



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5324.02

FD/P105324
Basel, 19. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 18. Dezember.2012

Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend Herzstück - ein Projekt für Public Private Partnership (PPP)?

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Januar 2011 den nachstehenden Anzug Markus Lehmann und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Das Projekt Herzstück der Regio-S-Bahn wird die beiden Basel sowohl planerisch, baulich, finanziell und betrieblich stark beanspruchen. Derartig umfangreiche Infrastrukturanlagen werden in jüngster Zeit immer öfters zusammen mit Privaten angegangen. Ziel von PPP ist die Arbeitsteilung und Zusammenarbeit von privaten Partnern und der öffentlichen Hand, so dass der private Partner die Verantwortung zur effizienten Erstellung der Leistung übernimmt, während die öffentliche Hand dafür Sorge trägt, die Einhaltung gemeinwohlorientierter Ziele zu gewährleisten. Die Öffentliche Hand erwartet von der Partnerschaft mit der privaten Wirtschaft die Entlastung der angespannten öffentlichen Haushalte, da der private Unternehmer die Finanzierung ganz oder teilweise selbst besorgt und daher auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes achten muss. Hinzu kommt ein Zeitgewinn bei PPP-Projekten durch insgesamt schnellere und termin- und budgettreue Fertigstellung sowie eine Effizienzsteigerung durch das rein betriebswirtschaftliche Management der Privaten bei Wartung und Betrieb der Anlagen.

Aus oben angeführten Gründen bitten wir den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, inwiefern das Projekt Herzstück der Regio-S-Bahn Basel mit Public Private Partnership (PPP) realisiert werden könnte.

Markus Lehmann, André Weissen, Lukas Engelberger, Helen Schai-Zigerlig, Balz Herter, Oswald Inglin, Remo Gallacchi, Rolf von Aarburg“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Landrat Baselland hat am 9. Juni 2011 ein gleich lautendes Postulat überwiesen (Nr. 2749).

Gemäss den Definitionen des Vereins PPP Schweiz sowie der PPP Initiative Schweiz versteht man unter einem PPP eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor, bei der eine öffentliche Aufgabe gemeinsam erfüllt wird. PPP ist dabei kein geschlossener, streng definierbarer Begriff, sondern ein komplexer Problemlösungsansatz, dessen Ziel es ist, dass Projekte über ihren gesamten Lebenszyklus in Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten möglichst effizient erfüllt werden.

Der Kanton Basel-Stadt arbeitet bereits heute in den verschiedensten Aufgabenbereichen intensiv mit dem privaten Sektor zusammen, auch wenn die entsprechenden Projekte in der Regel nicht explizit als PPP bezeichnet werden. Ein konkretes Beispiel unter vielen für eine solche Zusammenarbeit im Kanton Basel-Stadt ist die seit 1982 bestehende Pro Rheno AG: Die Pro Rheno AG ist zu 51 % in Besitz der Kantone BS und BL und zu 49% in Besitz der Privatwirtschaft. Sie betreibt die ARA Basel, deren Areal und Anlagen der Einwohnergemeinde Basel-Stadt gehören, und die ARA Chemie, deren Areal und Anlagen in Besitz der Privatwirtschaft sind.

Auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs arbeiten öffentliche Hand und Private eng zusammen: Investitionen in Bahninfrastrukturen werden in der Schweiz in der Regel von der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert. Der Bau erfolgt üblicherweise durch private Unternehmen, wobei die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs als Bauherinnen auftreten. Der Betrieb wiederum erfolgt im Auftrag der öffentlichen Besteller – in der Regel der Kantone – durch die konzessionierten Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, die teilweise öffentlich-rechtliche Anstalten (wie die BVB) und teilweise gemischtwirtschaftliche Unternehmen (wie die SBB) sind. Rahmenbedingungen für den Betrieb sind im System des öffentlichen Verkehrs die gesamtschweizerisch koordinierte Tarifstruktur („direkter Verkehr“), die regionalen Verbundtarife und der vertaktete Fahrplan.

