

Neue Finanzierungsformen bei Investitionen

Bericht der Regierung vom 21. Januar 2014

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einleitung	2
2 Herkömmliche Finanzierungsformen	3
2.1 Schuldenbremse	4
2.2 Finanzleitbild	5
2.3 Investitionsrechnung	5
2.4 Abwicklung klassisches Investitionsprojekt	6
2.5 Weitere Zusammenarbeitsformen	7
3 Neue / Alternative Finanzierungsformen	7
3.1 Grundsätze zu Public Private Partnership	7
3.2 Varianten von PPP	8
3.2.1 Beschaffungs-PPP	8
3.2.2 Aufgabenerfüllungs-PPP	15
3.2.3 Mischformen	16
4 Investitionen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten	16
5 Beurteilung alternativer Finanzierungsformen im Vergleich zur herkömmlichen Finanzierung	17
5.1 Kriterien	17
5.1.1 Rechtliche Kriterien	18
5.1.2 Finanzwirtschaftliche Kriterien	18
5.1.3 Betriebswirtschaftliche Kriterien	19
5.2 Beurteilung der Finanzierungsformen	19
6 Konkretisierung und Schlussfolgerungen	19
7 Antrag	22
Beilage: Beurteilung der Finanzierungsformen nach Kriterien	23

Zusammenfassung

In der Novembersession 2010 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.10.09 «Neue Finanzierungsformen bei Investitionen» gut. Das Postulat enthält den Auftrag an die Regierung, dem Kantonsrat in einem Bericht die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten von Investitionen sowie deren Auswirkungen sowohl bei Investitionen des Kantons als auch bei Investitionen von öffentlich-rechtlichen Anstalten aufzuzeigen.

Der vorliegende Bericht liefert eine Übersicht über bestehende und alternative Finanzierungsformen für Investitionen. Dabei legt er die Auswirkungen der Finanzierungsformen und damit die Vor- und Nachteile der alternativen Finanzierungsformen im Vergleich zur herkömmlichen Finanzierung unter rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekten dar. Der spezielle Fokus liegt dabei auf der im Postulat angesprochenen Finanzierungsform Public-Private-Partnership (PPP). Auch geht der Bericht auf die spezielle Situation bei selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten ein.

Die Regierung kommt gestützt auf Gesamtkostenüberlegungen und aufgrund der institutionellen Vorgaben im Kanton St.Gallen (Schuldenbremse, keine verbindliche Investitionsregel) zum Schluss, dass bei kantonalen Investitionsvorhaben auch zukünftig das herkömmliche Finanzierungsmodell im Vordergrund stehen wird. Ein kostengünstiger und effizienter Mitteleinsatz wird dadurch gewährleistet.

Bereits heute verfolgt der Kanton St.Gallen bei der Planung seiner Investitionsprojekte – unabhängig von der Finanzierungsform – den Lebenszyklusansatz, um Investitions- und Betriebskosten optimal aufeinander abzustimmen und Effizienzgewinne zu realisieren. Die Kosten einer Bauinvestition werden dabei – in Analogie zu den Grundüberlegungen von PPP – über die gesamte Lebensdauer einer Immobilie optimiert. Daneben besitzt der Kanton St.Gallen in der Kapitalbeschaffung einen wesentlichen komparativen Vorteil gegenüber Dritten. Aus Sicht des Kantons dürfte ein Dritter diese Mehrkosten der Kapitalbeschaffung nur schwer mittels Synergiegewinnen und tieferen Betriebskosten aufgrund optimaler Bauweise wettmachen können und dem Kanton einen entsprechend interessanten Nutzungspreis unterbreiten. Das Einsparpotential für Bauinvestitionen mittels PPP-Projekten wird daher als eher gering eingeschätzt. Die Regierung wird die Thematik alternativer Finanzierungen weiterhin verfolgen und die Einsatzmöglichkeiten von PPP-Projekten fallweise prüfen.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage in Ausführung eines von Ihnen gutgeheissenen Postulats den Bericht über neue Finanzierungsformen bei Investitionen.

1 Einleitung

Am 30. November 2010 hiess der Kantonsrat das von der Finanzkommission eingereichte Postulat 43.10.09 «Neue Finanzierungsformen bei Investitionen» gut. Dieses hat folgenden Wortlaut:

«Die in Zukunft geplanten Investitionsvorhaben sind für den Kanton St.Gallen in finanzieller Hinsicht eine grosse Herausforderung. Mehr als 2 Mrd. Franken an Investitionen sind für die nächsten 15 Jahre vorgesehen. Diese werden über Amortisations- und Zinslasten die laufenden Rechnungen des Kantons über längere Zeit überdurchschnittlich belasten und auch eine Limite für die Höhe der zu realisierenden Projekte bilden. Nebst einer Priorisierung der einzelnen Vorhaben sind deshalb

auch alternative Finanzierungsmodelle ins Auge zu fassen und es ist zu prüfen, ob Investitionen für Verbund- und andere Aufgaben nicht breiter abgestützt werden könnten.

Dies kann einerseits zwischen Kanton und Bund, Kanton und Gemeinden sowie vor allem interkantonal und grenzübergreifend mit anderen Kantonen sein. Dabei sind namentlich Modelle wie Mitfinanzierungsmöglichkeiten durch Dritte / PPP-Finanzierung (Public Private Partnership) oder solche, wie sie der Kanton beim Bundesverwaltungsgericht angewendet hat, näher zu prüfen, und zwar unter finanzrechtlichen, betrieblichen und betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die Regierung wird beauftragt, in einem Bericht die alternativen Finanzierungsmöglichkeiten von Investitionen sowie deren Auswirkungen sowohl bei Investitionen des Kantons als auch bei Investitionen von öffentlich-rechtlichen Anstalten aufzuzeigen.»

Ausgehend vom Wortlaut des Postulats, lassen sich folgende Ziele des vorliegenden Berichts festhalten:

- Der Bericht liefert eine Übersicht über bestehende und alternative Finanzierungsformen für Investitionen;
- er legt die Auswirkungen der Finanzierungsformen und damit die Vor- und Nachteile der alternativen Finanzierungsformen im Vergleich zur herkömmlichen Finanzierung unter rechtlichen, finanzwirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekten dar;
- er geht auf die spezielle Situation bei selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalten ein.

Obwohl der Bericht grundsätzlich alle relevanten Alternativen zu den herkömmlichen Finanzierungsmodellen beleuchten soll, liegt der spezielle Fokus auf den im Postulat angesprochenen Finanzierungsformen Public-Private-Partnership (PPP) und dem bei der Erstellung des Bundesverwaltungsgerichtsgebäudes in St.Gallen angewandten Modell.

Der Bericht geht grundsätzlich der Frage der unterschiedlichen Finanzierungsformen von Investitionen nach. Zusammenarbeitsformen zwischen dem Kanton und Privaten beim Betrieb gewisser Bauten und Anlagen, wie sie heute bereits in unterschiedlichen Ausprägungen bestehen (Gebäudereinigung, Betrieb Cafeteria, u.a.) stehen nicht im Zentrum dieses Berichts. Die Frage, ob staatliche Institutionen im Vergleich zu Privaten unterschiedlich teuer planen und bauen, wird im vorliegenden Bericht nicht vertieft behandelt. Entsprechende Diskussionen sind im Zusammenhang mit der Formulierung der Immobilienstrategie zu führen.

Der vorliegende Bericht liefert in Abschnitt 2 und 3 einen Überblick über herkömmliche und alternative Finanzierungsformen. Abschnitt 4 macht einen kurzen Exkurs zu Investitionen bei öffentlich-rechtlichen Anstalten. In Abschnitt 5 werden die vorgestellten Finanzierungsformen anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilt. In Abschnitt 6 werden die Ergebnisse konkretisiert und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen.

2 Herkömmliche Finanzierungsformen

Im Kanton St.Gallen werden Investitionen traditionell sowohl aus eigenen Mitteln (Selbstfinanzierung) als auch aus fremden Mitteln (Bankkredite, Anleihen) finanziert. Als Investitionen gelten Vorhaben, die über die Investitionsrechnung abgewickelt werden. Dazu gehören nach Art. 49 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) Investitionen und Investitionsbeiträge, die den Betrag von 3 Mio. Franken übersteigen, Aufwendungen für den Staatsstrassenbau sowie Finanzierungen. Soweit die Investitionen durch Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und Überschüsse der laufenden Rechnung gedeckt sind, spricht man von Selbstfinanzierung. Soweit diese nicht zur Finanzierung der getätigten Investitionen ausreichen, müssen Liquidität abgebaut oder Fremdmittel aufgenommen werden. Die Aufnahme von Fremdmitteln hängt von der

Kreditfähigkeit des Kantons ab. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um ein rein kantonales Investitionsvorhaben oder um die Mitfinanzierung interkantonaler Vorhaben handelt.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Verbindung zwischen der laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung.

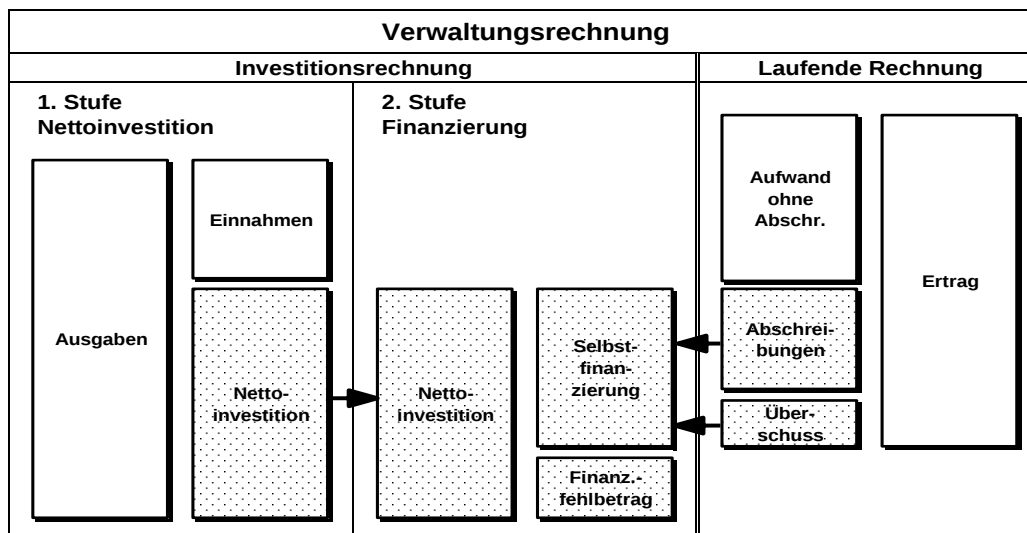


Abbildung 1: Verbindung zwischen laufender Rechnung und Investitionsrechnung

In diesem Zusammenhang ist wichtig anzumerken, dass im st.gallischen Haushaltsrecht dem Abschreibungsbegriff nicht primär eine betriebswirtschaftliche, sondern vielmehr eine finanzpolitische Bedeutung zukommt. So haben weder die Nutzungsdauer der Investition noch der entsprechende Wertverzehr einen Einfluss auf die Höhe des jährlichen Abschreibungsbetrages. Mit dem Instrument der Abschreibung wird ausschliesslich eine Verteilung der Finanzierung von Investitionen über mehrere Jahre zulasten der laufenden Rechnung sichergestellt. Die Bezeichnung «Abschreibung» im öffentlichen Kontext ist verwirrend und hat oft Fehlinterpretationen zur Folge. Anstelle von *Abschreibungen* sollte von der *Tilgung der Investitionskosten über die laufende Rechnung* gesprochen werden.

2.1 Schuldenbremse

Die laufende Rechnung wird durch Abschreibungen der getätigten Investitionen und durch Zinszahlungen für aufgenommenes Kapital belastet. Um sicherzustellen, dass der Aufwand der laufenden Rechnung nicht über dem Ertrag liegt, kennt der Kanton St.Gallen eine Schuldenbremse (Art. 61 StVG). Demnach ist der Staatssteuerfuss so festzusetzen, dass der Aufwandüberschuss im Voranschlag der laufenden Rechnung den geschätzten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer (Grössenordnung 30 Mio. Franken) nicht übersteigt. Der Beizug von freiem Eigenkapital ist zulässig, derjenige von besonderem Eigenkapital jedoch höchstens im Umfang der vorgesehenen Zugriffsmöglichkeiten¹. Nach Art. 64 StVG wird der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung zur Bildung von freiem Eigenkapital verwendet. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen eingesetzt werden. Ein allfälliger Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung wird dem Voranschlag des übernächsten Jahres belastet, soweit er nicht durch freies Eigenkapital gedeckt werden kann.

