

Chancen und Risiken des PPP-Modells

PPP-Modell: Chancen für finanzschwache Kommunen?

Studenten

Sager Josef
Schuler Grischa
Steffen Hugo

Studienleitung

Roger Gort

20. März 2018

Hochschule Luzern, Technik & Architektur
DAS Gebäudebewirtschaftung / 8. Studiengang 2017 - 2018
Fallstudie GBW / 1. Semester

Zusammenfassung

Land auf, Land ab, das gleiche Bild. Gemeinden und Kantone stecken in Finanznöten. Dies beruht einerseits auf den Folgen des Steuerwettbewerbs dem sich einige Kantone hingegeben haben, andererseits aber auch auf den strukturschwachen Regionen, bei welchen kein höheres Steuersubstrat generiert werden kann. Den strapazierten Finanzhaushalten der Kommunen stehen hoher, aufgestauter Investitionsbedarf und Pflichten gegenüber. Die Folgen sind langwierige Budgetdebatten, Sparrunden, Ausgabenbremsen und Leistungsabbau verbunden mit der Suche nach alternativen Finanzierungsmodellen.

Chancen und Risiken des PPP-Beschaffungsmodells (Public Private Partnership), die Lösung für finanzschwache Kommunen?

Mit dieser Fragestellung haben wir uns in dieser Arbeit auseinandergesetzt. Als Erstes haben wir vorhandene Literatur konsultiert und daraus die theoretischen Grundlagen von PPP abgeleitet. Um einen Bezug zur Praxis herzustellen, haben wir das Leuchtturmprojekt Neumatt in Burgdorf vorgestellt und die bisherigen Erfahrungen aus diesem Projekt durch Interviews mit Frau Doris Haldner, Amtsvorsteherin/Kantonsbaumeisterin des Kantons Bern und Herr Adrian Müller, Hälg FM AG, Leiter Niederlassung Burgdorf untermauert. Im Kapitel PPP-Praxis konnten wir wichtige Aspekte aus der Praxis aufzeigen und schliessen die Arbeit mit einem Fazit ab.

Die Arbeit erhebt nicht den Anspruch, ein Rezeptbuch oder ein Leitfaden für den Umgang mit PPP zu sein. Vielmehr bestand die Absicht darin, sich durch das Auseinandersetzen zum Thema Wissenserweiterung zu erlangen. Chancen und Risiken des PPP-Beschaffungsmodells, die Lösung für finanzschwache Kommunen? Auf Grund unserer Recherchen sind wir der Ansicht, dass dem nicht so ist. Einerseits stehen dem nachvollziehbaren PPP-Konzept traditionelle Bauprozesse der öffentlichen Verwaltungen gegenüber. Aber auch der politische Wille für einen Systemwechsel scheint zu wenig ausgeprägt. Des weiteren kommt hinzu, dass sich im aktuellen Zinsumfeld die Geldbeschaffung der Kommunen einfacher gestaltet und die Verschuldung dadurch dosiert gesteuert werden kann. Mit neuen Rechnungslegungsvorschriften sind die öffentlichen Haushalte sowieso angehalten, periodisch anfallende Nutzungsentgelte zu bilanzieren, also als Schuld auszuweisen, was dann gegenüber der traditionellen Amortisation von Fremdkapital kaum mehr einen Unterschied ausmacht.

Aber ja, PPP erachten wir als eine Alternative zum herkömmlichen Beschaffungswesen die es als eine von verschiedenen Optionen zu prüfen gilt. Der Lebenszyklusansatz überzeugt und ermöglicht bei frühzeitiger Berücksichtigung den Bau nutzerfreundlichen Gebäude und den optimierten Betrieb.

Die Bau- und FM-Wirtschaft steht bereit. Allerdings fehlen weitere grosse PPP-Projekte.

Inhaltsverzeichnis

1 Einführung	5
1.2 Fragestellung und Ziel der Fallstudie	5
1.3 Bezug zum DAS Gebäudebewirtschaftung	6
2 Einleitung / Methode	7
2.1 Aufbau der Arbeit	7
2.2 Grundlagen und Dokumente	9
2.3 Befragungen, Besichtigungen, Versuche	9
2.4 Abgrenzungen zu verwandten Themen	9
3 Definition/Begriff PPP	10
3.1 Kernelemente PPP	10
3.2 Kriterien PPP	11
3.3 Realisierungsmodelle	12
3.4 PPP-Prozess	13
3.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	15
3.6 Leistungsbeschreibung	16
3.7 Vergabeverfahren	17
3.8 Finanzierung	17
3.9 Risikoverteilung	18
3.10 Vertragswesen	19
3.11 Steuern	20
3.12 Öffentliche Finanzen	20
4 Projektvorstellung Neumatt Burgdorf	22
4.1 Allgemein	22
4.2 Projektauslöser	22
4.3 Vorbereitungsphase / Chronologie	23
4.4 Wettbewerbsphase	23
4.5 Bauphase	24
4.6 Nutzung, Nutzungskosten	24
4.7 Baukosten	25
4.8 Projektpläne	26
4.9 Interview	31
4.10 Bilanz nach sechs Jahren	34
5. Praxis PPP	35
5.1 Chancen/Risiken	35
5.2 Beschaffungswesen	36
5.3 Lebenszykluskosten	37
5.4 Wirtschaftlicher Nutzen	38
5.4 Argumentation PPP	40
5.5 Bietersicht	41
6 Zusammenfassung PPP Modell	44
6.1 Fazit	44
7 Verzeichnisse	46
8 Anhang	48
9 Verfassungsbestätigung	56

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
GU	Generalunternehmer
GPA	Government Procurement Agreement, internationales Abkommen der WTO
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
Kap.	Kapitel
KBV	Konventionelle Beschaffungsvariante
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaften (= PPP)
PD	Partnerschaften Deutschland
PPP	Public Private Partnership (= ÖPP)
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SLA	Service Level Agreements
TU	Totalunternehmer
WU	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
WTO	World Trade Organisation

1 Einführung

1.2 Fragestellung und Ziel der Fallstudie

PPP-Modell; Chancen für finanzschwache Kommunen?

Hoher, aufgestauter Investitionsbedarf einerseits, langwierige Budgetdebatten, Sparrunden, Ausgabenbremsen und angespannte Finanzhaushalte andererseits. Mit diesen Themen muss sich die öffentliche Hand auseinandersetzen und ist dabei verpflichtet, mit denen zur Verfügung stehenden Mitteln haushälterisch umzugehen. Nicht selten steht die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand und das damit einhergehende Beschaffungswesen deshalb im Spannungsfeld der Politik. In diesem Kontext scheint es verständlich und nachvollziehbar, dass zur Entlastung der öffentlichen Finanzhaushalte nach alternativen Beschaffungsvarianten gesucht wird, um die umfangreichen Aufgaben bewältigen zu können.

Chancen und Risiken des PPP-Beschaffungsmodells (Public Private Partnership), die Lösung für finanzschwache Kommunen? Mit dieser Fragestellung haben wir uns mit dieser Arbeit auseinandergesetzt.

Ziel Wissenserarbeitung, Vor- und Nachteile des PPP-Modells, Rahmenbedingungen für dessen Anwendung.

Alle drei Autoren dieser Arbeit,

Josef Sager, schaerholzbau ag, Projektleiter BL Akquisition

Grischa Schuler, Bühler & Oettli AG Baumanagement, Projektleiter

Hugo Steffen, WWZ Energie AG, Zug, Leiter Infrastruktur und Liegenschaften

beschäftigen sich in ihrer täglichen Arbeit vorwiegend mit Projekten im Hochbau.

Josef Sager als Produzent nimmt in dieser Funktion an öffentlichen Ausschreibungen teil,

Grischa Schuler als Generalplaner setzt Projekte für Bauherren um und Hugo Steffen vertritt die WWZ Energie AG in diversen Projekten als Bauherrenvertreter.

Die Systematik der klassischen Beschaffung nach GATT/WTO-Übereinkommen ist allen drei Autoren bekannt und wird zum Teil auch angewendet. Doch das Thema PPP im Hochbau, und die damit untrennbar verbundenen gesamtheitlichen Betrachtungsweise einer Immobilie ist wenig präsent, insbesondere die übergeordnete Sichtweise mit der Inkludierung des Lebenszyklusansatzes. Das partnerschaftliche Zusammenwirken der öffentlichen Hand und privaten Anbietern ist bei dem Ziel einer besseren Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zentral.

Die drei Autoren sind der Ansicht, dass viele Kommunen auf Grund der finanziellen Situation an alternativen Beschaffungsmöglichkeiten interessiert sein müssten. Das Ziel der Arbeit liegt deshalb im Wesentlichen darin, Wissen zum Thema PPP anzueignen, Vor und Nachteile herauszuarbeiten und die Rahmenbedingungen für dessen Anwendung zu kommentieren.

1.3 Bezug zum DAS Gebäudebewirtschaftung

Der Studiengang DAS Gebäudebewirtschaftung beschäftigt sich mit der professionellen Projektentwicklung, einer differenzierten Immobilienbewertung und einem planungsbegleitenden, vorausschauenden Facility-Management. Im Gegensatz zu den herkömmlichen Beschaffungsformen im Hochbau mit den SIA-Phasen 1 – 5, wird in PPP-Projekten im Hochbau auch der Betrieb bis hin zu einem möglichen Rückbau berücksichtigt. Die Wirkung des Lebenszyklusansatzes beeinflusst ein Projekt über alle Phasen und muss von allen am Projekt beteiligten Partnern thematisiert werden. Nach der Doktrin von PPP ist der Einbezug des Betreibers zu einem frühen Zeitpunkt im Projekt essentiell. Unser Interesse liegt genau in dieser Vorgehensweise für eine optimale Immobilienerstellung und Bewirtschaftung. Mit der Wahl des Themas für diese Fallstudie, kann somit der Bogen zum Studienziel «planungsbegleitendes, vorausschauendes Facility-Management» geschlagen werden.

2 Einleitung / Methode

2.1 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert:

1. Die Begriffe und die Grundlagen des PPP-Modells werden erläutert sowie anhand ausgewählter Punkte die wesentlichen Elemente des Modells skizziert und mit Grafiken ergänzt. Für die Erarbeitung der Grundlagen stellte die Webseite des Vereins PPP Schweiz ¹, eine wichtige Quelle dar.
2. Das PPP-Projekt Neumatt in Burgdorf gilt als erstes Projekt in der Schweiz, das nach internationalem PPP-Standard geplant und realisiert wurde und nach diesem Standard jetzt auch betrieben wird. Das Projekt wird vorgestellt und die wesentlichen Eckwerte aufgezeigt. Die eingefügten Pläne vermitteln dem Leser einen Überblick über den Projektumfang. Erfahrungen mit dem PPP-Projekt Neumatt werden anhand von Interviews mit am Projekt Beteiligten aufgezeigt.
3. Im dritten Schritt werden die wesentlichen Punkte zur Beantwortung der Fragestellungen, mit der Betrachtung von Aspekten der PPP-Praxis, analysiert und erläutert.
4. Zu guter Letzt werden die Erkenntnisse aus dem Thema PPP in einem Fazit zusammengefasst.

Die nachfolgende Grafik stellt den Ablauf der Fallstudie, mit Bezug zu den Kapiteln, detailliert dar und dient den Lesern zur Orientierung.

¹ www.ppp-schweiz.ch

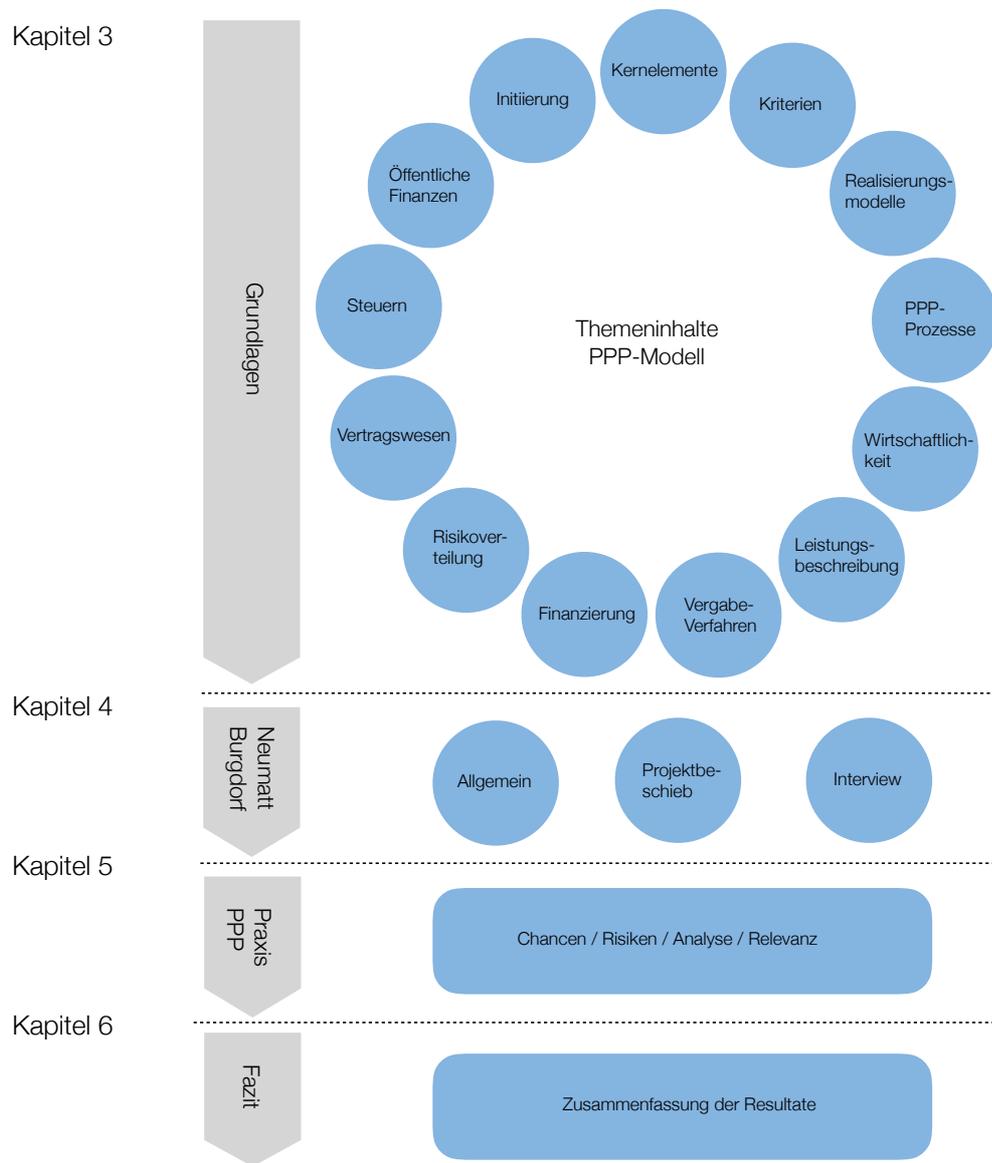


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung

2.2 Grundlagen und Dokumente

Grundlagenwissen zum gewählten Thema konnten wir uns mit dem Public Private Partnership Praxisleitfaden Hochbau vom Verein PPP Schweiz erarbeiten.

Sehr informativ war das Interview zum PPP-Projekt Neumatt in Burgdorf sowie die Dokumentation des Kantons Bern über das Verwaltungszentrum.

Durch Recherchen sowie Selbststudium diverser Artikel im Internet, Wikipedia konnten wir uns unsere eigenen ersten Schlussfolgerungen zum PPP Modell bilden. Ebenfalls hilfreich zur Meinungsbildung waren angeregte Diskussionen unter den Autoren.

2.3 Befragungen, Besichtigungen, Versuche

Am 15.01.2018 durften wir mit Frau Doris Haldner, Amtsvorsteherin/Kantonsbaumeisterin des Kantons Bern, sowie Herr Adrian Müller, Leiter FM Hältg Burgdorf, ein Interview vor Ort durchführen.

