

**Fallstudie: PPP-Pilotprojekt *Neumatt* zur Überbauung des ehemaligen
Zeughausareals in Burgdorf;**

**Bestandteile, Resultate, Beurteilungen und Erkenntnisse
aus dem durchgeführten Beschaffungsprozess**

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent:

Prof. Dr. jur. Andreas Lienhard

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3001 Bern

Verfasser:

Thomas Wilhelm

Weihergasse 17

CH-3005 Bern

Bern, 1. Dezember 2010

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorwort

Am 19. November 2009 hat der Kanton Bern den ersten Public Private Partnership-Vertrag in der Schweiz nach international anerkannten Standards mit einem *privaten Partner* unterzeichnet. Die Befürworter und die Kritiker des PPP-Beschaffungsansatzes aus der Politik, der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft begleiten seitdem das Projekt *Neumatt* in Burgdorf. Auch nach dem ersten Jahr der Realisierungsphase kann die Frage, ob das Burgdorfer PPP-Modell die Erwartungen erfüllt, noch nicht abschliessend beantwortet werden. Die neuen Gebäude und Anlagen auf dem ehemaligen Zeughausareal sind noch nicht fertig gestellt und die in private Verantwortung übergebene Betriebsphase über 25 Jahre hat noch nicht begonnen. Die Langfristigkeit eines PPP-Projektes wird noch längere Zeit sehr freie Interpretationen über das erzielte Ergebnis zulassen.

Mit der Vertragsunterzeichnung wurde jedoch der PPP-Beschaffungsprozess abgeschlossen. In der vorliegenden Dokumentation sind die wesentlichen Bestandteile des Beschaffungsprozesses zusammengefasst. Der Verfasser ist seit Projektbeginn Gesamtprojektleiter im Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern für das Projekt *Neumatt*. Die Bearbeitung dieser Dokumentation wurde mit dem Projekt *Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau* des Vereins PPP Schweiz abgestimmt und koordiniert. Sie dient als Grundlage für den *Erfahrungsbericht* im Praxisleitfaden und war wichtiger Diskussionsbeitrag für die Erarbeitung schweizerischer *PPP-Leitsätze* in den Expertenrunden.

Bern, im November 2010

Thomas Wilhelm

Zusammenfassung

Der PPP-Beschaffungsprozess für das Pilotprojekt *Neumatt* konnte mit der Auftragserteilung an die Bietergemeinschaft BAM Deutschland AG und Marti Generalunternehmung AG abgeschlossen werden. Auf dem ehemaligen Zeughausareal entstehen ein Verwaltungszentrum, ein Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen. Insgesamt wird im Rahmen des PPP-Projektes *Neumatt* die Infrastruktur für 19 verschiedene kantonale Dienststellen mit rund 450 Arbeitsplätze realisiert und über 25 Jahre von *einem* Auftragnehmer betrieben.

Die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit war, die wesentlichen Bestandteile des Beschaffungsprozesses zu dokumentieren und die Beurteilungen und Erkenntnisse der Beteiligten zusammenzufassen. Das Ergebnis zeigt, dass für alle Beteiligten - die öffentliche Verwaltung, die Privatwirtschaft/Bietergemeinschaften und die Politikbeteiligten - die Komplexität, die Struktur des Vergabeverfahrens und der Lebenszyklusansatz von besonderer Bedeutung sind.

Für die öffentliche Hand stand im Vorbereitungsprozess die Erstellung der outputorientierten Ausschreibungsunterlagen, die Vorbereitung des Vergabeverfahrens und die Erstellung der politischen Entscheidvorlagen im Vordergrund. Die interne Projektorganisation und die Zusammenarbeit mit den zukünftigen Nutzern im Bestellprozess waren von einem aufwendigen und zeitintensiven Change Management geprägt. Standardisierte und etablierte Vorgehensmuster in konventionellen Hochbauprojekten konkurrieren mit dem zwingend erforderlichen *neuen* Rollenverständnis in einem PPP-Projekt. Für alle Beteiligten ist eine geeignete Vorbereitung / Organisation einzurichten, die die Komplexität eines PPP-Modells bewältigen kann. Positive Lerneffekte entstanden bereits im Beschaffungsprozess durch den methodischen Standard von PPP-Projekten mit internationalen Erfahrungswerten des Beraterteams. Die hohe Kostentransparenz durch den detaillierten Wirtschaftlichkeitsvergleich unter Einschluss der Betriebs- und Risikokosten wurde insbesondere im politischen Prozess anerkannt, auch wenn die Vorbehalte gegenüber dem ausgewiesenen Einsparpotential bei den Kosten sehr gross waren. Der politische Prozess brauchte für das Pilotprojekt eine Reifezeit und überdurchschnittlichen Aufwand, um die gegebene Komplexität stufengerecht vermitteln zu können. Insgesamt sind dem Kanton Bern bei einer gesamtheitlichen Betrachtung des Beschaffungsprozesses niedrigere Vorbereitungskosten als in konventionellen Vergabeverfahren entstanden. Die Verkürzung der gesamten Projektzeit, von Projektbeginn bis zum Bezug durch die Nutzer, resultierten im Wesentlichen aus dem PPP-spezifischen Risikotransfer und den Rahmenbedingungen der Projektfinanzierung. Die Projektfinanzierung und die damit verbundenen Finanzierungsfragen sind von hoher Bedeutung für die Bietergemeinschaften und das Vergabeverfahren. Zweckmässige Rahmenbedingungen im Vergabeverfahren, die den Bietergemeinschaften genügend Anreize zur Teilnahme ein einem aufwendigen und kostenintensiven Gesamtleistungswettbewerb setzen, erfordern PPP-spezifisches Knowhow. Die outputorientierte Leistungsbeschreibung, die Vertragsentwürfe und das Vergabeverfahren sollen den Bietergemeinschaften Handlungsspielraum für die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes lassen und gleichzeitig dem Auftraggeber geeignete Controllingprozesse und -instrumente bie-

ten. Eine professionelle Aufstellung und Organisation der federführenden Verwaltung, Fairness und Transparenz sowie angemessene Erfolgchancen im Gesamtleistungswettbewerb sind für die Privatwirtschaft wichtige Rahmenbedingungen zur Teilnahme an einem PPP-Vergabeverfahren. Der Grad der Outputorientierung der Ausschreibungsunterlagen war nicht das entscheidende Kriterium für die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes. Viele Bestandteile der Bestellung können nur eingeschränkt funktional beschrieben werden. Das präzise und detaillierte Vertragswerk des Projektes *Neumatt* sichert die Alltagstauglichkeit im Realisierungsprozess, gewährleistet Kontinuität, auch bei Personalwechsel, und spart Ressourcen (Kosten und Zeit) durch nicht notwendige juristische Auslegungen.

Ein PPP-Modell ist durch die Verbindung der Leistungsbestandteile Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Grund auf ein komplexes Projekt. Das Vergabeverfahren ist für alle Beteiligten aufwendig und auf die outputspezifischen Anforderungen der Ausschreibung anzupassen. Das Ergebnis des Beschaffungsprozesses für das Projekt *Neumatt* zeigt, die Komplexität ist von allen Beteiligten beherrschbar, ein zweckmässiges PPP-Vergabeverfahren ist durchführbar und der Lebenszyklusansatz wird im PPP-Projekt *Neumatt* konsequent umgesetzt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Zusammenfassung	2
Inhaltsverzeichnis	4
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis und Begriffserläuterung	8
Anhangverzeichnis	10
1 Einleitung	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Rahmen: Projekt <i>Neumatt</i> und Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau.....	11
1.3 Ziel und Methodik der Arbeit.....	12
1.4 Abgrenzung zur PPP-Thematik.....	12
2 PPP-Pilotprojekt „Neumatt“	13
2.1 Auslöser.....	13
2.2 Projektbeschreibung	13
2.2.1 Gesamtprojekt	13
2.2.2 PPP-Modell „Neumatt“	14
2.2.3 Leistungen der Projektgesellschaft.....	14
2.3 Chronologischer Ablauf Beschaffungsprozess	15
3 Themenbereiche Beschaffungsprozess.....	16
3.1 Vorbereitung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	16
3.1.1 Vorbereitung.....	16
3.1.2 Eignungstest	19
3.1.3 Machbarkeitsstudie.....	20
3.1.4 Markterkundung	21
3.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	22
3.2 Funktionale Ausschreibung.....	24
3.2.1 Gliederung der funktionalen Ausschreibung.....	24
3.2.2 Erhebung outputorientierter Anforderungen	27
3.3 Vergabeverfahren	29
3.3.1 Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens	29

3.3.2	Präqualifikation	30
3.3.3	Wettbewerbsverfahren/Wettbewerbsstufen.....	31
3.3.4	Ausschreibungsunterlagen	32
3.3.5	Fragerunden.....	32
3.3.6	Anforderungen an die Angebote	33
3.3.7	Beurteilungskriterien	33
3.3.8	Vorprüfung / Nutzerbeurteilung.....	34
3.3.9	Jury	34
3.3.10	Aufklärungsgespräche	35
3.3.11	Zuschlagsverfügung	35
3.4	Vertragsgestaltung.....	38
3.4.1	Vertragsbestandteile	38
3.4.2	Grundlagen für die Vertragsgestaltung	40
3.5	Finanzierung	42
3.5.1	Wahl des Finanzierungsmodells.....	42
3.5.2	Sicherheitsbedürfnis des Kantons	42
3.5.3	Bestandteile Finanzierungskonzept.....	42
3.5.4	Mehrwertsteuer.....	43
3.6	Öffentlicher Finanzhaushalt	46
3.6.1	Rechnungslegung	46
3.6.2	Schuldenbremse für die Investitionsrechnung	46
3.6.3	Finanzkompetenz zur Bewilligung der beantragten Kredite.....	47
3.7	Politischer Prozess.....	49
3.7.1	Ablauf auf Stufen Regierungsrat, Parlament und Volk.....	49
4	Zusammenfassung nach Adressaten.....	54
4.1	Öffentliche Hand	54
4.2	Privatwirtschaft/Bietergemeinschaften	56
4.3	Politikbeteiligte	58
5	Literaturverzeichnis.....	61
6	Anhang	63
7	Selbstständigkeitserklärung.....	91
8	Über den Autor.....	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vogelperspektive Gesamtprojekt.....	13
Abbildung 2: Abwicklung und Organisation von Baumassnahmen im AGG.....	16
Abbildung 3: Kostenbestandteile Wirtschaftlichkeitsvergleich.....	22
Abbildung 4: Übersicht Vergabeverfahren.....	30
Abbildung 5: Vertragsbestandteile	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Chronologischer Ablauf des Beschaffungsprozesses.....	15
Tabelle 2: Übersicht Zuschlagskriterium Qualität	34

Abkürzungsverzeichnis und Begriffserläuterung

AGG	Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern
Ausschreibungsunterlagen	Dokumente, die den Bietergemeinschaften zur Erstellung der Angebote im Gesamtleistungswettbewerb zur Verfügung gestellt werden, bestehend aus den Bestimmungen zum Vergabeverfahren, funktionale Leistungsbeschreibung der Bau- und Betriebsleistungen und Vertragsentwürfe
Beraterteam	Ernst & Young Real Estate GmbH Düsseldorf, Ernst & Young Legal Bern AG, Luther Rechtsanwalts-gesellschaft Düsseldorf; Beauftragt für wirtschaftliche, technische und rechtliche Beratungsleistungen sowie Projektsteuerungsleistungen;
Bieter oder Bietergemeinschaften	Arbeitsgemeinschaften für die Wettbewerbsphase des PPP-Projektes, die in der Regel aus Unternehmen verschiedener Fachdisziplinen, z.B. Bauunternehmen, Facilitymanagementunternehmen, Architekten, Ingenieuren, Beratern, Juristen zusammengesetzt sind;
BVE	Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern
BQA, technische	Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung, technische Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung;
EEB	Eigenerstellung und Eigenbetrieb eines Hochbauprojektes im Rahmen eines konventionellen Beschaffungsprozesses durch die öffentliche Hand
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FLG	Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen
FLV	Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen
FM	Abteilung Facilitymanagement im AGG
GPL	Gesamtprojektleitung
GR	Grosser Rat des Kantons Bern
HLKSE	Heizung, Lüftung, Klima, Sanitär und Elektro
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Konventionell	Beschaffungsvariante bei der die öffentliche Hand Baumassnahmen im Rahmen einer üblichen Ausschreibung und Vergabe realisiert; Die Finanzierung der Baumassnahme erfolgt mit eigenen Mitteln des Kantons;
KV	Verfassung des Kantons Bern; Kantonsverfassung;
MSRL	Messen, Steuern, Regeln, Leiten; Bezeichnung für technisches Gebäudeleitsystem;
Neumatt	Projektbezeichnung für das neue kantonale Verwaltungszentrum, das durch die Überbauung des ehemaligen Zeughausareals in Burgdorf entsteht;

Nutzer	Kantonale Verwaltungseinheiten oder kantonale Dienststellen, deren Mitarbeiter die neuen Gebäude und Anlagen zukünftig nutzen;
RR	Regierungsrat des Kantons Bern
SLA	Service Level Agreement
SPV	Special Purpose Vehicle
TRV	Transaktions-, Regie- und Verwaltungskosten
UBD	Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsvereinbarung
PFM	Abteilung Portfoliomanagement im AGG
PM	Abteilung Projektmanagement im AGG
PPP	Public Private Partnership
Präqualifikation	Verfahren zur Auswahl der Bietergemeinschaften, die für die Teilnahme am Gesamtleistungswettbewerb zugelassen werden;
PSC	Public Sector Comparator
Zeughaus PPP AG	Auftragnehmer; Projektgesellschaft gegründet vom Gewinner des Gesamtleistungswettbewerbes, der Bietergemeinschaft „BAM/Marti“;

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Übersicht Risikoprofil	64
Anhang 2: Rahmenbedingungen und Methodik zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	66
Anhang 3: Beispiele zur funktionalen Ausschreibung.....	68
Anhang 4: Zusammenfassung Interviews Bietergemeinschaften	76
Anhang 5: Interview Nutzer.....	80
Anhang 6: Interview Verwaltung.....	82
Anhang 7: Interview Politik	84
Anhang 8: Interview Jury.....	87
Anhang 9: Subkriterien und Komponenten des Gesamtleistungswettbewerbs.....	90

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Auslösung und die Umsetzung von PPP-Modellen in der Schweiz kommen nur sehr zögerlich in Gang. Ein PPP-Hochbauprojekt nach international anerkannten Standards wurde in der Schweiz noch nicht realisiert. Aufklärung für Politik und Verwaltung sind erforderlich, um die Beachtung von PPP in der Schweiz (vgl. Ehrensberger 2007: 383 f.) zu steigern. Der Verein PPP und andere Organisationen haben sich mittlerweile etabliert und leisten auf institutioneller Ebene grossen Anteil die Idee PPP zu verbreiten. Nicht nur auf der Seite der öffentlichen Hand, sondern auch auf Seite der Privatwirtschaft besteht Unsicherheit darüber, welche Schritte im Rahmen eines PPP-Beschaffungsprozesses erforderlich sind und welches die wesentlichen Bestandteile für einen PPP-Beschaffungsprozess sind. Die Festlegung eines standardisierten und verbindlichen PPP-Beschaffungsprozesses ist eine Erfolgsvoraussetzung (vgl. Ehrensberger 2007: 382 f.) um weitere PPP-Projekte zu fördern.

1.2 Rahmen: Projekt *Neumatt* und Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau

Im November 2009 hat der Kanton Bern einen Vertrag für das schweizweit erste PPP-Projekt nach international anerkannten Standards mit einem privaten Partner unterzeichnet. Damit war der Beschaffungsprozess für das PPP-Pilotprojekt „Neumatt“ abgeschlossen. Im Mai 2010 hat sich der Verein PPP Schweiz entschlossen, auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem Beschaffungsprozess für das PPP-Modell Burgdorf, einen Praxisleitfaden für PPP-Hochbaumodelle zu entwickeln. Ziel des *Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau* ist es, die Erfahrungen des PPP-Modells Burgdorf zu dokumentieren und Leitsätzen entlang der wichtigsten Themenbereiche zur Auslösung und zur Umsetzung weiterer PPP-Modelle auf dem Schweizer Markt zu erarbeiten.

Als Mitarbeiter des Amtes für Grundstücke und Gebäude ist der Verfasser seit Ende 2005 Gesamtprojektleiter des PPP-Projektes „Neumatt“ in Burgdorf. Als Vertreter des Kantons ist er Mitglied im Projektleitungsteam des Praxisleitfadens. Diese Projektarbeit soll als Bestandteil des Praxisleitfadens die Erfahrungen aus dem Beschaffungsprozess zum Burgdorfer PPP-Modell dokumentieren. In Abstimmung mit der Projektleitung des Praxisleitfadens und der zuständigen Abteilungsleitung Portfoliomanagement des AGG ergeben sich für die vorliegende Arbeit folgende inhaltliche Schwerpunkte und Vorgehensweisen:

- Möglichst grosse Ausnutzung von Synergien bei der Erstellung der Projektarbeit mit der Dokumentation der Erfahrungen für den Praxisleitfaden. Dadurch kann der Nutzen und die Relevanz der Arbeit erhöht werden.
- Die Darstellung der Erfahrungen wurde vom Verfasser vollständig selbständig erarbeitet und dokumentiert. Sämtliche Ausführungen stützen sich auf die Untersuchungen,

Ergebnisse und Dokumente, die im Rahmen der Bearbeitung des Projektes Neumatt in enger Zusammenarbeit mit oder eigenverantwortlich durch die Ernst&Young Real Estate GmbH Düsseldorf, die Luther Rechtsanwalts-gesellschaft Düsseldorf sowie die Ernst & Young Legal Services AG Bern erstellt wurden.

- Die Interviews mit den direkt am Projekt Beteiligten wurden selbstständig vorbereitet, geführt und ausgewertet.
- Interviews die im Rahmen der Expertenrunden für den Praxisleitfaden geführt wurden, wurden mehrheitlich zusammen mit dem Projektleiter des Praxisleitfadens geführt und grösstenteils selbständig ausgewertet.
- Die Absätze *Beurteilung und besonderen Erkenntnisse* und das Kapitel 4 sind selbstständig verfasst, stützen sich auf die Erkenntnisse aus den geführten Interviews und Expertenrunden und entsprechen der persönlichen Meinung/Auffassung des Verfassers.

1.3 Ziel und Methodik der Arbeit

Mit der Projektarbeit soll die Vorbereitung und Durchführung des Beschaffungsprozesses für das schweizweit erste PPP-Projekt nach international anerkannten Standards detailliert dokumentiert werden. Im Kapitel *Themenbereiche Beschaffungsprozess* soll dem Leser ein Überblick über die wichtigsten Bestandteile der Vorbereitung und Durchführung eines PPP-Beschaffungsprozesses gegeben, sowie sämtliche Prozessschritte von den ersten Überlegungen zum Realisierungsmodell bis zum Vertragsabschluss zusammengefasst werden.

Durch Interviews mit ausgewählten, direkt am Projekt Beteiligten (öffentliche Hand und private Anbieter) und durch die Auswertung von Erkenntnissen und Dokumentationen, die im Rahmen von Expertengesprächen des Projektes *Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau* durchgeführt wurden, sollen die Erfahrungen zu den wichtigsten Themenbereichen evaluiert werden. Die ausgewerteten und interpretierten Ergebnisse sind in den Absätzen *Beurteilung und besonderen Erkenntnisse* und im Kapitel 4 zusammengefasst. Die Erläuterungen enthalten je nach Themenbereich eine allgemeine Würdigung, eine persönliche Einschätzung oder Auffassung, Vergleiche mit der gängigen Praxis oder Einschätzungen von Experten. Das Kapitel 4 ist nach Adressaten gegliedert und soll themenübergreifend die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Burgdorfer PPP-Modell zusammenfassen.

1.4 Abgrenzung zur PPP-Thematik

Die vorliegende Arbeit setzt beim Leser ein Grundlagenwissen zu den Beschaffungsprozessen im öffentlichen Hochbau sowie zur Thematik PPP voraus. Die Arbeit stellt keine generelle Beurteilungen und Wertungen zur Eignung von PPP-Modellen als Bestandteil der öffentlichen Aufgabenerfüllung dar und befasst sich ausschliesslich mit spezifischen Aspekten des Projektes *Neumatt*.

2 PPP-Pilotprojekt „Neumatt“

2.1 Auslöser

Am 24. September 2006 haben die Stimmbürger des Kantons Bern die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und die Justizreform gutgeheissen. Im Dezember 2006 hat der Regierungsrat die zukünftigen Standorte der dezentralen Verwaltung und Justiz festgelegt (vgl. RRB Nr. 2305, 2006). Zur Umsetzung der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und der Justizreform ist für den Amtsbezirk Emmental-Oberaargau ein neues Verwaltungszentrum zu erstellen. Die Portfoliooptimierung des Verwaltungsstandortes Burgdorf und weitere kantonale Raumbedürfnisse ergänzen die Anforderungen an das Gesamtprojekt.

2.2 Projektbeschreibung

2.2.1 Gesamtprojekt

Das Gesamtprojekt umfasst vier Verwaltungsgebäude (Polizeigebäude, Gerichtsgebäude, Gebäude für die Steuerverwaltung und ein allgemeines Verwaltungsgebäude mit verschiedenen kantonalen Dienststellen), einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen. Als Standort hat der Kanton Bern das etwa 26'800 Quadratmeter grosse, ehemalige Zeughausareal evaluiert.



Abbildung 1: Vogelperspektive Gesamtprojekt

Im neuen Verwaltungszentrum werden 19 verschiedene kantonale Dienststellen mit einem Bedarf von rund 450 Arbeitsplätzen an einem Standort zusammengefasst. Insgesamt sind etwa 16'800 m² Hauptnutzfläche mit einem Investitionsvolumen von ca. 150 Mio. CHF zu realisieren.

2.2.2 PPP-Modell „Neumatt“

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

Das PPP-Projekt *Neumatt* wird als sogenanntes Betreibermodell umgesetzt. Im Betreibermodell ist die öffentliche Hand über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümer des Objektes (vgl. Bolz/ Ehrensberger/Oetterli 2005: 27 f und Hoppenberg/Dinkhoff/Schäller, 2009: 75 f. und). Die Planung, der Bau, die Finanzierung und Teile des Betriebs für die Gebäude und Anlagen über 25 Jahre werden an die Projektgesellschaft übertragen. Die Projektgesellschaft erbringt sämtliche Leistungen in Eigenregie und übernimmt eine langfristige Verantwortung für den Unterhalt und den Betrieb der Gebäude und Anlagen gegenüber dem Kanton. Die Projektgesellschaft erhält dafür ein sogenanntes Nutzungsentgelt, mit dem die Investitions- und Finanzierungskosten sowie die Unterhalts- und Betriebskosten über 25 Jahre vergütet werden. Dieses Nutzungsentgelt wird nach Abnahme der Gebäude und Anlagen durch den Auftraggeber erstmals fällig und ist danach quartalsweise über die gesamte Vertragslaufzeit zu leisten. Es werden keine Abschlagzahlungen während der Bauphase geleistet.

2.2.3 Leistungen der Projektgesellschaft

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

Planung und Bau

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

Finanzierung

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

Betrieb

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

Wesentlicher Leistungsbestandteil der Projektgesellschaft ist in PPP-Projekten üblicherweise die Übernahme von Risiken, die mit der Leistungserbringung verbunden sind (vgl. Scheerer/Bingisser/Günzelgün 2005: 148f). Zu den Leistungen der Projektgesellschaft im Projekt *Neumatt* gehört die Übernahme der ganz oder teilweise übertragenen Risiken wie sie im Anhang 1 dargestellt sind.