¹ Gemäss Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Geldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital (SGS 831.51) werden aus dem besonderen Eigenkapital jährlich höchstens 30,6 Mio. Franken für die Finanzierung von steuerlichen Entlastungen sowie zur Förderung von Gemeindevereinigungen aufgewendet werden.

2.2 Finanzleitbild

Um die Verschuldung für Investitionen gering zu halten, gelten im Kanton St.Gallen entsprechend den Zielsetzungen des Finanzleitbildes (vgl. Anhang 1 des Berichts der Regierung vom 15. Januar 2002 zum Finanzplan 2003-2005 [33.02.04]) im interkantonalen Vergleich relativ kurze Abschreibungsfristen (5 bzw. 10 Jahre²). Um eine Verstetigung der Investitionstätigkeit zu erreichen, sieht das Finanzleitbild zudem vor, dass jeweils gleichzeitig mit den Investitionsprogrammen Höchstgrenzen für das auszulösende Investitionsvolumen festgelegt werden. Eine verbindliche Investitionsregel kennt der Kanton St.Gallen hingegen nicht.

2.3 Investitionsrechnung

Die Investitionstätigkeit des Kantons nahm in den letzten Jahren stetig zu und wird – abgesehen vom Rückgang im Jahr 2013 – auch in den nächsten Jahren weiter stark ansteigen, wie ein Blick in die Investitionsrechnung des Aufgaben- und Finanzplanes 2015-2017 gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung vom 10. Dezember 2013 (33.14.04) zeigt.

Investitionsrechnung (inkl. Strassen) - RE 2008 bis AFP 2017

in Mio. Franken	RE 2008	RE 2009	RE 2010	RE 2011	RE 2012	VA 2013	VA 2014	AFP 2015	AFP 2016	AFP 2017
Ausgaben	188.2	160.1	191.5	198.4	211.2	276.4	516.8	272.3	309.4	433.8
Einnahmen	73.7	38.7	51.8	46.2	37.2	105.2	59.4	49.3	48.1	54.5
Nettoinvestitionen	114.5	121.4	139.7	152.2	174.0	171.3	457.4³	223.0	261.3	379.3

Abbildung 2: Investitionsrechnung des Kantons St.Gallen (2008-2017)

In obigen Zahlen enthalten sind alle drei Bereiche der Investitionsrechnung: die Investitionen und Investitionsbeiträge, der Strassenbau sowie die Finanzierungen. In den Jahren 2013 bis 2017 ist ein Anstieg der Nettoinvestitionen von 171,3 Mio. Franken auf neu 379,3 Mio. Franken geplant. Dieser starke Anstieg ist einerseits auf den hohen Investitionsbedarf beim Kantonsspital St.Gallen (Gesamterneuerung bis 2035) und bei den Regionalspitälern zurückzuführen. Andererseits sind diverse Sanierungen sowie Aus- und Umbauten im Bildungsbereich Bestandteil der Planwerte.

Zu unterscheiden gilt es zwischen Investitionen im Strassenbereich und Investitionen in allen übrigen Bereichen. Investitionen des Kantonsstrassenbaus werden nach Art. 70 des Strassengesetzes (sGS 732.1) spezialfinanziert (Strassenrechnung). Alle übrigen Investitionen werden aus Mitteln des allgemeinen Haushalts finanziert.

Die Abwicklung eines Investitionsprojektes nach herkömmlicher Finanzierung hat Belastungen der Investitionsrechnung (IR) wie auch der laufenden Rechnung (LR) zur Folge. Die Investitionsrechnung wird durch die Ausrichtung des Investitionsbetrags belastet; der laufenden Rechnung werden allfällige Fremdkapitalzinsen sowie die jährlichen Abschreibungstranchen verrechnet. Die stark ansteigenden Nettoinvestitionen der kommenden Jahre haben eine bedeutende Belastung der laufenden Rechnung über eine Zunahme der Abschreibungen und der Passivzinsen zur Folge, wie untenstehende Übersicht veranschaulicht.

² Mit Massnahme S1 gemäss Kantonsratsbeschlusses vom 6./7. Juni 2012 über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II) [33.12.09] wurden die Abschreibungsfristen für Spitalbauten auf 25 Jahre verlängert.

³ Die per 2014 stark ansteigende Nettobelastung im Bereich der Finanzierungen ist auf die Ausfinanzierung der Versicherungskasse (Verselbständigung und Ausfinanzierung der beiden Versicherungskassen Staatspersonal und Lehrer, Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat) mit Ausgaben von 300 Mio. Franken und Erträgen von 15 Mio. Franken (erste Tranche Arbeitnehmerbeteiligung) zurückzuführen.

Abschreibungen (inkl. Anteile Strassen) und Passivzinsen der laufende Rechnung - RE 2008 bis AFP 2017

in Mio. Franken	RE 2008	RE 2009	RE 2010	RE 2011	RE 2012	VA 2013	VA 2014	AFP 2015	AFP 2016	AFP 2017
Abschreibungen (Konto 33)	79.1	92.9	108.4	117.3	122.4	136.0	149.5	174.0	204.2	256.2
Passivzinsen (Konto 32)	27.7	23.6	22.3	52.9	24.8	22.0	27.8	28.7	31.1	36.1

Abbildung 3: Abschreibungen und Passivzinsen der laufenden Rechnung

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass Projekte wie Vorhaben mit investivem Charakter erst ab Gesamtkosten von über 3 Mio. Franken über die Investitionsrechnung abgewickelt werden. Auch richten sich die Bilanzierungsgrenzen an dieser Höhe aus. Diese relativ hohe Grenze hat zur Folge, dass der Investitionsanteil am Haushaltsvolumen des Kantons St.Gallen im interkantonalen Vergleich eher tief ist.

2.4 Abwicklung klassisches Investitionsprojekt

Die folgende Grafik soll die Abwicklung eines klassischen Investitionsprojektes nach herkömmlicher Finanzierung veranschaulichen. Die Belastung der laufenden Rechnung setzt sich dabei aus dem jährlichen Abschreibungsaufwand sowie den Zinskosten der Fremdfinanzierung zusammen⁴.

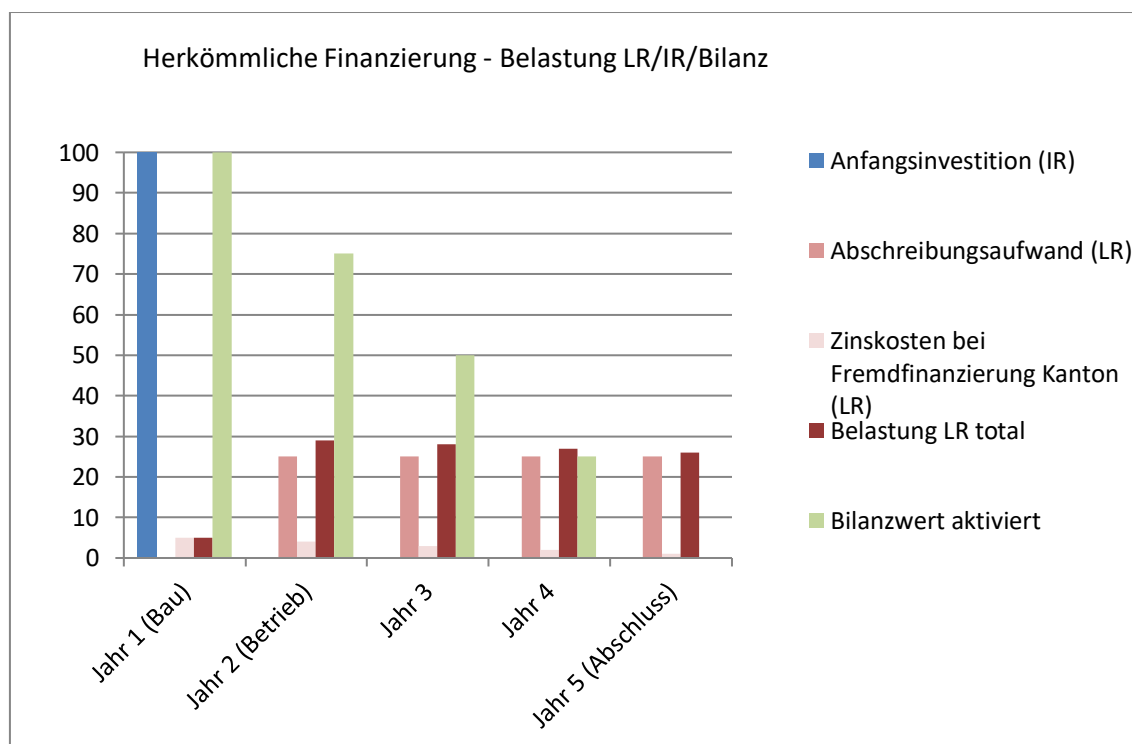


Abbildung 4: Herkömmliche Finanzierung - Belastung LR/IR/Bilanz

⁴ Modellannahmen: Anfangsinvestition: 100, jährlicher Abschreibungsaufwand: 25, jährliche Zinskosten für Fremdfinanzierung: 5 (linear abnehmend auf 1 im Abschlussjahr 5). Je nach Projektumfang könne sich die Anfangsinvestitionen über mehrere Jahre erstrecken.

2.5 Weitere Zusammenarbeitsformen

Es gilt festzuhalten, dass im Kanton St.Gallen keineswegs die ganze Aufgabenerfüllung bzw. die entsprechend notwendigen Investitionsvorhaben auf die herkömmliche, klassische Art der Eigenfinanzierung abgewickelt werden. Verschiedene Formen der Zusammenarbeit, die Ähnlichkeiten mit den im nächsten Abschnitt vorgestellten alternativen Finanzierungsformen aufweisen, werden schon heute angewandt.

- Die Behindertenbetreuung und auch der Betrieb von Sonderschulen sind heute mit einer Ausnahme (Heimstätte Wil) privat organisiert. Der Kanton finanziert im Bereich der Erwachsenenbehindertenbetreuung Betriebs- und Investitionskosten durch Pauschalabgeltungen teilweise mit⁵. Die Sonderschulen werden gegenwärtig mittels Defizitbeiträgen finanziert⁶. Diese Zahlungen basieren auf mehrjährigen Leistungsvereinbarungen zwischen den privaten Institutionen und dem Kanton. In gewissem Sinn wird auch in diesem Aufgabengebiet durch die private Aufgabenerfüllung bereits heute eine Art Public-Private-Partnership (PPP) im Betrieb und bei den Investitionen betrieben. Mit der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat sich im Bereich der Sonderschulfinanzierung der Public-Teil verändert, da neu die Kantone die Umsetzungs- und Finanzierungsverantwortung alleine zu tragen haben.
- Totalunternehmer-Ausschreibung zur Erstellung der 2. Etappe Spital Linth in Uznach: Gegenüber einem konventionellen Verfahren unterscheidet sich dieses im Wesentlichen dadurch, dass die Beschaffung der Immobilie durch einen Anbieter erfolgt. Der Besteller definiert im Vorfeld ein Raumprogramm mit Qualitätsstandards. Der Unterschied zu einem PPP-Verfahren besteht darin, dass der Besteller Eigentümer ist und der Betrieb durch ihn selbst erfolgt. Weiter hat der Besteller – wie auch bei einem PPP-Projekt – keinen direkten Einfluss auf die Umsetzung durch das regionale Gewerbe.

Die kantonale Mittelsprechung erfolgt in all den genannten Finanzierungsformen im Rahmen des jährlichen Voranschlags (Investitionsbeiträge bis 3 Mio. Franken über die laufende Rechnung, Darlehen über die Investitionsrechnung). Investitionen über 3 Mio. Franken werden dem Kantonsrat in separaten Botschaften beantragt und als eigenständige Geschäfte beschlossen. Dabei haben die Stimmbürgerinnen und -bürger aufgrund des fakultativen oder obligatorischen Referendums das letzte Wort.