Die Fragestellungen haben wir unseren Interviewpartnern vorab zugestellt. Es entwickelte sich für uns ein sehr spannendes, interessantes Gespräch, Interview siehe Pt. 5.9.

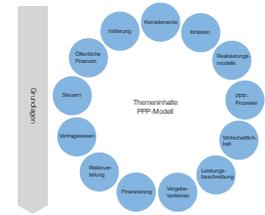
2.4 Abgrenzungen zu verwandten Themen

Die vorliegende Arbeit setzt beim Leser ein Grundlagenwissen zu den Themen Bauprozesse und Gebäudebewirtschaftung voraus. Die Arbeit soll einen Einstieg zu den komplexen Themen des PPP Modells ermöglichen und so Grundlagenwissen vermitteln. Die Arbeit erhebt keinen Anspruch auf den Detaillierungsgrad eines Handbuchs oder eines Leitfadens. Vielmehr ist das Ergebnis als Einstiegshilfe in das PPP-Thema zu verstehen. Untersuchungsgegenstand bilden nur Projekte im Hochbau in der Schweiz und im Besonderen das Leuchtturmprojekt „Neumatt“ in Burgdorf.

Diese Fallstudie befasst sich nicht tiefer mit der Rechnungslegung der öffentlichen Hand oder den finanzpolitischen Steuerungsinstrumenten.

3 Definition/Begriff PPP

Eine klare und schlüssige Definition für PPP ist nicht einfach. Die Formen der Realisierung sind vielfältig und die Erwartungen dementsprechend auch. Für diese Methode fehlen langjährige und breit abgestützte Erfahrungen, erst recht in der Schweiz.
In der Fachliteratur wird das Modell „Public Private Partnership“ wie folgt umschrieben:



Public Private Partnership ist eine langfristig angelegte, wirtschaftlich begründete Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zum beidseitigen Nutzen und zum Wohl der Gesellschaft².

Länder wie die USA, Grossbritannien oder Deutschland haben bereits etliche Projekte nach diesem Zusammenarbeitsmodell umgesetzt. In der Anfangsphase stand die private Finanzierung von öffentlichen Projekten im Vordergrund, d.h. den jeweiligen Kommunen fehlten schlichtweg die finanziellen Mittel. Heute ist der Lebenszyklusansatz zentral. Eine Langzeitfinanzierung durch den privaten Partner ist auf Grund des aktuellen Zinsumfeldes (zumindest in der Schweiz) nicht mehr zwingend erforderlich.

Die wesentlichen Ziele bei der Umsetzung eines PPP-Projektes liegen in der qualitativen Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen, der bewussten Risikoallokation zwischen den Vertragspartnern und der Lebenszyklusorientierten Beschaffung.

Betreffend Projektumsetzung kann zwischen einem 4- oder 3-Phasenmodellen unterschieden werden. Das 4-Phasenmodell umfasst die Phasen Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben. Das 3-Phasenmodell unterscheidet sich gegenüber dem 4-Phasenmodell dadurch, dass im Teilbereich der Finanzierung nur die Bauzeitfinanzierung gefragt ist. Nach der Übernahme des Bauwerks wird die Langzeitfinanzierung ausschliesslich durch die öffentliche Hand sichergestellt (auch „PPP-light“ genannt)³.

3.1 Kernelemente PPP

Ab und zu entstehen Diskussionen, ob eine Projektrealisierung wirklich nach der Methode PPP umgesetzt wurde. Handelt es sich nun um ein „richtiges“ PPP-Projekt oder nicht?

Folgende Punkte können als Kernelemente eines Public Private Partnership-Projekts bezeichnet werden:

- **Der Lebenszyklusansatz:** Die Leistungen über den gesamten Lebenszyklusansatz wie Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb, Unterhalt bis hin zum Rückbau, werden in einer einheitlichen Ausschreibung vergeben.

² Immobilienmanagement; KUB; Schulthess Juristische Medien AG; Zürich, Basel, Genf 2017

³ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Kapital Der Begriff PPP, Seite 13

- **Die Risikoverteilung:** Die optimale Risikoverteilung wird zwischen dem öffentlichen und privaten Partner bewusst gesucht. Die Grundlage basiert auf einer umfassenden Risikoallokation über den gesamten Lebenszyklus hinweg und wird aufgrund der Beeinflussbarkeit, sprich Beherrschbarkeit durch den jeweiligen Vertragspartner getragen.
- **Die Outputspezifikation:** Der Beschaffungsgegenstand wird durch die öffentliche Hand funktional ausgeschrieben. Das Wesentliche dabei ist, dass die Ausschreibung das „Was“ umfasst und das „Wie“ möglichst offen lässt. Die Erfüllung der Anforderungen, also das „Wie“, wird den Anbietern überlassen und ermöglicht so kreative Lösungsansätze.
- **Leistungs- und anreizorientierte Vergütungsmechanismen:** Das PPP-Modell sieht vor, dass der private Vertragspartner eine fixe, aber leistungsabhängige Vergütung erhält. Diese ist abhängig von der Qualität, der Nutzung und der Verfügbarkeit. Weitere Messgrößen können vereinbart werden. Die übernommenen Risiken muss der private Partner selber tragen. Durch das Setzen weiterer Anreize, namentlich zur Förderung weiterer Optimierungen aber auch zur Qualitätssicherung können zum Beispiel auch leistungsabhängige Mechanismen, wie Bonus-/Malussysteme angewendet werden.

3.2 Kriterien PPP

Echte PPP-Projekte sollten sich nach folgenden Kriterien richten und auch danach gemessen werden⁴:

- **Die partnerschaftliche Kultur:** Der Best Case wird angestrebt, d.h. die optimale Aufgabenerfüllung zwischen dem öffentlichen und privaten Partner. Dabei liegt der Fokus auf dem bestmöglichen Nutzen für die öffentliche Aufgabenerfüllung und dem Ziel einer Win-win-Situation beider Partner am Ende des Lebenszyklus oder der vereinbarten Vertragsdauer.
- **Ein belastbarer Wirtschaftlichkeitsvergleich,** der die Vorteile und Prozesse des Ansatzes über den Lebenszyklus optimal und transparent abbildet.
- Die **Einhaltung aller rechtsstaatlichen Anforderungen** bildet die justiziable Basis, insbesondere der Bereiche Beschaffungs- und Finanzhaushaltsrecht.
- Die **Qualität in Planung und Durchführung:** Damit die Projektrisiken beherrschbar werden und die gesteckten Ziele erreicht werden können, muss vorrangig die Qualität der Planung und Realisierung hochgehalten werden. Zur Vermeidung unnötiger Fehler ist es notwendig, sich an Standards zu orientieren oder gegebenenfalls PPP-Know-how „einzukaufen“.

⁴ Grundsätze gemäss Verein PPP Schweiz, Praxisleitfaden Hochbau, Seite 14

3.3 Realisierungsmodelle

Bereits bei der strategischen Planung von Bauprojekten sind mögliche Realisierungs- und Finanzierungsvarianten zu prüfen. Es gilt zu klären, welche Variante für die öffentliche Hand am meisten Vorteile bietet. Die meisten ausgeschriebenen Hochbau-Projekte der öffentlichen Hand werden jedoch nach wie vor konventionell beschafft, auch wenn heute vermehrt Teil-Aspekte des Lebenszyklusmodells berücksichtigt werden. Die Gegenüberstellung der Modelle kann in der untenstehenden Grafik entnommen werden.

Anfänglich wurde die PPP-Prüfung als eigenes Projekt betrachtet. Dem ist heute nicht mehr so. Die Eignungsprüfung, ob ein Projekt nach dem PPP-Modell umsetzbar ist, erfolgt nicht mehr isoliert, sondern wird als eine der möglichen Realisierungsformen angesehen.

Konventionelle Beschaffung			Lebenszyklusmodelle		
Einzeleistung	GU-Vertrag	TU-Vertrag	Leasing	Mietmodell	PPP-Modell
Grundstück / Eigentum	Grundstück / Eigentum	Grundstück / Eigentum	Grundstück / Eigentum	Grundstück / Eigentum	Grundstück / Eigentum
Planung	Planung	Planung	Planung	Planung	Planung
Bau	Bau	Bau	Bau	Bau	Bau
Finanzierung	Finanzierung	Finanzierung	Finanzierung	Finanzierung	Finanzierung
Erhaltung	Erhaltung	Erhaltung	Erhaltung	Erhaltung	Erhaltung
Betrieb	Betrieb	Betrieb	Betrieb	Betrieb	Betrieb
Eigentum / Heimfall	Eigentum / Heimfall	Eigentum / Heimfall	Eigentum / Heimfall	Eigentum / Heimfall	Eigentum / Heimfall
Gesamtverantwortung	Unternehmen	Kanton / Gemeinde	offen		

Abbildung 2: Vergleich verschiedener Realisierungsmodelle im öffentlichen Hochbau [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Innerhalb der Modelle, welche den Lebenszyklus betrachten, kann zwischen dem Leasing-, Miet- und PPP-Modell (Inhabermodell) unterschieden werden. Die wichtigsten Punkte der drei Varianten sind nachfolgend detaillierter aufgeführt:

	Leasingmodell	Mietmodell	PPP-Modell
Rollenverständnis Staat	Mieter, mit Einflussnahme	Mieter	Eigentümer, mit Dienstleistungsauftrag
Eigentum	Privat mit Option Übernahme	Privat	Staat
Vertrag	Leasingvertrag	Mietvertrag	Dienstleistungsauftrag
Instandhaltung	Eigenleistung Staat	Privat	Privat mit Dienstleistungsauftrag
Betriebsleistungen	Eigenleistung Staat	Privat	Privat mit Dienstleistungsauftrag
Anforderungen Staat	Verhandlung	Verhandlung	Leistungsbeschreibung durch Staat
Dauer	Langfristig	Kurz-mittelfristig	Langfristig
Vergleichbarkeit	Investorenwettbewerb	Marktpreise	Beschaffungsverfahren
Bilanzierungspflicht	Ja	Nein	Ja
Komplexität	Mittel	Einfach	Hoch
Risikoübertragung	Privat	Privat	Verteilung Privat / Staat
Lebenszyklusansatz	Möglich	Nein	Ja

Abbildung 3: PPP-Modell-Varianten [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

In der Praxis werden die obergenannten Varianten oft auch vermischt. GU/TU-Modelle können PPP-Elemente beinhalten oder bei Investorenmodellen werden partnerschaftliche Komponenten eingebaut.

Das PPP-Modell verfolgt dabei die Zusammenarbeit über den ganzen Lebenszyklus. Das sogenannte „Inhabermodell“, bei dem das Eigentum an den Gebäuden zu jeder Zeit bei der öffentlichen Hand bleibt, wird am meisten umgesetzt. Dem gegenüber steht das Betreibermodell. Der Private plant, baut das Gebäude und das Bauwerk bleibt in seinem Eigentum, und die öffentliche Hand nutzt das Gebäude für eine definierte Zeitdauer.

3.4 PPP-Prozess

Der Prozessablauf von Hochbauprojekten verläuft idealerweise standardisiert. Die Grundelemente der Prozesse sind die Eignungsprüfung, der Wirtschaftlichkeitsvergleich der konventionellen und PPP-Beschaffung. Die nachfolgende Grafik stellt den Prozess dar und zeigt den Ablauf der fünf Phasen.

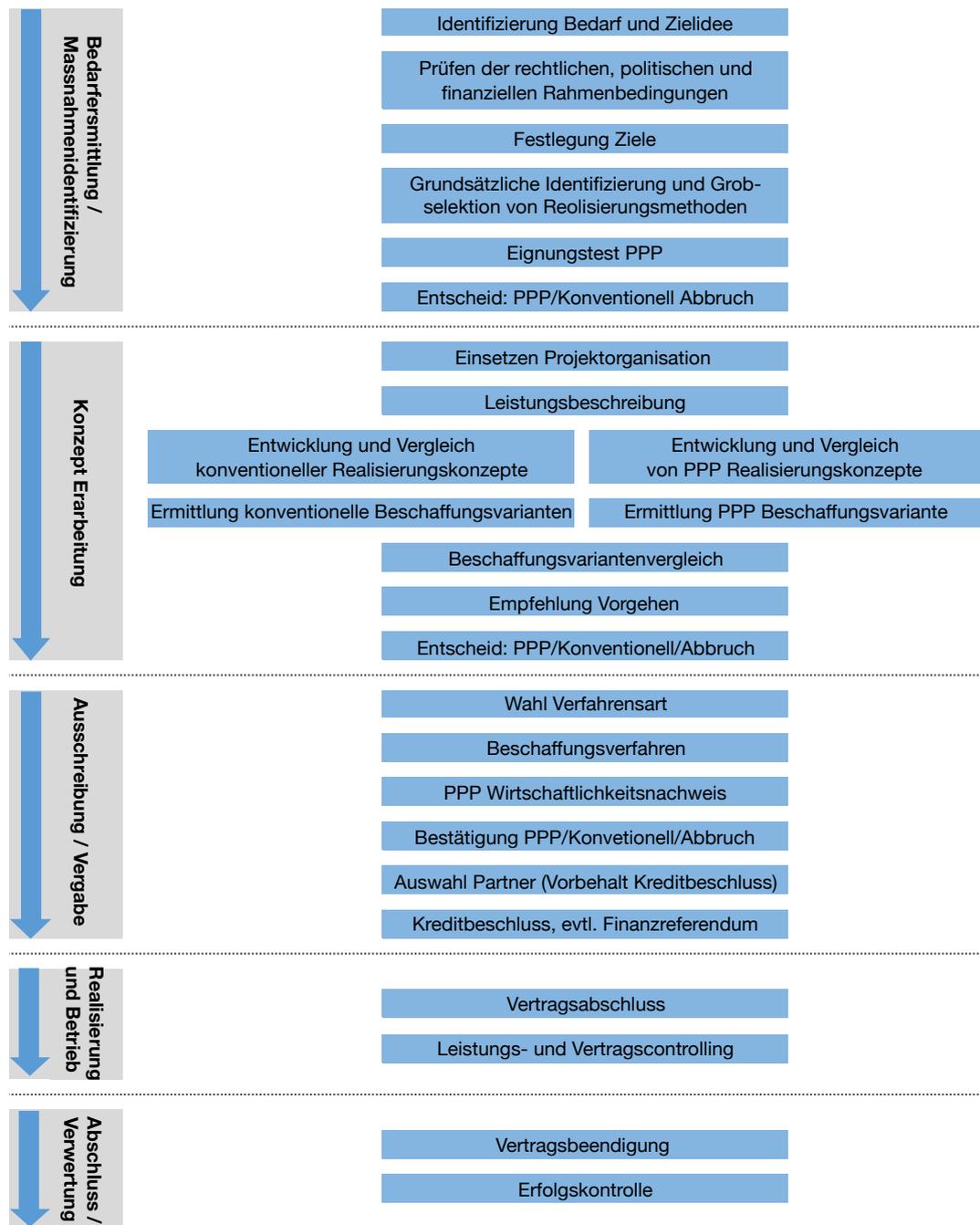


Abbildung 4: PPP-Prozess [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

3.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich dient zur Ermittlung aller anfallenden Bau- und Betriebskosten und das über den gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes. Die verschiedenen Realisierungs- und Beschaffungsoptionen werden rechnerisch gegenübergestellt und miteinander verglichen. Hierbei liegt in der Vergleichbarkeit der Daten die grösste Schwierigkeit.

Bereits in der strategischen Planung sind die Beschaffungsvarianten zu prüfen, damit ist der Vergleich der Eigenrealisierung zu alternativen Beschaffungsvarianten gemeint. Alle geeigneten Realisierungsmodelle sind einander gegenüberzustellen und zu bewerten.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich schafft Kostentransparenz über den gesamten Lebenszyklus und dient der öffentlichen Hand als Entscheidungsgrundlage.

