

Management

Public Private Partnership – ein Lösungsansatz für NPO?

Urs Bolz/Martin Rosenfeld

Mit Public Private Partnership wird eine dauerhafte, in beiderseitigem Vorteil liegende Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zum Nutzen des Gemeinwohls angestrebt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch der dritte Sektor an dieser innovativen Kooperationsform partizipieren. In diesem Beitrag werden mögliche Handlungsspielräume, die sich für den Nonprofit Bereich ergeben können, aufgezeigt.

Kooperationsformen Public – Private und Nonprofit

Öffentlich-private Kooperationsformen haben in der Schweiz eine lange Tradition. So wurden und werden Private seit jeher zu Erstellung und Betrieb öffentlicher Infrastrukturen beigezogen (Privatbahnen, Alptransit AG, Abfallwirtschaft). In öffentlichen Unternehmen hat sich die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bewährt. Entsprechendes gilt auch für die Koopera-

tion zwischen öffentlicher Hand und Nonprofit-Organisationen (3. Sektor). In der Schweiz besteht eine ausgeprägte Vielfalt an Vereinen und gemeinnützigen öffentlichen und privaten Stiftungen, deren Zweck im öffentlichen Interesse («gemeinnützig») liegt. Der moderne Staat muss öffentliche Aufgaben nicht zwingend selber erbringen, sondern sie ermöglichen. Daraus wächst auch das Bedürfnis, Formen der Zusammenarbeit (Subventionen, Leistungsaufträge) mit der Privatwirtschaft anzustreben. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit eröffnet neue Möglichkeiten, bei der beide Seiten profitieren.

Public Private Partnership (PPP) als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, ist daran, in der Schweiz den Durchbruch zu schaffen. PPP steht für eine neue Methode, die es von anderen Formen (z.B. einfachen Mietermodellen, GU – Vorhaben oder Investorenmodellen) abzugrenzen gilt.

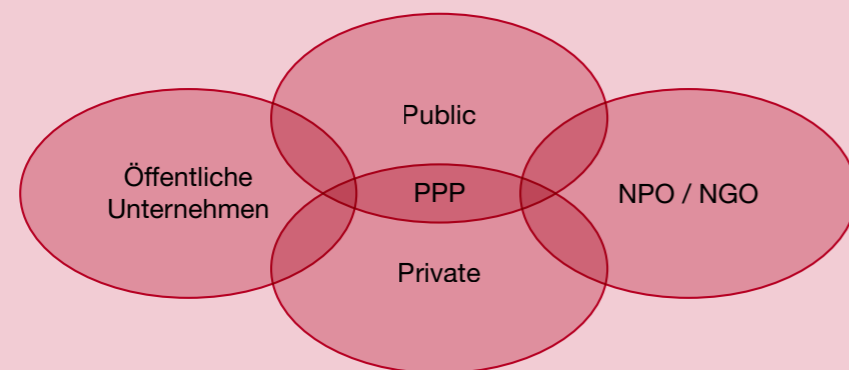


Abbildung 1: Akteure bei öffentlich-privaten Kooperationen (Quelle: Eigene Darstellung)

Grundidee PPP

Ganz allgemein kann PPP als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft basierender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung komplexer öffentlicher Aufgaben umschrieben werden. Der Begriff PPP wird viel – leider manchmal auch etwas undifferenziert – verwendet.

In verschiedenen europäischen Ländern hat sich PPP zu einem bedeutenden Faktor der Modernisierung der Verwaltung sowie zu einem wichtigen Markt mit dem öffentlichen Sektor entwickelt. In vielen Ländern wurden PPP-Taskforces eingerichtet und PPP-Gesetzgebungen erlassen. PPP ist dabei nicht mehr nur Mittel zur Effizienzsteigerung, sondern wird als Mittel der Staatsmodernisierung sowie zur Standortentwicklung im Wettbewerbsumfeld Europa erkannt.

