

Öffentlich – Private Partnerschaften: Eine erste Gegenüberstellung der aktuellen Erfahrungen in Italien und Schweiz

Tobiolo Gianella, Ph.D. Student in Management, italienische Universität der Schweiz, Lugano.

Marco Meneguzzo, Prof. für öffentliches und non profit Management, italienische Universität der Schweiz, Lugano und Universität Tor Vergata, Rom

1. Strategisches Benchmarking der Erfahrungen mit öffentlich-privaten Partnerschaften in Italien und der Schweiz

Ziel dieses Artikels ist eine Darstellung der Ergebnisse eines strategischen Benchmarking der Erfahrungen mit Projektfinanzierungen und Public Private Partnerships (PPPs) zwischen Italien und der Schweiz. Die Autoren dieser Studie sind Mitglieder einer Forschergruppe an der Italienischen Universität in der Schweiz (USI), die seit dem Jahre 2004 an einem Vergleich der Verwaltungsmodernisierungsbestrebungen in Italien, in der Schweiz und in Österreich arbeiten. Dieser grenzüberschreitende Vergleich erfolgt im Rahmen von EU-geförderten Interreg III -Projekten zwischen Italien und der Schweiz und zwischen Italien und Österreich. Zusätzlich werden diese Aktivitäten durch die Teilnahme am *Projekt Polo nazionale in amministrazione pubblica (progetto 2008 – 2011)*¹ gefördert.

Ziel dieses Projektes, an dem das Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (l'IDHEAP) in Lausanne und die Universitäten von Bern, Lausanne und der italienischen Schweiz (Lugano) beteiligt sind, ist der Aufbau eines Netzwerkes von Kompetenzzentren, die sich mit der Ausbildung (universitär und berufsbegleitend – Master of advanced Studies), der wissenschaftlichen Forschung (Koordination der Doktoratsstudien) und der wissenschaftlichen Beratung von öffentlichen Verwaltungen beschäftigen. Obwohl der Fokus der Aktivitäten auf der Schweiz liegt, wird eine Öffnung des Netzwerkes für europäische Forschungseinrichtungen in den Bereichen Public Management und Administration angestrebt.²

Mit dem strategischen Benchmarking wird die Initiierung eines systematischen Vergleiches der:

- Prozesse der Formulierung und der Implementierung von politischen Zielvorstellungen;
 - Prozesse des strategischen und organisationalen Wandels und der Ausbildung der Führungskräfte in den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung (Regierungen auf Ebene des Zentralstaates, des Bundes, der Regionen, der Kantone, der Gemeinden und der Gemeindeverbände)
- angestrebt.

1

² Dazu zählen insbesondere EGPA (european group of public administration) und IRSPM (international research society in public management). Auf der letzten Konferenz der IRSPM (Queensland University of Technology, Brisbane Australia 2008) wurde ein Paper von: J Bernhard D Cepiku M Meneguzzo K Promberger Strategic Management in the cities and Local Governance: recent trends in some European Countries präsentiert, in dem die Erfahrungen im Bereich der strategischen Stadtentwicklungsplanung in Italien, der Schweiz und Österreich verglichen wurden.

Dadurch soll das - in der öffentlichen Verwaltung gut bekannte und schon länger angewandte - operative und strategische Benchmarking sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene gefördert werden.

Das strategische Benchmarking tritt in folgenden Formen in Erscheinung:

- Benchmarking von Kennzahlen (bezogen auf Budgets, Aktivitäten etc.).
- Benchmarking von Geschäftsprozessen insbesondere der öffentlichen Verwaltungen im Rahmen der Bereitstellung von öffentlichen Diensten für die Bürger (Nutzer, Klienten).

Das Benchmarking von Kennzahlen bei Projektfinanzierungen konzentriert sich auf den Auftragswert, die Rückzahlungsdauer und den Projektrealisierungszeitraum. Der Prozess des Benchmarking umfasst die angewandte institutionale Formel, die einbezogenen Stakeholder und die verwendeten Riskomanagementsysteme.

Die beiden Systeme der öffentlichen Verwaltung, das föderale der Schweiz und das zur Zeit zentralistische Italiens haben seit langem Erfahrung mit beiden Formen des Benchmarking auch auf strategischer Ebene³.

Für die öffentliche Verwaltung in Italien sind die von der Abteilung für den öffentlichen Dienst (UIPA) im Ministerratspräsidium in Zusammenarbeit mit der Universität Rom (Tor Vergata) im Jahre 2002 durchgeführten Erhebungen über die Erfahrungen in den 90er Jahren. Die Untersuchung hat gezeigt, dass im Laufe der 2000er Jahre zahlreiche und beachtliche Initiativen entwickelt, bestätigt und fortgeführt wurden. Das bedeutendste davon ist das Projekt „Good Practice (www.buoniesempi.it)“, das auch von der Abteilung für den öffentlichen Dienst (UIPA) initiiert wurde, das eine Identifikation der Best Practice in der italienischen Verwaltung zum Gegenstand hat. Bis dato sind auf der Webseite ca. 2.300 Innovationsprojekte verfügbar, die nach Sachthemen und Politikfeldern geordnet sind.

