

Mittwoch (Vormittag), 28. November 2018

Finanzdirektion

39 2018.RRGR.192 Motion 058-2018 Sommer (Wynigen, FDP) PPP-Projekte müssen wieder möglich sein

Präsident. Unter dem Traktandum 39 behandeln wir eine Motion von Grossrat Sommer: «PPP-Projekte müssen wieder möglich sein». Der Regierungsrat will diese Motion annehmen. Ist die Motion bestritten? – Das scheint der Fall zu sein. Ich gebe dem Motionär, Grossrat Sommer, das Wort.

Peter Sommer, Wynigen (FDP). Ich hoffe, meine Stimme macht mit, ansonsten müsste ich an meine Mitmotionäre weitergeben. Mit unserer Motion möchten wir, dass der Kanton Bern wieder die Möglichkeit hat, mittels Public Private Partnership, kurz PPP, in zukünftige Projekte zu investieren. Weshalb hat dies der Kanton nach dem PPP-Projekt Neumatt in Burgdorf nicht mehr gemacht? Es sind rein finanztechnische Gründe, und es liegt nicht daran, dass der Kanton Bern die Grundidee von PPP nicht gut findet. Entgegen der Haltung der Finanzfachleute des Kantons hat die Finanzkontrolle seinerzeit nämlich beim PPP-Projekt Burgdorf/Neumatt eine Bilanzierung der fremdfinanzierten Gebäude verlangt. Damit konnte die Investitionsrechnung nicht wie beabsichtigt entlastet werden. Gleichzeitig belasten die Konsumausgaben für die jährlichen Mietzinsen und den Betrieb die ordentliche Haushaltsrechnung. Diese Praxis erweist sich aus buchhalterischen Gründen als nachteilig für den kantonalen Finanzhaushalt.

Das PPP-Modell beim Projekt Burgdorf/Neumatt hat sich gut bewährt und wäre, wenn die Rechnungslegung flexibler wäre, durchaus auch für andere kantonale Projekte eine Option. Die genannte Praxis ist in der Folge in das kantonale Finanzhaushaltsrecht eingeflossen, als dieses auf den 1. Januar 2017 im Hinblick auf die neue Rechnungslegung teilrevidiert wurde. Darum braucht es eine Gesetzesanpassung so wie sie unter dem Punkt 2 unserer Motion verlangt wird. Die Regierung liefert in ihrer Antwort unter Artikel 11 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) auch gleich einen Vorschlag, wie diese aussehen könnte.

Was ist PPP eigentlich? Charakteristisch für eine PPP ist die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen den Akteuren des öffentlichen und des privatwirtschaftlichen Sektors. Sie entlastet den öffentlichen Haushalt und entschärft die Mittelkonkurrenz unter den geplanten Grossprojekten. In einem PPP-Modell teilen sich Staat und private Partner die Projektrisiken. Dadurch werden die Risikokosten optimiert. Insbesondere übernimmt der private Partner während des gesamten Lebenszyklus bestimmte Projektrisiken wie beispielsweise die Planung, die Baukosten, die Bauzeit, die Unterhaltskosten, den Betrieb und letztendlich auch die Finanzierung. Darüber hinaus sind Public Private Partnerships auch eine Chance, dem Verursacherprinzip bei der Infrastrukturbereitstellung mehr Gewicht beizumessen.

Im Jahr 2012 hat der Kanton Bern das Verwaltungszentrum Burgdorf-Neumatt eingeweiht. Das Projekt gilt weitherum als «Leuchtturm» und Standard für PPP. Der Gebäudekomplex mit rund 400 Arbeitsplätzen ist nicht einfach an den günstigsten Generalunternehmer vergeben worden, womit das Risiko vieler Nachträge und Überraschungen im späteren Betrieb einhergegangen wäre. Mit PPP hat der Kanton im Wettbewerb einen Partner gesucht, der ein Gebäude für den öffentlichen Gebrauch nicht nur plant und baut, sondern es über 25 Jahre auf eigenes Risiko, zu einem festen Preis und einem bestmöglichen Standard betreibt. Damit kann – nach der Wirtschaftlichkeitsrechnung über die gesamte Laufzeit – über lange Zeit ein wirtschaftlicher Vorteil erzielt werden. Nach mehreren Betriebsjahren sind in Burgdorf alle mit dem Bau und dem Betrieb zufrieden.