3 Neue / Alternative Finanzierungsformen

3.1 Grundsätze zu Public Private Partnership

Eine allgemein gültige Definition, was unter PPP zu verstehen ist, existiert nicht. PPP wird nicht als geschlossener, streng wissenschaftlich definierbarer Begriff verstanden. Im Kern geht es bei PPP um die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privater Wirtschaft zur optimalen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es handelt sich um einen Lösungsansatz, bei dem ein privater Projektpartner teilweise oder umfassende Verantwortung im Rahmen der Planung, der Erstellung, der Finanzierung sowie des späteren Betriebes einer Anlage oder einer Dienstleistung übernimmt. Im Gegenzug erhält er von der öffentlichen Hand ein vertraglich vereinbartes, regelmässiges Entgelt für seine erbrachte Leistung.

⁵ Der Kanton kann den Behinderteninstitutionen zudem Darlehen gewähren. Er hat ein Interesse daran, dass die überwiegend privaten Trägerschaften von Behinderteninstitutionen bedarfsgerecht Einrichtungen errichten, ausbauen und unterhalten. Das kantonale Darlehensmodell ermöglicht Investitionen zu guten Kapitalkonditionen. Der Kanton beteiligt sich, wo notwendig, am Investitionsrisiko der Einrichtungen als Kapitalgeber. Die Investitionskosten fließen in die Betriebsrechnung und werden im Sinn von Vollkosten auf die Aufenthaltskosten umgelegt.

⁶ Auch bei den Sonderschulen ist mit dem neuen Sonderpädagogik-Konzept künftig eine Finanzierung mit Pauschalen vorgesehen.

PPP ist einerseits eine Beschaffungsvariante, die sich am Lebenszyklus orientiert. Darüber hinaus umfasst PPP nach dem allgemeinen Sprachgebrauch aber auch weitere Formen der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung, die sich insbesondere durch folgende konstitutive Merkmale auszeichnen⁷:

1) Öffentliche, nicht rein gewerbliche Aufgabe

Bei PPP geht es immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie setzt eine gesetzliche Grundlage voraus. Abzugrenzen davon sind rein gewerbliche Leistungen des Staates sowie blosse Finanzhilfen an Private im Rahmen der Standortpolitik.

2) Private und öffentliche Partner

Zu einer PPP gehören wenigstens ein privater und ein öffentlicher Partner. Kooperationen zwischen ausgegliederten öffentlichen Unternehmen und der Wirtschaft werden in der Regel nicht als PPP eingestuft.

3) Verantwortungsgemeinschaft

Die beiden Partner bilden eine Verantwortungsgemeinschaft. Der Private ist für die erbrachte wirtschaftliche Leistung mitverantwortlich. Dies setzt neben einem der Bedeutung des Vorhabens entsprechenden Vertragswerk auch ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen den Partnern voraus.

4) Bündelung von Ressourcen

PPP umfasst die Bereitstellung von Kapital, Betriebsmitteln oder Know-how beider Partner und deren Bündelung zum gegenseitigen Nutzen und zur Effizienzsteigerung.

5) Bewusste Allokation von Risiken

Jeder Partner übernimmt jene Risiken, die er am besten zu bewirtschaften versteht, wobei der private Sektor einen massgeblichen Teil des Risikos und der Verantwortung trägt. Der Risikotransfer wird als Chance für den privaten Sektor betrachtet. Risiko wird durch Private nicht kostenlos übernommen, sondern ist im Sinn einer Risikoprämie durch den Staat als Auftraggeber abzugelten.

6) Lebenszyklusansatz

Die partnerschaftliche, vertraglich geregelte Zusammenarbeit erfolgt auf lange Sicht, was aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen zweckmässige Anpassungs- und Gestaltungsmechanismen erfordert. Der Lebenszyklusansatz ist typisch bei Infrastrukturprojekten. Im besten Fall übernimmt der private Partner sowohl die Planung und Erstellung wie auch den Betrieb einer Infrastrukturanlage. Die Effizienzvorteile eines PPP-Projektes lassen sich dadurch am besten optimieren.

3.2 Varianten von PPP

Es gibt zahlreiche Varianten des PPP-Konzepts. Diese lassen sich in zwei grundsätzliche Typen von PPP sowie in Mischformen unterscheiden:

3.2.1 Beschaffungs-PPP

Dieser Typus von PPP basiert auf dem Besteller-Ersteller-Betreiber-Prinzip und stellt eine Alternative zum klassischen Beschaffungsverfahren dar. Die Beschaffung erfolgt allerdings lebenszyklusorientiert, beinhaltet typischerweise Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb und hat investiven Charakter. Der Staat tritt als Besteller auf, der Private als Ersteller und Betreiber einer Infrastruktur

⁷ In Anlehnung an Verein PPP Schweiz (2006), S. 72.

oder als Erbringer einer längerfristig ausgerichteten Dienstleistung. Man spricht darum auch von einer Verantwortungsgemeinschaft.

Da der Fokus des vorliegenden Berichts auf alternativen Finanzierungsformen für Investitionen liegt, wird der Typ des Beschaffungs-PPP näher beleuchtet. In diesem Zusammenhang werden das Miet-Kauf-Modell, das Betreibermodell und das Beteiligungsmodell näher beschrieben.

3.2.1.a Miet-Kauf-Modell

Ein Miet-Kauf-Modell zeichnet sich dadurch aus, dass das Objekt vom Auftragnehmer beschafft und finanziert wird und dem Auftraggeber gegen Zahlung eines vereinbarten Entgelts zur Nutzung überlassen wird. Im Gegensatz zum typischen Mietmodell gehen bei einem Miet-Kauf-Modell die Risiken und Chancen des Vermögenswertes auf den Auftraggeber über. Gleichzeitig wird bereits bei Vertragsabschluss der Eigentumsübergang auf den Auftraggeber nach Ablauf der Mietdauer festgelegt. Der einzige Unterschied zu einem Leasing-Modell besteht darin, dass bei letzterem der Eigentumsübergang offen gelassen wird, sprich dem Auftraggeber bei Vertragsabschluss lediglich ein Kaufrecht eingeräumt wird⁸.

Für die konkrete Umsetzung von Miet-Kauf-Modellen bestehen verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. Typischerweise erstellt der Vereinbarungspartner ein Bauwerk im Auftrag des Auftragsgebers, jedoch auf eigene Kosten. Im Gegenzug wird ein langjähriger, unkündbarer Mietvertrag abgeschlossen. Dies erlaubt dem Ersteller, die Abschreibungen und Kapitalkosten durch die Mieteinnahmen oder Nutzungsentschädigungen zu decken. Nebst den Abschreibungen und Kapitalkosten sind auch Einlagen in den Erneuerungsfonds sowie Gewinne/Marge des privaten Erstellers Bestandteil der Nutzungsentschädigung. Nach Ablauf der vereinbarten Mietdauer geht das Eigentum an der dannzumal vollständig abgeschriebenen Baute an den Auftraggeber über.

Beispiel Bundesverwaltungsgericht St.Gallen

Ein Beispiel für ein Miet-Kauf-Modell ist der Bau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen. Dabei handelt es sich um ein Miet-Kauf-Modell aus Sicht des Bundes. Der Bund tritt als Besteller der Immobilie auf und der Kanton übernimmt die Rolle des Betreibers. Aus diesem Beispiel lassen sich Rückschlüsse auf analoge Modelle aus Sicht des Kantons ziehen. Die Botschaft der Regierung vom 22. März 2005 zum Kantonsratsbeschluss über die finanzielle Beteiligung des Kantons St.Gallen am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes in St.Gallen (38.05.02) hält die Grundsätze dieses Modells fest. Gemäss Grundsatzvereinbarung erstellt der Kanton im Auftrag und nach den Vorgaben des Bundes auf eigene Rechnung auf dem Areal Chrüzacker in St.Gallen das Bundesverwaltungsgericht. Der Kanton bleibt Eigentümer der Liegenschaft und vermietet das Gebäude dem Bund für die feste Dauer von 50 Jahren zur Nutzung. Nach Ablauf der festen Mietdauer geht die Liegenschaft entschädigungslos an den Bund über⁹. Der Kanton gewährt dem Bund für die vereinbarte Mietdauer eine Mietszinsvergünstigung um 1.5 Prozentpunkte im Vergleich zur marktüblichen Nettorendite. Die Grundsatzvereinbarung hält auch fest, dass der Kanton an die Erstellungskosten einen Standortbeitrag von 15 Mio. Franken leistet, abzüglich eines städtischen Standortbeitrags von 1,5 Mio. Franken. Unter Abzug dieses Beitrags war zur Deckung der finanziellen Beteiligung des Kantons am Aufbau des Bundesverwaltungsgerichtes ein Kredit von 13,5 Mio. Franken erforderlich. Diese letzten beiden Elemente ergeben sich aus dem konkreten Vorhaben, sind jedoch keine notwendigen Bestandteile eines Miet-Kauf-Modells. Beim Bau des Bundesverwaltungsgerichtes handelt es sich nicht um ein PPP im eigentlichen Sinn (Öffentlicher Besteller, privater Ersteller). Da der Bund – wie erwähnt – als Besteller auftritt und der Kanton St.Gallen die

⁸ Miet-Kauf-Modelle (Finanzierungsleasing) sind finanzrechtlich eigenen Beschaffungen gleichgestellt, was eine Aktivierung in der Bilanz zur Folge hat. Hingegen werden Verpflichtungen aus Leasing-Geschäften (operatives Leasing) den Mietverträgen gleich gestellt und demzufolge nicht bilanziert.

⁹ Die Immobilie des Bundesverwaltungsgerichtes St.Gallen ist in der Bilanz des Kantons St.Gallen aktiviert (Bestand per Ende 2012: 90 Mio. Fr.). Da das Bundesverwaltungsgericht St.Gallen aus Sicht des Bundes als herkömmliches Mietobjekt gehandhabt wird, ist die entsprechende Immobilie nicht Bestandteil der Aktiven in der Bilanz des Bundes.

Aufgabe des Betreibers übernimmt, ist diese Art der Zusammenarbeit präziser als Public-Public-Partnership zu bezeichnen.

Das Gesamtinvestitionsvolumen gemäss Schlussabrechnung bildet die Bezugsgrösse für die Festlegung des Mietzinses, den der Bund für die Nutzung des Gerichtsgebäudes zu entrichten hat. Der Mietzins ist somit direkt abhängig von den investierten Gesamtkosten. Allerdings werden für die Mietpreiskalkulation die effektiven Gesamtkosten um den Standortbeitrags des Kantons St.Gallen reduziert. Die Nettobaukosten des Kantons für die Erstellung des Baus sind – im Gegensatz zum Standortbeitrag – Teil des Finanzvermögens, da dem Kanton trotz Mietzinsreduktion keine ungedeckten Kosten aus der Vermietung erwachsen. Im beschriebenen Fall handelt es sich nicht um ein klassisches PPP-Projekt, da die Erstellung und der Betrieb des Gerichts (aus Sicht des Bundes als Besteller) nicht in Verantwortung eines privaten Partners, sondern durch den Kanton erfolgt.

Die Abwicklung eines Investitionsprojektes im Rahmen eines Miet-Kauf-Modells (Erstellung durch Privaten, Nutzung durch Kanton) hat hauptsächlich eine Belastung der laufenden Rechnung des Kantons durch jährliche Nutzungsentschädigungen zur Folge. Diese ergeben sich aus den Betriebskosten und dem Finanzierungsaufwand des privaten Partners. Die Investitionsrechnung wird in einem solchen Modell nicht belastet.

In der folgenden Grafik ist nicht das Projekt «Bau des Bundesverwaltungsgerichtes» abgebildet, sondern ein klassisches Miet-Kauf-Projekt, bei welchem die Erstellung der vom Kanton bestellten und genutzten Baute durch einen Privaten erfolgt. Da nach Ablauf der Mietdauer eine Eigentumsübertragung an den Kanton erfolgt, wird die entsprechende Baute bereits zu Beginn in der Bilanz des Kantons aktiviert¹⁰.

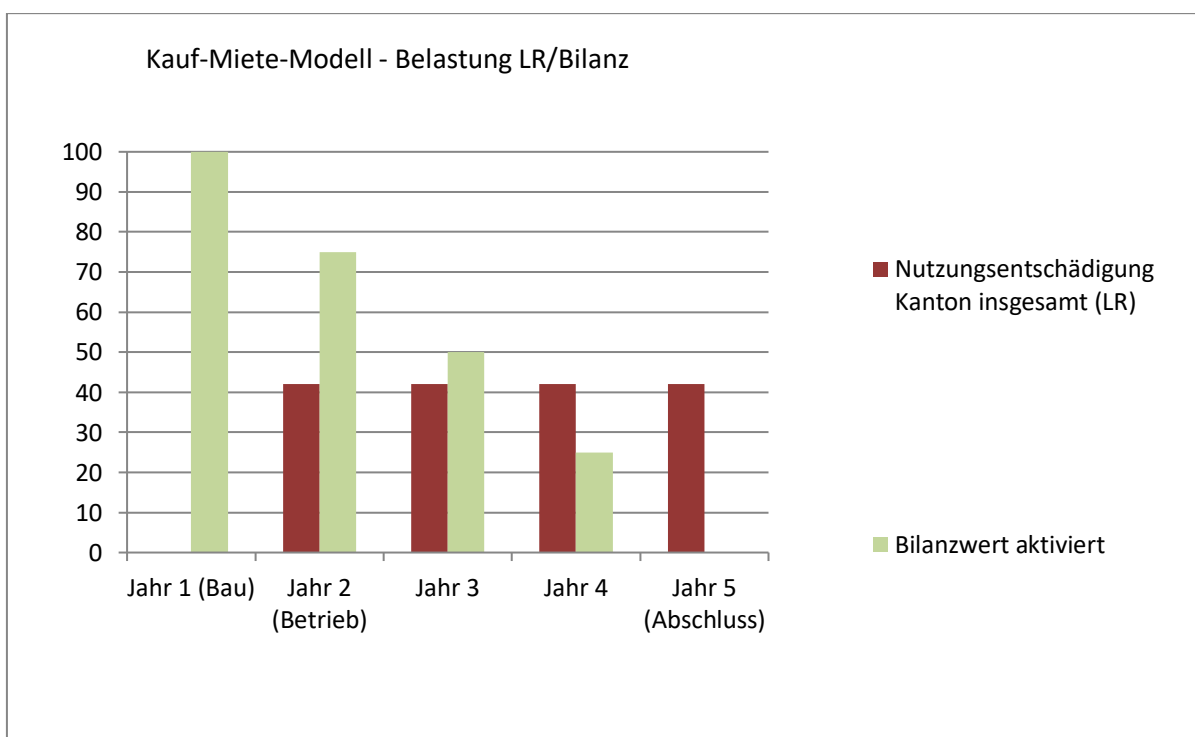


Abbildung 5: Kauf-Miete-Modell - Belastung LR/IR/Bilanz

¹⁰ Im PPP-Pilotprojekt Neumatt (vgl. später in diesem Abschnitt) wurden die Immobilien in der Bilanz des Kantons aktiviert. Gleichzeitig wurde das Projekt aufgrund der vertraglichen Verpflichtungen in den Passiven berücksichtigt, was eine Zunahme der Verschuldung zur Folge hatte. Abschreibungen werden im Umfang des Wertverzehr vorgenommen.

3.2.1.b Betreibermodelle

Es gibt eine Vielzahl von Betreibermodellen, deren wichtigste Untervarianten folgende sind¹¹:

- **BO** (Build-Operate):
Einfaches Betreibermodell; ein Privater errichtet eine Infrastrukturanlage (Build) und betreibt sie (Operate).
- **BOT** (Build-Operate-Transfer)
Die am weitesten verbreitete PPP-Version; ein Privater errichtet eine Infrastrukturanlage (Build), betreibt sie für eine definierte Zeit (Operate) und gibt sie nach einer festgelegten Vertragslaufzeit an den Staat zurück (Transfer).
- **DBOM** (Design-Build-Operate-Maintain):
Der private Auftragnehmer übernimmt auf Basis einer funktionalen Vorgabe auch die Konzeption (Design) und ist nach Bauausführung für einige Jahre für die Instandhaltung (Maintain) zuständig. Damit wird das Risiko hinsichtlich Baukosten und Termine an den privaten Partner transferiert.
- **DBFOM** (Design-Build-Finance-Operate-Maintain):
Der Auftragnehmer übernimmt auch einen Teil der Vorfinanzierung (Finance).

Die einzelnen Untervarianten differieren hinsichtlich des Leistungsumfangs und der Aufgabenverteilung, was zu Unterschieden in der organisatorischen Umsetzung, der Finanzierung und der Risikoverteilung führt.

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass mit Betreibermodellen (bzw. PPP-Modelle im engeren Sinn) durch Projektoptimierungen, die sich konsequent am Lebenszyklus orientieren, kürzere Planungs- und Bauprozesse sowie durch eine preisgetriebene Vergabe der Arbeiten Kostenersparnisse erzielt werden können. Im Gegenzug sind die Finanzierungskosten von Betreibermodellen in der Regel höher als bei einer herkömmlichen Finanzierung, da Private Kredite zu höheren Kosten aufnehmen müssen als die öffentliche Hand. Soll das Betreibermodell für den Staat aus Kostensicht attraktiver sein als eine konventionelle Lösung, muss der Nachteil auf der Finanzierungsseite durch andere Vorteile, insbesondere durch Effizienzgewinne, wettgemacht werden.

Als wesentliche Faktoren zur Erzielung von Effizienzgewinnen und Kosteneinsparungen gelten¹²:

- **Outputorientierte Leistungsbeschreibung:** Bei der Ausschreibung eines PPP-Projekts legt die öffentliche Hand fest, welche Leistung sie erhalten will. Es geht damit über die bloße Infrastrukturbestellung hinaus. Der private Partner hat Spielraum, wie er diese Leistung erstellt. Er kann mit wertschöpfungsstufen-übergreifenden Optimierungen Effizienzsteigerungen erzielen.
- **Kostenoptimierungen über den ganzen Lebenszyklus:** Die langfristige Übertragung der Verantwortung auf den privaten Partner kann unter Umständen zu einer ganzheitlicheren Perspektive führen, welche Projektoptimierungen zur Folge haben kann.
- **Auslagerung von Projektrisiken:** Durch die Ausschreibung einer Gesamtleistung können gewisse Projektrisiken an den privaten Partner übertragen werden. Dies schafft Anreize für eine rasche Realisierung des Projekts, was zu Zeit- und Kostenersparnissen führen kann.
- **Verfügbare Ressourcen zur termingerechten Erstellung einer Baute:** Ein weiterer Vorteil von PPP ist die Möglichkeit, eine Baute trotz knapper verfügbaren personeller Ressourcen bei der öffentlichen Hand termingerecht zu erstellen.

¹¹ Finanzierungsvarianten für Grossprojekte im Verkehrsbereich im Auftrag des Departments Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau, Schlussbericht von ECOPLAN vom 21. Mai 2009, Quelle:
<http://www.ag.ch/php/vernehmlassungen/index.php?controller=Download&DokId=915&Format=pdfSdf>

¹² PPP zur Realisierung und Finanzierung von Strassenverkehrsinfrastrukturen, Bericht von ECOPLAN vom 30. Juni 2010 im Auftrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern, Quelle:
http://www.bve.be.ch/bve/de/index/mobilitaet/mobilitaet_verkehr/downloads/publikationen.assetref/content/dam/documents/BVE/GS/de/Abteilung-Gesamtmobilit%C3%A4t_PPP_Bericht_Abkl%C3%A4rungsphasen-I-II.pdf

Diesen Vorteilen von PPP stehen allerdings auch Nachteile gegenüber, die zu Mehraufwand führen können. Am häufigsten genannt werden:

- **Hohe Transaktionskosten:** Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner ist durch die längere zeitliche Dauer der Zusammenarbeit deutlich komplexer als bei einer konventionellen Realisierung. Zudem sind umfangreichere und detailliertere Vertragswerke notwendig, welche im Rahmen von Verhandlungen individuell auszuarbeiten sind. Diese Kosten sind i.d.R. höher als bei einer herkömmlichen Realisierung, welche auf Standardverträgen basieren.
- **Höhere Refinanzierungskosten Privater:** Private Partner müssen aufgrund ihrer Bonität in aller Regel zu höheren Zinsen Bankkredite aufnehmen als die öffentliche Hand.
- **Steuerliche Belastung:** Die bei einem PPP-Projekt auch auf die Finanzdienstleistungen anfallende Mehrwertsteuer stellt in der Schweiz einen wesentlichen Nachteil gegenüber einer konventionellen Realisierung dar¹³.

Die Höhe der gesamten Kostenersparnis wird sehr unterschiedlich eingeschätzt, was auf erhebliche methodische Probleme bei der Schätzung der Einsparungen zurückzuführen ist. Während mehrere Studien von Kostenersparnissen in der Höhe von 10 bis 20 Prozent gegenüber der konventionellen Erstellung ausgehen, gibt es auch Untersuchungen, die sogar von Mehrkosten sprechen. Anlässlich der Vorstellung des Erfahrungsberichtes des Kantons Bern zum PPP-Projekt Neumatt – dem ersten klassischen PPP-Projekt der Schweiz – wurde beispielsweise von Kostenersparnissen für die gesamte Projektumsetzung (Planung, Erstellung, Betrieb) in der Grössenordnung von insgesamt rund fünf Prozent ausgegangen¹⁴. Alles in allem kann gesagt werden, dass die Evidenz für Kostenersparnisse durch Betreibermodelle dünn ist¹⁵. Die Berechnung der Kostenersparnis ist sehr komplex und mit vielen Unsicherheiten behaftet. Einerseits sind zum Berechnungszeitpunkt weder die Projektkosten gemäss PPP noch gemäss konventioneller Umsetzung abschliessend bekannt. Andererseits sind diese Kosten von diversen Variablen (u.a. Preis- und Zinsentwicklungen, Mehrkosten im Projektverlauf, Änderungen im Anforderungskatalog) abhängig, welche sich zum Berechnungszeitpunkt nur grob abschätzen lassen.

Beispiel Sportstätten

In den letzten Jahren wurden in der Schweiz verschiedentlich Betreibermodelle angewandt, oftmals für den Bau von Sportstätten. So wurden respektive werden die Fussballstadien in Luzern und Aarau mittels PPP erstellt. Dabei handelt es sich um eine Zusammenarbeit der jeweiligen Städte mit privaten Investoren im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungs- und Gesamtkonzepten. Nebst der Erstellung von Fussballstadion beinhalten diese Projekte auch den Bau von Wohnungen, weiteren Sportzentrum, Büros und Gastronomie- und Detailhandelseinrichtungen. Bei der AFG Arena in St.Gallen trat der Kanton nur als Landabtreter auf, weshalb in diesem Zusammenhang nicht von einem Betreibermodell gesprochen werden kann. Im Vergleich zum Ausland sind Betreibermodelle – wie PPP-Modelle generell – in der Schweiz aber nach wie vor eine Randerscheinung.

Beispiel Verwaltungszentrum Burgdorf

Ein idealtypisches PPP ist das kantonale Verwaltungszentrum Burgdorf «Neumatt» im Kanton Bern. Dabei handelt es sich um ein Beschaffungs-PPP, welches Planung, Finanzierung, schlüs-

¹³ Bei der Finanzierung von PPP-Projekten in der Schweiz ist zu beachten, dass - im Unterscheid zu PPP-Projekten im Ausland - die Finanzierung nicht als separate Leistung, sondern als Teil der Dienstleistung betrachtet wird. Somit unterliegen auch die Zinsen aus dem Finanzierungsvertrag der Mehrwertsteuer. Die Mehrwertsteuer auf Zinsen und Tilgung wird mit den Zahlungen der öffentlichen Hand an den privaten Projektpartner fällig. Aus dieser Mehrwertsteuer resultiert ein wesentlicher Nachteil gegenüber einer konventionellen Realisierung, bei der die Finanzierung nicht der Mehrwertsteuer unterliegt.

¹⁴ Veranstaltung des Vereins PPP Schweiz vom 15. September 2011 in Bern zum Thema «Praxisleitfaden PPP Hochbau Schweiz – Was können wir aus dem Pilotprojekt Neumatt Burgdorf lernen?»

¹⁵ ECOPLAN / Kieliger I Gregorini AG (2010), S. 26.

selfertige Errichtung (inkl. Abriss, Erschliessung, Aussenanlagen und Ausstattung) und anschliessenden Teilbetrieb eines Verwaltungszentrums, eines Werkhofs und eines Regionalgefängnisses mit 110 Haftplätzen für die Zeitdauer von 25 Jahren umfasst¹⁶.