2.3 Chronologischer Ablauf Beschaffungsprozess

<i>Februar 2006</i>	Beschluss RR zur Wiederaufnahme des Geschäftes zur Überbauung des Zeughausareals in Burgdorf; Auftrag des RR zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches für die Beschaffungsvarianten PPP und Konventionell;
<i>Mai – September 2006</i>	Offenes Auswahlverfahren Beraterteam
<i>Bis Juni 2007</i>	Durchführung des Eignungstests, der Machbarkeitsstudie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung;
<i>Juni 2007</i>	Beschluss RR zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung; Auftrag zur Vorbereitung eines PPP-Vergabeverfahrens;
<i>Bis März 2008</i>	Vorbereitung des Vergabeverfahrens, Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung und der Vertragsentwürfe;
<i>September 2007 – März 2008</i>	Präqualifikation für die Bietergemeinschaften
<i>April 2008</i>	Beschluss GR zur Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens
<i>April 2008 – September 2009</i>	Durchführung des 3-stufigen Gesamtleistungswettbewerbs
<i>September 2009</i>	Zuschlagsverfügung an den Wettbewerbsgewinner
<i>November 2009</i>	Vertragsunterzeichnung zwischen dem Auftraggeber und der Zeughaus PPP AG

Tabelle 1: Chronologischer Ablauf des Beschaffungsprozesses

3 Themenbereiche Beschaffungsprozess

3.1 Vorbereitung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1.1 Vorbereitung

Definition

Die Vorbereitungsarbeiten umfassten sämtliche Tätigkeiten und Prozesse, von der Wiederaufnahme des Geschäftes im Februar 2006 bis zum Start des Gesamtleistungswettbewerbes im April 2008. Hierzu zählten insbesondere folgende Bereiche:

- Beauftragung Beraterteam (offenes Auswahlverfahren)
- Bedarfsermittlung bei den zukünftigen Nutzern
- Erstellung Eignungstest und Machbarkeitsstudie, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Ausschreibungsunterlagen
- Beantragung der erforderlichen Beschlüsse und Kredite

Ablauf

Der Ablauf der Vorbereitungsarbeiten erfolgte in 2 Etappen. Die Etappe 1 umfasste sämtliche Arbeiten von der Wiederaufnahme des Projektes bis zur Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs und dem Entscheid des RR zur Weiterbearbeitung des PPP-Modells (vgl. RRB 1071/2007). In der Etappe 2 wurde das PPP-Pilotmodell und das Vergabeverfahren weiter ausgearbeitet sowie die funktionalen Leistungsbeschreibung und die Vertragsentwürfe erstellt.

Projektorganisation

Das AGG erbringt für konventionelle Bauvorhaben sämtliche Leistungen zeitlich nacheinander gestaffelt in den drei Abteilungen Portfoliomanagement, Projektmanagement und Facilitymanagement.

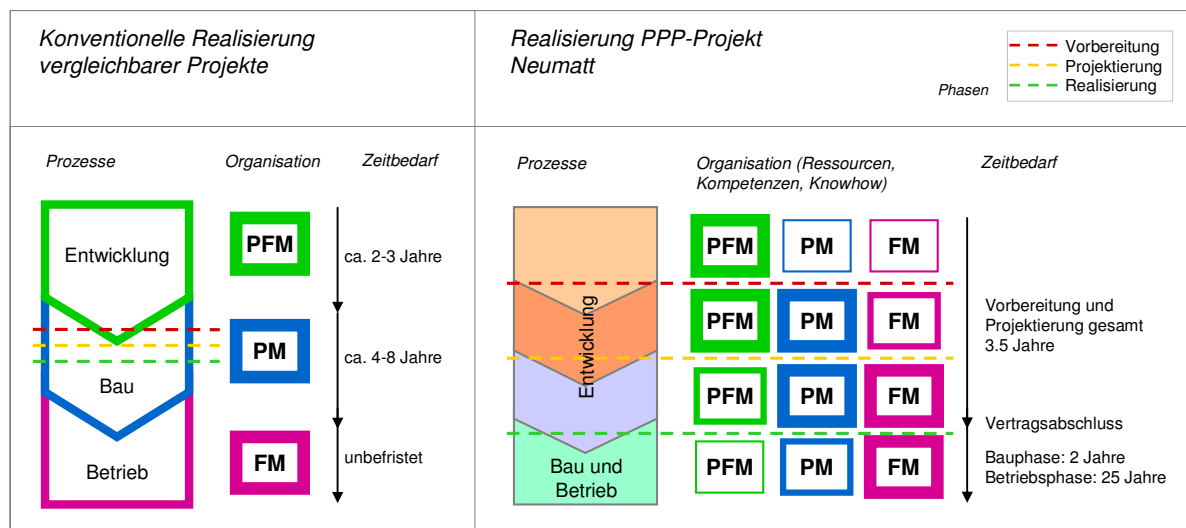


Abbildung 2: Abwicklung und Organisation von Baumassnahmen im AGG

Für die Realisierung des PPP-Modells *Neumatt* wurden während des Beschaffungsprozesses Ressourcen, Knowhow und Kompetenzen aus den 3 Abteilungen zusammengefasst (Abbildung 2). Die Gesamtprojektleitung bis zur Inbetriebnahme der Gebäude und Anlagen durch die Nutzer liegt in der Abteilung PFM. Die Ressourcenauslastung (bezogen auf eine 100%-Stelle) für die Abteilungen betrug für den Zeitraum von März 2006 bis November 2009 im PFM 61%, im PM 18% und im FM 12%.

Einrichtung Projektsteuerungsausschuss

Bis zum Start des Gesamtleistungswettbewerbs wurde das Projekt von einem Steuerungsausschuss mit eingeladenen Vertretern aller Nutzerdirektionen begleitet. Der Projektsteuerungsausschuss erhielt Kenntnis über die Ergebnisse sämtlicher Vorbereitungsarbeiten. Hierzu gehörte insbesondere die Erarbeitung des Eignungstests, der Machbarkeitsstudie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie Teilbereiche zur Definition der Dienstleistungen, die gleichermaßen von allen Nutzern in Anspruch genommen werden (z.B. Restaurant, Reinigung). Von Januar 2007 bis März 2008 fanden 8 Sitzungen des Projektsteuerungsausschusses statt. Einzelne Vertreter der Nutzerdirektionen aus dem Projektsteuerungsausschuss wurden in die Jury für den Gesamtleistungswettbewerb aufgenommen.

Projektidentifikation („Bestellung“)

Verschiedene Projektparameter (z.B. Bedarfs- und Qualitätsanforderung für die Bauleistungen, Umfang der Betriebs- und Dienstleistungen) haben grossen Einfluss auf die Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit des PPP-Modells und dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen.

Hierzu zählten für das Projekt *Neumatt* insbesondere die vollständige Aktualisierung und Konkretisierung der Projektanforderungen durch die Nutzer. Bei der Aktualisierung und Konkretisierung der Projektanforderungen wurde berücksichtigt, dass die Leistungsbeschreibung in einem PPP-Projekt outputorientiert formuliert wird (vgl. Kapitel 3.2) und bereits zu einer sehr frühen Phase im Projekt auch die betriebsrelevanten Anforderungen erhoben werden.

Subventionen

Subventionen sind im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen und stellen einen wichtigen Bestandteil für den Vergleich der Beschaffungsvarianten PPP und Konventionell dar. Die Abklärungen zur Bewilligung von Subventionen für den Gefängnisbau erfolgten frühzeitig mit dem Bundesamt für Justiz. Die grundsätzliche Zusage zur Bewilligung von Bundessubventionen für das PPP-Modell *Neumatt* wurde erteilt.

Externe Dienst- und Beratungsleistungen

a) Wirtschaftliche, technische und rechtliche Beratungsleistungen und Projektsteuerungsleistungen

Für die Bearbeitung der Vorbereitungsarbeiten im AGG waren aufgrund der fachlichen und personellen Anforderungen externe Ressourcen erforderlich. Das AGG hat im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung für die Etappen 1 und 2 (Vorbereitungsarbeiten und Durchfüh-

rung des Vergabeverfahrens) ein Beraterteam ausgewählt und beauftragt. Das Verfahren, die Leistungen sowie die Eignungs- und Zuschlagskriterien für die Auswahl des Beraterteams wurden auf die Durchführung eines PPP-Verfahrens ausgerichtet.

b) Weitere Dienstleistungen durch Fachingenieure, Facilitymanagementexperten

Zur Sicherstellung der kantonalen Standards bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen wurden weitere Dienstleistungsaufträge an Fachingenieure und Fachexperten vergeben. Dies betrifft für das Projekt Neumatt insbesondere die Fachbereiche HLKS, Elektro, Umwelt und Ökologie sowie Facilitymanagement.

Kosten

Das Gesamtvolumen für externe Dienst- und Beratungsleistungen durch das Beraterteam, die Fachingenieure und Fachexperten für die Begleitung der Vorbereitungsarbeiten (vgl. oben, Absatz *Definition*) des PPP-Modells bis zum Start des Gesamleistungswettbewerbs belaufen sich auf rund 1.2 Mio. CHF.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur Vorbereitung

Projektorganisation

Die Projektorganisation auf Seiten des Auftraggebers in der Vorbereitungsphase unterscheidet sich von Projektorganisationen in konventionellen Realisierungsprozessen. Die verschiedenen Leistungsbestandteile des PPP-Projektes - Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb - sind in der Projektorganisation durch entsprechendes Knowhow und die erforderlichen Ressourcen abzubilden. Das Knowhow und die Ressourcen sind koordiniert, zeitlich konzentriert und unter Berücksichtigung von Spitzenbelastungen zur Verfügung zu stellen.

Projektidentifikation („Bestellung“)

Ein PPP-Projekt braucht eine präzise und eindeutige Bestellung. Die Projektidentifikation ist weitgehend vor der Erstellung der Machbarkeitsstudie und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abzuschliessen, um die Ergebnisse im politischen Prozess nicht nachträglich korrigieren zu müssen. Die Projektidentifikation ist Grundlage für die funktionale Leistungsbeschreibung und die Vertragsentwürfe.

Die Bedarfserfassung für eine outputorientierte Leistungsbeschreibung in einem PPP-Projekt schliesst die funktionalen und betrieblichen Anforderungen der kantonalen Nutzer über den Lebenszyklus von 25 Jahren ein. Dieser Prozess unterscheidet sich wesentlich von der Bedarfserfassung für konventionelle Baumassnahmen und erfordert ein aufwendiges Change-Management mit den Nutzern.

Externe Dienst- und Beratungsleistungen

Für die Vorbereitung und Durchführung des PPP-Beschaffungsprozesses für das Projekt *Neumatt* waren externe Ressourcen erforderlich. Die Bearbeitung eines PPP-Projektes erfordert innerhalb eines kurzen Zeitraums ein hohes Mass an personellen und zeitlichen Ressourcen.

cen sowie Fach-Knowhow und Erfahrungswissen aus durchgeführten PPP-Projekten. Eine „Frühberatung“ bereits bei der Projektauswahl durch ein erfahrenes Beratungsunternehmen ist zu empfehlen.

3.1.2 Eignungstest

Ziel

Mit dem Eignungstest sollte die grundsätzliche Eignung des geplanten Bauvorhabens auf dem ehemaligen Zeughausareal in Burgdorf für ein PPP-Modell beurteilt werden.

Aufbau und Inhalt

Bei der Durchführung von PPP-Eignungstests können grundsätzlich verschiedene Methoden angewendet werden (vgl. Bolz/Summermatter/Strecker, 2007: 6 ff. und Storz/Frank, 2004: 11 ff). Als *qualitative Eignungskriterien* sind üblicherweise Anforderungen an Beteiligte im unmittelbaren Umfeld des Projekts sowie Anforderungen, die in direktem Zusammenhang mit dem Projekt stehen, definiert. Die Beurteilungen und Bewertungen erfolgten ausschliesslich qualitativ und stellen sogenannte Ausschlusskriterien (zwingend Grundvoraussetzung für eine PPP-Realisierung) dar. Für das Projekt *Neumatt* wurden die Bereitschaft der öffentlichen Hand, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen oder Hindernisse, die Potentiale zur Risikoallokation, das Bieter-/Marktinteresse sowie die mögliche Entgeltstruktur und Möglichkeiten bei der Formulierung der Leistungsbeschreibung beurteilt. Die *quantitativen Eignungskriterien* werden üblicherweise nur auf Anforderungen angewendet, die in direktem Zusammenhang zum konkreten Bauvorhaben stehen. Diese werden mit Punkten bewertet und gewichtet. Für das PPP-Modell *Neumatt* wurden das Projektvolumen, der Standort, die mögliche Einbindung von Subventionen, die bewirtschaftete Fläche, die übertragbaren Dienstleistungen und der Leistungsumfang bewertet.

Ergebnis

Die Auswertung des Eignungstests hat gezeigt, dass das vorgesehene Projekt prinzipiell für die Realisierung im PPP-Modell geeignet ist.

Der Grossteil der qualitativen Eignungskriterien wurde erfüllt. Der politische Auftrag zur Durchführung eines Beschaffungsvariantenvergleichs (vgl. RRB 0404, 2006) bestätigte die grundsätzliche Bereitschaft der öffentlichen Hand und die Unterstützung des Regierungsrates zur möglichen Umsetzung eines PPP-Projektes. Auf Seiten des AGG bestanden keine wesentlichen Hindernisse. Das geplante Projekt hatte ein signifikantes Risikoprofil mit Risiken, die sich grundsätzlich auf einen privaten Partner übertragen lassen. Die Ausformulierung einer funktionalen Leistungsbeschreibung für das geplante Bauvorhaben war möglich und die vorgesehenen Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungen liessen die Implementierung von PPP-üblichen Anreizstrukturen zu. Einzelne qualitative Eignungskriterien mussten im weiteren Vorbereitungsverfahren noch detailliert geprüft werden. Aufgrund des Pilotprojekt-Charakters konnte nicht abschliessend beurteilt werden, ob sich im weiteren Verfahren durch politische

Rahmenbedingungen wesentliche Hindernisse für die Realisierung eines PPP-Modells ergeben. Zur Untersuchung des Bieterinteresses auf dem Schweizer Markt wurde als Ergebnis des Eignungstests die Durchführung einer Markterkundung empfohlen.

Die Bewertung der quantitativen Eignungskriterien ergab eine eindeutige Eignung des Projektes für eine Realisierung als PPP-Modell. Einzig die zum Zeitpunkt des Eignungstest geplante Art und Anzahl, der zur Übertragung an den privaten Partner vorgesehenen Dienstleistungen, wurde negativ beurteilt.

3.1.3 Machbarkeitsstudie

Zielsetzung

Mit der Machbarkeitsstudie sollte die Realisierbarkeit des Projektes vertieft überprüft werden. Im Vordergrund stand die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Durchführung eines PPP-Verfahrens. Eine verbindliche Vorgabe des AGG war, dass eine PPP-Realisierung ohne gesetzliche Änderungen möglich sein musste.

Aufbau und Inhalt

Um die grundsätzliche Realisierbarkeit des Projektes im PPP-Modell zu untersuchen, wurden in der Machbarkeitsstudie zunächst die zu untersuchenden Realisierungsvarianten (PPP und Konventionell) beschrieben. Neben der Darstellung der unterschiedlichen Vertragsstrukturen wurden die wesentlichen Vor- und Nachteile eines PPP-Modells den Vor- und Nachteilen einer konventionellen Eigenrealisierung gegenübergestellt. Bei der Untersuchung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden verschiedene Finanzierungsvarianten (Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredevorzicht) dargestellt und bewertet. Ebenso wurden die Vertragslaufzeiten betrachtet und die Einbindung von Subventionen erörtert. Bei der Prüfung der technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen wurde vor allem auf die Planungs- und Bauqualität sowie die Kosten- und Terminalsicherheit bei einem PPP-Projekt eingegangen. Zudem erfolgte eine Beurteilung der Übertragbarkeit von Dienstleistungen. Es wurden die Dienstleistungen identifiziert, die auf einen privaten Partner übertragen werden können. Die Aufgabenfelder zwischen der öffentlichen Hand (z.B. hoheitliche Aufgaben) und einem privaten Partner wurden klar abgegrenzt. Die Dienstleistungen wurden detailliert analysiert, kategorisiert und rechtlich auf deren Übertragbarkeit überprüft. Durch die Zielsetzung, ein PPP-Modell ohne gesetzliche Änderungen zu realisieren, wurden sämtliche öffentlich-rechtlichen Grundlagen sowie das Beschaffungsrecht ausführlich untersucht und beschrieben. Bei der Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen wurde dargestellt, wie die Realisierung des Projekts als PPP-Projekt im Rahmen des geltenden öffentlichen Beschaffungsrechts des Kantons Bern erfolgen könnte. Aufgrund der hohen Bedeutung der Risikokosten im PPP-Modell wurde in der Machbarkeitsstudie intensiv auf das Thema Risikomanagement eingegangen. Dies beinhaltete die Identifikation und Beschreibung möglicher Projektrisiken. Wie diese Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner verteilt werden können, wurde im Rahmen einer qualitativen Bewertung abgestimmt. Da bei PPP-Vorhaben im

europäischen Ausland häufig eine mangelnde Einbindung von KMU bei der Vergabe von Aufträgen kritisiert wird, wurden Massnahmen zur effizienten Einbindung von KMU aufgezeigt. Abschliessend erfolgte in der Machbarkeitsstudie eine Empfehlung für das weitere Vorgehen zur Umsetzung des Projektes.

Ergebnis

Die Machbarkeitsstudie für die Überbauung des Zeughausareals zeigt: Die grundsätzliche Realisierbarkeit als PPP-Modell konnte bestätigt und das Ziel, das Projekt ohne gesetzliche Änderungen zu realisieren, konnte erfüllt werden. Die im europäischen Raum üblichen Verhandlungsverfahren für PPP-Projekte sind gemäss öffentlichem Beschaffungsrecht im Kanton Bern nicht zulässig.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur Machbarkeitsstudie

Aufwand

Der grosse Aufwand für die Durchführung der Machbarkeitsstudie und insbesondere für die Prüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen resultierte aus dem Pilotprojektcharakter des Projektes *Neumatt*. Die in der Zwischenzeit vom Verein PPP Schweiz herausgegebene Studie zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei PPP-Projekten in der Schweiz war während der Erarbeitung der Machbarkeitsstudie noch nicht veröffentlicht.

Ergebnis

Ein geeignetes Vergabeverfahren für ein PPP-Modell musste neu entwickelt werden. Das AGG hat sich für die Durchführung eines mehrstufigen, anonymen Gesamtleistungswettbewerbes (vgl. Kapitel 3.3) entschieden.

3.1.4 Markterkundung

Um zu überprüfen, ob das Projekt vom Schweizer Hochbaumarkt im Rahmen eines PPP-Modells umgesetzt werden kann, wurde vor der Ausschreibung eine Markterkundung durchgeführt. Das Ziel dieser Markterkundung war herauszufinden, ob von Seite der privaten Unternehmen ein Interesse besteht, an einem PPP-Projekt teilzunehmen und welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um das Vorhaben als PPP-Projekt umsetzen zu können. Dazu wurden mehr als 30 Unternehmen aus den Bereichen Bau, Facilitymanagement, Projektentwicklung und Finanzierung angeschrieben und mit Hilfe eines Fragebogens um die Beantwortung relevanter Punkte gebeten. Dabei handelte es sich um allgemeine Fragen aus den Themengebieten Verfahrensstrukturierung, Planung/Bau, Finanzierung und Betrieb. Die Rückläufe der angeschriebenen Unternehmen ergaben, dass ein grosses Interesse im Markt für die Teilnahme an einem Ausschreibungsverfahren und der Durchführung eines PPP-Projektes vorhanden war.

3.1.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zielsetzung

Das Ziel der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung war die Identifikation der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante über den gesamten Projektzeitraum für die Bauzeit und 25 Jahren Betriebsphase. Die Annahmen und Angaben aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dienten als Grundlage für den Entscheid RR zur Weiterverfolgung des PPP-Modells sowie im weiteren Beschaffungsprozess für die Bewilligung der erforderlichen Kredite im RR und im GR des Kantons Bern.

Aufbau und Inhalt

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden die beiden Realisierungsvarianten PPP-Modell und EEB-Modell monetär miteinander verglichen. Grundlage war die international anerkannte Public Sector Comparator-Methode. Bei der PSC-Methode handelt es sich um eine Vergleichsrechnung, die alle voraussehbaren Kosten des Projektes über die gesamte Vertragslaufzeit untersucht und transparent darstellt (Abbildung 3). Die Methode liefert einen fiktiven, durch Kostenanalysen unterlegten Wert zum Vergleich der EEB-Variante mit der PPP-Variante. Der PSC wird so strukturiert, dass identische Leistungspakete für beide Varianten ermittelt werden. Diese gliedern sich in Erstellung des Gebäudes, Finanzierung, Bauunterhalt und weitere Betriebs- und Dienstleistungen. Bei dem Vergleich der Beschaffungsmodelle sind Unterschiede der Modelle, zum Beispiel im Hinblick auf die steuerliche Behandlung, mögliche Effizienzen und die Risiken, zu berücksichtigen.

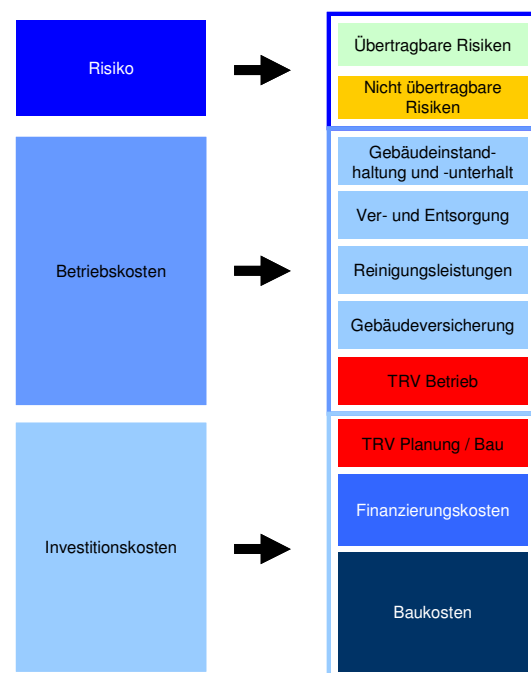


Abbildung 3: Kostenbestandteile Wirtschaftlichkeitsvergleich;

Der Vergleich erfolgte mittels der Barwertmethode. Bei dieser Methode werden alle zukünftigen Zahlungsströme auf den einheitlichen Bezugszeitpunkt (September 2009) umgerechnet/diskontiert. Details zu den Rahmenbedingungen und der Berechnungsmethodik des Wirtschaftlichkeitsvergleichs sind im Anhang 2 zusammengefasst.

Beteiligte/Vorgehen

Für die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wurden sämtliche Entscheidungsträger der verschiedenen Direktionen von Anfang an mit eingebunden. So wurden unter anderem die Grundlagen und Annahmen zu den Finanzierungsmodellen und zur Berechnungsmethode der Barwerte mit der Finanzdirektion/Tressorerie des Kantons Bern abgestimmt.

Ergebnis

Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich der beiden Varianten Eigenrealisierung und PPP stellte sich heraus, dass die Realisierung des Projektes im PPP-Modell (Projektfinanzierung) die wirtschaftlichste Lösung für den Kanton ist.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Grundlagen Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich erforderlichen Grundlagen setzen eine detaillierte Projektidentifikation voraus. Hierzu sind zu einem sehr frühen Zeitpunkt die Nutzerbedürfnisse in einem hohen Detaillierungsgrad abzuholen.

Methodik

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden die vollständigen Kosten eines Projektes inklusive der Risikokosten und der Unterhalts- und Betriebskosten über einen bestimmten Zeitraum abgebildet. Die daraus resultierende Kostentransparenz unterscheidet sich wesentlich von den Kalkulationen konventioneller Projekte.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich stellt u.a. die komplexen Zusammenhänge im PPP-Modell dar. Die Vorbereitung, Gliederung und die Durchführung dieser Berechnungen sollte unter Beizug der wichtigen Beteiligten nach einem standardisierten Verfahren (vgl. Scheerer/ Binigisser/Güzelgün, 2005: 134 ff.) erfolgen, um die Glaubwürdigkeit/ Vertrauenswürdigkeit zu erhöhen. Die kalkulatorischen Annahmen in der Berechnung sind offen zu legen und zu begründen.

