

Sitzung vom 3. Mai 2006

651. Interpellation («Public Private Partnership» als Alternative zu Investitionskürzungen)

Die Kantonsräte Gaston Guex, Zumikon, Robert Marty, Affoltern a. A., und Martin Arnold, Oberrieden, haben am 27. Februar 2006 folgende Interpellation eingereicht:

Der Regierungsrat unterzieht auf Grund der Finanzlage des Kantons geplante Investitionen einer Überprüfung, mit dem Ziel, die Jahresabschlüsse des Kantons zu verbessern. In Interviews hat der Finanzdirektor das künftige Polizei- und Justizzentrum als Beispiel einer Investition genannt, die überprüft werden soll (NZZ vom 5. Oktober 2005 bzw. 14. Dezember 2005).

Wegen der Rechnungslegungsbestimmungen und der Abschreibungsvorschriften im kantonalen Finanzrecht lösen Investitionen für den Kanton jeweils erhebliche Folgekosten aus, belasten den Staatshaushalt überproportional und verfälschen ihn aus ökonomischer Sicht. Mit Investitionskürzungen sollen nach Ansicht des Regierungsrates solche Negativeffekte vermindert werden. Sie haben aber den wirtschaftlich ungewollten Effekt, dass nötige Investitionen nicht oder nicht zeitgerecht realisiert werden können und dadurch staatliche Aufträge der Wirtschaft entzogen werden.

Als Alternative zu eigenen Investitionen und Belastungen des Staatshaushaltes – bei Tiefbauten, Untertagbauten, aber auch bei Hochbauten – bietet sich «Public Private Partnership» (kurz PPP) an. PPP wird als alternative Beschaffungsmethode der öffentlichen Hand und als neue Form der staatlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt. Damit soll eine effizientere und effektivere Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unter Einsatz von privaten Ressourcen erreicht werden. Hochbauten werden z. B. von Privaten auf eigene Rechnung für die Bedürfnisse der öffentlichen Hand erstellt und anschliessend mittels langfristiger Verträge an den Staat vermietet. PPP-Anwendungen im Ausland (Grossbritannien oder Holland) haben gezeigt, dass damit Kosteneinsparungen bis zu 20 Prozent realisiert werden können.

Die neue Liegenschaft für das Bundesstrafgericht in St.Gallen soll nach diesem Modell erstellt werden. Auch in der Stadt Zürich und in Zürcher Gemeinden werden erste Projekte geprüft.

Wir sind der Meinung, dass der Kanton Zürich den PPP-Ansatz bei künftigen Investitionen im Strassen-, Tunnel- und Hochbau prüfen und nutzen soll. Eine erste Anwendungsmöglichkeit könnte sich z. B. beim Polizei- und Justizzentrum ergeben. Ein Projekt, dem das Volk zugestimmt hat und das mit PPP – ungeachtet der Finanzlage des Kantons – rascher, kostengünstiger und ohne Abstriche realisiert werden könnte.

Wir fragen den Regierungsrat:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zu «Public Private Partnership» (PPP) bezüglich der Erstellung von Strassen, Tunnels, Infrastrukturbauten sowie Liegenschaften für die Verwaltung?
2. Müssen für die Anwendung von PPP neue Rechtsgrundlagen geschaffen bzw. bestehende angepasst werden? Wie wird die Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten sichergestellt?
3. Falls ja: Ist der Regierungsrat bereit, solche Grundlagen zu erarbeiten oder zu überarbeiten?
4. Wäre der Regierungsrat bereit, das Polizei- und Justizzentrum nach dem Modell «Public Privat Partnership» auszuschreiben, mit dem Ziel, durch eine optimale Investitions-, Finanzierungs- und Kostenstruktur tiefere Betriebskosten und dadurch auch einen günstigeren Mietzins für den Kanton Zürich zu erreichen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Gaston Guex, Zumikon, Robert Marty, Affoltern a. A., und Martin Arnold, Oberrieden, wird wie folgt beantwortet:

Public Private Partnership (PPP) als neuer, auf partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft beruhender Ansatz zur Effizienzsteigerung oder zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben hat in den vergangenen Jahren international stark an Bedeutung gewonnen und sich in verschiedenen europäischen Ländern zu einem wichtigen Instrument der öffentlichen Beschaffung entwickelt. Ursache hierfür ist neben finanzpolitischen Gründen auch das Bestreben der öffentlichen Hand, den Bürgern und Unternehmen einwandfrei funktionierende Infrastrukturen und Dienstleistungen wirkungsvoll zur Verfügung zu stellen und zu betreiben.

PPP bietet somit die Möglichkeit, die knappen öffentlichen Mittel so einzusetzen, dass ein optimaler volkswirtschaftlicher Nutzen erreicht werden kann. Neben diesen Vorteilen trägt PPP durch die Möglichkeit vertraglich vereinbarter Betreiberentgelte auch zu einer Verstärkung und damit verbesserten Planbarkeit der öffentlichen Ausgaben bei.

In der Schweiz besteht eine lange Tradition von Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Dies ist eine gute Voraussetzung für eine Intensivierung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Allerdings wurde PPP bisher gerade im Bereich der öffentlichen Beschaffung noch nicht konsequent umgesetzt, sodass angesichts der internationalen Erfahrungen vermutlich wesentliche Effizienzsteigerungspotenziale ungenutzt blieben.

Der Regierungsrat und insbesondere die Baudirektion setzt sich bereits seit geraumer Zeit für PPP ein. Ausgangspunkt war die Erarbeitung von Grundlagen von PPP im Rahmen der Schweizer PPP-Grundlagenstudie (Urs Bolz [Hrsg.], Public Private Partnership in der Schweiz, Zürich 2005, nachfolgend «PPP-Grundlagenstudie»). Durch die Mitwirkung am Erfahrungsaustausch im Kompetenznetzwerk Public Private Partnership (KN-PPP) sowie durch die Lancierung von PPP-Pilotprojekten wird gewährleistet, dass der Kanton Zürich auch in Zukunft eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung und der praktischen Anwendung von PPP in der Schweiz spielen wird.

Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass die notwendigen Voraussetzungen für PPP nur für einen Teil der öffentlichen Beschaffungsvorhaben erfüllt sein dürften, d. h. 10% bis 20% aller Vorhaben und lediglich Projekte ab rund 20 Mio. Franken betroffen wären. Somit bedeutet PPP keinen Paradigmenwechsel, sondern vor allem ein neues Instrument für die öffentliche Hand, das bedarfsgerecht genutzt werden sollte.

Zu Frage 1:

PPP weist auch in der Schweiz mit ihrer langen Tradition von Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Partnern ein nennenswertes Potenzial auf. Angesichts anhaltend knapper finanzieller Ressourcen sind neue Ansatzpunkte für einen möglichst effizienten Einsatz öffentlicher Mittel, zur Nutzung privaten Knowhows und zur Optimierung der Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus unter Einbeziehung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb zu prüfen. Verschiedene Beispiele aus dem europäischen Ausland belegen zudem, dass einzelne öffentliche Infrastrukturen im Rahmen von PPP nicht nur kostengünstiger, sondern auch schneller bereitgestellt werden können.

Hierbei ist allerdings eine differenzierte Einzelfallbetrachtung erforderlich. So ist PPP sicherlich nicht in allen Bereichen und für jedes Vorhaben gleichermassen gut anwendbar. Darüber hinaus erfordern PPP-Projekte eine sorgfältige Vorbereitung und geeignete vertragliche Regelungen, welche die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand sichern, Leistungsanreize schaffen und Mechanismen zur Konfliktregelung umfassen.

Der PPP-Beschaffungsprozess umfasst Voruntersuchungen im Rahmen eines PPP-Eignungstests und eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs. PPP wird nur dann angewendet, wenn die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der PPP-Lösung abschliessend anhand der konkret vorliegenden Angebote nachgewiesen ist. Dies bedingt, dass die erzielbaren Effizienzvorteile allfällige Nachteile überkompensieren, die sich beispielsweise aus der privaten Finanzierung, aus der Steuerbelastung der privaten Partner oder aus der Notwendigkeit der Erzielung eines angemessenen Gewinns zu Gunsten der Privaten ergeben. Wichtig ist, dass die Effizienzvorteile nicht durch die Vernachlässigung von Qualitätsstandards oder auf Kosten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erzielt werden. Dem ist durch entsprechende Regelungen in den Ausschreibungsunterlagen und Vertragswerken vorzubeugen.

Als Ergebnis der PPP-Grundlagenstudie zeigt sich ein besonders hohes PPP-Potenzial im öffentlichen Hochbau. Der Staat benötigt im Rahmen eines PPP-Projekts nicht zwingend das Eigentum an der betreffenden Infrastrukturbaute um seine Nutzung ausüben zu können. In jedem einzelnen Fall sind die Vor- und Nachteile einer PPP zu prüfen.

Zur Prüfung der genannten Anforderungen bzw. Merkmale hat die Baudirektion die Nutzerdirektionen eingeladen, gemeinsam mit dem Hochbauamt erste PPP-Pilotprojekte zu evaluieren und auf diese Art unter anderem auch zusätzliche Erkenntnisse über die Anwendungsmöglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit von PPP zu gewinnen.

Angesichts des weiteren Verkehrswachstums und des steigenden Finanzbedarfs bei gleichzeitig notwendiger Sanierung der öffentlichen Haushalte ermittelte die PPP-Grundlagenstudie auch im Tiefbau ein nennenswertes PPP-Potenzial. PPP kann sowohl für Bau und Betrieb der vorhandenen Infrastrukturen als auch in den Bereichen Angebotserweiterung und Verkehrssteuerung Lösungsansätze bieten.

Zu Frage 2:

PPP-Projekte sind unter geltendem Recht grundsätzlich durchführbar. Der PPP-Beschaffungsprozess sieht jedoch vor, die bestehenden Rechtsgrundlagen für jeden Einzelfall im Rahmen des PPP-Eignungstests zu prüfen, um mögliche Hindernisse frühzeitig zu erkennen. Abzuklären ist in diesem Zusammenhang insbesondere, ob jeweils eine genügende gesetzliche Grundlage zum Beizug von Privaten zur Aufgabenerfüllung gegeben ist (vgl. auch Art. 98 Abs. 2 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Die bisherigen Erfahrungen in der Schweiz zeigen zudem, dass wirtschaftlich realisierbare Projekte nicht selten an rechtlichen Bedenken oder regulatorischen Unsicherheiten scheitern. Deshalb ist die Schaffung von zweckmässigen gesetzlichen Grundlagen für eine weitergehende Durchführung von PPP (über Pilotprojekte hinaus) angezeigt, wie auch in vielen anderen europäischen Staaten besondere Gesetzgebungsvorhaben eingeleitet wurden und werden (PPP-Grundlagenstudie, S. 305). Vertieft untersucht werden müssen zum gegebenen Zeitpunkt insbesondere das Beschaffungsrecht, das Finanzhaushaltsrecht, das Staatsbeitragsrecht und das Steuerrecht (PPP-Grundlagenstudie, S. 115 ff.).

Die Mitsprachemöglichkeit der Stimmberechtigten des Kantons Zürich ist – wo dies durch die verfassungsrechtlich gewährleisteten Volksrechte vorgesehen ist – sichergestellt: Gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. b KV sind neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 300 000 vom Kantonsrat zu bewilligen. Neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 600 000 unterstehen gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 KV dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat beschliesst gemäss Art. 68 Abs. 2 KV im Rahmen des Budgets über neue einmalige Ausgaben bis 3 Mio. Franken (lit. a), über neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich Fr. 300 000 (lit. b) und über gebundene Ausgaben (lit. c). Gemäss § 37 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 (noch nicht in Kraft) gilt eine Ausgabe als gebunden, wenn

- a) sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient,
- b) sie zur Erhaltung und zeitgemässen Ausstattung der vorhandenen Bausubstanz nötig ist,
- c) sie für Mietverträge erforderlich ist, die zwecks Erfüllung staatlicher Aufgaben abgeschlossen werden,
- d) sie die Planungs- und Projektierungskosten zur Vorbereitung eines Vorhabens betrifft.

In diesem Zusammenhang ist noch zu prüfen, ob eine zusätzliche Regelung zur Umsetzung und Präzisierung der genannten Bestimmung im Hinblick auf PPP-Projekte erforderlich ist, damit das Mitspracherecht der Stimmberechtigten nicht unnötig eingeschränkt wird.

Im Strassenbereich müsste von den eidgenössischen Räten für die Durchführung von PPP-Projekten je nachdem eine Ausnahmebestimmung zu Art. 82 der Bundesverfassung (SR 101) beantragt werden. Im Übrigen wären eine Verfassungsänderung auf Bundesebene und unter Umständen Anpassungen in der kantonalen Strassengesetzgebung erforderlich.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat will in einem ersten Schritt die Eignung von PPP-Projekten unter geltendem Gesetzesrecht ausloten. De lege ferenda ist zudem zu prüfen, ob in Anlehnung an die Entwicklung in der Europäischen Union und der Schweiz die Handlungsspielräume für Verhandlungsverfahren nach PPP (wettbewerblicher Dialog) geöffnet werden können. Stossen wirtschaftlich wünschbare PPP-Projekte auf rechtliche Hindernisse, so will sich der Regierungsrat dafür einsetzen, dass in geeigneten Projekten die für Pilotprojekte nötigen besonderen gesetzlichen Anpassungen eingeleitet werden. Da PPP-Projekte auf längere Sicht hin geplant werden, sollte die für eine Gesetzesänderung erforderliche Zeit in der Regel gegeben sein.

Zu Frage 4:

Grosse Hochbauprojekte wie das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) haben grundsätzlich ein PPP-Potenzial. Eine Ausschreibung als PPP setzt eine sorgfältige Untersuchung entsprechend dem PPP-Beschaffungsprozess voraus. In einem ersten Schritt muss dabei in einem PPP-Eignungstest geprüft werden, ob die notwendigen rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen vorliegen. Anschliessend ist ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen klassischem Beschaffungsverfahren und denkbaren PPP-Modellen durchzuführen. Der PPP-Eignungstest erfolgt in der Regel in einer frühen Planungsphase.

Beim PJZ handelt es sich um das zurzeit grösste und komplexeste Hochbauvorhaben des Kantons Zürich. Die hohe Priorität, die der Regierungsrat dem PJZ zumisst, ist gekoppelt mit einer grossen Dringlichkeit. Bis 2008 soll dem Kantonsrat ein Objektkredit mit grösstmöglicher Kostensicherheit vorgelegt werden. Die Fertigstellung der 1. Etappe hat bis etwa 2012 zu erfolgen, damit die provisorischen Polizeinutzungen auf dem Kasernenareal zeitgerecht geräumt werden können (vgl. Gesetz für ein Polizei- und Justizzentrum Zürich vom 7. Juli

2003 [LS 551.4], Antrag des Regierungsrates vom 30. Januar 2002 [Vorlage 3941, ABI 2003, 316, Ziff. 4.7]; Projektwettbewerb, Programm vom 1. Juli 2005, S. 13).

Diese ehrgeizigen zeitlichen Vorgaben können besser eingehalten werden, wenn die Ausführung im klassischen Sinn und nicht als PPP-Projekt erfolgt. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass der Eignungstest, der Wirtschaftlichkeitsvergleich, die Auswahl der geeigneten Partner und die detaillierten Vertragsverhandlungen betreffend die Erstellung und den langjährigen Betrieb regelmässig längere Zeit in Anspruch nehmen. Gerade bei den ersten Pilotprojekten ist diesbezüglich genügend Zeit einzurechnen. Diese Zeit steht indessen im Fall des PJZ, wie soeben erwähnt, nur sehr beschränkt zur Verfügung. Es ist zudem fragwürdig, ob sich ein derart komplexes Projekt wie des PJZ dazu eignen würde, erste Erfahrungen im Bereich PPP/Hochbau zu sammeln. Der Zeitplan für die Erstellung des PJZ soll keinesfalls gefährdet werden. Trotzdem soll abgeklärt werden, ob eine detaillierte PPP-Eignungsprüfung für das PJZ im heutigen Zeitpunkt angezeigt ist.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi