

Regierungsratsbeschluss

vom 20. April 2010

Nr. 2010/717

KR.Nr. AD 040/2010 (BJD)

Dringlicher Auftrag Markus Schneider (SP, Solothurn): Finanzierung des Parkhauses beim Kantonsspital Olten auf ordentlichem Budgetweg (17.03.2010)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat soll beim geplanten Parkhaus für das Kantonsspital Olten auf die Erstellung und Finanzierung durch einen privaten Investor (Public-Private-Partnership-Modell) verzichten und das Parkhaus aus der Investitionsrechnung des Kantons finanzieren. (Auftragstext unabänderlich).

2. Begründung

Das Parkhaus beim Kantonsspital Olten entspricht einem dringenden Bedürfnis und soll raschmöglichst erstellt werden, allerdings rechtskonform und unter Respektierung der verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Die Bereitstellung von genügend Parkflächen bei einem Spital ist unabdingbar und wurde bis anhin als Aufgabe des Kantons angesehen und die entsprechenden Anlagen dem Verwaltungsvermögen zugewiesen. Mit der vom Regierungsrat angestrebten Lösung, das für die Errichtung des Parkhauses benötigte Grundstück im Baurecht an einen privaten Investor zu übertragen, der sodann die Bauten errichtet und sie an die Solothurner Spitäler AG vermietet, verzichtet der Regierungsrat unnötigerweise auf eine Rendite, die er dem privaten Investor überlässt. Trotz aktuell guter Finanzlage des Kantons ist es nicht hinnehmbar, dass durch solche, relativ intransparente Vertragskonstruktionen Private von öffentlichen Grundstücken Gewinne abschöpfen können, die zweifelsohne dem Kanton zustünden.

Sollte der Regierungsrat, wie in seiner Stellungnahme auf die Interpellation Andreas Schibli (I 014/2009) angedeutet, betreffend des Parkhauses beim Kantonsspital Olten entsprechende Verträge eingehen, wäre das Modell wie folgt verfassungs- bzw. gesetzeswidrig:

- Fehlende Verfassungsmässigkeit: Art. 85 Abs. 1 lit. c. KV bestimmt, dass kantonale Aufgaben ausnahmsweise auch Privaten übertragen werden können, jedoch nur bei Vorhandensein einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage. Eine solche fehlt hier.
- Gesetzeswidrigkeit: Das Spitalgesetz legt die Aufgabenteilung für die Erstellung und den Betrieb der zu den Spitälern gehörenden baulichen Infrastruktur fest: Der Kanton behält oder übernimmt das Eigentum an den Immobilien der Spitäler und baut und finanziert die zu den Spitälern gehörende Infrastruktur und vermietet diese an die Solothurner Spitäler AG als Betreiberin (BGS 817.11, § 16). Der Regierungsrat hat auf dieser Basis in seinem Beschluss vom 20. Dezember 2005 (RRB Nr. 2713/2005) eine Aufgabenausscheidung

zwischen dem Kanton und der Solothurner Spitäler AG vorgenommen. Unter Punkt 4.3.5 hält der Regierungsrat dort denn auch glasklar fest: „Die Finanzierung von Neubauten, Umbauten und Sanierungen erfolgt – im Rahmen der Vorgaben des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie der verfügbaren Mittel – durch das Hochbauamt.“ Das Solothurner Finanzhaushaltsrecht (WOV-Gesetz BGS 115.1, WOV-Verordnung BGS 115.11) schliesst Finanzierungen nach dem Modell der Public-Private-Partnership aus bzw. geht durch expliziten Regelungsverzicht davon aus, dass dem Regierungsrat das Eingehen entsprechender Verträge nicht gestattet ist.

- Umgehung des Finanzreferendums: Bei der Erstellung des Parkhauses handelt es sich – obwohl gut kaschiert – um eine Ausgabe (ein Hinweis darauf ist z.B. die Regelung des Heimfalls an den Kanton). Investitionen im Spitalbereich ab CHF 10 Mio. unterstehen dem obligatorischen Finanzreferendum. Die gewählte Lösung verletzt deshalb die verfassungsmässigen Rechte der Bürgerinnen und Bürger.
- Umgehung des Submissionsrechts: Der private Investor ist nicht an das kantonale Beschaffungsrecht gebunden und kann deshalb auf eine öffentliche Submission verzichten.

Zur Dringlichkeit: Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme zur Interpellation Schibli dargelegt, dass der Abschluss der Vereinbarung mit dem privaten Investor unmittelbar bevorstehe. Objektive Dringlichkeit ist damit gegeben.

