

Finanzierung von PPP-Projekten

Finanzierungsmöglichkeiten aus Sicht der öffentlichen Hand

PPP-Fachtagung vom 29. Mai 2008 in Bern

Peter Reimann

Leiter Finanzverwaltung Kanton Aargau



Inhalt

1. Vorbemerkungen
2. Positive und negative Punkte von PPP
3. Anforderungen an Finanzierung von PPP-Projekten
4. Anforderungen an Finanzrecht
5. Risikoallokation und alternative Finanzierungsmodelle
6. Anforderungen an Entscheidungsablauf
7. Vorschläge für vereinfachten Entscheidungsablauf
8. Folgerungen und Aussicht

Vorbemerkungen

- Sicht der Finanzverwaltung eines mittelgrossen Kantons, der interessiert ist an neuen Formen der staatlichen Aufgabenerfüllung
- Erfahrungen zu finanzrechtlichen Fragestellungen aus Mitarbeit am Positionspapier „Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz“
- Erfahrungen als Leiter Fachgruppe Finanzen PPP
- Erfahrungen aus einem PPP-Projekt im weiteren Sinn im Kanton Aargau (Campus Brugg/Windisch)
- Persönliche Sichtweise als Finanzverwalter (nicht Sicht des Leiters der Fachgruppe Finanzen PPP oder des Kantons Aargau)
- Beschränkung der Ausführungen auf Bauprojekte
- Zielsetzung: Präsentation von Vorschlägen zur Ausrichtung von PPP auf die Besonderheiten der Schweiz



Positive Punkte von PPP

- Funktionale Ausschreibung und Lebenszyklusbetrachtung
- Verstärkter Einbezug Know-how der Privaten
- Ablauf kann schneller und flexibler sein
- Risikoallokation Private und öffentliche Hand
- Strategische Vorgaben am Anfang durch Politik: WAS
- Anschliessend operative Umsetzung durch Verwaltung: WIE
- Trennung von Auftrag und Umsetzung verbessert Aufgabenteilung von Parlament, Regierung und Verwaltung
- Neue Beschaffungsvariante, die im Wettbewerb zu klassischen Lösungen steht

Negative Punkte von PPP

- Hoher Transaktionsaufwand mit hoher Abhängigkeit von externer Beratung
- Komplexer und wenig transparenter Prozessablauf
- Vermischung Mietlösung – Investorenlösung – PPP-Lösung führt zu Problemen: Submissionsrecht, Finanzrecht und politische Zuständigkeiten
- Öffentliche Hand hat tiefere Refinanzierungskosten als Private (keine Eigenmittelrendite nötig, keine Steuern etc.)
- Geringere Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Detailebene führt bei Politik und Verwaltung zu Widerständen

Anforderungen an Finanzierung von PPP-Projekten

- Frühzeitige Transparenz bezüglich Anwendung von Submissionsrecht und Finanzrecht
- Frühzeitiger Einbezug des Parlaments resp. Volks (Referendum)
- Klare Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen Privaten und öffentlicher Hand
- Gezielte Anreize zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit
- Risikozuschlag der Privaten bei den Finanzierungskosten entspricht den übernommenen Risiken (Vorschlag)

