

Fachhochschule Mainz

Fachbereich Wirtschaft

Master-Studiengang: Public Private Partnership



*Hausarbeit*

**PPP in der Schweiz:**

**Das Vergabeverfahren im Rahmen der Beschaffungsvariante PPP am  
Beispiel des PPP-Pilotprojektes Neumatt**

Eingereicht von:	Britta Töpfer
Geboren:	03.04.1982
Anschrift:	Bachstraße 10, 63110 Rodgau
E-Mail:	brittoepfer@web.de
Matrikel-Nr.:	906764
Eingereicht am:	10.06.2013
Gutachter:	Herr Prof. Martin Weber

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis .....	I
Abkürzungsverzeichnis .....	II
Abbildungsverzeichnis .....	III
1. Einleitung .....	1
2. Vergabeverfahren in Deutschland .....	3
2.1. Offenes Verfahren .....	3
2.2. Nicht offenes Verfahren .....	4
2.3. Verhandlungsverfahren.....	4
2.4. Wettbewerblicher Dialog .....	4
3. Projekt Neumatt, Schweiz .....	6
3.1. Vergabeverfahren Projekt Neumatt .....	9
3.2. Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens Projekt Neumatt .....	12
3.2.1. Präqualifikationsphase .....	13
3.2.2. Gesamtleistungswettbewerb Projekt Neumatt.....	13
4. Fazit .....	16
Quellenverzeichnis .....	IV

## Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
u. a.	unter anderem
etc.	et cetera (und so weiter)
PPP	Public Private Partnership
z. B.	zum Beispiel
d. h.	das heißt
GRB	Großratsbeschluss
GPA	Government Procurement Agreement
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
IVöB	Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen
SIA	Ordnung für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe, schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Selektives Verfahren.....	11
Abbildung 2: Vergabeverfahren .....	12
Abbildung 3: Zuschlagskriterien Qualität PPP Projekt Neumatt.....	14

## 1. Einleitung

Public Private Partnership (PPP) wird als Realisierungsvariante bereits seit vielen Jahren auf internationaler Ebene anerkannt. So wurden in Europa von 1999 bis 2009 1193 Projekte mit einem Gesamtvolumen von ca. 213 Mio. € umgesetzt. Während Großbritannien lange Zeit Vorreiter im Bereich PPP war, hat sich insbesondere in Deutschland der Bereich PPP stark entwickelt.<sup>1</sup>

In der Schweiz werden öffentliche Aufgaben meist vor Ort und sehr bürgernah wahrgenommen, d. h. Bürger bringen ihre Fähigkeiten aus ihrem Privatleben und einen Teil ihrer Zeit für eine öffentliche Angelegenheit ein. Zudem werden Positionen in der Verwaltung regelmäßig mit Personen aus der Privatwirtschaft besetzt, damit Wissen aus dem privaten Bereich auch in Politik und Verwaltung einfließen kann.

Seit längerer Zeit gibt es in der Schweiz bereits PPP-ähnliche Modelle, z. B. Miet- und Investorenmodelle. Private stellen der öffentlichen Hand hier Räume gegen eine Miete für einen öffentlichen Zweck zur Verfügung. Weiterhin gibt es Beispiele, bei denen ein Investor die Bebauung eines Grundstücks für die Gemeinde anstrebt und hierfür ebenfalls eine Miete erhält. Auch in politischen Bereichen wie z. B. Standortförderung, Kultur, Sport etc. gibt es ein breites Feld von öffentlich-privater Zusammenarbeit. Die Aufgaben werden dabei in Form von privaten Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung zusammengefasst. Auf Basis dieser Modelle nähert sich die Schweiz bereits seit mehreren Jahren dem internationalen PPP-Standard an.<sup>2</sup>

Zwischenzeitlich werden PPP-Ansätze, auch angetrieben durch die internationalen Entwicklungen, immer häufiger als alternative Beschaffungsvariante von den Verwaltungen überprüft. Der partnerschaftliche Gedanke gewinnt zusehends an Attraktivität. PPP ist in der Schweiz im Rahmen der schweizerischen Rechtsnormen abzuwickeln, insbesondere auch des anwendbaren Beschaffungsrechts. Während das Beschaffungsrecht des Bundes für PPP spezifische Aspekte offener ist und auch im Einklang mit internationalen Normen steht, gibt das kantonale Recht den möglichen PPP-Verfahren einen engen Spielraum vor.<sup>3</sup>

Das Verhandlungsverfahren oder auch der wettbewerbliche Dialog, die einen großen Vorteil im Rahmen der PPP-Beschaffungsalternative in Deutschland darstellen, werden

---

<sup>1</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 4

<sup>2</sup> Detlef Knop: Public, Private Partnership, Jahrbuch 2009, S. 231

<sup>3</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 44

---

durch das kantonale Recht als Vergabealternative verdrängt. Dennoch wird das Thema „PPP“ in der Schweiz weiter verfolgt.

Im Jahr 2006 wurde der Verein PPP Schweiz gegründet. Damit wurde ein Netzwerk geschaffen, welches das Thema PPP in der Schweiz vertieft und immer weiter vorantreibt.<sup>4</sup>

Das erste durchgeführte Projekt in der Schweiz stellt das Pilotprojekt „Neumatt“ dar, welches als Betreibermodell umgesetzt wird. Auftraggeber und damit öffentlicher Partner ist der Kanton Bern. Auftragnehmer und gleichzeitig privater Partner ist die Projektgesellschaft „Zeughaus PPP AG“, die die Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb für das Projekt übernimmt. Dieses Gesamtprojekt umfasst vier Verwaltungsgebäude, einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen.

Parallel zu diesem Projekt wurde ein Praxisleitfaden PPP für die Schweiz entwickelt, um künftig auf dem europäischen PPP-Markt konkurrenzfähig zu werden.

Das Projekt „Neumatt“ soll in dieser Arbeit in Kürze dargestellt werden. Dabei wird insbesondere auf den Gesamtleistungswettbewerb abgestellt, der als Vergabeverfahren in der Schweiz häufig Anwendung findet.

---

<sup>4</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 5

## 2. Vergabeverfahren in Deutschland

In Deutschland gibt es verschiedene Vergabeverfahren. Diese gliedern sich in Verfahren unterhalb und oberhalb der Schwellenwerte. Die Schwellenwerte sind aktuell wie folgt:

- für Bauaufträge: 5.000.000 EUR
- für Verträge über Lieferungen und Leistungen: 200.000 EUR
- für Sektorenauftraggeber bei Verträgen über Lieferungen und Leistungen: 400.000 EUR
- Aufträge oberste oder obere Bundesbehörden: 130.000 EUR.<sup>5</sup>

Bei Vergabeverfahren ab dem Erreichen der Schwellenwerte gelten die Regeln des Government Procurement Agreement (GPA). In der Europäischen Union wurden sie über die Europäischen Richtlinien in den nationalstaatlichen Vorschriften verankert. In Deutschland sind die Regeln im vierten Teil des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der Vergabeverordnung (VgV), der VOF sowie den besonderen §§ der VOB und VOL geregelt.<sup>6</sup>

Oberhalb der Schwellenwerte unterscheidet das GWB in § 101 zwischen folgenden verschiedenen Arten der Vergabe:

1. Offenes Verfahren
2. Nicht offenes Verfahren
3. Verhandlungsverfahren
4. Wettbewerblicher Dialog

Da sich PPP-Verfahren in der Regel oberhalb der Schwellenwerte bewegen, werden nachfolgend die Vergabeverfahren kurz dargestellt.

### 2.1. Offenes Verfahren

Das offene Verfahren entspricht der öffentlichen Ausschreibung für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. Aufträge werden grundsätzlich im Wege des offenen Verfahrens vergeben (Vorrang des offenen Verfahrens!), es sei denn, andere Umstände rechtfertigen eine Abweichung. Bei diesem Verfahren werden im Rahmen der europaweiten

---

<sup>5</sup> EU-Verordnung Nr. 1251/2011 der Kommission vom 30.11.2011 zur Änderung der Richtlinie 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 319 vom 02.12.2011, S. 43

<sup>6</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Vergaberecht\\_\(Deutschland\)](http://de.wikipedia.org/wiki/Vergaberecht_(Deutschland))

Bekanntmachung Angebote von einer unbeschränkten Zahl von Unternehmen gefordert. Diese müssen gleichzeitig ihre Eignung nachweisen.<sup>7</sup>

## 2.2. Nicht offenes Verfahren

Dieses Vergabeverfahren findet nur selten Anwendung. Es wird z.B. dann verwendet, wenn das offene Verfahren im Hinblick auf die Auftragssumme einen zu großen Aufwand verursachen würde. Oberhalb der Schwellenwerte ist beim nicht offenen Verfahren ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb voranzustellen, in welchem eine Vorab-Bieterwahl getroffen wird. Im zweiten Schritt werden dann die geeigneten Bieter aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Der Wettbewerb muss jedoch auf jeden Fall gewahrt werden.

## 2.3. Verhandlungsverfahren

Dieses Verfahren wird dann gewählt, wenn sowohl das offene als auch das nichtoffene Verfahren unzuweckmäßig sind. Das Verhandlungsverfahren unterscheidet sich vom offenen bzw. nichtoffenen Verfahren dadurch, dass der Leistungsgegenstand nicht bereits in der Ausschreibung in allen Einzelheiten festgeschrieben ist. Der Leistungsgegenstand sowie die Angebote können im Verfahren geändert werden.

Nach Ablauf der Angebotsfrist sind die Angebote nicht nur noch nach dem für alle einheitlichen Maßstab zu bewerten; es beginnt vielmehr ein dynamischer Prozess, in dem sich sowohl auf Nachfrage- als auch auf Angebotsseite Veränderungen ergeben können. Diese dürfen nur nicht dazu führen, dass letztlich andere Leistungen beschafft werden als angekündigt. Alle Bieter müssen im Verhandlungsverfahren vom Auftraggeber gleich behandelt werden, d.h. alle Bieter müssen die gleichen Informationen bekommen, damit diese die Chance haben, innerhalb gleicher Fristen und zu gleichen Anforderungen Angebote abzugeben.<sup>8</sup>

## 2.4. Wettbewerblicher Dialog<sup>9</sup>

Diese Vergabeart dient für besonders komplexe Verfahren und beinhaltet sowohl Elemente des nichtoffenen Verfahrens als auch des Verhandlungsverfahrens. Zunächst

---

<sup>7</sup> <http://www.vergabe24.de/wissen/tipps-und-hilfe/vergabelexikon/vergabelexikon-offenes-verfahren.html>

<sup>8</sup> OLG Celle, Beschl. v. 16.01.2002 – 13 Verg 1/02

<sup>9</sup> eingeführt durch das ÖPP-Gesetz vom 1. September 2005

wird in einem Dialog zwischen öffentlichem Auftraggeber und Bieter der Gegenstand bis ins Detail herausgearbeitet, anders als im Verhandlungsverfahren, in dem nur Teilaspekte ausgehandelt werden. Anschließend findet auf dieser Grundlage die Ausschreibung statt, an der sich die Dialogteilnehmer beteiligen können. Der genaue Ablauf des wettbewerblichen Dialogs wird in den einschlägigen Verdingungsordnungen geregelt (§ 3 EG-VOL/A).

### 3. Projekt Neumatt, Schweiz

Im Februar 2006 wird der Regierungsratsbeschluss für die Wiederaufnahme des Geschäftes zur Überbauung des Zeughausareals in Burgdorf gefasst. Daraufhin wird ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durchgeführt, in welchem sich die Beschaffungsvariante PPP als die „günstigste Variante“ herauskristallisiert.

Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Verwaltungszentrums (Polizeigebäude, Gerichtsgebäude, Gebäude für die Steuerverwaltung und ein allgemeines Verwaltungsgebäude mit verschiedenen kantonalen Dienststellen), eines Werkhofs und eines Regionalgefängnisses mit 110 Haftplätzen sollen aus einer Hand sichergestellt werden.<sup>10</sup> In dem neuen Verwaltungszentrum sollen 19 verschiedene kantonale Dienststellen aus den Standorten Burgdorf, Langnau, Aarwangen und Fraubrunnen mit ca. 450 Arbeitsplätzen an einem Standort vereinigt werden.<sup>11</sup>

Für die Vergabephase wird der Gesamtleistungswettbewerb gewählt, da dieser sich an die PPP-spezifischen Anforderungen am besten anpasst. Dieses Vergabeverfahren findet vor allem in der Schweiz Anwendung. Es wird im Rahmen dieser Hausarbeit unter 3.1 näher beleuchtet.

Es erfolgt eine ergebnisorientierte Ausschreibung der Planungs-, Bau- Finanzierungs- und Betriebsleistung über 25 Jahre zu einem über die gesamte Laufzeit fest vereinbarten Leistungsentgelt. Die Anforderungen an das Projekt werden funktional beschrieben, mit dem Ziel, den Auftragnehmern möglichst viel Handlungsspielraum zu überlassen, um eigene Innovationen und Ideen in das Projekt einzubringen.<sup>12</sup>

Im November 2009 wird dann vom Kanton Bern, als „Public Partner“ der schweizweit erste Public-Private-Partnership-Vertrag nach international anerkannten Standards unterzeichnet. Privater Partner ist die Zeughaus PPP AG. Die Zeughaus PPP AG als privater Partner erbringt sämtliche Leistungen für den Kanton Bern und übernimmt eine

---

<sup>10</sup> Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern, Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, 2012, S. 42

<sup>11</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 8

<sup>12</sup> Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern, Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, 2012, S. 44

langfristige Verantwortung für den Unterhalt und den Betrieb der Gebäude. Die Leistungen der Zeughaus PPP AG setzen sich wie folgt zusammen:

1. Planung, Bau und Finanzierung der Gebäude und Anlagen

2. Unterhalt und Betrieb

Hierzu zählen insbesondere bauliche und technische Erhaltungsmaßnahmen und –tätigkeiten, Ersatzinvestitionen, technische Betreuung, Ver- und Entsorgung mit Wärme, Strom, Wasser, Schlüsselverwaltung, Instandhaltung und Pflege der Ausstattung und Möblierung.

3. Reinigung

Hier fallen Aufgaben an, wie z.B. die Reinigung der Gebäude, Außenanlagen, Grünflächen sowie die Abfallentsorgung.

4. Organisatorische Dienstleistungen

Zu den organisatorischen Dienstleistungen gehören der zentrale Empfang, Bewachung, Management von Sitzungszimmern, Parkplatzmanagement, Postdienst, Begrünung/Dekoration, Beschaffung von Verbrauchsmitteln etc.

5. Verpflegungsdienstleistungen

Unter diesen Punkt fällt der Betrieb eines Personalrestaurants<sup>13</sup>

Bei dem PPP-Projekt Neumatt handelt es sich um ein Betreibermodell. Die Vertragslaufzeit beträgt 25 Jahre und beginnt offiziell im Jahr 2012 (Vertragsende: 2037). Die Gesamtinvestitionskosten bewegen sich bei 150 Mio. CHF<sup>14</sup>. Das jährliche Nutzungsentgelt beträgt 16,7 Mio. CHF.<sup>15</sup> Als Finanzierungsform wird die Projektfinanzierung gewählt. Der Kanton Bern bleibt von Beginn an über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümer der Grundstücke und Gebäude. Nach 25 Jahren Vertragsdauer gehen alle Liegenschaften in betriebsbereitem, genau definierten Zustand ohne weitere Abgeltung an den Kanton Bern über.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern, Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, 2012, S. 42