3. Dringlichkeit

Der Kantonsrat hat am 17. März 2010 die Dringlichkeit beschlossen.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Grundsätzliches

Das Parkhaus beim Kantonsspital Olten entspricht tatsächlich einem dringenden Bedürfnis und soll daher raschmöglichst erstellt werden. Die Erstellung und der Betrieb dieses Parkhauses, welches zu rund zwei Drittel von Besuchern und Externen belegt wird, gehört jedoch sicher nicht zu den eigentlichen Staatsaufgaben. Der Kanton ist daher lediglich verpflichtet, die benötigte Anzahl Parkplätze bereitzustellen, sei es, indem er diese selbst erstellt oder dafür sorgt, dass diese durch Dritte erstellt werden.

Im Fall des Parkhauses beim Kantonsspital Olten wurde eine Lösung gewählt, welche diese Aufgabenerfüllung auf effiziente Art und Weise sicherstellt, ohne dass der Kanton eigenes Kapital bindet, auf Gewinn verzichtet oder Risiken übernimmt:

- Der Kanton vergibt das Land im Baurecht an die Pensionskasse der Ärzte und Tierärzte (PAT-BVG) und erwirtschaftet so während 30 Jahren einen risikolosen, zu 80 % an die Teuerung gekoppelten Baurechtszins von Fr. 73'620.-- pro Jahr.
- Die PAT-BVG erstellt auf dieser Baurechtsparzelle zu einem garantierten Maximalpreis das benötigte Parkhaus und vermietet dieses während 30 Jahren zu einem festen, nicht

an die Teuerung gekoppelten Mietzins von max. 1,01 Mio. Franken (an Zins plus Amortisation) an die Solothurner Spitäler AG (soH). Die Finanzierung erfolgt dabei zu einem günstigen, festen Zinssatz von 4,3 % pro Jahr, welcher den durchschnittlichen 30-jährigen Refinanzierungskosten des Kantons von ebenfalls rund 4,3 % pro Jahr entspricht.

- Die soH betreibt das Parkhaus bis zum Ende der Baurechtsdauer und erwirtschaftet, bei vorsichtiger Wirtschaftlichkeitsrechnung (unter Berücksichtigung aller Kosten) und noch ohne Berücksichtigung der Anpassung der Parkplatzgebühren an die Teuerung, einen Netto-Betriebsgewinn von mindestens Fr. 324'000.-- pro Jahr.
- Nach Abschluss der Baurechtsdauer fällt das Parkhaus, mit einem Restwert von rund 6,51 Mio. Franken, unentgeltlich an den Kanton zurück.
- Anschliessend soll das Parkhaus vom Kanton zu einem angemessen reduzierten Mietzins an die soH weiter vermietet werden, so dass beim Kanton und der soH auch nach Ablauf der Baurechtsdauer eine entsprechend hohe Rendite anfallen wird.

Der Kanton verzichtet also keineswegs zugunsten eines privaten Investors auf eine Rendite, sondern schliesst ein Geschäft ab, welches für den Staat als Grundeigentümer und Baurechtsgeber aber auch als Eigentümer der soH, welche zusätzlich den Betriebsgewinn realisieren kann, sehr vorteilhaft ist.

4.2 Wirtschaftlichkeit

Auch wenn der Kanton für wesentlich grössere Projekte eine direkte kantonale Finanzierung über den Kapitalmarkt in Zukunft nicht ausschliesst, ist die Aufnahme eines Kredites für Objekte dieser Gröszenordnung zumindest in der aktuellen Finanzlage sicher nicht zweckmässig.

Für den Vergleich einer Finanzierung durch einen privaten Investor mit der Finanzierung durch eigene Mittel des Kantons sind daher die in den nächsten 30 Jahren zu erwartenden Refinanzierungskosten des Kantons massgebend. Da gegenwärtig nichts für ein gegenüber den letzten 30 Jahren steigendes oder sinkendes Zinsniveau spricht, sind die entsprechenden Refinanzierungskosten der letzten 30 Jahre (durchschnittlich rund 4,3 % p.a.) anzuwenden.

Zusammenfassend ergibt sich so für den Kanton als Grundeigentümer und Eigentümer der soH, noch ohne Berücksichtigung der Anpassung des Baurechtszinses und der Parkgebühren an die Teuerung, bereits während der ersten 30 Betriebsjahre folgende Erfolgsrechnung:

-	30 Jahre Baurechtszins à Fr. 73'620.-- p.a.	ca.	2,21 Mio. Franken
-	gratis Heimfall nach 30 Jahren	ca.	6,51 Mio. Franken
-	30 Jahre Betriebsgewinn à Fr. 324'000.-- p.a.	ca.	9,72 Mio. Franken
	Total Netto-Ertrag des Kantons in 30 Jahren	ca.	18,43 Mio. Franken

Weil die Finanzierung durch die PAT-BVG dabei zu einem festen Zinssatz von 4,3% pro Jahr erfolgt, welcher den durchschnittlichen 30-jährigen Refinanzierungskosten des Kantons von ebenfalls rund 4,3% pro Jahr entspricht, würden **im Falle einer Finanzierung durch den Kanton weder ein zusätzlicher Gewinn noch zusätzliche Kosten** entstehen.