Wir wollen nicht, dass zukünftig nur noch in PPP-Projekte investiert wird. Selbstverständlich müssen auch andere Möglichkeiten offenstehen. Aber mit Blick auf die kommenden grossen Investitionen bietet sich dem Kanton Bern eine Möglichkeit, die Mittelkonkurrenz unter den grossen Projekten ein wenig zu entschärfen. Der Grund, weshalb der Kanton nicht mehr in PPP-Projekte investieren wollte, ist rein buchhalterischer Natur. Es gibt für uns keine sachlichen Argumente, die gegen die Möglichkeit einer PPP-Finanzierung sprechen.

Präsident. Gibt es Mitmotionäre, welche das Wort wünschen? – Das scheint nicht der Fall zu sein. Somit haben die Fraktionen das Wort, für die EVP-Fraktion Grossrat Kipfer.

Hans Kipfer, Münsingen (EVP). Die EVP befürwortet, dass eine Zusammenarbeit zwischen Privaten und dem Kanton besteht. Wir sind nicht gegen PPP-Varianten, wovon es verschiedene gibt. Ich finde es eine gute Sache, dass die Zusammenarbeit zwischen der Öffentlichkeit und privatrechtlichen Organisationen auf verschiedenen Ebenen gesucht wird. Damit wird bereits ein wenig angedeutet, dass es sich bei PPP nicht um einen exakten Begriff handelt. Es handelt sich um die Definition von Zusammenarbeit öffentlicher und privater Anbieter. Es gibt verschiedenste Formen, wie diese Zusammenarbeit ausgestaltet werden und wie sie aussehen kann. Die Motion basiert auf der Vergangenheit des Projekts in Burgdorf. Dort ging es primär um eine Fremdfinanzierung. Der Kanton liess ein Gebäude finanzieren und mietete es dann zurück. Dabei entbrannte die Diskussion über die Frage der Miethöhe. Der Kanton, der sich selber günstig finanzieren könnte, entschied sich für eine Fremdfinanzierung mit einer relativ hohen Miete. Es gab auch einige Fragen bezüglich des Buchungsprozesses. Das ist die Basis dieser Motion.

Bei genauer Betrachtung kommt die EVP zum Schluss, der Punkt 1 sei anzunehmen und abzuschreiben. Grundsätzlich sind PPP-Projekte bei uns im Kanton auf verschiedene Arten möglich. Es müssen lediglich die entsprechenden Regelungen eingehalten werden. Ob dies eine Fremdfinanzierung oder eine andere Zusammenarbeitsform ist – grundsätzlich sind PPP-Projekte möglich. Der Punkt 1 kann deshalb angenommen, jedoch auch gleich abgeschrieben werden.

Es stellt sich dann beim Punkt 2 die Frage, ob das Verfahren vereinfacht werden soll. Wie bereits erwähnt, ging das PPP-Projekt im Fall von Burgdorf in die Richtung der Fremdfinanzierung. Logischerweise bestehen für eine Fremdfinanzierung gewisse Hürden. Es geht darum, die Investitionsrechnung des Kantons sowie die Investitionsschuldenbremse zu beachten. Somit müssen diesbezüglich gewisse Dinge eingehalten werden. Man kann nun sagen, man wolle dies erleichtern – und das entspricht auch dem Vorschlag – und damit solle die Investitionsschuldenbremse ein wenig umgangen werden. Wir sind zum Schluss gekommen, dass dies nicht Sinn macht. Wenn wir eine PPP machen wollen, soll dies gemäss den ordentlichen Prozessen geschehen. Somit müssten auch die Bedingungen gemäss der entsprechenden Schuldenbremse beachtet werden. Wir sind dafür, dass diese nicht ausgeweitet werden, und schlagen vor, den Punkt 2 abzulehnen.

Christoph Grupp, Biel/Bienne (Grüne). Ich nehme es vorneweg: Die Motion findet bei den Grünen keine eindeutige Unterstützung. Die Stossrichtung findet Unterstützung, weshalb zumindest der Punkt 1 als Postulat unterstützt wird. Betreffend Punkt 2 müssen wir die Debatte verfolgen. Wir wissen nicht, ob der Motionär tatsächlich im Sinn hat, zu wandeln. Wahrscheinlich wird sich dies im weiteren Verlauf der Debatte zeigen.

