

Regierungsratsbeschluss

vom 6. Juli 2010

Nr. 2010/1284

KR.Nr. A 041/2010 (FD)

**Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Rechtsgrundlage für Public-Private-Partnership-Finanzierungen (PPP-Finanzierungen) (17.03.2010);
Stellungnahme des Regierungsrates**

1. Vorstosstext

Für PPP-Finanzierungen ist eine Rechtsgrundlage im WoV-Gesetz zu schaffen. Dabei ist insbesondere folgendes festzulegen:

- PPP-Finanzierungen bedürfen des Nachweises, dass sie für den Kanton wirtschaftlich vorteilhafter und günstiger ausfallen als Lösungen auf dem ordentlichen Budgetweg.

Die Finanzbefugnisse des Kantonsrats und das Finanzreferendum des Volks bleiben bei PPP-Finanzierungen unangetastet

2. Begründung

Eine gesetzliche Regelung für PPP-Finanzierungen fehlt. Dies wurde bei der Diskussion um das anstehende Parkhaus beim Kantonsspital Olten offenkundig. Da bei PPP-Finanzierungen je nach Höhe der Investitionssumme auch verfassungsmässig garantierte Finanzkompetenzen tangiert werden, ist vorab zwingend das Finanzreferendum zu respektieren. Für Beträge innerhalb der Kompetenzen des Regierungsrats und des Kantonsrats ist eine Lösung analog der Bestimmung für Leasing-Verträge (WoV-Verordnung BGS 115.11, § 36) vorzusehen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines zu den PPP-Modellen

PPP-Modelle werden in der Literatur und der internationalen Praxis sehr unterschiedlich umschrieben. Eine einheitliche Definition fehlt. Entsprechend ist der Begriff in der Schweiz auch nicht typisiert. Gemäss neueren Publikationen zu PPP-Modellen (wie Bolz, Urs/Ehrensperger Marc/Oetterli, Jörg: Public Private Partnership in der Schweiz: Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung, hrsg. v. Urs Bolz, Zürich/Basel/Genf 2005 [zit. Bolz], S. 14 ff. oder Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich L., Praxishandbuch Public Private Partnership, München 2006, S. 3), auf welche sich die nachfolgenden Ausführungen stützen, lassen sich PPP im Wesentlichen zwei Typen zuordnen: Den Beschaffungs-PPP und den Aufgabenerfüllungs-PPP. Die Beschaffungs-PPP stellen Alternativen zum klassischen Beschaffungsverfahren dar. Die öffentliche Hand tritt als Bestellerin auf, der Private als Ersteller und Betreiber der Infrastruktur.

Die Beschaffung ist auf einen Lebenszyklus ausgerichtet und umfasst Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb. Dieser Typ von PPP findet sich insbesondere in den Bereichen Hochbau, öffentlicher Verkehr oder Strasseninfrastruktur. Die Aufgabenerfüllungs-PPP sind nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip gekennzeichnet, sondern durch das gemeinsame Engagement bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Als mögliche Praxisbeispiele zum letzt erwähnten Typus werden etwa der Bereich Standortentwicklung und -förderung oder eGovernment genannt.

Beide PPP-Typen zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus (zit. Bolz S. 16f.):

- PPP dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
- Am PPP beteiligt sind mindestens ein privater und ein öffentlicher Partner.
- PPP zielen auf die Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung.
- Beide Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft.
- Die Partner bündeln ihre Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel, Know-How).
- Jeder Partner trägt jene Risiken, die er am besten zu bewirtschaften vermag (Risikoa-
llokation).
- Die partnerschaftliche Zusammenarbeit erfolgt längerfristig. Typisch ist der Lebenszyklusansatz.

3.2 Gesetzliche Grundlagen für PPP-Modelle

Eine explizite gesetzliche Regelung für PPP-Modelle fehlt in der Tat. § 32 Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG; BGS 115.1) sieht allerdings vor, dass die Erstellung einer selbständigen Leistung durch Dritte und damit die Auslagerung von einzelnen Teilaufgabenbereichen, wie dies bei PPP typischerweise erfolgt, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (Gesetz im formellen Sinn, d.h. dem Referendum unterliegend). Die erwähnte Bestimmung im WoVG fordert somit, dass der Weg über die Gesetzgebung zu beschreiten ist, wenn Verwaltungsaufgaben an Dritte übertragen werden oder wenn die öffentliche Hand und Private eine partnerschaftliche Zusammenarbeit eingehen, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Wird eine PPP angestrebt, muss somit in der entsprechenden Spezialgesetzgebung die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden. Dadurch ist sichergestellt, dass das nach Verfassung und Gesetz zuständige Organ der Schaffung einer konkreten PPP zustimmt. Die Forderung, dass für PPP eine gesetzliche Grundlage zu schaffen ist, hat auch den Vorteil, dass Fragen im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum bereits im Rahmen eines referendumsfähigen Grundsatzbeschlusses geregelt werden können, indem beispielsweise eine Finanzdelegation des Volkes an den Kantonsrat für ein PPP-Projekt vorgesehen wird.

Nebst § 32 WoVG, welcher wie erwähnt eine wichtige Rahmenbedingung für PPP-Projekte mit dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage definiert, verlangt § 55 Absatz 2 WoVG, dass die Bewilligung von Ausgaben ab einer bestimmten Höhe mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen sind. Im Zusammenhang mit PPP-Projekten lässt sich gestützt auf diese Bestimmung fordern, dass zwingend eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzusehen ist, welche die beiden Realisierungsmöglichkeiten der konventionellen Beschaffung oder Erfüllung der öffentlichen Aufgabe aus eigenen Mitteln des Kantons

und die Beschaffung oder Dienstleistungserfüllung nach PPP einander gegenüber stellt. Durch das bestehende WoVG ist ebenfalls bereits abgedeckt, dass PPP wie andere Beschaffungsmodelle mittels Verpflichtungskredit zu bewilligen sind. Da PPP auf den ganzen Lebenszyklus eines Projektes von mehreren Jahren ausgerichtet sind, ist die Einholung eines (mehrjährigen) Verpflichtungskredites gemäss § 56 WoVG erforderlich, welcher durch den Kantonsrat bzw. durch das Volk zu bewilligen ist.

Obwohl das WoVG heute schon für die wesentlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Bewilligung von PPP-Projekten Antworten liefert, ist nicht zu verkennen, dass sich die Abwicklung von PPP-Modelle finanzrechtlich noch präziser definieren lässt. Nicht geregelt ist beispielsweise, ob bei der Festlegung des für die Bewilligung einer Ausgabe zuständigen Organs (Kantonsrat oder Volk) die PPP-Investitionen und die Aufwendungen für den späteren Betrieb zusammenzurechnen sind. Bei konventionell finanzierten Projekten werden nach bestehender Praxis Investitions- und Betriebskosten oder Rückstellungen für Risiken über den Lebenszyklus der Investition hinaus nicht aufgerechnet. Bei PPP erfolgt hingegen eine Lebenszyklusbetrachtung verbunden mit einem vollen Kostenausweis. Keine Regelung besteht auch bei der Frage, ob PPP als einmalige oder wiederkehrende Ausgabe zu behandeln sind oder ob es zulässig sei, im Rahmen eines PPP-Mietermodells private Dritte am Verwaltungsvermögen zu beteiligen. Zu prüfen ist ebenfalls, ob die bestehenden Rechnungslegungsgrundsätze ausreichend sind, um auch PPP zu erfassen.

Aus den dargelegten Gründen unterstützen wir deshalb den Auftrag, im WoVG die Leitlinien für PPP-Modelle zu verankern, um Klarstellungen zu schaffen.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Aktuarin Finanzkommission
Ratsleitung
Traktandenliste Kantonsrat