Da bei einem Parkhaus, mit einem Rohbauanteil von weit über 50 %, auch nach den ersten 30 Betriebsjahren von tiefen Sanierungskosten und einer langen Restlebensdauer auszugehen ist, werden ab dann in jedem Fall weiter jährliche Netto-Erträge in mindestens gleicher Höhe (1/30 von 18,43 Mio. oder 0,61 Mio. Franken p.a.) anfallen.

4.3 Rechtliches

Die Frage des zuständigen Organs bei vergleichbaren Geschäften kann grundsätzlich unterschiedlich beantwortet werden. Wir sind jedoch der Auffassung, dass bei einem Geschäft, welches netto für den Kanton keine Kosten sondern sogar einen grossen Einnahmenüberschuss verursacht **der Regierungsrat zuständig** ist.

Wir haben aber Verständnis für die politische Auffassung, dass Geschäfte dieser Grössenordnung künftig durch das Parlament beschlossen werden und werden dazu geeignete gesetzgeberische Massnahmen vorschlagen.

Zu den Argumenten des Auftragsverfassers im Einzelnen nehmen wir noch wie folgt Stellung:

4.3.1 **Bau und Betrieb eines Parkhauses gehören nicht zu den Kernaufgaben bzw.**

Verwaltungsaufgaben des Staates gemäss Artikel 85 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung auch vom 8. Juni 1986 (BGS 111.1). Der Staat ist – wie jeder andere private Eigentümer – gestützt auf die Planungs- und Baugesetzgebung gehalten, für die Spitalnutzung die notwendigen Abstellplätze bereitzustellen. Rechtlich stellt diese Pflicht eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Im Innenverhältnis zwischen Spital AG und Kanton stützt sich diese Verpflichtung auf das Spitalgesetz und auf Ziffer 4.3.5.1 des im Vorstoss zitierten RRB Nr. 2005/2713 vom 20. Dezember 2005: Verantwortlich dafür ist – vorbehältlich der Vorgaben von Kantonsrat und Regierungsrat und der verfügbaren Mittel – das Hochbauamt. Dieser Vorbehalt ist insofern unecht, als das Hochbauamt selbstverständlich mit dem RRB über die Aufgabenausscheidung Kanton – Spital AG nicht mehr Kompetenzen erhält; vielmehr gelten auch hier Verfassung und Gesetz. Wie der Kanton seine Verpflichtung erfüllt, ist damit aber nicht gesagt. Insbesondere kann Ziffer 4.3.5.1 dieses Beschlusses über die Aufgabenausscheidung im Spitalwesen dem gewählten Vorgehen nicht entgegenstehen.

4.3.2 Es liegt – entgegen der dem Auftrag zugrunde liegenden Auffassung – **kein Modell der Public-Private-Partnership (PPP)** vor. Der Staat lässt lediglich, im Sinne eines geeigneten Finanzierungsmodells, von einem privaten Investor im Baurecht ein Parkhaus errichten mit der Verpflichtung, dieses der Spital AG zu vermieten. Die Beteiligung des Staats erschöpft sich in der Einräumung des Baurechts mit der genannten Verpflichtung.

4.3.3 Konsolidiert liegt zwar eine Ausgabe (Miete für Zins und Amortisation) vor, welcher jedoch wesentlich grössere Einnahmen (Baurechtszins, Heimfall an den Staat und der Netto-Betriebsgewinn der soH) gegenüberstehen. Die Zuständigkeit des Ausgabenberechtigten Organs richtet sich aber nach der Höhe der Nettoausgabe, d.h. von der Gesamtausgabe sind die Einnahmen in Abzug zu bringen, wie es der bisherigen Praxis entspricht.

Der Staat bindet also keine neuen Mittel und verzichtet auch nicht auf eine Rendite (siehe Ziffer 4.2 Wirtschaftlichkeit). Liegt keine Nettoausgabe vor, liegt das gewählte **Vorgehen in der Kompetenz des Regierungsrates**. Folglich wird auch das Finanzreferendum nicht umgangen.

Selbstverständlich erfolgt die Erstellung des Parkhauses durch einen privaten Investor nicht zur Umgehung der Submissionsgesetzgebung. Private Investoren unterstehen jedoch nicht dem Submissionsgesetz.

5. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Regierungsrat (6)

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Hochbauamt (MK/KE/us) (4)

Departement des Innern (3)

Finanzdepartement (2)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Amtschreiberei Olten-Gösgen, Amthaus, 4600 Olten

Solothurner Spitäler AG, Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn (6)

Aktuarin FIKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat