

Verein PPP Schweiz

Kurzfassung Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau

„Die bisher mit PPP gemachten Erfahrungen sind gut. Ich wünsche mir weitere PPP-Pilotprojekte, damit der vielversprechende Lösungsansatz in der Praxis noch mehr überprüft werden kann.“

Barbara Egger-Jenzer, Regierungsrätin Kanton Bern, Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Finanzierungspartner Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau

- Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
- Bundesamt für Bauten und Logistik BBL
- armasuisse Immobilien
- Kanton Aargau
- Kanton Solothurn
- Stadt Baden
- Stadt Zürich
- HRS Real Estate AG
- ISS Schweiz AG
- Karl Steiner AG

Sponsoren Kurzfassung und Flyer Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau

- BAM Deutschland AG
- Ernst & Young Real Estate GmbH
- Hälg Facility Management AG
- Marti Bauunternehmungen AG
- UBS AG
- Walder Wyss AG

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	4
2. PPP-Pilotprojekt Neumatt	5
2.1. PPP-Modell Neumatt	5
2.2. Chronologischer Ablauf	6
3. Leitsätze für PPP Hochbau Schweiz	7
3.1. Vorbereitung	7
3.2. Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung	8
3.3. Vergabeverfahren	9
3.4. Finanzierung	10
3.5. Vertragsgestaltung	11
3.6. Steuern	12
3.7. Öffentliche Finanzen	12
3.8. Bietersicht	13
3.9. Politischer Prozess	14
4. Erkenntnisse	15
5. Zusammenfassende Empfehlungen	16
5.1. Empfehlungen für die weitere Entwicklung von PPP in der Schweiz	16
5.2. Empfehlungen an Auftraggeber	16
5.3. Empfehlungen für künftige Bieter	17
Anhang	18
Definition PPP für den Bereich PPP Hochbau	18
Zitate (Auswahl)	18
Autoren Praxisleitfaden PPP Hochbau Schweiz	19
Bezugsquelle	19

1. Einführung

Im Mai 2006 gründeten Vertreter des Bundes, einzelner Kantone und Städte sowie der Wirtschaft den Verein PPP Schweiz. Ziel und Zweck des Vereines ist die Förderung und Verankerung von PPP (Public Private Partnership) als Realisierungsmodell für die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben in der Schweiz.

2006 beschloss der Regierungsrat des Kantons Bern für den Verwaltungsbau auf dem Zeughausareal in Burgdorf das PPP-Modell zu prüfen. Im April 2008 folgte der Grosse Rat des Kantons Bern der Initiative und beschloss die notwendigen Voraussetzungen für eine Realisierung des Verwaltungszentrums „Neumatt“ als PPP-Modell zu schaffen. Dem Verein bot sich damit kurz nach seiner Gründung die Möglichkeit, das erste grosse, klassische PPP-Projekt in der Schweiz zu begleiten und Erkenntnisse über die Anwendung des PPP-Modells im Hochbau unter schweizerischen Rahmenbedingungen zu gewinnen.

PPP im Hochbau ist anspruchsvoll und erfordert bei der öffentlichen Hand und bei den privaten Partnern ein neues Rollenverständnis. Trotz der Komplexität wäre es falsch, auf die Prüfung und die Realisierung von PPP-Projekten zu verzichten. Drei Argumente sprechen für die Prüfung des PPP-Modelles:

Erstens: Bereits die Prüfung des PPP-Modells verlangt in einem frühen Zeitpunkt der Projektentwicklung eine gesamtheitliche, methodische Betrachtung unter Miteinbezug eines ersten Lebenszykluses. Das Konzept verlangt von Beginn weg eine Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken sowie den wirtschaftlichen Aspekten eines Bauprojektes der öffentlichen Hand, was heute in dieser Intensität nur in Ausnahmefällen anzutreffen ist.

Zweitens: Der vorliegende Praxisbericht zeigt auf, welche schweizerischen Rahmenbedingungen für die Anwendung von PPP-Modellen noch nicht optimal ausgestaltet sind. Gelingt es diese zu optimieren, wird das PPP-Modell an Attraktivität gewinnen und einfacher zu realisieren sein.

Drittens: Der Leitfaden trägt dazu bei, die Komplexität von PPP verständlich und bewältigbar zu machen. Der Verein PPP Schweiz hofft, mit diesem Erfahrungsbericht weitere öffentliche Bauherren zu ermuntern, das PPP-Modell als Entwicklungsmethode bei geplanten Objekten zu berücksichtigen.

Der Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau richtet sich in erster Linie an Fachleute, die sich für die Abwicklung einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit nach dem PPP-Modell im Bereich Hochbau in der Schweiz interessieren. Ihnen bietet der Leitfaden konkrete Einstiegshilfen, Handlungsempfehlungen, Leitsätze und Checklisten. Der Praxisleitfaden konzentriert sich auf den Bereich des öffentlichen Hochbaus von der Eignungsabklärung bis zum Betrieb des Projekts. Für Nicht-Hochbauprojekte können die allgemeinen Grundsätze und Prinzipien verwendet werden.

Der Leitfaden umfasst 4 Teile:

I. Einleitung (Grundlagen zu PPP; Perspektiven für PPP Hochbau in der Schweiz; Zusammenfassende Empfehlungen)

II. Leitsätze zu PPP in der Schweiz (Handlungsempfehlungen für die Vorbereitung und Abwicklung eines PPP-Vergabeverfahrens)

III. Erfahrungsbericht PPP Neumatt Burgdorf (Darstellung des Verfahrensablaufs im PPP-Pilotprojekt Neumatt)

IV. Anhänge (Praxishilfen für die Vorbereitung von PPP)

Das vorliegende Dokument stellt eine Kurzfassung des Praxisleitfadens PPP Schweiz Hochbau dar (gebunden, 206 Seiten, Schulthess Verlag). Der Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau kann via Geschäftsstelle des Vereins PPP Schweiz (info@pppschweiz.ch, www.ppps Schweiz.ch) bezogen werden.

Lorenz Bösch, Präsident Verein PPP Schweiz

Dr. Urs Bolz, Projektleiter

2. PPP-Pilotprojekt Neumatt

Die Berner Stimmberechtigten stimmten am 24. September 2006 einer Vorlage zur Bildung von regionalen Verwaltungszentren zu. Der Regierungsrat beschloss, das neue Verwaltungszentrum für den Amtbezirk Emmental-Oberaargau in Burgdorf auf dem Areal des alten Zeughauses zu erstellen. Im Rahmen der Planungsarbeiten wurde neben der konventionellen Realisierung auch PPP als Planungsvariante geprüft. Im November 2006 beschloss der Regierungsrat die Fortsetzung der PPP-Vorarbeiten. Im April 2008 bewilligte der Grosse Rat die Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens mit einem Projektierungskredit und im März 2009 beschloss er den Verpflichtungskredit für den Abschluss des PPP-Vertragswerks für die Jahre 2011 – 2036. Im November 2009 erfolgte die Vertragsunterzeichnung zwischen Kanton Bern und der Zeughaus PPP AG.

Das Gesamtprojekt umfasst vier Verwaltungsgebäude (Polizeigebäude, Gerichtsgebäude, Gebäude für die Steuerverwaltung und ein allgemeines Verwaltungsgebäude mit verschiedenen kantonalen Dienststellen), einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen. Im neuen Verwaltungszentrum werden 19 verschiedene kantonale Dienststellen mit einem Bedarf von rund 450 Arbeitsplätzen an einem Standort zusammengefasst. Insgesamt sind etwa 16'800 m² Hauptnutzfläche mit einem Investitionsvolumen von ca. 150 Mio. CHF zu realisieren. Alle Grundstücke und Gebäude befinden sich im Eigentum des Kantons. Das Sicherheitskonzept für die Financier basiert auf einem gesicherten Cashflow. Dingliche Rechte wurden nicht begründet.

