"Public-Private Partnership" oder die private Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Autor(en): **Schalcher, Hans-Rudolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **1 (2004)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957416

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

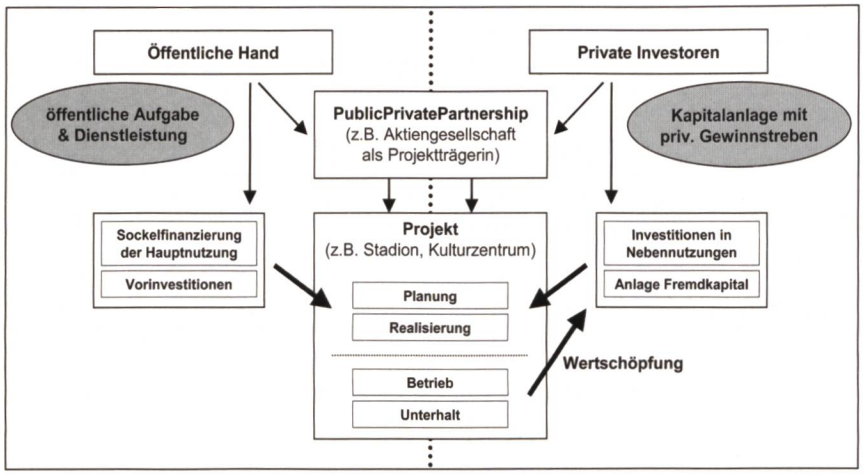
«Public-Private Partnership» oder die private Finanzierung öffentlicher Aufgaben

Angeschlagene öffentliche Finanzen und der gestiegene Bedarf an hochstehenden Infrastrukturanlagen erfordern neue Modelle zur Finanzierung dieser umfangreichen Infrastrukturprojekte. Der Zusammenschluss privater Investoren mit der öffentlichen Hand in einer «Public-Private Partnership» ist häufig die Lösung. Was sind die Chancen, Gefahren und Anforderungen an eine «Public-Private Partnership»?

▶ **Prof. Dr. Hans-Rudolf Schalcher, Professur für Planung und Management im Bauwesen, ETH Zürich**

In Zeiten zunehmend angeschlagener öffentlicher Haushalte und in Anbetracht des politisch begründeten Strebens nach einem Abbau der Staatsquote ertönt der Ruf nach privater Finanzierung öffentlicher Aufgaben immer häufiger und lauter. Insbesondere bei Aufgaben, die nicht unmittelbar dem «service public» zugeordnet werden, herrscht über die Parteigrenzen hinweg weitgehend Einigkeit, dass früher von der öffentlichen Hand getätigte Investitionen ebenso gut oder sogar besser durch private Geldgeber finanziert werden können.

Obwohl die Schweiz im Vergleich zum übrigen Europa in dieser Hinsicht noch wenig Erfahrung aufweist, ist heute auch bei uns unbestritten, dass der Einsatz privater Finanzmittel zur Wahrnehmung von Aufgaben, die von öffentlichem Interesse sind, in vielen Fällen sinnvoll und zweckmässig ist. Solche privaten Finanzierungen reichen von reinem Sponsoring bis zu gewinnorientierten, langfristigen Kapitalinvestitionen. Bisher haben vor allem private Beteiligungen an Kultur- und Kongresszentren (z.B. Luzern und Zürich), an Grossstadien (z.B. Basel, Bern und Zürich) oder an Spitälern und Altersheimen die notwendige politische Akzeptanz gefunden, während Anwendungen im Bereich der Grundversorgung (Schulhäuser, Wasser- und Abwassersysteme usw.) nach wie vor mit grosser Skepsis begegnet wird. In anderen Gebieten, z.B. beim Strassenbau, behindern in der Schweiz die geltenden Gesetze eine Privatfinanzierung.



Was bedeutet PPP?

Unter den als «Public-Private Partnership» (PPP) bezeichneten Modellen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, insbesondere von Bauinvestitionen, wird im engeren Sinn eine Projektrealisierung von öffentlichem Interesse und unter privatem Gewinnstreben verstanden, die möglichst den gesamten Lebenszyklus einer Baute umfasst, d.h. die Planung, die Realisierung, den Betrieb und den Unterhalt. Es handelt sich dabei um eine kombinierte Investition, Risikoübernahme und Dienstleistung durch Private, die der öffentlichen Hand einen Mehrwert bringen soll. Der Ansatz geht also weit über eine private Mittelbereitstellung hinaus. Dem öffentlichen Sicherheitsbedürfnis wird oft durch einen automatischen Rücktransfer des Eigentums nach einer im voraus vereinbarten Laufzeit des privaten Engagements Rechnung getragen. Der grundlegende Unterschied zur traditionellen öffentlichen Finanzierung besteht darin, dass die Betriebs- und Unterhaltskosten sowie die Kreditverzinsung und -rückzahlung aus den Erlösen, die das Projekt erwirtschaftet und nicht aus allgemeinen Mitteln der öffentlichen Hand erfolgt.

Für PPP-Projekte wird in der Regel ein privat- oder gemischtwirtschaftliches Konsortium in Form einer Aktiengesellschaft gegründet. Als Eigenkapitalgeber dieser Projektgesellschaft treten meist Baufirmen, Lieferanten, Ingenieurunternehmen, Betreibergesellschaften und allenfalls die öffentliche Hand auf. Das erforderliche Fremdkapital wird von einem Bankensyndikat beschafft. Da die Aktionäre meist auch als Auftragnehmer der Projektgesellschaft auftreten, bedarf es eines ausgeklügelten Vertragskonstrukts zwischen den Parteien.

Zwingende Voraussetzungen für die erfolgreiche Anwendung eines PPP-Modells sind akzeptable Risiken und eine ausreichende Projektwirtschaftlichkeit. Im Vordergrund stehen dabei die Realisierungsrisiken (Bewilligungsverfahren, Bauko-

sten und Termine) und die Marktrisiken (Nachfrage, Einnahmen aus dem Projekt). Zudem erwarten die Aktionäre eine marktwirtschaftliche Rendite und die Fremdkapitalgeber eine marktwirtschaftliche Verzinsung und Kreditamortisation. Ist die Projektwirtschaftlichkeit nicht gegeben, so muss die öffentliche Hand eingebunden werden, z.B. mit einer à-fond-perdu Sockelfinanzierung, mit Defizitgarantien oder Leasinggebühren.

Vor- und Nachteile von PPP-Modellen

Als schlagende Vorteile führen die Befürworter von PPP-Modellen meistens die folgenden Argumente ins Feld:

- Finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte und Begrenzung der Risiken;
- Kosten, Erlöse und Risikoübernahme tragen dem Verursacherprinzip Rechnung;
- Effizientere und effektivere Realisierung und Bewirtschaftung der Investition.

Ersterem kann vorbehaltlos zugestimmt werden, während die beiden anderen Argumente mindestens teilweise hinterfragt werden können.

Die Liste der Gegenargumente erscheint auf den ersten Blick viel gewichtiger zu sein:

- Verlust an Einflussnahme seitens der Politik und der Öffentlichkeit (z.B. bezüglich der architektonischen und städtebaulichen Qualität, Art der Nutzung, Umweltschutz);
- Höhere Kapitalkosten infolge der Risikoprämien der Banken;
- Folgekosten (z.B. Verkehrserschliessung, externe Kosten) zu Lasten der Öffentlichkeit;
- Risikoreiche Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand (z.B. bei Defizitgarantie oder beim Heimfall);
- Kurzfristiges Risikodenken der privaten Investoren (Konzessionsdauer 20 bis 30 Jahre).

Je nach politischem Couleur kann diese Aufzählung beliebig verlängert oder in Frage gestellt werden. Zahlreiche Beispiele aus dem Ausland zeigen aber, dass PPP-Projekte für alle Beteiligten und Betroffenen erfolgreich realisiert und betrieben werden können, sofern bestimmte Rahmenbedingungen gegeben sind und von den Promotoren eine adäquate Vorgehensweise gewählt wird.

Strategische Erfolgspotenziale von PPP-Projekten

Akzeptable Risiken und die Projektwirtschaftlichkeit sind zwar zwingende, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für den Erfolg von PPP-Projekten. Die praktische Erfahrung hat gezeigt, dass die folgenden, eher weichen Faktoren von eminenter Bedeutung sind:

- Der politische und gesellschaftliche Wille zur Realisierung des Projektes muss nachhaltig gegeben sein.
- Die Quersubventionierung der Hauptnutzung durch eine Nebennutzung ist transparent darzulegen.
- Die Nebennutzung muss einem ausgewiesenen und akzeptierten Bedürfnis der Gesellschaft entsprechen.
- Den architektonischen und städtebaulichen Anliegen ist ausgewogen Rechnung zu tragen (Konzept- und Architekturwettbewerbe).
- Den sozialen und ökologischen Auswirkungen des Projektes ist in allen Phasen (Planung, Realisierung und Nutzung) grösste Beachtung zu schenken.
- Alle relevanten Anspruchsteller (Beteiligte und Betroffene) sind rechtzeitig in die Projektentwicklung einzubeziehen (offene Planung).

Diese Anliegen scheinen trivial zu sein. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass deren konsequente Umsetzung nicht einfach ist und besondere Anstrengungen, Wachsamkeit, Flexibilität und politisches Feingefühl erfordert. Erfolgreich realisierte PPP-Projekte beweisen jedoch, dass sich der damit verbundene intellektuelle, zeitliche und finanzielle Aufwand bezahlt macht. ■

Résumé

Les partenariats public-privé ou le financement privé de tâches publiques

A l'heure où les finances publiques sont mal en point, retentit toujours plus fréquemment l'appel au financement privé de tâches publiques ne relevant par du «service public». Les modèles de financement des tâches publiques appelés «partenariats public-privé» (PPP) consistent à réaliser un projet d'intérêt général avec des exigences privées de rentabilité. La démarche porte sur tout le cycle de vie du bâtiment ou de l'installation concernée (planification, réalisation, exploitation, entretien). La différence fondamentale par rapport à un financement public réside dans le fait que les coûts d'exploitation et d'entretien, ainsi que les intérêts et le remboursement des crédits sont pris en charge par les recettes produites par le projet, et non par des moyens publics.

Les avantages des PPP sont les suivants:

- Soulagement financier des collectivités publiques
- Coûts, recettes et risques répartis suivant le principe de causalité
- Réalisation et gestion plus efficientes des investissements.

Les PPP présentent les inconvénients suivants:

- Perte d'influence des politiques et du public
- Coût du capital plus élevé en raison des primes de risque prélevées par les banques
- Coûts inhérents à charge du public
- Risques liés à la participation minoritaire du secteur public
- Evaluation des risques à court terme de la part des investisseurs privés.

Le succès des projets réalisés en PPP dépend notamment des facteurs suivants:

- La volonté politique et sociale de réaliser le projet doit être donnée.
- Le subventionnement indirect du programme principal par des fonctions annexes doit être clairement défini.
- Les fonctions annexes doivent répondre à un besoin avéré et admis.
- Les impacts écologiques et sociaux doivent être rigoureusement pris en compte.
- Tous les porteurs d'intérêts doivent être impliqués dès l'amont dans le développement du projet.

Ces principes peuvent sembler triviaux. Leur mise en application conséquente requiert cependant des efforts considérables, ainsi qu'un grand doigté politique.