Die Berechnung der Kosten erfolgt nach der finanzmathematischen Kapitalwert-/Barwertmethode. Im rechnerischen Modell werden die Kosten von der Vorbereitungs- bis zur Realisierungsphase, inkl. der vereinbarten Leistungen während der Betriebslaufzeit einbezogen. Allfällige Erlöse sind in der Untersuchung ebenfalls zu erfassen.

Für den Vergleich ist die transparente und sorgfältige Definition der Annahmen und die angewandte Methode von wesentlicher Bedeutung. Bei den Bau- und Betriebskosten müssen der Betrachtungszeitraum, die Betriebslaufzeit, die Qualitäten und die zu erbringenden Leistungen klar festgelegt werden. Neben den reinen Kosten sollten auch die Bauzeit, Risikoverteilung und die architektonische und städtebauliche Qualität bewertet werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt vereinfacht die Erfahrungswerte zwischen der Eigenrealisierung und dem PPP-Modell:

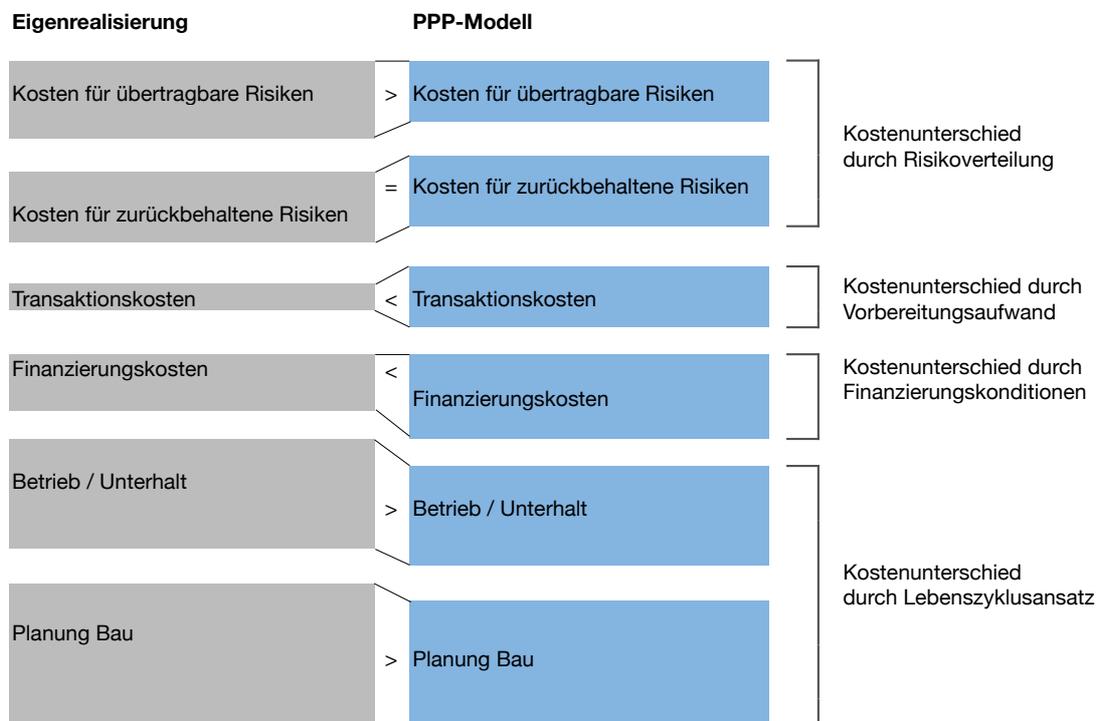


Abbildung 5: Gegenüberstellung von Eigenrealisierung und PPP-Modell [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, Quelle: DKC, vereinfachte Darstellung]

PPP-Verträge haben eine Laufzeit von bis zu 30 Jahren und bringen erhebliche finanzielle Verpflichtungen mit sich. Daher sind bestmögliche Abklärungen, Anlehnungen an bestehende Standards und präzise Berechnungsgrundlagen zwingend notwendig.

3.6 Leistungsbeschreibung

Ein Hauptmerkmal des PPP-Modells ist die ergebnisorientierte Ausschreibung. Die nötigen Leistungen werden über die Beschreibung von zu erzielenden Ergebnissen definiert. Dadurch erhalten die Anbieter im Vergabeverfahren den nötigen Handlungsspielraum bei der Entwicklung des Angebots. Dieses Vorgehen hat zum Ziel, das Know-how und die Innovation beim Anbieter zu fördern. Dadurch kann der Anbieter seine Leistungen und die Schnittstellen zwischen Planung, Bau und Betrieb optimal definieren. Der Anbieter erhält dadurch die Möglichkeit, seine Leistungserbringung zu entwickeln und seine Stärken in die Konzepte einfließen zu lassen. Trotzdem ist der Anbieter gefordert, den Bedarf und die Qualitätsanforderungen der öffentlichen Hand vollumfänglich zu erfüllen. Gegenüber der konventionellen Beschaffung entsteht dadurch eine intensivere Betrachtung des gesamten Lebenszyklus. Daraus resultiert eine Risikoverlagerung von der öffentlichen Hand auf einen privaten Partner. Und der Anbieter erhält einen Anreiz, sein Angebot optimal auszuarbeiten. Folgende Rahmenbedingung sind für eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung zu berücksichtigen:

- Erarbeitung und Definition des erforderlichen Betriebsstandards
- detaillierte Nutzungsvorgaben
- ausreichende Freiheit für den privaten Bieter
- Verzicht auf kostentreibende Vergaben

Eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung gibt dem privaten Anbieter einen breiten Handlungsspielraum, sodass er seine Leistung für den Bau- und Betriebsphase optimal entwickeln kann.

Hierfür müssen Standards und Qualitäten durch den Auftraggeber früh festgelegt werden. Dadurch kann die Leistungserbringung in grossem Umfang an einen Partner übergeben werden. Dies erfordert ein Umdenken und die grundsätzliche Bereitschaft zur Ergebnisorientierten Ausschreibung durch die öffentliche Hand. Folgende Grundsätze sind zu beachten:

- Auf die Erfahrungen von funktionalen Ausschreibungen soll aufgebaut werden
- Die ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung muss die geforderten Ziele erfüllen
- Frühzeitig bestimmen der notwendigen Voraussetzungen
- Das Zusammenspiel zwischen Bau und Betrieb muss sichergestellt werden
- Vom Anbieter einzureichenden Unterlagen sind im Vorfeld genau zu definieren
- Die Qualitäten und Standards während der Vertragslaufzeit sind mittels Service-Level-Agreements genau zu definieren
- Die Übergaberahmenbedingungen am Ende der Vertragslaufzeit sind in der Leistungsbeschreibung klar zu definieren

3.7 Vergabeverfahren

In PPP-Projekten werden verschiedene Verträge abgeschlossen. Die Auswahl des privaten Vertragspartners erfolgt über das öffentliche Beschaffungsrecht, nach dem GATT/WTO-Übereinkommen. Sie beinhalten zum Beispiel Planungs-, Finanzierungs-, Bau- und Betriebsdienstleistungen. Die Laufzeit der Verträge beträgt bis zu 30 Jahre und wird in einem Gesamtpaket vergeben. Die Auswahl des Vertragspartners ist daher der zentrale Erfolgsfaktor für das PPP-Projekt.

Grundsätzlich wird das Vergabeverfahren mit einem Präqualifikationsverfahren durchgeführt. Das Vorgehen ermöglicht frühzeitig die Eignung der Anbieter zu prüfen und den Bieterkreis einzugrenzen. Darauf erfolgt das Vergabeverfahren, in welchem die Anbieter verschiedene Angebote ausarbeiten und einreichen. Durch die Jury des Auftraggebers werden die Einreichungen bewertet.

Das Ziel des Vergabeverfahrens ist die Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebotes. Ein transparentes Verfahren und eine attraktive Ausschreibung sind ausschlaggebend, dass ausreichend Anbieter eine Offerte ausarbeiten. Ebenso wichtig ist, dass die unterschiedlichen Angebote und Konzepte miteinander verglichen werden können und eine nachvollziehbare Rangfolge festgelegt werden kann.

Beim Vergabeverfahren sind folgende wesentliche Punkte:

- Die Rahmenbedingungen des geltenden Beschaffungsrechts gewährleisten die Abwicklung von PPP-Projekten.
- Die Festlegung des Vergabeverfahrens ist frühzeitig zu prüfen. Die Anforderungen für das Projekt sind klar zu definieren.
- Die Rahmenbedingungen für die Präqualifikation sind sorgfältig auszuarbeiten. Die Zuschlagskriterien müssen klar definiert werden.
- Das Verfahren muss transparent durchgeführt werden. Die Beurteilungskriterien und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen müssen durch den Auftraggeber festgelegt und den Anbietern mitgeteilt werden.
- Dem beschränkten Dialog mit den Anbietern ist unter dem geltendem Beschaffungsrecht der Kantone und Gemeinden besondere Achtung zu schenken.

3.8 Finanzierung

Die Finanzierung mit dem PPP-Modell kann zusätzliche Aufgaben, wie die wirtschaftliche Absicherung und Kostenkontrolle, übernehmen. Das Finanzierungsmodell gibt die öffentliche Hand vor. Die wesentlichen Kriterien hierzu sind das Sicherheitsbedürfnis und die finanzielle Situation der öffentlichen Hand.

Die Finanzierung von PPP-Projekten kann in zwei Phasen gegliedert werden: die kurzfristige Bauzwischenfinanzierung und die Langzeitfinanzierung. Die Bauzwischenfinanzierung sichert die Baukosten und die Langzeitfinanzierung garantiert die Betriebszeit.

Bei PPP-Projekten wird grundsätzlich von drei Finanzierungsmodellen gesprochen: die Projektfinanzierung, die abgesicherte Finanzierung und die öffentliche Langfristfinanzierung. Anfänglich wurde vermehrt das Projektfinanzierungsmodell eingesetzt. Aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzkrise wird heute vermehrt eine Lösung ohne eine private Langzeitfinanzierung angestrebt.

Dies beruht auch auf der Tatsache, dass die öffentliche Hand auf bessere Finanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen kann.

In der Schweiz hat sich die abgesicherte Finanzierung nicht durchgesetzt, da das Risiko besteht, dass eine Gemeinde in Konkurs gerät ⁵.

Die Wahl des Finanzierungsmodells hängt vom Sicherheitsbedürfnis des öffentlichen Auftraggebers und vom Finanzierungsvolumen ab. Die beiden Aspekte haben auch einen Einfluss auf die Risikoverteilung zwischen dem Auftraggeber und Auftragnehmer.

Wichtig ist der frühe Einbezug der Finanzierungspartner durch den Leistungsanbieter, da eine tragfähige Finanzierung eine lange Vorlaufzeit benötigt. Zudem fehlen Schweizer Banken längere Erfahrungen mit PPP-Projekten. Die Klärung und Bereinigung der Anforderungen zwischen der öffentlichen Hand, den Banken und Eigenkapitalgeber setzt genügend Zeit voraus.

3.9 Risikoverteilung

Die Risiken müssen bei jedem Projekt neu analysiert werden. Folglich muss die Risikoallokation zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Anbieter neu verhandelt werden. Nachfolgend eine Auflistung der möglichen Risiken und deren Zuordnung nach Verursacher und Träger:

Risiko	Verursacher	Träger des Risikos
Risiken vor bzw. während der Bauphase:		
Erteilung der Baubewilligung	Staat	Staat
Bauverzögerungen verursacht durch Private (Bauzeitüberschreitung etc.)	Privat	Privat
Bauverzögerungen verursacht durch öffentliche Hand (archäologische Funde etc.)	Staat	Staat
Nicht adäquate Finanzierungsstruktur	Privat	Privat
Nicht adäquate Entschädigungsmechanismen	Privat + Staat	Privat + Staat
Ungenügende Kreditverstärkung, ungenügendes Sicherheitenpaket	Privat + Staat	Privat + Staat
Risiken nach der Bauphase:		
Nicht adäquate Zahlungsmechanismus	Privat + Staat	Privat + Staat
Ausfall des Betreibers	Privat	Staat
Bonitätsverschlechterung der öffentlichen Hand	Staat	Staat
Bonitätsverschlechterung der Projektgesellschaft	Privat	Privat + Staat
Ausfall der Gegenparteien aus Absicherungsgeschäft	Privat	Privat
Kostenüberschreitung bei der Konstruktionserstellung	Privat	Privat
Fehlerhafte Preiskalkulation	Privat	Privat
Nicht adäquate Kapitalstruktur	Privat	Privat
Schwankungen der Cashflows	Privat	Privat
Unterdeckung der Versicherungsleistungen	Privat	Privat + Staat

Abbildung 6: Risikobetrachtung aus Sicht der Fremdkapitalgeber [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Der private Partner bringt Eigenmittel für die Projektfinanzierung ein. Die Einbringung der Eigenmittel fördert die optimale Projektrealisierung, da der Unternehmer an einer ertragreichen Eigenkapitalrendite interessiert ist. Dasselbe gilt für den Fremdkapitalgeber, welcher ebenfalls ein Interesse an der Rentabilität der Investition hat und daher ein besonderes Augenmerk auf alle Risiken und Einwirkung des Geldflusses legt.

⁵ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Stefan Bingisser, und Melanie Kunzmann, Kapital Finanzierung, Seite 45

3.10 Vertragswesen

Nach erfolgtem Vergabeentscheid wird ein Vertragswerk zwischen der öffentlichen Hand und dem PPP-Partner erstellt. Aufgrund der langen Vertragslaufzeit müssen die Verpflichtungen genau definiert werden. Die elementaren Vertragsinhalte im Bereich Hochbau ⁶ sind:

- Leistungsbeschreibung
- Risikoverteilung
- Projektorganisation
- Service-Level-Agreements
- Vergütungen
- allfällige Bonus-/Malus-Vereinbarungen
- Informations- und Entscheidungsrechte
- Verfahren bei Vertragsanpassungen
- Abwicklung bei Vertragende
- Sicherheiten- und Finanzierungskonzept

Der Vertragspartner der öffentlichen Hand ist normalerweise eine Projektgesellschaft. Die Gesellschaft wird für das Projekt gegründet und beschränkt sich auf die Erfüllung des PPP-Vertrags. Die Projektgesellschaft zieht für die Leistungserbringer die nötigen Subunternehmer bei und betreibt gemäss Leistungsbeschreibung des PPP-Vertrags die Infrastrukturanlage.

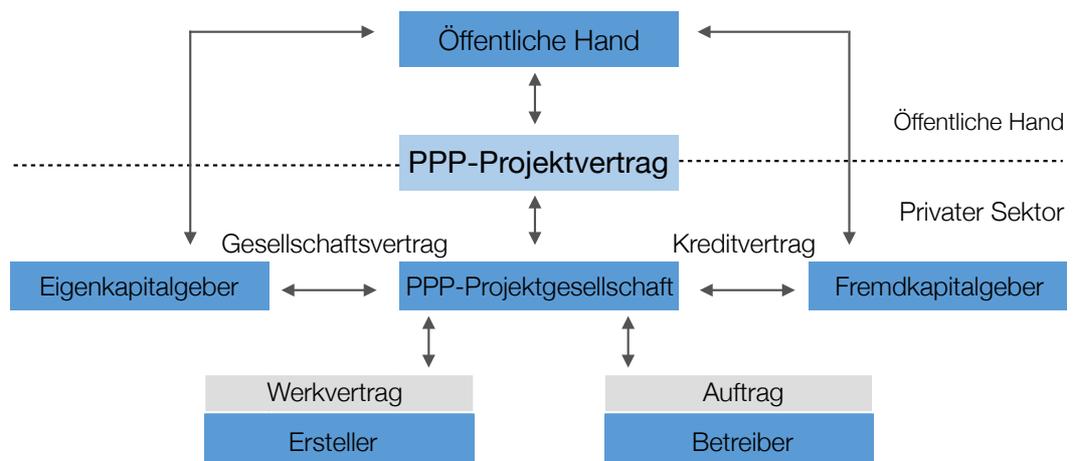


Abbildung 7: Immobilienmanagement; KUB; Schulthess Juristische Medien AG; Zürich, Basel, Genf 2017

Bei der Vertragsausarbeitung ist zu achten, dass in der Betriebsphase die Leistungsbeschreibung und den Service Level Agreements durch die entsprechenden Personen verstanden werden und auch umgesetzt werden können. Daher soll das Vertragswerk möglichst für alle verständlich verfasst werden.

⁶ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Thomas Müller-Tschudi, Vertragsgestaltung, Seite 52

Heute werden meistens Rahmenverträge mit mehreren Einzelverträgen eingesetzt. Allgemeine Wiederholungen von Regelungen lassen sich dadurch wesentlich minimieren. Die Leistungsbeschreibung befinden sich in den Vertragsbeilagen und entlasten den Hauptvertrag. Diese Struktur ermöglicht die Aufteilung der Vertragsbeilagen an die Subunternehmer oder weitere Beteiligte, ohne dass dabei vertrauliche Unterlagen vorrangig aussortiert werden müssen.

3.11 Steuern

Auch die Steuern beeinflussen das PPP-Projekt. Konventionell erstellte Bauten dauern in der Regel weniger lang als PPP-Projekte. Dies betrifft vor allem die Dauer der Vertragsbindung. Aufgrund der längeren Zeitdauer empfiehlt es sich allfällige Steuerentwicklungen bereits im Vorfeld zu untersuchen. Dies betrifft auch die Übernahme von allfälligen Steuersatzveränderungen. Dadurch lassen sich spätere Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien verhindern. Dasselbe gilt auch für die Vertragsgestaltung zwischen den Parteien, da die Mehrwertsteuer-Vergütung in der Schweiz unterschiedlich erfolgen kann oder sich die Sätze während der Vertragslaufzeit ändern können.

Ein weiterer Einfluss auf die Steuern hat die Gesellschaftsform. Die Aktiengesellschaft ist einer Genossenschaft oder Personengesellschaft vorzuziehen, da die Vertragsausgestaltung bekannter und dadurch einfacher wird ⁷.

In der Schweiz unterliegen Immobilien der Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer. Da durch Handänderungen Steuern anfallen, sollte auf die Übertragungen von Immobilien zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Anbieter verzichtet werden. Die Eigentumsübertragung beeinflusst auch den Finanzierungsrahmen der Betreibergesellschaft. Daher empfiehlt sich, dass das Grundstück im Besitz der öffentlichen Hand bleibt ⁸.

3.12 Öffentliche Finanzen

Für die öffentliche Hand gelten die jeweiligen Rechtsnormen: die Finanzhaushaltsgesetze oder -verordnungen. Die Rechnungslegung für die Kantone oder Gemeinden hat nach dem Rechnungsmodell des Bundes zu erfolgen. Hierzu stehen anerkannte Grundsätze und Standards zur Verfügung, z.B. die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) oder Frequently asked questions (FAQ). Entscheidend für die Rechnungslegung und kreditrechtliche Behandlung ist das «Beherrschungsprinzip». Das «Beherrschungsprinzip» entscheidet über die Art und Weise der Erfassung in der Bilanz. Es wird dabei unterschieden, ob eine Infrastruktur durch die öffentliche Hand beherrscht wird, folglich in der Bilanz geführt wird, oder ob es sich um ausgelagerte, öffentliche Aufgaben handelt, welche in der Rechnung zu erfassen sind. Vereinfacht ausgedrückt: es betrifft die Regelung für die Bilanzierung der Vermögenswerte und der laufenden Verpflichtungen, welche bei Hochbauprojekten anfallen.

⁷ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Marcel Bischoff, Kapital Steuern, Seite 61

⁸ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau, Marcel Bischoff, Kapital Steuern, Seite 61

3.13 Initiierung

In der Schweiz sind grosse Bauprojekte auf Kantons- oder Gemeindeebene dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Es handelt sich dabei um Beschlüsse mit neuen und einmaligen Ausgaben. Im Kanton Zürich zum Beispiel, liegt der Schwellenwert bei 6 Millionen Franken. Soll ein Projekt mit dem PPP-Modell realisiert werden, muss der demokratische Prozess ebenfalls berücksichtigt werden. Es wurden in der Schweiz bis anhin noch wenige PPP-Projekte umgesetzt. Da das Verfahren neu ist und die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privatem Partnern langfristig angelegt ist, wird eine politische Rechtfertigung notwendig. Das erfordert politischen Gestaltungswillen, Veränderungsbereitschaft und eine projektspezifische Führung. Zudem müssen bereits im Vorfeld die Realisierungsformen geprüft und deren Vor- und Nachteile abgewogen werden.

4 Projektvorstellung Neumatt Burgdorf

Das Objekt Neumatt in Burgdorf stellt ein Leuchtturmprojekt in der PPP-Landschaft Schweiz dar. Auf Grund des Beispielcharakters stellen wir das Projekt in unserer Fallstudie vor.



4.1 Allgemein

Objekt	Neubau PPP – Projekt Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf 4 Gebäude (Verwaltung, Gefängnis, Werkhof, Einstellhalle) 19 verschiedene kantonale Verwaltungen 450 Arbeitsplätze
Auftraggeber	Amt für Grundstück und Gebäude des Kantons Bern
Auftragnehmer	Zeughaus PPP AG Baupartner Marti Generalunternehmung AG BAM Deutschland AG Betriebspartner Hälg Facility Management AG
Architekt	ANS Architekten Worb Plan2 Architekten , München
PPP Typus	Beschaffungs-PPP, Inhabermodell
Label	Minergie P-ECO-Standard
Standards	Systemtrennung / Nutzungsflexibilität
Bauzeit	April 2010 bis März 2012

4.2 Projektauslöser

Der Reform einer dezentralen kantonalen Verwaltung und Justiz wurde durch das Stimmvolk des Kantons Bern im September 2006 zugestimmt.

Somit wurde auch für den Verwaltungskreis Emmental die Konzentration der Verwaltung nötig. Als Grundlage für die dazu erforderlichen Neubauten konnte der Kanton Bern das Zeughausareal der Schweizer Armee in Burgdorf erwerben.

Nach dem Bezug 2012 sind in den realisierten Gebäuden 19 verschiedene Verwaltungseinheiten sowie ein Untersuchungsgefängnis angesiedelt worden.

4.3 Vorbereitungsphase / Chronologie

Februar	2006	Regierungsratsbeschluss. Wirtschaftlichkeitsvergleich Beschaffungsvarianten PPP-Modell, konventionelle Realisierung
Mai, Sept	2006	Offenes Auswahlverfahren Expertenteam
bis Juni	2007	Durchführung Eignungstests, Machbarkeitstudie sowie Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Juni	2007	Regierungsratsbeschluss. Auftrag zur Vorbereitung des PPP Vergabeverfahrens
bis März	2008	Vorbereitung Vergabeverfahrens, Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung und der Vertragsentwürfe
September bis März	2007 2008	Präqualifikation für die Bietergemeinschaft
April	2008	Grossratsbeschluss zur Durchführung des PPP Vergabe verfahrens

4.4 Wettbewerbsphase

Für die Durchführung des Gesamleistungswettbewerbes musste für die Vergabe eine angepasstes Verfahren des PPP Modells entwickelt werden.
Das wichtigste Merkmal dieses Verfahren ist die ergebnisorientierte Ausschreibung der Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, und Betriebsleistung.

September	2007	Präqualifikation für die Bietergemeinschaft Auswahl fünf qualifizierte Bewerber
April	2008	Start Gesamleistungswettbewerb mit zwei Frage-/ und Antworttrunden Auswahl für drei Anbieter
Februar	2009	Abgabe überarbeitete Offerte Planungs- und Betriebs konzept Erneut zwei Frage-/ und Antworttrunden
September	2009	Abgabe verbindlicher Finanzierungsangebote Juryentscheid Zuschlagsverfügung, Vertragsabschluss

Dauer ab Regierungsratsbeschluss bis Vertragsabschluss ca. 3.5 Jahre.

4.5 Bauphase

Dezember	2009	Baueingabe
Ab März	2010	Abbrucharbeiten
Ab Mai	2010	Aushubarbeiten
Mai	2010	Baubewilligung
Bis Februar	2011	Rohbau
Bis Juni	2011	Fassadenelemente Holzbau
Bis Dezember	2011	Haustechnik
Bis Januar	2012	Innenausbau
Bis März	2012	Aussenanlage
30. März	2012	Inbetriebnahme

Dauer ab Baueingabe bis Inbetriebnahme ca. 2.5 Jahre.

4.6 Nutzung, Nutzungskosten

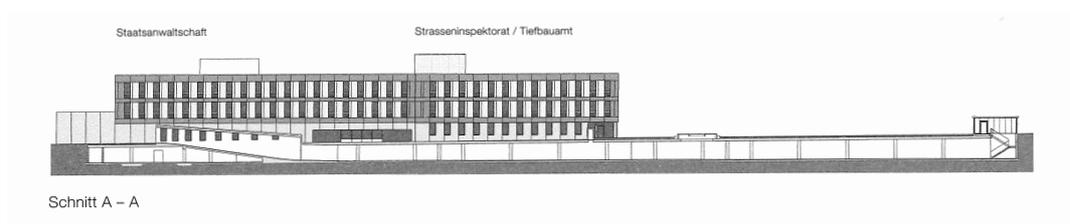
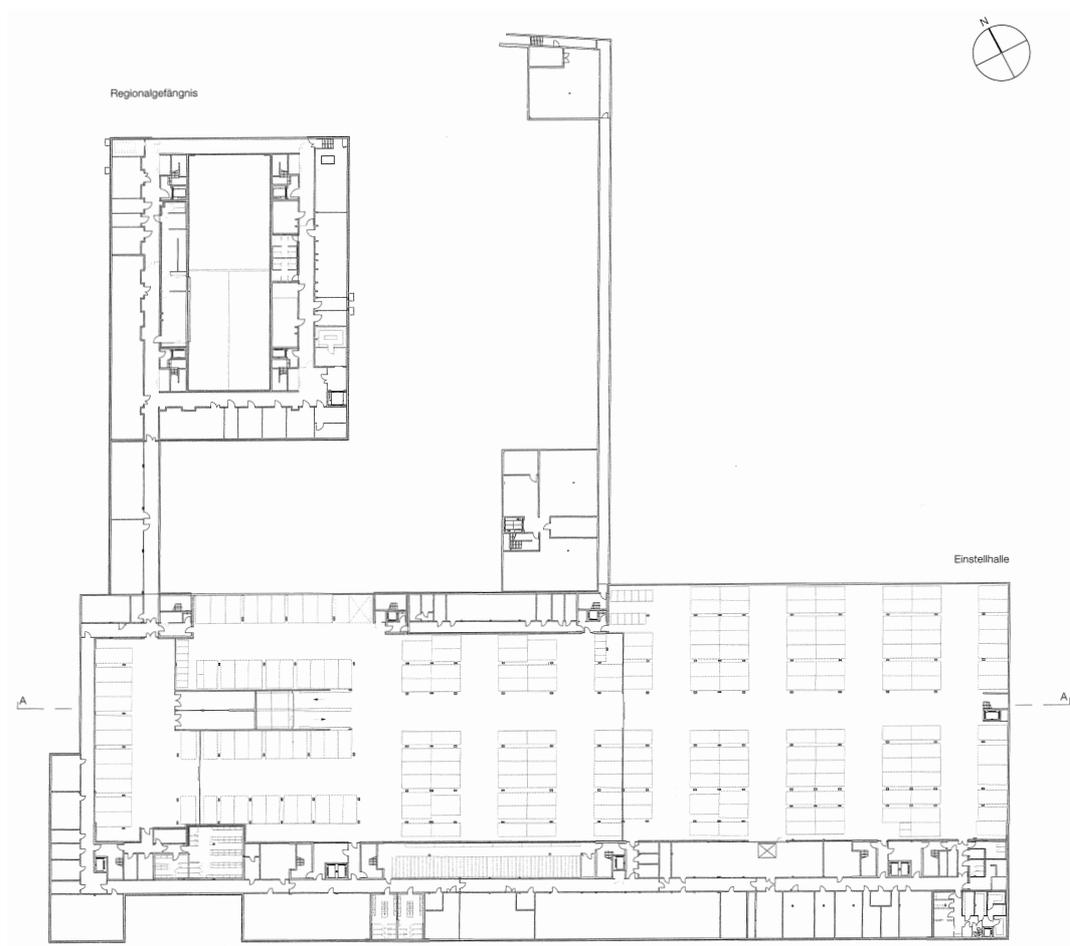
Verwaltungsgebäude		
Nach SIA 416		
Geschossfläche	m2	17'268
Umbauter Raum	m3	66'915
Gefängnis		
Nach SIA 416		
Geschossfläche	m2	13'096
Umbauter Raum	m3	48'312
Werkhof Tiefbauamt		
Nach SIA 416		
Geschossfläche	m2	3'544
Umbauter Raum	m3	17'764
Einstellhalle		
Nach SIA 416		
Geschossfläche	m2	6'347
Umbauter Raum	m3	24'908
Nutzungsgeld pro a	Fr.	16'700'000.00
Auf die Dauer von 25 a		
Bau, Betrieb, Unterhalt		

4.7 Baukosten

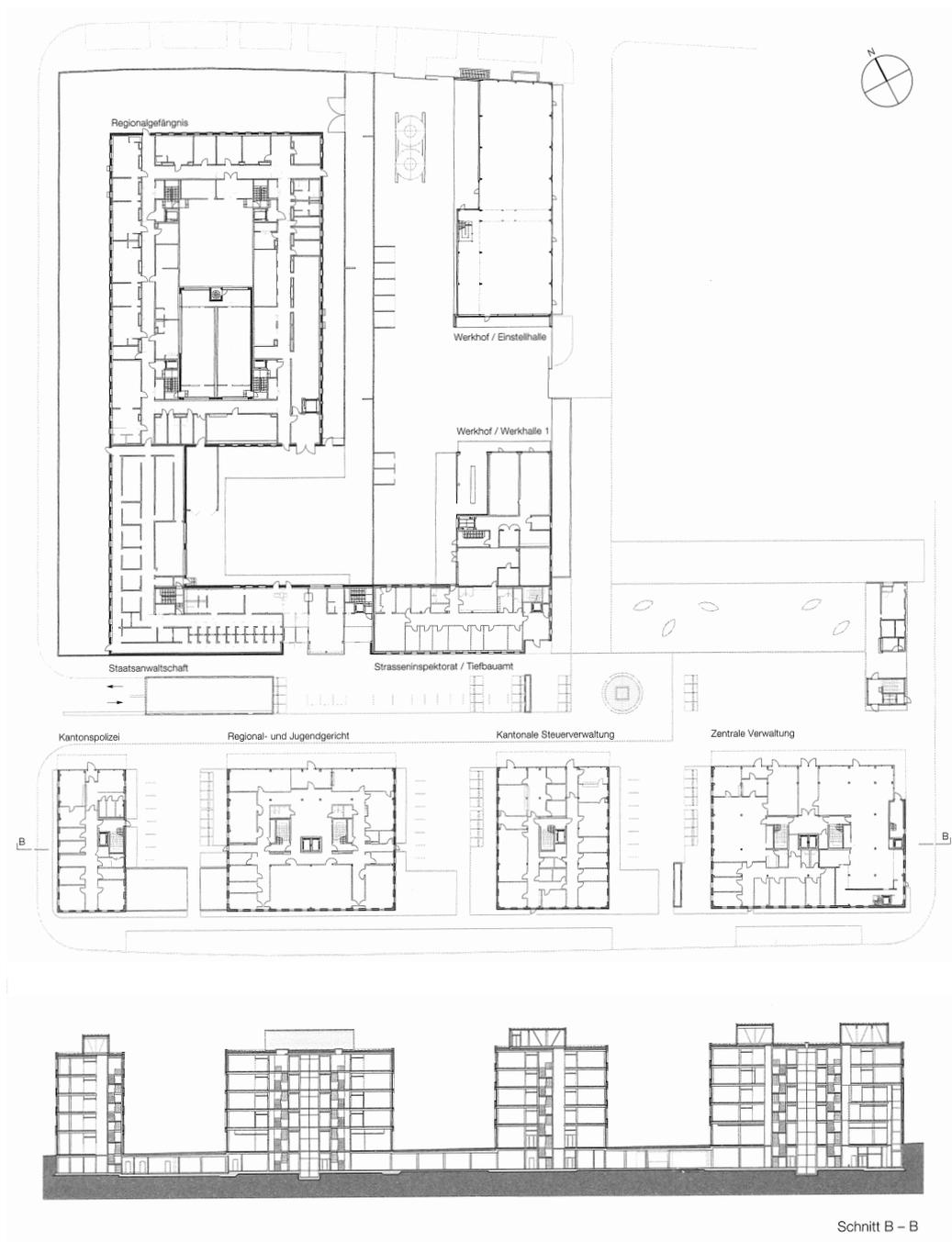
Investitionsvolumen	Fr.	126'370'000
Verwaltungsgebäude	Fr.	54'105'200
Gefängnis	Fr.	51'752'800
Werkhof Tiefbauamt	Fr.	11'762'000
Einstellhalle	Fr.	8'750'000

4.8 Projektpläne

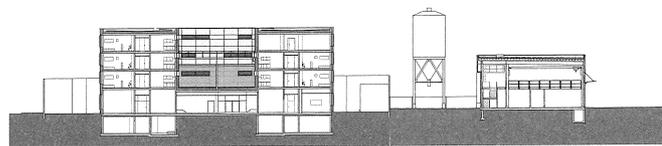
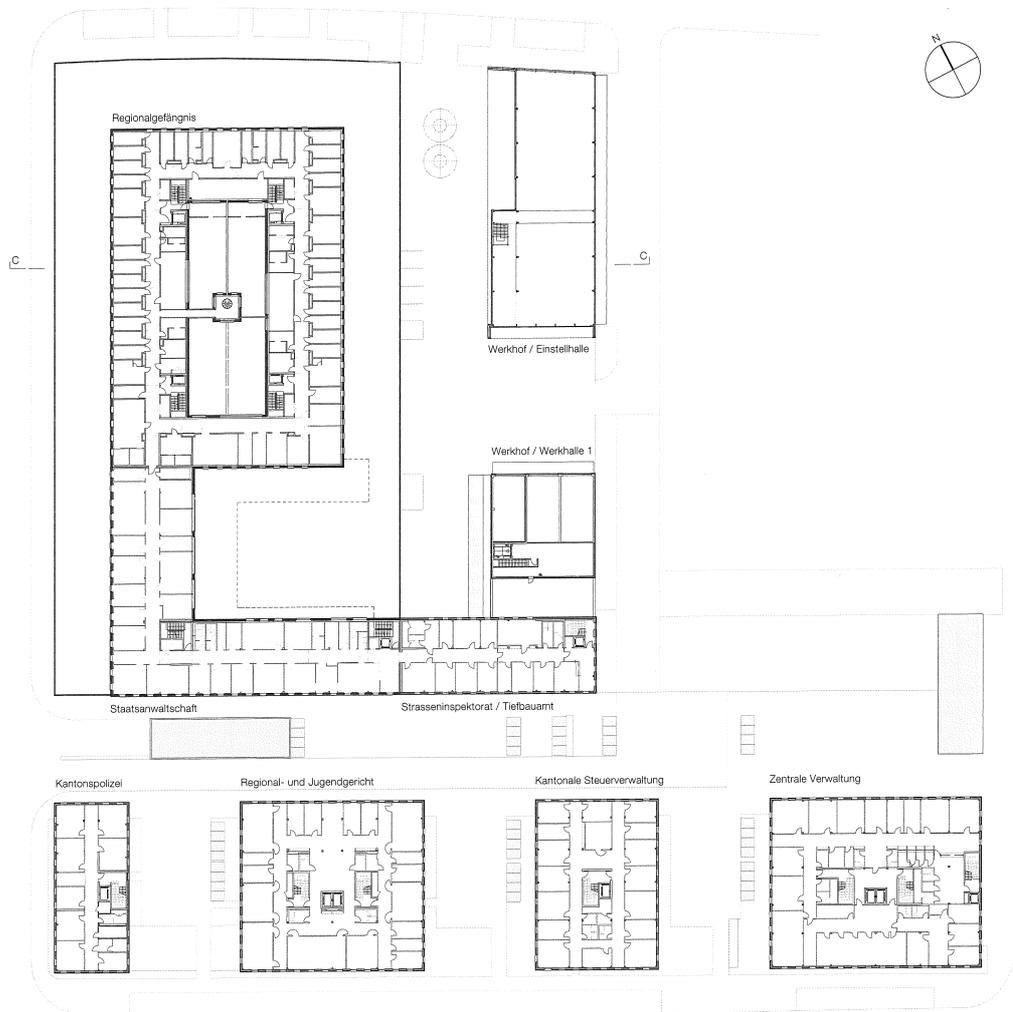
Untergeschoss



Erdgeschoss

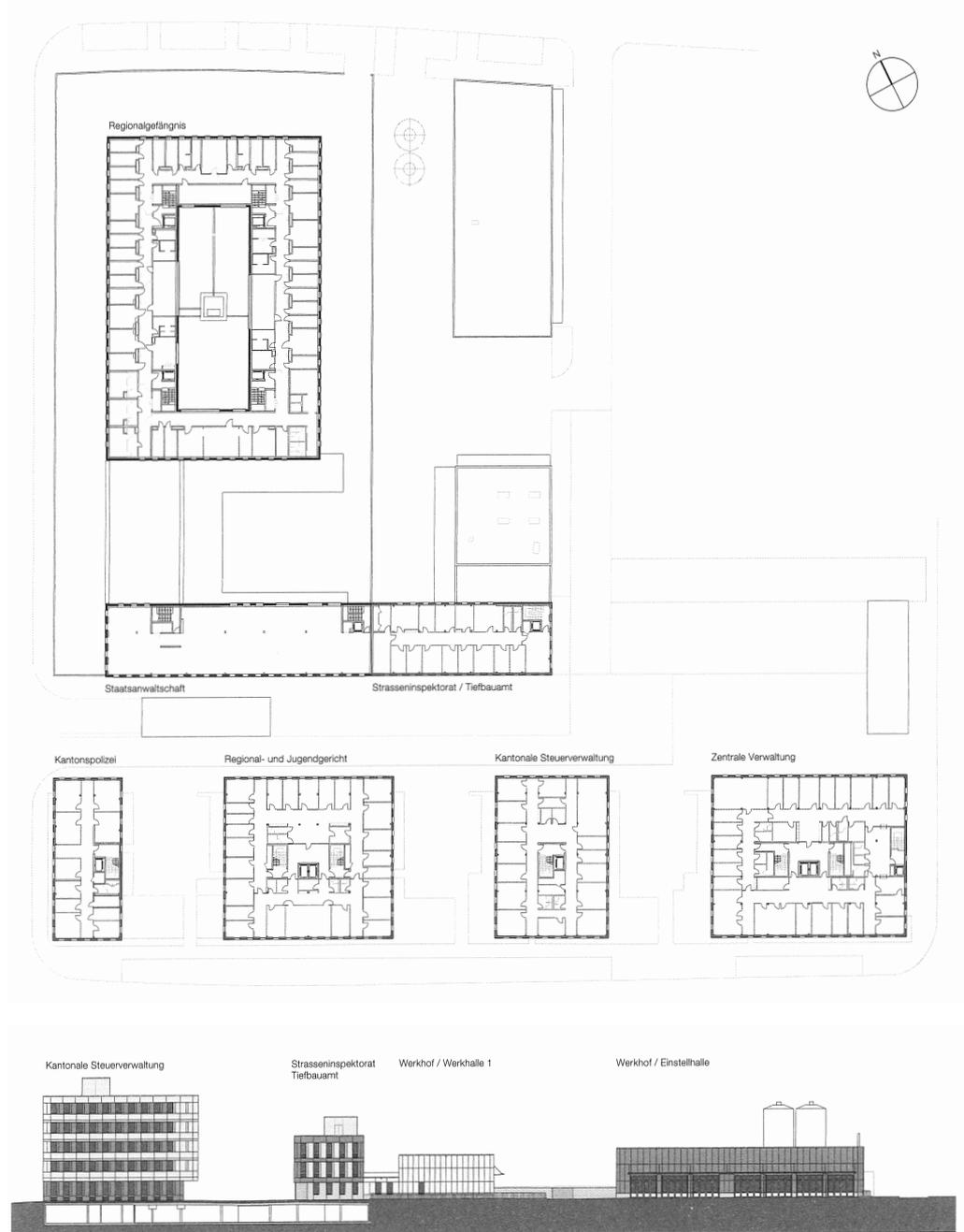


1. Obergeschoss



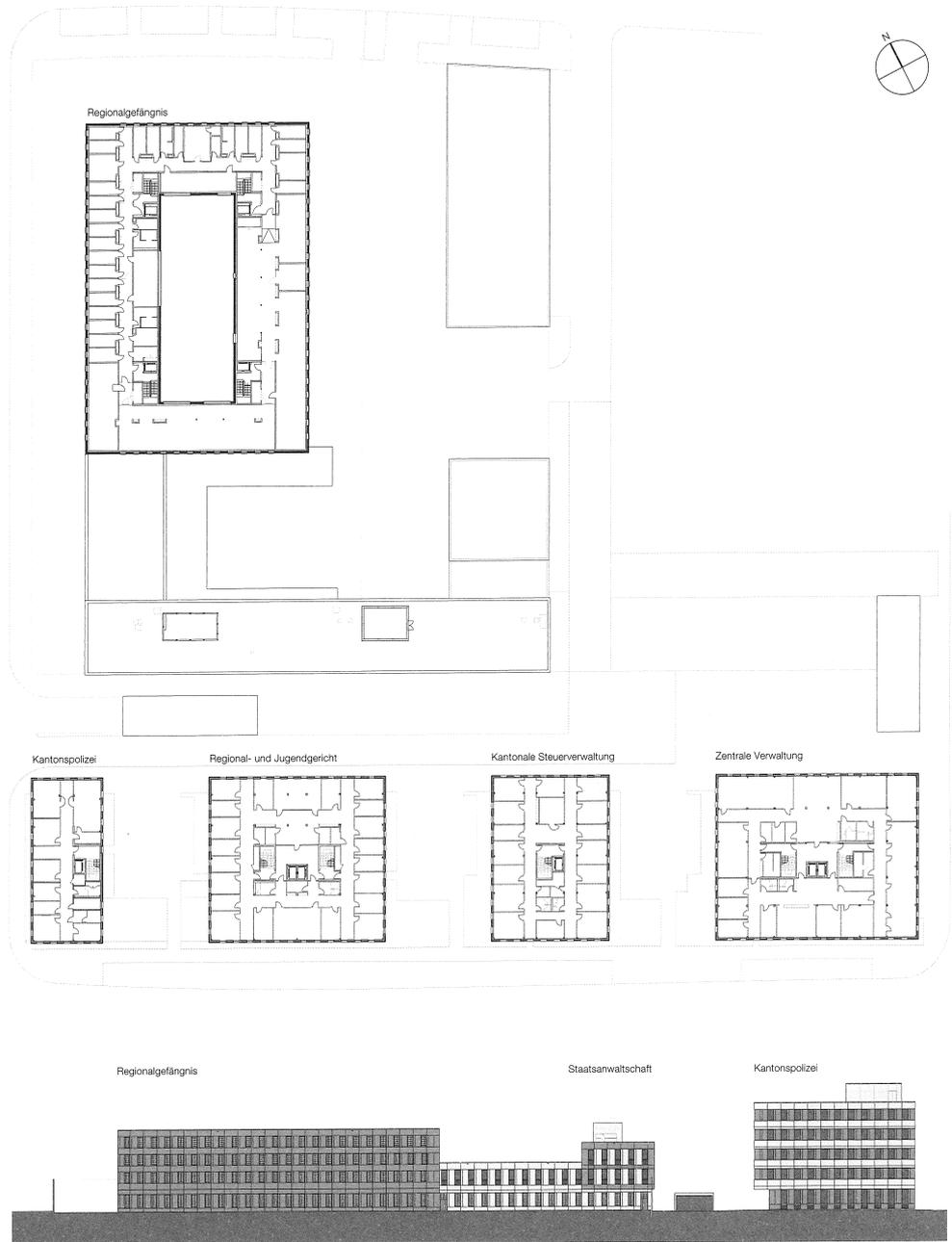
Schnitt C - C

2. Obergeschoss



Ansicht Ostfassade Verwaltungsbauten und Werkhof

3. Obergeschoss



Ansicht Westfassade

4.9 Interview

Interview vom 15.01.2018

Teilnehmer

Frau Doris Haldner

Herr Adrian Müller

Josef Sager

Grischa Schuler

Hugo Steffen

Amtsvorsteherin / Kantonsbaumeisterin des Kantons Bern

Häg FM AG Leiter Niederlassung Burgdorf

Projektfragen / Beschaffungswesen

Aufgrund welcher Initialisierung, Motivation wurde das PPP Modell als weiteres mögliches Beschaffungsmodell geprüft? Spielte die Schuldenbremse des Kantons Bern einen Faktor bei diesen Überlegungen?

Frau Doris Haldner: Durch die Verwaltungsreform des Kantons Bern 2010 bestand ein politischer Auftrag, das PPP-Modell im Zusammenhang mit der Standortreduktion zu prüfen. Massgebend für die Prüfung war auch der eng gesetzte zeitliche Rahmen der Umsetzung. Das PPP-Modell wurde zu dieser Zeit auch auf der Ebene der kantonalen Baudirektoren der Schweiz diskutiert.

Die Schuldenbremse war somit nicht der Auslöser. Ob die Finanzierung heute noch zu 100 % vom Anbieter übernommen würde ist wenig wahrscheinlich. Eher würde eine Aufteilung der Finanzierung zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Anbieter angestrebt.

Wie erfolgte die Wissenserarbeitung und interne Weiterbildung zum Thema PPP bei den Verantwortlichen innerhalb des Kantons? Wurden hier externe Berater beigezogen?

Frau Doris Haldner: Für die Durchführung / Umsetzung ist es erforderlich, sich mit externen, erfahrenen Partnern zu verstärken.

Wie sah die Projektorganisation aus? Im speziellen interessiert uns die Frage der internen und externen Kommunikation.

Frau Doris Haldner: Es wurde das 4-Phasenmodell angewendet.

Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben.

Das Kernprojektteam (mindestens zwei Personen) wurden durch Experten aus dem Bereich Planung, Bau, FM, Finanzierung, PM unterstützt.

Die kantonale Verwaltung waren in einem Projektausschuss vertreten.

Das Projektteam stellte den Einbezug der politischen Gremien und Verwaltungsstellen sicher. Für dieses Projekt war es von Vorteil, einen Regierungsentscheid früh zu erwirken.

Wurde die Wirtschaftlichkeitsprüfung durch das Hochbauamt selber durchgeführt oder durch ein externes Expertenteam?

Frau Doris Haldner: Durch ein externes Planungsbüro mit PPP Erfahrung. Die Datengrundlagen für den Vergleich stammen aus Deutschland.

In welcher Projektphase und in welcher Form wurden die architektonischen Anforderungen an den Anbieter angegeben?

Frau Doris Haldner: Nach einer Marktsondierung wurde ein funktionaler Beschrieb / Raumprogramm mit den entsprechenden Standards wie Systemtrennung, Energielabel usw. den Anbieter zugestellt. Aufgrund dieser Ausschreibungsgrundlagen erfolgte auch die Entwurfsarbeit des Architekten.

Wie wurde das Projekt finanziert?

Frau Doris Haldner: Zu 100 % durch den Anbieter.

Mit welcher Methode wurden die Projektrisiken wie Finanzierung, Erstellung, Betrieb, Versicherungen zwischen der öffentlichen Bauträgerschaft und dem Privaten Partner ausgearbeitet, verteilt?

Frau Doris Haldner: Diese Vorarbeiten erfolgten innerhalb des Kernprojektteams in Zusammenarbeit mit den externen Experten.

Wie erfolgte die Ausarbeitung des Vertragwerkes? Wer waren die Vertragspartner und welche Gesellschaftsformen wurden gewählt?

Frau Doris Haldner: Auch diese Vorarbeiten erfolgten innerhalb des Kernprojektteams in Zusammenarbeit mit den externen Experten. Realisiert wurde das Projekt gemäss Rahmenvertrag mit einer ARGE, der Zeughaus PPP AG. Das PPP Vergabeverfahren kann im Vergleich zu einem klassischen Ausschreibungsverfahren für den Kanton preiswerter sein.

Weshalb wurde das Projekt als Inhabermodell und nicht als Betreibermodell ausgeführt?

Frau Doris Haldner: Das Projekt wurde als Inhabermodell ausgeführt. Das Grundstück war bereits im Besitz des Kantons.

Wie wurden Nutzungsanpassungen / Projektänderungen innerhalb dieses Vertragwerkes umgesetzt?

Frau Doris Haldner: In einem klassischen Verfahren. Projektänderungen mussten angezeigt werden und wurden vor der Freigabe geprüft.

Erkenntnisfragen**Wie verlief der politische Prozess? Grosser Rat? Miteinbezug der politischen Parteien?**

Frau Doris Haldner: Aufgrund der Verwaltungsreform und dem politischen Auftrag wurde der Grossrat regelmässig informiert.

Was würden Sie beim Projekt Neumatt mit dem heutigen Wissenstand anders angehen / ändern?

Frau Doris Haldner: Das Finanzierungsmodell würde wohl heute mit 2/3 über die öffentliche Bauträgerschaft und 1/3 über den Anbieter laufen.

Wo lagen die Probleme sofern es welche hatte?

Frau Doris Haldner: Die Form der Grundlegenden Daten der einzelnen Verwaltung einzuholen war anspruchsvoll. Die tägliche Arbeit in einem Prozessbeschrieb zu erfassen, war für einige neu. Der Miteinbezug des Nutzers muss zwingend sehr früh erfolgen. Die Risiken sind im Vergabeverfahren zu definieren und zu quantifizieren. Wie die Partnerschaft in der Praxis gelebt werden muss, sollte in einem Workshop besser geübt werden, so dass die Erwartungshaltungen deckungsgleich sind.

Wieso hat es aufgrund der positiven Erfahrungen in Burgdorf für den Kanton Bern keine weiteren PPP Projekte ergeben, obwohl die Gesamtkosten für Bau und Betrieb ca. 10 % tiefer zu liegen kommen?

Frau Doris Haldner: Dies ist schwierig zu beantworten. Ein Teilaspekt betrifft die Rechnungslegung. Auch ein PPP Modell belastet die Investitionsrechnung mit dem PPP Entgelt und daraus ableitend die Erfolgsrechnung. Mit dem PPP Entgelt ist das Nutzungsgeld gemeint, dies beinhaltet die Amortisation sowie das Betriebsgeld. Seit 2013 verlangt die Finanzkontrolle, dass neu das Nutzungsgeld bei der Investitionsrechnung verbucht werden muss.

Fragen zum Betrieb**Wie wurde die Kalkulation für diese lange Vertragsdauer ausgearbeitet? Wie hat sich die Bietergemeinschaft organisiert?**

Herr Adrian Müller: Wichtig war in der Kalkulationsphase, dass durch regionale Subunternehmer die Offertausarbeitung erfolgte. Allfällige Teuerung kann geltend gemacht werden. Indexiert. Teilweise konnten auch Wartungsverträge auf die Betriebsdauer von 25 Jahren abgeschlossen werden. Somit konnte das Risiko auf die Subunternehmer verteilt werden.

Welche Punkte sind aus ihrer Sicht die grössten Chancen / Vorteile?

Herr Adrian Müller: Eindeutig die lange Dauer des Auftragsverhältnisses. Einerseits ergibt dies auch für die Angestellten eine Langzeitperspektive, andererseits ermöglicht die lange Vertragsdauer eine optimalere Abschreibung der beschafften Betriebsmittel. Auch neue Investitionen/Technologien zu prüfen wird dadurch interessant. Zur Zeit werden die bestehenden Beleuchtungsmittel auf LED-Technologie umgestellt. Die Investitionen sind wirtschaftlich, weil sie sich positiv auf die weiteren Betriebskosten auswirken. Der dadurch erzielte Benefit wird geteilt, d.h. 50% zu Gunsten Kanton, 50% zu Gunsten der Betreibergesellschaft. Das Qualitätsdenken wird weiterhin auf der Besteller – und Betreiberseite gelebt.

Welche Punkte sind aus ihrer Sicht die grössten Risiken / Nachteile?

Herr Adrian Müller: Ebenfalls die Vertragsdauer. Zum Beispiel bei Kalkulationsfehlern. Es ist deshalb sinnvoll während der Betriebszeit Rückstellungen zu machen, sofern dies möglich ist. Ebenfalls ein Thema ist ein Wechsel der zuständigen Personen auf der Bestellerseite, da dies immer auch einen Informationsverlust darstellt.

Wie wird der Alltag zwischen dem Besteller und dem Betreiber gelebt? Wie wird mit dem Betriebsrisiko umgegangen?

Herr Adrian Müller: Das Qualitätsdenken wird weiterhin auf der Besteller- und Betreiberseite gelebt. Der Betreiber wird viermal jährlich mit Audits kontrolliert.
Die Betriebskosten werden jährlich innerhalb eines Bonus- / Malus-Modell abgerechnet.

Wie geht es nach der Vertragsdauer weiter?

Herr Adrian Müller: Es besteht durch den Kanton Bern eine einseitige Option für eine Vertragsverlängerung um fünf Jahre.

Würden Sie PPP-Projekte wieder rechnen?

Herr Adrian Müller: Ja jederzeit, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und eine reale Chance besteht zum Auftrag zu kommen. Allerdings fehlt es an entsprechenden Ausschreibungen.

4.10 Bilanz nach sechs Jahren

Die Bilanz nach sechs Jahren Betriebszeit wird vom Benutzer sowie auch vom Betreiber als sehr positiv beurteilt.

Die viermal jährlich stattfindenden Audits beanspruchen jeweils wenig Zeitaufwand. Begründet wird dies mit der klaren vertraglichen Regelung sowie der gelebten Partnerschaft zwischen Benutzer sowie Betreiber.

Als positiver Aspekt wird auch das vertraglich festgelegte Bonus Malus Anreizsystem erwähnt.

5. Praxis PPP



Die Voraussetzung für den Erfolg von PPP-Modellen, ist eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem beauftragten Bieter (oder auch Bietergemeinschaft).

5.1 Chancen/Risiken

PPP-Projekte sind auf lange Sicht ausgerichtet und folgen dem Lebenszyklusansatz. Die Aufteilung der Risiken, oder anders formuliert, eine angemessene Risikoallokation auf die jeweiligen Projektpartner ist gewollt und ein wesentliches Merkmal von PPP. Dem Grundsatz nach soll jeder Partner die Risiken tragen, die er am besten beherrschen kann. Alle Parteien sollen dabei einen positiven Nutzen erzielen können, d.h. es soll eine Win-win-Situation entstehen. Die Chancen in einem solchen Konstrukt sollen die Risiken übersteigen und somit einen Gewinn für alle Beteiligten ermöglichen. Letztendlich stellt ein solche Verbindung nichts anderes als eine Verantwortungsgemeinschaft dar. Die Partner müssen dabei aber überzeugt sein, ihre Ziele durch das Eingehen dieser Partnerschaft besser erreichen zu können. Als Chancen und Risiken aus PPP-Vergabeverfahren können genannt werden:

Chancen	Risiken
Öffentliche Hand	
<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche Vorteile (finanzielle Entlastung und Effizienzgewinn) • Einbezug der Lebenszykluskosten in Beschaffungsentscheid • Raschere Projektrealisierung • Nutzen von privatem Know-how und Innovationsfähigkeit • Entlastung der Verwaltung von operativen Aufgaben • Planbare Budgetpositionen für Nutzungsentgelt in der laufenden Rechnung • Keine einmalige (hohe) Investitionssumme wie bei der klassischen Beschaffungsvariante 	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexität und Aufwand für Initialisierung PPP-Projekt • Abschluss unvorteilhafter Verträge • Langfristige Bindung an einen privaten Partner • Höhere Finanzierungskosten durch Risikoübernahme und angemessenen Gewinn der privaten Auftragnehmer • Nicht belastbare Wirtschaftlichkeitsergebnisse durch ungenügendes Know-how • Ungenügende Aufgabenverteilung, Verantwortung- und Risikoteilung

Chancen	Risiken
Privater Partner	
<ul style="list-style-type: none"> • Erschliessung neuer Geschäftsfelder • Langfristige Geschäftsbeziehung • «sicherer» Auftraggeber • Stabile Cashflows • Optimierung Lebenszykluskompetenz • Objektbezogene, langfristige Wertschöpfung 	<ul style="list-style-type: none"> • Aufwendige Submissionsprozesse • Übernahme relevanter Garantien über lange Laufzeiten • Schwierigkeit bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeitsrechnung über die gesamte Vertragsdauer • Divergierende Interessen • Langfristige Bindung

Abbildung 7: in Anlehnung an Chancen und Risiken, aus Praxisleitfaden Hochbau, Verein PPP Schweiz, Seite 19

5.2 Beschaffungswesen

Projektrealisierungen der öffentlichen Hand und die damit zusammenhängenden Vergabeverfahren unterliegen dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Dieses Beschaffungsrecht basiert auf einer Vielzahl von Gesetzgebungen auf internationaler, nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene. Diese Verfahren sind auch für PPP-Projekte massgebend.

Verträge auf der Grundlage solcher Modelle sind extrem komplex, umfassen sie doch unterschiedlichste Vertragsarten wie die gesamte Planungs-, Erstellungs-, Betriebs- und zu guter letzt die Finanzierungsleistungen in einem Gesamtpaket. Berücksichtigt man die in der Regel langfristigen Vertragsdauern von 25 – 30 Jahren, verdeutlicht sich die Schwierigkeit solcher Kontrakte. Der Auswahl des richtigen Vertragspartners gilt deshalb hohe Priorität und ist ein zentraler Erfolgsfaktor in PPP-Projekten. Das öffentliche Beschaffungsrecht sieht für komplexe Beschaffungen deshalb die Prozesse der Präqualifikation vor, um frühzeitig die Eignung und Expertise der Bieter zu prüfen. Die Anzahl der Anbieter wird damit eingegrenzt. Im folgenden-Folgenden, eigentlichen Vergabeverfahren werden die Angebote und Konzepte durch die Bieter in verschiedenen Runden konkretisiert und durch eine Jury bewertet.

Die Ausschreibungsunterlagen für PPP-Projekte enthalten im Gegensatz zu herkömmlichen Ausschreibungen kein Mengengerüst von Einzelteilen und Lieferungen, die es zu bepreisen gilt, sondern ergebnisorientierte, funktionale Leistungsbeschreibungen. Damit wird beschrieben wie der Output aussehen soll und nicht mit welchen Mitteln dies erreicht werden kann. Wesentlich für PPP-Projekte ist deshalb eine zweckmässige Abwicklung des Vergabeverfahrens sowie Verhandlungen und Dialog zwischen dem Bieter und der öffentlichen Hand. Auf Bundesebene ist dies legitim, nicht so auf kantonaler Ebene. Hier wirken die Regeln sehr einschränkend und ermöglichen während des Vergabeprozesses praktisch keinen direkten Dialog zwischen den Parteien. Die gesetzlich vorgesehenen Spielräume in Bezug auf Verhandlungen und Dialog sind demzufolge zweckmässig anzuwenden.

Mit Zwischenjurierungen kann die Kommunikation zwischen den Bietern und öffentlichen Hand minimal ermöglicht werden. Anonyme Frage-/Antworte-Runden sind das eine, anonyme Berichte der Jury pro Angebot das andere. Die Berichte inkludieren auch die Anforderungen an eine Überarbeitung der Angebote für die nächste Verfahrensstufe. Unter Wahrung der nötigen Anonymität der Jury, können stufengerecht Präsentationen und Gespräche vorgesehen werden.

Ein direkter Austausch ist z.B. mit durch die Jury beauftragten Fachleuten möglich. Für den Erfolg von PPP-Projekten sind Verhandlungsgespräche und Aufklärungsrunden wichtige Voraussetzungen, nicht zuletzt deshalb, weil essentielle Unklarheiten bei den meist komplexen Vertragswerken, vor Vertragsabschluss bereinigt werden können.

Zur Gewährleistung eines transparenten und rechtsgleichen Verfahrens müssen die Vorgehensweise der Beurteilung, die Beurteilungskriterien und die verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen durch die öffentlichen Auftraggeber festgelegt und den Bietern bekannt gegeben werden.

Unter der Prämisse, mit öffentlichen Mitteln haushälterisch umzugehen, ist es das Ziel des Beschaffungsverfahrens, das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen.

5.3 Lebenszykluskosten

Das konventionelle öffentliche Beschaffungswesen setzt auf bekannte, bewährte Mechanismen und Aufgabenteilungen. Ein wichtiger Grund für diese Praxis ist ein historisches Rollenverständnis; die Wichtigkeit, die der Baurealisierung beigemessen wird, während den in der Betriebsphase anfallenden Bedürfnisse eine untergeordnete Gewichtung zugewiesen wird⁹.

öffentliche Hand		Bauträger			öffentliche Hand	
SIA Phase 1	SIA Phase 2	SIA Phase 3	SIA Phase 4	SIA Phase 5	SIA Phase 6	SIA Phase 6
Strategische Planung	Vorstudien	Projektierung	Ausschreibung	Realisierung	Bewirtschaftung	Verwertung

Abbildung 8: Generischer Ablauf im öffentlichen, konventionellen Beschaffungswesen (eigene Darstellung)

Die öffentliche Hand definiert in den Schritten strategische Planung und Vorstudien ein zu erstellendes Bauwerk. Der Bauträger erstellt auf Grund dieser Vorlagen in den Phasen Projektierung, Ausschreibung und Realisierung das Bauwerk. Der Bauträger übergibt das Bauwerk der öffentlichen Hand für den Betrieb.

Betrachtet man die in Abbildung 9 gezeigte Grafik, so fällt auf, dass die Bewirtschaftung den grössten Teil am gesamten Lebenszyklus einer Immobilie ausmachen. Spricht man bei der konventionellen Immobilieninvestition z.B. bei der Eigenerstellung von Kosten, sind hinlänglich die Baukosten aus den SIA-Phasen 1 – 5 gemeint. Dabei wird nicht beachtet, dass die einmaligen Kosten im Rahmen der Baurealisierung nur ca. 20 - 30% ausmachen, die Nutzungskosten hingegen 70 – 80% der Gesamtkosten im Lebenszyklus einer Immobilie darstellen¹⁰.

⁹ Bestellkompetenz im Facility Management, Dr. Stephan Bergamin, S. 20

¹⁰ Bestellkompetenz im Facility Management, Dr. Stephan Bergamin, S. 19

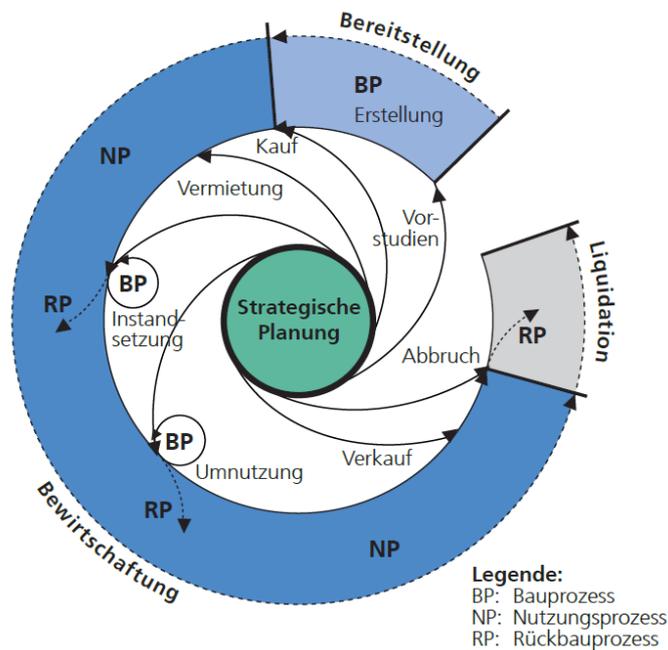


Abbildung 9: Lebenszyklus von Immobilien (Quelle: KBOB, Nachhaltiges Immobilienmanagement 2017/3, Schalcher 2007, leicht angepasst)

Der Lebenszyklus von Immobilien fängt mit der Erstellung des Objekts an und wird mit dem Rückbau oder einer allfälligen Kernsanierung beendet. Aus der Sicht der Gesamtkosten ist es deshalb wichtig, die anfallenden Kosten über dem gesamten Lebenszyklus zu berücksichtigen und die Auswirkungen beim Vergleich verschiedener Angebote zu berücksichtigen. Folgerichtig ist es deshalb auch, die Einflüsse aus der Bewirtschaftung bereits in die Planung und Realisierung einfließen zu lassen.

Genau hier greift das Modell PPP-Projekte im Hochbau. Als einer der Eckwerte wird der Lebenszyklusansatz bezeichnet. Die Leistungen für die Planung, den Bau, die Finanzierung, den Betrieb und Erhaltung sowie eine allfällige Verwertung, die über den ganzen Lebenszyklus zu erbringen sind, werden in einer einheitlichen Ausschreibung vergeben.

5.4 Wirtschaftlicher Nutzen

Internationalen Studien zufolge haben sich bei Projektrealisierungen mit dem PPP-Modell im Hochbau, in Deutschland und Österreich bemerkenswerte wirtschaftliche Vorteile ergeben. Je nach Quelle werden von Vorteilen bis zu 20 % gesprochen. Grundsätzlich müssen für solche Projekte aber zweckmässige Rahmenbedingungen vorhanden sein. Zu nennen sind Optimierungspotenzial, Marktinteresse, Wettbewerb und keine Hindernisse (politischer wie auch z.B. finanztechnischer Art). Ein Projekt kann geeignet sein, wenn die Instrumente eines PPP-Eignungstests angewendet wurden und dabei die Fragen beantwortet worden sind, ob das Projekt PPP-tauglich ist und die zu erwartenden wirtschaftlichen Potenziale plausibel sind.

Der PPP-Eignungstest im Hochbau kann folgende Kriterien beinhalten:

Allgemeine Eignungskriterien	Technische Eignungskriterien
<ul style="list-style-type: none"> Eignung der öffentlichen Aufgaben für PPP Objektive Rahmenbedingungen Subjektive Rahmenbedingungen Rechtliche Restriktionen Finanzielle Restriktionen 	<ul style="list-style-type: none"> Leistungsumfang (über den ganzen Lebenszyklus betrachtet) Risikoallokation Funktionaler Leistungsbeschreibung Projektvolumen Marktinteresse u. Bieterwettbewerb Vergütungsmechanismen

Abbildung 10: Pricewaterhouse Coopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009

Die aus dem Eignungstest zu erwartenden Ergebnisse:

- Überprüfung der PPP-Eignung im engeren Sinne
- Plausibilisierung der möglichen Wirtschaftlichkeit
- Basis für Strukturierung des weiteren Vorgehens

PPP-Hochbauprojekte müssen optimal vorbereitet sein und einen Rahmen für einen fairen Wettbewerb garantieren.

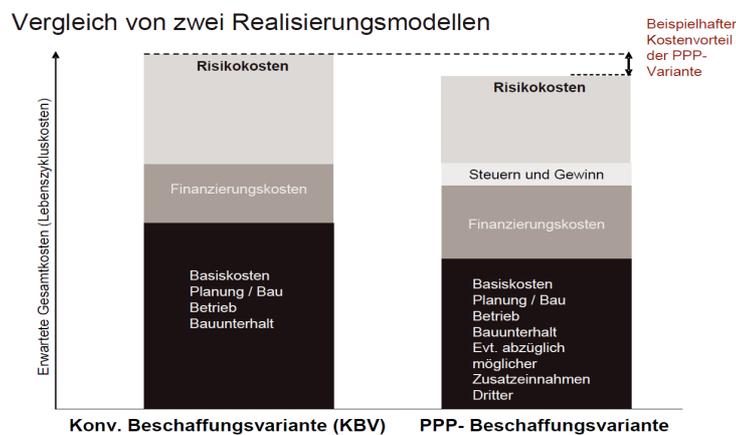


Abbildung 11: Pricewaterhouse Coopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009

Wichtig ist, dass die Nutzer bereits zu Beginn des Projekts «im Boot» sind und die Bieter von Anfang an deren Bedürfnisse kennen. Diese können dann in der Planung optimal berücksichtigt werden. Wichtig ist auch, dass die Bieter entsprechende Freiheiten im Ausschreibungsverfahren erhalten und so Innovation und Kostenoptimierungen mit einbringen können. Das Lebenszyklusdenken steht somit von Anfang an im Vordergrund. Nur so können die richtigen Anreize geschaffen und die Wirtschaftlichkeit in hohem Masse gefördert werden. Unter solchen Bedingungen können dann mit Faktoren wie

- Effizienzgewinn durch Baukosteneinsparung
- Bauzeitverkürzung
- Baukostensicherheit
- Optimierung von Verfahrensabläufen
- Geringere Betriebskosten

gerechnet werden.

Der Nutzen von PPP ist nicht nur monetär zu begründen. PPP kann neben den bereits erwähnten wirtschaftlichen Vorteilen auch dazu beitragen, dass

- die Verwaltung entlastet wird
- Aufgaben, die nicht Kernkompetenz der Verwaltung darstellen an Dritte delegiert werden können
- Wissensaustausch zwischen privaten Betreiber und der öffentlichen Hand
- Sicherung nachhaltiger Gebäudebewirtschaftung

5.4 Argumentation PPP

Die Argumentation, dass angesichts der oft leeren öffentlichen Kassen einerseits und dem hohen Investitionsbedarf andererseits die öffentliche Hand gezwungen ist, nach alternativen Beschaffungsvarianten zu suchen, scheint verständlich und logisch. Als eine solche alternative Beschaffungsvariante kann das Modell-PPP im Bereich Hochbau angesehen werden. Als wesentliche Hauptgründe für die Argumentation von PPP können genannt werden:

1.	Innovation und Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus	Bauen im Hinblick auf einen kostengünstigen Betrieb. In der Regel verfügen private Anbieter über eine grössere Marktübersicht, sowie die Kenntnisse über die Spezialisierungs- und Rationalisierungsvorteile.
2.	Möglichkeiten effizienter Produktion der privaten Anbieter (Bau und Betrieb)	Zu nennen sind insbesondere die Vergabe des Betriebs im Wettbewerb, Skaleneffekte, Einkauf, Spezialisierungen, innovative Geschäftsmodelle, kommerzielle Disziplin. Durch das Nutzbarmachen von privaten Ressourcen und privatem Know-how, können Projekte im Hochbau schneller und kostengünstiger umgesetzt werden.
3.	Optimierung der Risikokosten	Zweckmässige Übernahme von Risiken durch private Partner, betr. Planung, Realisierung, Inbetriebsetzung, Betrieb, Instandhaltung und Finanzierung.

4.	Disziplinierung im Verfahren	Bestellung durch die öffentliche Hand, Kostenmanagement des privaten Anbieters; weniger Nachträge und Sonderwünsche. Dies führt zur Entlastung der öffentlichen Haushalte.
5.	Synergien mit privatwirtschaftlichen Aktivitäten	Die öffentliche Hand erhält durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit privaten Partnern Einblicke in dessen Arbeitsweisen und Zugang zu dessen spezifischem Fachwissen. Privates Know-how sowie das in der Privatwirtschaft nötige Effizienzdenken kann zu einer Kompetenzerweiterung der öffentlichen Verwaltung führen.

Tabelle 12: Pricewaterhouse Coopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009, angepasst

5.5 Bietersicht

Bei PPP-Projekten erwartet die öffentliche Hand einen einzigen privaten Ansprechpartner als Verantwortlichen für das angebotene Gesamtleistungspaket. In der Folge werden einzelne Bieter, aber auch Bietergemeinschaften angesprochen. Wesentlich dabei ist, dass Bauunternehmer und Betreiber in einem solchen Konsortium gleichberechtigt sind.

Im Zusammenhang mit dem «PPP im Hochbau» und der damit verbundenen Lebenszyklusbetrachtung eröffnen sich dem privaten Bieter, gesamthaft gesehen, neue Geschäftsfelder. Während bei der klassischen GU/TU-Vergabe für den Bauträger nach der Übergabe an den Besteller, resp. nach Beendigung der Garantiezeit das Projekt abgeschlossen ist, kommt beim PPP-Modell der Betrieb zu einem Fixpreis über eine lange Zeit dazu. Nicht zu unterschätzen ist dabei, dass der für den Betrieb zuständige Partner unter Umständen über die meist lange Vertragszeit, Einschränkungen in der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit hinnehmen muss. Der Private Bieter oder das Bieterkonsortium müssen deshalb neu strukturierte Risikoanalysen vornehmen. Einerseits zur Prüfung der Risiken, die das Gesamtpaket betreffen und andererseits bei Bietergemeinschaften die Verbindlichkeiten, die durch das Zusammengehen in einem Konsortium entstehen.

Die Entscheidungsträger der Konsortien müssen zu Beginn des Ausschreibungsverfahrens, meist auf einer unzureichenden Informationsbasis und unter Termindruck weitreichende Entscheidungen treffen. Für die Konsortien ist es vorteilhaft, vor einer Beteiligung an einem PPP-Ausschreibungsverfahren,

- eine gegenseitige «Leistungsprüfung»
- Bonität der Konsortien
- die Qualität der Ausschreibung selbst
- Kostenaufwand für das Wettbewerbsverfahren vs. Erfolgswahrscheinlichkeit
- die Planer-Exponenten der öffentlichen Hand
- das Umfeld der Kreditgeber

zu überprüfen.

Eine Möglichkeit für die Durchführung einer solchen Überprüfung bietet eine SWOT-Analyse. Für schnelle Entscheidungen auf Grund unzureichender Informationsbasis haben die an der Bietergemeinschaft beteiligten Unternehmen, damit eine Herangehensweise zur Verfügung, die

- gezielt die kollektiven Kompetenzen aller Betroffenen checkt
- die Komplexität der Situation auf wenige Parameter eingrenzt

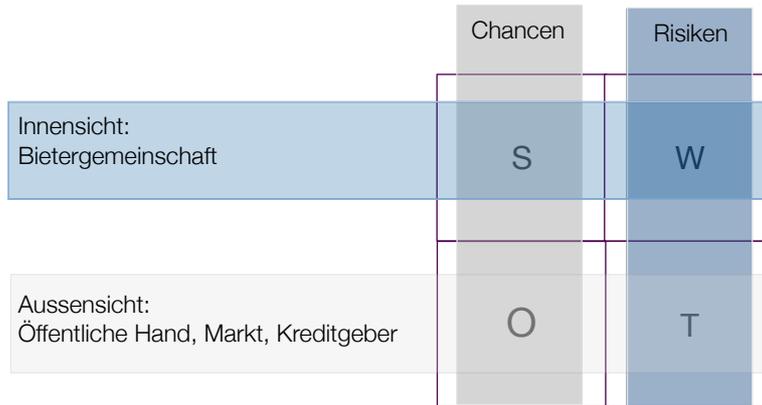


Abbildung 13: Prinzip SWOT-Analyse aus Bietersicht, eigene Darstellung

Erschwerend für die Bieter ist die Tatsache, dass die Anzahl der PPP-Projekte in der Schweiz noch immer sehr gering ist. Demzufolge fehlen bisweilen Erfahrungen aus solchen Vergabeverfahren, was den jeweiligen Transaktionsaufwand somit hoch hält.

Das ausgewogenste Gesamtpaket gewinnt! Der Aufwand für den Bieter ist enorm. Die Kosten für die Angebotserstellung sind in einem PPP-Vergabeverfahren sehr viel höher als in einem konventionellen Wettbewerb. Gefragt ist ja ein Gesamtpaket aus der Planung, Erstellung und den Betrieb bis hin zu einem Rückbau. Die Planung, d.h. einerseits die Planung der Bauerstellung und andererseits die Planung der FM-Leistungen, müssen bereits während des Vergabeverfahrens bis zu 90% erstellt sein. Somit ist eine hohe Vorleistung zu erbringen, auch wenn noch nicht klar ist, ob ein Vergabeerfolg erzielt werden kann.

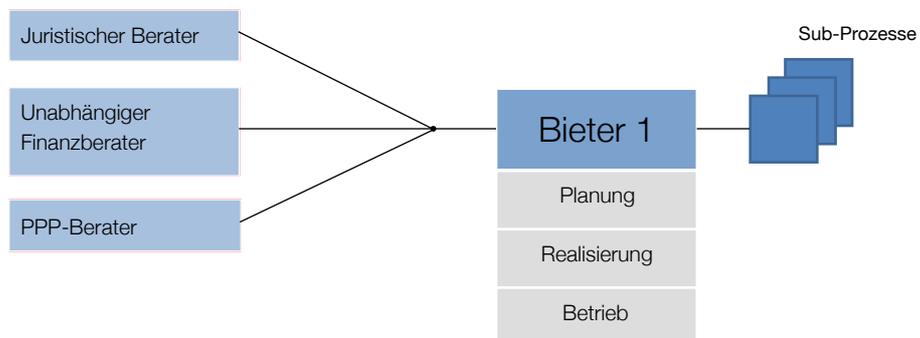


Abbildung 14: Organisation Bieterkonsortien, eigene Darstellung

Sub-Prozesse wie:



- Konsortienvertrag
- Finanzierung
- Vorverträge mit Sub-Unternehmer
- Vorverträge mit Lieferanten
- etc.

Die Voraussetzung um den grossen Transaktionsaufwand rechtfertigen zu können, ist eine gründliche Vorbereitung seitens der Bieter.

Dazu gehören unter anderem:

- Informationsbeschaffung über das Projekt
- Phasengerechte Finanzplanung
- Minimierung und Koordination von Schnittstellen zu Leistungserbringern innerhalb des Konsortiums
- Zeit und Ressourcenplanung
- Verhandlungen mit Subakkordanten
- Verhandlungen mit Lieferanten
- Formale Prüfung der einzureichenden Unterlagen

6 Zusammenfassung PPP Modell

Es folgt die Zusammenfassung unserer Fallstudie. Die entscheidenden Punkte für die erfolgreiche Umsetzung vom PPP-Modell werden erläutert.



6.1 Fazit

Aufgestauter Investitionsbedarf der öffentlichen Hand ist nach wie vor vorhanden und wird künftig eher noch zunehmen. Die Gründe dafür sind oft im Taktieren der Politik zu suchen und sind vielschichtig. Erschwerend kommt hinzu, dass die öffentliche Hand auch in Hochbauprojekten nach dem System Legislaturperioden funktioniert, somit nicht langfristig und schon gar nicht nach dem Lebenszyklusansatz.

Beispielsweise müssen weitere Schulhäuser, Altersheime, Spitäler, aber auch Asylzentren gebaut oder erneuert werden. Den Kommunen fehlt meistens das Geld oder sie werden durch den Finanzausgleich in der Finanzierung eigener Projekte eingeschränkt. Zusätzliches Steuersubstrat kann z.B. infolge Steuerwettbewerb, digitalen Währungen, etc. nicht generiert werden. Für die öffentliche Hand gilt es die Versorgungssicherheit sicher zu stellen, insbesondere auch bei der Bereitstellung funktionsfähiger und dem Stand der Technik entsprechenden Hochbauten.

Ob das PPP Modell für finanzschwache Kommunen eine Chance ist, kann abschliessend nicht schlüssig beurteilt werden.

Wichtig ist, dass PPP-Projekte nicht als finanzpolitisches Steuerungsinstrument verwendet werden. Das bedeutet, dass PPP nicht dazu benutzt werden soll, Hochbauprojekte zu realisieren, welche sich die öffentliche Hand nicht leisten, folglich auch nicht finanzieren kann.

Durch die Auseinandersetzung mit dem Thema haben wir festgestellt, dass hinsichtlich alternativer Beschaffungsmethoden bei der öffentlichen Hand noch Nachholbedarf besteht. Zum einen kann Unwissen über PPP vermutet werden oder bekannte, bewährte Mechanismen und Aufgabenteilungen verbunden mit einem historischen Rollenverständnis stehen neuen Prozessen im Weg.

Zur Deckung des Finanzbedarfs sind neue Finanzierungsmodelle nötig, das steht ausser Frage. Das PPP-Modell ist unserer Ansicht nach eine Variante; müsste aber bei den entsprechenden Stellen verankert werden. Die Vereinigung der kantonalen Baudirektorenkonferenz könnte hier vieles bewirken.

Auch Zwischenlösungen wären denkbar. Zum einen könnten Einflussgrössen aus Betrieb und Unterhalt und zum andern alternative Finanzierungsmodelle in die bestehenden Prozesse integriert werden. Apropos Finanzierung. Pensionskassen verzeichnen in der Regel einen Liquiditätsüberschuss und haben deshalb einen hohen Investitionsdruck. Ein möglicher Ansatz wäre demnach, dass sich die Pensionskassen mit der Finanzierung öffentlicher Bauprojekte, namentlich auch PPP-Projekte beschäftigen sollten. Damit würden sie bewusst weniger Rendite in Kauf nehmen, auf der anderen Seite aber die öffentliche Hand als Schuldner mit guter Bonität verpflichten können. Hier ist aber schon eine Hauptschwierigkeit auszumachen. Das Überprüfen sowie das Durchführen nach dem PPP Modell bedeutet für viele Verwaltungen einen erheblichen Mehraufwand.

Konsultiert man die einschlägige Fachliteratur und Erfahrungsberichte, werden dem PPP-Modell gute Marktchancen eingeräumt. Wieso werden aber nicht mehr Projekte in der Schweiz nach diesem Modell umgesetzt? Die Gründe dafür sind vor allem bei der öffentlichen Hand zu suchen. Einerseits werden zur Zeit durch die aktuellen Rechnungslegungsvorschriften und andererseits durch das günstige Zinsumfeld für Fremdkapital keine Anreize mehr geschaffen.

Aber ist auch anzunehmen, dass nicht am eigenen Ast gesägt wird, sprich; die entsprechenden Stellen wollen sich nicht selber wegrationalisieren.

Zudem müssten die Wettbewerbsverfahren für die Bieter attraktiver werden. Die Aufwendungen für die Teilnahme an PPP-Ausschreibungen sind wie in der Arbeit beschrieben, enorm. Mit Aufwandsentschädigungen, wie sie aus Architekturwettbewerben bekannt sind, könnten entsprechende Anreize geschaffen werden.

Für das Gelingen von PPP-Projekten sind für uns folgende Punkte entscheidend:

1. Im Idealfall werden Überprüfungen bei Hochbauprojekten hinsichtlich Eignung nach dem PPP- Modell von der kantonalen Verwaltung angestossen.
2. Die Lebenszyklusbetrachtung unter Einbezug von Betrieb und Unterhalt. Dieser Punkt wird bei einem klassischen Wettbewerbsverfahren nicht optimal abgedeckt.
3. Die künftigen Nutzer sowie der Betreiber müssen sehr früh in den Planungsprozess integriert werden.
4. Externe Fachberater mit PPP-Erfahrung beiziehen.
5. Belastbare Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Grund nachvollziehbarer Datengrundlage durchführen.
6. Ein Projekt muss für PPP geeignet sein
7. Attraktive Wettbewerbsbedingungen für Anbieter schaffen

Dass das PPP-Modell funktioniert zeigt das Projekt Neumatt in Burgdorf. Der öffentliche wie auch die privaten Partner attestieren dem PPP-Ansatz gute Noten! Die Zufriedenheit ist auf beiden Seiten sehr gross.

Abschliessend können wir sagen, dass wir uns durch die Auseinandersetzung mit dem Thema PPP weiteres Know-how im Erstellen von Hochbauten aneignen konnte. Insbesondere den Lebenszyklusansatz erachten wir als zentral, dieser müsste unserer Ansicht nach bei jedem Hochbauprojekt berücksichtigt werden.

7 Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016

Dokumentation Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf 2012

Infoblatt Marti Generalunternehmung AG Bern

Telefonat mit Herr Stress Projektleiter Marti AG

Telefonat, Mailverkehr mit Herr Gut Geschäftsführer PPP Schweiz

Nutzungsentgeld : <https://www.bernerzeitung.ch/region/emmental/Positive-Bilanz-fuer-Pilotprojekt/story/17090709>

Gute Betriebsbilanz Interview Frau Annemarie Daepf, Leiterin Steuerverwaltung / Leiterin Betriebskommission

www.de.wikipedia.org/wiki/Öffentlich-private_Partnerschaft

www.youtube.com/watch?v=WEjRt4NHu_c

Grafikverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung

Abbildung 2: Vergleich verschiedener Realisierungsmodelle im öffentlichen Hochbau [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Abbildung 3: PPP-Modell-Varianten [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Abbildung 4: PPP-Prozess [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Abbildung 5: Gegenüberstellung von Eigenrealisierung und PPP-Modell [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, Quelle: DKC, vereinfachte Darstellung]

Abbildung 6: Risikobetrachtung aus Sicht der Fremdkapitalgeber [PPP; Praxisleitfaden Hochbau, KUB; Verein PPP Schweiz; Zürich 2016, vereinfachte Darstellung]

Abbildung 7: in Anlehnung an Chancen und Risiken, aus Praxisleitfaden Hochbau, Verein PPP Schweiz, Seite 19

Abbildung 8: Generischer Ablauf im öffentlichen, konventionellen Beschaffungswesen, eigene Darstellung

Abbildung 9: Lebenszyklus von Immobilien Immobilie (Quelle: KBOB, Nachhaltiges Immobilienmanagement 2017/3, Schalcher 2007, leicht angepasst)

Abbildung 10: Pricewaterhouse Coopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009

Abbildung 11: PricewaterhouseCoopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009

Abbildung 12: Pricewaterhouse-Coopers, warum rechnen sich PPP-Modelle, 2009, angepasst

Abbildung 13: Prinzip SWOT-Analyse aus Bietersicht, eigene Darstellung

Abbildung 14: Organisation Bieterkonsortium, eigene Darstellung

Pläne

Projektpläne Seite 25 bis 29 (Grundriss, Ansicht und Schnitte): Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern, April 2012

Abbildungsverzeichnis

Bild Seite 46: Steuerverwaltung
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 47: Werkhof
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 48: Betreuung
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 49: Regionalgefängnis
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 50: Regionalgericht
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 51: Ansicht Südfassade
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 52: Verwaltungsgebäude, Zwischenräume
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

Bild Seite 53: Verwaltungsgebäude, Zwischenräume
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

8 Anhang

Bilder Neumatt



Bild: Steuerverwaltung
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

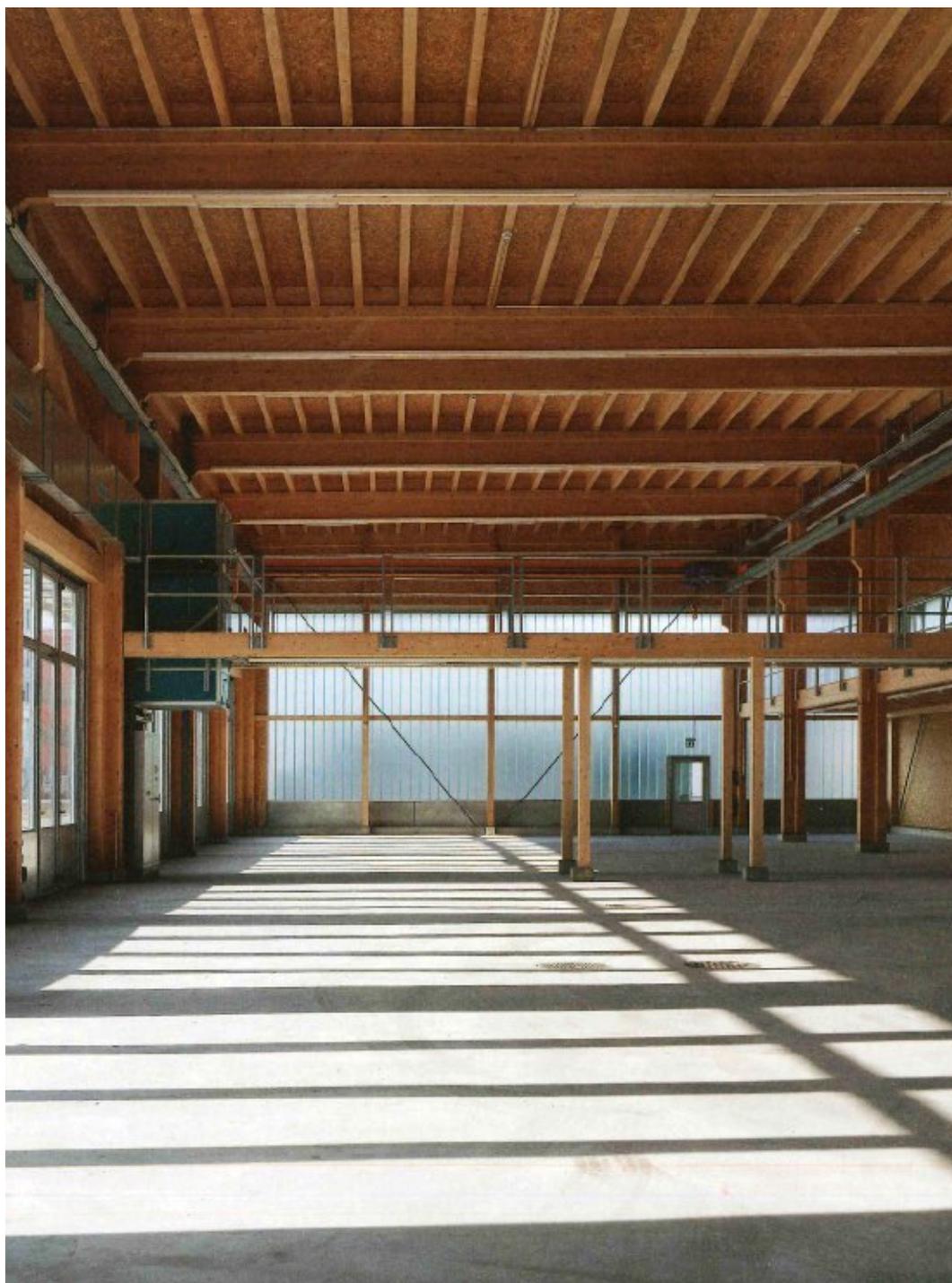


Bild: Werkhof
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf



Bild: Betreuung
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

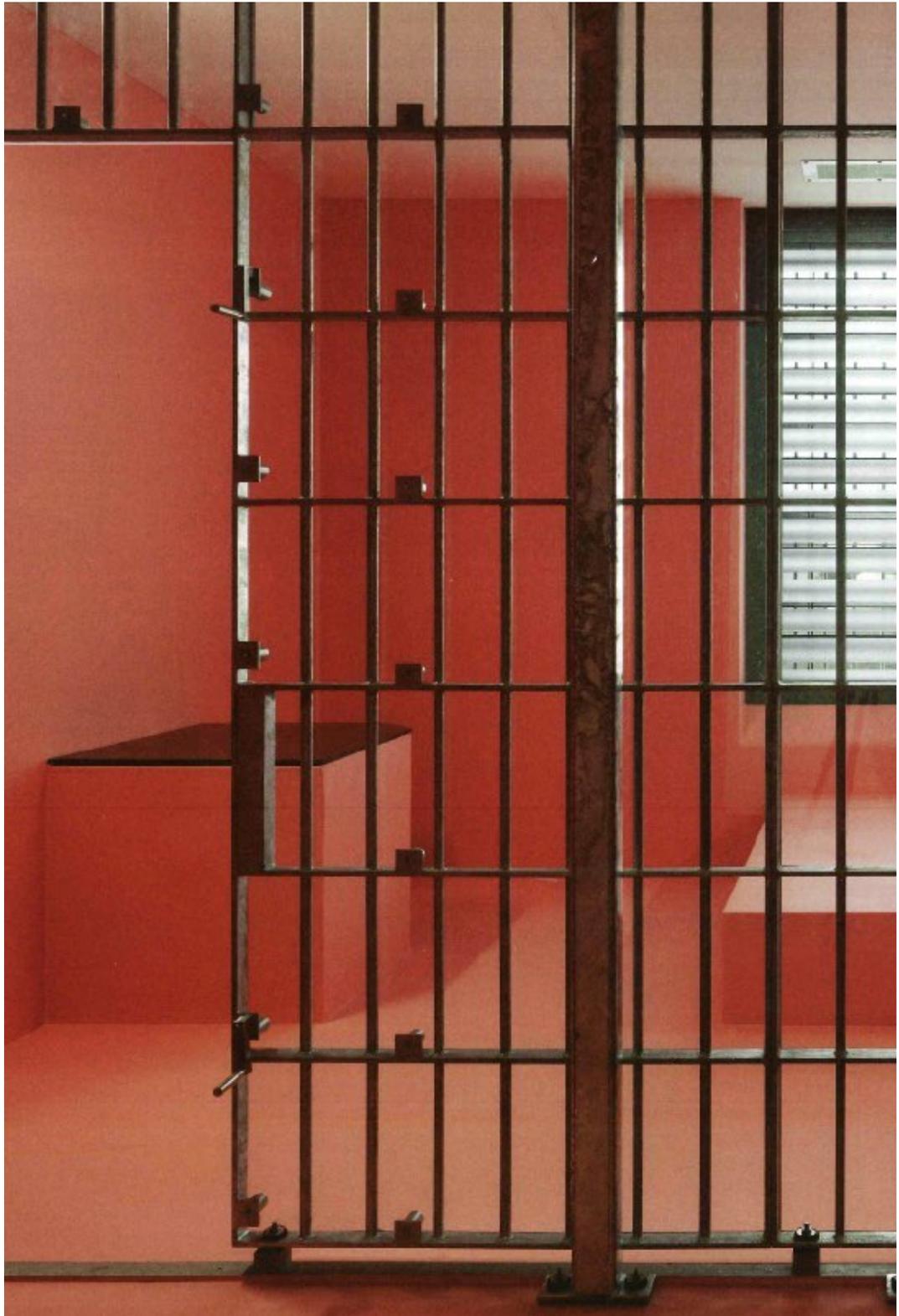


Bild: Regionalgefängnis
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf



Bild: Regionalgericht
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf



Bild: Ansicht Südfassade
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf



Bild: Verwaltungsgebäude, Zwischenräume
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf



Bild: Verwaltungsgebäude, Zwischenräume
Amt für Grundstücke des Kantons Bern, Ausgabe April 2012
Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf

9 Verfassungsbestätigung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig angefertigt und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel verwendet habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, sind durch Angabe der Quellen kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bisher weder veröffentlicht noch in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Horw, 20. März 2018

Josef Sager

Grischa Schuler

Hugo Steffen