Das PPP Projekt Verwaltungszentrum Neumatt ist für die Schweiz ein wertvolles Pilotprojekt. Vieles musste hier neu entwickelt werden. Dabei wurden zahlreiche Erfahrungen gesammelt und zusammengetragen.

Das Projekt Neumatt ist das erste PPP-Projekt nach international anerkanntem Standard. Nachfolgende Projekte werden es in verschiedener Sicht einfacher haben, da viele Fragen, insbesondere zur Abwicklung eines PPP-Prozesses unter den Rahmenbedingungen des schweizerischen Rechts geklärt sind. Das Projekt Neumatt darf zudem als eher komplexes Projekt bezeichnet werden, umfasst es doch viele Nutzerdirektionen und mit einem Gefängnis auch eine besonders spezielle Nutzungsart. Die Finanzmarktkrise ab September 2008 hatte zudem erheblichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen des Beschaffungsverfahrens. Aufgrund dieser speziellen Anforderungen an das Gebäude und das Verfahren ist das Projekt als ein mögliches Beispiel zu betrachten. Verschiedene gewählte Lösungen werden nicht eins zu eins auf andere PPP-Modelle übertragbar sein.

2.1. PPP-Modell Neumatt

In einem Beschaffungs-PPP wird eine Gesamtheit an Leistungen von der öffentlichen Hand als Auftraggeber an einen privaten Auftragnehmer übergeben (vgl. Grundlagenstudie PPP Schweiz 2005, S. 15). Auftraggeber und „öffentlicher Partner“ für das Projekt Neumatt ist der Kanton Bern, handelnd durch das Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern (AGG). Auftragnehmer und „privater Partner“ ist die Projektgesellschaft „Zeughaus PPP AG“.

Das PPP-Projekt Neumatt wird als sogenanntes Betreibermodell umgesetzt. Im Betreibermodell bleibt die öffentliche Hand über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümerin des Objektes (vgl. Grundlagenstudie PPP Schweiz, S. 27 ff.). Die Planung, der Bau, die Finanzierung und Teile des Betriebs für die Gebäude und Anlagen über 25 Jahre werden an die Projektgesellschaft übertragen. Die Projektgesellschaft erbringt sämtliche Leistungen und übernimmt eine langfristige Verantwortung für den Unterhalt und den Betrieb der Gebäude und Anlagen gegenüber dem Kanton. Die Projektgesellschaft erhält dafür ein sogenanntes Nutzungsentgelt, mit dem die Investitions- und Finanzierungskosten sowie die Unterhalts- und Betriebskosten über 25 Jahre vergütet werden.

Dieses Nutzungsentgelt wird nach Inbetriebnahme der Gebäude und Anlagen durch den Auftraggeber erstmals fällig und ist danach quartalsweise über die gesamte Vertragslaufzeit zu leisten. Es werden keine Abschlagzahlungen während der Bauphase geleistet.

Leistungen der Projektgesellschaft

Die Leistungen der Projektgesellschaft sind im PPP-Vertrag geregelt. Planung, Bau, Finanzierung und der teilweise Betrieb für das Projekt „Neumatt“ beinhalten folgende Leistungsbestandteile:

Planung und Bau:

- Planung, Steuerung und Koordination sämtlicher Bau- und Betriebsleistungen
- Abbruch, Entsorgung und Altlastensanierung der bestehenden Bebauung
- Erschliessung des Grundstücks
- Neubau des Verwaltungszentrums, des Werkhofs und des Regionalgefängnisses
- Herstellung der Aussenanlagen sowie der Park- und Einstellhallenplätze

Finanzierung:

- Finanzierung der Gesamtinvestitionskosten im Rahmen einer Projektfinanzierung
- Beschaffung der erforderlichen Eigen- und Fremdmittel
- Bereitstellung einer solidarischen Erfüllungsbürgschaft

Betrieb:

- Gebäudebetrieb: Bauliche und technische Erhaltungsmassnahmen und -tätigkeiten, Ersatzinvestition; Technische Betreuung sicherheitsrelevanter Systeme; Ver- und Entsorgung mit Medien (Wärme, Strom, Wasser); Schlüsselverwaltung; Signaletik; Instandhaltung und Pflege der Ausstattung
- Reinigung: Reinigung der Gebäude; Reinigung, Pflege und Erhaltung der Aussenanlagen; Abfallentsorgung
- Organisatorische Dienstleistungen: Zentraler Empfang; Bewachung (ausgenommen Regionalgefängnis); Management von Sitzungszimmern; Parkplatzmanagement; Postdienst; Begrünung und Dekoration; Beschaffung von Verbrauchsmitteln
- Verpflegungsleistungen: Betriebsrestaurant

Wesentlicher Leistungsbestandteil der Projektgesellschaft ist in PPP-Projekten die Übernahme von Risiken, die mit der Leistungserbringung verbunden sind (vgl. Grundlagenstudie PPP Schweiz). Zu den Leistungen der Projektgesellschaft im Projekt Neumatt gehört die Übernahme der ganz oder teilweise übertragenen Risiken.

2.2. Chronologischer Ablauf

Februar 2006	Regierungsratsbeschluss (RRB) zur Wiederaufnahme des Geschäftes zur Überbauung des Zeughausareals in Burgdorf; Auftrag des Regierungsrats zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches für die Beschaffungsvarianten PPP und konventionelle Realisierung
Mai – September 2006	Offenes Auswahlverfahren für das Beraterteam
Bis Juni 2007	Durchführung des Eignungstests, der Machbarkeitsstudie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Juni 2007	RRB zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; Auftrag zur Vorbereitung eines PPP-Vergabeverfahrens
Bis März 2008	Vorbereitung des Vergabeverfahrens, Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung und der Vertragsentwürfe
September 2007 – März 2008	Präqualifikation für die Bietergemeinschaften
April 2008	Grossratsbeschluss (GRB) zur Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens
April 2008 – September 2009	Durchführung des 3-stufigen Gesamtleistungswettbewerbs
März 2009	GRB zur Bewilligung der Ausgaben für die Realisierung des Projektes
September 2009	Zuschlagsverfügung an den Wettbewerbsgewinner
November 2009	Vertragsunterzeichnung zwischen dem Auftraggeber und der Zeughaus PPP AG

3. Leitsätze für PPP Hochbau Schweiz

Die Leitsätze zu PPP im Bereich Hochbau Schweiz (Teil III des Praxisleitfadens) sind in neun Kapitel gegliedert. Die ersten drei Kapitel sind dem PPP-Verfahren vom Start bis zur Auswahl des privaten Partners gewidmet (Vorbereitung, ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung, Vergabeverfahren). Kapitel 4 bis 7 widmen sich übergreifenden Fachfragen, die im PPP-Verfahren vorkommen (Finanzierung, Vertragsgestaltung, Steuern, öffentliche Finanzen). Kapitel 8 und 9 beschreiben die Partnersicht: den (politischen) Entscheidungsprozess des öffentlichen Partners und die Optik des privaten Bieters. Im Einzelnen:

3.1. Vorbereitung

In Kapitel 1 wird der Einstieg und die Vorbereitung eines PPP-Verfahrens beschrieben. Es gibt einen Überblick über den PPP-Prozess, beschreibt die Eignungsprüfung und die wichtige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die für die Vorbereitung einer PPP-Ausschreibung nötige Organisation.

