

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 19. November 2024
Nr. 740

24	IN 4	45
----	------	----

Interpellation von Reto Ammann, Marcel Preiss, Daniel Eugster, Nicole Zeitner, Attila Wohlrab, Felix Meier, Gabriel Walzthöny, Marcel Wittwer und Aline Indergand vom 14. August 2024 „Handlungsalternativen im Investitionsbereich prüfen“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Blick auf die schwierige Finanzlage des Kantons sehen die Interpellantinnen und Interpellanten im Hochbaubereich weiteres Potential zur Wiederherstellung des Haushaltsgleichgewichts. Aus Sicht des Regierungsrates ist es zum jetzigen Zeitpunkt allerdings fraglich, ob das Potenzial tatsächlich eingelöst werden kann und Public-private-Partnership-Modelle (PPP-Modelle) in einer Gesamtbetrachtung zu tieferen Kosten für die öffentliche Hand führen. Über die Beantwortung der vorliegenden Interpellation hinaus soll dies daher im Rahmen eines grösseren Projektes zur Planung und Finanzierung von kantonalen Bauten geklärt werden, für das der Auftrag Anfang 2025 präzisiert wird.

Frage 1: Bestehen bereits genügend gesetzliche Grundlagen, welche es erlauben, die Finanzierung, den Bau wie auch den Kauf über Public-private-Partnership Modelle (PPP) mit Vorkaufsvarianten zu ermöglichen?

Aus Sicht des Regierungsrates genügen die heutigen Rechtsgrundlagen nicht, um eine Public-private-Partnership (PPP) für die Finanzierung, den Bau oder den Kauf von Hochbauten einzugehen. Nach einer ersten Einschätzung lassen sich weder das Kreditrecht noch die Schuldenbremse durch eine PPP umgehen. Die Rechtsgrundlagen für PPP-Modelle wären daher im Finanzhaushaltsgesetz (FHG; RB 611.1) neu zu schaffen. Kurzfristig wird es daher nicht möglich sein, mit PPP-Modellen zu arbeiten.

2/5

Zur rechtlichen Ausgangslage ist Folgendes zu ergänzen:

Die kantonale Gesetzgebung mit Kantonsverfassung (KV; RB 101) und FHG kennt das Instrument der PPP aktuell nicht explizit. Angesichts der Vielzahl von Zusammenarbeitsformen zwischen Privaten und Staat ist eine eindeutige Definition von PPP zudem schwierig bis unmöglich. Als wesentliche Merkmale einer PPP werden in der Fachliteratur folgende Aspekte genannt:

- Längerfristige, vertraglich abgesicherte prozessorientierte Zusammenarbeit, in der Regel lebenszyklusorientiert
- Beteiligung mindestens je eines privaten und eines öffentlichen Partners
- Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung
- Bereitstellung eines Vermögenswertes
- Gemeinsame Verantwortung der Partner
- Bündelung von Ressourcen des öffentlichen und privaten Partners (Kapital, Betriebsmittel, Know-how)
- Aufteilung des Risikos zwischen den Partnern

Traditionelle Formen der Kooperation wie Bauaufträge, reine Dienstleistungsaufträge und Managementaufträge gelten nicht als PPP.

Auch der Umgang mit kantonalen Immobilien ist gesetzlich kaum geregelt. Für eine koordinierte Immobilienpolitik und als Leitlinie für die operativen Tätigkeiten hat der Regierungsrat im Juni 2015 eine Immobilienstrategie beschlossen, die im November 2020 revidiert wurde. Sie gilt für sämtliche kantonale Liegenschaften des Verwaltungs- und Finanzvermögens sowie für die von Dritteigentümern angemieteten Objekte. Für die hier zur Diskussion stehenden Liegenschaften im Verwaltungsvermögen wird darin als Zielsetzung festgehalten: „Die Immobilienverantwortlichen schaffen für die internen und externen Nutzer optimale baulich-infrastrukturelle Voraussetzungen und unterstützen diese damit bei der Erfüllung ihrer Kernaufgaben. Die Planung, Bereitstellung und Bewirtschaftung der Liegenschaften ist auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgerichtet (Effektivität) und erfolgt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten (Effizienz).“

Sollte ein PPP-Modell institutionalisiert werden, ist daher eine spezifische Überprüfung der Rechtsgrundlagen angezeigt. Ganz generell stellen sich im Zusammenhang mit PPP auch verschiedene Fragen zur Rechnungslegung wie die Frage, wer die Vermögenswerte und die damit verbundenen Verpflichtungen zu bilanzieren hat. Dazu verweist der Regierungsrat auf die entsprechende Einschätzung des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS), die online verfügbar ist.¹

¹ SRS, Frequently Asked Question (FAQ) Public-private-Partnerships (PPP), Lausanne 10.09.2013, https://www.srs-cspcp.ch/sites/default/files/pages/srs-cspcp_faq_ppp_version_2013-09_d_def.pdf.

