



Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

Titel: Bericht zur Motion [2010/370](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion, vom 28. Oktober 2010: Transparenz bei Fremdfinanzierungen

Datum: 16. Dezember 2014

Nummer: 2014-435

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)



Vorlage an den Landrat

Bericht zur Motion [2010/370](#) von Klaus Kirchmayr, Grüne Fraktion, vom 28. Oktober 2010: Transparenz bei Fremdfinanzierungen

vom 16. Dezember 2014

1. Ausgangslage

Am 28. Oktober 2010 reichte Klaus Kirchmayr, Grüne, die Motion [2010/370](#) betreffend Transparenz bei Fremdfinanzierungen ein. Die Motion wurde vom Landrat am [09. Juni 2011](#) stillschweigend mit folgendem Wortlaut überwiesen:

„Vor allem in Zeiten angespannter Finanzen steigt in der öffentlichen Hand die Versuchung Grossprojekte in der Form eines "Public Privat Partnership (PPP)" fremd zu finanzieren. Dies hat den Vorteil, dass die Bilanz des Kantons nicht belastet wird und die Verschuldung, zumindest in der Kantonsbilanz, nicht erhöht wird.

Ein mögliches Beispiel für eine Fremdfinanzierung wäre der Neubau des Campus Muttenz der Fachhochschule Nordwestschweiz. Die Finanzierungskosten würden dann beispielsweise via die für die Nutzung der Gebäude verrechneten Mieten bezahlt. Denkbar wäre ein solches Modell beispielsweise auch für den Neubau eines Spitals oder ähnlicher Grossprojekte.

Im Bereich der öffentlichen Hand sind Fremdfinanzierungen sorgfältig zu prüfen. Einerseits behält der Kanton in der Regel die Haftung und damit das Risiko und dies auch dann wenn die Fremdfinanzierung durch eine "verselbstständigte" Einheit wie beispielsweise ein selbstständiges Spital oder die FHNW erfolgt. Zum Zweiten sind solche Fremdfinanzierungen in der Regel teurer als Finanzierungen, welche durch die öffentliche Hand selbst erfolgen. Trotz dieser Vorbehalte können Fremdfinanzierungen durchaus sinnvoll sein, wenn für die finanzierten Projekte ein echter Markt existiert und auch die Bedienung der Finanzierung durch den Markt gewährleistet ist.

Um die notwendige sorgfältige Prüfung von Fremdfinanzierungen von Projekten zu ermöglichen, wird folgendes beantragt:

Bei Projekten im Einflussbereich des Kantons, welche in grossem Umfang Fremdfinanzierung benötigen, ist der Landrat transparent über die wichtigsten Aspekte dieser Finanzierung zu unterrichten. Dies beinhaltet insbesondere:

- Die Kosten dieser Fremdfinanzierung im Unterschied zu einer Selbstfinanzierung.
- Auf welche Weise und in wessen Verantwortung die Bedienung dieser Finanzierung erfolgt und wie der Kanton hierzu direkt oder indirekt mitbezahlt.
- Welche Haftungs-Auswirkungen aus dem fremdfinanzierten Projekt für den Kanton entstehen.
- Allfällige Auswirkungen auf die laufenden Rechnungen des Kantons.“

2. Grundlagen zur Verschuldung des Kantons

2.1 Rechtliche Grundlagen

Im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ist festgehalten, dass der Regierungsrat bei finanzwirksamen Vorlagen die Auswirkungen auf die Staatsverschuldung aufzuzeigen hat ¹

Basierend auf dem FHG hat der Regierungsrat 2009 eine Verordnung zur Steuerung der Finanzstruktur² erlassen. Grundsätzlich wird festgehalten, dass keine übermässige Verschuldung bzw. Lastenabwälzung auf künftige Generationen erfolgen soll. Weiter ist die Schuldaufnahme geregelt. ³

2.2 Aktuelle Finanzierungssituation

Zurzeit ist es so, dass alle Investitionsprojekte fremdfinanziert sind. Dies kann anhand der Entwicklung des Selbstfinanzierungsgrads 2008-2015 aufgezeigt werden. Ab Budget 2015 wird nach einer dreijährigen Zeit eines negativen Selbstfinanzierungsgrades wieder ein positiver Wert erwartet, der aber immer noch deutlich von einer 100%igen Selbstfinanzierung entfernt ist.

R2008	R2009	R2010	R2011	R2012	R2013	B2014	B2015
301%	56%	6%	0%	-90%	-8%	-419%*	25%

* Inkl. Forderung aus der BLPK Reform

Wenn der Kanton Anleihen zur Finanzierung von Investitionsprojekten aufnimmt, so sind diese Projekte ebenso fremdfinanziert wie nach einem der PPP-Modelle.

Daher ist zuerst der Begriff PPP zu erläutern und die Abgrenzung zur „Eigenleistung mit Eigen- oder Fremdfinanzierung“ vorzunehmen. Grundsätzlich gibt es viele praktizierte Formen von PPP. Wir arbeiten längst systematisch und konsequent mit der Planungsbranche sowie dem Bauhaupt- und Baunebengewerbe, alles Privatfirmen, zusammen. Daher konzentrieren wir uns auf die finanzierungsrelevanten Formen von PPP.

¹ SGS 310, §35 Abs. 4d.

² SGS 310.13

³ SGS 310.13, § 5

3. Public Private Partnership (PPP)

3.1 Definition

Eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) oder Public-Private Partnership (PPP) ist eine vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen, die für bestimmte Aufgaben die notwendigen Ressourcen (Fachwissen, Kapital und Personal) in ein gemeinsames Projekt einbringt und die Aufgaben entsprechend den besonderen Fähigkeiten der Partner verteilt. Grundsätzlich wird hierfür meist eine Zweckgesellschaft gegründet, an der die öffentliche Hand und die private Wirtschaft jeweils einen etwa gleich grossen Anteil haben.

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch umfasst PPP aber auch weitere Formen der partnerschaftlichen Aufgabenerfüllung, die sich insbesondere durch folgende Merkmale auszeichnen⁴:

- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe als Ziel
- Beteiligung mindestens je eines privaten und öffentlichen Partners
- Bereitstellung einer wirtschaftlichen Leistung
- Verantwortungsgemeinschaft
- Bündelung von Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel, Know-how)
- Risikoallokation
- Am Lebenszyklus von Vorhaben orientierte Zusammenarbeit

3.2 Anwendungsgebiet

Die Finanzierung von Infrastrukturprojekten durch private Investoren eignet sich grundsätzlich für standardisierte Nutzungen aber auch für Gebäude mit Mischnutzungen (verschiedene Partner). Eine Finanzierung durch Dritte ist eher geeignet für Bauten, welche nicht für die spezifischen Aufgaben des Kantons erstellt werden bzw. die nicht spezialisierte Infrastruktur (z.B. Gefängnisse, Spitäler, etc.) umfassen und somit marktfähig sind.

In der Praxis sieht das häufig so aus, dass Private im Auftrag der öffentlichen Hand ein Werk erstellen (bauen). Dieses wird danach entweder der öffentlichen Hand (Verwaltung) selbst oder direkt der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Ist eine Nutzung durch die Verwaltung vorgesehen, so wird für die Dauer der Nutzung ein Mietzins (Vollkosten des Investors) und eine Regelung für die Nutzung nach der Dauer der Verwaltungsnutzung vereinbart. Weil Bauwerke für die öffentliche Hand meist sehr nutzungsspezifisch ausgeprägt sind, geht es dabei häufig um eine Übernahme des Werkes durch die öffentliche Hand. Die Abgeltung kann sowohl in einem Bestandteil des Mietzinses oder in einem Kaufpreis zum Zeitpunkt des Übergangs liegen. Dass das Werk wieder zur freien Verfügung an den Investor zurück geht kommt dort vor, wo die Nutzungsmöglichkeiten so unspezifisch definiert sind, dass das Werk auf dem Markt weiterverwertbar ist. In diesem Fall reden wir eher von einer mittel- bis längerfristigen Einmietung.

⁴ Quelle: Verein PPP Schweiz; www.ppp-schweiz.ch

Ist die Nutzung direkt durch die Öffentlichkeit vorgesehen, so muss entweder die öffentliche Hand die Nutzung bezahlen oder aber es gibt eine Möglichkeit, die Nutzer selbst mit nutzungsspezifischen Abgaben zu belegen. Bekannte Beispiele dazu sind die Autobahnen z.B. in den Nachbarländern Frankreich und Italien mit der Gebührenerhebung für einzelne Abschnitte. In diesem Fall wird üblicherweise vereinbart, dass das Bauwerk nach der vorgesehenen Nutzungsdauer zu einem vereinbarten Preis an die öffentliche Hand geht. Auch wird der zu übergebende Zustand i.d.R. beschrieben

PPP ist in der Schweiz nicht weit verbreitet. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Einer davon ist die im Vergleich zum Ausland gute finanzielle Lage in der sich die öffentliche Hand immer noch befindet. Zudem gibt es in der Schweiz mit den verbreiteten Miet- und Investorenmodellen diverse Alternativen, die es in dieser Form im Ausland aufgrund strengerer Beschaffungsregeln nicht gibt. Zudem werden Fremdfinanzierungen nach PPP-Modellen vorsichtig angegangen, weil dadurch künftige Generationen durch die Zinszahlungen in die Schuldenfalle geraten könnten.

In den vergangenen Jahren hat die BUD in Diskussion mit der Finanzverwaltung (FIV) für mehrere Projekte Vor- und Nachteile untersucht. Dabei sind wir nebst gewissen Grundfeststellungen je nach Nutzungsspezifika zu unterschiedlichen Resultaten gelangt.

3.3 Vor- und Nachteile

Für PPP spricht:

- Das Problem ist finanziell auf die Zukunft verlagert, aber sofort realisierbar.
- Die Bestellung des Werkes (Menge bzw. Dimensionen samt Qualität) ist verbindlich und kann nicht während der Ausführung mit den Wünschen der Benutzer weiter wachsen. Andernfalls sind die zusätzlichen Kosten dann überproportional und abschreckend hoch.
- Das Problem der fehlenden (personellen) Ressourcen wird schein gelöst.

Gegen PPP sprechen u.a. die resultierenden Gesamtkosten. PPP muss aus folgenden Gründen zwingend teurer sein, als wenn der Kanton selbst investiert bzw. baut, weil dieser die aufgeführten Vorteile nutzen kann:

- günstigere Kapitalbeschaffungskosten
- keine Akquirierungskosten
- bezahlt keine Steuern
- kalkuliert keinen Risikozuschlag
- kalkuliert keinen Gewinnzuschlag
- hat trotzdem erhebliche Kosten für die Ausarbeitung der Bestellung, welche jene der Projektierung aufwiegen
- muss trotzdem personelle Kapazitäten einsetzen, um das Projekt als Besteller zu begleiten.
- kann bei mehrjährigen Grossprojekten einen grossen Teil der fehlenden Personalressourcen mit befristeten Anstellungen zu Lasten Verpflichtungskredit beschaffen

- kann mit einem rigorosen Projektmanagement verhindern, dass das Projekt nach der Krediterteilung mit den Vorstellungen der Benutzer (Baukommission) weiter wächst, insbesondere, wenn die Projektleitung dazu einen expliziten Auftrag erhält
- kann überall dort, wo keine öffentliche Ausschreibung notwendig ist, das einheimische Gewerbe berücksichtigen.

Diese Argumente werden mindestens 1/3 Mehrkosten für die gleiche Leistung auf den Gesamtkosten für PPP bedeuten.

4. Antworten auf die konkreten Fragen

a) Die Kosten dieser Fremdfinanzierung im Unterschied zu einer Selbstfinanzierung.

Es gibt Kostenvorteile, welche bei Eigenleistung mit Selbstfinanzierung durch den Kanton, unabhängig vom einzelnen Projekt, immer so bleiben: günstigere Kapitalbeschaffungskosten, keine Akquirierungskosten, keine Steuerbelastung, kein kalkulatorischer Risikozuschlag, keine Gewinnzuschläge, keine Erfolgsprämie für Projektbeteiligte. Es ist allerdings festzuhalten, dass nicht bei jedem Vorhaben ausgedrückt werden kann, wieviel % effektive Eigenfinanzierung (aus eigener Kraft) geleistet werden kann und wieviel % der Mittel am Kapitalmarkt beschafft werden müssen. Die Kapitalmarktbeschaffungen lassen sich nicht auf Einzelprojektebene zuordnen.

b) Auf welche Weise und in wessen Verantwortung die Bedienung dieser Finanzierung erfolgt und wie der Kanton hierzu direkt oder indirekt mitbezahlt.

Bei Gebäuden für Verwaltungszwecke bezahlt der Kanton finale immer. Meistens direkt, manchmal indirekt (Bsp. die FHNW)

c) Welche Haftungs-Auswirkungen aus dem fremdfinanzierten Projekt für den Kanton entstehen.

Das kann nicht generell beantwortet werden, das hängt von den vertraglich vereinbarten Bedingungen ab.

d) Allfällige Auswirkungen auf die laufenden Rechnungen des Kantons.

Höhere Kosten, auch wenn diese zeitlich anders verteilt sind, wirken sich immer als Mehrbelastung auf die Erfolgsrechnung des Kantons aus.

5. Antrag

Die in der Motion thematisierten Punkte sind bereits geregelt und werden in der Finanz – und Budgetplanung sowie bei Investitionsprojekten berücksichtigt. Die finanziellen Auswirkungen der Verschuldung werden im Finanzplan und im Budget aufgezeigt.

Eine PPP-Finanzierung von Investitionsprojekten wurde bisher immer wieder in Betracht gezogen, ist aber aus den genannten Gründen bis heute nicht zum Zuge gekommen. Der Regierungsrat beantragt aus den vorgenannten Erläuterungen, die Motion [2010/370](#) abzuschreiben.

Liestal, 16. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident:

Isaac Reber

der Landschreiber:

Peter Vetter