Das strategische Benchmarking nimmt in der Schweiz an Bedeutung zu, wie die Schaffung eines Web-Portales (www.sgvw.ch) zeigt, auf dem die wichtigsten Verwaltungsinnovationen in systematischer Weise gesammelt und veröffentlicht werden. Die Initiative ging von Schweizer Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) und vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern aus.

Jüngstes und interessantestes Beispiel des strategischen Benchmarking stellt European Public Sector Award (EPSA) in Luzern 2007 dar, der von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer (Bundesrepublik Deutschland) und anderen Institutionen getragen wird. Besonderes Augenmerk wurde dabei auf die folgenden drei Innovationsbereiche gelegt: (a) Gemeinsam Handeln (Collaborative Governance), (b) Zielerreichung mit knappen Mitteln und (c) den demographischen Wandel steuern.

In der Tabelle 1 werden die Innovationsbereiche und die eingereichten Projekte der einzelnen europäischen öffentlichen Verwaltungen dargestellt.

Wie die Tabelle zeigt, sind in Europa die PPP-Projekte unterrepräsentiert (nur vier Projekte). Dieser erste Eindruck ändert sich sicherlich, wenn man die Anzahl der Projekte berücksichtigt, die eine Einbindung der Stakeholder, der lokalen Gemeinschaft, neue Formen des Finanzmanagements und der Investitionen in das öffentliche Vermögen vorsehen.

³ Unter anderem wird daran erinnert, dass Italien aktiv in der international public sector benchmarking group teilnimmt, die von den öffentlichen Verwaltungen der EU-Mitgliedsländer initiiert wurde.

Tabelle 1: Bewerbungen um den European Public Sector Award (EPSA) – Luzern 2007

	Gemeinsames Handeln	Zielerreichung mit knappen Mitteln	Steuerung des demographischen Wandels
E-Government	15	64	0
Kooperationen	24	1	2
Personalmanagement	1	5	9
Geschäftsprozessmanagement	3	25	2
Neue Dienstleistungen und Technologien	8	11	5
Public Private Partnership	0	4	0
Systeme und Instrumente der strategischen Planung	7	13	8
Involvierung der Stakeholder und der lokalen Gemeinschaft	29	1	7
Investitionen in das Vermögenskonto	3	5	0
Neue Instrumente im Finanzmanagement	1	11	1
Qualitätsmanagement	3	14	0
Kommunikationsstrategien	2	0	1

Quelle: Bernhar, Cepiku, Meneguzzo, Promberger (2008), IRSPM, International conference Queensland University of Technology, Brisbane.

2. PPP, New Public Management und Public Governance

Wie allgemein bekannt, wurden seit Beginn der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts in vielen Staaten auf der Grundlage der Prinzipien des New Public Management tiefe und radikale Reformen des öffentlichen Sektors durchgeführt (OECD 1990).

In der Abbildung 1 sind die wichtigsten Reformenansätze des öffentlichen Sektors dargestellt, die in einem engen Zusammenhang mit dem PPP stehen. Dazu zählen Finanzinnovationen, mit der die Projektfinanzierung und die private Kofinanzierung von öffentlichen Investitionen verbunden ist und vor allem die Einführung von Marktmechanismen, die zu einer Dezentralisierung der Aufgaben und der Verantwortlichkeiten geführt haben, das Contracting Out und das Contracting In von Dienstleistungen und die Partnerschaft zwischen dem Staat und dem privaten Sektor (Dewry 2000).

Abbildung 1: Die Aktionshebel des New Public Management im Zeitraum von 1980 bis 1999

Marktmechanismen

Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung

Quasimarktlischer Wettbewerb zwischen öffentlichen Verwaltungen

Performance Management und Bewertung der Ergebnisse

Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten

Privatwirtschaftliche Managementsysteme und –methoden

und Finanzinnovationen Bürokratieabbau und Downsizing öffentlicher Verwaltungen

Das PPP hat sich seit Beginn der 90er Jahre entwickelt, um den Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden. Dabei wurden neue Finanzierungsformen für Infrastrukturinvestitionen entwickelt, um eine maximale Flexibilität und unternehmerische Orientierung bei der Planung, Umsetzung und Kontrolle der öffentlichen Investitionen zu ermöglichen.