Hinsichtlich der Entwicklung in der Schweiz zeigt eine umfassende Grundlagenstudie auf, welche Nutzenpotenziale durch PPP hierzulande vorhanden sind und was es braucht, um PPP auch bei uns sinnvoll umzusetzen.¹ Die PPP-Bewegung hat auch in der Schweiz an Fahrt gewonnen und es konnten erste PPP-Projekte lanciert werden. PPP wird in der Schweiz durch einen Verein PPP, bei dem zahlreiche Gemeinwesen und Unternehmen mitwirken, aktiv gefördert (vgl. www.ppps Schweiz.ch).

Die Grundlagenstudie unterscheidet folgende beiden Typen von PPP:

Beschaffungs-PPP bieten eine Alternative zur klassischen, bisherigen Beschaffung. Die Bestellung erfolgt lebenszyklusorientiert und umfasst typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb. Die einzelnen Projektphasen bzw. einzelnen Leistungspakete oder Einzelwerke werden nicht getrennt ausgeschrieben. Der Staat tritt als Besteller bzw. Abnehmer einer Gesamtheit von Leistungen auf und der Private funktioniert als Ersteller und Betreiber einer Infrastruktur oder als Erbringer einer langfristig ausgerichteten Dienstleistung (z.B. Public für 30 Jahre).

Aufgabenerfüllungs-PPP als (qualifizierte) partnerschaftliche Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe basiert auf der Erkenntnis, dass eine bestimmte

Beispiel Instandsetzung des Kreishauses Unna:

Bauliche Mängel, eine veraltete Infrastruktur sowie sicherheitstechnische Defizite des Kreishauses erschwerten die Verwaltungsarbeit im Kreis Unna (Deutschland). Ziel war es daher, der Verwaltung adäquate Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Zudem sollte der anschließende Betrieb einem privaten Partner übertragen werden.

Zur Erfüllung dieser Aufgabe erfolgte im Frühling 2004 eine europaweite Ausschreibung. Im Herbst 2004 erhielt ein privates Konsortium den Zuschlag für Instandsetzung, Erweiterung, Finanzierung und Betrieb einschliesslich Instandhaltung des Kreishauses.

Das für 24 Mio. Euro sanierte Kreishaus wurde im August 2006 an die Verwaltung übergeben. Ab Inbetriebnahme zahlt der Kreis Unna für 25 Jahre ein festes Betreiberentgelt an die Projektgesellschaft. Leistungsvereinbarungen und Bonus-Malus-Regelungen im Rahmen einer variablen Vergütungsstruktur sichern die Qualität der Leistungserbringung und schaffen über die gesamte Projektlaufzeit Anreize für den privaten Partner. Zugleich werden verschiedene Risiken, u. a. die Risiken der Planung, der Verfügbarkeit von Ersatzräumen sowie umfangreiche Betriebsrisiken, auf den privaten Partner übertragen.

Der Effizienzvorteil der PPP-Lösung gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante beläuft sich insgesamt auf rund 6%.

öffentliche Aufgabe vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden kann. Die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Diese Form von PPP ist nicht durch einen Beschaffungsprozess geprägt, sondern durch das Zusammengehen zweier gleichberechtigter Partner im Hinblick auf die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt. Diese Form von PPP geht über den international recht eng gefassten PPP-Begriff im Infrastrukturbereich hinaus. Die Grundlagenstudie positioniert

diese PPP-Form als eigenständige PPP-Kategorie. Im Unterschied zu den sehr methodenstrikten Infrastruktur-PPP (nach internationalen Standards) kann hier mehr Kreativität zugelassen werden. Allerdings gilt es auch hier zu beachten, dass im Unterschied zu «einfachen Kooperationen» das dritte «P» Partnership sinnvoll gefüllt werden kann (z. B. Risikoallokation, Lebenszyklus; vgl. die zentralen Merkmale von PPP).

