

Inhaltsübersicht

Zu diesem Buch	VIII
Inhaltsübersicht.....	XIV
Inhaltsverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis.....	XXVII
TEIL I: GRUNDLAGEN	1
1 PPP: ein globaler Trend, ein Thema für die Schweiz	3
2 Die Idee PPP: Begriffe, Modelle, Partner.....	13
3 PPP als partnerschaftlich gestalteter Prozess.....	35
4 Auswirkungen von PPP	53
TEIL II: POTENZIAL UND UMSETZUNG	63
1 Einleitung.....	65
2 Ausgangslage	66
3 PPP-Potenzial in ausgewählten Politikfeldern.....	71
4 Gesamtbeurteilung	100
5 Umsetzung	109
TEIL III: WIRTSCHAFT UND FINANZEN.....	123
1 Einleitung.....	125
2 Grundlagen.....	128
3 Der PPP-Eignungstest.....	130
4 Wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich	134
5 Risikoanalyse und Risikoallokation.....	148
6 Strukturierung der Finanzierung	164
7 Finanzierung	170
8 Erfolgskontrolle	202
9 Rechnungslegung.....	208

TEIL IV: RECHT.....	211
1 Einleitung.....	213
2 Staats- und allgemeines Verwaltungsrecht.....	214
3 Vertragsrecht.....	226
4 Das öffentliche Beschaffungsrecht.....	253
5 Steuerrecht.....	282
 TEIL V: ERFAHRUNGEN UND PRAXISBEISPIELE	 297
1 Einleitung.....	299
2 Ausland (Public Private Partnerships).....	301
3 Praxis Schweiz (Kooperationen und erste Beispiele PPP).....	333
 ANHANG: Praxishilfen	 387
 Literatur- und Quellenverzeichnis.....	 405
Stichwortverzeichnis	417
Zu den Autoren.....	423
Zu den Projektpartnern	426

Inhaltsverzeichnis

Zu diesem Buch.....	VIII
Inhaltsübersicht	XIV
Inhaltsverzeichnis	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XXVII

TEIL I: GRUNDLAGEN.....1

1 PPP: ein globaler Trend, ein Thema für die Schweiz.....	3
1.1 Überblick.....	3
1.2 Internationale Entwicklung.....	3
1.2.1 PPP als globaler Trend.....	3
1.2.2 <i>Erfahrungen</i>	6
1.2.3 <i>Nutzennachweise</i>	6
1.3 Gründe für die Auseinandersetzung mit PPP.....	8
1.3.1 <i>Allgemeines</i>	8
1.3.2 <i>PPP als Mittel zur Bewältigung von neuen komplexen Herausforderungen</i>	8
1.3.3 <i>PPP als Beitrag für eine effiziente Aufgabenerfüllung</i>	8
1.3.4 <i>PPP als Chance für die weitere Modernisierung der Verwaltung</i>	9
1.4 Partnerschaften als logischer Schritt in der Entwicklung des modernen Staates	10
2 Die Idee PPP: Begriffe, Modelle, Partner.....	13
2.1 Überblick.....	13
2.2 Zum Begriff PPP.....	13
2.2.1 <i>Zur Definition von PPP</i>	13
2.2.2 <i>Typisierung von PPP</i>	14
2.2.3 <i>Merkmale für PPP (i.e.S.)</i>	16
2.2.4 <i>Abgrenzungen zu klassischen Formen des Einbezugs des Privatsektors</i>	21
2.2.5 <i>PPP als Perspektive zur Weiterentwicklung klassischer Formen der Kooperation</i>	23
2.3 PPP-Modelle	26
2.3.1 <i>Allgemeines</i>	26
2.3.2 <i>PPP-Modelle nach Leistungsgegenstand und -inhalt</i>	26
2.3.3 <i>PPP-Modelle nach Leistungsumfang</i>	26

2.3.4	<i>PPP-Modelle nach Strukturen</i>	27
2.3.5	<i>PPP-Modelle nach Finanzierung</i>	29
2.3.6	<i>Systematische Einordnungen von PPP-Modellen</i>	30
2.4	Die Partner	31
2.4.1	<i>Allgemeines</i>	31
2.4.2	<i>Die öffentlichen Partner</i>	32
2.4.3	<i>Die privaten Partner</i>	33
2.4.4	<i>Übrige Partner</i>	34
3	PPP als partnerschaftlich gestalteter Prozess	35
3.1	<i>Überblick</i>	35
3.2	<i>Der politisch-administrative Prozess</i>	36
3.2.1	<i>Allgemeines</i>	36
3.2.2	<i>Die wichtigsten politisch-administrativen Verfahren</i>	38
3.2.3	<i>Verfahren der demokratischen Entscheidungsfindung</i>	39
3.3	<i>Der PPP-Beschaffungsprozess: ein alternativer Beschaffungsansatz</i>	41
3.3.1	<i>Allgemeines</i>	41
3.3.2	<i>Die Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses</i>	41
3.3.3	<i>Sinngemässe Anwendung auf Aufgabenerfüllungs-PPP</i>	46
3.4	<i>Der partnerschaftliche Betrieb</i>	48
3.5	<i>Der private Prozess</i>	51
4	Auswirkungen von PPP	53
4.1	<i>Überblick</i>	53
4.2	<i>Chancen und Gefahren</i>	54
4.2.1	<i>Chancen</i>	54
4.2.2	<i>Gefahren</i>	56
4.3	<i>Wirkungen von PPP auf die Beteiligten</i>	58
4.3.1	<i>Allgemeines</i>	58
4.3.2	<i>Wirkungen auf Politik und öffentliche Hand</i>	58
4.3.3	<i>Wirkungen auf Unternehmen und Volkswirtschaft</i>	60
4.3.4	<i>Wirkungen auf die Öffentlichkeit</i>	62

TEIL II: POTENZIAL UND UMSETZUNG	63
1 Einleitung.....	65
2 Ausgangslage	66
2.1 Tradition öffentlich-privater Kooperationen in der Schweiz.....	66
2.2 Erste Ansätze von PPP.....	66
2.3 Warum schaffte PPP in der Schweiz bisher den Durchbruch nicht?	70
3 PPP-Potenzial in ausgewählten Politikfeldern	71
3.1 Hochbau	71
3.1.1 <i>Ausgangslage Schweiz</i>	71
3.1.2 <i>Besondere Aspekte im Bereich Hochbau</i>	72
3.1.3 <i>PPP-Potenzial</i>	76
3.1.4 <i>Fazit</i>	77
3.2 Verkehr	78
3.2.1 <i>Ausgangslage Schweiz</i>	78
3.2.2 <i>Besondere Aspekte im Bereich Verkehr</i>	80
3.2.3 <i>PPP-Potenzial</i>	82
3.2.4 <i>Fazit</i>	83
3.3 Standortentwicklung und Standortförderung	84
3.3.1 <i>Ausgangslage Schweiz</i>	84
3.3.2 <i>Besondere Aspekte in den Bereichen Standortentwicklung und Standortförderung</i>	87
3.3.3 <i>PPP-Potenzial</i>	88
3.3.4 <i>Fazit</i>	90
3.4 eGovernment.....	90
3.4.1 <i>Ausgangslage Schweiz</i>	90
3.4.2 <i>Besondere Aspekte im Bereich eGovernment</i>	91
3.4.3 <i>PPP-Potenzial</i>	91
3.4.4 <i>Fazit</i>	94
3.5 PPP in weiteren Politikfeldern.....	94
3.5.1 <i>Allgemeines</i>	94
3.5.2 <i>Bildungswesen</i>	94
3.5.3 <i>Kultur</i>	95
3.5.4 <i>Sport</i>	96
3.5.5 <i>Verteidigung</i>	97

3.5.6	<i>Gesundheits- und Sozialpolitik</i>	98
3.5.7	<i>Justizvollzug</i>	98
3.5.8	<i>Ver- und Entsorgung</i>	99
4	Gesamtbeurteilung	100
4.1	Die Schweiz hat ein PPP-Potenzial	100
4.2	Das Potenzial zur Effizienz- und Wirkungssteigerung	101
4.3	Erfolgsfaktoren	106
4.4	Fazit	108
5	Umsetzung	109
5.1	Überblick	109
5.2	Politische Unterstützung	109
5.2.1	<i>Notwendigkeit eines Engagements der Politik</i>	109
5.2.2	<i>Argumente für die politische Diskussion</i>	110
5.2.3	<i>Lancierung des Themas PPP</i>	114
5.3	Schaffung begünstigender gesetzlicher Grundlagen	115
5.3.1	<i>Allgemeines</i>	115
5.3.2	<i>Gesetzgebungsbedarf</i>	115
5.3.3	<i>Vorgehen</i>	117
5.4	Einrichtung eines Kompetenznetzwerks PPP	118
5.4.1	<i>Notwendiger Katalysator für PPP-Projekte</i>	118
5.4.2	<i>Mögliche Eckwerte</i>	119
5.5	Empfehlungen	120
TEIL III: WIRTSCHAFT UND FINANZEN		123
1	Einleitung	125
2	Grundlagen	128
2.1	Allgemeine wirtschaftliche Aspekte von PPP	128
2.2	Das Praxisbeispiel Parkhaus AG	129
3	Der PPP-Eignungstest	130
3.1	Überblick	130
3.2	Prüfkriterien des standardisierten Eignungstests	130
3.3	Praxisbeispiel Parkhaus AG	132