Man hat in der Folge versucht ein Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit von Seiten der verschiedenen öffentlichen Verwaltungen die Regierung zu erhalten und die strategische Koordinierung von Investitionsprozessen und die Erforschung einer maximalen Einbeziehung von privaten Akteuren (Entwicklung und Projektierungsgesellschaften, Bauunternehmen, Dienstleistungsunternehmen und Banken) in der Finanzierung und Realisierung von Infrastrukturen.

Im Jahre 1991 übernahm das Vereinigte Königreich mit der Private Finance Initiative (PFI) eine Pionierrolle, die 1997 in der eigentlichen PPP-Initiative aufging.

Dank dieser beiden englischen Initiativen und der weiterer europäischer Länder wurde die öffentlich-private Kofinanzierung von größeren und kleineren Investitionsprojekten in Bereichen wie Strom- und Gasversorgung, verschiedene Infrastrukturprojekte, Brücken, Galerien, Krankenhäuser, Universitäten und Gefängnisse eingeführt.

Jüngste Studien zum Thema PPP der OECD, des Internationalen Währungsfonds und der großen internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank, Europäische Investmentbank) zeigen, dass PPPs und die Projektfinanzierung vermehrt angenommen werden, nicht nur in den öffentlichen Verwaltungen der entwickelten Länder, sondern auch in den BRIC-Staaten, in den Schwellenländern, in den wirtschaftlichen Transitionsländern und in den Entwicklungsländern.

PPP stellt somit einen Dritten Weg dar (Klijn und Teisman 2000). Traditionell werden die Güter/Dienstleistungen entweder ausschliesslich von Seiten des privaten Sektors oder des öffentlichen Sektors erbracht. Im dritten Weg arbeiten der Staat und die privaten Unternehmen (unabhängig davon ob sie gewinnorientiert sind oder nicht) zusammen, um den Bürgern mit öffentlichen Sach- und Dienstleistungen zu versorgen.

Der dritte Weg kann als Versuch verstanden werden, die Kernkompetenzen des öffentlichen Sektors mit denen des Marktes zu kombinieren. Klijn und Teisman (2004) definieren PPP als eine nachhaltige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, bei der die Akteure gemeinsam Produkte und Dienstleistungen entwickeln und die Risiken, Kosten und Gewinne partnerschaftlich geteilt werden.

Dabei geht man vom Modell des Staates als Unternehmer aus, der unmittelbar zur Produktion und zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen verpflichtet ist zum Modell des Staates als Gewährleister der Versorgung der Bürger mit Sach- und Dienstleistungen. Innerhalb dieses Modelles entscheidet der Staat, welche Dienste er garantiert; wer die Dienste produziert (make or buy Entscheidung) und wer den Bereitstellungsprozess überwacht und kontrolliert. Den öffentlichen Verwaltungen auf den verschiedenen institutionellen Ebenen (national, regional und lokal) müssen in der Lage sein, folgende Aufgaben zu erfüllen: Formulierung und Implementierung von Strategien; Koordination der Netzwerke; Leitung des

Ausschreibungsverfahren und der Auswahl der Lieferanten; Führung der Vertragsverhandlungen; Überwachung und Evaluierung der Leistungen der Lieferanten und direkter Eingriff im Falle der Nichterfüllung des Vertrages durch den Lieferanten (Reichard 2006).

3. Projektfinanzierung und PPP in Italien

Italien stellt der bei der Umsetzung der Projektfinanzierung und der Anwendung der Logik des PPP einen Sonderfall dar. Dies zeigt sich in der unterschiedlichen Fähigkeit der Entwicklung und Umsetzung dieser Konzepte auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung (national, regional, lokal), in den verschiedenen Landesteilen (Oberitalien versus Süditalien) und in den verschiedenen Sektoren der öffentlichen Verwaltung (Netzdienste, öffentliche Infrastruktur, Gesundheit, Bildung etc.).

Im Jahre 2006 belief sich in Italien die Gesamtsumme der im Rahmen von PPP-Projekten und Projektfinanzierungen durchgeführten Investitionen auf ca. 58 Mrd. € von denen gut 32 Mrd. € im Jahre 2006 realisiert wurden (Quelle: Osservatorio nazionale sul PPP).

Die durchschnittliche Wachstumsrate in den 2000er Jahren nach Anwendung dieser innovativen Art und Weise der Finanzierung betrug 19 Prozent pro Jahr. Die Finanzierung über PPPs beträgt 30 Prozent des nationalen Marktes für öffentliche Arbeiten.

Die fünf wichtigsten Bereiche der Anwendung von PPP und Projektfinanzierung sind: Netzgebundene Dienste (Wasser, Gas, Energie und Telekommunikation) 48 Prozent, Verkehr 21 Prozent, Gesundheit 9 Prozent, Parkplätze 4 Prozent und Stadterneuerung 4 Prozent.

Zum besseren Verständnis dieser Daten wird vor allem daran erinnert, dass Italien - hinsichtlich Wert und Anzahl - hinter dem Vereinigten Königreich der zweitgrößte europäische PPP-Anwender im Gesundheitswesen ist und eine steigende Tendenz in der Anwendung in den Bereichen der netzgebundenen Dienste (Energie, Gas, Wärme, Telekommunikation) von Seiten der nationalen und lokalen Versorgern aufweist. Die letzteren und insbesondere die öffentlichen lokalen Unternehmen haben bereits Mitte der 90er Jahre vielfach auf die verschiedenen Formen wie BOT und BOO zurückgegriffen.

Diesen positiven Ergebnissen stehen einige Schwachstellen gegenüber. Auf zentralstaatlicher Ebene zeigten sich große Schwierigkeiten bei der Anwendung der Projektfinanzierung bei einigen großen Projekten insbesondere im Bereich des Ausbaues des höherrangigen Straßennetzes (Autobahn Pedemontana in der Lombardei, Passante autostradale Mestre Venezia, dritte Fahrbahnspur Napoli – Salerno).

Diese Schwierigkeiten sind trotz der Schaffung einer auf Projektfinanzierung spezialisierten Organisationseinheit (ähnlich dem Modell der englischen PFI-Task Force) im Ministerium für das Staatsvermögen am Ende der 90er Jahre aufgetreten. Dieser Struktur wurden im Jahre 2000 Organisationseinheiten zur Projektfinanzierung in sechs Regionen – unter ihnen Lombardei und Lazium – zur Seite gestellt.

Die regionalen Organisationseinheiten haben immer eng mit den Regionalentwicklungs- und finanzierungsagenturen zusammengearbeitet. Diese „Partnerschaft“ bewirkte, dass die Projektfinanzierung und die PPP bei den lokalen Verwaltungen, wenn auch sehr vorsichtig, zunahmen.

Die zögerliche Verbreitung bei den Gemeinden kann auf Gründe zurückgeführt werden, wie die ständige Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Unsicherheit bei der Nachfrage nach den Dienstleistungen, Finanzierungsengpässe von Seiten der Zwischenfinanzierer und der Bauunternehmen und das Fehlen von institutionalisierten Beratungszentren, die auf regionaler Ebene arbeiten.

Die Tabelle 2 stellt den Rückgriff auf die Projektfinanzierung bei den lokalen Verwaltungen (Provinzen, Gemeinden und Gemeindekonsorzen) unterschieden nach direkten Tätigkeiten der privaten Akteure (Artikel 37 bis) und Tätigkeiten, die von der öffentlichen Akteur (Konzession zur Umsetzung und Verwaltung).

Die beiden Verfahren wurden bereits 1994 durch eine nationale Rechtsnorm eingeführt; es besteht auch eine dritte Möglichkeit, die die Aktivierung als eine Aktiengesellschaft mit öffentlichem Kapital darstellt.

Tabelle 2: Von den Lokalverwaltungen in Italien getätigten Projektfinanzierungen

Jahr	Anzahl der Vergaben gem. Art. 37 bis	Vergabewert gem. Art 37 bis	Anzahl der Bewerber um eine Konzession	Wert der Konzessionen
2000	6	99.263.016	24	157.327.602
2001	10	100.605.798	110	853.264.424
2002	20	275.317.224	128	733.357.456
2003	60	1.899.560.435	141	3.143.772.976
2004	86	1.215.094.657	198	1.361.074.740
2005	115	1.120.973.804	117	615.363.583
2006	47	2.761.496.961	148	4.059.057.166
Gesamt	344	7.472.311.895,00	866	10.923.217.947,00

Quelle: Daten OECD (Zahlen in €)

Das Jahr 2002 stellt den Wendepunkt bei der Verbreitung der Projektfinanzierung dar mit einem raschen Ansteigen bei der Anzahl der realisierten Projekte und der Investitionshöhe.

Für ein besseres Verständnis der Dynamiken bei der Umsetzung von PPP in Italien in der festgesetzten Darstellung des Artikels eines strategischen Benchmarkings zwischen Italien und Schweiz zeigen sich zwei gemeinsame Betrachtungen bezogen auf:

- die möglichen Determinanten, die die Anwendung des PPP erklären, das als Anhaltspunkt für die Entwicklung der Finanzfunktion bei den lokalen Verwaltungen verwendet wird
- eine jüngst durchgeführte Studie der Region Lombardei (2007) über PPP in den Kommunen und Provinzen ist brauchbar für die Gegenüberstellung der Ergebnisse im nächsten Kapitel über die Schweizer Ergebnisse (es sei daran erinnert, dass die Region Lombardei mehr Einwohner hat als die gesamte Schweiz).

Die Abbildung 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen finanzwirtschaftlichen Handlungsfelder einer Gemeinde.