Zentrale Merkmale von PPP

Partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Privatwirtschaft zeichnen sich insbesondere durch sieben konstitutive Merkmale aus. Diese Merkmale können in unterschiedlicher Intensität ausgeprägt sein und bei bestimmten PPP kann das eine oder andere Merkmal auch entfallen. Einige Merkmale sind stark interpretationsbedürftig (z. B. der Begriff der öffentlichen Aufgabe).

1. **Öffentliche, nicht rein gewerbliche Aufgabe:** Es geht bei PPP immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
2. **Private und öffentliche Partner:** Mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner sind erforderlich.
3. **Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung:** Typisch für PPP ist die wirtschaftliche Gegenleistung in Form einer Abgeltung durch den Staat oder Einnahmen von Benutzern aus dem öffentlichen oder privaten Bereich.

Beispiel Greater Zurich Area (GZA):

Die Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing wurde im November 1998 in Zürich gegründet, mit der Überzeugung, dass die Promotion und Entwicklung eines Wirtschaftsraumes in einer aktiven Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft am erfolgreichsten durchgeführt werden kann. Die Stiftung gründete gleichzeitig – als einzige Aktionärin – die Greater Zurich Area AG mit der Aufgabe der operativen Verantwortung für das Standortmarketing. Stiftungsmitglieder sind Kantone, Städte sowie Privatunternehmen und Banken.

4. **Verantwortungsgemeinschaft:** Der Private ist für die erbrachte wirtschaftliche Leistung mitverantwortlich. Dies setzt eine entsprechende Zusammenarbeitskultur voraus.
5. **Bündelung von Ressourcen:** PPP umfasst die Bereitstellung von Kapital, Betriebsmitteln oder Know-how zum gegenseitigen Nutzen und zur Effizienzsteigerung.
6. **Bewusste Allokation von Risiken:** Jeder Partner trägt jene Risiken, die er am besten zu bewirtschaften versteht.
7. **Lebenszyklusansatz:** Die partnerschaftliche Zusammenarbeit ist auf lange Sicht ausgerichtet.

Insgesamt bieten diese sieben Merkmale jedoch eine gute Praxishilfe, die «Partnerschaftsidee» im



Rahmen einer öffentlich-privaten Kooperation zu überprüfen. Die vertragliche Form der Zusammenarbeit bildet die Voraussetzung und die Steigerung von Effizienz und Effektivität das Oberziel von PPP.

Ein PPP-Projekt kommt nur zustande, wenn alle Beteiligten aus der Partnerschaft einen positiven Nutzen erzielen («win-win»-Situation). Die Partner müssen überzeugt sein, ihre Ziele durch das Eingehen einer Partnerschaft besser erreichen zu können als ohne diese Partnerschaft.

PPP als umfassender Prozess

Öffentliche und private Beteiligte bringen unterschiedliche Denkwelten und Kulturen in die Partnerschaft. Auf öffentlicher Seite spielen immer wieder Entscheide durch übergeordnete politische Behörden hinein. Der private Partner andererseits plant, setzt um, operiert, kontrolliert und optimiert. Er strebt nach raschen, klaren Entscheiden und einwandfreier Risikobeurteilung. Für das Gelingen des Projektes ist unabdingbar, dass gemeinsame Zielsetzungen und Rahmenbedingungen vereinbart sind und ein gemeinsamer Zeitplan vorliegt. Die Partner müssen sich über das zu leistende finanzielle, personelle und ideale Engagement einig sein. Nur so kann eine gemeinsame partnerschaftliche Projektkultur entstehen. Eine geeignete Projektleitung ist sodann aufgefordert, das Vorhaben prozessorientiert vorwärts zu treiben.

Dem Prozessgedanken kommt bei PPP – als längerfristig, häufig über die gesamte Lebensdauer eines Projektes angelegte, partnerschaftliche Zusammenarbeit – deshalb eine hohe Bedeutung zu.