Frage 2: Wie beurteilt der Kanton die Nutzung solcher, von anderen Kantonen und Gemeinden teilweise genutzten PPP-Modelle für sich selber, so dass über Drittmittel die dringlichen Investitionen dennoch durchgeführt werden können und nicht nur die Notwendigsten?

Wie oben dargelegt, sind weitere Abklärungen erforderlich, um die Nutzung von PPP-Modellen verlässlich einschätzen zu können. Mit einer gesetzlich verankerten PPP könnten Investitionen über Drittmittel grundsätzlich getätigt werden. Inwieweit dies die Staatsfinanzen ohne Leistungsverlust entlastet, ist offen. Aus Sicht des Regierungsrates fallen die jeweiligen Kosten ohnehin an. Sie würden aber zeitlich gestreckt und erhalten auch einen Gewinn für die privatwirtschaftlichen Partner.

Aus praktischen Gründen sprechen nach einer Ersteinschätzung verschiedene Punkte gegen PPP-Modelle im Bereich von kantonalen Bauten. Gemäss der erwähnten Immobilienstrategie wird für Liegenschaften, die dem Verwaltungsvermögen zugeordnet sind, Eigentum angestrebt, zumal dies gerade bei den unterschiedlichen staatlichen Spezialbauten für Polizei, Justiz, Bildung und das Strassenwesen auf Dauer die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Nur wo Mietlösungen – oder allenfalls PPP-Modelle – auch langfristig die unter Berücksichtigung aller Aspekte günstigere Lösung darstellen, soll von diesem Grundsatz abgewichen werden. Zu berücksichtigen ist überdies, dass der Kanton mit seinem Immobilienportfolio in vielen Bereichen gesetzliche Vorbildfunktionen zu erfüllen hat, beispielsweise in den Bereichen Energie, Ortsbildschutz und Ökologie. Diese Verpflichtungen müssten auch von allfälligen privaten Partnern erfüllt und bezahlt werden.

Zu bedenken ist auch, dass solche Partnerschaften in aller Regel auf eine langfristige Zusammenarbeit ausgerichtet sind. In einem sich immer schneller wandelnden Umfeld kann sich die wirtschaftliche Situation und damit die Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Partner aber auch negativ verändern, was durchaus ein gewisses Risiko sein kann. Abgesehen davon dürfte bei einer rein finanzierungstechnischen Begründung schnell die Frage nach der Umgehung der Volksrechte gestellt werden.

Schliesslich muss auch die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechtes sichergestellt sein. Die Regelungen auf internationaler, nationaler und interkantonaler Ebene sind ebenso komplex wie die verschiedenen Vertragsarten. Es müssen sehr früh genügend detaillierte Grundlagen für die gesamten Planungs-, Erstellungs-, Betriebs- und Finanzierungsleistungen vorliegen, um verlässliche Abmachungen für eine Vertragsdauer von 25 bis 30 Jahren treffen zu können. Gefragt ist ein Gesamtpaket aus Planung, Erstellung und Betrieb bis hin zu einem Rückbau. Somit ist eine hohe Vorleistung zu erbringen, auch wenn noch nicht klar ist, ob ein Vergabeerfolg erzielt werden kann. Die Kosten für die Angebotserstellung sind in einem PPP-Vergabeverfahren dementsprechend sehr viel höher als bei einem konventionellen Wettbewerb. Mit PPP-Modellen würde sich der Kanton Thurgau mitunter in eine Pionierrolle begeben, was mit hohem Risiko und allenfalls zusätzlichem Aufwand verbunden ist.

4/5

Frage 3: Die Thurmed AG als 100 % Tochter des Kantons hat beim Spitalbau eine Trennung von operativem Geschäft und Immobilienverwaltung vollzogen und den Bau der Privatwirtschaft übertragen. Kann sich der Thurgau (Immobilienportfolio wie auch Bauten) auch für seine Hochbauten vorstellen?

Der Regierungsrat sieht keinen Vorteil in der Auslagerung des gesamten Immobilienbereichs. Die Thurmed AG ist kraft Gesetz privatwirtschaftlich in einem ganz speziellen Segment tätig und muss sich am Gesundheitsmarkt behaupten. Dabei stellen sich ganz spezielle wirtschafts- und haftungsrechtliche sowie finanztechnische Fragen. Demgegenüber hat der Kanton eine Fülle von Aufgaben zu erfüllen und dafür die unterschiedlichsten Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen und zu finanzieren. Das verlangt eine enge Zusammenarbeit mit den Nutzerinnen und Nutzern sowie gute Kenntnisse der Verfahrensabläufe. Würden die entsprechenden Arbeiten von Externen erledigt, müsste verwaltungsintern wiederum eine Schnittstellenorganisation aufgebaut werden. Dies ist wenig effizient. Das Hochbauamt arbeitet im Übrigen schon heute in den meisten Bereichen eng mit der Privatwirtschaft zusammen. Planungen, Bau und oft auch der betriebliche Unterhalt werden über externe Dienstleister abgewickelt.