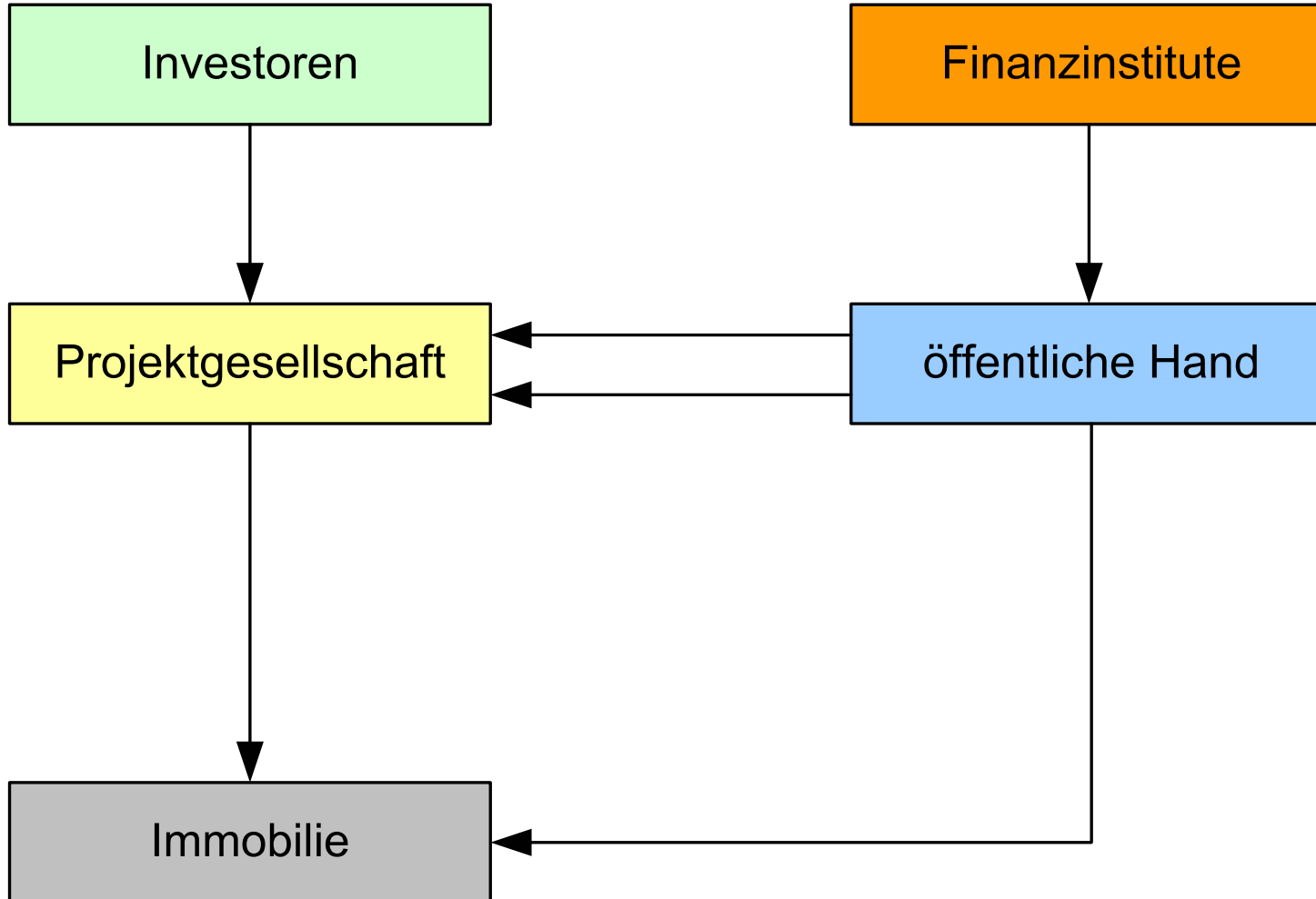
Anforderungen an Finanzrecht

- Grundsatz: Neutrales Finanzrecht bezüglich Eigenerstellung, Miete, Investoren- und PPP-Lösungen
- Unterscheidung zwischen einmaligem Aufwand (Bauaufwand) und Folgeaufwand (Betriebsaufwand, Verzinsung und Amortisation) als Grundlage für Berechnung der Verpflichtungskredite für alle Modelle
- Evtl. Anpassung des Finanzrechts bei einzelnen Kantonen notwendig, wenn heutiges Finanzrecht dies nicht sicherstellt