Ein Prozessansatz hat folgende Vorteile:

- ♦ die Transparenz des gesamten Vorhabens wird erhöht;
- ♦ die Zielsetzungen werden über den gesamten Prozess ausgerichtet und Projekte über die ganze Lebensdauer hin optimiert;
- ♦ die Gefahren eines Scheiterns werden vermindert;
- ♦ heikle Projektphasen können vorausgeplant und diskutiert werden;

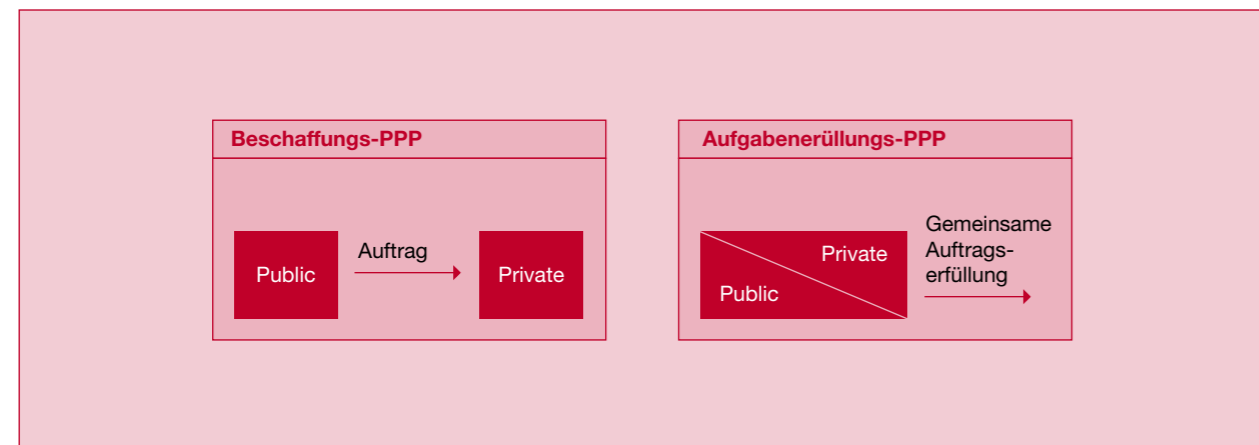


Abbildung 2: 2 Arten von PPP (Quelle: Eigene Darstellung)

- ♦ es werden Vertrauen und Planungssicherheit geschaffen;
- ♦ eine Realisierung von Projekten kann beschleunigt werden;
- ♦ die Komplexitäten werden reduziert.

Die Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass standardisierte Verfahren für die zweckmässige Entwicklung und Verbreitung von PPP von zentraler Bedeutung sind.

Die ersten wichtigsten Erfahrungen mit PPP in den europäischen Ländern decken sich weitgehend. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- ♦ Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung von PPP ist ein volles Engagement der öffentlichen Hand, nicht nur in Einzelprojekten, sondern auch mittels Einsetzung eines zweckmässigen Kompetenzzentrums (Taskforce).
- ♦ Eine erfolgreiche Lancierung von PPP setzt Grundlagenarbeiten, Schulungen und eine angemessene Meinungsbildung in der Öffentlichkeit voraus.
- ♦ Pilotprogramme sollen dort gestartet werden, wo dies die Rahmenbedingungen möglichst einfach zulassen und wenige Restriktionen bestehen.
- ♦ In allen Ländern wird darauf hingewiesen, dass der Einführungsprozess von PPP viel Energie und Engagement benötigt.

PPP darf nicht als Lösungsansatz für Projekte missbraucht werden, bei denen es an öffentlicher Unterstützung fehlt. Die Finanzierbarkeit muss in jedem Fall gewährleistet sein.