Problemstellung

Bund, Kantone und Gemeinden sind zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Da Infrastrukturvorhaben, insbesondere auch im Bereich Hochbau, in erheblichem Masse öffentliche Mittel beanspruchen, ist der wirtschaftlichen Planung und Optimierung von Vorhaben eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Zur Erstellung von öffentlichen Hochbauten stehen heute verschiedene Realisierungsoptionen zur Verfügung. Neben der klassischen Eigenerstellung und unterschiedlichen Mietlösungen haben sich in den letzten Jahrzehnten vermehrt Realisierungsformen in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft entwickelt, insbesondere auch Public Private Partnership- Projekte.

Die Vorbereitung des PPP-Verfahrens dient dazu:

- die wirtschaftlich bestmögliche Realisierungsoption zu erkennen,
- die Eignung und Wirtschaftlichkeit einer PPP-Realisierung zu prüfen,
- die öffentliche Hand auf die neue Realisierungsform mittels PPP vorzubereiten,
- eine belastbare Beurteilungsbasis für den Projektentscheid und damit auch die langjährige Bindung an einen privaten Partner zu erhalten.

Die Vorbereitung des PPP-Verfahrens verläuft allgemein nach einem weitgehend standardisierten Prozess. Die folgende Grafik zeigt den groben Ablauf eines PPP-Projekts mit den einzelnen Stufen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs.

Das zentrale Instrument im Rahmen der Vorbereitung von PPP ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich. Er dient der Transparenz über die Qualität verschiedener Investitionsalternativen, die in einem rechnerischen Vergleich gegenübergestellt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze und Rahmenbedingungen von öffentlichen und privaten Beschaffungsformen ist insbesondere die Gewährleistung der Vergleichbarkeit für das Ergebnis entscheidend. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist ein mehrstufiger Prozess, in dessen Ergebnis die wirtschaftlichste Realisierungsvariante eines Vorhabens ermittelt wird. Zusätzlich kann die Analyse qualitativer Faktoren, wie z. B. städtebaulicher oder ökologischer Aspekte, das Ergebnis unterstützen.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich erfolgt auf Grundlage der international üblichen Public Sector Comparator-Methode, PSC. Der PSC spiegelt dabei die Kosten der Eigenrealisierung wieder.

Jede wirtschaftliche Prüfung eines Projektes erhöht die Qualität der Beschaffung der öffentlichen Hand und trägt dazu bei, dass die Prozesse und die damit einhergehenden Aufgaben stetig verbessert werden. Insofern sollten geeignete Varianten standardmässig bei jedem grösseren Vorhaben geprüft werden.

Zukünftig wäre es hilfreich, wenn die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsvarianten ab einem bestimmten Projektvolumen verbindlich vorgeschrieben und als Standardprüfung bei wichtigen Investitionsprojekten verankert wäre.

Leitsatz 1: Die grundsätzliche Eignung eines Hochbauvorhabens für PPP kann frühzeitig und systematisch mit Hilfe eines PPP-Schnelltests geklärt werden.

Leitsatz 2: Die qualitative Eignung des Vorhabens als PPP-Modell ist anhand eines PPP-Eignungstests zu prüfen.

Leitsatz 3: Der Bedarf ist frühzeitig zu definieren.

Leitsatz 4: Die von der öffentlichen Hand mit PPP verbundenen Ziele sind festzulegen.

Leitsatz 5: Die Besonderheit des PPP-Verfahrens bedingt eine besondere Projektorganisation. Diese ist mit ausreichend Ressourcen auszustatten.

Leitsatz 6: Die generelle Marktfähigkeit des Projekts ist zu prüfen.

Leitsatz 7: Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist das zentrale Instrument für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit über den Lebenszyklus.

Leitsatz 8: Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs dient als Grundlage für die politische Entscheidungsfindung / einen Regierungsentscheid. Der Vergleich ist mindestens bis zum Abschluss eines möglichen Vergabeverfahrens fortzuführen.

3.2. Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung

Problemstellung

Die ergebnisorientierte oder outputorientierte Ausschreibung ist ein Hauptmerkmal für PPP-Modelle. In der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung werden die zu erbringenden Leistungen weitestgehend über die Beschreibung der zu erzielenden Ergebnisse definiert. Dadurch soll den Bietergemeinschaften im Vergabeverfahren möglichst viel Handlungsspielraum bei der Entwicklung der Gesamtleistungsangebote sowie der Umsetzung des Lebenszyklusansatzes eingeräumt werden. Ziel ist es Know-how und Innovationspotential in möglichst hohem Mass auszuschöpfen.

Im Gegensatz zur konventionellen Vergabe wird bei PPP-Projekten auf die langfristige Gesamtleistung aus Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung abgestellt. Um die Effizienzpotenziale aus diesem Lebenszyklusansatz realisieren zu können, werden die Leistungen ergebnis- oder outputorientiert beschrieben.

Durch die Art der Beschreibung soll gewährleistet werden, dass der Bieter seine Leistungen und insbesondere die Schnittstellen zwischen Planung, Bau und Betrieb möglichst frei definieren kann. Auf der einen Seite sind der Bedarf und die Qualitätsanforderungen der öffentlichen Hand zu erfüllen. Auf der anderen Seite soll der Bieter in die Lage versetzt werden, ein wirtschaftlich optimiertes Konzept anzubieten. Ähnlich wie bei konventionellen Ausschreibungen dient die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung der Definition des Leistungsprogramms, das durch den Auftragnehmer über den Lebenszyklus zu erbringen ist. Im Unterschied zu inputorientierten Leistungsbeschreibungen wird jedoch nicht jede Einzelleistung im Detail definiert, sondern nur das geforderte Ergebnis beschrieben. Der Bieter wird dadurch in die Lage versetzt, seine Leistungsstärken in einem individuellen Konzept herauszustellen und sich so nicht nur über den Preis sondern auch über die Konzeption der Leistungen gegenüber den Wettbewerbern durchzusetzen.

Dadurch dass der Bieter nicht an detaillierte Beschreibungen von Einzelleistungen gebunden ist, hat er die Verantwortung, die Wege der Leistungserbringung so zu entwickeln, dass er das geforderte Leistungsergebnis einhalten kann. Im Vergleich zur konventionellen Beschaffung entsteht durch diese höhere Verantwortung über den Lebenszyklus eine Risikoverlagerung von der öffentlichen Hand auf den privaten Partner. Der Bieter erhält einen Anreiz sein Angebot so aufzustellen, dass in der Gesamtheit der Leistungen ein möglichst hohes Optimierungspotenzial entsteht. Er wird z.B. Flächen und Materialien im Rahmen der Qualitätsanforderungen so planen, dass im Betrieb möglichst geringe Betriebs- und Instandhaltungskosten entstehen oder z.B. der Energieverbrauch minimiert wird. Von dieser Optimierung profitiert die öffentliche Hand direkt.

Erfolgsfaktoren für eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung sind:

- Erarbeitung und Definition des Betriebsstandards nach den Interessen und Anforderungen der öffentlichen Hand,
- detaillierte Nutzungsvorgaben im Sinne von Nutzungsprofilen zu einem sehr frühen Projektstand,
- ausreichende Freiheit für den privaten Bieter, wirtschaftliche Lösungen vorzuschlagen,
- Verzicht auf kostentreibende Festlegungen der Vergabe.

Leitsatz 1: PPP setzt voraus, dass der öffentliche Auftraggeber bereit ist, eine bestimmte Leistung ergebnisorientiert auszuschreiben. Das gilt vor allem für die Beschreibung der zukünftigen Nutzeranforderungen.

Leitsatz 2: Auf den Erfahrungen mit allgemeinen funktionalen Ausschreibungen kann aufgebaut werden. Der Einbezug des Betriebs eröffnet aber neue Perspektiven und bietet besondere Herausforderungen.

Leitsatz 3: Mit der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung muss sichergestellt werden, dass die Ziele des Auftraggebers erfüllt werden.

Leitsatz 4: Die Bestimmung der notwendigen Voraussetzungen für das Projekt ist eine wichtige Grundlage für das gesamte PPP-Verfahren.

Leitsatz 5: Die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen erfordert die Beteiligung verschiedener Fachdisziplinen. Diese haben als Team zusammenzuarbeiten.

Leitsatz 6: Der Durchgängigkeit zwischen Bau und Betrieb kommt in der Leistungsbeschreibung eine besondere Rolle zu.

Leitsatz 7: Die vom Bieter einzureichenden Unterlagen sind im Vorfeld der Ausschreibung genau festzulegen.

Leitsatz 8: Die zu gewährleistenden Qualitäten und Standards während der Vertragslaufzeit sind mittels Service-Level-Agreements eindeutig zu definieren.

Leitsatz 9: Die Schnittstellen zwischen den Unterlagen für die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung und den Verträgen sind klar und eindeutig auszugestalten, um Widersprüche zu vermeiden.

Leitsatz 10: Für die Übergabe am Ende der Vertragslaufzeit ist ein geeignetes Verfahren in der Leistungsbeschreibung zu definieren.

3.3. Vergabeverfahren

Die Auswahl des privaten PPP-Vertragspartners erfolgt über das ordentliche Beschaffungsrecht. Die Auswahl des richtigen Partners ist ein zentraler Erfolgsfaktor für ein PPP-Projekt. Die Ausschreibung eines Gesamtpaketes über den ganzen Lebenszyklus von z.B. 25 Jahre bietet indessen zahlreiche anspruchsvolle Fragestellungen, die von konventionellen Beschaffungen abweichen. Knacknüsse sind insbesondere, wie ein beschaffungsrechtskonformer Dialog mit den anbietenden Partnern geführt wird und wie der Aufwand für alle Seiten in vernünftigem Rahmen gehalten werden kann.

Problemstellung

In PPP-Projekten werden unterschiedliche Auftragsarten, nämlich Planungs-, Finanzierungs-, Bau- und Betriebsdienstleistungen, in einem Gesamtpaket und über langfristige Verträge von bis zu 30 Jahren ausgeschrieben. Daraus entstehen für das Vergabeverfahren besondere Anforderungen, die von den Verfahren der konventionellen Beschaffung abweichen.

Die Wahl eines privaten Partners für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe über eine lange Zeit, ist im PPP-Prozess zentral. Es stellt die öffentliche Hand sowohl im Verfahrensablauf wie auch bei der Konzeption der Verfahrensbestimmungen (als wichtiger Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen) vor komplexe Herausforderungen (vgl. auch Kapitel Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung) Transparente Verfahrensbestimmungen, eine attraktive Ausschreibung (Angebotsunterlagen) und eine reelle Gewinnchance sind bestimmend dafür, ob überhaupt eine genügende Zahl Bieter Angebote einreichen (vgl. dazu Bietersicht, Leitsätze 1 und 2), ob die Ideen der Privaten nutzenstiftend eingebracht werden können und ob der Bewertungsprozess die Wahl des „optimalen“ Partners überhaupt gestattet.

In der Regel wird dem Vergabeverfahren bei PPP-Projekten ein Präqualifikationsverfahren vorgeschaltet, um frühzeitig die grundsätzliche Eignung von Bietern und Bietergemeinschaften zu prüfen und den Bieterkreis gezielt eingrenzen zu können. Danach folgt das eigentliche Vergabeverfahren, in dem die Bieter in verschiedenen Runden Angebote ausarbeiten, die dann durch eine Jury bewertet werden.

Um auf Seiten der Bieter den Aufwand und die Erfolgchancen überschaubar zu machen, sind Angebots- und Auswahlstufen und die Anzahl der in diesen Stufen auszuwählenden Bieter unter dem Aspekt eines optimalen Wettbewerbs festzulegen.

Ziel des Vergabeverfahrens ist die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebotes. Dazu ist eine transparente und faire Auswertung notwendig, in der unterschiedliche Bieterkonzepte als Angebote miteinander verglichen und in eine nachvollziehbare Rangfolge gebracht werden können. Mit einem beschaffungsrechtskonformen Dialog sollen Möglichkeiten geschaffen werden, Bieterkonzepte verständlich zu machen, allenfalls zu entwickeln und

bedarfsgerecht zu steuern. Wenigstens müssen damit aber Fragen zu den Ausschreibungsunterlagen (Angebotsunterlagen) und Fragen der Vergabestelle zu den Angeboten bereinigt werden.

Im europäischen Ausland wurden für PPP-Projekte Anpassungen im Beschaffungsverfahren vorgenommen. Dies insbesondere zur Schaffung von Möglichkeiten eines zweckmässigen Dialogs zwischen den Partnern. Während auf Bundesebene solche Möglichkeiten heute bestehen, sind die kantonalen Regeln heute noch stark einschränkend.

Leitsatz 1: PPP-Projekte können unter geltendem Beschaffungsrecht abgewickelt werden. Neue differenzierte Regelungen für Verhandlungen könnten aber zu einer klaren Entlastung und einer Optimierung führen.

Leitsatz 2: Rahmen und Wahl des Vergabeverfahrens sind frühzeitig zu prüfen und entsprechend den Anforderungen des konkreten Projekts festzulegen.

Leitsatz 3: Die Auswahl des richtigen PPP-Partners ist ein zentraler Erfolgsfaktor in einem PPP-Projekt. Ihr ist eine sehr hohe Aufmerksamkeit zu widmen.

Leitsatz 4: Konzeption und Durchführung des Vergabeverfahrens sind anspruchsvoll. Das Verfahren des Gesamtleistungswettbewerbs bietet dem öffentlichen Auftraggeber die Möglichkeit, PPP-Projekte mit Lebenszyklusansatz zielgerichtet auszuschreiben.

Leitsatz 5: Zur Gewährleistung eines transparenten und rechtsgleichen Verfahrens müssen die Vorgehensweise der Beurteilung und die Beurteilungskriterien durch den öffentlichen Auftraggeber festgelegt und den Bietern bekannt gegeben werden.

Leitsatz 6: Der Partnerdialog ist das kritische PPP Thema unter geltendem Beschaffungsrecht der Kantone und Gemeinden.

Leitsatz 7: Der Aufwand für ein PPP-Vergabeverfahren ist für öffentliche Hand und private Bieter beträchtlich. Der Aufwand muss optimiert werden.

3.4. Finanzierung

Durch die Übernahme der Finanzierung des PPP-Projekts steht die Gesamtverantwortung aus finanzieller Sicht beim privaten Partner. Dies hat klare Auswirkungen auf die Kostendisziplin über den ganzen Lebenszyklus. Die Ausgestaltung der Finanzierungslösung stellt indessen erhebliche Herausforderungen. Die Anforderungen der Banken müssen frühzeitig geklärt sein. Insbesondere muss eine zweckmässige Sicherheitenstruktur geschaffen werden.

Problemstellung

Die Finanzierung von PPP-Projekten unterteilt sich in die Phasen der kurzfristigen Bauzwischenfinanzierung und der anschliessenden Langfristfinanzierung. Die Zahlungsverpflichtung des öffentlichen Auftraggebers zur Vergütung der Bauleistungen entsteht erst zum Zeitpunkt der vertragsgerechten Erfüllung und Abnahme der Leistungen sowie der Umschichtung in die Langfristfinanzierung. Die grundlegende Struktur der Finanzierung und der Entgeltzahlungen wird im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und mit den Vergabeunterlagen durch die öffentliche Hand festgelegt. In der Regel werden in PPP-Verfahren aufgrund der langen Laufzeit und zwecks höherer Planungssicherheit für die öffentliche Hand Zinsänderungsrisiken durch Zinssicherungsinstrumente ausgeschlossen.

Grundsätzlich stehen für PPP-Vorhaben zwei Finanzierungsmodelle zur Auswahl, die Projektfinanzierung und die Forfaitierung mit Einredeverzicht.

Im Vordergrund steht heute die Projektfinanzierung. Das Forfaitierungsmodell wurde aufgrund der Rückübertragung von Risiken auf den öffentlichen Partner durch den Einredeverzicht sowie aufgrund der „Konkursfähigkeit“ der Gemeinden in der Schweiz bisher erst kritisch gewürdigt. Die Wahl des Finanzierungsmodells hängt im Wesentlichen von dem jeweiligen Projektzuschnitt, dem Finanzierungsvolumen und dem Sicherheitsbedürfnis des öffentlichen Auftraggebers ab.

Durch die Finanzierungsleistungen liegt die Gesamtverantwortung des Vorhabens auch aus finanzieller Sicht beim privaten Partner. Die Finanzierung ist ein wichtiger Bestandteil der Risikoverteilung zwischen den Partnern und muss im Gesamtkontext betrachtet werden. Die Erfahrung zeigt, dass sowohl die Risiken aus der Bauzeit, als auch die Betriebsrisiken, die sich grösstenteils unmittelbar auf den Finanzierungszeitplan und die Höhe der benötigten Finanzierungsmittel auswirken, in der Regel durch den privaten Partner übernommen werden.

Leitsatz 1: Die Finanzierungspartner müssen im Hinblick auf eine tragfähige Finanzierungslösung vom Bieter frühzeitig einbezogen werden.

Leitsatz 2: Die Anforderungen der öffentlichen Hand, der Banken und der Eigenkapitalgeber an ein PPP-Modell („Bankability“) müssen frühzeitig geklärt und in Einklang gebracht werden.

Leitsatz 3: Die teurere private Finanzierung bringt gegenüber der rein öffentlichen Finanzierung vor allem Vorteile durch die Risikoübertragung an den privaten Sektor.

Leitsatz 4: Die Projektfinanzierung ist für grosse PPP-Hochbauprojekte in der Schweiz die prioritäre Finanzierungsform. Sie stellt einen optimalen Risikotransfer sicher.

Leitsatz 5: Die privaten Partner müssen sich bei Projektfinanzierungen mit Eigenmitteln engagieren und sichern damit die Nachhaltigkeit des langfristigen PPP-Modells.

Leitsatz 6: Das Finanzmodell dient als zentrales Steuerungsinstrument im Projekt und in der Projektfinanzierung im Spezifischen.

Leitsatz 7: Adäquate Sicherheitenstrukturen sind für die Finanzierung zentral.

Leitsatz 8: Die bedingte Risikofähigkeit von PPP Strukturen, erfordert in der Regel die Festsetzung der Konditionen über eine möglichst lange Laufzeit.

Leitsatz 9: Die Fremdkapitalgeber begleiten das Projekt während der gesamten Laufzeit.

Leitsatz 10: Das Objekt muss aus Finanzierungssicht versichert werden.

3.5. Vertragsgestaltung

Nach dem Zuschlagsentscheid des Vergabeverfahrens schliessen öffentliche Hand und PPP-Partner (in der Regel eine Projektgesellschaft) ein umfassendes Vertragswerk ab, das alle wesentlichen Beziehungen zwischen den Partnern über den langen Vertragszeitraum hinweg regelt. Dem Vertragswerk kommt aufgrund der langen Bindungsdauer und der gleichzeitigen Regelung vielfältiger Verpflichtungen eine wesentliche Bedeutung zu. Die zentralen Inhalte von PPP-Verträgen im Bereich Hochbau sind heute bekannt. Durch ein Abstellen auf Standards kann der Aufwand für das Vertragswerk begrenzt werden.

Problemstellung

Die Besonderheit von PPP-Verträgen liegt in Bündelung des umfassenden und langfristigen Leistungspakets. Im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung werden keine Einzelleistungen z.B. für die Gewerke oder einzelne Betriebsleistungen vergeben. Daraus entsteht die Notwendigkeit, alle wesentlichen Beziehungen zwischen den Partnern über den langen Vertragszeitraum von bis zu 30 Jahren in einem Vertragswerk zu regeln.

Als wesentliche Elemente des umfangreichen PPP-Vertrages können folgende Regelungen benannt werden: Risikoverteilung, Sicherheitenkonzept, Personalüberleitung / Personalgestellung, Leistungsbeschreibung, Service- Level-Agreements, Finanzierungskonzept, Vergütungen einschliesslich Bonus-Malus- System, Sanktionen, Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der öffentlichen Hand, Vertragsanpassungsverfahren, Abwicklung bei Beendigung.

Vertragspartner des Gemeinwesens ist üblicherweise eine Projektgesellschaft, die eigens für das Projekt gegründet wird und deren Daseinszweck sich auf die Erfüllung des PPP-Vertrags beschränkt – ein Special Purpose Vehicle (kurz: SPV). Die Projektgesellschaft realisiert und betreibt nach Massgabe des PPP-Vertrags die Infrastrukturanlage. Dazu muss die Projektgesellschaft entsprechende Subunternehmer beiziehen.

Das Gemeinwesen ist darüber hinaus auch mit den Sponsoren – vereinfachend: die Gesellschafter der Projektgesellschaft – und den Kreditgebern vertraglich verbunden. Zu den Subunternehmern der Projektgesellschaft bestehen dagegen nur indirekte Beziehungen.

Leitsatz 1: Dem PPP-Vertragswerk kommt aufgrund der langjährigen Bindungsdauer und der gleichzeitigen Regelungen vielfältiger Verpflichtungen eine zentrale und im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante dominierende Bedeutung zu.

Leitsatz 2: Der richtigen Strukturierung des Vertragswerks ist frühzeitig eine hohe Aufmerksamkeit zu widmen.

Leitsatz 3: Vertragsstandards sind unverzichtbar.

Leitsatz 4: Die zentralen Inhalte von PPP-Verträgen im Bereich Hochbau sind bekannt. Es gilt, die für das konkrete Projekt wesentlichen Fragen frühzeitig zu erkennen und auf der Basis bestehender Standards und Muster im Einzelfall zweckmässig zu regeln.

Leitsatz 5: Die Rolle der Banken ist bei Projektfinanzierung im Hinblick auf Sicherheiten, Projektcontrolling, Einsichtsrecht im Hinblick auf die Finanzierungskosten zentral.

Leitsatz 6: Angesichts der sehr langen Vertragsdauer kommt dem Vertragscontrolling wie auch den Konfliktlösungs- und Kündigungsmechanismen eine grosse Bedeutung zu.

Leitsatz 7: Eliminierung und Reduzierung von Aufwandfaktoren beim privaten Partner führen zu günstigeren Angeboten.

3.6. Steuern

Problemstellung

Im Vergleich zur konventionellen Erstellung kann die PPP-Realisierung von Hochbauten zu einer deutlich höheren Steuerbelastung führen. Es gilt deshalb darauf zu achten, steuerbelastende Aspekte möglichst zu reduzieren oder evt. mittels Steuererleichterung oder Steuerbefreiung wegen öffentlicher bzw. gemeinnütziger Zwecke weitgehend zu beseitigen.

Da sich PPP-Projekte über eine lange Zeit erstrecken, müssen auch Steuerrechtsentwicklungen in Projektarbeiten einbezogen werden. Zu vereinbaren ist namentlich auch, welche Partei die Mehrkosten einer allfälligen Steuersatzerhöhung zu tragen hat.

Leitsatz 1: Die Steuerfrage ist bei PPP-Projekten von hoher Relevanz. Deshalb sollten Gesellschaftsform und Beteiligungsverhältnisse an der Projekt- und/oder Betreibergesellschaft frühzeitig festgelegt werden.

Leitsatz 2: Aus Steueroptimierungsgründen sollte auf die Übertragung von Immobilien oder Rechten an Grundstücken von der öffentlichen Hand auf eine Projekt- und oder Betreibergesellschaft vermieden werden.

Leitsatz 3: Bei der Errichtung einer Projekt- und/oder Betreibergesellschaft sollte die Kapitalisierung aus steuerplanerischen Gründen innerhalb der Freigrenze für die Emissionsabgabe liegen.

Leitsatz 4: Sämtliche Zahlungsströme sollten zwecks Optimierung des Vorsteuerabzugs mehrwertsteuerlich analysiert werden.

Leitsatz 5: Bereits bei der Projektaufnahme sollte sichergestellt sein, dass die Vorsteueranrechnung in der Projektphase möglich ist.

Leitsatz 6: Eine Steueroptimierung bezüglich der Gewinn- und Kapitalsteuern sollte aus Finanzierungsüberlegungen mit den Instrumenten der Steuererleichterung oder sogar der Steuerbefreiung angestrebt werden.

3.7. Öffentliche Finanzen

Problemstellung

Als Projekte mit erheblichem öffentlichem Mittelbedarf werden Hochbauprojekte der öffentlichen Hand auf kantonaler Ebene in aller Regel mittels finanzreferendumsfähigem Kreditbeschluss bewilligt. Der kreditrechtlichen Behandlung ist deshalb in der Schweiz besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies gilt ebenfalls den in den letzten Jahrzehnten in Bund und Kantonen eingeführten Instrumenten zur Steuerung der Investitionen und der öffentlichen Haushalte.

Die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte hat in der Schweiz mit dem Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM, vgl. Finanzhaushaltsgesetz des Bundes vom 7. Oktober 20, SR 611.0) und dem erneuerten Harmonisierten Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden (HRM2) neue Grundlagen gefunden. Von erheblicher Relevanz sind dabei auch die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), die der neuen Rechnungs-

legung des Bundes sowie einzelner Kantone zu Grunde liegen. Die rechnungslegerische Abwicklung von PPP muss in der Schweiz an diesen Standards gemessen werden.

Leitsatz 1: Die Rechnungslegung bei PPP-Projekten ist von hoher Relevanz. Sie kann indessen auf bewährten Grundsätzen basieren.

Leitsatz 2: Das Beherrschungsprinzip hat eine hohe Bedeutung für die Frage der Bilanzierungspflicht. PPP sind in der Regel beherrscht und deshalb zu bilanzieren.

Leitsatz 3: Mit PPP sind die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen.

Leitsatz 4: PPP-Projekte führen zu anspruchsvollen kreditrechtlichen Fragen. Diese sind möglichst frühzeitig abzuklären.

Leitsatz 5: Fachempfehlungen für die finanzrechtliche Behandlung von finanzierungsleasing-ähnlichen Tatbeständen sind erforderlich; sie erhöhen die Vergleichbarkeit der öffentlichen Rechnungen.

3.8. Bietersicht

Problemstellung

PPP-Projekte bieten für private Unternehmen bedeutende Chancen, aber auch Risiken. Beide sind vor einer Beteiligung an einem Ausschreibungsverfahren gegeneinander abzuwägen. Für den Teilnahmeentscheid an einem Wettbewerbsverfahren ist der Faktor Kostenaufwand gewogen an der Erfolgswahrscheinlichkeit von zentraler Bedeutung.

Chancen einer Beteiligung an einem PPP-Vergabeverfahren sind für ein Unternehmen insbesondere: gleichmässige Auftragsauslastung; zusätzlicher Gewinn zu den sonstigen Einsatzfeldern; verbessertes Marketing; Knowhow Zugewinn. Demgegenüber bestehen folgende Risiken: Einschränkung der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit durch die langfristige Bindung; erhöhtes Risiko durch Fehlkalkulationen; Einschränkung des Liquiditätsspielraums für sonstige Einsatzfelder. Diese von klassischen GU-Vergaben zu unterscheidenden Chancen- und Risikostrukturen müssen im Vorfeld des PPP-Ausschreibungsverfahrens von dem privaten Unternehmen bewertet und in die Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung einbezogen werden.

Die öffentliche Hand erwartet in PPP einen einzigen verantwortlichen privaten Ansprechpartner als Verantwortlicher für das Leistungspaket. In Frage kommt ein einzelner Bieter oder eine Bietergemeinschaft. Um dieser zentralen Stellung gerecht zu werden, schliessen sich in der Praxis vorwiegend Bauunternehmen und Betreiber, also die Verantwortlichen für die Hauptleistungspakete, zu einem Konsortium oder einer anschliessenden Projektgesellschaft zusammen. Hat ein Unternehmen die Absicht, sich an einer PPP-Vergabe zu beteiligen, steht daher zunächst die Entscheidung an, welche Leistungen selbst erbracht und an welcher Stelle geeignete Partner hinzugezogen werden können/müssen. Aufbauend darauf wird eine Angebotsstruktur entwickelt, die auch die Ebene der Beteiligung mit einbezieht.

Die Auswahl der für die Unternehmung geeigneten Projekte erfolgt hauptsächlich nach den folgenden Kriterien:

- Sektor (Hochbau, Infrastruktur)
- Auftragsvolumen und Leistungsumfang
- Auftragsgegenstand (Sanierung oder Neubau, Spezialimmobilie etc.)
- Projektstruktur (z.B. auch Struktur und Ablauf des Vergabeverfahrens)
- rechtliche, finanzielle und leistungsbezogene Anforderungen des Auftraggebers

Leitsatz 1: Mit der PPP-Ausschreibung kann die Marktfähigkeit eines Projektes positiv beeinflusst werden.

Leitsatz 2: Die Ausschreibung muss dem Bieter ermöglichen, rasch und zweckmässig entscheiden zu können, ob und wie er offeriert.

Leitsatz 3: Die Vertretung der wichtigsten Kompetenzen im Bieterkonsortium ist zentral und muss zweckmässig organisiert sein.

Leitsatz 4: Eine sorgfältige Vorbereitung der Angebotserstellung sichert die einwandfreie Qualität des Angebots.

Leitsatz 5: Die Risiken sind innerhalb der Projektgemeinschaft bzw. mit den Subakkordanten klar aufzuteilen.

Leitsatz 6: Bauunternehmer und Betreiber sollten im Bieterkonsortium gleichberechtigte Partner sein.

Leitsatz 7: Die Berücksichtigung der Bedürfnisse des Bieters durch den öffentlichen Auftraggeber sichert die Abgabe eines bestmöglichen Angebots.

Leitsatz 8: Die frühzeitige Identifikation der Nutzerbedürfnisse im Vergabeverfahren sollte durch ein effizientes Supply Chain Management im Anschluss an die Vergabe ergänzt werden.

Leitsatz 9: Die hohen Bietungskosten müssen sich für den Anbieter langfristig rechnen.

3.9. Politischer Prozess

Problemstellung

PPP setzen in der Schweiz einen klaren politischen Willen voraus. Sie bedürfen zudem einer besonderen politischen Vorbereitung.

In der Schweiz haben grössere Hochbauprojekte regelmässig finanzielle Folgen, die gemäss Zuständigkeitsordnungen in Kantonen und Gemeinden im Kompetenzbereich des Parlaments sind und via fakultativem und obligatorischem Referendum auch der Volksabstimmung unterliegen. Die politischen Behörden haben PPP-Vorhaben im direktdemokratischen Prozess zu legitimieren. Dem politischen Prozess kommt bei PPP-Projekten in der Schweiz im Vergleich zum Ausland deshalb eine besondere Bedeutung zu.

Der politische Prozess beginnt bei der Initialisierung eines Projekts und setzt sich fort über die Steuerung der Vorbereitung in der Verwaltung, die Entscheidungsfindung in der Regierung, die Vorbereitung und Durchführung der Diskussion im Parlament und allenfalls vor dem Stimmvolk, die Verhandlungsführung mit der Privatwirtschaft sowie die Kommunikation gegen innen und aussen.

Leitsatz 1: PPP setzen einen klaren politischen Willen voraus.

Leitsatz 2: PPP-Verfahren können in der Schweiz im Rahmen des geltenden Rechts abgewickelt werden. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen könnte aber die Verfahren vereinfachen und die Anwendungspotenziale vergrössern.

Leitsatz 3: PPP-Pilotprojekte bedürfen einer besonderen politischen Vorbereitung.

Leitsatz 4: Zur politischen Bewilligung eines PPP-Projektes ist ein zweistufiges Verfahren auf der Stufe Parlament vorteilhaft.

Leitsatz 5: Der politische Entscheid über die Realisierung eines PPP-Projektes ist vor der Vergabe zu fällen.

Leitsatz 6: Bei grösseren Hochbauprojekten ist eine Verpflichtung zur Prüfung von Realisierungsvarianten sowie zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen anzustreben.

Leitsatz 7: Die Aufsicht und Oberaufsicht über PPP richtet sich nach den allgemeinen Regeln.

4. Erkenntnisse

Im Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau werden die Erfahrungen aus dem Projekt Neumatt aus verschiedenen Gesichtswinkeln beleuchtet und mit Blick auf künftige Projekte in der Schweiz ausgewertet. An dieser Stelle können die wesentlichsten Erkenntnisse aus dem Erfahrungsbericht des Kantons Bern (Teil III) zusammenfassend dargestellt werden.

- Die Durchführung eines PPP setzt einen klaren politischen Willen voraus
- Die Projektorganisation des Auftraggebers unterscheidet sich deutlich von einem konventionellen Realisierungsprozess
- Vorbereitung: innerhalb eines kurzen Zeitraums ist allseits ein hohes Mass an Fachkompetenz und Ressourcen nötig
- Der Wirtschaftlichkeitsvergleich ist für den Entscheid für oder gegen PPP zentral; daraus resultiert eine deutlich höhere Kostentransparenz als bei konventionellen Projekten; Ergebnisse haben eine herausragende Bedeutung für den politischen Prozess
- Eine offene, ergebnisorientierte Beschreibung der Bau- und Betriebsleistungen beinhaltet eine präzise und detaillierte Formulierung der nutzerspezifischen Anforderungen
- Die Auswahl der Bietergemeinschaften in der Präqualifikation ist entscheidend für die Qualität der Angebote
- Durch die Verbindung der Leistungsbestandteile Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb im Beschaffungsprozess werden Bietergemeinschaften zu einer umfassenden Lebenszyklusbetrachtung motiviert
- PPP-Projekte sind innerhalb des Beschaffungsrechts realisierbar; die Ausgestaltung stellt aber hohe Anforderungen, da sichergestellt werden muss, wie Ideen und Innovationen des Privaten einfließen können; Anreize sind notwendig, damit Bietergemeinschaften möglichst viel Know-how investieren
- Privatfinanzierung führt zu höheren Finanzierungskosten; Effizienzvorteile für PPP ergeben sich aus Optimierung der Gesamtkosten über den Lebenszyklus
- Das PPP-Vertragswerk muss alltagstauglich sein

Allgemeiner Nutzen von PPP

- Lebenszykluskosten einer Immobilie werden durch PPP konsequent betrachtet und gesteuert
- PPP schafft Kostentransparenz über das ganze Projekt mit Einschluss der Betriebsphase unter Berücksichtigung von Risikokosten
- Realisierungszeit kann reduziert werden
- Auseinandersetzung mit PPP führt zu Lerneffekten
- PPP kann den Aufwand für die öffentliche Verwaltung durch die Externalisierung von Vorbereitungsarbeiten reduzieren
- Mit PPP können für die öffentliche Hand wirtschaftliche Vorteile entstehen

5. Zusammenfassende Empfehlungen

Im Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau werden an verschiedensten Stellen Empfehlungen zur Abwicklung von PPP-Projekten vorgestellt. An dieser Stelle sollen zusammenfassend die wesentlichsten Punkte zusammengetragen werden.

5.1. Empfehlungen für die weitere Entwicklung von PPP in der Schweiz

a) Öffentliche Hand motivieren

Viele für öffentliche Infrastrukturen (bzw. für deren Finanzierung) Verantwortliche sind sich der Chancen und Möglichkeiten von Realisierungsoptionen im Bereich öffentlicher Hochbau unter Einschluss von PPP zusammen mit der Privatwirtschaft noch nicht in genügendem Masse bewusst. Es fehlt an der Erkenntnis, dass eine frühzeitige Prüfung von wirtschaftlichen Realisierungsoptionen nötig und sinnvoll ist. Es ist zu empfehlen, auf der Grundlage der Erfahrungen des Pilotprojekts Neumatt Entscheidsträger aktiv anzugehen. Zentral ist dabei, dass der Nutzen von PPP genug konkret aufgezeigt werden kann.

b) Massnahmen zur Standardisierung bzw. zur Senkung der Transaktionskosten einleiten

Die Komplexität der Projektanlage und die Höhe der Transaktionskosten können bei nachfolgenden Projekten gegenüber dem Pilotprojekt Neumatt reduziert werden. Der Praxisleitfaden soll hier einen wesentlichen Beitrag leisten. Darüber hinaus sollten der Erfahrungsaustausch fortgesetzt und insbesondere Massnahmen zur Standardisierung der Verfahren eingeleitet werden (PPP-Vergabeprozess, Standardklauseln für PPP-Verträge).

c) Rechtsgrundlagen schaffen

Das Projekt Neumatt hat zwar gezeigt, dass PPP in der Schweiz auch unter geltendem Recht durchgeführt werden kann. Gesetzliche Grundlagen für PPP-Modelle könnten allerdings die Realisierung erheblich erleichtern. Die Verankerung der Realisierungsoption PPP in der Gesetzgebung würde für diese Art der Aufgabenerfüllung eine ausdrückliche demokratische Legitimation schaffen. Anpassungen im Beschaffungsrecht und allenfalls auch im Steuerrecht könnten die Verfahren verbessern.

d) Wichtige Partner sensibilisieren

Verschiedene potenzielle PPP-Partner haben sich mit den neuen Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit öffentliche Hand – Privatwirtschaft noch zu wenig auseinandergesetzt. Zu denken ist insbesondere an Banken, aber auch grössere und mittlere Unternehmen sowie die KMU-Zulieferindustrie. Im weiteren geht es darum, dass schweizerische Unternehmen für den PPP-Marktplatz Europa und Welt fit gemacht werden können.

e) Finanzierungsformen weiterentwickeln

In Burgdorf hat sich die Projektfinanzierung als zweckmässige Finanzierungsform durchgesetzt. Die in Deutschland viel verbreitete Forfaitierung als Alternative wird hierzulande zurzeit nicht sehr positiv eingestuft. Es wird darum gehen, für die Schweiz weitere Formen der Privatfinanzierung zu entwickeln, welche den hiesigen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen (u.a. gute Kapitalbeschaffungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand, Notwendigkeit der Ausgabenbewilligung auch für Eventualgarantien) Rechnung trägt.

5.2. Empfehlungen an Auftraggeber

Auftraggebern künftiger PPP-Projekte (öffentliche Hand) wird insbesondere folgendes empfohlen:

- Die Eignung von Projekten für PPP muss seriös geprüft werden.
- Für eine PPP Projekt braucht es einen klaren politischen Willen. Verlangt ist eine starke Führung und eine zweckmässige Kommunikation über den ganzen Prozess hinweg.
- Jedes potenzielle PPP-Projekt ist mit der nötigen Sorgfalt wirtschaftlich abzuklären. Dafür ist ein einwandfreier Wirtschaftlichkeitsvergleich über den Lebenszyklus nach PSC-Standard (vgl. Teil II, Kapitel Vorbereitung, Leitsatz 7). einzusetzen. Dem Wirtschaftlichkeitsvergleich kommt für die Entscheidungsfindung eine zentrale Bedeutung zu, nicht zuletzt im politischen Prozess. Die Ergebnisse müssen entsprechend belastbar sein.

- PPP braucht eine Vorbereitung / eine Organisation, die die gegebene Komplexität bewältigen kann (Fitness der Verwaltung).
- Dem Ausschreibungsverfahren, insbesondere der Leistungsbeschreibung, der Auswahl und Gewichtung der Vergabekriterien ist höchste Aufmerksamkeit zu widmen. Es gilt, zweckmässige Rahmenbedingungen für die Bieter zu schaffen (z.B. rechtzeitige Marktinformationen). Das Beschaffungsverfahren ist so zu gestalten, dass ein zweckmässiger Austausch zwischen öffentlicher Hand und Privaten möglich ist.
- Die Finanzierungsfragen sind von hoher Bedeutung. Sie müssen sehr frühzeitig berücksichtigt werden. Von Beginn an sind die zuständigen Stellen in der öffentlichen Verwaltung in die Projektorganisation zu integrieren.
- Über eine bevorstehende PPP-Ausschreibung ist frühzeitig zu informieren, damit sich die Bietergemeinschaften zweckmässig konstituieren können.
- Kreditrechtliche Fragen im Zusammenhang mit PPP-Projekten sind anspruchsvoll und mit Vorteil frühzeitig anzugehen.

5.3. Empfehlungen für künftige Bieter

Künftigen Bietern und Bieterkonsortien können zusammenfassend folgende Merkmale empfohlen werden:

- Die interne Organisation der Bietergemeinschaften unter Einbezug eines erfahrenen PPP-Partners ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg an einem PPP-Wettbewerb.
- Der Lebenszyklusansatz stellt auch die Bieter vor eine grosse Herausforderung. Da sämtliche Leistungsbestandteile, d.h. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb anzubieten sind, müssen sie innovative Verfahren zur Angebotserstellung und Kostenoptimierung einsetzen, wenn sie eine gute Gewinnchance haben wollen.
- Wichtig für die Aufstellung eines Bieterkonsortiums für die erste Tranche von schweizerischen PPP ist das zweckmässige und eingespielte Zusammenwirken von international erprobter PPP-Erfahrung und schweizerischem Wissen über die lokalen Prozesse.
- Um ein optimales Leistungspaket zu erstellen, sollten Bauunternehmer und Betreiber möglichst gleichberechtigte Partner sein.
- Der Aufwand für ein PPP-Wettbewerbsverfahren ist sehr hoch. Die Bieter müssen Bereitschaft zeigen, sich mit Know-how und Innovationskraft und den damit verbundenen Investitionen einem PPP-Wettbewerb zu stellen. Das Vergabeverfahren muss entsprechende Anreize erhalten und eine angemessene Erfolgchance bieten.

Anhang

Definition PPP für den Bereich PPP Hochbau:

„Public Private Partnerships (PPP) verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als bisher. Das Besondere dabei ist der Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und ggf. Verwerten zum Beispiel einer Immobilie in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden soll. Wesentliches Erfolgskriterium ist der Partnerschaftsgedanke, der auf einer angemessenen Risikoverteilung beruht. Dabei übernimmt jeder Partner die Risiken, die er am besten beherrschen kann. (PPP-Handbuch Deutschland, S.9)

Zitate (Auswahl)

„Der Leitfaden ist eine gute Unterstützung für die Praxis, nicht nur für PPP-Modelle.“

Martin Frösch, Bundesamt für Bauten und Logistik BBL

„Sehr positiv war der grosse Lerneffekt der Verwaltung.“

Barbara Egger-Jenzer, Baudirektion Kanton Bern

„Die öffentliche Hand ist der entscheidende Treiber von PPP!“

Hans-Rudolf Schalcher, ETH Swiss Federal Institute of Technology Zurich

„Mögliche PPP-Projekte sind vorhanden, positive Signale vom Kapitalmarkt auch. Was noch fehlt ist der politische Wille.“

Touraj Etezady, Marti Holding AG

„Die Verwaltung sollte jeweils verschiedene Optionen der Aufgabenerfüllung prüfen – PPP ist eine davon.“

Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management, Uni Bern

„Es braucht eine klare und präzise Bestellung, die Freiraum für Innovation und Know-how der Privatwirtschaft lässt.“

Barbara Egger-Jenzer, Baudirektion Kanton Bern

„Die mit dem Wettbewerbsverfahren verbundenen Transaktionskosten lassen sich auf beiden Seiten reduzieren, wenn der Risikotransfer und die vertraglichen Regelungen auf vom Markt anerkannten Standards basieren.“

Ralf Nagenast, BAM Deutschland AG

„Der frühe Einbezug des Betriebs macht Freude. Endlich hat das Lifecycle-Denken Einzug gehalten.“

Marcel Baumer, Hälg Holding AG

„In der Politik sind PPP-Wissen gering und die Vorurteile gross.“

Urs Gasche, Markwalder und Partner

Autoren Praxisleitfaden PPP Hochbau Schweiz

Andreas Baur, Dipl. Wirtschaftsprüfer

Andreas Bergmann, Zürcher Hochschule Winterthur

Stefan Bingisser, UBS AG

Marcel Bischof, Steuerexperte

Urs Bolz, bolz+partner GmbH

Lorenz Bösch, BHP Hanser und Partner

Ulrich Keusen, Bratschi Wiederkehr & Buob

Melanie Kunzmann, Deko Kommunal Consult GmbH

Hansruedi Müller, gsi Bau- und Wirtschaftsingenieure AG

Thomas Müller-Tschumi, Walder Wyss AG

Anna Elena Schürmann (ehem. Weiss), Ernst & Young Real Estate GmbH

Thomas Wilhelm, Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern

Praxisleitfaden PPP Hochbau Schweiz, 2011

206 Seiten, gebunden

Herausgeber: Verein PPP Schweiz (www.pppschiweiz.ch)

Projektleitung: Dr. Urs Bolz (Projektleiter), Melanie Kunzmann, Thomas Wilhelm

Autoren: Andreas Baur, Andreas Bergmann, Stefan Bingisser, Marcel Bischof, Urs Bolz, Lorenz Bösch, Ulrich Keusen, Melanie Kunzmann, Hansruedi Müller, Thomas Müller-Tschumi, Anna Elena Schürmann, Thomas Wilhelm

Verlag: Schulthess Juristische Medien AG

ISBN 978-3-7255-6333-3

Mitglied Verein PPP Schweiz: Fr. 58.- (plus Porto/Verpackung)

Nichtmitglied: Fr. 98.- (plus Porto/Verpackung)

Bezug:

Verein PPP Schweiz

Geschäftsstelle c/o Heinz Gut & Partner AG

Fraumünsterstrasse 19 / Postfach 2348

CH-8022 Zürich

Telefon +41 44 222 04 05

Fax +41 44 222 04 45

info@pppschiweiz.ch