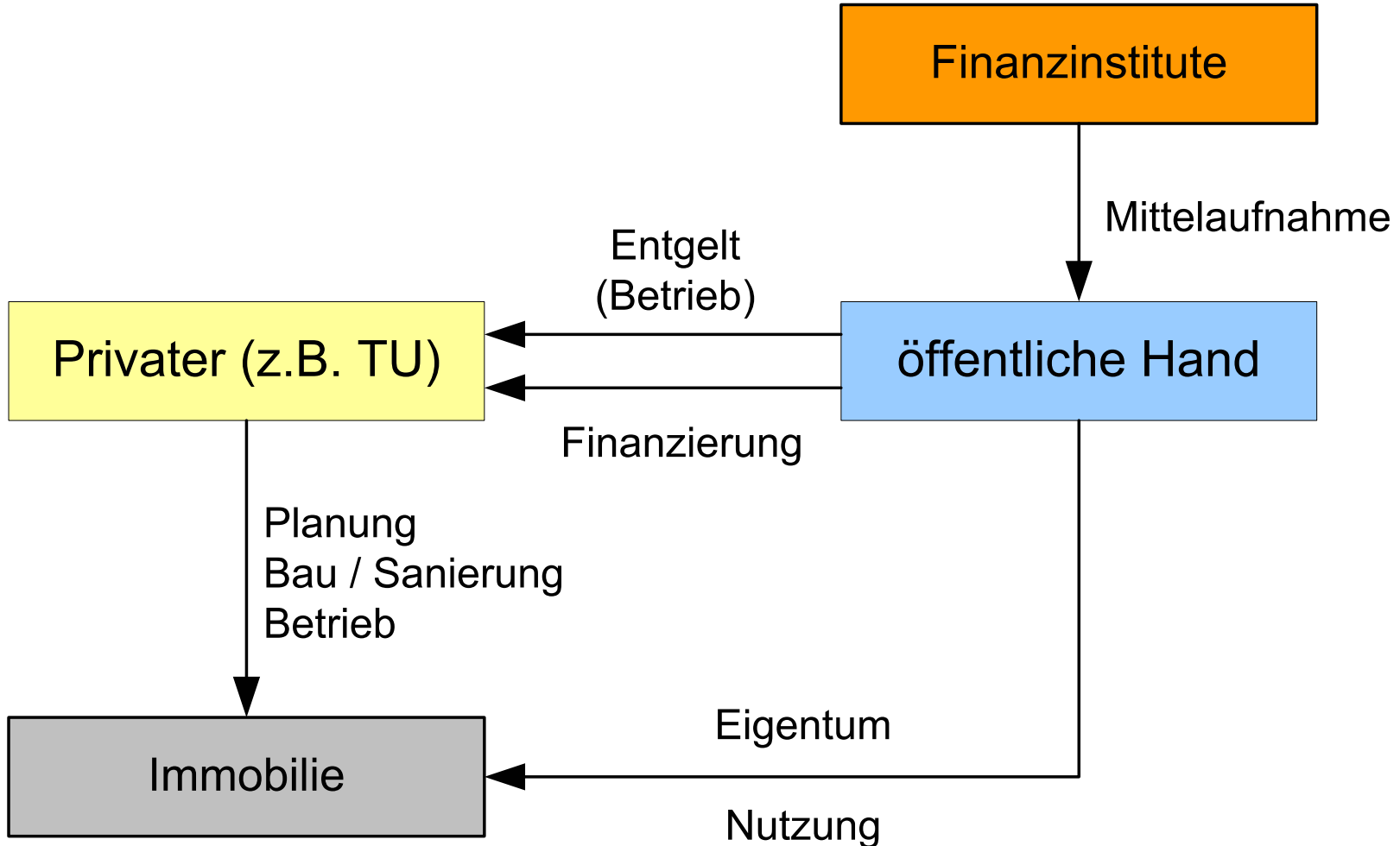
Risikoallokation und alternative Finanzierungsmodelle

- Grundsätzlich hat in der Schweiz die öffentliche Hand tiefere Refinanzierungskosten (ca. 1 %) bei analoger Risikoverteilung (Gründe: Eigenmittelrendite bei Banken und Investoren, Steuern etc.)
- Private Finanzierung ist vorzuziehen, wenn das Verhältnis von Risikoübertragung zu Zinskosten für öffentliche Hand positiv ist
- Zeigt der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei der Finanzierung Vorteile zu Gunsten der öffentlichen Hand, sind alternative PPP-Finanzierungsmodelle zu prüfen