Weshalb sind die Grünen dieser Motion gegenüber kritisch eingestellt? – Ich möchte mich nicht auf finanz- und buchhaltungstechnische Fachdiskussionen einlassen. Dafür gibt es geeignetere Leute. Grundsätzlich ist der Weg, den die Regierung aufzeigt, aus unserer Sicht plausibel. Wenn es trotzdem kritische Haltungen bei den Grünen gibt, dann deshalb, weil PPP-Projekte häufig einen schalen Nachgeschmack hinterlassen. Es sind auch Grauzonen oder intransparente Bereiche enthalten. Vielleicht kann dies auf eine Grundfrage reduziert werden: Weshalb soll ein Projekt im Bau und Unterhalt für einen privaten Investor rentabler sein als für die öffentliche Hand wie Staat, Gemeinde, Kanton oder Bund? Schliesslich verzichtet man stets auch auf einen gewissen Einfluss auf das Objekt. Diese Unsicherheit kann aufgrund eines grossen PPP-Projekts nachvollzogen werden. In Biel wurde zu Beginn der 2000er-Jahre mit der Planung eines grossen Stadionkomplexes begonnen. Dieser lief zuerst unter dem Titel «Stades de Bienne» und wird heute unter dem Titel «Tissot Arena» durch Biel betrieben. Der Komplex umfasst ein Fussballstadion, ein Eishockeystadion, Eisfelder, eine Curling-Bahn, eine umfangreiche Mantelnutzung sowie Aussenfelder. Das Investitionsvolumen betrug über 200 Mio. Franken. Dazu wurden umfangreiche Landgeschäfte getätigt. Es handelte sich um ein grosses Projekt.

Im Jahr 2006 wurde eine stadträtliche Begleitkommission eingesetzt. Bis zu deren Auflösung war ich Vizepräsident dieser sogenannten PPP-Kommission in Biel. Im Jahr 2015 wurde das Stadion in Betrieb genommen. Die Investitionen für die Stadt Biel betrugen schliesslich trotz PPP-Projekt rund 77 Mio. Franken. Dies nicht zuletzt aufgrund verschiedenster Infrastrukturaufwände, welche geleistet werden mussten, sowie aufgrund weiterer Vereinbarungen zwischen dem Baurechtsnehmer, der Generalunternehmung (GU) und der Stadt Biel. An diesen 77 Mio. Franken trägt die Stadt Biel noch heute, und das ist ein Hinweis dafür, dass man auch bei den Abschreibungen genau hinschauen

muss. Ich sage das hier nicht, weil ich die beeindruckende Anlage ablehne oder weil ich dies im Nachhinein bedaure. Ich möchte jedoch darauf aufmerksam machen, dass nichts gratis ist. In der Antwort des Regierungsrates kann gelesen werden, dass die Investitionen schliesslich über das Verwaltungsvermögen abgeschrieben werden müssen. Auf diese Weise wäre das auch wieder amortisiert und würde uns weiterhin über viele Jahre hinweg belasten. Anders gesagt: Nur weil jemand anderes zu Beginn viel Geld investiert und die grosse anfängliche Finanzierung macht, wird das Staatswesen nicht von einer soliden Finanzplanung befreit. Das hat auch mein Vorredner Grossrat Kipfer betont: Es macht den Eindruck, als würde damit einmal mehr die Schuldenbremse umgangen werden.

Hinzu kommt – und das führt primär zur kritischen Haltung der Grünen – dass die rechtliche Lage nicht immer ganz klar ist. Beim vorhin erwähnten Dossier in Biel hätte die Stadt Biel ohne einen Stadtpräsidenten, welcher jahrelange knochenharte Verhandlungen mit dem GU führte, massive wirtschaftliche Schäden davon getragen. Immer wieder mussten Gutachten aufgegeben und Anwälte engagiert werden, damit schliesslich eine gute Lösung resultierte. Unter diesen Vorzeichen, muss man sich genau überlegen, wer schliesslich von einem PPP-Projekt tatsächlich profitiert. Zur Stossrichtung: PPP-Projekte sollen aus Sicht der Grünen grundsätzlich möglich sein, wir dürfen uns von deren Glanz aber nicht blenden lassen.