Massgeblich für die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und dem privaten Sektor sind im Kanton Basel-Stadt die rechtlichen Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes (SG 610.100). In Zusammenhang mit der Frage, ob und welche Arten von PPP für die Realisierung des Herzstücks sinnvoll wären, ist insbesondere der Frage der Wirtschaftlichkeit besondere Bedeutung zuzumessen. Mit anderen Worten macht ein PPP für das Projekt Herzstück nur dann Sinn, wenn sich damit eine wirtschaftlichere Mittelverwendung und/oder eine Verringerung des Risikos für die öffentliche Hand erwarten lassen.

2. Generelle Vor- und Nachteile des Einsatzes von PPP

In Zusammenhang mit verschiedenen parlamentarischen Vorstössen hat der Bund im Jahr 2010 eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Eignung von PPP bei Eisenbahnprojekten untersuchte. Die Studie ist mittlerweile fertiggestellt und publiziert. Sie berücksichtigt die mittlerweile vorliegenden Erfahrungen in der Schweiz und im Ausland.

Im Zentrum standen neben Fragen der Kosteneffizienz auch die Rahmenbedingungen, welche für oder gegen PPP im konkreten Fall sprechen. Sie wurde unter dem Titel „Eignung des PPP-Ansatzes zur Realisierung von Projekten im Bahnsektor sowie zur „(Vor-) Finanzierung von ZEB- und Bahn 2030-Projekten“ im Dezember 2010 vom Bundesamt für Verkehr publiziert.

Als vorteilhaft wird insbesondere folgendes Argument gewichtet, das auch die Anzugsteller hervorheben:

- Private Unternehmer können flexiblere Beschaffungsansätze anwenden, sie arbeiten mit rein wirtschaftlichen Betrachtungsweisen und sind flexibler im Einsatz innovativer Geschäftsmodelle. Damit können sie je nach Projekt Effizienzvorteile erzielen.

Dem gegenüber stehen allerdings auch einige Nachteile:

- Die öffentlichen Haushalte in der Schweiz können sich im Vergleich zu privaten Geldgebern günstiger Kapital beschaffen. Sie geniessen – besonders über sehr lange Zeiträume betrachtet und für sehr grosse Kapitalsummen – eine höhere Kreditwürdigkeit als private Investoren und profitieren von tieferen Zinsen. Entsprechend müssen privat finanzierte Projekte im Vergleich zu öffentlich finanzierten Projekten mit höheren Kapitalkosten kalkulieren.
- Private Geldgeber erwarten eine zusätzliche Rendite auf ihrem eingesetzten Kapital; sie sollte umso höher sein, je grösser das eingegangene Risiko ist. Aus staatlicher Sicht wirkt dieses Faktum entgegen der Wirtschaftlichkeit von PPP, ausser es liesse sich bei einem Betrieb durch private Geldgeber eine besonders hohe Rendite (die beispielsweise durch höhere Billetpreise finanziert werden müsste) erwarten.
- Der Staat trägt immer das finanzielle Restrisiko, weil er aufgrund von übergeordneten Interessen letztlich die Fertigstellung und den Betrieb öffentlicher Verkehrsinfrastrukturen auch bei einem Ausfall der beteiligten privaten Gesellschaften sicherstellen muss. Sofern sich der öffentliche Haushalt ein bestimmtes Projekt des öffentlichen Verkehrs nicht leisten kann, dürfen Finanzierungsrestriktionen deshalb auch keinesfalls über die Anwendung PPP umgangen werden.
- PPPs bedingen eine enge und komplexe Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten. Diese Zusammenarbeit kann zu Transaktionskosten (komplexe Verträge, Informationsasymmetrien, allenfalls Rechtsstreitigkeiten) führen, wenn sich die Verantwortlichkeiten für ein Projekt nicht klar trennen lassen. Demgegenüber ist die in der Ausgangslage erwähnte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten im öffentlichen Verkehr bewährt und durch klare Verantwortlichkeiten gekennzeichnet.

Anwendung auf den Bahnsektor und das Herzstück

Zusammengefasst sind PPP unter folgenden Voraussetzungen sinnvoll:

1. Es besteht ein hohes Potenzial für die Realisierung von Effizienzvorteilen und Innovationsmöglichkeiten durch Private, welche die öffentliche Hand selbst nicht realisieren könnte.

