

# Verein PPP Schweiz

## Generalversammlung 3.12.2014

Wie kann Finanzhaushaltsrecht den  
Lebenszyklusansatz fördern?

Urs Bolz

- Das Finanzhaushaltsrecht bestimmt, wie die öffentliche Hand **Ausgaben** und damit auch Projekte wie Infrastrukturvorhaben zu beschliessen hat.
- Ausgabenbewilligungen der Parlamente (und via Finanzreferendum auch vom Volk) betreffen in aller Regel die **Investitionskosten**.
- **Folgekosten** (Instandhaltung, Instandsetzung, Betriebskosten) werden in der Regel nur in den Erläuterungen zu den Vorlagen dargestellt.
- **Weitere Kosten** wie interner Verwaltungsaufwand, Finanzierungskosten, Risikokosten bleiben häufig unberücksichtigt.
- Grundlage sind in der Regel **Kostenplanungen**, noch selten umfassende Wirtschaftlichkeitsrechnungen über den Lebenszyklus.

- **Fazit:** Der Lebenszykluskostenansatz ist dem heutigen Ausgabenrecht noch weitgehend fremd. Sie werden bei der (politischen) Beschlussfassung nicht oder zu wenig berücksichtigt.
- **Folge:** Das Thema Optimierung der Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens über den ganzen LZ ist in der politischen Debatte noch kein zwingendes Thema.
- **Feststellung:** Wenn PPP in der politischen Debatte wichtiger werden soll, so müssen die LZ-Kosten und damit auch mögliche alternative Vollzugsvarianten bei der Ausgabenbewilligung vermehrt einfließen.
- **Frage:** Was könnte hier verändert werden?

*Nota: primärer Fokus Kantone.*

## **Rechtlich verankert – aber konsequent zu leben**

1. Wirtschaftlichkeitsprinzip
2. Nachhaltigkeitsgrundsatz

## **Neu(ere) Ideen**

3. Grundsatz der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand
4. Gesamtkosten bestimmen die Zuständigkeit
5. Bewilligungspflicht von Folgekosten
6. Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsrechnungen
7. Prüfnachweis Wirtschaftlichkeit

# 1. Wirtschaftlichkeitsprinzip



- Alle Finanzhaushaltsrechte verankern das Wirtschaftlichkeitsprinzip. Dieses verpflichtet, vor dem Entscheid über Vorhaben die Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Anspruch und Wirklichkeit?

## Beispiele

- *Der Kanton führt seinen «Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit» Art. 122 KV ZH.*
- *Der Kantonsrat, der Regierungsrat... führen den Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit». § 3 FLG LU.*

## Forderung

- Lebenszyklusbetrachtung als Aspekt des Wirtschaftlichkeitsprinzips konsequent einfordern.

## 2. Nachhaltigkeitsgrundsatz



- Der Nachhaltigkeitsgrundsatz ist heute überall anerkannt. Er beinhaltet und fördert das Lebenszyklusdenken. Er ist in verschiedener Form auch in Verfassung und Gesetzgebung verankert – leider noch zu wenig verbreitet und prominent.

### Beispiele

- *«Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen. Neue Aufgaben sind nach Massgabe ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit sowie unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung anzugehen» (§ 2 GAF AG).*
- *Der Regierungsrat und die kantonale Verwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz, insbesondere nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit (Art. 3 Org AR).*

### Forderung

- Nachhaltigkeitsregeln konsequenter verankern und Lebenszyklusdenken einfordern.

# 3. Grundsatz der Gesamtausgabe



- Was gehört zu einem Vorhaben? Abgrenzungsfragen in der Praxis.
- Begriff der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand. Allerdings wird der Begriff weitgehend nur auf die einmalige Ausgabe und nicht auf die wiederkehrenden bezogen

## Allerdings

- *BGE vom 27.6.1984 i.S. Bassersdorf: Miete Gemeindesaal: Bauaufwand 827 TCHF, mind. 10x Miete à 36 TCH: «In einem Fall dieser Art, in dem die einen Ausgaben ohne die anderen nicht denkbar sind, muss sich das bei der Kreditgenehmigung einzuschlagende Verfahren nach den Gesamtaufwendungen richten.» Anmerkung des BG: nicht generelle Pflicht, wiederkehrende Ausgaben zu kapitalisieren.*

## Forderung

- Grundsatz der Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand mit Lebenszyklusansatz konsequent einfordern; «Bassersdorf» weiterdenken!

## 4. Gesamtkosten bestimmen Zuständigkeit



- Die Zuständigkeit orientiert sich i.d.R. nur an der Höhe der Investition und nicht an den Lebenszykluskosten. Ist das richtig?

### Beispiel

*«Für die Festlegung der Zuständigkeit bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten wird die Kreditkompetenzsumme berechnet. Neuer jährlicher wiederkehrender Aufwand wird mit dem Faktor 10 multipliziert und ergibt zusammen mit dem einmaligen Aufwand des Verpflichtungskredits die Kreditkompetenzsumme».*  
§ 28 GAF AG

### Forderung

- Aspekt der Lebenszykluskosten bei künftigen Festlegungen über Zuständigkeiten vermehrt einbeziehen (unter Anpassung der heutigen Schwellenwerte für Investitionen).
- Zuständigkeitsgrenzen sorgfältig herleiten und neu festlegen.



## 5. Bewilligungspflicht von Folgekosten

- Neben der Investitionsausgabe sollen die Parlamente künftig auch die Folgekosten beschliessen! Problem: Welche Folgekosten? Bestimmbarkeit der Folgekosten? Bindungswirkung? Nachtragswesen und Kreditkontrolle?

### Ansätze

- *Für die Bestimmung der Höhe der Ausgaben sind massgebend: Bei einer Kombination von einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben die Summe der beiden Beträge (§ 26 FHG BS).*
- *AG beschliesst neben den Investitionsausgaben immer auch eine jährliche wiederkehrende Ausgabe (Praxis).*

### Forderung

- Folgekosten politisch beschliessen lassen mit angemessener Bericht-erstattungspflicht.

- Unterschied zwischen Kostenplanungen (KP) und Wirtschaftlichkeitsrechnungen (WR, mit Wirtschaftlichkeitsvergleichen). Zudem unterschiedliche Praxen: KP ist nicht gleich WR!

### Beispiele

- *«Bewilligungen von Ausgaben sind ab einer vom Regierungsrat zu bestimmenden Höhe mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu versehen». Art. 55 WoV-G SO.*
- *«Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren)».*  
*§ 7 Bundeshaushaltsordnung Deutschland; Haushaltsordnungen aller Länder.*

## 6. Pflicht zu Wirtschaftlichkeitsrechnungen (2)

- *Finanzierungstransparenz: Bei allen Vorlagen ist die Finanzierung der damit verbundenen Ausgaben auszuweisen. Ausserdem sind die Auswirkungen auf den Aufgaben- und Finanzplan aufzuzeigen. § 9 FHG AR.*
- *Für jedes Vorhaben ist die wirtschaftlich günstigste Lösung mit dem besten Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu wählen. § 5 FHG BS; (Dito VS, FR).*

### **Forderungen**

- Wirtschaftlichkeitsrechnungen bei wichtigen Vorhaben konsequent verankern und damit Transparenz über Lebenszyklus erhöhen.
- Qualitätsvorgaben machen und einhalten.

Forderungen in den Parlamenten: Wirtschaftlichkeit soll sauber nachgewiesen und geprüft werden. Motto: Anstelle «schönes Titelblatt» auf den Vorlagen «Stempel» der zuständigen Direktion, dass Wirtschaftlichkeit hinreichend geprüft.

## Beispiele

- *Das zuständige Department prüft zuhanden des Regierungsrats die Vorlagen... vor der Beschlussfassung... auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite... In Berichten an den Grossen Rat muss ein Hinweis auf Einholung der Stellungnahme... aufgenommen werden. § 8 FHG BS.*

## Forderungen

- Prüfnachweis Wirtschaftlichkeit systematisch verankern und gegenüber Parlament transparent machen.
- Parlament. Einsichtsrechte in Prüfberichte.
- Qualitätssicherung der Finanzkontrollen

- Wirtschaftlichkeit und Lebenszyklus sind im heutigen Finanzrecht angelegt. Es fehlt aber an Instrumenten um dies auch bei der Bewilligung von Vorhaben konkret umzusetzen.
- Bei der politischen Beschlussfassung muss die Optik über die Investitionen hinaus auf die Lebenszykluskosten gelegt werden.
- Alternative Investitionsformen, die Lebenszykluskosten ausweisen, werden finanzrechtlich häufig noch diskriminiert.

## Forderungen

- 1. Bestehende rechtliche Vorschriften sollten konsequent umgesetzt, eingefordert und durchgesetzt werden.**
- 2. Ansätze zur Förderung des Lebenszyklusansatzes in der Finanzhaushaltsgesetzgebung sollten weiterentwickelt werden.**
- 3. Finanzrechtlich müssen alle Realisierungsvarianten (inkl. PPP) gleich behandelt werden.**

# Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Urs Bolz, Dr. iur. Rechtsanwalt, LL.M; Unternehmensberater,  
Präsident des Expertennetzwerks Verein PPP Schweiz  
c/o bolz+partner GmbH  
Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern  
[urs.bolz@bolzpartner.ch](mailto:urs.bolz@bolzpartner.ch)  
[www.bolzpartner.ch](http://www.bolzpartner.ch)