Bernhard Riem, Iffwil (BDP). Die BDP begrüsst PPP-Projekte, jedoch unter einigen Einschränkungen. Nach der Intervention der Finanzkontrolle in Burgdorf wurde dieses Finanzierungsmodell aufgegeben. Nun wäre der Regierungsrat bereit, das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) anzupassen, sodass dies schliesslich korrekt abgebildet werden könnte. Wir begrüssen, dass dem Kanton ein alternatives Instrument zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung steht. Bei PPP-Projekten handelt es sich um relativ teure Finanzierungen. Der Kanton selber kommt sehr günstig zu Geld. Hans Kipfer hat die Aushebelung der Schuldenbremse angetönt. Das stimmt zwar, dies passiert jedoch auch täglich bei den Mietzinsen, welche wir bezahlen. Dabei handelt es sich ebenfalls um teure Finanzierungen. Ich weiss nicht, ob jemand hier im Grossen Rat weiss, wie viel an Mietzinsen wir pro Jahr bezahlen. Demgegenüber können private Investoren die Kostenentwicklung bei Grossprojekten unter Umständen besser überschauen als der Kanton. Aus meiner Sicht handelt es sich dabei um ein gewichtiges Argument. Wenn man einen Einblick in die Verhandlungen zwischen Besteller von Investitionen im Kanton Bern und den Ausführenden und den Zahlenden hat, zählt dieses Argument bestimmt auch. Es gibt somit Argumente dafür sowie auch dagegen. Unsere abschliessende Meinung ist, dass es sinnvoll ist, die Gesetzesgrundlage zur Verfügung zu haben. Das Instrument soll jedoch zurückhaltend genutzt werden.

Präsident. Für die SP-JUSO-PSA-Fraktion hat Grossrätin Zybach das Wort.

Ursula Zybach, Spiez (SP). Nehmen wir den Ball des Präsidenten auf und halten uns an kurze Voten. Es wäre schön, wenn wir heute abschliessen könnten. Die SP-JUSO-PSA-Fraktion unterstützt diese Motion klar und ist auch nicht bereit, den ersten Punkt abzuschreiben. Uns überzeugen die Argumente. Uns überzeugt die Möglichkeit, die der Regierungsrat hier aufzeigt, damit diese Dinge aktiviert werden können und aus Sicht der Buchhaltung keine Probleme mehr bestehen. Wir begrüssen es, wenn der Kanton zusammen mit privaten Organisationen partnerschaftlich Projekte ausführen kann. Wir stimmen dem gerne zu, damit dies technisch möglich ist. Wir empfehlen, den Punkt 1 zu überweisen, ihn nicht abzuschreiben und den Punkt 2 ebenfalls zu überweisen.

Daniel Trüssel, Trimstein (glp). Ich mache es kurz: Auch die glp wird die Motion in beiden Punkten überweisen. Wir sind offensichtlich Spezialisten darin, uns unseren Handlungsspielraum möglichst eng zu gestalten. Der Vorstoss von Peter Sommer will einzig, dass bei der Beurteilung eines Projekts ein gewisser Handlungsspielraum besteht. Die FiKo und die BaK werden weiterhin sehr sorgfältig begleiten, welches für den Kanton die besten Lösungen und die besten Modelle sind, um solche PPP-Projekte zu realisieren. Es handelt sich nicht um eine Greencard, sodass künftig alles fremdfinanziert wird. Wir müssen uns diesen Handlungsspielraum offenhalten und diese Möglichkeit zusätzlich schaffen. Wir müssen in die BaK und die FiKo vertrauen, dass diese die Projekte auch in Zukunft im Sinne des Kantons beurteilen. Die glp unterstützt beide Punkte einstimmig als Motion.