Nonprofit-Organisationen im PPP Umfeld

Wie stehen NPO zu PPP? Es können u.E. drei verschiedene Aspekte unterschieden werden:

♦ PPP als alternativer Weg zu NPO

PPP ermöglicht dem Staat in neuen Formen direkt mit kommerziell tätigen Unternehmen zusammenzuarbeiten. PPP ist in diesem Sinne für die öffentliche Hand teilweise eine Alternative zu NPO. Die Privatwirtschaft hat aus verschiedenen Überlegungen durchaus ein Interesse in Bereichen, die bisher mehrheitlich NPO vorbehalten

waren, Leistungen in der Form von PPP anzubieten. Langfristige Dienstleistungsverträge sichern über mehrere Jahrzehnte Cashflows und bilden zusammen mit der Bewirtschaftung von grösseren investiven Vorhaben interessante Geschäftsfelder. NPO sollten diesen anderen Weg nicht primär als Konkurrenzierung sondern als Chance wahrnehmen. Sie können dabei durchaus eine aktive Rolle spielen und für sich Vorteile erzielen, sofern sie sich richtig positionieren. Voraussetzungen dazu sind das gemeinsame Verständnis der Ziele der Partnerschaft, gegenseitiges Vertrauen und ein Austausch von Know-how.

♦ NPO als Instrument von PPP

Wenn sich in einem PPP Staat und Wirtschaft zur gemeinsamen Erfüllung einer Aufgabe finden, kann das gemeinsame Produkt respektive das operative Vehikel durchaus ein nicht gewinnorientiertes Unternehmen sein, zum Beispiel in Form der gemeinnützigen Aktiengesellschaft. Motivation der Wirtschaft ist in diesem Fall nicht die Gewinnorientierung der gemeinsamen Tochter, sondern das wirtschaftliche Interesse, das sich aus der Zusammenarbeit ergibt.

♦ NPO als Partner von PPP

NPO und kommerzielle Unternehmen schliessen sich zusammen im Hinblick auf eine PPP mit der öffentlichen Hand. Die Partnerschaft besteht faktisch aus drei Parteien, die gemeinsame langfristige Ziele verfolgen und die gemeinsam Beiträge leisten und Vorteile aus der Partnerschaft erzielen. Daraus entstehen Lösungen, mit denen zusätzlicher Nutzen erzielt wird. Anwendungsmöglichkeiten ergeben sich beispielsweise im Kulturbereich oder in der Entwicklungszusammenarbeit, überall dort, wo erhebliche finanzielle Leistungen erbracht werden.

Für viele NPO ist die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft nichts Neues. Die Privatwirtschaft hat sich als ernstzunehmender Partner bei der Lösung von sozialen Herausforderungen und Umweltproblemen etabliert. PPP bietet eine Fülle von Methoden und Instrumenten, von denen die Beteiligten lernen können. NPO müssen vermehrt konsequente Arbeitsteilung umsetzen und sich auf ihre



Kernkompetenzen besinnen. Die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft eröffnet neue Möglichkeiten und kann sinnvoll genutzt werden, wie die dynamische Entwicklung im internationalen Umfeld zeigt. NPO sind gefordert, ihre Rolle neu zu definieren. Grosse Wirtschaftsunternehmen unterstützen NPO zunehmend finanziell und arbeiten teilweise eng mit ihnen zusammen. Hinzu kommen eigens für solche Zwecke gegründete international ausgerichtete Stiftungen wie beispielsweise die Bill und Melinda Gates Foundation, die Programme zur Bekämpfung von Krankheiten massgeblich unterstützt. Daraus entstehen neue multi-dimensionale

Zusammenarbeitsformen, wie beispielsweise die GAVI Alliance, die öffentliche und private Ressourcen bündelt und zusammen mit dem 3. Sektor die Gesundheit der Kinder in den ärmsten Länder verbessern hilft.

Auf internationaler Ebene werden die wichtigen Herausforderungen im Bereich Entwicklung und Umwelt gemeinsam in der Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Nonprofit in Angriff genommen. Dies schafft neue Interaktionsbeziehungen, die Basis für Partnerschaften im Sinne von PPP sein können.

Fussnote

¹ Bei der im Folgenden als Grundlagenstudie betrachteten Arbeit handelt es sich um die Publikation: Bolz Urs (Hrsg.), *PPP in der Schweiz – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*, Schulthess Verlag, 2005.

Weiterführende Literatur

Bolz, U. (Hrsg.): *Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zürich, 2005 (zitiert als: Grundlagenstudie).

Bolz, U.: *Public Private Partnership (PPP) in der Schweiz*, in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, 11/2004, S. 561–596.

Budäus, D.: *Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe*, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen*, Heft 21, 2004, S. 9ff.

Bürsch, M./Funken, K. (Hrsg.): *Kommentar zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, Frankfurt am Main, 2007.

Ehrensperger, M.: *Erfolgsvoraussetzungen von Public Private Partnerships im öffentlichen Hochbau in der Schweiz*, Diss. St. Gallen, erscheint 2007.

Girmscheid, G./Dreyer J.: *Public Private Partnership – Begriffliche Strukturierung*, in: *der bauingenieur* 3/2005, S. 44ff.

Knop, D. (Hrsg.): *Public Private Partnership – Jahrbuch 2007*, Frankfurt am Main, 2007.

Meyer C.: *Public Private Partnership – Chancen und Risiken*, In: Sutter-Somm/Hafner/Schmid/Seelmann (Hrsg.), *Risiko und Recht. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004*, Basel/Genf/München, 2004, S. 292ff.

Oppen, M./Sack, D./Wegener, A.: *Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements, Public Private Partnership im Feld sozialer Dienstleistungen*, Discussion Paper SP III 2003–117 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2003).

Proll, R. U./Drey, F. (Hrsg.): *Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland, Konzeption und Umsetzung von Public Private Partnership-Projekten anhand praktischer Beispiele*, Köln, 2006.

Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht, (Hrsg.): *Public Private Partnership*. Wien, 2003.

Verein PPP Schweiz, (Hrsg.): *Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte*, Aarau / Bern, 2006.

Weber, M./Schäfer, M./Hausmann, F. L.: *Praxishandbuch Public Private Partnership – Rechtliche Rahmenbedingungen Wirtschaftlichkeit Finanzierung*, München, 2006.

Anzeige

«Lassen Sie sich Ihre Organisationsentwicklung zertifizieren!»

Wir begleiten Sie gerne!

SQS
Schweizerische Vereinigung
für Qualitäts- und Management-Systeme
www.sqs.ch

VMI
Verbandsmanagement Institut
der Universität Freiburg
www.vmi.ch



Die Autoren



Martin Rosenfeld/martin.rosenfeld@ch.pwc.com

Martin Rosenfeld; Fürsprecher und Executive MBA Universität Zürich verfügt über berufliche Erfahrungen in öffentlicher Verwaltung, Advokatur, Wirtschaft und NPO. Aufgrund seiner früheren Tätigkeit als stellvertretender Direktor beim Schweizerischen Roten Kreuz sowie früheren und aktuellen Mandaten ist er mit den Besonderheiten von NPO bestens vertraut. Martin Rosenfeld ist seit 2007 bei PricewaterhouseCoopers AG in Bern als Berater für öffentliche Dienstleistungen und NPO tätig.



Urs Bolz/urs.bolz@ch.pwc.com

Dr. iur Urs Bolz; Fürsprecher, LL.M ist als Partner bei PricewaterhouseCoopers, Spezialist für politisches Management und wirkt als erfahrener Projektleiter in Mandaten auf Stufen Bund, Kantone und Städte. Er kennt als ehemaliger Sekretär der bernischen grossrätlichen Verfassungskommission, als selbständiger Anwalt sowie durch seine diversen wissenschaftlichen, interdisziplinären Kontakte die Problemstellungen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung aus verschiedensten Perspektiven. Er ist Spezialist für New Public Management, Finanzrecht und Public Private Partnership.