

4781

KR-Nr. 371/2008

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 371/2008 betreffend Gesetzliche  
Grundlagen für Public Private Partnership Projekte  
(PPP-Projekte)**

(vom 16. März 2011)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 30. März 2009 folgendes von der Kommission für Planung und Bau am 10. November 2008 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Abwicklung von PPP-Projekten und ähnlichen Finanzierungs-Modellen zu prüfen. Die gesetzlichen Grundlagen sollen sicherstellen, dass entsprechende Finanzierungs-Modelle nicht zu einer Umgehung von demokratischen Rechten, Richtplanungsgrundsätzen, Submissionsvorgaben und der Finanzkompetenzen führen.

Zu klären ist auch die Frage, wie PPP-Projekte\* im KEF behandelt werden.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

PPP-Modelle finden in allen Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung Anwendung. Sei dies bei der Erbringung von Dienstleistungen gegenüber der Allgemeinheit (z. B. Auslagerung von Ordnungs- und Bewachungsdiensten oder Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs an Private) oder sei dies im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen im Hoch- und Tiefbau. Sie sind auch nichts grundsätzlich Neues. Gerade in der Schweiz hat die Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit der Privatwirtschaft eine lange Tradition. Als PPP im engeren Sinn werden in der Schweiz allerdings vor allem jene Projekte verstanden, die mit der Finanzierung, der Beschaffung und dem Betrieb öffentlicher Infrastrukturen im Zusammenhang stehen. Hier wiederum konzentriert sich die Diskussion in der Schweiz und im Kanton Zürich bis jetzt ausschliesslich auf Hochbauten.

---

\* Public Private Partnership (PPP-Projekt)

Die genaue Abgrenzung von Public Private Partnership (PPP) führt auch in Fachkreisen immer noch zu Diskussionen. Die Grenzen zwischen Mietaufbau, Investorenmodell, Finanzierungsleasing usw. sind fließend und die Zuordnung eines konkreten Projekts zu einem dieser Modelle eine Ermessensfrage. PPP ist in diesem Sinne kein klar abgrenzbares Konzept oder Finanzierungsmodell, sondern eher als Sammelbegriff für eine Vielzahl von rechtlich und vertraglich völlig unterschiedlich ausgestalteten Formen der Zusammenarbeit von privaten Unternehmen und öffentlicher Hand zu verstehen. Je nach Verständnis muss eine solche Zusammenarbeit unterschiedliche Merkmale aufweisen, dass sie als PPP bezeichnet wird. Der Regierungsrat lehnt sich für sein Verständnis des PPP-Begriffs an die Abgrenzung des Vereins «PPP Schweiz» an. Als zwingende bestimmende Elemente formuliert «PPP Schweiz» unter anderem das Vorliegen einer öffentlichen Aufgabe, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mindestens eines öffentlichen und eines privaten Partners und die Betrachtung des Projekts über den gesamten Lebenszyklus von der Planung, über den Bau und Betrieb, bis zum Rückbau oder zu einer anderweitigen Endverwertung. Der private Partner erbringt in einer PPP eine geldwerte Leistung zur Unterstützung der Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe des öffentlichen Partners. Diese Leistung wird vom öffentlichen Partner mit einem Nutzungsentgelt abgegolten. Die Risiken werden jeweils von jenem öffentlichen oder privaten Partner getragen, der sie in ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit oder ihren Auswirkungen am direktesten beeinflussen kann. Die Risikoüberwälzung auf den privaten Partner ist dabei entsprechend zu entschädigen und wird in das Nutzungsentgelt eingerechnet.

Ein Gesichtspunkt, der bei der Entscheidung für die Umsetzung eines Projekts in Form einer PPP im Vordergrund steht, ist die private Finanzierung. Beim Nutzungsentgelt handelt es sich, je nach PPP-Modell, rechtlich um Mietzinszahlungen. In diesem Fall verbleibt das Objekt nach Ablauf der Vertragslaufzeit beim privaten Partner. Handelt es sich um Leasingraten, dann ist im PPP-Vertrag ein Heimfall an den öffentlichen Partner oder eine bestimmte bzw. nach im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses festgelegten Kriterien bestimmbare Restkaufsumme vereinbart. Beim Finanzierungsleasing wird auch der Soll-Endzustand des Objekts bereits im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses festgelegt.