4	Wirtschaftlicher Beschaffungsvariantenvergleich.....	134
4.1	Überblick.....	134
4.2	Vorgehen.....	135
4.3	Kalkulation der konventionellen Beschaffungsvariante	137
4.3.1	<i>Allgemeines</i>	137
4.3.2	<i>Datenerfassung durch die öffentliche Hand</i>	137
4.3.3	<i>Erfassung der Kosten</i>	138
4.4	Kalkulation der Wirtschaftlichkeit der PPP-Beschaffungsvariante.....	141
4.5	Die Gegenüberstellung der Beschaffungsvarianten.....	141
4.5.1	<i>Allgemeines</i>	141
4.5.2	<i>Quantitativer Vergleich</i>	142
4.5.3	<i>Qualitativer Vergleich</i>	143
4.6	Sensitivitätsanalyse.....	146
5	Risikoanalyse und Risikoallokation	148
5.1	Überblick.....	148
5.2	Die Risikoanalyse	150
5.2.1	<i>Allgemeines</i>	150
5.2.2	<i>Risikoidentifikation</i>	150
5.2.3	<i>Risikoklassifikation</i>	155
5.2.4	<i>Risikobewertung</i>	157
5.3	Die Risikoallokation	158
5.4	Praxisbeispiel Parkhaus AG.....	160
5.4.1	<i>Risikobewertung</i>	160
5.4.2	<i>Risikomatrix</i>	161
6	Strukturierung der Finanzierung.....	164
6.1	Überblick.....	164
6.2	Strukturierung von Vergütungs-/Entschädigungsmechanismen.....	164
6.2.1	<i>Allgemeines</i>	164
6.2.2	<i>Mechanismen des Kosten- und Risikotransfers</i>	164
6.2.3	<i>Vertrags- und Leistungsmanagement</i>	165
6.2.4	<i>Bonus/Malus-System</i>	167
6.3	Praxisbeispiel Parkhaus AG.....	168
6.3.1	<i>Vorteile der Konzessionsvariante</i>	168

6.3.2	<i>Vergütungs-/Entschädigungsmechanismen</i>	168
7	Finanzierung	170
7.1	Überblick	170
7.2	Rolle der Finanzierung bei PPP-Projekten	170
7.3	Finanzierungsmittel	172
7.3.1	<i>Finanzierungsarten</i>	172
7.3.2	<i>Kapitalherkunft („Quellen“)</i>	175
7.3.3	<i>Vorteile und Nachteile bei der Einbindung privater Finanzierungsquellen</i>	177
7.4	Rating eines PPP-Projektes durch externe Rating-Agenturen	179
7.5	Finanzierungsfähigkeit von PPP-Projekten	181
7.5.1	<i>Allgemeines</i>	181
7.5.2	<i>Charakteristika von Projektfinanzierungen</i>	181
7.5.3	<i>Ermittlung der optimalen Kapitalstruktur</i>	182
7.5.4	<i>Kriterien für die Finanzierungsfähigkeit von Projekten</i>	185
7.5.5	<i>Heimfallregelung aus Sicht der Kapitalgeber</i>	191
7.6	Übersicht über die Finanzierungsmodelle	192
7.6.1	<i>Allgemeines</i>	192
7.6.2	<i>Die Finanzierungsmodelle im Einzelnen</i>	193
7.6.3	<i>Forfaitierung mit Einrede-, Einwendungs- und Aufrechnungsverzichtserklärung</i>	195
7.7	Beschleunigung der Kapitalbereitstellung	198
7.8	Praxisbeispiel Parkhaus AG	199
8	Erfolgskontrolle	202
8.1	Überblick	202
8.2	Sicht des privaten Partners	203
8.3	Sicht der öffentlichen Hand	205
8.3.1	<i>Bewertung der PPP-Variante</i>	205
8.3.2	<i>Bewertung der konventionellen Variante</i>	205
8.4	Sensitivitätsanalyse	206
8.5	Fazit	207
9	Rechnungslegung	208
9.1	Überblick	208
9.2	Optik der Partner	208
9.2.1	<i>Der private Partner</i>	208