Privat-öffentliche (gemischte) Finanzierung



Rein öffentliche Finanzierung



Wirtschaftlichkeitsvergleich und -nachweis

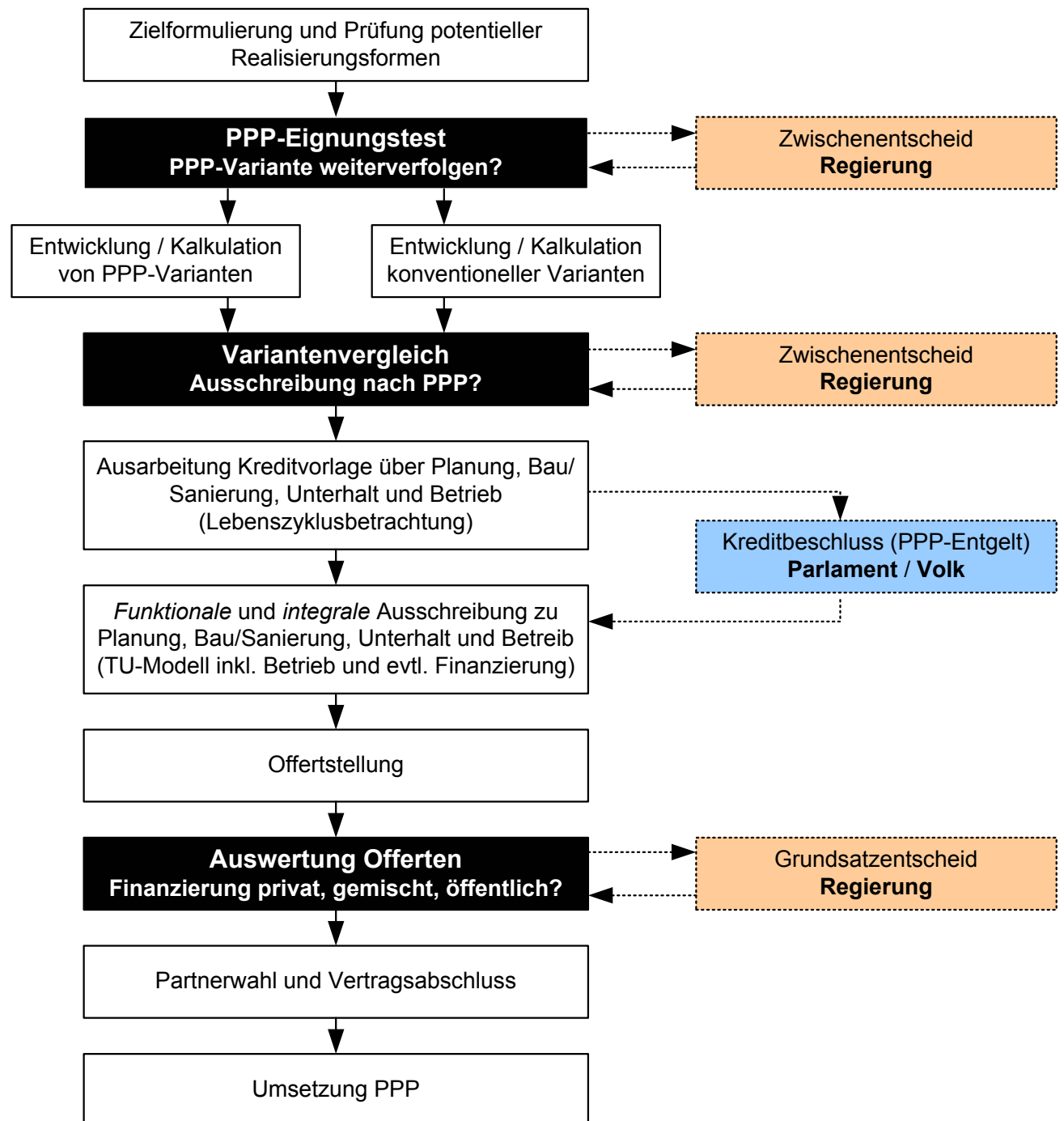
Gemäss Grundlagenstudie PPP von PwC dreistufiges Verfahren:

1. Eignungstest mit Bedarfsfeststellung
 2. Wirtschaftlichkeitsvergleich vor Ausschreibung
 3. Wirtschaftlichkeitsnachweis nach Ausschreibung und vor Auftragsvergabe
- Verfahren ist anspruchsvoll und benachteiligt PPP im Vergleich zu konventionellen Verfahren
 - Vereinfachung ist anzustreben

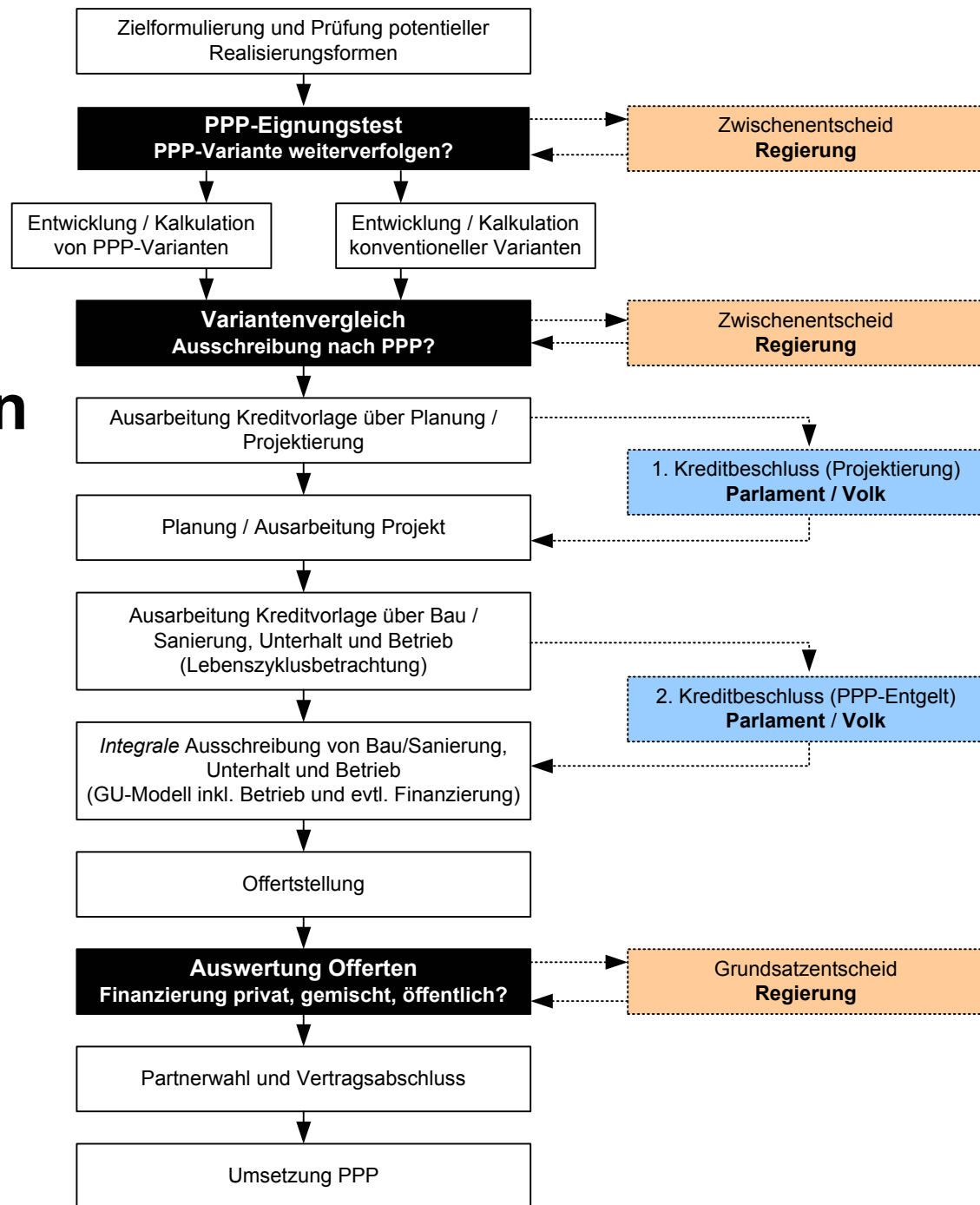
Anforderungen an vereinfachten Entscheidungs- ablauf

- Grundsatz: Prozessablauf und Entscheidungskompetenzen sollen PPP gegenüber klassischen Lösungen weder privilegieren noch benachteiligen
- Nach einer Aufbauphase sollte die Verwaltung einfache standardisierte PPP-Projekte weitgehend eigenständig abwickeln können
- Nach Möglichkeit nur **ein** parlamentarischer PPP-Grundsatzentscheid zu frühem Zeitpunkt
- Delegation des abschliessenden Entscheids zur Umsetzung der optimalen PPP-Variante an Exekutive

Vereinfachter Prozess mit 1 Kreditbeschluss



Vereinfachter Prozess mit 2 Kreditbeschlüssen



Lösungsvorschlag pragmatischer Beschaffungsvariantenvergleich

	Ziel	Methode
Wirtschaftlichkeitsvergleich (vor Ausschreibung)	Bestimmung der Ausschreibungsform (PPP oder konventionell)	Pragmatischer Variantenvergleich nach PwC-Grundlagenstudie
Wirtschaftlichkeitsnachweis (nach Ausschreibung)	Einhaltung der Vorgaben Bestimmung der Finanzierungsform (privat, gemischt, öffentlich)	Analyse Verhältnis Risikoallokation - Zinsaufwand Vergleich unterschiedlich Finanzierungsformen (privat, öffentlich, gemischt)

Folgerungen und Aussicht

- Chancen von PPP bezüglich funktionaler Ausschreibung, Lebenszyklusbetrachtung, Risikoallokation, Know-How Transfer sollen genutzt werden
- PPP-Lösung darf nicht benachteiligt werden gegenüber klassischen Lösungen (Eigenerstellung, Miete, Investor)
- Auch bei PPP-Lösungen sind neben privaten Finanzierungen gemischte oder rein öffentliche Finanzierungen zu evaluieren
- PPP-Abwicklung bezüglich Prozessablauf muss vereinfacht werden: Ein, allenfalls zwei Parlamentsentscheide vor Zeitpunkt Ausschreibung
- Anwendung des vorgeschlagenen vereinfachten Verfahrens: Wir sollten es versuchen!