Erkenntnisse

Die Risikobeurteilung im Wirtschaftlichkeitsvergleich für die verschiedenen Realisierungsmodelle sowie die Glaubwürdigkeit der berechneten Ergebnisse haben insbesondere im politischen Prozess herausragende Bedeutung; Aufgrund der Komplexität des Projektes und der Berechnungen wurde im Projekt Neumatt grosses Misstrauen, sowohl verwaltungsintern als auch von den am politischen Prozess Beteiligten, gegenüber dem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geäußert.

3.2 Funktionale Ausschreibung

Die funktionale Ausschreibung oder outputorientierte Leistungsbeschreibung ist ein Hauptmerkmal für PPP-Modelle. In der funktionalen Ausschreibung oder der outputorientierten Leistungsbeschreibung werden die zu erbringenden Leistungen weitestgehend über die Beschreibung der zu erzielenden Ergebnisse definiert. Dadurch soll den Bietergemeinschaften im Vergabeverfahren möglichst viel Handlungsspielraum bei der Entwicklung der Gesamtleistungsangebote sowie der Umsetzung des Lebenszyklusansatzes eingeräumt werden. Ziel ist es Knowhow und Innovationspotential in möglichst hohem Mass auszuschöpfen (vgl. Weber/Schäfer/Hausmann, 2006: 53 f).

Die funktionale Ausschreibung für das Projekt *Neumatt* umfasst sämtliche Leistungsbestandteile, die zu erbringen sind. Die „Outputorientierung“ der Leistungsbeschreibung ist für die verschiedenen Leistungsbestandteile unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Anhang 3). Je nach Leistungsbestandteil und Nutzeranforderung sind erhebliche Unterschiede im Grad der outputorientierten Formulierung möglich.

Durch die betrieblichen Anforderungen der Nutzer an die Gebäude und Anlagen im Bereich Bau, Unterhalt und Betrieb sind einerseits präzise und detailliert formulierte Bestandteile in der Leistungsbeschreibung enthalten (z. B.: Flächenangaben je Arbeitsplatz und Nutzereinheit). Andererseits enthalten sämtliche Leistungsbeschreibungen auch allgemeine Formulierungen (z. B.: „Der funktional einwandfreie Zustand ist aufrecht zu erhalten.“). Bei den Betriebsleistungen stehen offen interpretierbare Formulierungen im Vordergrund, die durch präzise, betrieblich bedingte Nutzeranforderungen eingeschränkt sind (z. B.: Die Post ist bis spätestens um 7.30 Uhr am Empfangsschalter der Nutzereinheit abzuliefern.). Die grosse Zahl der verschiedenen Nutzungseinheiten im Projekt *Neumatt* erhöhen den Grad Differenzierung zwischen den Nutzeranforderungen und die Komplexität der outputorientierten Leistungsbeschreibung.

Die funktionale Leistungsbeschreibung für das PPP-Projekt *Neumatt* ist kein eigenständiges, abgeschlossenes Dokument. Unterlagen, die mit konventionellen Leistungsverzeichnissen für Werkverträge vergleichbar sind, wurden nicht abgegeben. Die „Outputorientierung“ ist in sämtlichen Bestandteilen der Ausschreibungsunterlagen wiedergegeben und daher vielmehr als „Ausschreibungsprinzip“ zu verstehen.

3.2.1 Gliederung der funktionalen Ausschreibung

Die Ausschreibungsunterlagen für das PPP-Projekt *Neumatt* sind in folgende vier Hauptbestandteile gegliedert:

- A. Bestimmungen zum Verfahren
- B. Verträge

- C. Preistabelle
- D. Formblätter

Die Bestandteile C. Preistabelle und D. Formblätter werden in den folgenden Ausführungen nicht weiter berücksichtigt.

A. Bestimmungen zum Verfahren

Die Bestimmungen zum Verfahren sind grundsätzlich auf die PPP-spezifischen Ziel und Anforderungen ausgerichtet und enthalten sämtliche für die Durchführung der Vergabe notwendigen und wesentlichen Informationen und Vergaberegeln (vgl. Pols/Scherer-Leydecker, 2009: 265 f). Outputorientierte Elemente in den Bestimmungen zum Verfahren sind insbesondere der *Allgemeine Teil zur Aufgabenbeschreibung* sowie die *Anzahl und der Umfang* der durch die Bietergemeinschaften in den verschiedenen Wettbewerbsstufen einzureichenden Unterlagen.

Allgemeiner Teil zur Aufgabenbeschreibung

Im allgemeinen Teil zur Aufgabenbeschreibung ist in den Erläuterungen zu den Bauleistungen und den Betriebsleistungen die „Outputorientierung“ der Ausschreibung hervorgehoben. Die bauliche und betriebliche Struktur der Überbauung wird von Seiten des Auftraggebers aufgrund der gewählten funktionalen Ausschreibung weitgehend nicht vorgegeben. Bei der Gestaltung sind die betrieblichen und wirtschaftlichen Aspekte in Einklang zu bringen. Für alle Neubauten werden kompakte Gebäudeformen von hoher architektonischer Qualität erwartet. Synergieeffekte sind zu nutzen, damit ein wirtschaftlicher Betrieb der Überbauung möglich ist. Ziel ist es dabei im Wesentlichen, die Betriebskosten zu senken, Arbeitsabläufe zu optimieren, und die Servicequalität zu verbessern. Die Umsetzung dieser Zielvorgaben in Übereinstimmung mit den gestellten Anforderungen (vgl. Absatz *B. Verträge*) ist dem Bieter überlassen.

Anzahl und Umfang der eingereichten Unterlagen

Die Anzahl und der Umfang, der von den Bietergemeinschaften in den verschiedenen Wettbewerbsstufen einzureichenden Unterlagen, sind auf das funktionale Ausschreibungsprinzip abgestimmt. Ob die angebotenen Leistungen den outputorientiert ausgeschriebenen Leistungen entsprechen, ist im Verlauf des Gesamtleistungswettbewerbes detailliert vom Bieter anhand der einzureichenden Unterlagen nachzuweisen. Für das PPP-Projekt *Neumatt* waren von den Bietern in den verschiedenen Wettbewerbsstufen zunehmende Detaillierungsgrade der Unterlagen gefordert. Die Dokumente zur Schlussbeurteilung der Angebote durch die Jury enthielten für die Bauleistungen sämtliche Grundrisse, Schnitte und Ansichten, die projektrelevanten Schlüsseldetails bis zum Masstab 1:5 sowie die HLKSE- und MSRL-Pläne. Als Ausarbeitungsstandard war für nahezu sämtliche Dokumente mindestens ein „Bauprojekt“ verlangt. Zur Schlussbeurteilung der Angebote für die Betriebsleistungen waren vollständig ausgearbeitete Konzepte zu sämtlichen Betriebsleistungen abzugeben. Die von den Bietern geforderten Unterlagen werden bei Auftragserteilung Vertragsbestandteil.

B. Verträge

Das Vertragswerk für das PPP-Projekt *Neumatt* enthält nicht nur die eigentlichen Verträge/ Vertragstexte, sondern auch sämtliche Beilagen und Anhänge zu den Verträgen. Der Projektvertrag und die Dienstleistungsverträge mit den entsprechenden Beilagen enthalten die wesentlichen Bestandteile in denen die zu erbringenden Leistungen beschrieben sind (vgl. Kapitel 3.4).

Projektvertrag

Die Bau-, Unterhalts- und Betriebsleistungen des Projektvertrages sind in den Beilagen zum Projektvertrag detailliert beschrieben. Hierzu gehören nachfolgende Dokumente:

- Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung (BQA)
- Technische Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung (TBQA)
- Flächenprogramme
- Funktionsbeziehungsbeschreibungen der Nutzereinheiten
- Ausstattungsbeschreibungen
- Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsvereinbarung (UBD)
- Service Level Agreement (SLA)
- Weitere Beilagen (z.B. Lageplan, Überbauungsordnung, Besondere Richtlinien und Vorgaben des AGG, Anforderungen Umwelt und Ökologie, etc.)

Die BQA beschreibt den Ist-Zustand sowie die zu realisierende Bauaufgabe. Der Ist-Zustand enthält die Angaben zum Baugrundstück und zur Erschliessung. In der Beschreibung der Bauaufgabe sind die einzuhaltenden Normen und Gesetze aufgeführt, die massgebenden Grundsätze, Zielvereinbarungen, Richtlinien, Vorgaben und Standards des AGG erläutert und der Bauablauf, die Anforderungen an Primär-, Sekundär und Tertiärsystem sowie die nutzerspezifischen und funktionalen Anforderungen definiert. Die TBQA ergänzt diese Angaben mit den Beschreibungen für die haustechnischen Anlagen. In der UBD zum Projektvertrag sind die Beschreibungen der folgenden Leistungsbereiche enthalten:

- Bauliche und technischer Erhaltungsmaßnahmen
- Ver- und Entsorgung
- Weitere Dienstleistungen

Die Beschreibung der Leistungen enthält jeweils eine funktionale Formulierung für die Ziele der Leistungen (den Sollzustand während des Betriebs), den Sollzustand bei Vertragsende, die auszuführenden Tätigkeiten, das Leistungsprofil sowie besondere Hinweise und Rahmenbedingungen. Das SLA enthält die qualitative Beschreibung des Leistungsstandards, die Angaben zur Beurteilung und Bewertung der Leistung sowie die Regelungen für das Bonus- und Malussystem.

Dienstleistungsverträge

Die Leistungsbeschreibungen zu den Dienstleistungsverträgen bestehen aus dem eigentlichen Vertragstext, der Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsvereinbarung sowie dem Service Level Agreement. Die Leistungsbeschreibungen enthalten eine Formulierung für die Leistungsziele (den Sollzustand), die auszuführenden Tätigkeiten, das Leistungsprofil sowie besondere Hinweise und Rahmenbedingungen. Die Service Level Agreements enthalten die qualitative Beschreibung des Leistungsstandards, die Angaben zur Beurteilung und Bewertung der Leistung und die Regelungen für das Bonus- und Malussystem.

3.2.2 Erhebung outputorientierter Anforderungen

Für die Erstellung der outputorientierten Leistungsbeschreibung wurden die auf Seiten des AGG weitgehend standardisierten Vorgaben und Richtlinien nach Möglichkeit abstrahiert, um den Handlungsspielraum für die Bietergemeinschaften zu erhöhen. Die grundsätzliche Einhaltung der Vorgaben im Bereich Haustechnik, Umwelt und Ökologie waren jedoch trotzdem zwingend gefordert. Das Vorgehen, die Planung und die Realisierung nach Zuschlag sollten weitestgehend den Bietergemeinschaften überlassen bleiben. Die für konventionelle Bauvorhaben angewendeten Controllinginstrumente wurden für die Realisierungsphase auf die Anforderungen der outputorientierten Definition der Vorgaben und Richtlinien angepasst.

Für die Erhebung der Nutzeranforderungen wurden je Nutzereinheit bis zu 4 Workshops durchgeführt. Dabei wurden die für konventionelle Vorhaben üblichen konkreten Bestelungsangaben der Nutzer für die Bauleistungen weitgehend in funktionale Anforderungen umgewandelt und mit den Anforderungen an die Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungen ergänzt. Bei der Erfassung der Nutzeranforderungen wurde soweit möglich die Betriebszeit über 25 Jahre berücksichtigt.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur funktionalen Ausschreibung

Allgemein

Bei der Erarbeitung der funktionalen Ausschreibung sollte dem Handlungsspielraum der Bietergemeinschaften bei der Erbringung der Leistungen hohe Priorität gewährt werden. Dabei ist zu berücksichtigen: Eine offene, outputorientierte Beschreibung der Bau- und Betriebsleistungen beinhaltet zwingend eine präzise und detaillierte Formulierung der nutzerspezifischen Anforderungen (z. B. Betriebsabläufe, Hierarchien). Der Grad der „Outputorientierung“ der Ausschreibung steht in direkter Abhängigkeit dazu, inwieweit die nutzerspezifischen Anforderungen beschrieben werden können.

Die grosse Zahl der verschiedenen Nutzungseinheiten im Projekt *Neumatt* erhöhen den Grad Differenzierung zwischen den Nutzeranforderungen, schränken die Möglichkeit zur „Outputorientierung“ der Ausschreibung ein und erhöhen die Komplexität der funktionalen Leistungsbeschreibung.

Gliederung der funktionalen Ausschreibung

Die Struktur der Ausschreibungsunterlagen hat Einfluss darauf, ob innerhalb der Ausschreibungsunterlagen Widersprüche zwischen den einzelnen Anforderungen entstehen können. Die hohen Anforderungen an die Planung und Ausführung und insbesondere die umfangreichen Vorgaben in Bezug auf Haustechnik, Umwelt und Ökologie stellten die Bietergemeinschaften vor erhebliche Herausforderungen im PPP-Projekt *Neumatt*. Die in Teilbereichen der Ausschreibungsunterlagen sehr präzisen Vorgaben des AGG konkurrieren mit der grundsätzlichen Zielsetzung der „Outputorientierung“.

Die Anzahl und der Umfang der geforderten Unterlagen im Pilotprojekt *Neumatt* war sehr hoch. Daraus resultierten umfangreiche und kostenintensive Vorleistungen für die Bietergemeinschaften während des Gesamtleistungswettbewerbes. Die detaillierte Ausarbeitung der Angebote ist für die Bieter erforderlich, um eine plausible Preiskalkulation erstellen zu können. Nur mit den detaillierten Angaben können durch den Auftraggeber das Aufgabenverständnis, die Leistungsmengen und die Qualitätsstandards der Angebote geprüft werden.

Erhebung outputorientierter Anforderungen

Die Erfassung der nutzerspezifischen Anforderungen ist aufwendig und zeitintensiv. Für Pilotprojekte sind zunächst allen Beteiligten Nutzern die „PPP-Grundlagen“ zu vermitteln, um die nutzerspezifischen Anforderungen als funktionale Leistungsbeschreibung erfassen zu können. Meist wird ein grundlegendes Umdenken erforderlich sein. Eingefahrene Abläufe und Prozesse müssen insbesondere bei Pilotprojekten mit viel Engagement und Überzeugungskraft verändert werden. In vielen Bereichen waren für die betrieblichen Anforderungen der Nutzer keine outputorientierte Formulierungen möglich.

Die Erfassung der Nutzeranforderungen für eine outputorientierte Leistungsbeschreibung erfordert von den Nutzern eine deutlich intensivere Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Anforderungen als im seriellen Prozess eines konventionelle Hochbauprojektes der öffentlichen Hand. Dadurch wird die Präzision der „Bestellung“ erhöht. Die Verbindlichkeit der bestellten Leistungen und Anforderungen ist im PPP-Modell ungleich höher, da am Ende des Gesamtleistungswettbewerbes der Vertrag über 25 Jahre abgeschlossen wird. Dies fördert bereits bei der Bedarfsermittlung die Optimierung und Effizienz der bestellten Leistungen.

3.3 Vergabeverfahren

Das im europäischen Ausland bei der Vergabe von PPP-Projekten üblicherweise angewendete Verhandlungsverfahren konnte durch Einschränkungen des öffentlichen Beschaffungsrechts für das PPP-Pilotprojekt *Neumatt* nicht angewendet werden (vgl. Keusen, 2007: 29 ff). Die Untersuchungen in der Machbarkeitsstudie haben ergeben, dass der Gesamleistungswettbewerb als Vergabeverfahren für das Projekt *Neumatt* geeignet ist. Unter Berücksichtigung der einschlägigen Rechtsprechung und den Prinzipien des Beschaffungsrechts konnte ein weitgehend flexibles und an die PPP-spezifischen Anforderungen angepasstes, eigenes Vergabeverfahren entwickelt werden.

Die Vergabe sollte im Rahmen eines gesetzmässigen und beanstandungsfreien Beschaffungsverfahrens durchgeführt werden, mit dem Ziel das wirtschaftlichste Gesamleistungsangebot für die ausgeschriebenen Leistungen auswählen zu können. Die wesentlichen Merkmale des gewählten Vergabeverfahrens sind die funktionale Ausschreibung, die unabhängige Jury, die Durchführung im selektiven Verfahren sowie die Mehrstufigkeit des Gesamleistungswettbewerbes und die Anlehnung an die SIA 142 für den Gesamleistungswettbewerb.

3.3.1 Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens

Das Vergabeverfahren für das Projekt *Neumatt* wurde als selektives Vergabeverfahren (Präqualifikation mit 3-stufigen Gesamleistungswettbewerb) durchgeführt. Der Aufbau und der zeitliche Ablauf ist in Abbildung 4 dargestellt. Die rechtlichen Grundlagen sind das Gesetz und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen des Kantons Bern (ÖBG/ÖBV) sowie die interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Zudem untersteht der Gesamleistungswettbewerb dem GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.

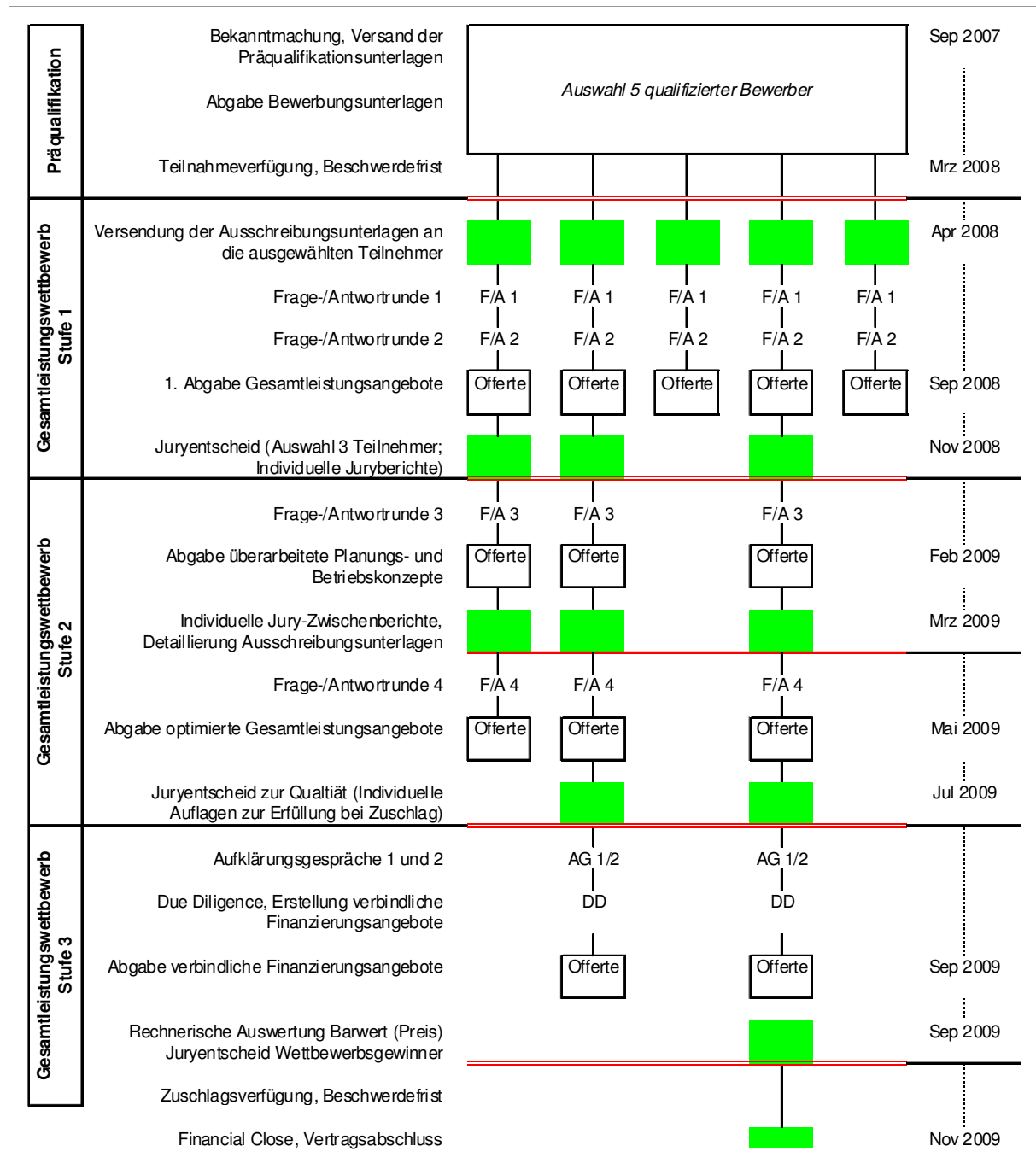


Abbildung 4: Übersicht Vergabeverfahren; Grafik: Ernst&Young Düsseldorf;

3.3.2 Präqualifikation

Die Präqualifikation für das PPP-Projekt Neumatt ist Bestandteil des selektiven Vergabeverfahrens. Umfang und Komplexität des geplanten PPP-Modells Neumatt setzten den Zusammenschluss von verschiedenen Kompetenzbereichen (Bildung von Bieter-/Bewerbergemeinschaften für die Leistungsbereiche Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb) für die Erfüllung der ausgeschriebenen Anforderungen voraus. Ziel des Präqualifikationsverfahrens für das PPP-Modell Neumatt ist die Auswahl von 3 bis 5 geeigneten und leistungsfähigen Bietergemeinschaften zur Teilnahme am 3-stufigen Gesamtleistungswettbewerb. Inhalt der veröffent-

lichten Unterlagen zur Präqualifikation sind neben der detaillierten Definition des Präqualifikationsverfahrens die vollständige Angaben zum geplanten Bauvorhaben, den vorgesehenen Unterhalts-, Betriebs und Dienstleistungen, dem Aufbau und Ablauf des gesamten Vergabeverfahrens im Rahmen des 3-stufigen Gesamtleistungswettbewerb sowie die wesentlichen Rahmenbedingungen zum vorgesehenen Vertragswerk.

Freigestellt war den Bewerbern, die zukünftige Gesellschaftsform der sogenannten SPV (Special Purpose Vehicle), welche im Falle des Zuschlags die Verpflichtungen aus dem PPP-Vertrag erfüllt. Verbindlich benannt werden mussten jedoch die dafür vorgesehenen Haupt- und Subunternehmer. Die Auswahl der Bietergemeinschaften zur Teilnahme am Gesamtleistungswettbewerb erfolgte nach Auswertung eingereicherter Bewerbungsunterlagen und nach der Durchführung von einheitlich strukturierten Bewerbungsgesprächen. Für die Eingabe der Unterlagen wurden einzuhaltende Vorgaben für Umfang und Inhalt gemacht. Bewertet wurden insgesamt 14 unterschiedlich gewichtete Subkriterien, die zu den Hauptkriterien *fachliche Leistungsfähigkeit*, *wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* und *technische und organisatorische Leistungsfähigkeit* zusammengefasst waren. Die Beurteilung der Unterlagen und die Durchführung der Bewerbungsgespräche erfolgten durch ein 5-köpfiges Auswahlgremium, das aus Vertretern des AGG und einem externen Facilitymanagementexperten bestand. Eine Vorprüfung wurde durch das Beraterteam durchgeführt. Die Auswahl zur Teilnahme am Gesamtleistungswettbewerb erfolgte im Rahmen einer im Amtsblatt veröffentlichten Verfügung durch das AGG.

3.3.3 Wettbewerbsverfahren/Wettbewerbsstufen

Der Gesamtleistungswettbewerb wurde in 3 Stufen durchgeführt. Die 3-Stufigkeit dient dazu, nach einer ersten Angebotsstufe die Teilnehmerzahl für die 2. Wettbewerbsstufe zu reduzieren und in der 3. Stufe mit zwei Bietergemeinschaften eine verbindliche Finanzierung zu erlangen.

Änderung des Vergabeverfahrens

Die Finanzmarktkrise ab September 2008 hatte erheblichen Einfluss auf wesentliche Rahmenbedingungen des Gesamtleistungswettbewerbes. Die gestellten Anforderungen an die abzugebenden Gesamtleistungsangebote konnten nicht beibehalten werden. Insbesondere die geforderten Bindefristen für die Finanzierungsangebote waren auf dem Markt nicht oder nicht zu wirtschaftlichen Konditionen erhältlich. In der ursprünglichen Verfahrensplanung sollten die 3 Bieter in der Stufe 2 ein weitgehend verbindliches Finanzierungsangebot mit einer ca. 6-monatigen Bindefrist abgeben. Anschliessend sollte ein Bieter (Preferred Bidder) für den Due Dilligence-Prozess aufgefordert werden.

