



Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 35/2008

581.01

Postulat Dominik Infanger und Mitunterzeichnende betreffend

Public Private Partnership (PPP)

Antrag

Das Postulat sei im Sinne der Erwägungen zu überweisen.

Begründung

1. Ausgangslage

NPM (New Public Management), FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget), WOV (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung), die Forderung nach einer Beschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben und als Folge davon eine Privatisierungswelle, seit neuestem nun PPP (Public Private Partnership): Seit den Neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts steht die öffentliche Verwaltung unter permanentem Reformdruck.

Der Stadtrat befasste sich 1998 intensiv mit der Einführung von NPM in der Stadtverwaltung. Die mehrheitlich negativen Reaktionen auf den NPM-Ansatz anlässlich einer Informationsveranstaltung für den Gemeinderat veranlassten ihn dann aber, auf die Lancierung eines NPM-Projekts zu verzichten. Das Thema hat dennoch Spuren hinterlassen, indem das Amt für Telematik zwischenzeitlich als FLAG-Amt geführt wird und in gewissen Dienststellen die Kostenrechnung eingeführt wurde.

Allen erwähnten Reformvorhaben ist gemein, dass sie sich auf die Wirkungen bzw. Resultate staatlicher Massnahmen fokussieren (Output- statt Input-Steuerung). PPP bezieht sich nun aber nicht auf die Verwaltungsführung, sondern vor allem auf die Realisierung von Projekten und kann dabei durchaus als Fortsetzung der erwähnten Vorhaben gelten, denen



Widerstände vorab aus der Politik Grenzen setzten. Mit PPP sollen öffentliche und private Leistungserbringer nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern ihre Stärken miteinander verbinden.

2. Begriff

Die Idee von PPP hat in der Schweiz noch nicht richtig Fuss gefasst, weshalb sich die Protagonisten (vgl. etwa www.pppschweiz.ch) primär auf Erfahrungen aus dem Ausland stützen, wo von Effizienzsteigerungspotenzialen von bis zu 20 % gegenüber herkömmlichen Verfahren berichtet wird. Diese sollen primär durch eine Sensibilisierung der Politik auf die Schweiz übertragen werden. Im Weiteren sollen Pilotprojekte die Zweckmässigkeit belegen und geeignete gesetzliche Grundlagen die Entwicklung von PPP begünstigen. Die Tatsache, dass PPP noch wenig verbreitet sind, wird aber auch mit schweizerischen Eigenarten erklärt, so zum Beispiel mit der nach wie vor sehr guten Bonität der öffentlichen Hand und den damit verbundenen vorteilhaften Refinanzierungskonditionen. Zudem wird auch der Leidensdruck im Bereich der Infrastrukturen als nicht gleich hoch beurteilt wie im Ausland.

Die Wissenschaft konnte sich angesichts des relativ neuen Themas noch nicht auf eine allgemein verbindliche Definition einigen, doch wird PPP als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben umschrieben. Der Begriff lässt sich zudem anhand folgender Kriterien, welche kumulativ erfüllt sein müssen, eingrenzen:

- Bei PPP geht es immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe;
- PPP verlangt mindestens einen privaten sowie einen öffentlichen Partner;
- PPP bedingt wirtschaftliche Zielsetzungen (Abgeltung oder Einnahmen);
- beide Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft (Wille, ein Problem gemeinsam zu lösen);
- PPP bedingt eine Bündelung von Ressourcen;
- jeder Partner trägt jene Risiken, die er am besten zu bewirtschaften vermag;
- PPP bedeutet eine längerfristige Zusammenarbeit (Lebenszyklusansatz z.B. bei Infrastrukturbauten: Bau, Betrieb und Unterhalt einer Infrastruktur sind bereits bei der Planung optimal aufeinander abzustimmen).

Als Beispiel einer typischen, wenn auch wenig komplexen PPP wird die Erstellung eines Parkhauses in der Stadt Zürich angeführt. Um die öffentliche Aufgabe der Erstellung von Parkierungsmöglichkeiten zu erfüllen, erteilte die Stadt einer privaten AG eine Konzession mit einer Laufzeit von 80 Jahren zum Bau und Betrieb eines unterirdischen Parkhauses. Die



AG wählte für die Erstellung des Parkhauses einen Totalunternehmer, der das Parkhaus zu einem festen Preis und innerhalb eines vorgegebenen Zeitbudgets schlüsselfertig zu erstellen hatte. Die Stadt wird mit einer jährlichen Konzessionsgebühr entschädigt. Die Gegenüberstellung der PPP zur klassischen Eigenrealisierung durch die öffentliche Hand ergab einen wirtschaftlichen Vorteil von 30 % (z.B. Kosteneinsparung beim Bau, Einsparung von Betriebskosten).

3. Beurteilung

Die eingangs erwähnten Reformvorhaben haben in allen grösseren Verwaltungen Veränderungsprozesse ausgelöst und zahlreiche Verbesserungen bewirkt. Zu denken ist etwa an das erhöhte Kostenbewusstsein durch die Einführung der Kostenrechnung, aber auch an das Bemühen um mehr Kundenorientierung und Effizienz. Auch die mit den Reformvorhaben verbundenen politischen Diskussionen beurteilt der Stadtrat als wertvoll, da durch sie immer wieder die Frage gestellt wurde, welche Verwaltung die Bevölkerung will. Mit dieser Grundhaltung steht der Stadtrat auch PPP gegenüber: Gegen die Idee, geeignete Infrastrukturvorhaben mit privaten Partnern zu realisieren, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Sie wird in Chur bereits seit Jahrzehnten praktiziert. Zu erwähnen sind etwa die Parkhaus Chur AG, das Hallenstadion oder die Stadthalle Chur AG, auch wenn diese Partnerschaften nicht vor dem Hintergrund von PPP, sondern aus rein pragmatischen Überlegungen eingegangen wurden.

PPP haben bei Infrastrukturvorhaben in finanzieller Hinsicht den Vorteil, dass die staatlichen Zahlungen nicht mit dem politischen Investitionsentscheid, sondern in der Regel erst mit der Verfügbarkeit einer Infrastruktur einsetzen und allein auf deren Nutzung beruhen. Dadurch wird die Investitionsrechnung entlastet, die Laufende Rechnung hingegen belastet. Da auch neue, jährlich wiederkehrende Ausgaben dem Finanzreferendum unterstehen, dürfte die Mitsprache der Stimmberechtigten auch im Falle einer PPP gewährleistet sein.

Die PPP-Initiative Schweiz beziffert das Effizienzsteigerungspotenzial gestützt auf Erfahrungen im Ausland mit bis zu 20 %. Von den eingangs unter Ziff. 2 erwähnten schweizerischen Eigenarten einmal abgesehen, ist davon auszugehen, dass dieses Potenzial im Falle eines konkreten Vorhabens im Rahmen einer Gegenüberstellung zwischen einer konventionellen Beschaffung und PPP detailliert nachzuweisen wäre. Sollten sich PPP auf dem Papier - Langzeiterfahrungen existieren nicht - als deutlich vorteilhafter erweisen, wäre die langfristige Zusammenarbeit zwischen Stadt und Partner detailliert zu regeln. Eine solche Regelung müsste beispielsweise die Sicherung der Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand, die Schaffung von Leistungsanreizen oder - bei einer Vertragsdauer von bis zu



30 Jahren überaus wichtig - Mechanismen zur Konfliktregelung umfassen. Damit ist die These, mit PPP liessen sich Vorhaben schneller als herkömmlich realisieren, bereits in Frage gestellt. Dieser Entscheidungsprozess, verbunden mit einer sehr komplexen vertraglichen Einigung, dürfte im konkreten Fall einige Zeit in Anspruch nehmen. So schrieb etwa der Regierungsrat des Kantons Zürich in Beantwortung einer Interpellation zum Thema PPP, das geplante Polizei- und Justizzentrum - ein Projekt mit einem Investitionsvolumen von rund 500 Millionen Franken - habe grundsätzlich PPP-Potenzial, doch könnten die diesbezüglichen ehrgeizigen zeitlichen Vorgaben besser eingehalten werden, wenn die Ausführung im klassischen Sinn und nicht als PPP-Projekt erfolge.

Im Postulat wird im Weiteren darauf hingewiesen, dass ein Vorteil von PPP darin bestehe, dass das öffentliche Beschaffungswesen nur sehr eingeschränkt zur Anwendung gelange. Damit mögen Vorteile verbunden sein, denn der Partner wird versuchen, das Projekt möglichst kostengünstig zu realisieren. Andererseits ist damit zu rechnen, dass die Aufträge nicht - wie heute üblich - mehrheitlich in der Region platziert werden. Zudem bedingt die mit dem Lebenszyklusansatz verbundene, für die heutige Zeit überlange vertragliche Bindung von bis zu 30 Jahren zum einen die Auswahl eines verlässlichen Partners, sie birgt zum anderen aber auch nicht zu unterschätzende Risiken wie etwa die Gefahr eines Konkurses des Partners.

Das Potenzial für PPP wird vorab im Bereich der Hochbauten als gross bezeichnet. Ob sich dieses Kooperationsmodell in der Praxis durchsetzen wird, hängt zunächst einmal davon ab, ob durch eine Standardisierung die komplexen Verfahren vereinfacht werden können. Weiter wird entscheidend sein, dass mehr fundierte Erfahrungen über erfolgreiche schweizerische PPP vorliegen. Ebenfalls als erforderlich angesehen wird ein erhöhter Druck zu mehr Kostenwahrheit und -transparenz bei der öffentlichen Hand sowie - wohl am wichtigsten - die politische Akzeptanz. Insbesondere beim letzten Punkt dürfte es schwierig sein, Befürchtungen um einen Abbau an öffentlichen Dienstleistungen und um eine Gewinnrealisierung durch Private aus öffentlichen Aufgaben zu zerstreuen.

4. Fallbeispiel Sportstättenkonzept

Im Rahmen der Erarbeitung des „Sportstättenkonzepts 08“ wurden Möglichkeiten und Formen einer PPP durch ein externes Büro geprüft (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 7 der Botschaft Nr. 9/2008 und den Bericht von Wüest&Partner). Als wichtigste Voraussetzung für eine PPP nennt die Expertise die Rentabilität eines Projekts, welche in aller Regel nur mit einer so genannten Mantelnutzung erreichbar sei (Wohnungen, Verkaufs- oder Dienstleis-



tungsflächen). Zur Rentabilität könne aber auch die unentgeltliche Bereitstellung von Bauland oder eine Mietzinsgarantie beitragen.

Eine Mantelnutzung am Standort Obere Au wurde sowohl aus Sicht der Zonenordnung als auch des Markts als nicht sinnvoll bezeichnet. Wollte die Stadt unter diesen Umständen an PPP festhalten, müsste sie - neben der unentgeltlichen Abgabe des Baulands - eine Mietzinsgarantie gewähren. Die Variante „Kostenmiete“ wurde dabei ebenfalls verworfen, da die Stadt die Möglichkeit hat, die Investitionen selbst zu tragen, ohne sich übermässig zu verschulden.

5. Fazit

Die Stadt ist in der Vergangenheit immer wieder Partnerschaften mit Privaten eingegangen und damit bis heute gut gefahren, weshalb der Stadtrat dem nicht ganz neuen Ansatz der PPP grundsätzlich positiv gegenübersteht.

Mit der Etablierung von PPP soll die Akzeptanz solcher Kooperationen weiter gefördert werden. Bei PPP handelt es sich allerdings wie bei NPM, FLAG und WOV nicht um ein Wundermittel zur Lösung komplexer werdender öffentlicher Aufgaben, sondern um eine weitere Variante im „Werkzeugkasten“ staatlicher Handlungsmöglichkeiten. Da Standards für die Umsetzung zurzeit noch fehlen, wird der Aufwand für die Evaluation der richtigen Beschaffungsart (konventionell oder PPP) in der Praxis mit grossem Aufwand verbunden sein, ebenso die Regelung der Beziehungen zwischen Stadt und Privaten.

Was die rechtlichen Grundlagen anbelangt, so enthält Art. 5 Stadtverfassung eine explizite Ermächtigung, nicht nur öffentliche Aufgaben auszugliedern, sondern zu diesem Zweck auch Kooperationen mit Privaten einzugehen. Damit umfasst der „Ausgliederungsartikel“ der Stadtverfassung auch PPP. Solche Projekte sind somit unter geltendem Recht grundsätzlich durchführbar. Ob Gesetzesänderungen notwendig sind, ist nach Ansicht des Stadtrates für jeden Einzelfall im Rahmen des PPP-Eignungstests zu prüfen. Eine pauschale Beurteilung bzw. eine generell-abstrakte Regelung erscheint deshalb nicht als sinnvoll.

Die Stadt war in der Vergangenheit stets offen für Kooperationen mit Privaten und hat dies neuerdings auch beim Sportstättenkonzept gezeigt. Ob der PPP-Ansatz gewählt werden soll, hängt stark von der konkreten Aufgabenstellung ab, weshalb der Stadtrat den vorgeschlagenen umfassenden Bericht mit weitgehend theoretischen Ausführungen als zu aufwändig und damit nicht als zielführend erachtet. Er ist jedoch bereit, anhand eines nächsten konkreten Falls (z.B. Areal Alter Forstwerkhof) eine PPP zu evaluieren und dem Gemeinderat darüber Bericht zu erstatten.



Aus diesem Grund bitten wir Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, das Postulat im Sinne der Erwägungen des Stadtrates zu überweisen.

Chur, 26. Mai 2008

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

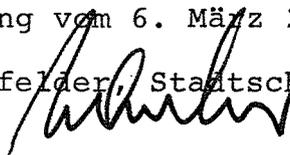
Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Urs Bolz (Hrsg.), Public Private Partnership in der Schweiz (Grundlagenstudie), 2005
- PPP-Initiative Schweiz, PPP - Ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz
- Botschaft Sportstättenkonzept 08 (Nr. 9/2008)
- Wüest&Partner, Marktbeurteilung Sportstättenkonzept 08, 31. Dezember 2007
- Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Interpellation PPP als Alternative zu Budgetkürzungen, 3. Mai 2006
- PricewaterhouseCoopers, PPP-Eignungstest



Dr. Dominik Infanger

Postulat betreffend Public Private Partnership (PPP)

Public Private Partnership (PPP) lief in der letzten Jahren ohne die Schweiz und sicher ohne Chur ab. Unter PPP wird die Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen einer langfristigen gemeinsamen Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern mit einer echten Risikoaufteilung verstanden (Bsp. Kongresszentrum Zürich). PPP unterscheidet sich von bisherigen Kooperationsmodellen dadurch, dass der Lebenszyklusansatz gewählt wird. Dabei wird zwischen Beschaffungs- und Aufgabenerfüllungs-PPP unterschieden. In Abweichung zu den heute bekannten Beschaffungsmodellen übernimmt der private Partner weitgehende Aufgaben, indem er beispielsweise ein Sportanlage projektiert, baut, den Betrieb übernimmt und diesen während seiner Lebensdauer über Gebühren und Mietzinsen finanziert. Der Anstoss zu PPP kommt, wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, von Seiten der Wirtschaft, von der Bauwirtschaft und vom Immobilien- sowie Investitionsmarkt. Für eine erfolgreiche PPP ist es aber erforderlich, dem privaten Investor glasklare Grundlagen aufzuzeigen.

Damit solche klare Bedingungen aufgezeigt werden können, sind verschiedene rechtliche Fragen zu lösen. So ist zu prüfen, ob eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand besteht und ob Handlungsspielräume für PPP-Lösungen vorhanden sind. Diese Prüfung ist insbesondere dann vorzunehmen, wenn für die Erfüllung einer öffentlich Aufgabe bzw. zur Schaffung einer PPP eine öffentliche Unternehmung errichtet wird, wenn eine Verwaltungsaufgabe zur selbstverantwortlichen Erfüllung einer Privatperson übertragen wird, wenn eine rechtliches Monopol errichtet und eine Konzession erteilt wird, wenn Privaten Rechtsetzungsbefugnisse übertragen werden und wenn der Staat bedeutende Beteiligungen eingehen will.

Der Vorteil von PPP liegt nicht nur darin, dass gemäss Erfahrungen im Ausland Kostensparnisse von durchschnittlich 15 % erzielt werden können, sondern auch das öffentliche Beschaffungswesen bei der Realisierung nur sehr eingeschränkt zur Anwendung gelangt. Gemäss Rechtsprechung liegt eine öffentliche Beschaffung nur dann vor, wenn das Gemeinwesen für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe als Nachfrager einer Leistung auftritt und hierfür einen Preis bezahlen muss. Der Umgekehrte Fall findet keine Anwendung, das heisst wenn die öffentliche Hand kein Entgelt leistet oder sogar eine Gebühr oder Entschädigung erhält. Ungeachtet des öffentlichen Beschaffungswesens kann das Gemeinwesen öffentliche Aufgaben einem Privaten übertragen (und dafür kein Entgelt

verlangen), eine öffentliche oder eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft gründet oder für eine Sportstätte einen Investor suchen, ohne dass dieser ein Entgelt erhalten würde. Einzig bei sogenannten Inhouse-Geschäften, die interne Auftragsvergabe an ein staatliches Unternehmen im halbstaatlichen Bereich ist Vorsicht geboten (vgl. EuGH in den Entscheidungen „Parking Prixen GmbH“ und „Commune de Roanne“).

Die Stadt Chur könnte im PPP-Bereich eine Vorreiterrolle übernehmen. Solide private Partner würden nicht nur eine seriöse Projektion, Realisierung und Führung eines Projekts garantieren, sondern dem Staat auch Investitionskosten einsparen und Verwaltungsaufwand ersparen.

Der Stadtrat wird daher aufgefordert:

a) darüber einen Bericht zu erstatten,

- ob die gesetzlichen Grundlagen für PPP-Projekte in Chur gegeben sind,
- welche Beschaffungen und Aufgaben Privaten übertragen werden können,
- in welcher Form die Stadt PPP realisieren kann,
- welche Privatinvestoren auf dem Markt PPP anbieten und
- welche Gesetzesänderungen erforderlich sind, um konkrete PPP-Projekte zu lancieren und durchzuführen,

und

b) die Verwaltung anzuweisen, im Sinne des erstellten Berichts tätig zu werden.

Chur, 6. März 2008/DI

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials. On the left, there are two large, stylized signatures. In the center, there is a signature that appears to be 'Baccetti'. On the right side, there are several more signatures, including one that looks like 'Müller' and another that is partially legible as 'Miller'. At the bottom right, there are initials 'FIW'. A small number '2' is written in the center of the page.