Für Bahninfrastrukturprojekte scheint dieses Kriterium eher nicht erfüllt, würden doch die im Falle einer Umsetzung des Projekts Herzstück zur Anwendung kommenden Submissionsregeln bereits eine hohe Wettbewerbsintensität und damit auch eine hohe Effizienz der ausführenden Unternehmen sicherstellen.

2. Die Kapitalkosten sind in Relation zu den erwarteten Effizienzvorteilen relativ gering.

Bei Bahninfrastrukturprojekten sind die Kapitalkosten sehr hoch. Geht man beispielsweise bei einem Infrastrukturprojekt von Finanzierungskosten von 1 Milliarde Franken aus, so würde ein – sehr optimistisch angenommener – Zinsaufschlag von einem Prozent für private Kapitalgeber zu Mehrkosten von jährlich 10 Millionen Franken. führen.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich Mehrkosten der privaten Geldgeber in dieser Grössenordnung gegenüber der öffentlichen Hand durch Effizienzgewinne kompensieren liessen. Gemäss der bereits erwähnten Studie im Auftrag des Bundes erscheint die Erzielung von wesentlichen Kosteneffizienzvorteilen mittels PPP bei Bahninfrastrukturprojekten selbst bei optimistischen Annahmen unwahrscheinlich.

3. Die von den privaten Kapitalgebern vorausgesetzte Rendite lässt sich ohne volkswirtschaftliche Nachteile erreichen.

Lassen sich die höheren Kapitalkosten und Renditeerwartungen privater Geldgeber im Vergleich zu öffentlichen Geldgebern nicht durch Effizienzvorteile kompensieren, so müssten sie auf der Ertragsseite erwirtschaftet werden. Im Falle des Herzstücks würde dies bedeuten, dass im Vergleich zu einer öffentlichen Finanzierung höhere Trassenpreise verlangt werden müssten, die über erhöhte Bilettepreise zu finanzieren wären. Erhöhte Trassen- und Bilettepreise für einzelne Strecken wären schwierig zu realisieren, wenn nicht systemfremd oder gar rechtswidrig im integrierten System des öffentlichen Verkehrs.

Darüber hinaus würden sie die Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs finanziell belasten. Zu bedenken gilt es auch, dass Verkehrsinfrastrukturen zur Deckung ihrer Vollkosten heute auf staatliche Beiträge an die Betriebskosten angewiesen sind. In jedem Fall ist also damit zu rechnen, dass die Mehrkosten für die höheren Kapitalkosten und für die Erfüllung der privaten Renditeerwartungen letztlich auch zu Mehrkosten im Betrieb für die öffentliche Hand führen würden. Nach Beurteilung des Regierungsrates wäre dies sowohl aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer, wie auch aus finanzpolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht abzulehnen.

4. Es liegt eine klare Beschreibbarkeit der Leistung vor, die institutionellen Voraussetzungen sind gegeben und die erwarteten Transaktionskosten sind gering.

Während die Beschreibbarkeit der Leistungen gegeben ist, sind die Transaktionskosten bei Eisenbahninfrastrukturen wegen der technischen Komplexität hoch. Institutionelle Probleme bestehen in der besonderen Langfristigkeit von Infrastrukturprojekten: Private optimieren in der Regel ihren Mitteleinsatz über die vorgesehene Vertragslaufzeit, während aus volkswirtschaftlicher Sicht der Mitteleinsatz über die gesamte Lebensdauer (i.d.R. viele Jahrzehnte) optimiert werden sollte. Probleme ergeben sich auch aus der fehlenden Möglichkeit, die Substanzqualität im Hinblick auf eine lange Laufzeit eines PPP-Projektes zu bewerten.

5. Es besteht nur ein geringes Ausmass an nicht beeinflussbarem Risiko.

Besonders bei grossen Ingenieurbauwerken bestehen nicht beeinflussbare und nicht vollumfänglich vorhersehbare technische und geologische Risiken. Beteiligte Privatunternehmen wären aufgrund der hohen Kosten im Falle von sich manifestierenden Risiken unmittelbar in ihrer Existenz bedroht. Die Folgekosten aus diesen Risiken müsste letztlich die öffentliche Hand tragen.