9.2.2	<i>Der öffentliche Partner – einzelwirtschaftliche Optik</i>	209
9.2.3	<i>Der öffentliche Partner – volkswirtschaftliche Optik</i>	210
TEIL IV: RECHT		211
1	Einleitung	213
2	Staats- und allgemeines Verwaltungsrecht	214
2.1	Überblick.....	214
2.2	Grundlagen.....	215
2.2.1	<i>Zentrale verfassungsrechtliche Vorgaben</i>	215
2.2.2	<i>Welches Recht kommt zur Anwendung?</i>	216
2.3	Ausgewählte Fragestellungen.....	218
2.3.1	<i>Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für PPP?</i>	218
2.3.2	<i>Volksrechte (politische Rechte)</i>	219
2.3.3	<i>Aufsichts- und Obergerichtsrechte und -pflichten von Regierung und Parlament</i>	220
2.3.4	<i>Verantwortlichkeitsrecht der öffentlichen Hand (öffentliches Haftungsrecht)</i>	221
2.3.5	<i>Öffentliches Personalrecht</i>	221
2.3.6	<i>Öffentliches Finanzrecht</i>	222
2.3.7	<i>Subventionsrecht</i>	223
2.3.8	<i>Sicherung von Ansprüchen gegen die öffentliche Hand</i>	224
2.4	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf.....	224
3	Vertragsrecht	226
3.1	Überblick.....	226
3.2	Grundlagen.....	227
3.2.1	<i>Allgemeine vertragsrechtliche Charakterisierung eines PPP-Vertrags</i>	227
3.2.2	<i>Ausgewählte Merkmale</i>	230
3.2.3	<i>Abgrenzungen gegenüber dem General- und Totalunternehmervertrag</i>	231
3.2.4	<i>Vertragliche Elemente im Überblick</i>	233
3.3	Zentrale Fragen von PPP-Verträgen.....	235
3.3.1	<i>Bedeutung von Vertragsverhandlungen</i>	235
3.3.2	<i>Wie ist die Entschädigung vertraglich zu regeln?</i>	236
3.3.3	<i>Wie ist Flexibilität für eine Regelung der Vertragserfüllung möglich?</i>	237
3.3.4	<i>Wie werden Leistungen und Qualität überprüft und vertraglich abgesichert?</i>	239
3.3.5	<i>Wie ist die Risikoverteilung vertraglich zu regeln?</i>	240

3.3.6	<i>Wie sind öffentlichrechtliche Aufsicht und Berichterstattung zu regeln?</i>	242
3.3.7	<i>Welche Vorkehren sind für den Konfliktfall zu treffen?</i>	243
3.3.8	<i>Wie ist mit Änderungen der gesetzlichen Grundlagen umzugehen?</i>	244
3.4	Vertragssystematisierung und Vertragscontrolling	246
3.4.1	<i>Vertragssystematisierung</i>	246
3.4.2	<i>Vertragscontrolling</i>	246
3.5	Besondere Rechtsfragen im Konzessions- und Gesellschaftsmodell	247
3.5.1	<i>Ausgangslage Vertragsmodell</i>	247
3.5.2	<i>Konzessionsmodell</i>	248
3.5.3	<i>Gesellschaftsmodell</i>	249
4	Das öffentliche Beschaffungsrecht	253
4.1	Überblick	253
4.2	Abgrenzungen	254
4.3	Gesetzliche Grundlagen	257
4.3.1	<i>Internationale Rechtsgrundlagen</i>	257
4.3.2	<i>Bundesrecht</i>	257
4.3.3	<i>Interkantonaies und kantonales Recht</i>	259
4.3.4	<i>Kurzdarstellung des Verfahrens nach Bundesrecht</i>	259
4.4	PPP-Beschaffungsprozess im Allgemeinen	261
4.4.1	<i>Beschaffungsprozess und Wettbewerb</i>	261
4.4.2	<i>Transparenz im Beschaffungsprozess</i>	261
4.4.3	<i>Wettbewerb als Instrument zur Gewinnung von Ideen im Beschaffungsprozess</i>	262
4.5	Ausgewählte Verfahrensfragen im PPP-Beschaffungsprozess	264
4.5.1	<i>Vorgespräche</i>	264
4.5.2	<i>KMU-Verträglichkeit</i>	265
4.5.3	<i>Funktionale Ausschreibung</i>	265
4.5.4	<i>Technische Spezifikationen</i>	266
4.5.5	<i>Festlegung der Eignungskriterien</i>	267
4.5.6	<i>Vorbefassung</i>	267
4.5.7	<i>Technischer Dialog</i>	269
4.5.8	<i>Stolpersteine im Beschaffungsverfahren</i>	270
4.6	Aufgabenerfüllungs-PPP	273
4.6.1	<i>Auswahl privater Partner</i>	273

4.6.2	<i>Wettbewerb als Instrument zur Auswahl von privaten Partnern</i>	274
4.6.3	<i>Auswahlverfahren</i>	274
4.7	<i>Gesetzgeberische Entwicklungstendenzen in der Schweiz und in der EU</i>	276
4.7.1	<i>Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen</i>	276
4.7.2	<i>Neuere Entwicklungen im EU-Vergaberecht</i>	278
4.7.3	<i>Gesetzgeberischer Handlungsbedarf</i>	281
5	Steuerrecht	282
5.1	<i>Überblick</i>	282
5.2	<i>Sicht des Gemeinwesens</i>	284
5.2.1	<i>Allgemeines</i>	284
5.2.2	<i>Einfluss der Steuern auf PPP</i>	284
5.2.3	<i>Direkte Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden (Gewinn- und Kapitalsteuern)</i> ...	285
5.2.4	<i>Liegenschaftssteuern, Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern</i>	287
5.2.5	<i>Emissionsabgabe</i>	288
5.2.6	<i>Mehrwertsteuer</i>	288
5.3	<i>Sicht der privaten Partner</i>	291
5.3.1	<i>Direkte Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden</i>	291
5.3.2	<i>Liegenschaftssteuern, Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern</i>	291
5.3.3	<i>Wahl der Rechtsform/Gesellschaftsmodell</i>	292
5.3.4	<i>Mehrwertsteuer</i>	294
5.4	<i>Steuererleichterung/Steuerbefreiung</i>	294
5.4.1	<i>Steuererleichterung</i>	294
5.4.2	<i>Steuerbefreiung</i>	294
5.5	<i>Gesetzgeberischer Handlungsbedarf</i>	296
	TEIL V: ERFAHRUNGEN UND PRAXISBEISPIELE	297
1	Einleitung	299
2	Ausland (Public Private Partnerships)	301
2.1	<i>Überblick</i>	301
2.2	<i>Europäische und weltweite Entwicklungen von PPP</i>	302
2.2.1	<i>Allgemeine Trends</i>	302
2.2.2	<i>Europäische Entwicklung</i>	303
2.2.3	<i>Weltweite Entwicklung</i>	306

2.3	Grossbritannien.....	307
2.3.1	<i>Allgemeine Entwicklung</i>	307
2.3.2	<i>Praxisbeispiele</i>	310
2.4	Deutschland.....	315
2.4.1	<i>Allgemeine Entwicklung</i>	315
2.4.2	<i>Praxisbeispiele</i>	319
2.5	Niederlande.....	324
2.5.1	<i>Allgemeine Entwicklung</i>	324
2.5.2	<i>Praxisbeispiele</i>	326
2.6	Frankreich.....	328
2.6.1	<i>Allgemeine Entwicklung</i>	328
2.6.2	<i>Praxisbeispiel</i>	330
2.7	Österreich.....	331
3	Praxis Schweiz (Kooperationen und erste Beispiele PPP)	333
3.1	Überblick.....	333
3.2	Hochbau.....	335
3.2.1	<i>Fallbeispiel Parkhaus AG</i>	335
3.2.2	<i>Praxisbeispiele</i>	339
3.3	Verkehr.....	346
3.3.1	<i>Fallbeispiel Stadttunnel Zürich</i>	346
3.3.2	<i>Praxisbeispiele</i>	354
3.4	Standortentwicklung und Standortförderung.....	358
3.4.1	<i>Fallbeispiel Greater Zurich Area (GZA)</i>	358
3.4.2	<i>Praxisbeispiele</i>	361
3.5	eGovernment.....	371
3.5.1	<i>Fallbeispiel Verein eCH</i>	371
3.5.2	<i>Praxisbeispiele</i>	373
3.6	Weitere Politikfelder.....	376
3.6.1	<i>Fallbeispiel Eurogate – Überbauung Bahnhof Zürich</i>	376
3.6.2	<i>Praxisbeispiele</i>	378

ANHANG: Praxishilfen	387
1 PPP-Kriterienliste	389
2 PPP-Eignungstest (insbesondere bei Infrastrukturprojekten)	390
3 PPP-Modellprozesse	391
4 Übersicht allgemeines Beschaffungsverfahren.....	395
5 Checkliste PPP-Verträge.....	396
6 PPP-Finanzmodell	399
7 PPP-Risikomatrix.....	402
Literatur- und Quellenverzeichnis	405
Stichwortverzeichnis	417
Zu den Autoren	423
Zu den Projektpartnern	426