In der Regel werden PPP-Projekte als Finanzierungsleasing ausgestaltet. Am 29. September 2010 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Änderung von § 37 Abs. 2 lit. c des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611), wonach Finanzierungsleasinggeschäfte nicht mehr wie Mietverträge als gebundene, sondern als den neue Ausgaben gelten. Damit würden diese Finanzie-

rungsleasinggeschäfte künftig in die Kompetenz des Kantonsrates fallen, sobald sie eine Investitionshöhe von 3 Mio. Franken übersteigen, bzw. dem fakultativen Referendum unterstehen, wenn sie eine Investitionshöhe von 6 Mio. Franken übersteigen. Welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Finanzierungsleasing und nicht eine reine Miete vorliegt, wird in der Vorlage ebenfalls erläutert. Die beantragte Änderung von § 37 Abs. 2 lit c CRG ist ein Gegenvorschlag zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 298/2006 betreffend die Kompetenzen des Regierungsrates beim Abschluss von Mietverträgen. Die parlamentarische Initiative verlangt, dass die Zuständigkeit für den Abschluss von Mietverträgen über 2 Mio. Franken Jahresmiete vom Regierungsrat auf den Kantonsrat übertragen wird. Dieser Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat setzt das Anliegen des Postulats um, sicherzustellen, dass entsprechende Finanzierungsmodelle nicht zu einer Umgehung von demokratischen Rechten und der Finanzkompetenzen führen. Finanzierungsleasings werden als Investitionen behandelt und in der Bilanz entsprechend aktiviert. Gleichzeitig wird der Barwert der Nutzungsentgelte (Leasingraten) in der Bilanz passiviert und über die vorgesehene Nutzungsdauer in der Erfolgsrechnung als Zinsen und Abschreibungen verbucht.

Bezüglich Submissionsrecht gilt Folgendes: PPP-Projekte würden allerdings bereits in einer früheren Projektphase, nach einer PPP-Machbarkeitsstudie und einem wirtschaftlichen PPP-Beschaffungsvariantenvergleich, funktional ausgeschrieben. Funktionale Ausschreibung bedeutet im Falle von Bauprojekten, dass nicht das konkrete Projekt ausgeschrieben wird, sondern der Nutzerbedarf, der mit einem Projekt zu befriedigen ist. In welcher Form der private Partner diesen Bedarf deckt, ist ihm dann grundsätzlich freigestellt. Im konkreten Projekt würden im Rahmen der funktionalen Ausschreibung zuhanden der Anbietenden allerdings eine Reihe weiterer Vergabekriterien festgelegt: So hätten beispielsweise die kantonalen Standards betreffend Funktionalität, Flächenstandards, Qualität, Nachhaltigkeit und Energieeffizienz auch für PPP-Projekte Gültigkeit.

PPP-Hochbauprojekte durchlaufen sodann nach § 8 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit § 3 lit. a der Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) bis und mit Vorstudie den gleichen Standardprozess wie herkömmlich beschaffte Hochbauprojekte oder Mietprojekte. Danach regelt der Regierungsrat nach § 20 ImV, abhängig von der Ausgestaltung des konkret zu prüfenden PPP-Modells, das weitere Vorgehen.

Auch bezüglich der Richtplanung unterstehen PPP-Projekte den gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie auf konventionellem Wege erstellte kantonale Hoch- oder Tiefbauten. Würde ein PPP-Projekt in einer öffentlichen Bauzone auf einem Grundstück im Eigentum des

Kantons errichtet, verbliebe das entsprechende Grundstück entweder beim Kanton, allenfalls mit einer temporären Abtretung an den privaten Partner im Baurecht für die Laufzeit des PPP-Vertrags, oder es müsste umgezont und an den privaten Partner verkauft werden.

Diese Ausführungen zeigen, dass neben der Anpassung des CRG betreffend die Kompetenzen des Regierungsrates und des Kantonsrats für Finanzierungsleasing, womit die demokratische Mitsprache gesichert wird, besondere gesetzliche Grundlagen für PPP-Projekte nicht notwendig sind, weil diese im Rahmen geltender Normen umgesetzt werden können.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 371/2008 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi