

Sollen öffentliche Bauten durch Private erstellt und betrieben werden?

In Graubünden wurde die Idee einer Public-Private Partnership für ein Verwaltungsgebäude verworfen

Von Matthias Hugi und Markus Dünner*

Zürich will ein neues Kongresszentrum bauen. Strittig ist dabei auch die Frage, ob es in einer Public-Private Partnership (PPP) erstellt und betrieben werden soll. Im Kanton Graubünden ist beim Bau eines Verwaltungsgebäudes das Potenzial einer PPP abgeklärt worden. Die Verantwortlichen kamen zum Schluss, dass PPP für die öffentliche Hand nicht ohne Risiken ist, wie der Projektleiter und der Bündner Kantonsbaumeister darlegen.

Die kantonalen Angestellten der Stadt Chur arbeiten derzeit an 44 verschiedenen Standorten. Um die Arbeitsabläufe zu optimieren und Synergien zu nutzen, soll ein neuer Verwaltungskomplex für rund 88 Millionen Franken entstehen. Im Vorfeld galt es, grundsätzlich zu überlegen, ob der Bau in Eigenregie von der öffentlichen Hand erstellt werden oder ob eine Public-Private Partnership (PPP) eingegangen werden soll.

Eine hohe Risikoabsicherung kostet

Damit eine PPP funktionieren kann, ist die genaue Aufteilung der Risiken unter den Partnern sehr wichtig. In Werbeproschüren zu PPP wird oft argumentiert, dass eine optimale Risikoaufteilung zu einer beschleunigten Realisierung, einer effizienteren Betriebsführung und Serviceverbesserungen führen könne. Tatsache ist, dass der private Partner zur Übernahme von schwer kalkulierbaren oder nicht beeinflussbaren - und daher teuren - Risiken (wie zum Beispiel Baugrundrisiko, Genehmigungsrisiko oder Anlageauslastungsrisiko) nur bereit sein wird, wenn er dafür Risikoprämien in Aussicht gestellt bekommt.

Somit generiert jede Überwälzung von Projektrisiken auf den privaten Partner zusätzliche Kosten für die öffentliche Hand. Denn im Normalfall übernimmt der private Partner nur die klassischen Risikofelder Kosten, Qualität und Termine - genau die Risiken, die ein

Auftragnehmer auch in einem üblichen Totalunternehmervertrag zu übernehmen hätte, wenn die öffentliche Hand den Bau in Eigenregie ohne PPP realisieren würde.

Eigenbeschaffung hat sich bewährt

Die öffentlichen Verwaltungen der Kantone haben dank spezialisierten Fachabteilungen viel Erfahrung in Planung, Realisierung, Unterhalt und Betrieb von Immobilien. Diverse erfolgreiche Beispiele der letzten Jahre zeigen, dass die öffentliche Hand Bauprojekte effizient abzuwickeln vermag. Die Eigenbeschaffung mit General- oder Totalunternehmenssubmission ist dabei ein taugliches Instrument, um grosse Investitionen zu tätigen und trotzdem über eine hohe Kostensicherheit zu verfügen. Für die Eigenbeschaffung spricht, dass die öffentliche Hand dank guten Ratings grundsätzlich günstiger Kredite aufnehmen kann als Private. Zudem darf nicht ausser acht gelassen werden, dass spätere Beststellungsänderungen bei einer PPP in der Regel einer Vertragsänderung bedürfen. Daher dürften Korrekturen am Leistungsumfang nur sehr schwierig und unter Kostenfolgen zu realisieren sein. PPP-Vorhaben generieren weder in der Organisation noch im Risikomanagement einen echten Mehrwert. So stellt sich die Frage, ob sich PPP für die öffentliche Hand wirtschaftlich rechnet. Ein Erfahrungsbericht des deutschen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aus dem Jahr 2007 spricht von durchschnittlichen Kosteneinsparungen von rund 16 Prozent. Dieses Potenzial muss kritisch hinterfragt werden: Der Bericht geht von Kosteneinsparungen bei den Baukosten, optimierten Planungs- und Bauzeiten sowie vom Innovationspotenzial der privaten Partner aus. Damit wird vorausgesetzt, dass die öffentliche Hand grundsätzlich nicht in der Lage ist, Bauprojekte effizient abzuwickeln. Vergessen wird dabei, dass der notwendige

politische Prozess auch für PPP-Projekte gilt. Effizienzsteigerungen konnten bisher noch nie nachgewiesen werden und sind reine Behauptungen. Die aufwendige Vorbereitungsphase mit wichtigen Entscheidungen in einem frühen Stadium erhöht das Risiko von Fehlplanungen und führt zu Mehrkosten. Zusätzlich schlagen die Risikoabgeltung, die höheren Finanzierungskosten sowie der kalkulierte Gewinn zu Buche. In der Schweiz hat man noch nicht viel Erfahrung mit PPP-Projekten. Aus Sicht der öffentlichen Hand kann sich PPP als Alternative zur Eigenregie nur anbieten, wenn zu wenig Mittel für bauliche Investitionen vorhanden sind. Dies ist wohl auch der Grund für die grosse Verbreitung von PPP-Projekten in England und Deutschland, wo Investitionsstau und Staatsverschuldung ernste Themen sind.

Verlässlichkeit ist absolut zentral

Die Grundidee von PPP, die Realisierung wie auch den Betrieb an private Partner zu delegieren, birgt ein enormes Risiko. Die Verlässlichkeit des privaten Partners ist absolut zentral. Betreibung, Insolvenz oder gar Konkurs können eine langfristig angelegte Partnerschaft gefährden. Zudem sind die von privaten Partnern umworbene Projekte meist auch diejenigen, welche durch die öffentliche Hand in Eigenregie einfach abzuwickeln und daher attraktiv sind. PPP enthält durchaus einen lohnenden Ansatz. Bei nüchterner Betrachtung ist jedoch ersichtlich, dass effiziente Lebenszyklusmodelle ohne die erwähnten Nachteile problemlos auch durch die öffentliche Hand allein umgesetzt werden können. Deshalb hat sich der Kanton Graubünden entschlossen, das geplante Verwaltungsgebäude in Chur selbst zu realisieren.

* Matthias Hugi ist Projektleiter und Prokurist bei der Brandenberger und Ruosch AG Management-Berater, Dietlikon. Markus Dünner ist Kantonsbaumeister von Graubünden.



BRANDENBERGER+RUOSCH AG
MANAGEMENT-BERATER