Mit der Änderung des Verfahrens sollte erreicht werden, dass die Grundsätze des Wettbewerbsverfahrens auch mit verkürzten Bindefristen bis zum Zuschlag an den besten Bieter un-

verändert bestehen bleiben. Dies konnte durch die zeitliche Aufteilung der Schlussjurierung für die qualitativen Kriterien (Stufe 2) und der Auswertung der Barwerte (Stufe 3) erreicht werden. Demzufolge wurden zwei Bieter aufgefordert in der Stufe 3 ein vollständiges und verbindliches Finanzierungsangebot, ohne die in der Stufe 2 des Gesamleistungswettbewerbes noch zugelassenen Vorbehalte, vorzulegen. Die anfallenden Due Dilligence-Kosten wurden durch eine Anpassung der Entschädigung für den zweitrangierten Bieter ausgeglichen.

Der Start des Gesamleistungswettbewerbs erfolgte mit dem Versand der Ausschreibungsunterlagen. Während des Gesamleistungswettbewerbs wurden 4 Fragerunden und 2 Aufklärungsgespräche durchgeführt. Die Juryierung der eingereichten Angebote erfolgte in 3 Juryrunden (Stufe 1, Zwischenjury, Stufe 2). Der Gesamleistungswettbewerb wurde nach dem Grundsatz der Anonymität durchgeführt. Der Jury und dem begleitenden Berater- und Expertenteam war die Zusammensetzung der teilnehmenden Bietergemeinschaften bekannt, jedoch nicht die Zuordnung zu den jeweiligen Angeboten. Die Anonymität sämtlicher eingereicherter Unterlagen (Angebote, Fragen, etc.) sowie der Rücklauf der Juryberichte wurden durch einen Notar sowohl gegenüber der Jury als auch dem begleitenden Berater- und Expertenteam gewährleistet.

3.3.4 Ausschreibungsunterlagen

Zu Beginn der Stufe 1 des Gesamleistungswettbewerbes wurden den ausgewählten Bietergemeinschaften die vollständigen Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung gestellt (vgl. Kapitel 3.2.1). Die Jury hatte die Möglichkeit, die Ausschreibungsunterlagen auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Bearbeitung durch die Bietergemeinschaften im Rahmen der beschaffungsrechtlichen Grundsätze zu überarbeiten und anzupassen. Die angepassten und überarbeiteten Ausschreibungsunterlagen bilden zusammen mit dem eingereichten Gesamleistungsangebot des Wettbewerbsgewinners den PPP-Vertrag.

3.3.5 Fragerunden

Die Bietergemeinschaften haben im Verlauf des Gesamleistungswettbewerbes im Rahmen von 4 schriftlichen und anonymen Fragerunden insgesamt über 1'000 Fragen gestellt. Hierfür wurde ein sogenannter Fragenkatalog erstellt, der sich an der Struktur der Ausschreibungsunterlagen orientiert und ebenfalls die Antworten zu den gestellten Fragen enthält. Der Fragenkatalog wurde über den Verlauf des Gesamleistungswettbewerbes fortgeschrieben und ist Bestandteil des PPP-Vertragswerkes. Die Beantwortung der Fragen erfolgte durch das AGG in Zusammenarbeit mit dem Beraterteam. Die Freigabe von Antworten auf Fragen mit beschaffungsrechtlicher Relevanz erfolgte durch die Jury. Welche Fragen von beschaffungsrechtlicher Relevanz sind, wurde durch die Gesamtprojektleitung des AGG in Zusammenarbeit mit dem Beraterteam festgelegt. Der Rücklauf der Antworten zu den gestellten Fragen erfolgte grundsätzlich nach dem Prinzip, dass sämtliche Fragen und Antworten allen Bietergemeinschaften uneingeschränkt und in gleicher Form zur Verfügung stehen. In der Stufe 2

des Gesamtleistungswettbewerbes konnten einzelne Fragen der Fragerunde 3 und 4 von den Bietergemeinschaften als „vertraulich“ klassifiziert werden, soweit sich diese Fragen auf die individuellen Juryberichte der Stufe 1 und/oder der Zwischenjuryierung bezogen und/oder einen Bezug auf konkrete Angebotsbestandteile hatten. Die Beantwortung dieser als „vertraulich“ klassifizierten Fragen erfolgte individuell für jede Bietergemeinschaft.

3.3.6 Anforderungen an die Angebote

Für die verschiedenen Stufen im Gesamtleistungswettbewerb waren jeweils vollständige, gültige und verbindliche Gesamtleistungsangebote in verschiedenen Detaillierungsstufen abzugeben. Zugelassen waren lediglich Vorbehalte zu den Finanzierungskonditionen. Die Gesamtleistungsangebote durften sich im Verlauf des Gesamtleistungsangebotes im Bezug auf das Kriterium Barwert nicht verteuern. Damit sollte sichergestellt werden, dass in der Stufe 1 ein fairer Wettbewerb zwischen den Bietern stattfinden kann (Ausschluss von „Preistauschern“). Die Anforderungen in den verschiedenen Stufen richten sich nach den Planungsfortschritten der Architektur und Haustechnikplanung sowie die damit verbundenen Entwicklungsstufen für die Betriebskonzepte (vgl. Kapitel 3.2.1, Absatz *Anzahl und Umfang der eingereichten Unterlagen*). Für die Kostenangaben war von den Bietern ein detailliertes Preisblatt auszufüllen. Dieses Preisblatt enthält sämtliche Angaben zu den Baukosten, den Finanzierungskosten, den Unterhalts- und Betriebskosten sowie die Kostenangaben zu den angebotenen Dienstleistungen. Für die Energiekosten waren die Angaben in Kwh im Preisblatt einzutragen und zu garantieren. Varianten zu den ausgeschriebenen Leistungen waren nur zugelassen, sofern die Bietergemeinschaft ein vollständiges Hauptangebot, welches die Leistungsanforderungen der Ausschreibungsunterlagen erfüllt, einreicht und das AGG die Mindestbedingungen für eine Variante definiert und diese allen Bietergemeinschaften mitgeteilt hat.

3.3.7 Beurteilungskriterien

Die Beurteilung der eingereichten Angebote erfolgte nach den Zuschlagskriterien

Barwert für die angebotenen Leistungen: Gewichtung 60%
Qualität der angebotenen Leistungen: Gewichtung 40%

Für die Zuschlagskriterien wurden Punkte vergeben und anschliessend gewichtet. Die Summe der gewichteten Punktezahlen ergab die Gesamtpunktezahl. Das Angebot mit der höchsten Gesamtpunktezahl entsprach dem besten Angebot. Zur Auswertung des Zuschlagskriteriums *Barwert* wurde aus den Angaben der von den Bietergemeinschaften auszufüllenden Preisblätter nach einer vorgängig definierten Methodik die Gesamtvergütung über 25 Jahre als Barwert ermittelt. Anhand einer vorgängig definierten Formel wurde die Punktezahl für das Zuschlagskriterium *Barwert* berechnet. Das Zuschlagskriterium *Qualität der angebotenen Leistungen* wurde nach den Grundsätzen der Nachhaltigkeit mit den Kriterien Gesellschaft, Wirt-

schaft und Umwelt bewertet. Die Kriterien wurden für die Planungs- und Bauleistungen und die Betriebsleistungen getrennt bewertet und gewichtet:

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

Tabelle 2: Übersicht Zuschlagskriterium Qualität

Die Beurteilung der Kriterien erfolgte anhand von Subkriterien und Komponenten (siehe Anhang 9). Die Bewertung der Komponenten und Subkriterien erfolgte mit Hilfe einer Bewertungsskala, aus der die Punkte für die Kriterien Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt abgeleitet wurden.

3.3.8 Vorprüfung / Nutzerbeurteilung

Die Vorprüfung der eingereichten Angebote erfolgte durch das Beraterteam in Zusammenarbeit mit den Fachexperten/Fachingenieuren des AGG, die bereits die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen erstellt haben. Die Vertreter der Nutzer wurden in der Phase Vorprüfung zu allen Juryierungen der Angebote einbezogen, um die funktionalen, nutzerspezifischen Anforderungen zu beurteilen.

3.3.9 Jury

Die Zusammensetzung der Jury erfolgte in Anlehnung an die SIA 142. Demnach erfolgte für die Beurteilung der Angebote eine Gliederung der Jury in Fachpreisrichter, Sachpreisrichter und Experten (Nutzerexperten). Neben den Jurysitzen für den Vorsitz und die Gesamtprojektleitung wurden folgende Fachgebiete für das Preisgericht definiert:

- Fachgebiet Finanzierung/Recht
- Fachgebiet Betrieb
- Fachgebiet Baukosten
- Fachgebiet Haustechnik, Umwelt + Ökologie
- Fachgebiet Architektur
- Fachgebiet Fassade/Hülle

3.3.10 Aufklärungsgespräche

In der Stufe 3 des Gesamtleistungswettbewerbes wurden mit den zwei besten Bietern je zwei identisch strukturierte Aufklärungsgespräche getrennt geführt. Ziel der Aufklärungsgespräche war die Abstimmung von Vertragsdetails, die im Rahmen der durch die Bieter durchgeführten Due Diligence-Prozesse einer direkten Abstimmung mit dem Auftraggeber bedurften. Die Aufklärungsgespräche wurden protokolliert und die abgestimmten und präzisierten Vertragsbestandteile wurden beiden Bietern gleichermassen für die Überarbeitung der Angebote zur Verfügung gestellt. Für die Aufklärungsgespräche wurden zwei Vertreter des AGG aus der Jury entlassen. Das Beraterteam und die Vertreter des AGG führten die Aufklärungsgespräche mit einer auf 7 Teilnehmer begrenzten Anzahl von Vertretern der Bietergemeinschaft.

3.3.11 Zuschlagsverfügung

Die Auswahl des besten Angebots wurde in 2 Phasen aufgeteilt. Die Beurteilung der Qualität der angebotenen Leistungen wurde mit der Abgabe des Gesamtleistungsangebotes in der 2. Stufe abgeschlossen (vgl. Abbildung 4). Die Jury beurteilte die eingereichten Angebote und hinterlegte das Ergebnis (Punktezah für das Kriterium Qualität der angebotenen Leistungen) für die beiden besten Bietergemeinschaften beim Notar. Die beiden besten Bieter wurden aufgefordert eine verbindliche Finanzierung für Ihre abgegebenen Gesamtleistungsangebote in der Stufe 3 beizubringen. Nach Abgabe der verbindlichen Finanzierungsangebote durch die beiden letzten Bieter wurden die Barwerte anhand der vorgegebenen Methodik berechnet und die Punktezah für das Kriterium Preis ermittelt. Anschliessend wurde die Punktezah für den Barwert mit dem Ergebnis aus der Beurteilung der Qualität der angebotenen Leistungen aus der Stufe 2 addiert. Die Jury wählte die Bietergemeinschaft mit der höchsten Gesamtpunktezah als Gewinner des Gesamtleistungswettbewerbs, mit der Empfehlung an den Auftraggeber den Gewinner mit den ausgeschriebenen Leistungen zu beauftragen. Die Auswertung der Gesamtleistungsangebote wurde vom Notar begleitet. Das AGG stellte die Zuschlagsverfügung aus und forderte den Wettbewerbsgewinner auf, mit den Vorbereitungsarbeiten für den Vertragsabschluss und den „Financial Close“ zu beginnen.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zum Vergabeverfahren

Allgemein

Durch die Komplexität des PPP-Modells sind die Anforderungen an die funktionale Ausschreibung sowie das Vergabeverfahren sehr hoch. Von allen Beteiligten wird ein hohes Mass an Disziplin und Leistungsbereitschaft mit zeitlich begrenzten Spitzenbelastungen gefordert um ein PPP Vergabeverfahren nach einem gesetzten Terminplan abzuwickeln.

Präqualifikation

Die Begrenzung der Teilnehmerzahl ist erforderlich. Eine offene Ausschreibung kann zu einer grossen Anzahl an eingegebenen Angeboten und zu einem nicht kalkulierbaren Aufwand für die Beschaffungsstelle bei der Beurteilung führen. Darüber hinaus ist der Aufwand für die Erstellung der Gesamtleistungsangebote derart hoch, dass es im Interesse der Bietergemeinschaften ist, den Teilnehmerkreis zu beschränken und damit die Chancen für einen Zuschlag zu erhöhen.

Aus der Aufteilung und der Gewichtung der 3 Hauptkriterien und 14 Subkriterien resultierte eine „Durchschnittsbewertung“ der Bietergemeinschaften. Insbesondere die Schwerpunkte Planungsqualität, Betriebsmanagement und Projektmanagement sind in der Bewertung „untergegangen“. Die vorgenannten Schwerpunkte sind nach der Zusammensetzung der Bietergemeinschaften und deren Auswahl in der Präqualifikation nahezu unveränderbare Parameter im gesamten Planungs-, Realisierungs- und Betriebsprozess. Diese Parameter haben wesentlichen Einfluss auf die Qualität des Gesamtergebnisses und auf die Anforderungen an das Controlling des Auftraggebers während der gesamten Vertragslaufzeit. Eine entsprechende Selektion und Gewichtung der Auswahlkriterien im Präqualifikationsverfahren erscheint mit Blick auf eine nachhaltige Qualitätssicherung zwingend erforderlich.

3-stufiger Gesamtleistungswettbewerb

Das gewählte Vergabeverfahren zeigte, dass ein PPP-Modell auch mit den bestehenden Einschränkungen des öffentlichen Beschaffungsrechts realisierbar ist. Den Bietergemeinschaften ist es gelungen, qualitativ hochstehende Gesamtleistungsangebote abzugeben. Insbesondere die Resultate der drei besten Bieter haben gezeigt, dass im Rahmen des gewählten Vergabeverfahrens der Lebenszyklusansatz in den Gesamtleistungsangeboten umgesetzt werden kann, ein fairer Wettbewerb stattfinden kann und die beschaffungsrechtlichen Grundsätze erfüllt werden können.

Die Anonymität und die Schriftlichkeit der Fragerunden disziplinieren alle Beteiligten des Vergabeverfahrens und können einen transparenten und fairen Wettbewerb garantieren. Die schriftlichen Fragerunden setzen eine konkrete und präzise Formulierung der Fragen und Antworten voraus.

Der geforderte Umfang und Detaillierungsgrad der einzureichenden Angebote stellt einen hohen Aufwand für die Bietergemeinschaften dar. Nicht nur die Architekten und Ingenieure werden in der Wettbewerbsphase mit hohem Aufwand belastet, sondern die umfangreichen Unterlagen sind auch für die Vorprüfer, die Experten und die Jury kaum bewältigbar. Die Vielzahl der Kriterien und Anforderungen der Jury, im Zusammenhang mit den eingereichten Unterlagen der Bieter, haben im Projekt *Neumatt* bei der Beurteilung der Angebote mehr Fragen aufgeworfen, als der detaillierte Planungsstand zur eindeutigen Auswertung beitragen konnte.

Die Hohe Anzahl der Subkriterien und Komponenten erschwert eine eindeutig wertende Beurteilung der Qualität der angebotenen Leistungen. Die einzelnen Subkriterien und Komponenten verlieren an Bedeutung und führen zu einer „Durchschnittsbewertung“ für die Gesamtqualität. Eine Differenzierung zwischen wesentlichen Angebotsmängeln und sehr guten Angebotsleistungen ist dadurch nicht mehr möglich.

Lessons

Die Auswahl der Bietergemeinschaften in der Präqualifikation ist entscheidend für die Qualität der Angebote, die im Gesamtleistungswettbewerb erarbeitet werden. Die Zusammensetzung und die interne Organisation der Bieter sollte mit möglichst strengen Kriterien in der Präqualifikation gesteuert und geprüft werden.

Die qualitativen Bewertungskriterien des Gesamtleistungswettbewerbes sind auf die „Outputorientierung“ der Leistungsbeschreibung anzupassen. Es können keine konventionellen Bewertungskriterien auf ein PPP-Modell angewendet werden.

In der Präqualifikation sind die „besten Bieter“ zu wählen, im Wettbewerb das „beste Angebot“. Zusammensetzung und interne Organisation der Bietergemeinschaften haben grossen Einfluss auf die Qualität des Angebotes und sind deshalb aktiv und bewusst durch den Auftraggeber zu steuern.

Die Zusammenhänge zwischen funktionaler Leistungsbeschreibung und dem Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens sind komplex und unterscheiden sich wesentlich von konventionellen Realisierungsmodellen. Für die Konzeption und Erstellung der Prozesse und Dokumente braucht es Erfahrung und PPP-spezifisches Knowhow.

3.4 Vertragsgestaltung

Das AGG und die Zeughaus PPP AG als Auftragnehmer haben am 19. November 2009 einen Rahmenvertrag, einen Projektvertrag, einen Finanzierungsvertrag, einen Vertrag über Reinigung und Entsorgung, einen Vertrag über organisatorische Dienstleistungen und einen Vertrag über Verpflegungsleistungen zur Realisierung des PPP-Projekts *Neumatt* abgeschlossen (Abbildung 5). Alle genannten Verträge stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang miteinander und bilden das PPP-Vertragswerk.

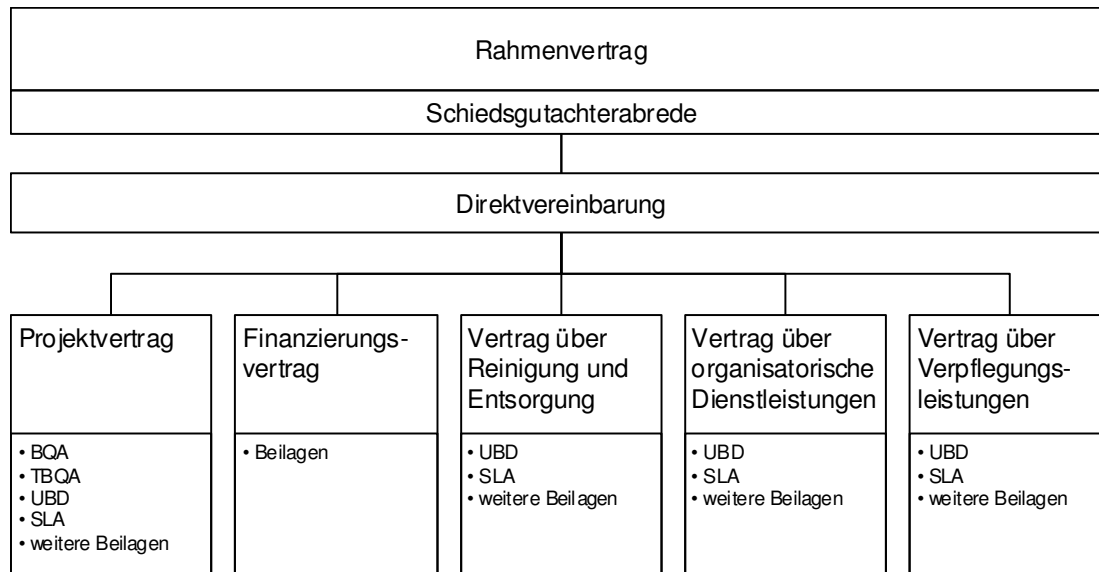


Abbildung 5: Vertragsbestandteile

Das PPP-Vertragswerk ist die Grundlage für die „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ über 25 Jahre. Die Verbindung der Leistungsbestandteile Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben und die lange Laufzeit über 25 Jahre führt dazu, dass dem Vertragswerk eine übergeordnet wichtige Rolle zukommt. Mit dem PPP-Vertrag für das Projekt *Neumatt* sollte ein Vertragswerk abgeschlossen werden, das mit internationalen Standards vergleichbar ist und die wesentlichen PPP-spezifischen Zielsetzungen (z.B. Entlastung der Investitionsrechnung, Risiko- und Verantwortungsübertrag, Verkürzung der Realisierungszeit) erfüllt, aber auch kantonalen Besonderheiten berücksichtigt. Grundlage für das gesamte Vertragswerk sind die Kriterien des PPP-Betreibermodells. Im Projekt *Neumatt* bleibt das Eigentum der Grundstücke und Gebäude über die gesamte Vertragslaufzeit beim Kanton. Dem Auftragnehmer werden keine dinglichen Rechte eingeräumt.

3.4.1 Vertragsbestandteile

Rahmenvertrag

Der Rahmenvertrag enthält übergeordnete Vereinbarungen sowie Regelungen, die für sämtliche Einzelverträge gelten. Er kann nur durch Kündigung des Projektvertrages gekündigt werden und bleibt in jedem Falle so lange in Kraft, wie der Projektvertrag oder ein Dienstleis-

tungsvertrag besteht. Der Rahmenvertrag definiert insbesondere als übergeordnete Vereinbarung die Voraussetzungen für einen Gesellschafterwechsel der Projektgesellschaft oder die Verpfändung von Gesellschaftsanteilen sowie die Zulässigkeit von Änderungen der Zusammensetzung von Subunternehmern oder die Einbindung kleiner und mittlerer Unternehmen bei den auszuführenden Leistungen. Der Rahmenvertrag konkretisiert mit Geltung für alle Einzelverträge zudem die Voraussetzungen für den Einsatz von Personal des privaten Auftragnehmers. Der Rahmenvertrag enthält die Bestimmungen zu den Informations- und Einsichtsrechten des Auftraggebers gegenüber dem Privaten bzw. der Projektgesellschaft sowie Regelungen für den Fall von Meinungsverschiedenheiten und zur Streitbeilegung.

Der Rahmenvertrag enthält als Beilage die sogenannte Schiedsgutachterabrede. Die Schiedsgutachterabrede gilt für alle abgeschlossenen Verträge, Beilagen und Anlagen. Die Schiedsgutachterabrede wurde zusätzlich vom Sicherheitentreuhänder des Bankenkonsortiums und von den Gesellschaftern des Auftragnehmers unterzeichnet. Die Schiedsgutachterabrede ist verbindliche Grundlage für alle Meinungsverschiedenheiten. Die Möglichkeit rechtliche Fragen zudem gerichtlich überprüfen zu lassen bleibt unberührt. Die Schiedsgutachterabrede regelt die Bestimmung des Schiedsgutachters, die Kostentragung sowie den Verfahrensablauf im Streitfall.

Projektvertrag

Der für die Umsetzung eines sogenannten PPP-Betreibermodells entscheidende Vertrag ist der Projektvertrag. Der Projektvertrag für das Projekt *Neumatt* wurde für die Laufzeit von 25 Jahren abgeschlossen. Er umfasst die Überlassung des Grundstücks an die Projektgesellschaft (Beistellung) und regelt die Leistungen, die der Vertragspartner zur Erfüllung seiner Projektverpflichtungen erbringen muss. Insbesondere werden hierin die Verpflichtung zur Durchführung der Baumassnahmen für die Gebäude und Anlagen sowie die laufende Instandhaltung der Gebäude und Anlagen festgelegt. Darüber hinaus enthält er grundsätzliche Regelungen zur Projektvergütung, der Finanzierung und insbesondere zur Kündigung und Entschädigung. Wesentlicher Bestandteil des Projektvertrages ist die Verteilung der Gefahrtragung (vgl. Anhang 1: Übersicht Risikoverteilung) zwischen den Parteien.

Finanzierungsvertrag

Der Finanzierungsvertrag regelt die Finanzierungsvergütung, die Handhabung der Subventionen, die Vertragsbeendigung sowie die Entschädigungsregelungen und enthält als Beilage die Preistabelle und den Zins- und Tilgungsplan. Die Vertragsbeendigung und die Entschädigungsregelungen stehen in direkten Zusammenhang mit dem Projektvertrag und können nur in Verbindung mit dem Projektvertrag in Anwendung gebracht werden.