Der skizzierte Gedanke wäre zudem nicht HRM2-konform: Ein zentraler Grundgedanke von HRM2 und dem FHG ist die Aufteilung der Aktiven in Finanz- und Verwaltungsvermögen. Eine Trennung von operativem Geschäft und einer reinen Immobilienverwaltung würde dem Grundgedanken von HRM2 widersprechen.

Frage 4: Kann sich der Regierungsrat vorstellen, dass zu einem möglichst frühen Zeitpunkt das Raumprogramm des Besteller-Departements auch mit Externen kritisch überprüft wird? Dies mit dem Ziel, dass dadurch deutlich mehr Kosten eingespart werden soll, als diese externe Überprüfung zusätzlich kostet.

Die Raumprogramme werden bereits heute kritisch überprüft. Unter dem Kapitel „3.2 Immobilienbereitstellung“ gibt die Immobilienstrategie klare Anweisungen, wie mit den angemeldeten Bedürfnissen umzugehen ist. Das Hochbauamt nimmt seine diesbezüglichen Aufgaben wahr und hinterfragt im Dialog mit den Nutzerinnen und Nutzern eingehende Bestellungen nach den Kriterien der Strategie. Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass Raumdiskussionen immer auch eine politische Komponente haben. Bei grösseren Differenzen und bei finanzpolitischen Einschränkungen muss daher immer wieder der Regierungsrat über die Prioritätensetzung entscheiden – und schliesslich auch der Grosse Rat im Rahmen des Budgets.

Der Regierungsrat ist bereit, Möglichkeiten zu prüfen, den Grossen Rat künftig früher bei Grossprojekten einzubeziehen. Das eingangs erwähnte Projekt soll Möglichkeiten aufzeigen, wie dies am zielführendsten umgesetzt werden kann, um die Abläufe zu optimieren.

5/5

Was den Einbezug von Externen anbelangt, ist der Regierungsrat aus verschiedenen Gründen kritisch. Für die unterschiedlichsten Bereiche müssten zuerst einmal die nötigen Expertinnen und Experten zur Verfügung stehen, und eine solche Überprüfung müsste möglichst frühzeitig im Prozess erfolgen. Es stellt sich die Frage, welche Externen z.B. das Raumprogramm einer Mittelschule überprüfen sollen – Personen, die mit dem Betrieb einer Mittelschule vertraut sind, oder Personen, die rein bautechnisch fokussiert sind? Aus Sicht des Regierungsrates besteht in einem solchen Prozess die Gefahr von Leerläufen oder Missverständnissen, die nicht unbedingt zu einem besseren Ergebnis führen. Im Bestreben nach weniger Bürokratie würde zudem eine zusätzliche Schlaufe eingebaut. Es bestünde auch die Gefahr, dass wichtige Entscheide an Externe delegiert werden. Der Beizug Externer mit tatsächlichem oder faktischem Mitentscheidungsrecht würde zudem die heute zurecht klare Verantwortung des Regierungsrates für das Hochbauportfolio unterminieren. Der Regierungsrat verspricht sich daher eine höhere Wirkung durch einen intensiveren Dialog mit dem Grossen Rat.

Zielführende Raumprogramme sind zudem nur ein Teil eines Gesamtwerks. Die entscheidenden Weichen für einen funktionellen, wirtschaftlichen und ästhetisch genügenden Bau werden im Wettbewerbsverfahren gestellt. Die Bewertungskriterien sollen in der Gesamtschau das beste Ergebnis liefern. Den Kosten kommt dabei das gebührende Gewicht zu. Das Hochbauamt ist Mitglied des Vereins Baukostendatenbank (BKDB). Der Verein bezweckt die Sammlung von schweizweit erhobenen Baukostendaten für Bauprojekte von Immobilienorganisationen der Kantone, der Städte sowie des Bundes und stellt diese Informationen und Hilfsmittel für die Erfassung und Auswertung von Baukostendaten zur Verfügung. Dabei fördert er den Wissens- und Datenaustausch zwischen den Vereinsmitgliedern. Solche Vergleichszahlen tragen den besonderen Bedürfnissen für Bauten der öffentlichen Hand am besten Rechnung und finden Eingang in die Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