Die Beschaffung der Leistungen Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb wurde im Rahmen eines Gesamtleistungswettbewerbes mit vorgeschalteter Präqualifikation durchgeführt. Für die Teilnahme am Wettbewerb wurden fünf Bietergemeinschaften selektioniert. Vertragspartner sind von öffentlicher Seite das Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern sowie auf privater Seite die neu gegründete «Zeughaus PPP AG», in der eine Bauunternehmung aus der Schweiz und aus den Niederlanden sowie eine für die Bewirtschaftung zuständige Schweizer Firma im Bereich Facility Management vertreten sind. Die Zeughaus PPP AG wurde vom Kanton beauftragt, die bestehende Bebauung abzureissen und an ihrer Stelle ein Verwaltungszentrum mit Werkhof und Regionalgefängnis schlüsselfertig zu errichten. Das veranschlagte Bauinvestitionsvolumen beträgt rund 150 Mio. Franken. Der private Betreiber hat für die nächsten 25 Jahre die Verantwortung für die Bewirtschaftung und den Betrieb der Gebäude. Das umfasst insbesondere den Gebäudeunterhalt und -betrieb, die Reinigung und Pflege der Gebäude und Aussenanlagen, den Betrieb eines Personalrestaurants und weitere organisatorische Dienstleistungen. Die Leistungen der «Zeughaus PPP AG» werden vom Kanton mit einer jährlichen Nutzungsentschädigung von 18,15 Mio. Franken abgegolten. Der Grosse Rat hat dafür einen entsprechenden Verpflichtungskredit mit einer Laufzeit von 25 Jahren bewilligt¹⁷. Dieser Beschluss unterstand dem fakultativen Referendum, welches nicht ergriffen wurde. Der Kanton bleibt während der gesamten Vertragszeit Eigentümer der Grundstücke und Gebäude. Das Vertragswerk wurde im November 2009 unterzeichnet, bezugsbereit war das Verwaltungszentrum im Frühling 2012. Erfahrungen, inwieweit sich die Realisierung mit einem Betreibermodell für den Kanton Bern als Auftragsgeber aus rein finanzieller Sicht ausbezahlt hat, liegen gestützt auf Schätzungen vor. Wie vorstehend erwähnt wird im PPP-Projekt Neumatt von Kostenersparnissen in der Grössenordnung von insgesamt rund fünf Prozent ausgegangen¹⁸.

Zur Abwicklung eines Investitionsprojektes gemäss Betreibermodell, vgl. die Abbildung 5 im Abschnitt 3.2.1 zum Kauf-Miete-Modell. Die Effekte auf die laufende Rechnung und die Bilanz sind identisch. Abweichungen sind aufgrund der Eigentumsübertragung am Ende des Lebenszyklus der Baute möglich.

3.2.1.c Beteiligungsmodelle

Von einem Partnership Investment spricht man, wenn die öffentliche Hand Anteilseigner an einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft ist und diese die Erstellung einer Immobilie übernimmt (bspw. Immobilieninvestment). Bis auf die hoheitlichen Aufgaben, welche stets durch die öffentliche Hand erfüllt werden, nimmt in der Regel die Gesellschaft sämtliche Funktionen (Planung, Bau, Betrieb) wahr. In den meisten Fällen zielen Beteiligungen der öffentlichen Hand auf eine Aufgabenerfüllung durch den privaten Partner ab. Beteiligungsmodelle mit primär investivem Ziel sind dagegen die Ausnahme.

Beispiel Fachhochschule Nordwestschweiz

Eine spezielle Form eines Partnership Investments stellt die kantonale Finanzierungsgesellschaft dar, welche der Kanton Aargau im Jahr 2007 für die Bauten der Fachhochschule Nordwestschweiz

¹⁶ Details unter: <http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/neumatt-kantonales-verwaltungszentrum-burgdorf/> (Stand Juni 2011).

¹⁷ Mehrjähriger Verpflichtungskredit für den Abschluss des PPP-Vertragswerks von 2011 bis 2036 für die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb der Überbauung. Grossratsbeschluss des Kantons Bern vom 31. März 2009 (Geschäft 0081/2009).

¹⁸ In diesem Zusammenhang ist wichtig zu erwähnen, dass der Kanton Bern nebst einer Schuldenbremse, welche die laufende Rechnung betrifft, auch eine Investitionsregel kennt, welche das jährliche Investitionsvolumen limitiert. Um bei einem bereits hohen bestehenden Investitionsvolumen neue Investitionsvorhaben realisieren zu können, stellen alternative Finanzierungsmodelle wie PPP einen gangbaren Weg dar.

(FHNW) gegründet hat¹⁹. Der Kanton übertrug dieser privatrechtlichen Aktiengesellschaft die Campus-Immobilien und die Finanzierung von neuen Bauvorhaben. Die Gesellschaft finanziert die Bauausgaben und refinanziert den Finanzbedarf mit einem Darlehen beim Kanton. Die Finanzierungsgesellschaft stellt dem Kanton für die Benutzung der Gebäude den Mietzins für Zinsaufwand und Amortisation in Rechnung. Der Kanton wiederum belastet der Gesellschaft seinen eigenen Zinsaufwand auf der Basis seiner Selbstkosten.

Anstelle der in der Investitionsrechnung beim Kanton direkt anfallenden Hochbauausgaben werden der laufenden Rechnung der Zinsaufwand und die Amortisationen belastet. Die Finanzierungsgesellschaft hat eine eigene Rechtspersönlichkeit, ist steuerbefreit und zu 100 Prozent im Eigentum des Kantons Aargau (Verwaltungsvermögen). Das Eigentum an bestehenden Immobilien wurde mit einer Sacheinlage auf die Gesellschaft übertragen.

Der dargestellten Lösung liegen folgende Leitgedanken zu Grunde:

- Ausserordentliche Investitionsspitzen in der Verwaltungsrechnung sollten vermieden werden, indem der Aufwand des Kantons für die Finanzierungsgesellschaft mit Verzinsung und Abschreibung möglichst mit den Mieterträgen der Fachhochschule übereinstimmt.
- Immobilien bleiben im Eigentum der Gesellschaft, die zu 100 Prozent dem Kanton gehört.
- Optimierung der Mietkosten von bestehenden Investoren- und Mietlösungen um rund einen Prozentpunkt.
- Aufwand und Ertrag für die Bauvorhaben der FHNW werden periodengerecht verbucht
- Nettoverschuldung des Kantons bleibt unverändert.

Aus Sicht des Kantons Aargau hat sich die Lösung bewährt, indem die Realisation der Fachhochschulbauten nicht aufgrund finanzieller Restriktionen verzögert werden musste. Mit der Schaffung der kantonseigenen Finanzierungsgesellschaft Campus konnten die Vorteile einer Investorenlösung (Glättung der Investitionsspitzen, Kostenoptimierungen) mit den Vorteilen der Eigenfinanzierung (tiefe Refinanzierungskosten, Eigentümerstruktur) kombiniert werden. Die Bauten wurden mittlerweile in Betrieb genommen und an der Ausgestaltung der Finanzierungsgesellschaft und ihrer Beziehungen zum Kanton waren keine nachträglichen Anpassungen notwendig.

Aus der Umsetzung von Investitionsprojekten basierend auf einem Beteiligungsmodell ergeben sich für den Kanton Belastungen gemäss untenstehender Darstellung. Die Mietzinsentschädigung des Kantons setzt sich dabei aus den Miet- und Zinskosten sowie den Amortisationen zusammen. Im Gegenzug gehen beim Kanton Zinserträge aus dem ausstehenden Darlehen ein.

¹⁹ Vgl. hierzu die Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. März 2007 zum Geschäft «Kantonale Finanzierungsgesellschaft Campus; Finanzierung Sanierung Klosterzelg II Campus Brugg/Windisch; Grosskredit; Ermächtigung an Regierungsrat zur Aufnahme fremder Gelder; Bewilligung; fakultativen Referendum».

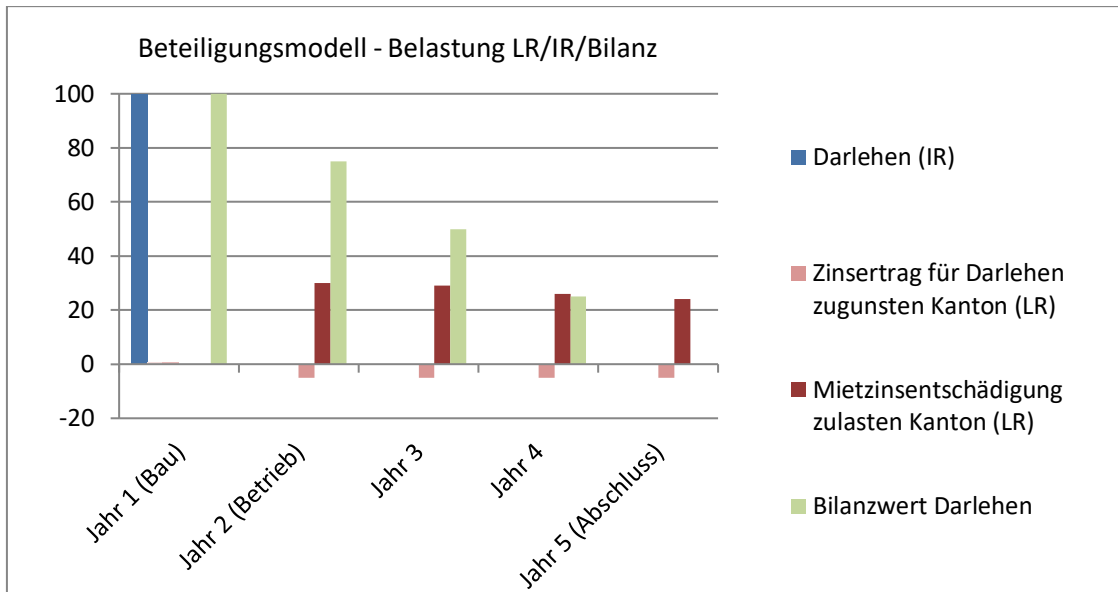


Abbildung 6: Beteiligungsmodell - Belastung LR/IR/Bilanz

In diesem Zusammenhang wird auf die Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011 betreffend Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance (VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [22.11.10 und 22.11.11]) verwiesen. Mit der Beteiligungsstrategie sollen die Kriterien und Beurteilungsmassstäbe konkretisiert werden, nach welchen der Kanton entscheidet, in welchen Bereichen die Erfüllung von Staatsaufgaben auf selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche Trägerschaften, namentlich Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine und Stiftungen, ausgelagert werden kann. Die Public Corporate Governance umfasst sämtliche Grundsätze in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung dieser selbständigen Aufgabenträger ausserhalb der Zentralverwaltung, an denen der Kanton beteiligt ist. Mit entsprechenden Grundsätzen sollen eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung von Staatsaufgaben unter angemessener Einhaltung der Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates gewährleistet werden.

3.2.2 Aufgabenerfüllungs-PPP

Im Gegensatz zu Beschaffungs-PPP haben Aufgabenerfüllungs-PPP keinen investiven Charakter. Ausgangspunkt ist nicht ein beschaffungsrechtliches Bedürfnis, sondern die Erkenntnis, dass eine bestimmte öffentliche Aufgabe vom Staat allein nicht mehr oder nicht mehr optimal erfüllt werden kann. Die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner verspricht Vorteile bezüglich Zielerreichung, Effizienz und Effektivität. Aufgabenerfüllungs-PPP sind somit nicht durch das Besteller-Ersteller-Prinzip beherrscht, sondern durch das gemeinsame Engagement im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Aufgabenerfüllungs-PPP werden häufig durch Outsourcing gewisser Aufgaben erfüllt (bspw. Betriebsverträge im Informatikumfeld, Outsourcing Reinigungsarbeiten).

3.2.3 Mischformen

In der Praxis sind auch Mischformen dieser zwei Grundtypen möglich. So können beispielsweise auch Aufgabenerfüllungs-PPP bis zu einem gewissen Grad Investitionen beinhalten. So tätigt beispielsweise die Abraxas Informatik AG, welcher vom Kanton St.Gallen mit dem Projekt Strategische Basisinfrastruktur 2008 (SBI 2008)²⁰ die Bereitstellung der Informatik-Basisinfrastruktur übertragen wurde, im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung auch Informatikinvestitionen. Im Gegensatz zu Beschaffungs-PPP stehen diese Investitionen aber nicht im Zentrum der Zusammenarbeit.

4 Investitionen bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten

In selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, wie beispielsweise an der Universität St.Gallen oder am Kantonsspital St.Gallen, stehen periodisch Investitionsprojekte an. Da der Kanton alleiniger Eigner dieser Anstalten ist, entscheidet er über Umfang und Art der entsprechenden Investitionsprojekte. In Analogie zu Bauvorhaben der Zentralverwaltung treten in diesem Fall die massgebenden Fachdepartemente (Universität: Bildungsdepartement, Spital: Gesundheitsdepartement) als Besteller beim kantonalen Baudepartement auf. Nach Prüfung der Projekte werden diese – im Fall einer positiven Beurteilung durch die Regierung – in die kantonale Investitionsplanung aufgenommen und dem Parlament in separaten Vorlagen unterbreitet. Je nach Höhe des kantonalen Investitionsbetrages werden die Bauvorhaben dem fakultativen (ab 3 Mio. Franken) oder dem obligatorischen Referendum (ab 15 Mio. Franken) unterstellt. Im Vergleich zur Abwicklung von Investitionen im Eigenbereich des Kantons lassen sich bei Investitionen selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten keine wesentlichen Unterschiede in der Umsetzung ausmachen. Daraus lässt sich folgern, dass grundsätzlich auch bei Investitionsprojekten von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten alternative Finanzierungsformen wie PPP denkbar sind²¹. Im Vergleich zur Zentralverwaltung verfügen öffentlich-rechtliche Anstalten im Investitionsbereich über zusätzliche Möglichkeiten, um Investitionsprojekte zu finanzieren und umzusetzen. So können beispielsweise die Spitäler eigene Investitionen grundsätzlich selbst erwirtschaften. Auch können Investitionsprojekte von Dritten mitfinanziert werden (bspw. Sponsoring durch Alumni im Bildungsbereich). Da die entsprechenden Investitionskosten durch die Institutionen selbst respektive durch Dritte aufgebracht werden, unterstehen diese Investitionsentscheide weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Referendum.

Der Kantonsrat hat am 17. September 2013 den Bericht der Regierung vom 14. Mai 2013 über die Immobilienstrategie der Spitalverbunde (40.13.02) beraten. Er hat dabei die Regierung eingeladen, ihm eine Vorlage zur Übertragung der Immobilien der Spitalverbunde zu unterbreiten. Zudem hat der Kantonsrat beschlossen, dass die bestehenden Bauten als Sacheinlagen übertragen werden sollen und dass die Übertragung an die Spitalverbunde und nicht an eine Immobiliengesellschaft erfolgen soll. Zudem seien vertiefte Abklärungen vorzunehmen und in der Vorlage Bericht zu erstatten über die Fragen, ob die Gebäude mit oder ohne Land übertragen werden, wie mit angefangenen Bauten und mit Projekten umzugehen ist, wie der Wert der Immobilien und des Bodens festgelegt wird, zu welchem Wert die Immobilien übertragen werden und welche Kompetenzen

²⁰ Beim Nachfolgeprojekt «Arbeitsplatz der Zukunft 2015» handelt es sich um ein klassisches Aufgabenerfüllungsprojekt, da der externe Partner – die Abraxas Informatik AG – ab Mitte 2015 für den Betrieb der Informatiklösungen zuständig sein wird. Die Investitionen in die Hardware wird der Kanton zukünftig, im Gegensatz zu SBI 2008, wieder selbst vornehmen.

²¹ Nebst Direktinvestitionen für Bauvorhaben sind bei öffentlich-rechtlichen Anstalten auch Mietlösungen üblich. In diesem Zusammenhang hat der Kantonsrat am 22. September 2010 die Motion der vorberatenden Kommission 40.10.06 «Anwendung des Finanzreferendums auf Mietverträge: Ausgaben öffentlich-rechtlicher Anstalten und Finanzreferendum» mit geändertem Wortlaut gutgeheissen (42.10.16). Gemäss dieser Motion sollen neue Ausgaben selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten, welche die Limiten des fakultativen beziehungsweise des obligatorischen Referendums nach Art. 6 und 7 des Gesetzes über Referenden und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) übersteigen, der Mitwirkung des Kantonsrates unterstehen, sofern der Kanton zur Defizittragung verpflichtet ist.

dem Kantonsrat, der Regierung und dem Gesundheitsdepartement zukommen. Die Regierung beabsichtigt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Übertragung der Spitalimmobilien zu unterbreiten, die bis Ende der Amtsdauer im Jahr 2016 zu beraten ist. Werden die Spitalimmobilien den Spitalverbunden übertragen, so entfallen dem Kanton grundsätzlich die entsprechenden baulichen und betrieblichen Unterhaltskosten. Gleichzeitig fallen auch die heutigen Nutzungsentschädigungen weg, welche die Spitalverbunde dem Kanton jährlich ausrichten. Investitionsentscheide zu Spitalimmobilien werden bei allfälliger Übertragung bezüglich Umfang und Finanzierungsart je nach Variante der Immobilienübertragung in der Verantwortung der Spitalverbunde sein.

5 Beurteilung alternativer Finanzierungsformen im Vergleich zur herkömmlichen Finanzierung

Im Folgenden werden die Kriterien definiert, anhand derer die verschiedenen Finanzierungsformen beurteilt werden. Je optimaler sie erfüllt werden, desto eher eignet sich die Anwendung der jeweiligen Finanzierungsform zur Finanzierung eines Investitionsvorhabens.

Einleitend soll auf eine Voraussetzung eingegangen werden, welche unabhängig von der gewählten Finanzierungsform immer zu beachten ist und die bei jedem Investitionsvorhaben zwingend erfüllt sein muss. Es handelt sich dabei um die Tragbarkeit einer Investition und die daraus resultierenden wiederkehrenden Betriebskosten. Dabei geht es um die Frage, ob den Investitionsausgaben und den daraus resultierenden Folgekosten – in Form von Abschreibungen, Zinsaufwand und allenfalls erhöhten Unterhalts- und Betriebskosten – entsprechende Einnahmen zur Finanzierung dieser Aufwendungen gegenüberstehen. Ist die Tragbarkeit auf mittlere bzw. längere Frist gewährleistet, so ist eine Investition im Grundsatz umsetzbar. Allfällige Finanzierungshindernisse lassen sich in diesem Fall allenfalls mit alternativen Finanzierungsvarianten lösen. Ist demgegenüber die Tragbarkeit nicht gegeben, so besteht ein grundlegendes Finanzierungsproblem, welches sich auch mittels alternativer Finanzierungsvarianten wie PPP oder Spezialfinanzierungen grundsätzlich nicht lösen lässt.

Das nachfolgende Kriterienraster dient explizit nicht dazu festzustellen, ob sich ein Investitionsprojekt für eine PPP-Umsetzung eignet oder nicht. In diesem Zusammenhang wird auf den PPP-Schnelltest des Vereins Schweiz verwiesen²².

5.1 Kriterien

Die Kriterien, anhand derer die verschiedenen Finanzierungsformen beurteilt werden, lassen sich den drei Bereichen Recht, Finanzwirtschaft und Betriebswirtschaft zuteilen.

Die aufgeführten Kriterien orientieren sich schwergewichtig an finanziellen Überlegungen im engeren Sinn. Aus staatspolitischer Sicht könnten auch Aspekte wie Verantwortlichkeiten in der Aufgabenerfüllung, Aufsicht und Interventionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, Notwendigkeit der institutionellen Unabhängigkeit (bspw. Gerichte) und rechtliche Vorgaben bezüglich des Einbezugs von Dritten von Interesse sein. Auf diese Themen wird im anfolgenden Kriterienraster nicht eingegangen. In diesem Kontext könnte auch die staatliche Aufgabenerfüllung differenzierter betrachtet werden. Nebst der klassischen Leistungserfüllung ist der Staat in hoheitlichen Bereichen tätig. Es wird davon ausgegangen, dass die Einsatzmöglichkeiten von PPP-Finanzierungsmodellen in der klassischen Leistungsverwaltung höher sind als in der Eingriffsverwaltung. Auf diese Differenzierung wird deshalb in den nachfolgenden Überlegungen verzichtet.

²² Public Private Partnership (PPP), Praxisleitfaden Hochbau, 2011, Anhang 1, A. PPP-Schnelltest. Damit die Einleitung eines PPP-Verfahrens sinnvoll ist, sollen gemäss Schnelltest folgende vier Bedingungen erfüllt sein: Vorhandensein eines Mindestvolumens, die Möglichkeit der Übertragbarkeit von Dienstleistungen auf Private, eine ergebnisorientierte Ausschreibung und eine langfristige Vertragslaufzeit.

5.1.1 Rechtliche Kriterien

– Gesetzesanpassungen

Es ist zu thematisieren, inwiefern Gesetzesanpassungen notwendig werden, um alternative Finanzierungsvarianten einzuführen. Falls Gesetzesanpassungen unumgänglich sind, so ist der entsprechende Zeitbedarf für die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage in der Planung zu berücksichtigen. Auch ist zu klären, inwiefern sich aus PPP-Projekten Konflikte mit dem Beschaffungsrecht ergeben.

– Referendumsmöglichkeiten

Hier sind allfällige Referendumsmöglichkeiten zu skizzieren, welche die Umsetzung behindern und zeitlich verzögern können. Auch ist zu klären, in welchen Fällen die Ausgaben im Sinn des Finanzreferendums neue, wiederkehrende Ausgaben darstellen²³.

– Rechtliche Ausgestaltung

Dieses Kriterium befasst sich mit der rechtlichen Ausgestaltung von alternativen Finanzierungsvarianten im Einzelfall. Dabei stehen der Erarbeitungsaufwand und die Komplexität bei der Abwicklung einzelner Investitionsvorhaben im Zentrum der Abklärung. Auch ist die Kompatibilität mit dem Submissionsrecht (Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen, sGS 841.31) zu prüfen. Dieses gilt auch für Vorhaben von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und für andere durch die öffentliche Hand mittels Leistungsauftrag bestellten Vorhaben (bspw. Leistungen von Privatspitälern im öffentlichen Interesse).

– Flexibilität

Hierbei wird die Flexibilität des Vertragswerks diskutiert, die es ermöglicht, auf veränderte Umstände reagieren zu können. Auch ist der Frage nachzugehen, ob angesichts der Langfristigkeit der Beziehung zwischen öffentlicher Hand und Privaten Anpassungsmechanismen vorgesehen sind.

5.1.2 Finanzwirtschaftliche Kriterien

– Gesamtkosten

Dieses Kriterium thematisiert die Gesamtkosten eines Vorhabens über den gesamten Lebenszyklus, in Abhängigkeit der Finanzierungsvariante. Dabei sind anfängliche Investitions- wie auch wiederkehrende Kosten zu berücksichtigen.

– Kreditfähigkeit

Hier stellt sich die Frage, ob zur Finanzierung des Investitionsvorhabens die notwendige Liquidität vorhanden ist. Diesbezüglich stehen Bonitätsaspekte und der Zugang zur Fremdfinanzierung im Zentrum der Diskussionen.

²³ In ihrem Bericht vom 4. Mai 2010 über die Anwendung des Finanzreferendums auf Mietverträge (40.10.06) kommt die Regierung zum Schluss, dass die allgemeine Staatsverwaltung im Zusammenhang mit dem Abschluss von Mietverträgen die ordentlichen Ausgabengrundsätze bezüglich Voranschlag und Finanzreferendum zu beachten hat (40.10.06). Ein Mietvertrag oder eine Vereinbarung zur Nutzungsentschädigung, welcher bzw. welche die in Art. 6 und 7 RIG definierten Ausgaben übersteigt, ist folglich dem fakultativen respektive dem obligatorischen Finanzreferendum zu unterstellen. Beim Abschluss von Mietverträgen besteht zwischen der allgemeinen Staatsverwaltung und den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten ein Unterschied. Während die allgemeine Staatsverwaltung die ordentlichen Ausgabengrundsätze bezüglich Voranschlag und Finanzreferendum zu beachten hat, können öffentlich-rechtliche Anstalten im Rahmen ihrer Selbstverwaltung sowie Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen grundsätzlich Mietverträge abschliessen.

5.1.3 Betriebswirtschaftliche Kriterien

- **Kostenausweis**

Dieses Kriterium befasst sich mit dem Ort und dem Zeitpunkt des Kostenausweises.

- **Kompetenzregelung**

Hierbei steht die Frage nach der Verantwortlichkeit (u.a. Planungs-, Bau- und Betriebsverantwortung) im Zentrum der Diskussion.

- **Steuerbarkeit**

Dieses Kriterium befasst sich mit Fragen der Steuerungsmöglichkeiten und der Einflussnahme auf diverse Aspekte des Kantons St.Gallen im laufenden Betrieb.

- **Kapazitäten (Personal)**

Hier stellt sich die Frage, in welchem Umfang Personalressourcen zur Projektumsetzung bereitzustellen sind und wie diese finanziert werden.

- **Realisierungsdauer**

Dieses Kriterium geht der Frage nach, inwiefern alternative Finanzierungsformen die Verfahrensdauer eines Bauprojektes – von der Planung über die Vergabe bis zur Erstellung – im Vergleich zur herkömmlichen Finanzierung verändern.

- **Risikoallokation**

Die Frage der Risikoallokation (wer trägt welche Risiken) zwischen dem Kanton und privaten Partnern steht bei diesem Beurteilungskriterium im Zentrum²⁴.

5.2 Beurteilung der Finanzierungsformen

In der Beilage zu diesem Bericht wird eine allgemeine Beurteilung der diskutierten Finanzierungsformen anhand der vorstehend definierten rechtlichen sowie finanz- und betriebswirtschaftlichen Kriterien vorgenommen.

6 Konkretisierung und Schlussfolgerungen

Die Erkenntnisse aus der Evaluation anhand der Kriterien gemäss Abschnitt 5 zeigen, dass die beleuchteten Modelle nicht bloss alternative Formen der Finanzierung, sondern auch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und privaten Partnern darstellen. In diesem Zusammenhang sind Überlegungen anzubringen, in welchen Bereichen – abseits der Finanzierungsfrage – Optimierungspotential in der Zusammenarbeit mit Privaten im Rahmen von Investitionsvorhaben besteht.

Der Grundsatzentscheid, ob eine Investition getätigt werden soll oder nicht, ist massgebend für die Belastung des kantonalen Haushaltes. Da jede Investition etwas kostet und nie gratis zu haben ist, ist die Tragbarkeit eines Investitionsprojektes in jedem Fall separat zu prüfen und abzuklären. Dabei haben das kantonale Raumprogramm und die Qualitätsstandards einen bedeutenden Einfluss auf die Gesamtkosten eines Investitionsprojektes. Demgegenüber ist der Finanzierungsform – ob herkömmlich oder alternativ – nur eine untergeordnete Bedeutung hinsichtlich der Gesamtkosten eines Projekts zuzuschreiben.

²⁴ Ein Risikotransfer macht nicht in jedem Fall Sinn. Zuweilen fehlt auf Bieterseite teilweise auch ein Angebotsmarkt. So hat der Kanton St.Gallen beispielsweise seine Spitalhaftpflicht nicht versichert, sondern trägt und finanziert sie aus Kostenaspekten selbst.

Schlussfolgerung 1

Der Kanton St.Gallen verfolgt bei der Planung seiner Investitionsprojekte – unabhängig von der Finanzierungsform – den Lebenszyklusansatz, um Investitions- und Betriebskosten optimal aufeinander abzustimmen und Effizienzgewinne zu realisieren. Die Kosten einer Bauinvestition werden dabei über die gesamte Lebensdauer einer Immobilie optimiert²⁵.

Schlussfolgerung 2

Um die Finanzierungskosten für den Kanton St.Gallen zu optimieren, sollen alternative Finanzierungsformen bei Investitionen im Eigenbereich wie auch bei Investitionen von öffentlich-rechtlichen Anstalten geprüft und situativ angewendet werden.

- Die Eignung ist im Einzelfall abhängig vom Projekt, vom Partner und vom Umfeld. Eine Eignungsprüfung lässt sich anhand des PPP-Schnelltests des Vereins PPP Schweiz durchführen.
- PPP-Projekte können dort Sinn machen, wo ein kompetitiver Bietermarkt besteht und wo durch die konsequente Verfolgung des Lebenszyklusansatzes Synergiegewinne erzielt werden können, welche die höheren Refinanzierungskosten von Privaten wenigstens auffangen.

Schlussfolgerung 3

Die heutigen, offen formulierten Rechtsgrundlagen im Kanton St.Gallen genügen, um alternative Finanzierungsformen umzusetzen. Entsprechende Anpassungen im Staatsverwaltungsgesetz sowie auch im Beschaffungsrecht sind nicht notwendig.

Schlussfolgerung 4

Die Finanzierungsart einer Investition belastet den kantonalen Haushalt (laufende Rechnung, Investitionsrechnung) über die Zeitachse betrachtet unterschiedlich. Mit PPP-Projekten lassen sich grundsätzlich Spitzen in der Investitionsrechnung glätten, allerdings wird demgegenüber durch entsprechend höhere Miet- und Nutzungsentschädigungen die laufende Rechnung langfristig zusätzlich belastet. Kurzfristig liesse sich die laufende Rechnung mit PPP-Projekten entlasten, da herkömmliche Investitionsprojekte durch die finanzpolitisch motivierten, kurzen Abschreibungsfristen von fünf bzw. zehn Jahren die laufende Rechnung in den ersten Jahren des Lebenszyklus der Investition verhältnismässig stark belasten. Da die relativ restriktive Schuldenbremse des Kantons St.Gallen den Fokus auf den Aufwandüberschuss der laufenden Rechnung legt, sind alternative Finanzierungsformen wie PPP, welche die laufende Rechnung durch die Finanzierung von Nutzungsentschädigungen in der langen Frist zusätzlich belasten, eher kritisch zu würdigen²⁶.

Schlussfolgerung 5

Zentrales Charakteristikum von PPP-Projekten ist der Lebenszyklusansatz. Untenstehende Abbildung 7 zeigt beispielhaft die anfallenden Kosten einer Bauinvestition im Zeitverlauf auf (Beschaffungsinvestition – Betriebsaufwendungen – Beseitigungskosten).

²⁵ Das Hochbauamt beschäftigt sich im Rahmen des laufenden Aufbaus eines zeitgemässen Immobilienmanagements mit Nachdruck und in enger Zusammenarbeit mit den Nutzerdepartementen mit der Definition und der Festlegung von verbindlichen Bau- und Flächenstandards innerhalb der Kantonsverwaltung und der angegliederten Anstalten (vgl. Bericht der Regierung vom 17. Dezember 2013 über die Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen [40.13.03]). Ausdrücklich gilt es hervorzuheben, dass sich das Hochbauamt bereits heute insbesondere bei der Planung von Schul- und Spitalbauten an vorab mit den Nutzern vereinbarten Standards ausrichtet. Dies trifft namentlich auf die aktuellen Spitalbauprojekte wie auch auf das Projekt «Ausbau und Sanierung Kantonsschule Sargans» zu.

²⁶ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass Investitionsspitzen, wie sie im Voranschlag 2014 und im Aufgaben- und Finanzplan 2015-2017 ausgewiesen sind, nicht die Regel darstellen. Grossmehrheitlich verteilen sich die Investitionsprojekte relativ gleichmässig über die Zeit, was eine Glättung der Investitionsausgaben im Sinn des Finanzzeitbildes zur Folge hat. Der Umgang mit den gegenwärtigen Investitionsspitzen im Gesundheitsbereich war wie erwähnt Gegenstand des Sparpakets II. Dabei wurden die Abschreibungsfristen für die massgebenden Projekte von ursprünglich 10 auf neu 25 Jahre verlängert, wodurch eine Entlastung der laufenden Rechnung durch einen reduzierten Abschreibungsaufwand resultiert. Die Glättung der Abschreibungsbelastung hat – unter der Annahme, dass die freierwerdenden Mittel anderweitig konsumiert werden – eine zunehmende Verschuldung zur Folge, woraus für den Kanton höhere Belastungen bei den Passivzinsen resultieren werden.

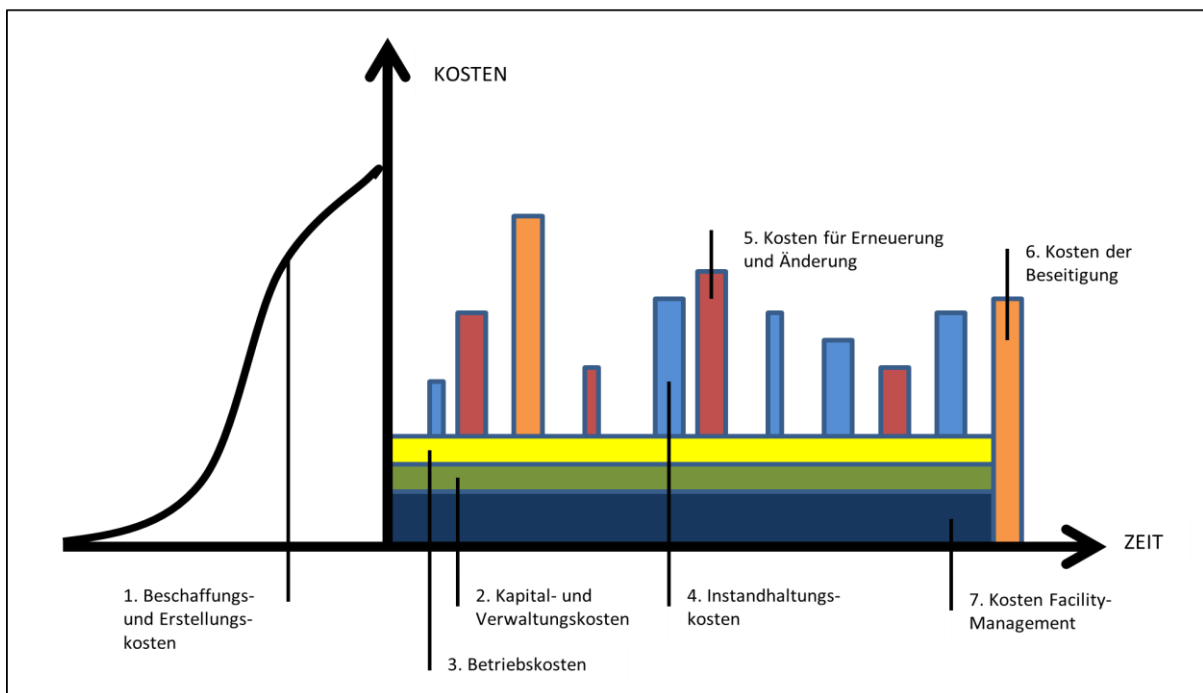


Abbildung 7: Kosten einer Bauinvestition (Beschaffungsinvestition, Betriebsaufwendungen, Beseitigungskosten)

Der langfristige Planungshorizont im Sinn von PPP lässt Beschaffungs- und Betriebskosten optimal aufeinander abstimmen. Daraus können sich Kostensenkungspotentiale in folgenden Bereichen ergeben: Margen im Einkauf durch Grösseneffekte, Synergien im langfristigen Betrieb, Senkung von Betriebskosten durch optimale Bauweise (Materialien, usw.). Da auch der Kanton sein Bauprogramm langfristig ausgestaltet und Kostensenkungspotentiale ausnützt (vgl. Schlussfolgerung 1) ist es fraglich, inwiefern die höheren Refinanzierungskosten des privaten Partners, die aufwendigen Vertragsarbeiten in der Anfangsphase des Projektes sowie die Mehrwertsteuerbelastung auf der Finanzdienstleistung die Gesamtkosten eines PPP-Projektes tiefer ausfallen lassen als bei einer herkömmlichen Finanzierung.

Der Kanton St.Gallen besitzt in der Kapitalbeschaffung einen wesentlichen komparativen Vorteil gegenüber Dritten. Aus Sicht des Kantons dürfe ein Dritter diese Mehrkosten der Kapitalbeschaffung nur schwer mittels Synergiegewinnen und tieferen Betriebskosten aufgrund optimaler Bauweise wettmachen können und dem Kanton einen entsprechend interessanten Nutzungspreis unterbreiten. Das Einsparpotential für Bauinvestitionen mittels PPP-Projekten wird daher als eher gering eingeschätzt. Alternativ dürfte zukünftig vermehrt eine gemischte Nutzungen von Immobilien sinnvoll sein. Eine solche kann durch vermehrte Miete von Räumlichkeiten oder die gemeinsamen mit Privaten realisierte Erstellung von Immobilien umgesetzt werden.

Schlussfolgerung 6

Bei Aufgaben, die von Bund und Kanton oder von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden, geht der Trend eindeutig weg von gemeinsamen Investitionen. Vermehrt tätigt ein einziger Partner die Investition und «vermietet» die Baute den anderen Partnern. Diese beteiligen sich über Betriebsbeiträge an den Investitions- und Betriebskosten der Infrastruktur (bspw. Investitionen im Bereich der Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen). Dabei ist gerade bei sich dynamisch entwickelnden Bereichen wie der Behinderteneinrichtungen darauf zu achten, dass eine minimale Flexibilität in den oft langfristigen Verträgen sichergestellt ist.

Schlussfolgerung 7

Stehen im Aufgabenbereich der Eingriffsverwaltung PPP-Projekte zur Diskussion, sind diese hinsichtlich zusätzlicher Aspekte wie Verantwortlichkeiten in der Aufgabenerfüllung, Aufsicht und Interventionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, Notwendigkeit der institutionellen Unabhängigkeit (bspw. Gerichte) und rechtliche Vorgaben bezüglich des Einbezugs von Dritten zu prüfen.

Schlussfazit

Angesichts der im Bericht und den Schlussfolgerungen aufgeführten Überlegungen wird für die Regierung bei kantonalen Investitionsvorhaben auch zukünftig das herkömmliche Finanzierungsmodell im Vordergrund stehen. Ein kostengünstiger und effizienter Mitteleinsatz wird dadurch gewährleistet.

Die Schuldenbremse des Kantons St.Gallen wirkt sich direkt auf die laufende Rechnung aus und definiert jährlich einen maximal zulässigen Aufwandüberschuss. Dieses gesetzlich verankerte Instrument betrifft sowohl die Nutzungsentschädigungen aus alternativen Finanzierungsmodellen (PPP) wie auch die Abschreibungen im Zusammenhang mit der herkömmlichen Finanzierung, da diese Bestandteil der laufenden Rechnung sind. Die Belastung auf der Zeitachse variiert je nach Finanzierungsmodell. In der langen Frist dürften alternative Finanzierungsmodelle aber insgesamt zu höheren Kosten führen und die laufende Rechnung stärker belasten als herkömmliche. Aufgrund der Ausgestaltung der Schuldenbremse im Kanton St.Gallen und der Tatsache, dass der Kanton keine verbindliche Investitionsregel kennt – welche unter Umständen ein limitierender Faktor für Investitionsvorhaben sein könnte und mittels PPP teilweise umgangen werden könnte –, besteht kein grundlegender Bedarf an alternativen Finanzierungsmodellen.

Aus Sicht der Regierung sind alternative Finanzierungsmodelle (inkl. PPP) grundsätzlich prüfenswert, wenn:

- wesentliche und klar eruierbare Vorteile aus der Übernahme von Projektrisiken durch Dritte erwartet werden können;
- ein bedeutendes Investitionsvolumen zur Diskussion steht;
- ein kompetitiver Bietermarkt besteht und eine Übertragung von Dienstleistungen auf Private möglich ist;
- eine langfristige Zusammenarbeit mit Privaten im entsprechenden Aufgabengebiet sinnvoll ist.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Martin Gehrer
Regierungspräsident-
Stellvertreter

Canisius Braun
Staatssekretär

Beilage: Beurteilung der Finanzierungsformen nach Kriterien

<i>Finanzierungsformen</i>				
Beurteilungskriterien	Herkömmliche Finanzierung (Status quo)	PPP Miete-Kauf-Modell «Bundesverwaltungsgericht» Betreibermodell «Projekt Neumatt in Burgdorf»	PPP Beteiligungsmodell «Projekt Campus Aargau»	Spezialfinanzierung «in Analogie zur Spezialfinanzierung Strasse»
Rechtliche Kriterien				
Gesetzesanpassungen	-	- Die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen im StVG ist nicht notwendig. Das StVG lässt es offen, wie Hochbauten im Detail zu finanzieren sind. - Aufgrund des öffentlichen Beschaffungsrechts kann das im Ausland gängige Verhandlungsverfahren bei PPP-Projekten nicht angewendet werden. Das Pilotprojekt «Neumatt/Burgdorf» hat aber gezeigt, dass die Entwicklung eines an die PPP-Anforderungen angepassten Vergabeverfahrens unter Berücksichtigung der Prinzipien des Beschaffungsrechts möglich ist. Folglich kann festgehalten werden, dass die geltenden Bestimmungen des schweizerischen Beschaffungsrechts die Durchführung von PPP-Projekten nicht verunmöglichen. - Mittels PPP-Konstrukten kann das Beschaffungsrecht nicht umgangen werden. Da PPP als langfristige vertragliche Bindung zwischen dem Staat sowie einem Privaten angelegt sind, die begriffsnotwendig im Hinblick auf die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe abgeschlossen werden und in der Regel Bauaufträge, Dienstleistungen oder aber Lieferung zum Gegenstand haben, stellen sie vergaberechtlich erfahrungsgemäss praktisch immer «öffentliche Aufträge» dar. Auswahl des PPP-Partners sowie der Abschluss des jeweiligen Geschäfts mit ihm unterstehen daher in der Regel dem Vergaberecht.		Nach Art. 51 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) bedarf die Schaffung einer Spezialfinanzierung einer gesetzlichen Grundlage.

Finanzierungsformen				
Bewertungskriterien	Herkömmliche Finanzierung (status quo)	PPP Miete-Kauf-Modell «Bundesverwaltungsgericht» Betreibermodell «Projekt Neumatt in Burgdorf»	PPP Beteiligungsmodell «Projekt Campus Aargau»	Spezialfinanzierung «in Analogie zur Spezialfinanzierung Strasse»
Rechtliche Kriterien				
		- Gewisse PPP-Variationen führen dazu, dass nicht mehr der Kanton die Leistung direkt erbringt, sondern dass er diese bei einem Privaten einkauft. Bei einer solchen Auslagerung der Leistungserbringung unter Beibehaltung der Erfüllungsverantwortung durch den Kanton stellt sich die Frage, welchen rechtlichen Vorgaben Private unterstehen und ob die Aufgabenübertragung nach Art. 25 Abs. 3 der Kantonsverfassung einer spezialgesetzlichen Grundlage bedarf. Diesbezüglich ist eine Einzelfallprüfung notwendig		
Referendumsmöglichkeit	Investitionssumme massgebend. Fakultatives und obligatorisches Referendum gemäss Gesetz über Referendum und Initiative (Art. 6 und 7).	Nutzungsentgelt massgebend. Fakultatives und obligatorisches Referendum gemäss Gesetz über Referendum und Initiative (Art. 6 und 7).	Mietzins massgebend. Fakultatives und obligatorisches Referendum gemäss Gesetz über Referendum und Initiative (Art. 6 und 7).	Investitionssumme massgebend. Fakultatives und obligatorisches Referendum gemäss Gesetz über Referendum und Initiative (Art. 6 und 7bis). Der Strassenbau und Beiträge an Verkehrsunternehmungen unterstehen nach Art. 7bis nur dem fakultativen Referendum.
Rechtliche Ausgestaltung	Standardverträge. Submissionsrecht massgebend.	Erarbeitung komplexer, individueller Vertragswerke. Submissionsrecht als Basis. Verhandlungslösungen notwendig.	Standardisierte Darlehens- und Bauverträge. Submissionsrecht gilt auch für öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften, an denen der Staat beteiligt ist (Art. 42 der interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen).	Standardverträge. Submissionsrecht massgebend.

Finanzierungsformen				
Bewertungskriterien	Herkömmliche Finanzierung (status quo)	PPP Miete-Kauf-Modell «Bundesverwaltungsgericht» Betreibermodell «Projekt Neumatt in Burgdorf»	PPP Beteiligungsmodell «Projekt Campus Aargau»	Spezialfinanzierung «in Analogie zur Spezialfinanzierung Strasse»
Finanzwirtschaftliche Kriterien				
Flexibilität	Im Grundsatz ist Flexibilität gewährleistet.	Vertragswerk im Grundsatz flexibel.	Hohe Flexibilität.	Im Grundsatz ist Flexibilität gewährleistet.
Gesamtkosten	-	Schwache Evidenz für geringfügig tiefere Lebenskosten. Positive Effekte: - Effizienz- und Synergiegewinne - Optimale Risikoallokation - Senkung Betriebskosten durch optimale Bauweise Negative Effekte: - Höhere Refinanzierungskosten - Aufwändige Vertragsarbeiten - Steuerbelastung (MwSt.) - Marge Leistungserbringer	Erfahrungswerte im Kanton Aargau gehen von Aufwandminderungen – vergleichen mit Investitionen- und Mietlösungen – von rund einem Prozentpunkt aus.	Die Zweckbindung staatlicher Mittel für spezifische Aufgaben führt aufgrund fehlender Konkurrenz in der Mittelverwendung tendenziell zu einem grosszügigeren Mitteleinsatz und eher teuren Lösungen.
Kreditfähigkeit	Liquidität seitens des Kantons ist sichergestellt.	Kreditfähigkeit und Finanzierung ist Sache des privaten Bieters. Kosten der Fremdfinanzierung sind grundsätzlich höher als beim Kanton. Bonität und Sicherheiten massgebend. Da Kanton PPP-Partner ist und über langjährige Verträge eingebunden ist, dürfte Fremdkapitalbeschaffung sichergestellt sein.	Fremdfinanzierung durch Kanton über verzinsliche, rückzahlbare Darlehen. Kreditfähigkeit stellt keine Restriktion dar.	Liquidität seitens des Kantons ist sichergestellt.

Finanzierungsformen				
Bewertungskriterien	Herkömmliche Finanzierung (status quo)	PPP Miete-Kauf-Modell «Bundesverwaltungsgericht» Betreibermodell «Projekt Neumatt in Burgdorf»	PPP Beteiligungsmodell «Projekt Campus Aargau»	Spezialfinanzierung «in Analogie zur Spezialfinanzierung Strasse»
Betriebswirtschaftliche Kriterien				
Kostenausweis	Kostenausweis gewährleistet im Rahmen des Grundsatzbeschlusses und der Rechnungslegung.	Kostenausweis im Rahmen Bot-schaft und Rechnungslegung zu Nutzungsentgelt sichergestellt.	Kostenausweis im Rahmen Bot-schaft und Rechnungslegung zu Mietzinszahlung sichergestellt.	Kostenausweis gewährleistet im Rahmen des Grundsatzbeschlusses und der Rechnungslegung.
Kompetenzregelung	Umsetzungsverantwortung liegt vollständig beim Kanton.	Kompetenzregelung im Vertragswerk. Bau- und Betriebsverantwortung liegt grundsätzlich bei privatem Leistungserbringer.	Umsetzungsverantwortung liegt vollständig bei Finanzierungsgesellschaft, welche vollständig in kantonalem Besitz ist.	Umsetzungsverantwortung liegt vollständig beim Kanton.
Steuerbarkeit	Direkte Einflussnahme als Eigentümer im laufenden Betrieb.	Betriebsanforderungen vertraglich geregelt und relativ starr. Einflussnahme durch Kanton bei Schlechterfüllung ist sichergestellt.		Direkte Einflussnahme im laufenden Betrieb.
Kapazitäten (Personal)	Ordentliche Personalressourcen für Projektumsetzung.	Geringerer Personalaufwand beim Kanton, Aufwand für Controlling und Projektbegleitung verbleibt beim Kanton.		Personalressourcen für Projektumsetzung sind spezialfinanziert.
Realisierungsdauer	Beschränkte Personalressourcen definieren Realisierungsdauer.	Nur schwer quantifizierbar. Der politische Prozess ist auch hier zu durchlaufen. Der Mehraufwand bei der Vertragserarbeitung dürfte durch Effizienzgewinne in der Umsetzung aufgrund der Lebenszyklusbetrachtung wieder ausgeglichen werden. Flexiblere Ressourcenplanung beschleunigt Verfahren tendenziell.		Spezialfinanzierung hat nur bedingt Einfluss auf die Realisierungsdauer. Gesicherte und reservierte Finanzmittel dürften Umsetzungsdauer tendenziell reduzieren.
Risikoallokation	Kanton trägt als Bauherr gesamtes Risiko.	Risikoverteilung zwischen Kanton und Privaten basierend auf jeweiligen Kompetenzen und Fähigkeiten.	Kanton trägt faktisch alle Risiken, da er alleiniger Eigentümer der privatrechtlichen Umsetzungsgesellschaft ist.	Kanton trägt als Bauherr gesamtes Risiko.