Audit der finanziellen Situation
fiskalpolitische Alternativen
Simulation politischer Tarife

Öffentlich-lokale Finanzgruppen
Innovative Methoden zur Finanzierung von Investitionen
Finanzplanung
Cash Flow Management
Restrukturierung der Schulden

Von besonderer Relevanz ist eine Beurteilung der finanziellen Lage der lokalen Verwaltung. Sie muss laufend die Zahlungsströme und den Kassenstand (Überschuss bzw. Defizit) überwachen und bereits im Rahmen der Haushaltsplanung Ressourcen vorsehen, um die anstehenden Investitionen finanzieren zu können. Das Audit bildet die Grundlage für das Rating und liefert daher wichtige Informationen für die Ratingagenturen. Das Rating ist insofern von Bedeutung, da es den Kommunen den Zugang zu innovativen Finanzierungsmethoden eröffnet und einen großen Einfluss auf die Finanzierungskosten hat.

Andere Handlungsfelder betreffen die Planung und Simulation der Auswirkungen politischer Entscheidungsalternativen auf die Eigenmittel der lokalen Körperschaften, der Tarifpolitiken bezogen auf die Steuer- und Abgabenpolitik, die einen Rahmen von möglichen Finanzierungsquellen der Projektfinanzierungsoperationen anbieten; zum Beispiel erinnere man sich an die Möglichkeit der Kommunen Steuern einzuheben zum Ziel öffentliche Bauten zu finanzieren.

Des Weiteren werden Aktivitätspakete berücksichtigt die mit der Bewertung und den Erhaltungsalternativen / Ablegung der Vermögenswerte der lokalen Körperschaften verbunden sind.

Das kommunale Finanzwesen stellt ein Aktivitätspaket von beträchtlichen Interessen und großer Potentialität dar, was die Realisierung eines Pools von Tätigkeiten der Projektfinanzierung betrifft. Diese Operationen können vereinen, die Gemeinden, lokale Stiftungen in den Bereichen Kultur, Bildung, Sport und die anderen Kommunalbetriebe (z. B. Abfallwirtschaft).

Im Paket der innovativen Methoden der Investitionsfinanzierung sind weiters inkludiert vor allem die Bewertung der finanzwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit und die rechtlich-institutionelle Machbarkeit und organisatorische Leitung der verschiedenen Alternativen repräsentiert durch:

- Ausgabe von Schuldverschreibungen
- Mittelfristige Verschuldung
- Leasing zur Realisierung von öffentlichen Bauen
- Öffentlich-private Kofinanzierungsmodalitäten für gewinnorientierte und nicht gewinnorientierte genau wie in PPP und in der Projektfinanzierung.

Immer größeres Interesse kommt von Seiten der lokalen Körperschaften betreffend der Neuverhandlung der mittelfristigen Verschuldung über die Zinssätze oder der Neuaushandlung der Zinssätze, Laufzeitänderung und in einigen Fällen die Verlängerung der Kreditdauer, der Rückgriff auf derivative Instrumente (Swap, Optionen, Futures)

Folglich wird die Bandbreite der möglichen Aktivitätspakete durch die aktive Liquiditätsverwaltung und durch die Finanzprogrammierung vervollständigt.

Die verschiedenen Aktivitätspakete bilden somit den Kreis der möglichen Interventionsalternativen, die den lokalen Körperschaften offen stehen; Es ist somit Aufgabe

der Kommunen und Provinzen, die Aktivitätspakete zu wählen, auf die sie sich konzentrieren, abhängig von den eigenen Interventionsstrategien und den eigenen entscheidungs-, organisations- verwaltungs- und finanzwirtschaftlichen Spezifitäten.

4. PPP in der Schweiz

Auch in der Schweiz hat sich in den letzten Jahren die Auffassung durchgesetzt, dass es zur Bewältigung der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen notwendig ist, sehr intensiv mit den privaten gewinnorientierten Unternehmen im Rahmen von PPPs zu kooperieren.

Zur erfolgreichen Anwendung des PPP-Konzepts müssen öffentliche Verwaltungen bestimmte Fähigkeiten entwickeln:

- direkte Aufnahme der Phase des Betriebs der Infrastruktur in den Vertrag
- Übertragung der Konzession am Eigentum an den privaten Partner.
- PPP umfasst die gesamte Projektlaufzeit.
- Die immer wichtiger werdende Rolle von Investoren und Finanzzwischenhändler.

PPP ist für jene öffentlichen Körperschaften nützlich, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, während es für private Unternehmen eine Chance darstellt (diese können ihren Gewinn und ihre Synergien mit dem öffentlichen Sektor erhöhen), sowohl für die Gemeinden, die beabsichtigen die eigenen Kompetenzen zu erhöhen und voll von Partnerschaft mit dem öffentlichen Sektor profitieren können.

Bolz (2005) unterscheidet zwei Typen von PPPs, nämlich den Typ Beschaffungs-PPP und den Typ Aufgabenerfüllungs-PPP. Beim Beschaffungs-PPP tritt der Staat als Besteller auf, der Private als Ersteller und Betreiber einer Infrastruktur oder als Erbringer einer längerfristig ausgerichteten Dienstleistung. Diese Variante dominiert vor allem in den Bereichen Hochbau, öffentlicher Verkehr und Straßeninfrastruktur. Beim Aufgabenerfüllungs-PPP ist der Ausgangspunkt die Erkenntnis, dass eine bestimmte 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. Als Beispiel kann die Stiftung Greater Zürich Area angeführt werden, die 1998 in Zürich mit der Überzeugung gegründet wurde, dass die Förderung und Entwicklung eines Wirtschaftsraumes viel wirksamer und rentabler gestaltet werden kann, wenn man die öffentlichen und privaten Fähigkeiten (Kräfte) vereint. Zu den Mitgliedern dieser Stiftung zählen die Kantone, die Gemeinden, private Unternehmen und einige Banken.

In der Schweiz war der private Sektor immer in den Bau und Betrieb von öffentlichen Infrastrukturen involviert (z. B. Abfallwirtschaft und APTtransit AG). Auf jeder Ebene der Verwaltung (föderale, kantonale und kommunale) ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sehr intensiv. In der Schweiz konnte sich das PPP im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern bis jetzt nicht durchsetzen.

Zu den Gründen, die diesen Rückstand erklären, zählt zweifelsohne die Fähigkeit der territorialen Schweizer Gemeinschaften, von den sehr günstigen Finanzierungsmöglichkeiten zu profitieren. Hinzu kommt die Tatsache, dass die Schweiz im öffentlichen Infrastrukturbereich keinen akuten Nachholbedarf aufweist. Weiters zu nennen sind die Sonder- (z. B. für die Straßen und den öffentlichen Verkehr) und Mischfinanzierungen (der Bundesstaat und die Kantone beteiligen sich an der Finanzierung von städtischen

Infrastrukturprojekten), die keine Anreize für PPP ausüben. Als weitere Gründe können die Verwaltungskultur, die direkte Demokratie und die fehlenden schweizerischen Größenverhältnisse angeführt werden.

Die schweizerische Tradition der vielfältigen Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kann als gute Voraussetzung für die Entwicklung von weiterführenden PPPs eingestuft werden. Einige internationale PPP-Beispiele können auf die Schweiz übertragen werden. Andere hingegen müssen vor dem Hintergrund der "nationalen" Besonderheiten relativiert werden, da jeder Staat seine eigene PPP-Strategie entwickeln muss, die im Einklang mit den nationalen Rahmenbedingungen (Recht, Kultur etc.) steht.

Was die Schweiz betrifft, sprechen folgende Gründe für einen verstärkten Einsatz von PPP (Bolz, 2005):

- PPP stellt für die öffentliche Verwaltung ein Mittel zur Bewältigung von neuen komplexen Herausforderungen dar;
- PPP kann einen wichtigen Beitrag für eine effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben leisten;
- PPP stellt eine Chance für die weitere Modernisierung der öffentlichen Verwaltung dar.

Die Zusammenarbeit mit dem privaten Bereich bieten in folgenden Bereichen eine Vielzahl an Möglichkeiten:

1. Hochbau: Das Potential ist sehr groß, vor allem in den Bereichen Instandhaltung und Instandsetzung von Verwaltungsgebäuden betrifft, Gebäudeverwaltung, die Schaffung von neuen Stadtteilen und von Sport- und Freizeiteinrichtungen.

2. Verkehr: Hier kann man Beispiele aus dem Schienenverkehr und des nationalen, kantonalen und kommunalen Straßennetzes anführen..

3. Wirtschaftsförderung:

4. E-Government: In diesem Fall ist es notwendig, eine Kofinanzierung von IT-Projekten zu initiieren.

Weitere Bereiche, die für PPP interessant sein können: Bildung, Kultur, Sport, Landesverteidigung, Gesundheit und Sozialwesen.

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz einige PPP-Projekte lanciert. Insbesondere können hier folgende Beispiele angeführt werden: Neues Kongresszentrum Zürich, das Kultur und Kongresszentrum von Luzern (KKL), das International Packaging Institute (IPI) in Genf, die Greater Zürich Area, die Schule im Netz und die Parkhaus AG in Zürich.

Das PPP-Projekt „Schule im Netz“ stellt ein Vorzeigeprojekt dar. Private Unternehmen offerieren den Schweizer Schulen Hardware und Software-Dienstleistungen zu Sonderkonditionen. Die Kantone und die Gemeinden übernehmen die Kosten für Lehrkräfte und Räumlichkeiten und der Bund unterstützt die Ausbildung der Lehrkräfte.

Verschiedene Organisationen der Bundesverwaltung haben auch die Möglichkeit einer PPP-Finanzierung von Infrastrukturprojekten abgeklärt (zum Beispiel das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation und die Eidgenössische Finanzverwaltung) oder unterstützen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit diverse PPP-Projekte in osteuropäischen Transitions- und Entwicklungsländern (Staatssekretariat für Wirtschaft).

Insbesondere in der Eidgenössischen Finanzverwaltung und im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wird gegenwärtig aktiv PPP-Wissen aufgebaut.

5. PPP und die Schweizer Gemeinden

Auch auf kommunaler Ebene ist möglich und wünschenswert, dass PPP als alternative Form der direkten Verwaltung einzuführen. Im Jahre 2008 wurde eine repräsentative empirische Untersuchung unter den 2732 Schweizer Gemeinden durchgeführt, um besser zu verstehen, unter welchen Bedingungen PPP in der lokalen Verwaltung eingeführt werden soll.

Es wurden Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern (das sind 311 Gemeinden) ausgewählt, die auch die drei wichtigsten Sprachgruppen repräsentieren. Die Stichprobe setzte sich aus 77 Prozent deutsch-sprachigen Gemeinden, 19 Prozent französisch-sprachigen Gemeinden und 4 Prozent italienisch-sprachigen Gemeinden zusammen. Von den 104 Gemeinden, die den Fragebogen beantworteten (das sind 32,4 Prozent) haben 56 keine PPP-Projekte, während 48 Prozent zumindest eines vorweisen können. Insgesamt wurden 315 PPP-Projekte gezählt und es ist interessant zu festzustellen, dass die durchschnittliche Anzahl der PPP-Projekte je Gemeinde in den drei Sprachregionen sehr variiert. Im Kanton Tessin beträgt dieser Wert pro Gemeinde 4,67, in der französisch-sprachigen Schweiz 3,87 und in der deutsch-sprachigen Schweiz 2,76. Der gewogene Mittelwert auf nationaler Ebene beträgt hingegen 3,03 PPP-Projekte je Gemeinde.

Betrachten wir jetzt einige praktische Indikatoren bezüglich der Typologie von Rechtsformen, die zur Etablierung und Verwaltung von PPP eingesetzt werden und in welchem öffentlichen Rahmen diese verwendet werden.

Der erste interessante Aspekt betrifft die Einschätzung der Bedeutung von PPP für die lokalen öffentlichen Körperschaften. Zu diesem Zweck wurde den Generaldirektoren und Gemeindesekretären über Wichtigkeit von PPP für die eigene Gemeinde befragt. Auf nationaler Ebene haben gut 89 Prozent der Befragten geantwortet, dass das PPP „sehr/ziemlich“ wichtig ist. Nur 11 Prozent haben geantwortet, dass das PPP von geringer Bedeutung ist. Im Tessin und in der französisch-sprachigen Schweiz haben 100 Prozent mit „sehr/ziemlich“ geantwortet, während in der deutsch-sprachigen Schweiz dies nur 85 Prozent taten.

Als nächstes werden die unterschiedlichen Rechtsformen vorgestellt, die die lokalen Körperschaften für die Etablierung ihrer PPPs verwenden. Auf nationaler Ebene ist die am meisten verwendete Rechtsform, der Leistungsauftrag (22,5 Prozent), gefolgt von der Aktiengesellschaft (21,3 Prozent), der Stiftung (18,1 Prozent) und dem Verein (14,6 Prozent). In geringer Anzahl gibt es Genossenschaften (7 Prozent) und Konzessionen (4,4 Prozent). In den drei Sprachregionen kann man einige interessante und bemerkenswerte Unterschiede beobachten. Im Tessin sind die Aktiengesellschaft (46,4 Prozent) und die Konzession (14,3 Prozent) am beliebtesten. Es ist zu beobachten, dass bei 18 Prozent der Gemeindeprojekte noch nicht klar ist, welche Rechtsform verwendet werden soll. In der französisch-sprachigen

Schweiz ist der Verein die bevorzugte Rechtsform (32,8 Prozent), gefolgt vom Leistungsauftrag (22,4 Prozent), der Aktiengesellschaft (12 Prozent) und der Stiftung (10,3 Prozent). In der deutsch-sprachigen Schweiz hingegen ist der Leistungsauftrag von größter Bedeutung (24,4 Prozent), gefolgt von der Stiftung (21,8 Prozent) und der Aktiengesellschaft (20,5 Prozent). Abgeschlagen folgen die Konzessionen (11,8 Prozent) und die Genossenschaften (7,4 Prozent).