Dienstleistungsverträge

Der *Vertrag über Reinigung und Entsorgung* regelt die Reinigung der Gebäude, die Reinigung, Pflege und Erhaltung der Aussenanlagen und die Abfallentsorgung. Der *Vertrag über organisatorische Dienstleistungen* regelt die Leistungen für den Postdienst, die Bewachung, das Management von Sitzungszimmern, das Parkplatzmanagement, den zentralen Empfang

inkl. Begrünung und Dekoration und die Beschaffung von Verbrauchsmitteln. Der *Vertrag über Verpflegungsleistungen* regelt die Leistungen für den Betrieb eines Restaurants auf dem Areal. Das Restaurant ist als Pausen- und Erholungsraum für Mitarbeiter und Besucher vorgesehen. Für den Betrieb des Restaurants wird kein Entgelt bezahlt. Die Infrastruktur wird vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt.

Die drei vorgenannten Dienstleistungsverträge sind identisch aufgebaut und enthalten jeweils als Beilage die Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibungen (UBD) zum Vertrag und die Service-Level-Agreements (SLA) zum Vertrag. Der Vertragstext enthält die Rechte und Pflichten des Auftragnehmers und des Auftraggebers. Die UBD zum Vertrag enthält die Ziele der Dienstleistung und die Beschreibung der Tätigkeiten sowie besondere Hinweise und Rahmenbedingungen. Als weiterer Bestandteil ist in allen Dienstleistungsverträgen ein PPP-spezifisches Bonus-Malus-System integriert, das die leistungsbezogenen Entlohnung regelt. Das SLA zum Vertrag beschreibt die Bewertung eines Bonus und/oder Malus sowie das Verfahren und Vorgehen zur Beurteilung der Leistungsqualität.

Direktvereinbarung

Mit der Direktvereinbarung werden dem Bankenconsortium Rechte eingeräumt durch geeignete Massnahmen einer vorzeitigen Kündigung des Projektvertrages vorzubeugen. Hierfür bestimmen die Banken einen sogenannten Sicherheitentreuhänder. Wesentlicher Inhalt der Direktvereinbarung ist das Recht des Bankenconsortiums die Gesellschafter der Projektgesellschaft auszutauschen, wenn der Auftraggeber die Absicht hat den Projektvertrag oder den Finanzierungsvertrag zu kündigen. Voraussetzungen, Verfahren, Ablauf und Rechtsfolgen zum Austausch der Gesellschafter des Auftragnehmers sind in der Direktvereinbarung geregelt und wie die Schiedsgutachterabrede zusätzlich vom Sicherheitentreuhänder und den Gesellschaftern des Auftragnehmers unterzeichnet.

3.4.2 Grundlagen für die Vertragsgestaltung

Verschiedene Grundlagen zur Vertragsgestaltung hatten im Projekt *Neumatt* wesentlichen Einfluss auf die einzelnen Vertragsbestandteile und bestimmten die Abhängigkeiten im Vertragswerk. Diese Grundlagen waren frühzeitig bei der Vorbereitung der Vertragsentwürfe zu definieren und beeinflussten zudem Bestandteile der Funktionalen Ausschreibung (vgl. Kapitel 3.2.1) und des Vergabeverfahrens (vgl. Kapitel 3.2.2). Zu den wesentlichen Grundlagen zählten insbesondere:

- Wahl des PPP-Modells; Eigentümer der Grundstücke und Gebäude bleibt der Kanton Bern. Dingliche Rechte werden nicht eingeräumt.
- Projektidentifikation (vgl. Kapitel 3.1.1); Das Gesamtprojekt umfasst ein Verwaltungszentrum, Werkhof und Gefängnis mit Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungen.
- Die Vergabe erfolgt im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung.
- Die zukünftigen Nutzer sind am Planungs- und Realisierungsprozess zu beteiligen.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur Vertragsgestaltung

Allgemein

Das Vertragswerk für das PPP-Modell Neumatt ist ein komplexes Gebilde mit vielen Abhängigkeiten. Der Aufbau und die Formulierungen schliessen vielfältige Eintrittswahrscheinlichkeiten als Regelungsfall ein. Insbesondere die übergeordneten Ziele des Auftraggebers (z.B. Energiestandards, Baustandards), die funktionalen Anforderungen der Nutzer, die Anforderungen an die Dienstleistungen, die gesetzlichen Regelungen und Vorschriften, die Risikoverteilung und die spezifischen Anforderungen durch die lange Laufzeit der Verträge sind präzise und detailliert ausformuliert und aufeinander abgestimmt. Dadurch entstand ein umfangreiches und detailliertes Gesamtwerk mit einer hohen rechtlichen und technischen Komplexität.

Vertragsbestandteile

Die Auswertung der Fragerunden und Abstimmungsgespräche (vgl. Kapitel 3.2.2) zeigt, dass zu viele Vertragsthemen von allen Bietergemeinschaften ähnliche Schwerpunkte bei den Fragestellungen gesetzt wurden. Diese Vertragsthemen bieten sich an um projektunabhängig für zukünftige PPP-Modelle standardisiert zu werden. Hierzu gehören insbesondere die Themenbereiche Risikoverteilung und Versicherungen, Finanzierung und Abtretung von Ansprüchen sowie Zerstörung/Untergang des Objektes und Höhere Gewalt. Die Banken haben zudem wesentlichen Einfluss auf die vertraglichen Regelungen. Verschiedene vertragliche Regelungen haben sich auf dem europäischen PPP-Markt etabliert und gelten als „bankable“.

Praxisfenster: Beurteilung Jahr „1“ der Planungs- und Bauphase

Die Komplexität des Vertragswerkes erscheint auf den ersten Blick als schwer beherrschbar. Bei der Handhabung in der Praxis zeigt sich jedoch, dass die vielen vordefinierten Auslegungen die Anwendung des Vertragswerkes vereinfachen. Die detaillierten und präzisen Regelungen in den verschiedenen Einzelverträgen gewährleisten die „Alltagstauglichkeit“ (auch für „Nichtjuristen“). Das Projektteam kann weitgehend ohne aufwändige juristische Abklärungen mit dem Vertragswerk arbeiten. Dadurch können der Projektfortschritt garantiert werden sowie Ressourcen (Zeit und Kosten) im Projektalltag geschont werden. Zudem gewährleisten die präzisen und detaillierten Einzelverträge die Kontinuität über die verschiedenen Realisierungs- und Betriebsphasen (25 Jahre), da bei Projekten dieser Grösse und Laufzeit Personal- und Teamwechsel unvermeidbar sind.

3.5 Finanzierung

Im PPP-Modell *Neumatt* entschädigt der Kanton den Auftragnehmer für seine Leistungen nach der Inbetriebnahme mit dem jährlichen Nutzungsentgelt. Dieses jährliche Nutzungsentgelt enthält die Kosten für die Gesamtinvestition (Planung und Bau), die Finanzierungskosten für die Gesamtinvestition, die baulichen Unterhalts- und Betriebskosten über 25 Jahre und die Entgelte für die Dienstleistungen.

3.5.1 Wahl des Finanzierungsmodells

Die Gesamtinvestitionskosten waren im Rahmen einer *Projektfinanzierung* vom Auftragnehmer zu finanzieren. Bei einer Projektfinanzierung stützen sich die Kreditentscheide nahezu ausschliesslich auf den projektspezifischen Cashflow ab (vgl. Sester/Bunsen 2006: 438 f). Der Auftragnehmer hat alle Planungs- und Bauleistungen eigenverantwortlich durchzuführen. Das jährliche Nutzungsentgelt wird erst nach Fertigstellung und Übergabe der Gebäude und Anlagen an den Kanton fällig, Abschlagszahlungen werden vom AGG nicht geleistet. Die damit verbundene Risikoübertragung in der Realisierungsphase an den privaten Partner war ein wichtiges Kriterium für das AGG sich für das Finanzierungsmodell *Projektfinanzierung* zu entscheiden.

3.5.2 Sicherheitsbedürfnis des Kantons

Dem Auftragnehmer wurde kein Recht zur Belastung der Grundstücke und Gebäude gewährt. Zur Absicherung seiner vertraglichen Verpflichtungen war vom Auftragnehmer eine solidarische Erfüllungsbürgschaft oder vergleichbare Sicherheit in Höhe von 5% der Gesamtobjektkosten zu stellen, die nach Abschluss der Errichtungsmassnahmen zurückgegeben wird. Darüber hinaus hat der private Partner ab dem 20. Nutzungsjahr eine jährlich anwachsende Sicherheit in Form einer solidarischen Bankbürgschaft oder vergleichbaren Sicherheit in Höhe von 20 % der jährlichen Vergütung zu stellen, bis eine volle Jahresvergütung erreicht wird.

3.5.3 Bestandteile Finanzierungskonzept

Der Finanzierungsvertrag ist ein separater Vertragsbestandteil im PPP-Vertragswerk (vgl. Kapitel 3.3.1). Er steht in direkter Verbindung/Abhängigkeit zum Projektvertrag. Aus dem Projektvertrag ergibt sich der Anspruch auf die Vergütung der Gesamtinvestitionskosten sowie die damit verbundenen Anforderungen an die Menge und Qualität der Bauleistungen. Wichtige Rahmenbedingungen für das durch den privaten Partner anzubietende Finanzierungskonzept waren insbesondere:

- Eigentum der Grundstücke und Gebäude bleibt von Beginn an und über die gesamte Vertragslaufzeit beim Kanton. Dingliche Rechte, u.ä. wurden nicht gewährt.

- Im Fall einer Sicherungszession resp. Forfaitierung der Projektvergütung an eine finanzierende Bank war der Kanton nicht bereit, einen Einwendungs- oder Einredeverzicht zu gewähren.
- Die Finanzierungsvergütung unterliegt der Mehrwertsteuer (vgl. Kapitel 3.5.4)
- Das Zinsänderungsrisiko war ab Vertragsabschluss vom Auftragnehmer zu tragen.
- Von den zu finanzierenden Gesamtinvestitionen sind die Bundessubventionen abzuziehen.
- Die Gesamtinvestitionen sind vom privaten Partner über die gesamte Vertragslaufzeit zu finanzieren. Gekürzte Laufzeiten für das Finanzierungskonzept sind im Vergabeverfahren nicht zugelassen.

Mit der Abgabe der Gesamtleistungsangebote war von den Bietergemeinschaften jeweils ein vollständiges, detailliertes Finanzierungskonzept abzugeben.

Preisblatt

Das PPP-Vertragswerk enthält die Beilage *Preistabelle und finanzielle Eckdaten*. Dieses Dokument ist in der inhaltlichen und strukturellen Gliederung als Formular verbindlich im Vergabeverfahren vorgegeben und durch die Bietergemeinschaften auszufüllen und rechtsverbindlich zu unterzeichnen. Die Angaben im Preisblatt gehen grundsätzlich Preisangaben an anderen Stellen im Angebot vor. Ausgenommen von der Verbindlichkeit der Angaben im Preisblatt waren die Höhe der zugrunde gelegten Refinanzierungssätze zur Ermittlung der Finanzierungskosten. Das Preisblatt enthält detaillierte Vorgaben zur Gliederung der Kalkulation und zu den geforderten Angaben in Bezug auf die Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten sowie die jeweiligen Nebenkosten. Das Formular gewährleistet eine transparente Aufgliederung der Kosten der unterschiedlichen Vertragsbestandteile. Darüber hinaus wurde damit bei der Bewertung der Angebote sichergestellt, dass in der durchgeführten Barwertberechnung mit vergleichbaren Angaben der Bietergemeinschaften gerechnet wird.

Bindefrist der Gesamtleistungsangebote

Bei Start des Gesamleistungswettbewerbs im April 2008 war die Bindefrist für die Gesamtleistungsangebote mit 31. März 2010 angegeben. Ausgenommen hiervon waren die von den Bietern zugrunde zu legenden Referenzzinssätze zur Ermittlung der Finanzierungskosten (vgl. Absatz *Preisblatt*). Bedingt durch die Finanzkrise ab Herbst 2008 konnte diese lange Bindefrist für die Finanzierungsbedingungen (Margenaufschläge, Gebühren, etc.) von den Bietern nicht mehr eingehalten werden (vgl. Kapitel 3.2.2).

3.5.4 Mehrwertsteuer

Mit einem verbindlichen *Steuerruling* wurden allen Bietergemeinschaften im Wettbewerb identische steuerliche Rahmenbedingungen für die Kalkulation der Angebote vorgegeben. Dadurch blieben die Gesamtleistungsangebote vergleichbar, das Verfahren lief unter fairen

Bedingungen und es konnte sichergestellt werden, dass nach Abschluss des Wettbewerbs keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Den Bietergemeinschaften wurden (für den Fall des Zuschlages) keine Vorgaben zur späteren Gesellschaftsform gemacht. Aus diesem Grund enthält das Steuerruling für das Vergabeverfahren keine Angaben zur *direkten Steuer*, sondern beschränkt sich auf Regelungen zur *indirekten Steuer*. Die Abstimmungen zum Steuerruling erfolgten mit der eidgenössischen Steuerverwaltung. Das Steuerruling beinhaltet ausschliesslich Angaben zur Herstellungsvergütung und zu den Finanzierungskosten. Die Dienstleistungen enthalten keinen Finanzierungsanteil und werden quartalsweise nach Leistung abgerechnet. Ein besonderes Ruling zur Besteuerung ist aus diesem Grund nicht erforderlich.

Bestandteile Steuerruling

Das Steuerruling für das Projekt Neumatt bestimmt für welche Entgeltbestandteile der Herstellungsvergütung und der Finanzierungsleistungen und zu welchem Zeitpunkt Steuern zu entrichten sind. Nach Beurteilung der ESTV unterliegen grundsätzlich sämtliche Entgeltbestandteile der Herstellungsvergütung der Mehrwertsteuer. Da die Zahlungen aus dem Finanzierungsvertrag Bestandteil des Gesamtentgeltes sind, das der Auftragnehmer für die Erstellungsleistungen erhält, unterliegen im Unterschied zu PPP-Projekten im europäischen Ausland damit auch die Zinsen aus dem Finanzierungsvertrag der Mehrwertsteuer.

Zeitpunkt

Grundsätzlich fällt der Zeitpunkt der Steuerforderung auf den Zeitpunkt der Abrechnung der Leistungen. Die Zahlungen für die Erstellung werden vom Auftragnehmer finanziert und in quartalsweisen Raten bezahlt. Da zur Übergabe der Gebäude und Anlagen keine Schlussrechnung der Herstellungsvergütung erstellt wird, unterliegen erst die quartalsweisen Zahlungen für die Herstellungsvergütung (Tilgung) der Mehrwertsteuer. Daraus resultiert der Vorteil, dass die Mehrwertsteuer auf die Herstellungsvergütung nicht vom Auftragnehmer vorfinanziert werden muss. Die Mehrwertsteuer auf die Finanzierungsleistungen (Zinsen) fällt ebenfalls mit der quartalsweisen Zahlung an.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zur Finanzierung

Allgemein

Bei der Projektfinanzierung bestimmen insbesondere die Belastbarkeit der prognostizierten Zahlungsströme (Einnahmen, Ausgaben) des Projektes sowie die vorgesehene Risikoverteilung die Zinskonditionen. Da im PPP-Modell Neumatt von Seiten des Kantons für eine mögliche Sicherungszession kein Einredeverzicht gewährt wurde, ist für die Banken als Fremdkapitalgeber daher der Projektinhalt und die Risikoverteilung im PPP-Vertragswerk massgebend für die Finanzierungsbedingungen. Die Banken führen im Rahmen der Kreditprüfung im Vergabeverfahren umfangreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Hierbei werden insbesondere die Projektrisiken detailliert analysiert, quantifiziert und anschliessend als Aufschläge für die Risikokosten in den Finanzierungsbedingungen berücksichtigt.

Daraus resultieren im Vergleich zu den Finanzierungsbedingungen des Kantons Bern deutlich höhere Finanzierungskosten für das PPP-Modell. Trotz der „teueren, privaten“ Finanzierung stellt für den Kanton die Übertragung der Finanzierung und damit von Risiken auf den Auftragnehmer mit den wichtigsten Anreiz im PPP-Modell dar. Die Effizienzvorteile aus der Optimierung der Gesamtkosten unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes resultieren im Wesentlichen aus der Finanzierungslast des Auftragnehmers. Der private Partner und die Fremdkapitalgeber prüfen mit umfangreichen Massnahmen im Vergabeverfahren und während der gesamten Vertragslaufzeit die technischen und wirtschaftlichen Risiken des Projektes. Durch diese Massnahmen werden alle Beteiligten (auch der Kanton als Auftraggeber) im Bezug auf Kosten- und Risikomanagement diszipliniert (vgl. Ernst&Young Real Estate GmbH/Luther Rechtsanwaltsgesellschaft 2007: 23 ff).

Die Banken haben wesentlichen Einfluss auf die Risikoverteilung im Projekt. Die Bietergemeinschaften achten im Vergabeverfahren daher insbesondere darauf, die *Finanzierbarkeit der Verträge* zu erlangen oder zu optimieren (vgl. Kapitel 3.3.1).

Mehrwertsteuer

Aus der Mehrwertsteuerbelastung für die Finanzierungsleistungen resultieren Nachteile für den Wirtschaftlichkeitsvergleich. Finanzierungsleistungen des Kantons in konventionellen Projekten unterliegen nicht der Mehrwertsteuerpflicht. Die private Finanzierungsvariante wird im PPP-Modell zusätzlich mit der Mehrwertsteuer und damit mit erheblichen Mehrkosten belastet. Mögliche Effizienzvorteile zu Gunsten des PPP-Modells werden durch die Mehrwertsteuerbelastung auf die Finanzierungsleistungen deutlich reduziert.

3.6 Öffentlicher Finanzhaushalt

Im Rahmen der Kreditvorlagen an den Grossen Rat erfolgten verschiedenen Abklärungen zur finanzhaushaltrechtlichen Behandlung des PPP-Projektes *Neumatt*. Da derzeit keine vergleichbaren Projekte in der Schweiz realisiert sind, mussten neue, individuelle und projektspezifische Regelungen erarbeitet werden. Die rechtlichen Grundlagen für die Abklärungen bildeten die Kantonsverfassung (KV), das Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) sowie die Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV). Federführend in den Abklärungen war die Finanzdirektion. Nachfolgende Ausführungen orientieren sich an den Unterlagen, die von der Finanzdirektion aufbereitet und der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion für die Grossratsvorlage zur Verfügung gestellt wurden. Für die Kreditvorlagen im Grossen Rat konnten zu den Themen Ausgabenbefugnis und Schuldenbremse abschliessende Angaben gemacht werden. Die rechnungslegerische Behandlung des PPP-Projektes ist derzeit noch nicht abschliessend definiert.

3.6.1 Rechnungslegung

Das PPP-Modell Neumatt ist grundsätzlich in der Bilanz des Kantons zu aktivieren. Gleichzeitig ist aufgrund der vertraglichen Verpflichtung das Projekt in den Passiven zu berücksichtigen. Die Zahlungsverpflichtung des Kantons entsteht mit der Übergabe der Gebäude und Anlagen. Zu diesem Zeitpunkt sind die Aktivierung und Passivierung in der Bilanz ausgeglichen (vgl. Absatz *Schuldenbremse*). Noch nicht abschliessend geklärt ist, ob und in welcher Höhe auf die Gebäude und Anlagen Abschreibungen fällig werden. Die derzeit geplante Kontierung der jährlichen Zahlungen sieht ausschliesslich Verbuchungen in der laufenden Rechnung vor. Buchungen zu Lasten der Investitionsrechnung und daraus resultierende Abschreibungen sind nicht geplant.

3.6.2 Schuldenbremse für die Investitionsrechnung

Massgebend für die Anwendung der Schuldenbremse (Art. 101b, KV) ist der *Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestition* und der *Finanzierungsfehlbetrag*. Da mit dem PPP-Modell *Neumatt* die Investitionen durch den privaten Auftragnehmer finanziert werden, wird der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen nicht berührt. Der Finanzierungsfehlbetrag ist ebenfalls ausgeglichen, da gleichzeitig mit der Investitionsausgabe (Zahlungsverpflichtung) auch Investitionseinnahmen (Gebäude und Anlagen) in gleicher Höhe verbucht werden.

Im Ergebnis wurde die Schuldenbremse nicht berücksichtigt, weil die Schuldenbremse ausserordentliche Transaktionen innerhalb der Bilanz, welche sich auf die Bruttoschulden auswirken, nicht berücksichtigt. Da mit dem vorliegenden PPP-Modell den Investitionsausgaben gleichzeitig Investitionseinnahmen in gleicher Höhe entgegengestellt wurden, wurde der Finanzierungsfehlbetrag nicht beeinflusst. Da der Kanton die Investition nicht selber vornimmt, kann davon ausgegangen werden, dass der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen

ebenfalls nicht berührt wird. Die Finanzdirektion kam zu dem Schluss, dass die Schuldenbremse gemäss Art. 101b, KV für das PPP-Modell *Neumatt* nicht zu berücksichtigen ist.

3.6.3 Finanzkompetenz zur Bewilligung der beantragten Kredite

Gemäss der oben stehenden Ausgangslage zur Rechnungslegung hat das Projekt *Neumatt* zu Projektbeginn eine Investitionsausgabe und gleichzeitig eine gleich hohe Investitionseinnahme für den kantonalen Finanzhaushalt zur Folge. Auf dieser Grundlage waren für die Ausgabenbefugnis sowohl der massgebliche Betrag als auch das finanzkompetente Organ zu bestimmen.

Die Ausgaben waren grundsätzlich durch das gemäss den ordentlichen finanzhaushaltsrechtlichen Vorschriften zuständige Organ zu bewilligen. Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei dem Projekt *Neumatt* um Grundstücke und Gebäude handelt, die uneingeschränkt Eigentum des Kantons sind und zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und damit dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen sind. Mit dem Vertragsabschluss entstand die Verpflichtung des Kantons, bei vertragsgemässer Fertigstellung der Gebäude und Anlagen die entsprechenden Zahlungen im Rahmen des jährlichen Nutzungsentgelts zu leisten. Da die Gewährung von Bürgschaften und Garantien ebenfalls als Ausgaben gelten (Art. 42, FLG), musste der entsprechende Kreditbeschluss vor Vertragsunterzeichnung vorliegen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die finanzierenden Banken vermutlich Einwände gegen eine verbindliche Finanzierungszusage vorgebracht hätten, solange keine abschliessende Bewilligung von Seiten des Kantons vorgelegen hätte.

Zu bewilligen waren die Gesamtausgaben des Projekts. Zu den Gesamtausgaben zählten die Investitions- und Finanzierungskosten für die Planungs- und Bauleistungen, die Unterhalts- und Betriebskosten für die Gebäude und Anlagen sowie die Kosten für die Dienstleistungen (z.B. Reinigung, Entsorgung, Postdienst). Für die Bewilligung der Gesamtausgaben wurden verschiedene Varianten auf Grundlage der gesetzlichen Rahmenbedingungen untersucht:

- Variante 1: Bewilligung der Gesamtausgaben als eine Kreditsumme für *wiederkehrende Ausgaben* in Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts.
- Variante 2: Bewilligung der Gesamtausgaben als eine Kreditsumme für *einmalige Ausgaben* in Höhe der Gesamtkosten über 25 Jahre.
- Variante 3: Bewilligung der Investitions- und Finanzierungskosten als *einmalige Ausgabe* und Bewilligung der jährlichen Unterhalts- und Betriebskosten sowie der jährlichen Kosten für die Dienstleistungen als *wiederkehrende Ausgaben*.

