

Public Private Partnerships im Kanton Bern: Finanzrecht als Bremse?

Urs Bolz / Andreas Baurⁱ

Die Ausgangslage

Im Jahr 2012 hat der Kanton Bern das Verwaltungszentrum Burgdorf-Neumatt eingeweiht. Das Projekt gilt weitherum als «Leuchtturm» und Standard für Public Private Partnerships (PPP).ⁱⁱ Der Gebäudekomplex mit rund 400 Arbeitsplätzen wurde nicht einfach an den günstigsten Generalunternehmer vergeben mit dem Risiko vieler Nachträge und Überraschungen im späteren Betrieb. Mit PPP suchte der Kanton im Wettbewerb einen Partner, der ein Gebäude für den öffentlichen Gebrauch nicht nur plant und baut, sondern auch über 25 Jahre auf eigenes Risiko, zu einem festen Preis und einem bestmöglichen Standard betreibt. Damit kann – nach der Wirtschaftlichkeitsrechnung des Kantons – über lange Zeit ein wirtschaftlicher Vorteil erzielt werden. Nach mehreren Betriebsjahren sind alle mit Bau und Betrieb zufrieden: Das Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG), der private Partner, der im Auftrag des Kantons plante, baute, finanziert und über 25 Jahre betreibt, die Nutzer, die Standard und Service rühmen.ⁱⁱⁱ

«Finanztechnische Gründe» gegen PPP?

Trotz anerkannter guter Erfahrungen in Burgdorf ist der bernische Regierungsrat gegenüber PPP nun offenbar aus finanztechnischen Gründen skeptisch eingestellt: Auf ein Postulat von Grossrat Peter Sommer betreffend Public Private Partnership (PPP)^{iv} führt die kantonale Regierung aus: *«Der Regierungsrat zieht aus rein finanztechnischen Gründen derzeit keine weiteren PPP-Finanzierungen in Betracht (...). Das PPP-Modell hat sich beim Projekt Burgdorf Neumatt gut bewährt und wäre, wenn die Rechnungslegung flexibler wäre, durchaus auch für andere Kantone eine Option».*

Für und gegen PPP können viele Argumente angeführt werden. Die ablehnende Haltung aus «finanztechnischen» und «rechnungslegerischen» Gründen ist aber nicht nachvollziehbar und aus fachlicher Sicht nicht zutreffend.

- In Bezug auf die **finanzpolitische Steuerung** («Schuldenbremsen») sollen die verschiedenen Investitionsmodelle (u.a. Eigenbau, Finanzierungsleasing, PPP) gleichbehandelt werden. Es wäre falsch, wenn das eine oder andere Geschäftsmodell privilegiert oder benachteiligt würde. Im Kanton Bern bestand beim Beschluss über PPP Burgdorf die Idee, dass die für die Schuldenbremse relevante Investitionsrechnung durch PPP nicht belastet wird. Das war zum damaligen Zeitpunkt nachvollziehbar. Die spätere Korrektur durch die Finanzkontrolle im Lichte der in der Zwischenzeit weiterentwickelten Standards über die Rechnungslegung führte den «Sonderfall» Bern aber zurück auf die heute allgemein anerkannte Praxis. Das ist richtig so. PPP soll gewählt werden, wenn ein geeignetes Projekt mit diesem Modell über den ganzen Lebenszyklus wirtschaftlicher und damit nachhaltiger ist und nicht wegen einer Umgehung der «Schuldenbremse».
- PPP-Projekte belasten die **kantonale Erfolgsrechnung** wie Eigenerstellungen. Bei einer Realisierung mittels PPP werden die Gebäude in der kantonalen Bilanz aktiviert und über die vereinbarte Vertragsdauer erfolgsrelevant linear bis auf den Restwert abgeschrieben. Allfällige Fremdfinanzierungen reduzieren sich entsprechend der geleisteten Amortisationen. Es gibt keine «doppelten» Abschreibungen. Realisiert sich der zu Beginn errechnete Wirtschaftlichkeitsvorteil, dann wird die Erfolgsrechnung durch PPP im Gegenteil über viele Jahre entlastet. Ein weiterer Vorteil von PPP: die wirtschaftliche Belastung durch die Abgeltung des Betriebs ist für längere Zeit planbar und konstant. Diese Vorteile sind beim Entscheid für oder gegen PPP jeweils der geringeren Flexibilität gegenüberzustellen.

- Auch die Finanzierungsthematik ist bei PPP-Projekten durchaus vergleichbar mit Eigenerstellungen. Zu einem bestimmten Zeitpunkt müssen langfristige Finanzierungsverträge abgeschlossen werden. Die Verträge des PPP-Projekts Burgdorf Neumatt wurden im Jahr 2008 abgeschlossen. Zu dieser Zeit waren die Zinssätze für Fremdfinanzierungen noch deutlich höher als aktuell. Das galt für alle Finanzierungsverträge und wäre bei neuen PPP's heute anders.

Folgerungen

Finanztechnisch gibt es zwischen PPP-Projekten und Eigenerstellung keine massgebenden Unterschiede. PPPs haben in Bezug auf die Rechnungslegung keine Nachteile, aber auch keine Vorteile gegenüber Eigeninvestitionen. Zweckmässig wäre, die mit dem PPP-Projekt Burgdorf Neumatt gewonnenen Erfahrungen aktiv zu nutzen und mittels weiteren Projekten das Potential von Partnerschaften mit PPP-Eignungstests auszuloten. Eingehend geprüfte und professionell ausgestaltete Partnerschaften mit Privaten können die Gebäudekosten über den ganzen Lebenszyklus optimieren, die Risiken für den Kanton (Kostenüberschreitungen) reduzieren, den Nutzen für die Nutzer steigern und die Planungssicherheit erhöhen. Sie sollten in Betracht gezogen werden, wenn sie sich in einem Realisierungsvariantenvergleich^v mit klassischen Varianten als wirtschaftlich vorteilhafter erweisen.

Bern, 26.3.2018

ⁱ Dr. Urs Bolz ist Unternehmensberater bei der bolz+partner consulting ag und Präsident des Expertennetzwerks des Vereins PPP Schweiz. Andreas Baur ist dipl. Wirtschaftsprüfer. Beide befassen sich seit vielen Jahren mit finanzrechtlichen und rechnungslegerischen Fragen, insbesondere auch mit PPP.

ⁱⁱ Vgl. u.a. Verein PPP Schweiz (2016). Public Private Partnership (PPP). Praxisleitfaden Hochbau im Anhang auch mit Buchungsschema zu PPP. Abrufbar (wie auch die Quellen Anm. 2 und 4 unter <http://www.ppp-schweiz.ch/deutsch/ueber-ppp/fachliteratur-studien/publikationen-des-vereins/articles/>).

ⁱⁱⁱ Vgl. Urs Bolz/David Wüest-Rudin, PPP-Pilotprojekt Verwaltungszentrum Neumatt Burgdorf, Erkenntnisse aus 3 Jahren Betriebserfahrung (Fachschrift Verein PPP Schweiz, 2015)

^{iv} Postulat «Neubau Campus der Berner Fachhochschulen als PPP-Projekt realisieren», 2017. RRRG.687.

^v Vgl. z.B. Urs Bolz/Michael Schultze-Rhonhof, die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlichen Bauvorhaben – mit besonderer Berücksichtigung von PPP, in: Verein PPP Schweiz (Hrsg), Fachschrift 2/2015. Vgl. <http://www.ppp-schweiz.ch/deutsch/ueber-ppp/fachliteratur-studien/publikationen-des-vereins/articles/>