Zusammengefasst halten die Autoren der erwähnten Studie im Auftrag des Bundes im Bahnsektor Schweiz den Einsatz von PPP zur Erreichung des Ziels der Kosteneffizienz zum heutigen Zeitpunkt als nicht empfehlenswert, da Bahninfrastrukturprojekte die notwendigen Voraussetzungen dafür in der Regel nicht erfüllen. Der Bundesrat hat sich in seiner Antwort auf die Interpellation Schneider-Schneiter (12.3121) dieser Folgerung angeschlossen: Im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen sei nach Ansicht des Bundesrates derzeit von PPP-Lösungen abzusehen.

Anhand des konkreten Projekts „Tunnel Hergiswil“ hat im vergangenen Jahr der Kanton Nidwalden die Machbarkeit eines PPP-Projekts im Schienenverkehr geprüft. Die in Auftrag gegebene Vorstudie kam zwar zum Schluss, dass eine PPP-Lösung grundsätzlich realisierbar sei. Die Verfasser der Vorstudie warfen aber auch für dieses Projekt die Frage auf, ob der Tunnel nicht einfacher und günstiger konventionell durch die Zentralbahn als Bauherrin zu realisieren sei, kombiniert mit der Finanzierung durch die öffentliche Hand.

Ebenfalls zur Diskussion stand ein PPP-Ansatz beim Projekt TransRun, einer unterirdischen Schnellbahn zwischen Neuenburg und La Chaux-de-Fonds. Hauptmotivation für den Einsatz von PPP war die Beschleunigung des Projekts und Beschaffung zusätzlicher Finanzmittel. Vorstudien zeigten, dass eine Beschleunigung tatsächlich möglich gewesen wäre. Der Kanton Neuenburg kam allerdings zum Schluss, dass eine PPP-Lösung teurer gewesen wäre als eine herkömmliche Finanzierung. Im weiteren Projektverlauf, der mit einer Ablehnung des Neuenburger Stimmvolkes vorläufig endete, wurde auf den PPP-Ansatz verzichtet.

3. Grundsätze des Regierungsrates zum Einsatz von PPP

Nach Ansicht des Regierungsrates sollen folgende Grundsätze für den Einsatz von PPP angewendet werden:

- Der Regierungsrat befürwortet die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bei der Erbringung öffentlicher Leistungen, wenn immer sich diese Zusammenarbeit als sinnvoll erweist.
- PPP-Ansätze sollen nur dann zum Einsatz kommen, wenn sich daraus konkrete Effizienzvorteile für die öffentliche Hand und für die Nutzerinnen und Nutzer der betreffenden öffentlichen Aufgabe erwarten lassen.
- PPP, die primär dem Ziel der Vorfinanzierung von Projekten dienen, sind abzulehnen. Sie dürfen nicht zur Umgehung von Schuldenregeln des Finanzhaushaltes eingesetzt werden. Besonders zu beachten sind die Risiken von Fehlanreizen, wie etwa dem PPP-Einsatz trotz höheren Kosten für die öffentliche Hand als bei einer konventionellen Realisierung.

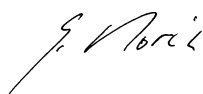
Das Projekt Herzstück scheint auf Basis dieser Grundsätze in einer groben Analyse nicht als besonders geeignetes Projekt für den Einsatz eines PPP-Ansatzes.

Der Regierungsrat ist aber bereit, die dargestellten Grundsätze bei der Erarbeitung der Kreditvorlage für das Vorprojekt Herzstück im konkreten Fall noch einmal zusammen mit den weiteren Finanzgebern zu prüfen. Sollten sich aus einem PPP-Ansatz für das Projekt Herzstück konkrete Effizienzvorteile für die öffentliche Hand und für die Nutzerinnen und Nutzer abzeichnen, welche die Nachteile überwiegen, dann würde der Regierungsrat einen solchen Ansatz weiterverfolgen.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Markus Lehmann und Konsorten betreffend Herzstück - ein Projekt für Public Private Partnership (PPP) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin