

14. Politforum Thun, 8./9. März 2019

Public Private Partnership: Nein danke oder ja gerne. Argumentation als Gegner

(Position Heinz Berger, Finances Publiques AG für öffentliche Finanzen und Organisation)

Wir alle nutzen und besitzen in unserem Land eine sehr gute Infrastruktur. Autobahnen, Eisenbahnen, Schuleinrichtungen, Wasser, Abwasser, Abfall, Verwaltungsgebäude, Gerichtsgebäude, Gefängnisse etc. Diese Infrastruktur gehört uns allen, der Öffentlichkeit. Die Infrastruktur ist gut unterhalten, funktioniert, wird sinnvoll erneuert und ausgebaut, in demokratischen Prozessen. Wir wissen es alle, manchmal dauert es etwas länger mit den nötigen Beschlüssen, wenn wir eine Wasserversorgung erneuern, ein Gemeindehaus bauen, ein Schulhaus erweitern wollen. Aber es handelt sich um öffentliche Werke, um Generationenwerke auch, sei es auf Stufe Bund, Kantone oder Gemeinden. Nicht einer entscheidet alleine, sondern alle können mitwirken. Im Eigentum der drei Staatsebenen sind auch deren Anstalten und Aktiengesellschaften, bei den Gemeinden beispielsweise die Wasserverbund Region Bern AG für die grossen Wasserversorgungsanlagen der Gemeinden in der Region Bern.

Seit über 15 Jahren darf ich Gemeinden und Städte beraten, vorher als Leiter Gemeindefinanzen im Kanton Bern die Beratung und Aufsicht über die Bernischen Gemeinden ausüben, noch früher als Gemeindefinanzverwalter, Bauverwalter sowie Gemeinderat tätig. In meine Zeit beim Kanton fielen die 47 Sanierungspläne für Gemeinden und Städte, die kein Eigenkapital mehr hatten, oder die Finanzierung von Wasser und Abwasser nach dem Berner Modell sowie das Handbuch Gemeindefinanzen. Bei der Stadt Bern hatten wir von der kantonalen Aufsicht mehrere Baustellen in diesem Zusammenhang. Bern wollte einmal alle Schulhäuser nach Amerika verkaufen und wieder zurückleasen, sale and lease back, wie es europaweit mehrere Städte gemacht haben, mit rückwirkend betrachteten schlechten Erfahrungen. Die Stadt Bern erhielt damals die Auskunft, es wäre zwar nach bernischem Gemeindegesetz zulässig, nötig wäre aber ein Volksentscheid. Eine solche Abstimmung hat es nie gegeben und der Vertrag mit über 1000 Seiten in englischer Sprache wurde nicht abgeschlossen. Die Schulhäuser waren einige Jahre in die gemeindeeigene Stadtbauten Bern AG ausgegliedert, um Abschreibungen zu sparen; aber jetzt sind sie wieder bei der Stadt.

Ist nun PPP am Beispiel Zeughausareal Burgdorf das Mittel der Wahl?

Wenn man die damalige Begründung und die langjährigen Erfahrungen europaweit anschaut, wohl eher nein. In vier Bereiche gegliedert sprechen Philosophie, Betriebswirtschaft, Politik und Abwägung von Chancen und Risiken dagegen:

Philosophie. Es ist eine Grundsatzfrage des Staatsverständnisses. Ich bin beispielsweise entschieden gegen Privatisierungen öffentlicher Infrastruktur. Die Öffentlichkeit soll unsere Infrastruktur planen, bauen und unterhalten. Was unsere Vorfahren erarbeitet und wir weiterentwickelt haben soll unseren Kindern und deren Kindern gehören. So stellen wir sicher, dass wir eine gute Infrastruktur über Generationen erhalten, sinnvoll und vernünftig ausbauen und gut pflegen. Etwas polemisch: Gehen sie nach England und fahren sie Eisenbahn, gehen sie nach Frankreich und zahlen sie Autobahngebühren, von italienischen Autobahnen oder –brücken ganz zu schweigen. PPP geht in der Grundphilosophie davon aus, dass öffentliche Infrastrukturvorhaben von Privaten geplant, gebaut, finanziert, unterhalten und betrieben werden. (Hinweis: Im Beispiel Burgdorf hat der Kanton das Eigentum an Boden und Gebäude, es ist also eigentlich ein unechtes PPP, für die Finanzierung war ein privates Konsortium zuständig, der Kanton amortisiert und verzinst das Darlehen.)

Betriebswirtschaft. Niemand erhält günstiger Geld für Infrastrukturbauten als die Öffentlichkeit. Natürlich ist das seit Jahren zinsgünstige Umfeld eine historische Einmaligkeit, manche Gemeinden, der Kanton und der Bund haben sogar Negativzinsen erhalten. Aber im langfristigen Mittel konnte sich eine Gemeinde durchschnittlich rund einen Drittel günstiger finanzieren als Private.

Das PPP Zeughausareal Burgdorf wird als Leuchtturmprojekt beschrieben. Das Eigentum liegt beim Kanton, Private aus der Schweiz und aus Deutschland haben gebaut und werden die Anlage 25 Jahre lang betreiben und erhalten dafür ein Nutzungsentgelt von 16.7 Mio. Franken pro Jahr. Davon betragen die jährlichen Zahlungen (Annuitäten) für Amortisation und Zinsen 12.5 Mio. Bei Baukosten von rund 150 Mio. Franken bezahlt der Kanton Bern für die Finanzierung also 25 Jahre x 12.5 Mio. Franken, was 312.5 Mio. Franken ergibt. Leider sind die vom Kanton abgeschlossenen Verträge im Umfang von über 1000 Seiten (in deutscher Sprache) nicht zugänglich. PPP-Verträge sind europaweit geheim. Deshalb musste ich andere öffentliche Informationen nutzen: Der Kanton bezahlt laut Geschäftsbericht 2016 für die 150 Millionen Franken Darlehen einen Zins von 6.88%.

Politik. Finanzkompetenzen, Schuldenbremse, Rechnungslegung, Verantwortung etc.

In der Kantonsverfassung haben wir eine Schuldenbremse für die Investitionsrechnung (Beilage 1), im Geschäftsbericht 2012 des Kantons Bern wird diese Schuldenbremse als ausschlaggebend für das PPP-Modell bezeichnet (Beilage 1) und nicht etwa wirtschaftliche Gründe. Beim Bau galt laut Grossratsprotokollen keine Submissionsverordnung, die Arbeiten mussten nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Ob die Lohnstandards der Schweiz galten weiss ich nicht. Wie das PPP-Geschäft in der Kantonsrechnung zu verbuchen ist wusste der Kanton nicht, erhielt in der Jahresrechnung 2012 einen Rüffel von der Finanzkontrolle und musste 2013 und neu 2018 darüber beraten und will nun sein Gesetz über Finanzen und Leistungen auf den 1.1.2020 anpassen, damit PPP-Finanzierungen ausdrücklich nicht mehr als Investitionen gelten und damit die Schuldenbremse künftig ausdrücklich nicht anwendbar sein wird.

Chancen und Risiken. Möglicherweise tiefere Lebenszykluskosten dank Planung, Bau und Betrieb aus einer Hand von Privaten, schnellere Entscheidungswege und schnellere Realisierung, Kostentransparenz werden als Chancen bezeichnet. Den erwähnten Chancen stehen Risiken gegenüber mit höheren Finanzierungskosten, der langfristigen Bindung (25 Jahre) an ein privates Konsortium mit umfangreichen Vertragswerken, sowie der Komplexität, als Behörden und Verwaltung die Kontrolle über die Einhaltung der Verträge über die ganze Laufzeit wahrzunehmen.

International sind die Erfahrungen durchzogen, sowohl der EU-Rechnungshof (d.h. sinngemäss die Finanzkontrolle der Europäischen Union) als auch die Rechnungshöfe in Deutschland und Frankreich haben in ihren Gutachten zu PPP vor übertrieben positiv dargestellten Chancen (oder Voranalysen) gewarnt und in Österreich hat ein Sonderbericht der Volksanwaltschaft im Zusammenhang mit der Führung von Gefängnissen die Delegation bestimmter Wahrnehmungen hoheitlicher Aufgaben an Private als nicht zulässig bezeichnet und Verträge über Bau und Struktur mussten dort angepasst werden.

Bezogen auf das Beispiel PPP Zeughausareal Burgdorf in unserem Kanton Bern ist die Finanzierung wesentlich teurer als im Wirtschaftlichkeitsvergleich dargestellt und die verfassungsmässige Schuldenbremse wurde bewusst umgangen, was als zusätzliches (politisches und gesellschaftliches) Risiko bisher noch nirgends ausdrücklich erwähnt wurde.

Schlusswort, als Gegner von PPP vertrete ich die Haltung:

- PPP ja gerne, wenn die Chancen überwiegen würden, wenn eine öffentliche Aufgabe wirtschaftlicher oder besser erfüllt werden könnte, nicht sicherheitssensible Bereiche wie Gefängnisse beträfe, mit Verfassung und Gesetz übereinstimmten und in der Rechnungslegung richtig dargestellt würde. Das ist hier nicht ersichtlich und die "geheimen Verträge" sind störend.
- PPP nein danke, in allen anderen Fällen sowie wenn wesentliche öffentliche Infrastruktur ganz allgemein an Private übertragen werden soll.

Finances Publiques AG, Heinz Berger, 19.2.2019

Beilage: Auszüge aus Dokumenten und Quellenangaben

Beilage: Auszüge aus Dokumenten und Quellenangaben

Geschäftsbericht 2012 Kanton Bern, Seite 14

In Bezug auf den Abschluss der Jahresrechnung 2012 besteht zwischen dem Regierungsrat und der Finanzkontrolle eine wesentliche Differenz. Diese betrifft die Verbuchung der Finanzvorfälle im Zusammenhang mit dem PPP-Projekt Überbauung Zeughausareal in Burgdorf.

"Ausschlaggebend für den Vorzug der PPP-Lösung gegenüber einer konventionellen Finanzierung bei der Überbauung des Zeughausareals Burgdorf war der Umstand, dass durch dieses Grossvorhaben die Investitionsrechnung nicht belastet und **damit die Schuldenbremse nicht tangiert wird.**" ...

<https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/geschaeftsbericht-be-2012-1.pdf>

Bericht des Europäischen Rechnungshofes vom 7.2.2018

Die EU hat im Zeitraum von 2000 bis 2014 insgesamt 84 PPP-Projekte gefördert, von denen der Europäische Rechnungshof nun 12 genauer unter die Lupe genommen hat. Die Vorhaben befinden sich in Frankreich (4), in Griechenland und Irland (je 3) und 2 in Spanien.

Das Fazit im Bericht lautet:

Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile

Über den Bericht Bei Projekten im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) werden sowohl der öffentliche als auch der private Sektor für die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen herangezogen, die üblicherweise vom öffentlichen Sektor bereitgestellt werden. Gleichzeitig werden die strikten Haushaltszwänge in Bezug auf öffentliche Ausgaben gelockert.

Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass ÖPP zwar das Potenzial haben, eine zügigere Umsetzung politischer Konzepte zu ermöglichen und gute Instandhaltungsstandards zu gewährleisten, die geprüften Projekte jedoch nicht immer wirksam verwaltet wurden und kein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis boten.

Die potenziellen Vorteile der ÖPP wurden oftmals nicht erzielt, da bei ihnen Verzögerungen, Kostensteigerungen und eine unzureichende Nutzung zu verzeichnen waren. Diese Faktoren führten dazu, dass 1,5 Milliarden Euro – davon 0,4 Milliarden Euro an Mitteln der EU – nicht wirksam eingesetzt wurden.

Ein weiterer Grund hierfür war der Mangel an geeigneten Analysen, strategischen Ansätzen zur Nutzung von ÖPP und institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen.

Da nur einige wenige Mitgliedstaaten über fundierte Erfahrung und Sachkenntnis bezüglich der Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte verfügen, ist die Gefahr groß, dass ÖPP nicht im erwarteten Umfang zum Erreichen des Ziels beitragen, einen größeren Anteil an EU-Finanzmitteln über mischfinanzierte Projekte, unter anderem ÖPP, einzusetzen.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_DE.pdf

BSG 101.1 - Verfassung des Kantons Bern (KV)

Art. 101b **Schuldenbremse für die Investitionsrechnung**

¹ Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen hat mittelfristig mindestens 100 Prozent zu betragen.

² Ein Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen unter 100 Prozent im Voranschlag ist im Aufgaben- und Finanzplan zu kompensieren.

³ Ein Finanzierungsfehlbetrag im Geschäftsbericht ist im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei daran anschliessenden Jahre zu kompensieren.

⁴ Der Grosse Rat kann die Frist für die Kompensation des Finanzierungsfehlbetrags auf acht Jahre verlängern oder auf die Kompensation ganz verzichten, wenn mindestens drei Fünftel seiner Mitglieder es beschliessen.

⁵ Die Absätze 1 bis 4 gelangen zur Anwendung, wenn die Bruttoschuldenquote, definiert als Bruttoschuld relativ zum kantonalen Volkseinkommen, einen Wert von 12 Prozent übersteigt. Massgebend ist die Quote am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahres.

<https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/962>

Auszug aus dem Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern an Regierungsrat und Grossrat vom 15.12.2008

Zu b) Barwerte

Zur Kalkulation der Gesamtkosten über die Vertragslaufzeit von 25 Jahren werden die Barwerte aller entstehenden Kosten ermittelt. Diese Barwerte beinhalten kalkulatorische Annahmen für die Preisentwicklung und die Verzinsung. Sämtliche jährlichen Kosten, welche über die Laufzeit von 25 Jahren anfallen, werden auf den Bezugszeitpunkt 2009 berechnet. Die Summe der einzelnen Barwerte ergibt den massgeblichen Barwert für die Gesamtkosten über 25 Jahre. Verzinsung. Den Berechnungen liegt ein durchschnittlicher kalkulatorischer Zinssatz von 3 Prozent zugrunde.

| Bestandteile Nutzungsentgelt | | PPP-Modell Burgdorf | Konventionelle Realisierung |
|------------------------------|--|------------------------|--------------------------------|
| Barwerte | Finanzierungsvertrag (Zins und Tilgung der Bauinvestition) | Fr. 186'053'000.-- | Fr. 196'448'000.-- |
| | MwSt. auf Finanzierungsvertrag | Fr. 6'311'000.-- | Fr. 0.-- |
| | Projektvertrag | Fr. 73'911'000.-- | Fr. 83'776'000.-- |
| | Vertrag über Reinigung und Entsorgung | Fr. 7'950'000.-- | Fr. 9'598'000.-- |
| | Vertrag über organisatorische Dienstleistungen | Fr. 6'498'000.-- | Fr. 8'259'000.-- |
| | Energieentgelt (Fixanteil für Strom, Wasser, Wärme) | Fr. 9'424'000.-- | Fr. 13'542'000.-- |
| | Summe Barwert Gesamtkosten | Fr. 290'147'000.-- | Fr. 311'623'000.-- |

Für die Finanzierung der Bauinvestition sowie den Unterhalt und den Betrieb der Überbauung des Zeughausareals über 25 Jahre entstehen dem Kanton im Rahmen des geplanten PPP-Modells voraussichtlich Gesamtkosten von 290,1 Mio. Franken. Der im Zusammenhang mit dem Projektierungskredit ermittelte Effizienzvorteil von 10,5 Prozent gegenüber der konventionellen Realisierung und Finanzierung reduziert sich auf 7,4 Prozent, weil die aktuelle Kalkulation zusätzlich die Mehrwertsteuer auf den Finanzierungsleistungen beinhaltet. Ob der private Auftragnehmer für die Zinsen der Finanzierung tatsächlich Mehrwertsteuer bezahlen muss, wird zurzeit noch mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung geklärt.