasgow Secondary Schools.

Sanierung und Umzugsmanagement für das Verteidigungsministerium

Beim Projekt des Verteidigungsministeriums (MOD) ging es im Wesentlichen darum, einen Grossteil der Mitarbeiter von Nebengebäuden ins Hauptgebäude in der Londoner Innenstadt zu verlegen. Das

Projekt gliederte sich in drei Phasen. In der ersten Phase übernahm die eigens gegründete Projektgesellschaft Modus plc den Betrieb des Hauptgebäudes und bereitete andere Gebäude im Zentrum Londons für den Umzug der Mitarbeiter aus dem Hauptgebäude vor. In der zweiten Phase wurden die Mitarbeiter in den anderen Gebäuden untergebracht, während das Hauptgebäude sowie das Old War Office saniert und modernisiert wurde. Nach Abschluss der Arbeiten kehrten die Mitarbeiter in die beiden renovierten Gebäude zurück. Für die Bereitstellung der beiden Gebäude sowie für den Unterhalt und die Substanzerhaltung zeichnet während 25 Jahren – der dritten Phase – ebenfalls die Modus plc verantwortlich. Auch das komplexe Umzugsmanagement sowie das Catering, die Archivierung der Dokumente und den Betrieb der Rezeption übertrug das Verteidigungsministerium der Projektgesellschaft. Der Gesamtwert des Projekts mit einer Laufzeit von insgesamt 30 Jahren wird mit GBP 1.65 Mrd. angegeben. Das jährliche Entgelt, welches die Modus plc. für ihre Leistungen erhält, beläuft sich auf GBP 55 Mio.

Interessant ist die gewählte Finanzierung. Während das Fremdkapital durch ein Konsortium unter Führung der Dresdner Bank bereitgestellt wurde, stammt das Eigenkapital zu je 40% vom Innisfree PFI Fund und von Laing Investments und zu 20% von der Betreibergesellschaft Amey Whitehall. Die 1995 gegründete Innisfree ist Grossbritanniens führende Investmentgesellschaft für PPP/PFI-Projekte. Sie erschliesst institutionellen Investoren den Zugang zu Anlagen im PPP-Segment.

Renovierung und Betrieb von Schulen in Glasgow

In der Stadt Glasgow litten Schulen, Schüler und Lehrer unter einem Investitionsstau bei den Schulhäusern von GBP 100 Mio. Der schlechte bauliche Zustand wirkte sich auf den Schulbetrieb aus. Im Vergleich mit anderen Schulen in Schottland schnitten die Schüler bei Prüfungen am schlechtesten ab. Dafür erreichten die Absenzen Spitzenwerte. Die Stadt Glasgow suchte deshalb nach einer Lösung, die den baulichen Standard der Schulen auf ein zeitgemässes Niveau brachte. Gleichzeitig sollten die Überkapazitäten durch eine Reduktion von 38 auf 29 Schulen bzw. von 46'000 auf 29'000 Plätze abgebaut werden. Erklärte Projektziele waren u.a. die Verringerung der Fehlzeiten der Schüler, die Aufrüstung der Informatik, die Verbesserung der Leistungsbereitschaft

der Schüler und Lehrer sowie einen Beitrag zur Standortverbesserung von Glasgow. Da an eine Finanzierung und kurzfristige Realisierung aus eigener Kraft nicht zu denken war, entschied sich der Glasgow City Council für eine Private Financial Initiative (PFI). Dem privaten Partner wurden zwar klare quantitative und qualitative Ziele gesetzt, doch welche Schulhäuser renoviert, neu gebaut oder geschlossen werden sollten, blieb ihm überlassen. Nicht zuletzt diese Flexibilität trug dazu bei, dass die private Realisierung gegenüber der öffentlichen Variante bezogen auf den Kapitalwert des Leistungsentgelts eine Einsparung von 6% brachte. Der private Partner konnte das Leistungspaket über den gesamten Lebenszyklus budgetieren und beschloss, zwölf Schulhäuser neu zu erstellen. Die Verantwortlichen der Stadt waren ursprünglich nur von zwei Neubauten ausgegangen.

Zunehmende Verbreitung in Deutschland

Wie in der Schweiz gibt es in Deutschland keine Statistik über Hochbauprojekte, die nach PPP-Gesichtspunkten realisiert worden sind. Eine von PWC und anderen Partnern durchgeführte Untersuchung über «PPP im öffentlichen Hochbau» aus dem Jahr 2003 schätzt, dass von 1997 bis 2002 Hochbauprojekte mit PPP-Elementen im Umfang von EUR 3 bis 4,5 Mrd. realisiert wurden. Dies entspricht einem Anteil von 3 bis 5% der öffentlichen Aufträge im Hochbau. Zum Vergleich: In Grossbritannien beträgt der PPP-Anteil bei öffentlichen Hochbauten rund 20%. Unter den Bundesländern, welche PPP-Modelle aktiv fördern, ist Nordrhein-Westfalen (NRW) hervorzuheben. Den Auftakt bildete die Ende 2001 gestartete PPP-Initiative. Mit verschiedenen Pilotprojekten, die von externen Beratern wie Ernst & Young oder der Bauhaus-Universität Wei-



Die im Justizzentrum Meiningen verwendeten Materialien widerspiegeln Offenheit, Transparenz, Dauerhaftigkeit und Würde, wie dieser Blick ins Foyer des 1. Obergeschosses im Sitzungsgebäude zeigt.

Vorteile von PPP im öffentlichen Hochbau

- Realisierung von Neubauten, Erweiterungen, Sanierungen und Modernisierungen trotz knapper finanzieller Ressourcen
- Erzielung von Effizienzgewinnen und Entlastung der öffentlichen Haushalte
- Vermeidung eines Investitionsstaus und der damit verbundenen negativen Auswirkungen
- Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb aus einer Hand*
- Entlastung der öffentlichen Verwaltung von Bauherrenaufgaben
- Übertragung von Risiken auf den privaten Partner
- Kosten- und Terminalsicherheit (wesentlich geringere Wahrscheinlichkeit von Kosten- und Terminüberschreitungen)
- Erhöhte Kostentransparenz
- Kürzere Bauzeiten
- Nutzung der Innovationskraft des Marktes (Know-how in der Projektierung, Finanzierung, Beschaffung, Realisierung, Facility Management, Nutzungsoptimierung usw.)
- Gesamtheitliche, auf den Lebenszyklus einer Immobilie ausgerichtete Betrachtung (dadurch Ausrichtung des Gebäudes auf eine Optimierung der Betriebs- und Unterhaltskosten)
- Know-how-Transfer von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung

* PPP-Projekte bringen dann die grössten Vorteile, wenn sie als Gesamtpaket strukturiert und vergeben werden. Dies bedingt eine Abkehr von den bisherigen Usancen, wonach für Neubauprojekte erst einmal ein Architektenwettbewerb ausgeschrieben wird, der in erster Linie architektonische und städtebauliche Aspekte behandelt, die Kosten für den Bau, den Gebäudeunterhalt und den Betrieb aber nur sekundär beleuchtet. Auch die bisher übliche Vergabe von Aufträgen an verschiedene Leistungsersteller bringt durch die zahlreichen Schnittstellen erhebliche Risiken in sich, erfordert einen hohen Koordinationsaufwand und führt in der Regel zu höheren Kosten und längeren Realisierungszeiten.

mar begleitet wurden, sammelte das Bundesland erst einmal Erfahrungen und messbare Ergebnisse. Die meisten Projekte betrafen Schulen. Im Januar 2005 wurde indessen auch der Auftrag für die Errichtung des Westdeutschen Protonentherapiezentrum Essen (WPE) als PPP-Projekt europaweit ausgeschrieben. Das Leistungspaket erfasst die Planung und Errichtung des Gebäudes und der medizintechnischen Anlagen sowie die Finanzierung und den technischen Betrieb. Von den privat zu finanzierenden Investitionskosten von EUR 100 Mio. entfallen EUR 60 Mio. auf die Protonentherapieanlage und sonstige Medizintechnik. Der Baubeginn ist für nächsten Herbst vorgesehen. Bereits Ende 2007 sollen im WPE die ersten Patienten behandelt werden.

Ein weiteres PPP-Projekt in NRW betrifft den Neubau einer Justizvollzugsanstalt in Ratingen. Das mit einer Investition von EUR 80 Mio. zu errichtende Gebäude ersetzt drei bestehende Anstalten und wird 845 Haftplätze aufweisen. Der private Partner wird hier zusätzlich für die Küche, die Gefangenenbeschäftigung, die Fahrtätigkeiten, den Objektschutz und Teile der Verwaltung verantwortlich sein. Die in NRW verzeichneten oder erwarteten Effizienzvorteile gegenüber in Eigenregie rea-

lisierten Projekten schwanken zwischen rund 10% und 15%.

Umdenken erforderlich

Die Erfahrungen und die ausgewiesenen Effizienzvorteile in anderen Ländern sollten Politiker und Behörden in der Schweiz ermutigen, sich verstärkt für PPP-Modelle im Hochbau einzusetzen. Die Vorteile von PPP-Projekten werden sich jedoch nur dann einstellen, wenn die öffentliche Hand bereit ist, ihre Rolle als Auftraggeber von Bauprojekten neu zu definieren und sich auf die Formulierung der wichtigsten Ziele zu konzentrieren, nämlich die Befriedigung der Raum- und Nutzungsbedürfnisse sowie die langfristige Optimierung der Gesamtkosten während der Nutzungsdauer eines Gebäudes.

* Der Autor ist Berater für Unternehmenskommunikation in Uitikon ZH und berät u.a. auch Kunden aus dem Bereich Immobilienanlagen.

Walter Steiner
Steiner Communications
 Gnellenstrasse 6
 8142 Uitikon
 Tel. 044 491 50 10
 Fax 044 491 50 15
 steiner.com@uitikon.ch
 www.steinercom.ch