Der Tessin preferiert folglich die Aktiengesellschaft, während hingegen die deutsch-sprachige und vor allem die französisch-sprachige Schweiz dazu tendieren Vereine, Stiftungen und Leistungsaufträge einzusetzen. Im Tessin und in Teilen der deutsch-sprachigen Schweiz wählt man privatwirtschaftliche Rechtsformen. In der französisch-sprachigen Schweiz bevorzugt man hingegen PPP-Formen, bei denen der öffentliche Sektor stärker in die Leistungserstellung eingebunden ist.

Analysiert man die öffentlichen Verwaltungen, die an PPP interessiert sind, dann kann man feststellen, dass die lokalen Körperschaften in der Schweiz hauptsächlich PPP-Projekte in den folgenden Sektoren etablieren: Sozialdienste (14 Prozent), Transportwesen (11,5 Prozent), Kulturgüter (10,8 Prozent), Wasser und Strom (10,5 Prozent) und Sportförderung (10,2 Prozent). Weitere relevante Sektoren sind Umwelt (7,6 Prozent), Bildungswesen (7 Prozent) und Tourismus (7,3 Prozent) auch hier existieren Unterschiede zwischen Tessin, der französisch-sprachigen und der deutsch-sprachigen Schweiz. Im Tessin ist der am meisten an PPP interessierte Sektor das Verkehrswesen (21,4 Prozent), gefolgt von Wasser und Strom (17,9 Prozent), Tourismus (17,9 Prozent) und Sportförderung (14,3 Prozent). In der französisch-sprachigen Schweiz findet man eine homogenere Situation vor und zwar in dem Sinne, dass PPP-Projekte in vielen Bereichen in einer mehr oder weniger gleich hohen Prozentsatz zu finden sind. Im Kontext der kommunalen Verwaltung beträgt das PPP 13,8 Prozent, gefolgt von 12 Prozent im Verkehr, im Sozialwesen, Bildungswesen und Umwelt. Zuletzt 10 Prozent Wasser und Strom und Kulturgüter. Und schließlich die deutsch-sprachige Schweiz, in der jene Verwaltungsbereiche, die interessant für PPP sind, an erster Stelle das Sozialwesen (16,1 Prozent), Sportförderung 11,8 Prozent, Kulturgüter 11,4 Prozent, Transportwesen 10 Prozent und zu allerletzt Wasser und Strom 9,6 Prozent.

Auch im Zusammenhang mit den Sektoren der öffentlichen Verwaltung, die an PPP interessiert sind gibt es Unterschiede und Analogien. Einerseits wird im Tessin und in der deutsch-sprachigen Schweiz versucht, sich auf spezifische Sektoren zu fokussieren (Tourismus, Transportwesen, Mobilität, Sportförderung, Wasser, Strom und Sozialwesen), während auf der anderen Seite die französisch-sprachige Schweiz eine einförmigere und auf mehrere Sektoren ausgedehnte Ausrichtung erfährt (Wasser und Strom, Sozialdienste, Bildung, Umwelt, Kulturgüter, Kommunalverwaltung, Transportwesen). Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die französisch-sprachige Schweiz hauptsächlich dazu tendiert, PPPs mit einem ausgeprägten Sozial- und Umweltaspekt (Sozialwesen, Ausbildung, Kulturgüter und Umwelt) zu entwickeln, während das Tessin und die deutsch-sprachige Schweiz die sogenannten netzgebundenen Dienste bevorzugen (Wasser und Strom, Transport und Verkehr).

Literaturverzeichnis

Bolz, U. (2005), *Public Private Partnership in der Schweiz*, Zurigo: Schulthess.

Drewry, G. (2000). In Osborne, S. P. (Ed.), *Public-private partnerships: rethinking the boundary between public and private law*. London: Routledge.

Gianella, T. (2008). *Pubblico e privato, un partenariato possibile*. Bellinzona: La Regione Ticino.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2000). In Osborne, S.P. (Ed.), *Governing public-private partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. London: Routledge.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2004). *Public-Private Partnership: The Right Form at the Wrong Moment? An Analysis of Institutional and Strategic Obstacles*. In Ghobadian, Abby et al. (2004): *Public-Private Partnerships. Policy and Experience*, Palgrave Macmillan.

Meneguzzo, M., Gianella, T. (2007), *Lo sviluppo del NPM in Svizzera: le "culture", le reti e i centri di competenza, il Partenariato pubblico-privato*, in Meneguzzo, M., Ferrari, D., Vitta, C., Zanolini, K. (2007). *Contributi di management pubblico*. Milano: McGraw-Hill.

OCSE (1990), *Survey of Public Management Reforms*, Paris: OECD/OCDE.

Reichard, C. (2006), *New Institutional Arrangements of Public Service Delivery*, in: Reichard, C., Mussari, R., Kupke, S. (eds.), *The Governance of Services of General Interest between State, Market and Society*. Berlin.