Hans-Rudolf Saxer, Gümligen (FDP). Es würde Sie bestimmt verwundern, wenn die FDP-Fraktion eine eigene Motion nicht unterstützte. Wir beantragen Ihnen, beide Punkte als Motion zu überweisen

und sie nicht abzuschreiben. Ich kann mich weitestgehend dem Votum von Daniel Trüssel anschliessen. Man könnte meinen, wir hätten unsere Voten gemeinsam vorbereitet, deshalb kann ich mich sehr kurz halten. Es geht hier nicht um eine Weichenstellung, mittels welcher wir festlegen würden, dass in Zukunft schwergewichtig mit dem PPP-Modell Investitionen abgewickelt werden. Es geht darum, dass wir dem Kanton Bern einen zusätzlichen Handlungsspielraum verschaffen. Es handelt sich um einen Akt der Weisheit, wenn ein Gemeinwesen oder auch jeder private Betrieb dafür sorgt, dass die eigenen Handlungsspielräume möglichst breit ausgestaltet sind. Es muss schliesslich bei jedem Einzelfall geprüft werden, ob das Modell PPP sinnvoll ist. Es muss ein geeignetes Projekt vorliegen, dafür muss ein geeigneter Investor gefunden werden, und schliesslich müssen insbesondere auch die Konditionen für den Kanton Bern stimmen. Wenn diese drei Voraussetzungen erfüllt sind, handelt es sich um eine interessante Handlungsweise, und deshalb plädieren wir dafür, den Handlungsspielraum für den Kanton Bern zu eröffnen. Wir können einiges gewinnen, wenn wir diese Motion überweisen. Verlieren können wir nichts.

Madeleine Amstutz, Schwanden Sigriswil (SVP). Der Kanton Bern hat bisher nicht nur gute Erfahrungen mit den PPP-Projekten gemacht. Das Beispiel aus Burgdorf ist bereits genannt worden. Wir haben in der Fraktion diskutiert, welche Vor- und Nachteile diesbezüglich bestehen. Was ist besser oder schlechter? Was ist schneller oder preiswerter? Was gibt mehr Freiheit? Es heisst, dass wir schliesslich im Grossen Rat über jedes Projekt einzeln entscheiden würden. Aber wie wird die Praxis aussehen? Wenn das Projekt in den Grossen Rat kommt, sind bereits Planungskosten entstanden. Dass der Grosse Rat ein Projekt stoppt und dann neu begonnen wird, ist kaum realistisch. Wir haben dann vor allem auch nicht die Wahl, die Differenz zu sehen, je nachdem ob der Kanton baut oder ob ein PPP-Projekt eingekauft wird. Wir haben bereits gehört, dass zudem die Schuldenbremse tangiert wird. Der Kanton Bern hat gute Mitarbeitende, die Projekte realisieren können. Die SVP-Fraktion wird die Motion geschlossen ablehnen.

Johann Ulrich Grädel, Schwarzenbach BE / Huttwil. Die EDU ist eher für die Motion betreffend PPP-Projekte. Wir sind jedoch dafür, dass diese Möglichkeit zurückhaltend angewendet wird und nur dann, wenn die Konditionen für den Kanton stimmen.

Präsident. Es gibt keine Einzelsprecher. Der Motionär wünscht das Wort vor der Regierungsrätin. Grossrat Sommer, Sie haben das Wort.

Peter Sommer, Wynigen (FDP). Eine Bemerkung zu einigen Ihrer Argumente: Es wurde gesagt, die Schuldenbremse würde so nicht greifen. Wenn die Mietkosten und die Betriebskosten in der laufenden Rechnung enthalten sind, greift dort auch eine Schuldenbremse. Diese wirkt sich dort selbstverständlich auch aus. Man kann deshalb nicht sagen, die Schuldenbremse würde damit ausgehebelt. Dass dabei ein Kostenteiler bestehen muss, ist völlig klar. Letztendlich werden jedoch auch die Risiken geteilt. Wenn der Kanton Bern selber baut, haben wir auch keine Garantie dafür, dass keine Fehler bestehen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass bei verschiedenen Grossprojekten erhebliche Kosten entstanden sind. Es wurde auch gesagt, dass die Projekte kontrolliert werden. Der Zeitpunkt, wann auf ein solches Projekt Einfluss genommen werden kann, muss noch geprüft werden. Möglich wäre, dass die FiKo ein solches Geschäft an sich zieht und somit frühzeitig Einfluss nehmen kann.

Zu den Finanzen oder den Bedingungen: Die Verträge beim Projekt in Burgdorf wurden im Jahr 2008 abgeschlossen. Der Kanton hat nun Nachverhandlungen geführt. Die BaK wurde dahingehend orientiert, dass die Zinssätze für die Fremdfinanzierungen damals deutlich höher waren. Das gilt natürlich nicht nur für PPP-Projekte. Wir alle zahlten höhere Zinsen, wenn wir auf Fremdfinanzierungen zurückgriffen. Durch die Nachverhandlungen erhält der Kanton einen Refinanzierungsvorteil von insgesamt 6,6 Mio. Franken für die verbleibende Laufzeit. Das zeigt, dass durchaus ein gewisser Spielraum enthalten ist. Ich werde die Motion in beiden Punkten nicht wandeln. Ich danke Ihnen, wenn Sie diese überweisen.

Präsident. Ich gebe das Wort der Finanzdirektorin.

Beatrice Simon, Finanzdirektorin. Die vorliegende Motion zeigt exemplarisch, dass sich Grundsätze der Rechnungslegung und finanzpolitische Bedürfnisse teilweise beissen. Die Vorgeschichte dieses Vorstosses ist bekannt, diese möchte ich nicht erneut erläutern. In der Theorie kann ein

PPP-Verfahren bereits heute im Rahmen des geltenden Rechts unter Berücksichtigung der Schuldenbremse und der Investitionsrechnung abgewickelt werden. In der Praxis sieht dies etwas anders aus. Die Rahmenbedingungen für den Kanton Bern sind nämlich alles andere als attraktiv. Aus diesem Grund blieb es für den Kanton Bern bisher beim Projekt in Burgdorf.

Falls Sie die Motion unterstützten, würde der Regierungsrat das FLG anpassen. Das wurde Ihnen in der Vorstossantwort bereits dargelegt. Die Anpassung des FLG – das möchte ich explizit festhalten – würde eine weitere Abweichung von HRM2 bedeuten. Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, dass diese Abweichung durchaus vertretbar ist. Da wir wissen, dass sich das Investitionsvolumen massiv vergrössert hat, wäre dies eine mögliche Variante, um mit den hohen Investitionen der Zukunft umzugehen. Ich sage bewusst, dass dies eine Möglichkeit sein könnte. Die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projekts muss genau betrachtet werden. Ich bitte Sie, die Motion in beiden Punkten anzunehmen und nicht abzuschreiben. Das gibt uns die Gelegenheit, in zukünftigen Fällen die Umsetzung eines PPP-Projekts in Betracht zu ziehen. Das Investitionsvolumen besteht, das ist die Realität. Wir können nun eine Möglichkeit schaffen, damit umzugehen. Ich danke Ihnen für die Unterstützung.

Präsident. Wir kommen zur Abstimmung. Es werden beide Punkte als Motion behandelt. Für den Punkt 1 ist zudem die Abschreibung beantragt. Wer den Punkt 1 der Motion von Grossrat Sommer überweisen will, stimmt Ja, wer dies ablehnt, stimmt Nein.

Abstimmung (Ziff. 1)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja	104
Nein	35
Enthalten	9

Präsident. Sie haben die Motion in Punkt 1 mit 104 Ja- zu 35 Nein-Stimmen bei 9 Enthaltungen überwiesen.

Wir stimmen über die Abschreibung von Punkt 1 ab. Wer Punkt 1 abschreiben will, stimmt Ja, wer dies ablehnt, stimmt Nein.

Abstimmung (Ziff. 1; Abschreibung)

Der Grosse Rat beschliesst:

Ablehnung

Ja	61
Nein	84
Enthalten	3

Präsident. Sie haben den Punkt 1 mit 61 Ja- gegen 84 Nein-Stimmen bei 3 Enthaltungen nicht abgeschrieben.

Wer den Punkt 2 als Motion überweisen will, stimmt Ja, wer dies ablehnt, stimmt Nein.

Abstimmung (Ziff. 2)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja	94
Nein	46
Enthalten	8

Präsident. Sie haben den Punkt 2 mit 94 Ja- gegen 46 Nein-Stimmen bei 8 Enthaltungen überwiesen.