<sup>14</sup> Entspricht ca. 123.165.000 € ([http://www.waehrungsrechner-euro.com/euro\\_franken](http://www.waehrungsrechner-euro.com/euro_franken), 19.04.2013)

<sup>15</sup> Entspricht ca. 13.712.370 € ([http://www.waehrungsrechner-euro.com/euro\\_franken](http://www.waehrungsrechner-euro.com/euro_franken), 19.04.2013)

<sup>16</sup> <http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/neumatt-kantonales-verwaltungszentrum-burgdorf/>

<b>Meilensteine Projekt Neumatt<sup>17</sup></b>	
Februar 2006	Regierungsratsbeschluss (RRB) für die Wiederaufnahme des Geschäftes zur Überbauung des Zeughausareals in Burgdorf; Auftrag der Regierung zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches für die Beschaffungsvarianten PPP und konventionelle Realisierung
Mai – September 2006	Offenes Auswahlverfahren Expertenteam
Bis Juni 2007	Eignungstests, Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Juni 2007	zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; Auftrag der Regierung 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 Projekts (Nutzungsentgelt)
September 2009	Zuschlagsverfügung an den Wettbewerbsgewinner
November 2009	Vertragsunterzeichnung zwischen dem Auftraggeber und der Zeughaus PPP AG
Dezember 2009	Eingabe Baubewilligung
2.Quartal 2010	Baubeginn
30.März 2012	Inbetriebnahme
2012 - 2037	Betriebsphase

<sup>17</sup><http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/neumatt-kantonales-verwaltungszentrum-burgdorf/>

### 3.1. Vergabeverfahren Projekt Neumatt

„PPP-Projekte können unter geltendem Beschaffungsrecht abgewickelt werden. Eine differenzierte Regelung für Verhandlungen könnte aber zu einer klaren Entlastung und einer Optimierung führen.“<sup>18</sup>

Bei PPP-Projekten werden Planungs-, Finanzierungs-, Bau- und Betriebsleistungen in einem Gesamtpaket über eine Laufzeit von bis zu 30 Jahren vergeben. Daraus resultieren besondere Anforderungen an das Vergabeverfahren:

Bei der Vergabe von PPP-Projekten findet in Europa sehr häufig das Verhandlungsverfahren oder der wettbewerbliche Dialog (siehe 2.3 und 2.4) Anwendung. Ein großes Problem, welches in der Schweiz existiert, ist die Tatsache, dass das kantonale Recht dem PPP-Verfahren enge Grenzen setzt. Insbesondere Verhandlungen sind grundsätzlich nur zulässig, wenn sie bereits in der Ausschreibung vorgesehen sind. Gleichzeitig steht das im kantonalen Recht festgehaltene formelle Verhandlungsverbot entgegen. In Art. 11 der IVöB<sup>19</sup> ist geregelt, dass auf Angebotsrunden, d.h. auch auf Preisverhandlungen zu verzichten ist. Diese Regelung erschwert die Durchsetzung von PPP-Vorteilen ungemein. Das offene Verfahren wird dadurch unmöglich, da das Ergebnis am Schluss durch jeden Bieter angefochten werden kann.<sup>20</sup>

*Art. 11 IVöB*

*Bei der Vergabe von Aufträgen werden folgende Grundsätze eingehalten:*

*Allgemeine Grundsätze*

- a. Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung der Anbieterinnen und Anbieter;*
- b. wirksamer Wettbewerb;*
- c. Verzicht auf Angebotsrunden;*
- d. Beachtung der Ausstandsregeln;*
- e. Beachtung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;*
- f. Gleichbehandlung von Frau und Mann;*
- g. Vertraulichkeit von Informationen.*

Bei dem PPP-Projekt Neumatt wurde im Rahmen der Machbarkeitsstudie ermittelt, dass ein Gesamtleistungswettbewerb für das Pilotprojekt Neumatt am besten geeignet ist. In Art. 12 III IVöB heißt es:

---

<sup>18</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 44

<sup>19</sup> IVöB = Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen

<sup>20</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 45

---

*„Wer einen Planungs- oder Gesamtleistungswettbewerb veranstaltet, regelt im Rahmen der Grundsätze dieser Vereinbarung das Verfahren im Einzelfall. Die Auftraggeberin oder der Auftraggeber kann dabei ganz oder teilweise auf einschlägige Bestimmungen von Fachverbänden verweisen, soweit solche Bestimmungen nicht gegen die Grundsätze dieser Vereinbarung verstoßen.“*

Es handelt sich hierbei um ein besonderes Wettbewerbsverfahren, mit dem die öffentliche Hand gleichzeitig Planungs- und Realisierungsleistungen ausschreibt. Dadurch können in konzeptioneller, gestalterischer und technischer Hinsicht verschiedene Lösungen gleichzeitig evaluiert werden.<sup>21</sup>

Der entscheidende Unterschied zu einem reinen Architekturwettbewerb ist, dass die gesamtheitliche und umfassende Betrachtung und Planung eines Projektes maßgeblich sind. So spielen Kriterien wie die Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Leistungsfähigkeit und fachliche Kompetenz des gesamten Projektes eine große Rolle. Auch Aspekte wie Flexibilität, ökologische Kriterien etc. kommen zum Tragen. Die Beurteilungskriterien und die entsprechende Gewichtung werden im Vorfeld festgelegt. Wesentliche Kriterien für die Auswahl der Teilnehmer, die über den Nachweis eines entsprechenden Projektqualitätsmanagements verfügen sollen, sind neben den architektonischen Referenzen und Referenzobjekten auch die fachlichen Kompetenzen des gesamten Generalplaner-Teams. Schließlich sollen alle Leistungen aus einer Hand erfolgen, was einen erheblichen Vorteil dieses Verfahrens darstellt. Hierfür erhält der Totalunternehmer entweder einen Pauschalbetrag oder ihm wird ein maximaler Kostenrahmen zur Verfügung gestellt.

Beim Gesamtleistungswettbewerb der öffentlichen Hand erfolgt eine öffentliche Ausschreibung auf Basis der gesetzlichen Grundlagen des öffentlichen Beschaffungswesens. Dabei wird in der Regel die Teilnehmerzahl mit Hilfe eines Präqualifikationsverfahrens auf drei bis fünf beschränkt. Wichtig ist es, von Beginn an ein effizientes Controlling für das Projekt zu etablieren, um für die das Projekt notwendige Transparenz zu sorgen.<sup>22</sup>

Mit dem Gesamtleistungswettbewerb wurde ein Vergabeverfahren entwickelt, das so flexibel ist, um den PPP-spezifischen Anforderungen gerecht zu werden. Ziel des Verfahrens ist es, das wirtschaftlichste Gesamtleistungsangebot für die ausgeschriebenen

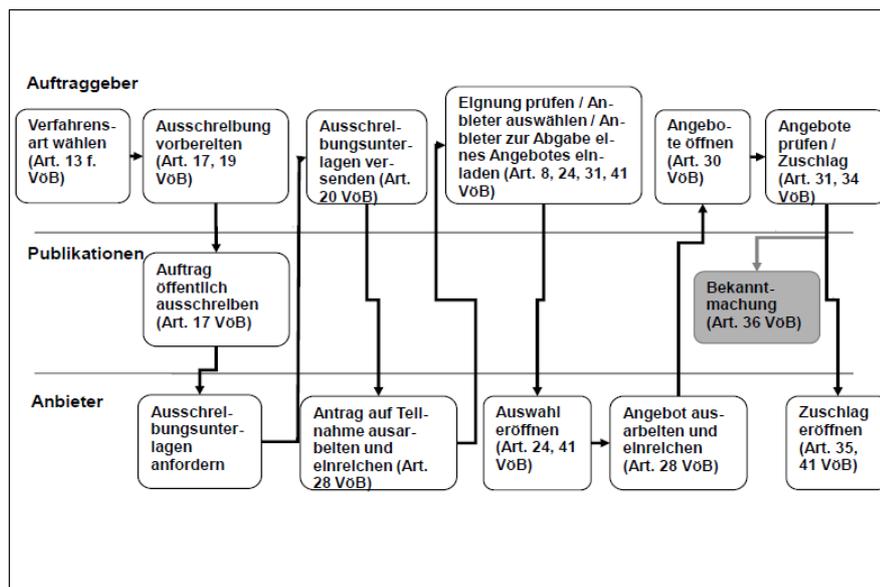
---

<sup>21</sup> <http://www.gimap.admin.ch/hilfe/glossar/d/glw.htm>

<sup>22</sup> <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/gesamtleistungswettbewerb-mehrsicherheit-und-garantien-fuer-bauherrn>, 30.09.2005

Leistungen auswählen zu können. Die wesentlichen Merkmale des Gesamleistungswettbewerbs sind folgende:

- Funktionale Ausschreibung: Es existiert kein detaillierter Leistungskatalog, sondern die Leistung wird nach dem zu erreichenden Ziel definiert. Den Bietern werden lediglich Rahmenbedingungen, die bei der Angebotsabgabe zu beachten sind, vorgegeben.
- Unabhängige Jury
- Durchführung im selektiven Verfahren: Im selektiven Verfahren können alle interessierten Anbieter zunächst einen Antrag auf Teilnahme am Verfahren einreichen. Ob sie letztlich ein Angebot abgeben dürfen, entscheidet nach durchgeführter Eignungsprüfung der Auftraggeber.<sup>23</sup>
- Mehrstufigkeit des Gesamleistungswettbewerb: Mehrstufigkeit bedeutet, dass eine stufengerechte Entwicklung des Angebotes vorgesehen ist.
- Anlehnung an die SIA 142<sup>24</sup> für den Gesamleistungswettbewerb<sup>25</sup>



**Abbildung 1: Selektives Verfahren**

<sup>23</sup>

[http://www.beschaffungswesen.sg.ch/home/vergabeverfahren/verfahren/verfahren\\_verfahrensarten/offenes\\_verfahren\\_art23voeb.html](http://www.beschaffungswesen.sg.ch/home/vergabeverfahren/verfahren/verfahren_verfahrensarten/offenes_verfahren_art23voeb.html)

<sup>24</sup> SIA = Ordnung für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe, schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein

### 3.2. Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens Projekt Neumatt

Für die Durchführung des Vergabeverfahrens für das Projekt Neumatt wurde ein selektives Vergabeverfahren gewählt, d.h. an die Präqualifikationsphase, in der frühzeitig die grundsätzliche Eignung von Bietern und Bietergemeinschaften überprüft werden soll, schließt sich ein 3-stufiger Gesamtleistungswettbewerb an.<sup>26</sup>

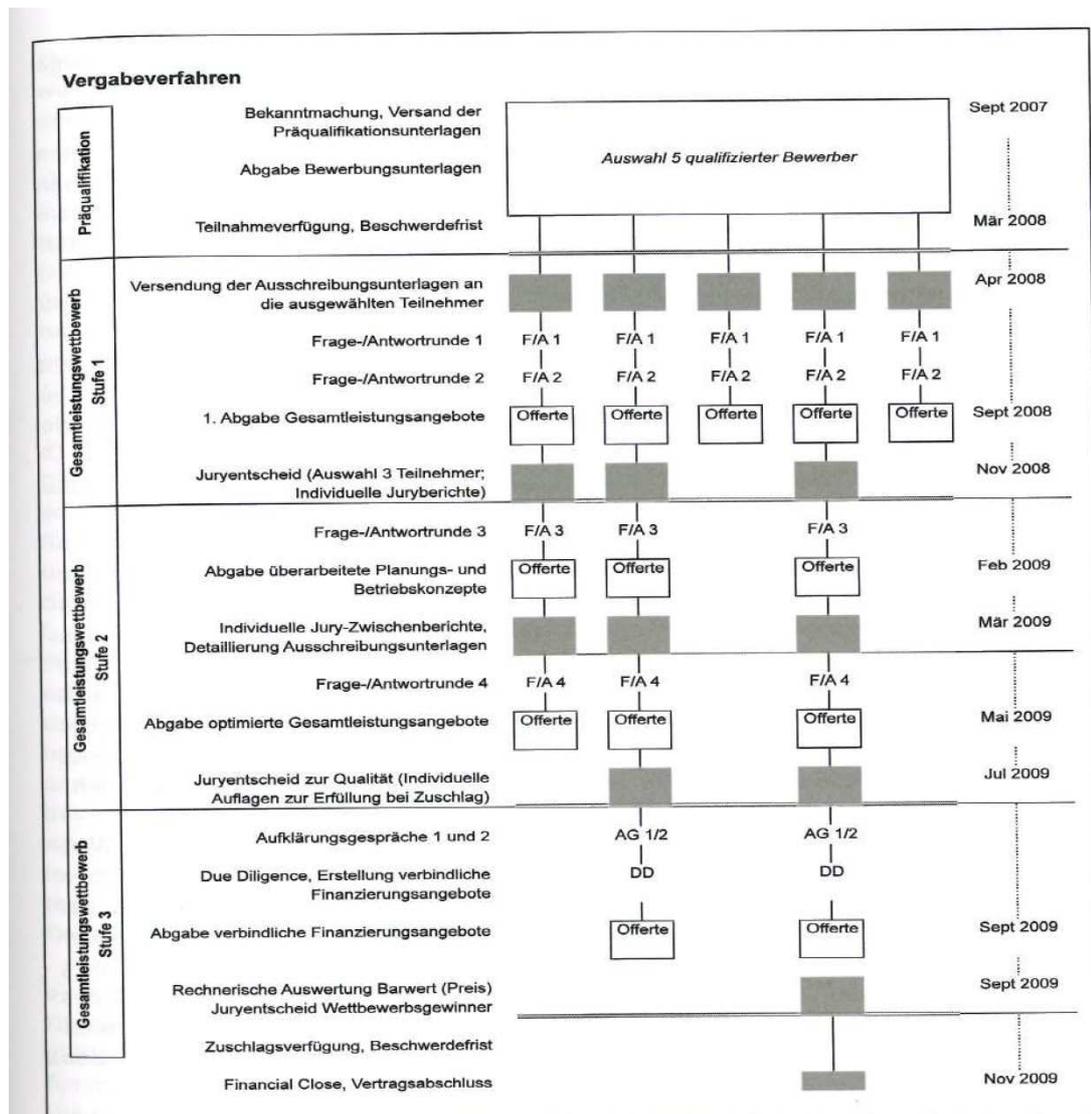


Abb. 14: Übersicht Vergabeverfahren (Ernst & Young Real Estate)

#### Abbildung 2: Vergabeverfahren

<sup>25</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 120

<sup>26</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011

Ziel des Vergabeverfahrens ist die Auswahl des „wirtschaftlich günstigsten“ Angebotes, das heißt das Angebot, welches den bekannt gegebenen Zuschlagskriterien am ehesten entspricht.

### **3.2.1. Präqualifikationsphase**

Da für die komplette PPP-Vertragslaufzeit ein Vertrauensverhältnis zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner erforderlich ist, muss die Auswahl der möglichen Bieter grundsätzlich gut überdacht sein. Des Weiteren ist darauf zu achten, dass der Zeitraum für die Einreichung der Präqualifikationsunterlagen großzügig bemessen ist, damit Absprachen innerhalb der Bietergemeinschaften möglich sind. Die Verfahrensregeln müssen ein transparentes Verfahren sicherstellen, damit ein geeigneter Wettbewerb stattfinden kann. Des Weiteren sind klare Präqualifikationskriterien erforderlich, da, wie bereits erläutert, ein Verhandlungsprozess in der Schweiz aus rechtlichen Gründen nicht erfolgen kann.<sup>27</sup>

Ziel des Präqualifikationsverfahrens für das PPP-Projekt Neumatt war die Auswahl von 3 - 5 geeigneten Bietern, die sich anschließend dem 3-stufigen Gesamleistungswettbewerb unterziehen sollten. Die veröffentlichten Unterlagen zur Präqualifikation enthielten u. a. die detaillierte Definition des Präqualifikationsverfahrens, die vollständigen Angaben zum geplanten Bauvorhaben, den vorgesehenen Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsumfang, den Aufbau des gesamten Vergabeverfahrens im Rahmen des 3-stufigen Gesamleistungswettbewerbs sowie die wesentlichen Rahmenbedingungen zum vorgesehenen Vertragswerk.

### **3.2.2. Gesamleistungswettbewerb Projekt Neumatt**

Durch die Mehrstufigkeit des Gesamleistungswettbewerbs ist eine stufengerechte Entwicklung der Angebote gegeben. Die einzelnen Angebotsstufen werden durch einen anonymen Bericht der Jury pro Angebot abgeschlossen. Durch diese Zwischeninformationen wird ein Minimum an Kommunikation zwischen Bietern und Beschaffungsstelle geschaffen. Weiterhin sollte in jeder einzelnen Stufe Gespräche und Präsentationen vorgesehen werden, wodurch auch nochmals Kommunikation geschaffen wird, da Verhandlungsgespräche in der Schweiz verboten sind. Anzumerken ist, dass die Anonymität der Jury gewahrt werden muss.

Für das PPP-Projekt Neumatt wurde der Gesamleistungswettbewerb in 3 Stufen durchgeführt. Des Weiteren fanden 4 Fragerunden und 2 Aufklärungsgespräche statt.

---

<sup>27</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 46

Insgesamt wurden im Rahmen der Fragerunden über 1000 Fragen gestellt, welche durch das AGG in Zusammenarbeit mit dem Beraterteam beantwortet wurden. Der Grundsatz der Anonymität wurde während des kompletten Vergabeverfahrens gewahrt, d. h. die Jury wusste zum Beispiel, wie sich die teilnehmenden Bietergemeinschaften zusammensetzten, jedoch war nicht bekannt, welches Angebot zu welcher Bietergemeinschaft gehörte, wer welche Frage gestellt hatte etc. Ein unabhängiger Notar gewährleistete die Anonymität.<sup>28</sup>

In der Stufe 1 wurden den ausgewählten Bietergemeinschaften die Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung gestellt, die zuvor durch die Jury überarbeitet und ergänzt wurden. Für jede einzelne Phase waren verbindliche Gesamtleistungsangebote erforderlich.

Die Beurteilungskriterien für die Angebote wurden zuvor wie folgt festgelegt:

Barwert (Preis): 60 %

Qualität der Leistungen: 40 %

Die Unterkriterien zur Ermittlung des Zuschlagskriteriums „Qualität“ waren Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Die Bewertung erfolgte mit Hilfe einer Bewertungsskala, aus der die Punkte für die jeweiligen Unterkriterien abgeleitet wurden.<sup>29</sup>

Kriterien zur Ermittlung des Zuschlagskriteriums Qualität der angebotenen Leistungen	Planung und Bau (20%)	Betriebsleistungen (20%)
Gesellschaft	10%	5%
Wirtschaft	5%	10%
Umwelt	5%	5%

Abb. 15: Ermittlung Zuschlagskriterium Qualität im PPP-Projekt Neumatt

### Abbildung 3: Zuschlagskriterien Qualität PPP Projekt Neumatt

Die Beurteilung der Qualität war bereits in der Stufe 2 abgeschlossen. Die Jury errechnete die Werte und hinterlegte die Ergebnisse der beiden besten Bietergemeinschaften beim Notar. Diese 2 Bietergemeinschaften wurden dann in Stufe 3 dazu aufgefordert, eine verbindliche Finanzierungsvariante für ihre Gesamtleistungsangebote abzugeben. Anhand der Angaben in den Preisblättern wurde der jeweilige Barwert durch eine vorher definierte Formel ermittelt. Anschließend wurde die Punktzahl aus dem Barwert mit

<sup>28</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 123

<sup>29</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 124

---

der Punktzahl des Zuschlagkriteriums „Qualität“ aus der Stufe 2 addiert. Die Jury wählte anschließend die Bietergemeinschaft mit der höchsten Gesamtpunktzahl aus. Daraufhin stellte das AGG die Zuschlagsverfügung auf und forderte den Gewinner dazu auf, alle notwendigen Vorbereitungen für den Vertragsabschluss vorzubereiten und den Financial Close zu starten.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011, S. 125

## 4. Fazit

Das PPP-Projekt Neumatt lässt erkennen, dass die Schweiz sich auf einem guten Weg befindet, auf dem europäischen PPP-Markt mithalten zu können. Der Bau des Projektes ist zwischenzeitlich fertig gestellt - die Betriebsphase läuft seit 2012.

Die ersten Ergebnisse und Erfahrungen wirken meines Erachtens durchweg positiv und zufrieden. Auch der Leitfaden PPP zeigt, dass die Schweiz sich in Sachen PPP weiterentwickelt.

Zwischenzeitlich wurden auch weitere große Projekte umgesetzt; vor allem im Bereich der Sportstätten findet PPP als Beschaffungsvariante häufig in der Schweiz Anwendung. So wurden z.B. die Sportarena Luzern oder das Stadion Neufeld, Bern etc. als PPP-Modell verwirklicht.

Auch im Gesundheitsbereich und im Bereich E-Government werden PPP-Modelle als alternative Beschaffungsvariante geprüft. Im Bereich Straßenverkehr wird über die Realisierung einer zweiten Straßenröhre am Gotthardtunnel im Rahmen eines PPP-Projektes nachgedacht.<sup>31</sup>

Bislang galt in der Schweiz die Regel, dass PPP-Vorhaben erst ab einem Volumen von 30 – 50 Millionen Franken umsetzbar sind. Dies ist auch der Grund, warum so viele Projekte in der Schweiz bereits in der Vorphase scheitern. Die Praxis in Deutschland zeigt jedoch, dass auch kleinere Projekte realisierbar sind. Der PPP-Verein Schweiz arbeitet daher daran, die Voraussetzungen für kleinere und mittlere PPP-Vorhaben zu definieren.<sup>32</sup>

Generell verzeichnet der PPP-Verein Schweiz in 2012 ein gestiegenes Interesse an PPP. Auch in 2013 lassen die aktuellen Entwicklungen vermuten, dass die Beschaffungsvariante PPP in der Schweiz immer mehr Anklang findet.

Auf normativer Ebene ist in der Schweiz jedoch was das Verfahrensrecht angeht, noch einiges zu tun: Es müssten Verfahrensprogramme entwickelt werden, die Kooperationen und Abstimmungen schon im Vergabeverfahren ermöglichen. Das herrschende Verhandlungsverbot erschwert die Umsetzung von PPP-Vorhaben massiv. Durch die im Gesamtleistungswettbewerb gewährleistete Anonymität wird meines Erachtens

---

<sup>31</sup> Detlef Knop: Public, Private Partnership, Jahrbuch 2013, S. 171

<sup>32</sup> Detlef Knop: Public, Private Partnership, Jahrbuch 2013, S. 174

zwar die Gleichbehandlung der Bewerber auf jeden Fall gewährleistet und dadurch auch ein fairer Wettbewerb sichergestellt. Gleichzeitig wären Verhandlungen im Vergabeverfahren sicherlich hilfreich und könnten zu einem innovativeren Ergebnis beitragen.

Durch Abstimmungen schon im Vergabeverfahren könnte der schwerfällige und auch sehr teure Weg des Gesamleistungswettbewerbs durch speziell dem PPP-Prozess angepasste Verfahren ersetzt werden.

## Quellenverzeichnis

<b>Literaturquellen</b>
Verein PPP Schweiz: Praxisleitfaden Schweiz Hochbau, 2011
Detlef Knop: Public, Private Partnership, Jahrbuch 2009
Detlef Knop: Public, Private Partnership, Jahrbuch 2013
EU-Verordnung Nr. 1251/2011 der Kommission vom 30.11.2011 zur Änderung der Richtlinie 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 319 vom 02.12.2011, Seite 43
OLG Celle, Beschl. v. 16.01.2002 – 13 Verg 1/02
Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern, Neumatt Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, 2012
<b>Internetquellen</b>
<a href="http://www.vergabe24.de/wissen/tipps-und-hilfe/vergabelexikon/vergabelexikon-offenes-verfahren.html">http://www.vergabe24.de/wissen/tipps-und-hilfe/vergabelexikon/vergabelexikon-offenes-verfahren.html</a>
<a href="http://de.wikipedia.org/wiki/Vergaberecht_(Deutschland)">http://de.wikipedia.org/wiki/Vergaberecht_(Deutschland)</a>
<a href="http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/neumatt-kantonales-verwaltungszentrum-burgdorf">http://www.ppp-schweiz.ch/de/ppp-wissen/ppp-projekte-in-der-schweiz/articles/neumatt-kantonales-verwaltungszentrum-burgdorf</a>
<a href="http://www.gimap.admin.ch/hilfe/glossar/d/glw.htm">http://www.gimap.admin.ch/hilfe/glossar/d/glw.htm</a>
<a href="http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/gesamtleistungswettbewerb-mehrsicherheit-und-garantien-fuer-bauherrn">http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/gesamtleistungswettbewerb-mehrsicherheit-und-garantien-fuer-bauherrn</a> , 30.09.2005
<a href="http://www.beschaffungswesen.sg.ch/home/vergabeverfahren/verfahren/verfahren_verfahrensarten/offenes_verfahren_art23voeb.html">http://www.beschaffungswesen.sg.ch/home/vergabeverfahren/verfahren/verfahren_verfahrensarten/offenes_verfahren_art23voeb.html</a>

### **Eidesstattliche Erklärung**

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die Arbeit wurde weder in dieser oder einer ähnlichen Form noch in Auszügen bereits einer Prüfstelle vorgelegt.

Rodgau, 04.06.2013

(Ort, Datum)

B. Töpfer

.....  
(Unterschrift)