Auf Empfehlung der Finanzdirektion wurde die Bewilligung der Gesamtausgaben für das PPP-Modell *Neumatt* als eine Kreditsumme für wiederkehrende Ausgaben in Höhe des jährlichen Nutzungsentgelts (Variante 1) beantragt. Diese Variante entspricht der wirtschaftlichen Realität und kommt sowohl dem Modellgedanken „PPP“ als auch dem Vertragswerk am

nächsten. Bei den Gesamtausgaben handelte es sich um neue Ausgaben nach Art. 48 FLG, da bezüglich der Modalitäten wie das Projekt realisiert werden sollte, ein verhältnismässig grosser Handlungsspielraum gegeben war. Die Bewilligung erfolgte durch den Grossen Rat und unterstand dem fakultativen Referendum.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zum öffentlichen Finanzhaushalt

Für PPP-Modelle in der Schweiz bestehen keine standardisierten Regelungen zur rechnungslegerischen Behandlung. Die Rechnungslegung für das PPP-Modell Neumatt orientiert sich weitgehend an den IPSAS. Die individuellen projektspezifischen Abklärungen sind aufwändig und zeitintensiv und müssen frühzeitig für jedes Projekt neu ausgelöst werden. Die Finanzkontrolle hat keine Stellungnahme zum Entwurf der rechnungslegerischen Behandlung des PPP-Modells abgegeben.

3.7 Politischer Prozess

Das Projekt Neumatt zur Überbauung des ehemaligen Zeughausareals in Burgdorf hatte bereits bei der Wiederaufnahme im Februar 2006 eine „politische Vorgeschichte“. Bereits im Jahr 2001 wurde dem Grossen Rat nach mehrjährigen Vorbereitungsarbeiten ein Kreditantrag zur Realisierung der Überbauung vorgelegt. Dieser Antrag wurde im Rahmen der SAR-Massnahmen (strategische Aufgabenüberprüfung des Regierungsrates) sistiert.

3.7.1 Ablauf auf Stufen Regierungsrat, Parlament und Volk

Wiederaufnahme des Geschäfts zur Überbauung des Zeughausareals RRB 0404 vom 15. Februar 2006

Mit dem Beschluss vom Februar 2006 hat der Regierungsrat das Geschäft aus dem Jahr 2000/2001 wieder aufgenommen. Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion wurde beauftragt, die Raumbedürfnisse aufgrund der Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und der Justizreform zu aktualisieren und Massnahmen zur Weiterbearbeitung des Geschäftes zu ergreifen. Im Vortrag zu diesem RRB erläuterte die BVE die durchgeführten Abklärungen zu möglichen Finanzierungsalternativen des Geschäftes. Nachgewiesener Investitionsbedarf und fehlende Mittel im Finanzplan veranlassten das AGG mit verschiedenen Finanzfachleuten und potentiellen Investoren alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. Die Abklärungen des AGG haben ergeben, dass das vorliegende Geschäft für die Realisierung im Rahmen eines PPP-Modells geeignet sein könnte. Auf Grundlage dieser Vorarbeiten wird mit dem Beschlusssentwurf dem Regierungsrat beantragt, für die Finanzierung der notwendigen Bauten auf dem Zeughausareal Burgdorf die beiden Beschaffungsvarianten PPP-Modell und konventionelle Realisierung detailliert aufzubereiten, so dass die finanziellen Auswirkungen über eine für ein PPP-Modell übliche Vertragsdauer vergleichbar sind.

Mit dem Beschluss zur Wiederaufnahme des Geschäftes hat der Regierungsrat die BVE mit dem Beschaffungsvariantenvergleich beauftragt.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE wurden von den Nutzerdirektionen keine Stellungnahmen zu den alternativen Finanzierungsvarianten abgegeben. Die Ergänzungen beziehen sich ausschliesslich auf die Nutzerbedürfnisse. Die Finanzdirektion ergänzte den Mitbericht jedoch mit einem detaillierten Hinweis auf die Finanzplanung und beantragte die vorsorgliche Aufnahme der Kosten für eine konventionelle Realisierung aus dem Vortrag zu streichen. Die FIN begründete ihren Antrag damit, dass die Nettoinvestitionen zur Erreichung der finanzpolitischen Zielsetzungen durch den Regierungsrat plafoniert wurden und die Gröszenordnung dieses Projektes den beschlossenen Investitionsrahmen deutlich sprengen würden.

***Mehrjähriger Verpflichtungskredit zur Erarbeitung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches
RRB 2013 vom 15. November 2006***

Mit dem Beschluss wurde der Kredit für die externe Unterstützung (Entschädigung Dienstleistungen Dritter) zur Erstellung des Beschaffungsvariantenvergleichs bewilligt. Die Ergebnisse aus diesem Wirtschaftlichkeitsvergleich sollten zusammen mit dem aktualisierten Vorprojekt dem Regierungsrat zur Entscheidung über das weitere Vorgehen vorgelegt werden. Zur Aktualisierung des Vorprojektes und Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches waren mehrere Bearbeitungsschritte erforderlich, die nicht mit den vorhandenen Ressourcen des AGG innerhalb einer nützlichen Frist umgesetzt werden konnten. Die BVE informierte den Regierungsrat im Beschlussentwurf darüber, dass ein offenes Auswahlverfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht für die Beauftragung eines erfahrenen und kompetenten Unternehmens zur Unterstützung des AGG durchgeführt wurde. Zudem enthielt der Beschlussentwurf eine Übersicht über den weiteren Ablauf des Geschäftes für die Realisierungsvarianten PPP-Modell und konventionelle Eigenrealisierung.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE wurden von den Direktionen keine relevanten Anträge eingegeben.

***Beschluss des Regierungsrates zur Beschaffungsvariante PPP
RRB 1071 vom 20. Juni 2007***

Mit diesem Beschluss entschied sich der Regierungsrat die Beschaffungsvariante PPP weiter zu verfolgen und beauftragte die BVE mit der Ausarbeitung eines detaillierten Realisierungskonzeptes für ein PPP-Modell sowie mit der Vorbereitung eines Kreditantrages an den Grossen Rat zur Durchführung eines PPP-Vergabeverfahrens. Im Vortrag zu diesem Beschluss wurde der Regierungsrat über das aktualisierte Projekt und die durchgeführten Arbeiten zu Beschaffungsvariantenvergleich in Kenntnis gesetzt. Die Angaben enthielten die aktualisierten Flächenbedürfnisse der Nutzer, den Bearbeitungsstand zum Landerwerb und zur Überbauungsordnung sowie die Ergebnisse des durchgeführten Beschaffungsvariantenvergleichs. Wichtiges Element in diesem Vortrag waren die detaillierte Definition zur Beschaffungsvariante PPP, die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie sowie die Erkenntnisse und Erläuterungen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich.

Das AGG beantragte dem Regierungsrat die Realisierung der Überbauung des Zeughausareals in Burgdorf als PPP-Modell.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE erfolgten von den verschiedenen Direktionen detaillierte Ausführungen zur Komplexität des PPP-Modells. Damit verbunden waren insbesondere in der Stellungnahme der Polizei- und Militärdirektion, dass die Ausführungen und Berechnungen im Wirtschaftlichkeitsvergleich nur teilweise nachvollziehbar und schwer verständlich waren. Zudem wurde befürchtet, dass die angestrebten Optimierungen im PPP-Modell zu Lasten der Nutzeranforderungen gehen könnten. Die FIN stimmte Aufgrund der Erläuterungen im Vortrag und den Beilagen dem Antrag der BVE zu. Ausschlaggebend für diese Haltung war, dass die dargestellten Effizienzgewinne aus der gesamtheitlichen Lebens-

zyklusbetrachtung und den Synergien mit dem privaten Knowhow resultierten. Aus Sicht der FIN überwiegen die wirtschaftlichen Überlegungen den Unsicherheiten und Risiken (z.B. Komplexität des Vertragswerks, zeitlicher Aufwand, Verzögerungen) aus dem Pilotprojektkarakter des Modells. Einen besonderen Hinweis für die Grossratsvorlage gibt die FIN zur Darstellung der finanzpolitischen Auswirkungen auf den Kantonshaushalt bei der Realisierung im PPP-Modell.

Mehrjähriger Verpflichtungskredit zur Weiterbearbeitung des PPP-Modells und zur Erstellung einer Entscheidvorlage an den Grossen Rat

RRB 1287 vom 8. August 2007

Mit dem Beschluss wurde der Kredit für die externe Unterstützung (Entschädigung Dienstleistungen Dritter) zum Abschluss der Vorbereitungsarbeiten für das PPP-Vergabeverfahren bewilligt. Mit diesem Kredit wurde das Realisierungskonzept zum PPP-Modell finalisiert. Dieses Realisierungskonzept enthält die Angaben zu den Verfahrens- und den PPP-Vertragsstrukturen und die verbindlichen Raumprogramme und Anforderungen aller Nutzer. Sämtliche Angaben werden in den Vertragsentwürfen, den Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibungen sowie den Unterhalts-, Betriebs- und Dienstleistungsbeschreibungen und anderen Dokumenten zusammengefasst. Diese Dokumente bilden die Ausschreibungsunterlagen für das PPP-Vergabeverfahren.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE wurden von den Direktionen keine relevanten Anträge eingegeben.

Bewilligung zur Durchführung des Vergabeverfahrens; Mehrjähriger Verpflichtungskredit für die Projektierung und Antrag zur Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens

GRB 1918 vom 3. April 2008

Mit dem Beschluss wird der Kredit zur Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens sowie das vorgelegte Realisierungskonzept mit den Flächenbedürfnissen der Nutzer bewilligt. Kreditbestandteile sind die Kosten für die Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbes sowie Kosten für die Sicherung der Grundstücke. Der Vortrag zu diesem Beschluss enthielt eine umfangreiche Projektbeschreibung über die Nutzerbedürfnisse und die geplante Umsetzung im Projekt sowie eine detaillierte Ausführung zum PPP-Modell. Die Ausführungen zum PPP-Modell enthielten insbesondere die Angaben zur Vorbereitung und Konzeption des PPP-Modells (Erläuterungen zu PPP-Allgemein, Ergebnis der Machbarkeitsstudie, des Wirtschaftlichkeitsvergleiches und der Risikoverteilung), zur Kostenprognose für das Nutzungsentgelt sowie detaillierte Ausführungen zum PPP-Vergabeverfahren.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE wurden von den Nutzerdirektionen insbesondere Anmerkungen zu verschiedenen Projektdetails eingegeben. Die Erhebung der Nutzerbedürfnisse war mit dem Beginn des PPP-Vergabeverfahrens abgeschlossen und die Nutzerdirektionen nutzten den Mitbericht für letzte Präzisierungen im Raumbedarf und den Anforderungen. Die FIN erstellte einen umfassenden Mitbericht, in dem sie ihre Zustimmung zum vorliegenden Geschäft in der vorliegenden Form nicht erteilte. Insbesondere die abschliessen-

de Definition der Nutzeranforderungen und die damit verbundene Kostensteigerung waren nachträglich detailliert zu erläutern. Zudem wurde beantragt die finanzpolitischen Auswirkungen detailliert zu erläutern und die Politikverständlichkeit der Vorlage deutlich zu verbessern.

Die Steuerungskommission des Grossen Rates forderte detaillierte Auskünfte zum Geschäft. Insbesondere zum PPP-Verständnis im Allgemeinen, den vertraglichen Vereinbarungen in den PPP-Verträgen, zum Finanzierungsmodell und den finanziellen Auswirkungen, zur Rechnungslegung, zu den arbeitsrechtlichen und baulichen Standards, zu Sonderfällen (z.B. Konkurs des privaten Partners) und den Angaben im Wirtschaftlichkeitsvergleich wurden detaillierte Angaben gefordert. Für die Beantwortung waren mehrere Sitzungen erforderlich und nachdem nicht alle offenen Punkte in der vorgegebenen Zeit geklärt werden konnten, wurde das Geschäft für die Behandlung im Grossen Rat um eine Session verschoben. Das Geschäft wurde vom Grossen Rat mit 130:1 Stimmen (1 Enthaltung) bewilligt.

***Bewilligung zur Realisierung des PPP-Modells Burgdorf; Mehrjähriger Verpflichtungskredit für den Abschluss des PPP-Vertragswerks von 2011 - 2036 für die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb der Überbauung
GRB 0081 vom 31. März 2009***

Mit dem Beschluss des Grossen Rates wurde die Realisierung des PPP-Modells zur Überbauung des ehemaligen Zeughausareals in Burgdorf bewilligt. Hierfür wurde der jährlich wiederkehrende Kredit für das jährliche Nutzungsentgelt, der Kredit für die kantonsseitige Steuerung des Projektes während der Bauzeit und der Kredit für den Landerwerb bewilligt. Der Vortrag zum Beschluss enthielt eine Zusammenstellung der Nutzerbedürfnisse mit Bezug auf den GRB vom April 2008, detaillierte Erläuterungen zu den Inhalten des PPP-Vertragswerkes sowie eine ausführliche Kalkulation des beantragten Nutzungsentgeltes. Aus Gründen der Transparenz wurde die Kostenverteilung im PPP-Vertragswerk jeweils mit den Gesamtkosten über 25 Jahre (nicht mit den jährlichen Zahlungen) ausgewiesen. Bestandteil dieser Kosten waren ebenfalls die Reserven für Nutzungsänderungen und Anpassungen im Vertragswerk. Die Kostenangaben erfolgten im Vergleich mit den Kosten für eine konventionelle Realisierung.

Im Mitberichtsverfahren zum Antrag der BVE wurden (ausgenommen die FIN) keine relevanten Anträge eingegeben. Die FIN erstellte einen umfangreichen Mitbericht und beantragt eine weitgehende Überarbeitung des Vortrages um die Politikverständlichkeit und Nachvollziehbarkeit zu verbessern.

Die Steuerungskommission des Grossen Rates fordert detaillierte Auskünfte zum Geschäft. Die Fragen beziehen sich insbesondere auf die Annahmen im Wirtschaftlichkeitsvergleich, die Berechnungen des Nutzungsentgeltes, die Kostenentwicklung des Gesamtprojektes sowie umfangreiche Fragen zu sämtlichen Vertragsbestandteilen, der Risikoverteilung und dem Mitbericht der Finanzdirektion. Zur Vorbereitung der Behandlung des Geschäftes im Grossen Rat hat die BVE im Januar 2009 eine Informationsveranstaltung für interessierte GrossrätIn-

nen durchgeführt. Die Beteiligung der Mitglieder des Grossen Rates war mit rund 60 Teilnehmern sehr hoch.

Die Realisierung des PPP-Modells wurde mit 128:8 Stimmen (8 Enthaltungen) bewilligt. Den Anträgen der Steuerungskommission und der BDP wurden zugestimmt. Der Beschluss unterlag dem fakultativen Referendum. Mit dem RRB 1273 vom 12. August 2009 bestätigt der Regierungsrat, dass vom Referendumsrecht kein Gebrauch gemacht wurde.

Beurteilung und besondere Erkenntnisse zum politischen Prozess

Auslöser für die Prüfung eines PPP-Modells zur Überbauung des ehemaligen Zeughausareals in Burgdorf war das AGG. Zusammen mit der BVE wurde in mehreren Schritten der Regierungsrat von den Potentialen eines PPP-Modells überzeugt. Insbesondere die rechtlichen Unsicherheiten bei der Wiederaufnahme und der kaum kalkulierbare „politische Wille“ spiegelt sich in dem klein-etappierten politischen Vorgehen wieder. Zu jedem Entscheid waren gleichzeitig verschiedene Ausstiegsszenarien zu prüfen und zu belegen.

Dieses klein-etappierte Vorgehen, insbesondere zu Projektbeginn, wird oft als „Salamitaktik“ bezeichnet und spiegelt im Projekt *Neumatt* die Unsicherheit des AGG wieder. Die Komplexität des Burgdorfer PPP-Modells zeigte sich erst im Verlauf der Vorbereitungsarbeiten. Die wichtigste Fragestellung, ob eine PPP-Modell nach international anerkannten Standards in der Schweiz realisierbar ist, konnte erst rund eineinhalb Jahren nach der Wiederaufnahme des Geschäftes abschliessend beantwortet werden. Diese Frage ist für vergleichbare, zukünftige PPP-Modelle beantwortet und ermöglicht ein deutlich einfacher strukturiertes politisches Bewilligungsverfahren.

PPP-Modelle können im Rahmen der gültigen Gesetzgebung in der Schweiz realisiert werden. Für die Bewilligung des Geschäftes durch die zuständigen finanzkompetenten Organe des Kantons müssen keine besonderen Rechtsetzungsvorhaben eingeleitet werden. Das Geschäft konnte demnach im standardisierten Ablauf eines Investitionsgeschäftes der BVE abgewickelt und im Rahmen der ordentlichen Zuständigkeiten der finanzkompetenten Organe des Kantons behandelt werden.

4 Zusammenfassung nach Adressaten

4.1 Öffentliche Hand

Komplexität

Alle Beteiligten haben in den Interviews die hohe Komplexität des Projektes hervorgehoben. Diese liegt grundsätzlich im Modell begründet, da mit der Verbindung der Leistungsbestandteile Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben im PPP-Modell die „Gleichzeitigkeit“ dieser Leistungsbestandteile provoziert wird. Die grundsätzliche Komplexität eines PPP-Modells bleibt damit auch bei einer optimierten Projektorganisation und –struktur bestehen.

Die Projektorganisation im AGG für das Projekt *Neumatt* unterscheidet sich grundsätzlich von der Organisation und dem Ablauf eines vergleichbaren konventionellen Hochbauprojektes. Die präzise und detaillierte Vorbereitung des Beschaffungsprozesses mit Unterstützung durch ein PPP-erfahrenes Beraterteam hat wesentlich zur erfolgreichen Abwicklung des Projekts *Neumatt* beigetragen. Die zukünftigen Nutzer und die weiteren Beteiligten auf Seiten des Kantons sind ebenfalls mit der hohen Komplexität konfrontiert. Die Erstellung einer outputorientierten Leistungsbeschreibung hat die beteiligten Nutzer intensiv gefordert. Die Abstraktion der Anforderung zur Erstellung der outputorientierten Leistungsbeschreibung setzt ein neues Rollenverständnis aller Beteiligten voraus. Das Change Management dieses Prozesses ist zeitintensiv und aufwendig. Kompetenzen und Ressourcen aller Beteiligten sind rechtzeitig im Prozess zu planen und sicherzustellen. Insbesondere für die zukünftigen Nutzer ist durch die kombinierte Erfassung der baulichen und betrieblichen Anforderungen ein deutlich höherer Aufwand entstanden.

Fazit: PPP-Projekte brauchen eine *Fitness der Verwaltung* um die gegebene Komplexität bewältigen zu können. Besondere Aspekte sind ein *neues Rollenverständnis* für alle Beteiligten und das erforderliche *Change Management* für Pilotprojekte.

Vergabeverfahren

Die Vorbereitung und die Durchführung des Vergabeverfahrens für das Projekt *Neumatt* wurden von rechtlichen/juristischen Aspekten dominiert. Die Ausschreibungsunterlagen und das Vergabeverfahren waren eng miteinander vernetzt. Die Möglichkeit zur Ausnutzung von Effizienz- und Innovationspotentialen ist direkt abhängig vom Grad der *Outputorientierung* der Ausschreibungsunterlagen und von der Struktur des Vergabeverfahrens. Die Beurteilungskriterien für die Präqualifikation und das Wettbewerbsverfahren sollten das Prinzip *outputorientierte Leistungsbeschreibung* berücksichtigen. Die Kriterien in der Präqualifikation zur Auswahl des *Besten Bieters* und die Kriterien im Wettbewerbsverfahren zur Auswahl des *Besten Angebots* sollten vollständig voneinander getrennt werden.

Im Projekt *Neumatt* haben die Anzahl und die Auswahl der Kriterien dazu geführt, dass sich die Kriterien in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens gegenseitig aufgeho-

ben/ausgeschlossen haben. Wenige Kriterien mit entsprechenden Schwerpunkten können die Einhaltung der geforderten Zielsetzungen gewährleisten.

Fazit: Das Vergabeverfahren sowie die Anzahl und die Auswahl der Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren sind auf das Prinzip *outputorientierte Leistungsbeschreibung* anzupassen.

Die interne Projektorganisation des Auftragnehmers in der Realisierungsphase eines PPP-Projektes und die Qualität des Planungsteams (Architekten und Ingenieure) sind wesentliche Voraussetzungen, dass die weitgehend outputorientierte Leistungsbeschreibung im Realisierungsprozess so umgesetzt wird, dass die qualitativen Anforderungen des Auftraggebers (z.B. an die städtebauliche und architektonische Qualität oder an die Effizienz und Innovation im Bereich Haustechnik) erfüllt werden können.

Die *Definition der qualitativen Anforderungen* in der outputorientierten Leistungsbeschreibung, die Auswahl geeigneter und angemessen strenger *Kriterien in der Präqualifikation und im Wettbewerbsverfahren* sowie die Formulierung von verbindlichen *Vorgaben zur Projektorganisation des Auftragnehmers* in der Realisierungsphase sind die wichtigsten Elemente eines *strukturelles Qualitätscontrollings*.

Zur *Definition der qualitativen Anforderungen* gehören insbesondere die präzise und detaillierte Formulierung der Anforderungen an die zu erbringenden Planungsleistungen und Planungsprozesse. Die *Kriterien in der Präqualifikation und im Wettbewerbsverfahren* sind mit entsprechenden Schwerpunkten und einer entsprechenden Gewichtung auf die qualitativen Anforderungen auszurichten. Die Beurteilungskriterien und die Gewichtung sind in den verschiedenen Wettbewerbsstufen auf die qualitativen Anforderungen auszurichten (Beispiel: Das Kriterium „Städtebau“ kann in der 1. Stufe eines Wettbewerbes hoch gewichtet werden und dafür in den folgenden Stufen entfallen). Die *Projektorganisation des Auftragnehmers* ist dem Realisierungsmodell *PPP* anzupassen. Mit üblichen Investorenmodellen vergleichbare Projektorganisationen, die das Planerteam als Subunternehmer der zweiten oder dritten Ebene des Auftragnehmers vorsehen, kann die im PPP-Modell übertragene Planungsverantwortung nicht abbilden. Das Planungsteam wird in diesen Projektorganisationen mehrfach übersteuert und hat keine Möglichkeit die Erfüllung der qualitativen Anforderungen entscheidend zu beeinflussen. Die Anforderungen an die Projektorganisation des Auftragnehmers sind in den Ausschreibungsunterlagen funktional zu beschreiben.

Fazit: Das Prinzip Outputorientierung setzt ein *strukturelles Qualitätscontrolling* in den Ausschreibungsunterlagen und im Vergabeverfahren voraus.

Lebenszyklusansatz

Die intensive und konzentrierte Auseinandersetzung der Nutzer mit den baulichen und den betrieblichen Anforderungen hat die Verbindlichkeit der Bestellung im Projekt *Neumatt* er-

höht. Die funktionale Leistungsbeschreibung ist eine Gratwanderung zwischen präzisen Angaben und offen Formulierungen zur Erzielung von Effizienzpotentialen. Eine weitgehende Umsetzung des Lebenszyklusansatzes durch die Bietergemeinschaften und den späteren Auftragnehmer ist auf funktionale Anforderungen in den Ausschreibungsunterlagen angewiesen, aber auch mit einem niedrigen Grad der *Outputorientierung* kann ein positiver Lebenszyklusansatz realisiert werden. Die Verknüpfung der Leistungsbestandteile Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben trägt wesentlich zur Umsetzung des Lebenszyklusansatzes in PPP-Modellen bei. Ein hohes Mass an Outputorientierung in den Ausschreibungsunterlagen verstärkt die positiven Effekte in der Lebenszyklusbetrachtung.

Fazit: Die koordinierte Auseinandersetzung mit den baulichen und den betrieblichen Anforderungen bei der Erstellung der outputorientierten Leistungsbeschreibung, hat bereits im Bestellprozess des AGG mit den zukünftigen Nutzern eine *Lebenszyklusbetrachtung* ausgelöst.

4.2 Privatwirtschaft/Bietergemeinschaften

Komplexität

Die Hauptaufgabe der Bietergemeinschaften im Gesamtleistungswettbewerb ist es, die outputorientiert formulierten Leistungsbestandteile in ein konkretes Angebot (Input) *umzuwandeln*. Das Prüfungsgremium (Jury, Experten, Vorprüfer) muss anschliessend nicht nur beurteilen, welches Angebot das *Beste* ist, sondern auch, ob der angebotene *Input* der Bietergemeinschaften den ausgeschriebenen Leistungen entspricht und damit die Anforderungen an einen fairen Wettbewerb erfüllt sind. Die Komplexität bei dieser Beurteilung steigt mit der Komplexität des Projektes sowie dem in der outputorientierten Leistungsbeschreibung gewährten Handlungsspielraum und damit mit der Vielfalt der Angebote. Der Gesamtaufwand der Bietergemeinschaften für die Angebotserstellung ist sehr hoch und steht in direkten Zusammenhang mit der Qualität der Ausschreibungsunterlagen. Eindeutige technische Anforderungen sowie präzise Vertragsentwürfe vereinfachen die Interpretation der outputorientierten Ausschreibung und reduzieren den Aufwand der Bietergemeinschaften. Die fokussierte Darstellung und Hervorhebung der wesentlichen Angebotsqualitäten ist im Rahmen der Komplexität der Gesamtleistungen ein wichtiger Erfolgsfaktor im Wettbewerbsverfahren.

Fazit: Die hohe Komplexität des Gesamtprojektes spiegelt sich auch in den Ausschreibungsunterlagen wieder. Die interne Organisation der Bietergemeinschaften unter Einbezug eines erfahrenen *PPP-Players* ist eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Teilnahme am Wettbewerbsverfahren. Professionelle Bietergemeinschaften tragen zur Optimierung des Gesamtprojektes im Verlauf des Vergabeverfahrens bei.

Vergabeverfahren

Mit dem Abschluss des PPP-Vertragswerkes sind die wesentlichen Parameter für die Realisierungs- und Betriebsphase vereinbart. Im Vergleich zu konventionellen Hochbauprojekten sind

die Rahmenbedingungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt damit ungleich verbindlicher festgelegt. Daraus resultiert eine sehr hohe Bedeutung für das PPP-Vergabeverfahren. Knowhow und Innovationspotential der Bietergemeinschaften bestimmen massgebend die Qualität der Angebote. Oberstes Interesse des Auftraggebers sollte es sein, möglichst professionelle Bietergemeinschaften zur Teilnahme am Wettbewerb zu motivieren. Für die Bereitschaft der Bietergemeinschaften möglichst viel in die Erstellung der Angebote zu investieren ist eine angemessene Erfolgchance für den Zuschlag massgebend. Wenige zugelassene Bietergemeinschaften zum Start Wettbewerbs und maximal zwei bis drei Teilnehmer in der Schlussrunde des Vergabeverfahrens erhöhen Erfolgchancen und damit die Investitionsbereitschaft der Bieter.

Ein faires und transparentes Vergabeverfahren sowie die professionelle Aufstellung der öffentlichen Verwaltung sind weitere wichtige Anreize für die Bietergemeinschaften, um sich an einem aufwändigen PPP-Vergabeverfahren zu beteiligen. Die Einhaltung des Anonymitätsgrundsatzes im Gesamtleistungswettbewerb wurde von allen Bietergemeinschaften als vertrauensbildend beurteilt und hat sich auch auf Seiten des AGG bewährt. Die von den Bietern formulierte Forderung nach den in PPP-Verhandlungsverfahren üblichen direkten Gesprächen zur Erläuterung der Angebote steht im Widerspruch zur gewünschten Angebotsvielfalt des Auftraggebers. Der Interpretationsspielraum in der outputorientierte Ausschreibung birgt jedoch ein erhebliches Risiko für die Bietergemeinschaften und wird als motivationshemmend beurteilt. Zudem können Projektoptimierung und Kostenreduktionen nicht im möglichen Umfang umgesetzt werden, da ein gegebenenfalls folgender Verfahrensausschlusses nicht mit dem Auftraggeber abgestimmt werden kann.

Fazit: Die Qualität der Bietergemeinschaften bestimmt die Qualität der eingereichten Angebote. Der Aufwand (Kosten, Zeit) zur Erstellung eines PPP-Gesamtleistungsangebotes für die Bietergemeinschaften ist sehr hoch. Die Struktur des Vergabeverfahrens muss Anreize enthalten, damit die Bietergemeinschaften durch eine angemessene Erfolgchance motiviert sind, den hohen Aufwand zu tragen und gleichzeitig möglichst viel Knowhow und Innovation im Rahmen des Gesamtleistungswettbewerbes zu investieren. Die Bieter müssen die Bereitschaft zeigen, sich mit Knowhow und Innovation sowie den damit verbundenen Investitionen einem Wettbewerbsverfahren im Rahmen des öffentlichen Beschaffungsrechts zu stellen.

Lebenszyklusansatz

Die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes ist für die Bietergemeinschaften eine grosse Herausforderung. Die Beteiligung der Betriebsexperten am Planungs- und Bauprozess stellt zusätzliche Anforderungen an Management und Organisation in der Angebotsphase. Der Gesamtleistungswettbewerb zwingt die Bieter dazu, sämtliche Leistungsbestandteile kostenoptimiert anzubieten. Dadurch können Effizienzpotentiale zugunsten der Bietergemeinschaft genutzt werden. Für den Auftraggeber resultiert daraus die Pflicht zu prüfen, dass diese Effizienzpotentiale nicht zur einseitigen Optimierung des zukünftigen Auftragnehmers beitragen, sondern im Interesse des Gesamtprojektes bei Einhaltung der geforderten Qualitätsstandards umgesetzt werden. Die Umsetzung des Lebenszyklusansatzes, die Nutzung von Effizienzpo-

tentialen und die Optimierung der Kostenkalkulation dürfen nicht zur Minderung der qualitativen Anforderungen führen.

Fazit: Durch die Verbindung der Leistungsbestandteile Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb in einem Beschaffungsprozess werden auch die Betriebsleistungen vergaberelevant. Das zwingt die Bietergemeinschaften zu einer umfassenden Lebenszyklusbetrachtung, zur Nutzung von Effizienzpotentialen und einer optimierten Kostenkalkulation bei der Erstellung Ihrer Angebote. Die Wettbewerbsbeiträge im Vergabeverfahren zum Projekt Neumatt zeigen, dass der Lebenszyklusansatz im PPP-Modell konsequent umgesetzt wird.

4.3 Politikbeteiligte

Komplexität

Auch für die am politischen Prozess Beteiligten steht die Komplexität des PPP-Modells im Vordergrund. Die verschiedenen Direktionen sind im Rahmen von Mitberichtsverfahren zu den Regierungsratsbeschlüssen nur zu bestimmten Meilensteinen am Beschaffungsprozess beteiligt. Die direkt am Beschaffungsprozess beteiligten Nutzer und die jeweilige Direktionsführung haben einen unterschiedlichen Fokus in der Beurteilung des Geschäftes. Das Projekt *Neumatt* zeigt, dass durch die Beteiligung einer Nutzereinheit am Beschaffungsprozess nur wenig Knowhowtransfer innerhalb einer Direktion erfolgte. Dadurch waren für die verschiedenen Hierarchiestufen in den Direktionen, dem jeweiligen Knowhowstand angepasste Vorlagen zur Verfügung zu stellen. Eine einheitliche, für die verschiedenen Direktionen gleichermaßen akzeptable Form der Entscheidungsvorlagen war mit hohem Aufwand verbunden und erfüllte nur begrenzt die unterschiedlichen Ansprüche.

Der Grosse Rat des Kantons Bern bewilligte die Anträge zur Durchführung des Vergabeverfahrens und zur Realisierung des Gesamtvorhabens als PPP-Modell. Für das Parlament als Laienbetrieb waren die präsentierten Vorlagen die Grenze des verständlichen und bewältigbaren. Positiv beurteilt wurde im Interview mit den Vertretern der Steuerungskommission des GR die juristisch präzise Aufbereitung des Geschäftes. Auffällig ist, dass Themen detailliert nachgefragt wurden, die in konventionellen Projekten keine Beachtung finden. Hierzu gehören insbesondere Fragen zur Risikoverteilung, zu den Annahmen in der Kostenkalkulation, zum möglichen Konkurs des Auftragnehmers, zur Einhaltung kantonaler Standards (z.B. Beschaffungsrecht, Arbeitsrecht) sowie zur Rechnungslegung des Geschäftes.

Für sämtliche Politikbeteiligte, sowohl die Stufe Direktion/Regierung als auch Parlament, ist die Aufbereitung der Entscheidungsvorlagen von grosser Bedeutung. Vollständigkeit, Transparenz und Verständlichkeit stehen bei der Aufbereitung eines derart komplexen Geschäftes oft im Widerspruch zueinander. Den richtigen Detaillierungsgrad einer Entscheidungsvorlage für ein PPP-Modell zu finden, erfordert viel Erfahrung im politischen Alltag. Das Risiko, dass ein

PPP-Geschäft nicht wegen der Projektinhalte, sondern wegen des Realisierungsmodells abgelehnt wird, ist ungleich höher als bei konventionellen Hochbauprojekten.

Fazit: Für die Politikbeteiligten sind stufengerechte, auf den Knowhowstand angepasste Entscheidvorlagen erforderlich. Die Aufbereitung der Entscheidvorlagen für ein Pilotprojekt erfordert ungleich mehr Ressourcen im Vergleich zu standardisierten, konventionellen Hochbauprojekten. *Schwerverständliche Entscheidvorlagen* und die *hohe Komplexität des Geschäfts* waren die meistgenannten Kritikpunkte.

Vergabeverfahren

Während des Vergabeverfahrens sind für die Politikbeteiligten die Wirtschaftlichkeitsberechnungen und die zeitgleich ablaufenden Bewilligungsprozesse von Bedeutung. Der Vertragsabschluss für ein PPP-Projekt setzt voraus, dass die Kreditbewilligung für die Realisierung des Projektes abschliessend und ohne Vorbehalte allfälliger Referendumsfristen vorliegt. Die Banken sind in der Regel nicht bereit, abschliessende Finanzierungszusagen zu gewähren, solange der öffentlichen Hand als Auftraggeber kein bewilligter Kredit zur Verfügung steht. Im GR wurden Anträge zur nachträglichen Informationspflicht über die abgeschlossene Vertragssumme sowie allfällige Kreditkürzungen vorgetragen und zugestimmt.

Die Kalkulation des jährlichen Nutzungsentgeltes stützte sich auf die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Positiv beurteilt wurden die Zweistufigkeit des Bewilligungsverfahrens zu Handen des GR (Projektierungskredit für das Vergabeverfahren und Ausführungskredit für das jährliche Nutzungsentgelt) sowie die differenzierte Risikobeurteilung. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich wurde in den verschiedenen Phasen des Vergabeverfahrens fortgeschrieben. Projektänderungen während der Vorbereitungsphase wurden im Wirtschaftlichkeitsvergleich eingearbeitet und haben sich in der Kostenkalkulation niedergeschlagen. Dieser Prozess war für die Politikbeteiligten ungewohnt und erzeugte Misstrauen. Die Finanzdirektion ist frühzeitig, kontinuierlich und detailliert in den Beschaffungsprozess einzubeziehen. Die Komplexität des PPP-Modells, die detaillierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Untersuchung verschiedener Finanzierungsmodelle sowie die Auswirkungen auf die Rechnungslegung und den Kantonshaushalt erfordern entsprechende fachliche und personelle Ressourcen.

Fazit: Die Behandlung als *Standardgeschäft* unter Beachtung der demokratischen Grundregeln (z.B. Ausgabenbefugnis) hat sich bewährt und schafft Vertrauen. Die Entlastung der Investitionsrechnung ist ein viel kritisiertes Argument. Die Realisierbarkeit dieser Entlastung ist frühzeitig zu prüfen. Die Finanzdirektion nimmt im PPP-Beschaffungsprozess eine besondere Rolle ein.

Lebenszyklusansatz

Ein neues Realisierungsmodell bringt entsprechende Vorbehalte, Unsicherheiten und Schwierigkeiten in der politischen Diskussion. Die *echten* Vorteile eines PPP-Modells sind einfach und transparent herauszuarbeiten. Die ausschliessliche Darstellung wirtschaftlicher Vorteile

hat den Politikbeteiligten im Projekt *Neumatt* nicht genügt. Besonders anerkannt wurde, dass bereits bei der Bedürfnisdefinition durch die Nutzer die Betriebsleistungen berücksichtigt wurden. Die Lebenszyklusbetrachtung im PPP-Modell wird auch von den Politikbeteiligten als *echter* Vorteil verstanden. Die Diskussionen und Fragestellungen zu Bau- und Betriebs-themen gingen weit über die übliche Prüfung eines Hochbauprojektes hinaus.

Fazit: Die Diskussion zur langfristigen Betrachtung von Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung der tatsächlichen Risiko- und Betriebskosten konnte im Projekt *Neumatt* auf der Ebene Regierungsrat/Direktion etabliert werden. Die positiven Auswirkungen der PPP-spezifischen Lebenszyklusbetrachtung sind ein wichtiges Kriterium für den politischen Bewilligungsprozess.

5 Literaturverzeichnis

- Bolz, Dr. Urs/Summermatter, Dr. Lukas/Strecker, Dr. Daniel: Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte; Zürich 2006
- Bolz, Urs/ Ehrensberger, Marc/Oetterli, Jörg: Teil I: Grundlagen; In Public Privat Partnership in der Schweiz – Grundlagenstudie, hrsg. v. Bolz, Urs; Zürich, Basel, Genf 2005
- Storz, Monica A./Frank, Michael: Public Private Partnership im Hochbau; Erste Schritte: Der Eignungstest; Finanzministerium NRW 2004
- Ehrensperger, Mark: Erfolgsvoraussetzungen von Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau; St. Gallen 2007
- Ernst&Young Real Estate GmbH/Luther Rechtsanwaltsgesellschaft/Ernst&Young Legal Services: PPP-Modell, Überbauung Zeughausareal Burgdorf, Machbarkeitsstudie; Bern 2007
- Hoppenberg, Michael/Dinkhoff, Dr. Marc/Schäller Sebastian: Kapitel 3 Vertragsgestaltung; In PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften; 2. Auflage; Bad Homburg 2009
- Keusen, Ulrich: Kapitel II - Zentrale Rechtsfragen; In Verein PPP-Schweiz (Hrsg.): Gesetzgeberischer Handlungsbedarf PPP in der Schweiz, 2007
- Pols, Helge/Scherer-Leydecker, Dr. Christian: Kapitel 6 Auftragsvergabe; In PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften; 2. Auflage; Bad Homburg 2009
- Regierungsratsbeschluss Nr. 2305 vom 20. Dezember 2006: Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und Justizreform; definitive Festlegung der künftigen Standorte
- Regierungsratsbeschluss Nr. 1071 vom 20. Juni 2007: Burgdorf; Überbauung Zeughausareal Burgdorf; Neubau Verwaltungszentrum, Werkhof und Regionalgefängnis; Beschluss zur Beschaffungsvariante; Kenntnisnahme des aktualisierten Projektstandes, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und des Flächenbedarfes für die Planungseinheiten 1, 2 und 3
- Scheerer, Niklaus/Bingisser, Stefan/Güzelgün, Ayhan: Teil III: Wirtschaft und Finanzen. In Public Privat Partnership in der Schweiz – Grundlagenstudie, hrsg. v. Bolz, Urs; Zürich, Basel, Genf 2005

Sester, Dr. Peter/Bunsen, Christian: Teil 2 Rechtliche Rahmenbedingungen. In Praxishandbuch Public Private Partnership; München 2006

Weber, Dr. Prof. Martin/Schäfer, Dr. Michael/ Hausmann, Dr. Friedrich Ludwig: Praxishandbuch Public Private Partnership; München 2006

6 Anhang

Anhang 1: Übersicht Risikoprofil

	Übertragen auf			Erläuterung
	Privater Partner	Verteilt	Kanton	
Finanzierungsrisiken				
1 Finanzierungsrisiko; Änderung Referenzzins			X	Der Kanton trägt die entstehenden Kosten, die aus einer Änderung des Referenzzinssatzes entstehen (1% Änderung bewirken ca. 10% höhere/niedrigere Gesamtkosten).
2 Finanzierungsrisiko; Änderung Margenaufschlag		X		Der Kanton trägt das Risiko, dass das benötigte Fremdkapital aufgrund der geringen Liquidität im Markt nicht zu den bereits angebotenen Margenaufschlägen zur Verfügung steht. Der private Partner ist an die angebotenen Margen gebunden.
Grundstücks- und Bestandsrisiken				
3 Grunderwerbsrisiko			X	Der Grunderwerb ist gesichert, Risikoposition wird nicht weiter berücksichtigt.
4 Grundstücksrisiko			X	Der Entwurf der UO ist mit der Stadt Burgdorf abgestimmt, die Vorprüfung ist abgeschlossen. Die Risikoposition wird nicht weiter berücksichtigt.
5 Baugrundrisiko		X		Der private Partner trägt Risiken, die aus den Baugrundgutachten erkennbar sind. Kosten für die Beseitigung bisher nicht bekannter Funde (z.B. Kampfmittel, historischer Funde) trägt der Kanton.
6 Bestandsrisiko		X		Der private Partner trägt Risiken, die aus den Baugrundgutachten erkennbar sind. Die Kosten für die Beseitigung der Altlasten wurde bei den Kaufpreisverhandlungen mit den Grundeigentümern vom Kaufpreis abgezogen.
7 Umweltrisiko		X		Der private Partner trägt Risiken, die aus den Baugrundgutachten erkennbar sind. Die Kosten für die Beseitigung der Altlasten wurde bei den Kaufpreisverhandlungen mit den Grundeigentümern vom Kaufpreis abgezogen.
8 Verwertungsrisiko	X			Der Kanton kann, bei einer vorzeitigen Kündigung des Vertrages, beim privaten Partner für nicht eingehaltenen Qualitätsstandards Schadensersatzansprüche geltend machen.
Planungsrisiken				
9 Planungsrisiko	X			Der private Partner ist an die Erfüllung des Vertrages gebunden. Planungsfehler gehen zu seinen Lasten.
10 Planungsänderungsrisiko			X	Planungsänderungen die durch unvorhergesehene Veränderung der Rahmenbedingungen durch den Kanton verursacht werden, gehen zu Lasten des Kantons.
11 Qualitätsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung, dass die Anforderungen der Ausschreibungsunterlagen, insbesondere die gesetzlichen Vorgaben und die kantonalen Standards eingehalten werden.
12 Koordinations- und Überwachungsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung, dass sämtliche Planungsleistungen korrekt, vollständig und termingerecht erbracht werden.
Baurisiken				
13 Bauausführungsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung für die fehlerfreie Umsetzung der vertraglich geschuldeten Leistungen.
14 Terminüberschreitungsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung für die termingerechte Übergabe der Überbauung. Die Absicherung erfolgt über eine Vertragsstrafe.

Betriebsrisiken

19 Betriebsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung, dass es durch seine Leistungserbringung zu keinen Störungen der Nutzung kommt. Bei Störungen kann der Kanton Teile des Nutzungsentgeltes zurück behalten.
20 Instandhaltungs- und Instandsetzungsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Gebäudequalität. Bei Mängeln kann der Kanton Teile des Nutzungsentgeltes zurück behalten.
21 Verfügbarkeitsrisiko	X			Der private Partner trägt die volle Verantwortung, dass der Gebäudezustand die vorgesehenen Nutzungen zu lassen. Bei Mängeln kann der Kanton Teile des Nutzungsentgeltes zurück behalten.
22 Modernisierungsrisiko		X		Bauliche Änderungen, die auf zusätzliche und besondere Modernisierungsanforderungen des Kantons zurückzuführen sind, gehen zu Lasten des Kantons.
23 Betriebskostenrisiko	X			Der private Partner trägt das Risiko, seine Leistungen zu günstig kalkuliert zu haben.
24 Vandalismusrisiko		X		Der private Partner trägt Vandalismusschäden bis zu einem jährlichen Maximalbetrag. Weitere Kosten aufgrund von Vandalismus gehen zu Lasten des Kantons.
25 Leistungsänderungsrisiko / Nachtragsrisiko für Betriebsleistungen			X	Betriebliche Änderungen aufgrund von neuen Anforderungen die durch den Kanton verursacht werden, gehen zu Lasten des Kantons.
26 Schnittstellenrisiko	X			Die Schnittstellen zwischen den Leistungen des privaten Partners und des Kantons sind vertraglich eindeutig definiert. Risiken daraus gehen voll zu Lasten des privaten Partners.

Finanzielle Risiken

27 Zinsänderungsrisiko	X			Der private Partner hat Zinsänderungen nach Vertragsabschluss zu tragen. Er wird zur Absicherung Zinssicherungsgeschäfte abschließen.
28 Inflationsrisiko			X	Die Baukosten sind ab Vertragsschluss bis zur Übergabe teuerungsberechtigt. Sie werden an den Baupreisindex angebunden. Die Betriebs- und Dienstleistungskosten sind ab Vertragsschluss ebenfalls teuerungsberechtigt. Die teuerungsbedingten Mehrkosten gehen zu Lasten des Kantons.
29 Risiko des demographischen Wandels			X	Bauliche und betriebliche Änderungen z.B. aufgrund geänderter Entwicklungen der Gefangenzahlen, Leerstandskosten. etc. gehen zu Lasten des Kantons.

Rechtliche Risiken

30 Gesetzesänderungsrisiko		X		Absehbare Gesetzesänderungen bis zur Baubewilligung trägt der Private. Sonstige Gesetzesänderungen während der Vertragslaufzeit von 25 Jahren können nicht zu wirtschaftlichen Konditionen auf den privaten Partner übertragen werden. Daraus entstehende Mehrkosten gehen zu Lasten des Kantons.
31 Steueränderungsrisiko		X		Änderungen bei der Besteuerung der Projektgesellschaft gehen zu Lasten des privaten Partners. Sonstige Steueränderungen (z.B. Mehrwertsteuer) gehen zu Lasten des Kantons.

Anhang 2: Rahmenbedingungen und Methodik zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich erfolgte mittels der Barwertmethode. Bei dieser Methode werden alle zukünftigen Zahlungsströme auf einen einheitlichen Bezugszeitpunkt umgerechnet/diskontiert.

Die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftlichkeitsvergleich für beide Modelle (PPP und EEB) wurden wie folgt definiert:

- 2 Jahre Bauzeit
- 25 Jahre Betriebslaufzeit
- Einhaltung kantonaler Standards
- Berücksichtigung der Preisentwicklung während der Projektlaufzeit

Als Basis für den Wirtschaftlichkeitsvergleich mussten die Investitionskosten der beiden Realisierungsvarianten berechnet werden. Dies geschah nach folgender Vorgehensweise:

- Grundlage für beide Modelle bildeten die aktualisierten Hauptnutzflächen der Nutzer.
- Die Ermittlung der Investitionskosten der EEB-Variante erfolgte mit Hilfe der Standardbaukosten je m² Hauptnutzfläche (HNF) des AGG.
- Die Berechnung der GF-Fläche sowie der Kosten (CHF/m² GF) erfolgte bei der EEB-Variante auf Basis von kantonalen Vergleichsprojekten sowie dem vorliegenden Ergebnis des Projektwettbewerbs von 2001. Zudem wurde eine Flächenoptimierung um Ø 6,7% angenommen.
- Bei der Ermittlung der Investitionskosten für die PPP-Variante wurden auf Grundlage von vergleichbaren PPP-Projekten weitere Optimierungspotentiale angesetzt. Dies erfolgte bei der Flächeneffizienz (Ø 2%) sowie bei den Kostenkennwerten (Ø 2.5%).

Bei der Berechnung der Finanzierungskosten wurden nachfolgende Annahmen und Vorgaben berücksichtigt:

- Gleiche Berechnungsmethode für beide Realisierungsvarianten; Vergleich EEB zu den PPP-Finanzierungsvarianten „Projektfinanzierung“ und „Forfaitierung mit Einredeverzicht“
- Vorgabe Kanton: Uneingeschränkter Eigentümer der Grundstücke und Gebäude bleibt der Kanton Bern über die gesamte Vertragslaufzeit.
- Für die EEB-Variante wurde als Zinsannahme der kalkulatorische Zins des AGG herangezogen. Bei der PPP-Variante erfolgte die Zinsannahme über einen Referenzzins zzgl. aktuellen marktüblichen Margenzuschlägen (Forfaitierung mit Einredeverzicht und Projektfinanzierung).
- Berücksichtigung von Due Dilligence-Kosten bei der Projektfinanzierung im PPP-Modell

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie und den mit den Nutzern geführten Gesprächen sind beim Wirtschaftlichkeitsvergleich Kosten für folgende Dienstleistungen eingeflossen:

- **Bauliches und technisches Gebäudemanagement**
Beim PPP-Modell sind Kostenoptimierung u. a. aufgrund einer ganzheitlichen Bewirtschaftung sowie Flächenoptimierungen bei den Personal- und Sachkosten eingeflossen. Für die Unterhaltskosten der Ausstattung/Einrichtung wurden in beiden Modellen die gleichen Annahmen zugrunde gelegt.
- **Versorgung und Entsorgung**
Für beide Modelle wurden bei den Medien Strom, Wasser, Abwasser und Wärme die gleichen Annahmen zugrunde gelegt. Optimierungen resultierten bei der PPP-Variante jedoch aus den Flächenoptimierungen.
- **Reinigungsleistungen**
Beim PPP-Modell ergaben sich Einsparungen vor allem durch den Lebenszyklusansatz. Es wurden daher ein höherer Leistungsansatz für die Reinigungsleistungen im PPP-Modell angesetzt.
- **Transaktions-, Regie- und Verwaltungskosten**
Bei der EEB-Variante wurden aufgrund anfallender Planungskosten höhere Kosten in der Vorbereitungs- und Planungsphase angesetzt. Kostenoptimierungen ergaben sich im PPP-Modell durch die Reduktion der Schnittstellen in der Bau- und Betriebsphase.

Ein wesentlicher Aspekt beim wirtschaftlichen Vergleich der Realisierungsmodelle besteht zudem in der Bewertung und der Verteilung der Risiken auf die Projektbeteiligten, die – unabhängig von der Durchführungsform – in jedem Projekt auftreten. Die Risiken wurden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung monetär bewertet und abgebildet. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte dabei das jeweilige Risiko von dem Projektbeteiligten getragen werden, der es am Besten einschätzen und steuern kann.

Die Grundlage bei der Ermittlung der Risikokosten für die Modelle EEB und PPP waren die gleichen Einzelrisiken/Risikogruppen. In Bezug auf die Effizienz des Risikomanagements haben sich deutliche Unterschiede bei den PPP-Finanzierungsvarianten Projektfinanzierung und Forfaitierung mit Einredevorzicht ergeben.

Anhang 3: Beispiele zur funktionalen Ausschreibung

Beispielhafte Übersicht der funktionalen Anforderungen aus BQA, TBQA und UBD zu den Themen:

- Fassade/Fenster
- Beleuchtung
- Heizung
- Verpflegung

I. Fassade/Fenster

Flexibilität

Gebäudehülle

Zur Minimierung der Betriebs- und Unterhaltskosten sind kompakte Bauformen mit wirtschaftlichen Oberflächen-Volumen-Verhältnissen zu realisieren. Die Fassade soll keine Nutzungen verhindern bzw. muss zumindest kostengünstig adaptierbar sein. Der nachträgliche Anschluss von zusätzlichen Trennwänden ist mindestens alle 125 cm zu gewährleisten. Der Anschlusspunkt ist hinreichend breit auszubilden. Wichtige Faktoren zur Fassadenwahl sind die natürliche Belichtung, Belüftung, Verdunkelungsmöglichkeit sowie der sommerliche und winterliche Wärmeschutz. Dem sommerlichen Wärmeschutz kommt unter Berücksichtigung der langfristigen Energiebilanz eine vorrangige Bedeutung zu.

Aussenwände

Material und Konstruktion der Aussenwände und Verkleidungen sind wartungsarm auszuführen. Etwaige Beeinträchtigungen des Betriebs durch spätere Wartungsarbeiten sind zu minimieren. Aussenwände und Verkleidungen müssen sicher, robust, dauerhaft und witterungsbeständig sein. Wind- und Schlagregendichtheit müssen gewährleistet werden. Die Fassade muss einen vorbeugenden Graffitischutz bis 3 m über Gelände aufweisen. Es ist mit dem Auftraggeber abzustimmen, ob aufgrund einer gezielten Materialisierung und Farbgebung der Fassade von einem Graffitischutz abgesehen werden kann. Falls die Fassaden über keinen vorbeugenden Graffitischutz verfügen, ist strassenseitig ein geeigneter Anstrich vorzusehen.

Glasflächen im Fassadenbereich bis 3 m über Gelände sind den Anforderungen des jeweiligen Bereichs entsprechend einbruchhemmend zu planen.

Fenster

Allgemein

Die Fenster müssen öffnenbar sein. Die Öffenbarkeit der Fenster muss eine natürliche Belüftung ermöglichen und einen direkten Aussenraumkontakt ermöglichen. Die Konstruktion und Ausführung der Fenster haben u.a. die folgenden Anforderungen zu erfüllen:

Material und Konstruktion der Fenster müssen wartungsarm sein.

- Die Fenster müssen genügend Licht und natürliche Belüftung ermöglichen.

- Alle Fenster müssen im geöffneten und geschlossenen Zustand allen Anforderungen des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes entsprechen. Sie dürfen sich aussen oder innen aufhaltende Personen auch während der Betätigung nicht gefährden.
- Ausreichende Sicherheitsvorkehrungen und gute Zugangsmöglichkeiten für die Reinigung der Fenster müssen vorgesehen werden.
- Verglasung als Isolierverglasung
- Fensterscheibe, Fensterrahmen und Fensterkonstruktion sind, in Bereichen in denen Sicherheitsanforderungen bestehen, aufeinander abzustimmen.
- Die Verwendung von Sonderverglasungen (durchwurf-, durchbruch- und durchschusshemmende Verglasungen) ist durch Zertifikat nachzuweisen.
- Die Fensterflächen sind im Hinblick auf den Tageslichteinfall, den sommerlichen Wärmeschutz und die Behaglichkeit zu optimieren. Im Verwaltungsbereich sind alle Fenster mit einer angemessenen Brüstung vorzusehen. Radiatoren sind nicht vor Glasscheiben anzuordnen.

Regionalgefängnis

Im Bereich des Regionalgefängnisses gelten zusätzlich zu den vorangegangenen Ausführungen folgende Anforderungen:

- Alle Fenster in Bereichen zu denen Eingewiesene Zugang haben, müssen über eine Fenstervergitterung verfügen. Mindestanforderungen an diese Vergitterung sind die Abstände der Gitterstäbe (in vertikaler Richtung 400 mm und in horizontaler Richtung 130 mm), eine elektronische Vergitterung sowie eine hohe Stahlklasse. Dem Auftraggeber ist ein Konzept zur Abstimmung vorzulegen.
- In Bereichen zu denen Eingewiesene Zugang haben, sind keine Holzfenster zulässig.
- Es sind Schmuggelgitter oder ähnliches zur Verhinderung eines Abseilens von Gegenständen vorzusehen.
- Im Haftbereich ist die Anordnung und Gestaltung der Zellenfenster derart zu wählen, dass Kollisionen innerhalb des Regionalgefängnisses sowie in den Aussenbereich verhindert werden. Weiterhin ist ein Heraus- oder Hineinwerfen von Gegenständen auszuschliessen.
- Eingewiesenen darf das Öffnen von vertikalen Fenstern nicht möglich sein. Soweit sonstige Fenster vorgesehen werden (z.B. Oberlichter), muss die Öffnung von der Loge aus kontrollierbar sein und übersteuert werden können.
- Es ist eine Zwangsentlüftung (WC) und ein Lüftungssystem für geschlossene Räume vorzusehen.
- Die Verglasung der Bereich in denen Eingewiesene Zugang haben, muss mindestens durchbruchhemmend sein.
- Die Verglasung der besonders gesicherten Hafträume ist als durchbruchhemmende P8B-Verglasung gemäss DIN EN 356 auszuführen.
- Die Verglasung in den Haftzellen soll einen visuellen Kontakt der Eingewiesenen weitgehend verhindern (z.B. Milchglas).
- Die Schliessmechanismen der Fenster sind robust und manipulationssicher auszubilden. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen sich Eingewiesene ggf. ohne Aufsicht aufhalten können.

Im Bereich der Kantonspolizei sowie des Regional- und Jugendgerichts gelten zusätzlich folgende Anforderungen:

- Alle Fenster im Erdgeschoss sind mit Sicherheitsverglasung auszuführen. Die Widerstandsklassen WK 2 (Verglasung: P4A) sind einzuhalten.

Sonnen- und Blendschutz

Allgemein

Für den sommerlichen Wärmeschutz ist ausschliesslich eine aussenliegende Beschattung mit Lamellenstoren vorzusehen. Die Anforderungen an die thermische Behaglichkeit bezüglich des Überhitzungsschutzes richten sich nach SIA 180. Die Richtlinie „Energie und Haustechnik“ ist zu berücksichtigen. Ein ausreichender Sonnen- und Blendschutz ist vom Auftragnehmer in allen Bereichen der Überbauung des Zeughausareals entsprechend den Anforderungen an die verschiedenen Nutzungen zu gewährleisten. Er muss robust, widerstandsfähig und leicht zu reinigen sein. In den Sitzungs- und Besprechungszimmern muss die Möglichkeit der Verdunkelung gegeben sein.

II. Beleuchtung

Nutzungsübergreifende Räume

Sitzungszimmer und Besprechungsräume

Für die Sitzungszimmer und Besprechungsräume ist vom Auftragnehmer ein Beleuchtungskonzept zu erarbeiten und umzusetzen. Hierbei ist den arbeitsergonomischen Aspekten Rechnung zu tragen. Die Einhaltung der Anforderungen an den Elektrizitätsbedarf der Beleuchtung gemäss SIA 380/4 ist dabei nachzuweisen. Die Beleuchtung muss zentral steuerbar sein.

Für die Lichtprojektion sind entsprechend funktionelle Projektionsflächen vorzusehen. Es sind Netzanschlüsse für Computer, Telefone und andere technische Ausrüstung sowie TV-, Telefon-, Beamer- und LAN-Anschlussmöglichkeiten in ausreichender Anzahl zu installieren. Bei der Anordnung der Anschlüsse ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Anordnungen der Ausstattung in den Räumen möglich sein müssen. Für den Anschluss von Deckenbeamern sind in allen Sitzungszimmern Leerrohre und Installationen zu verlegen.

Befestigte Flächen

Bei der Planung und Ausführung der befestigten Flächen sind der Nutzung entsprechend besonders zu berücksichtigen:

- Aussenbeleuchtungsanlagen
- Die Aussenbeleuchtung des Regionalgefängnisses ist mit dem Sicherheitskonzept abzustimmen.

Verkehrsinfrastruktur

Bei der verkehrstechnischen Erschliessung des Zeughausareals sind folgende Anforderungen zu berücksichtigen:

- Die Fusswege müssen sicher (trittsicher, ausreichende Beleuchtung usw.) und gestalterisch ansprechend sein

Beleuchtung

Folgende Anforderungen werden an die Beleuchtung gestellt:

- Die Installationen der Die Beleuchtung ist gemäss der Richtlinie Energie und Haus-technik zu planen und zu realisieren.
- Die Beleuchtung soll so konzipiert sein, dass sie sowohl den spezifischen als auch den multifunktionalen Anforderungen aller Nutzungen und Bereiche gerecht wird.
- Die Beleuchtung muss ein blendfreies Arbeiten an Computerarbeitsplätzen gewährleisten.
- Lampen und Beleuchtungsquellen sollen robust und manipulationssicher installiert und für den jeweiligen Zweck und Einbauort geeignet sein.
- Die vorzusehende Leuchtenqualität und -anzahl wird nach Nutzung der Räume bestimmt.
- Steuerung und Schaltbarkeit müssen zu den Betriebsanforderungen jeder einzelnen Nutzung passen.
- Notbeleuchtungsanlagen sind zu planen und die Werte nachzuweisen. Es sind zentrale Akkuanlagen für die Notbeleuchtung vorzusehen. Bei technischen Zentralen ist ein Teil der Raumbeleuchtung als Notbeleuchtung zu verwenden.
- Die Flure sind von zentraler Stelle manuell und über Zeitschaltprogramme zu schalten. Für die Beleuchtung ist eine DDC-Regelung vorzusehen. Energiesparmassnahmen sind vorzusehen.
- Die Steuerung, Regelung und Überwachung der technischen Anlagen ist so zu gestalten, dass für den Auftraggeber später die Option besteht, die Anlagen an eine DDC-Regelung mit Fernüberwachung aufzuschalten.
- Die Aussenbeleuchtung soll entsprechend der jeweiligen Funktion und den jeweils geltenden Vorschriften und Richtlinien erfolgen. Dies gilt für Parkplätze, Gehwege, Strassen etc. sowie Eingänge und Sicherheitseinrichtungen.
- Die Aussenbeleuchtung ist gemäss EN 12464-1 zu planen und auszuführen. Es ist ein Aussenbeleuchtungskonzept anzufertigen und dem Auftraggeber zur Abstimmung vorzulegen.
- Bei der Planung der Aussenraumbeleuchtung sind die "Empfehlungen zur Vermeidung von Lichtemissionen" (BAFU 2005) umzusetzen.
- An allen Aus- und Eingängen sind Wandleuchten vorzusehen. Sofern Leuchten für die Not- und Fluchtbeleuchtung bereits vorhanden sind, können diese auch als Aussenleuchten genutzt werden.
- Im Bereich des Regionalgefängnisses ist der gesicherte Aussenbereich entsprechend den Videoanforderungen zu beleuchten.

Übergeordnete Rahmenbedingungen und Hinweise

Anforderungen an Beleuchtungsanlagen

Lampen und Beleuchtungsquellen sollen robust und sicher und für den jeweiligen Zweck und Einbauort geeignet sein. Die Beleuchtungsanlagen sind nach EN SN 12 464-1 zu planen, realisieren und zu betreiben. Aus ökologischen Aspekten sind Energiesparleuchten zu verwenden. Die Beleuchtungsanlagen müssen den arbeitsergonomischen Aspekten Rechnung tragen. Dies gilt insbesondere in den Büros, Sitzungszimmern und Schulungsräumen. Der zyklische Austausch der Leuchtmittel ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesammelt, also in Blöcken, durchzuführen.

III. Heizung/Wärme

Grundsätze des Auftraggebers

Die Energiestandards des Amts für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern gehen über die Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung hinaus. Folgende Grundsätze des Amts für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern sind bei der Planung und Ausführung der Überbauung des Zeughausareals Burgdorf zu berücksichtigen:

- Der Kanton Bern fördert den schonenden Umgang mit der Energie bei kantonalen Bauten und Anlagen. Sein Verhalten soll Vorbildcharakter für öffentliche und private Institutionen haben.
- Der Auftragnehmer soll eine Strategie für Energieeinsparungen zusammen mit einem fortzuschreibenden Massnahmenplan ausarbeiten, aktualisieren und umsetzen.
- Der Auftragnehmer muss sicherstellen, dass Energieverbrauch und -nutzung optimiert werden. Ziele sind minimaler Energieverbrauch und minimale Versorgungskosten bei voller Aufrechterhaltung der Nutzeranforderungen. Mit dem Auftraggeber sind Energieverbräuche, -kosten und -verbrauchsziele, ebenso wie das Energieverbrauchsmanagement und geplante Optimierungsmassnahmen jährlich abzustimmen.
- Die rationelle Energienutzung im Bereich Heizung, Warmwasser und Elektrizität hat einen grossen Stellenwert.
- Die durch die Bauten und Anlagen aufgelösten Stoffflüsse müssen während ihrer ganzen Lebensdauer (Produktion, Herstellung, Verarbeitung, Nutzung und Entsorgung) die in Art. 31 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 vereinbarten Forderungen, umfassend erfüllen.
- Bauteile, die instand gehalten werden müssen, sind in einer Anlagen- und Bauteilliste zu führen. Instandhaltungsmassnahmen im Sinn der DIN 31051 sind mit Handlungsnachweis zu dokumentieren.

Wärmeversorgungsanlagen - Allgemein

Der Auftragnehmer hat im gesamten Gebäude entsprechend der Nutzungsanforderungen eine angemessene Raumtemperierung und Belüftung sicherzustellen. Die zu gewährleistenden Temperaturen richten sich nach den einschlägigen Gesetzen, Normen und Richtlinien. Insbesondere ist die Richtlinie Energie und Haustechnik zu berücksichtigen. Für die Wärmeversorgung des Zeughausareals Burgdorf ist durch den Auftragnehmer eine Holzschnitzel Anlage bereitzustellen. Die Wärmeerzeugungs- und -versorgungsanlagen müssen folgende Anforderungen erfüllen:

- Das System muss robust und dauerhaft sein.
- Der Auftragnehmer muss gewährleisten, dass ein Notfallsystem vorhanden und verfügbar ist, um den Betrieb des Regionalgefängnisses bei Systemstörungen aufrecht erhalten zu können.
- Die Systeme müssen flexibel genug sein um eine multifunktionale Nutzung der Gebäude ohne den Verlust der Energieeffizienz und den Einsatz von komplexen Steuerungs- und Bediensystemen zu erreichen.
- Bei der Verlegung der Heizungsleitungen sind die Grundsätze der Systemtrennung insbesondere der Bauteiltrennung zu berücksichtigen. In kleinen Störungsfällen und

zu Wartungszwecken muss eine Reparatur und Zugänglichkeit leicht möglich sein, ohne den Betrieb nennenswert zu beeinträchtigen und die Bausubstanz erheblich zu beschädigen.

- Die Beheizung von Mehrzweckräumen muss entsprechend der jeweiligen Nutzung regulierbar sein. Die Regelung muss so einfach gestaltet sein, dass sie durch nicht ausgebildete Nutzer nach entsprechender Schulung bedient werden kann.
- Deckenheizungen sind nicht zulässig, wenn nicht zuvor nachgewiesen wurde, dass sie keine unangenehmen Bedingungen für die Nutzer erzeugen und explizit verlangt wird.
- Im Regionalgefängnis ist der gesamte Bereich mit Eingewiesenenzutritt mit einer radiatorunabhängigen Heizung sowie separater Raumregelung und Temperaturbegrenzung auszurüsten.
- Die Heizleitungen dürfen nicht sichtbar verlegt werden.

Wärmeversorgungsanlagen – Raumtemperaturen

Der Auftragnehmer hat im Die Raumkonditionen sind gemäss der gültigen Normen und Richtlinien, insbesondere der Richtlinie Energie und Haustechnik, sowie den Anforderungen an ein Regionalgefängnis und an öffentlich genutzte Verwaltungsgebäude definiert und einzuhalten. Der Auftragnehmer hat sicherzustellen, dass alle Installationen den notwendigen oder definierten Standards bzw. dem Stand der Technik und allen Vorschriften und Richtlinien entsprechen. Zusätzliche raumluftechnische Anlagen zur Kühlung von Räumen sind nur für Sonderräume, die spezifisch in dieser Unterlage oder der allgemeinen Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung erwähnt sind, vorzusehen. Zur raumweisen Regelung der Temperaturen ist die Heizungsanlage mit selbsttätig wirkenden Einrichtungen (in der Regel Thermostatventilen) auszustatten.

Wärmeversorgungsanlagen – Wärmeverteilernetz

Die Anordnung der Verteiler, Sammler, Schaltschränke, Sicherheitseinrichtungen usw. ist in einer Heizungszentrale aufzubauen. Als Pumpen sind mehrstufige, differenzdruckgesteuerte Energiespar-Pumpen vorzusehen. Jeder Heizkreis ist mit Absperrventilen aus Metall in wartungsfreier Ausführung und Schmutzfängern auszustatten. Die Verteilung der Wärmeenergie ist im Zweirohrsystem vorzusehen. Die Verteilung erfolgt aus der Heizzentrale über vertikale Erschliessungsschächte horizontal in den Geschossen und in die einzelnen Nutzungsbereiche bzw. zu den einzelnen Anlagenkomponenten. Die Wärmeverteilung wird auf eine Vorlauftemperatur von max. 40°C ausgelegt. Für die Rohrsysteme sind Absperr- und Reguliervorrichtungen als Strangabsperrungen, Schmutzfänger, Entleerungsvorrichtungen, Kompensatoren zur Verhinderung von Körperschallübertragungen (Pumpen usw.) sowie Anschlüsse an Verteiler und Sammler in den erforderlichen Druckstufen vorzusehen.

Wärmeversorgungsanlagen – Raumheizflächen

Grundsätzlich ist keine Bodenheizung vorzusehen. Nur in den Bereichen mit besonderen Sicherheitsanforderungen (z.B. Haftbereich) ist eine Bodenheizung zulässig. Diese ist im Sekundärsystem vorzusehen. Jeder Heizkörper ist mit Thermostatventil, absperrbarer Rücklaufverschraubung und Entlüftungsventil auszustatten. Es sind die besonderen Anforderungen in den Haftbereichen (vandalensicher) und in den Küchenbereichen (Hygiene) zu berücksichtigen.

IV. Verpflegung

Restaurant

Ziele der Dienstleistung / Sollzustand

Das einzusetzende Personal ist zu Beginn oder bei Wechsel für die jeweilige Aufgabenstellung hinreichend zu instruieren und Das Restaurant auf dem Zeughausareal Burgdorf wird als Pausen- und Erholungsraum für Mitarbeiter und Besucher konzipiert. Der Auftragnehmer soll die Lieferung eines preiswerten, attraktiven und schmackhaften Verpflegungsangebots in freundlichem Ambiente organisieren und sicherstellen.

Für den Betrieb des Restaurants soll eine Konzession an den privaten Partner vergeben werden.

Der Auftragnehmer hat für einen wirtschaftlichen Betrieb Sorge zu tragen.

Tätigkeiten

Das einzusetzende Personal ist zu Beginn oder bei Wechsel für die jeweilige Aufgabenstellung hinreichend zu instruieren und Das Restaurant auf dem Zeughausareal Burgdorf Thekenbereich definiert. Alle weiteren Gebäudeteile und -flächen, die Alle erforderlichen Tätigkeiten zur Erreichung der Zielvorgabe und des Sollzustandes sind zu erbringen, insbesondere:

Sämtliche Artikel, die zum Betrieb des Restaurants erforderlich sind, sind vom Auftragnehmer zu beschaffen und gemäß aktuell geltenden und zukünftigen Vorschriften zu bevorraten; dazu zählen insbesondere:

- Lebensmittel
- Reinigungs- und Desinfektionsmittel
- Geschirr, Besteck etc.
- Geschirrtücher

Die vom Auftragnehmer zu beschaffenden Ausstattungsgegenstände und technischen Geräte sind zu bewirtschaften, warten und instand zu halten und zu gegebener Zeit fachgerecht zu entsorgen. Alle bestehenden jeweils gültigen Bestimmungen zum Umgang mit Lebensmitteln (Hygienevorschriften) sind einzuhalten.

Besondere Hinweise / Rahmenbedingungen

Durchführung und Organisation

Das Restaurant soll als Selbstbedienungsrestaurant konzipiert werden.

Der Auftragnehmer hat ein Konzept zum Betrieb des Restaurants zu entwickeln, das insbesondere folgende Anforderungen erfüllt:

- Mindestens 1 mal pro Tag ist warmes Essen anzubieten
- Zwei mal pro Tag sind kalte Essen anzubieten („z' nūni“ und „z' vieri“)

Es ist mindestens 1 Mittagessen unter 10 CHF anzubieten. Eine indexorientierte Anpassung des Preises für das Mittagessen unter 10 CHF erfolgt alle 3 Jahre. Dabei gilt: Verändert sich der Landesindex der Konsumentenpreise Gruppen Nr. 11 Restaurants und Hotels COI-COP 11.1.2 Personalrestaurants, Kantinen, veröffentlicht in der LIK-Boutique, Bundesamt für Statistik im Verhältnis zum Ausgangspunkt am 1. September 2009 bis zum 1. September des dritten Folgejahres nach oben oder unten, so sind sowohl der Auftragnehmer als auch der Auftraggeber berechtigt, eine Änderung des Preises für das Mittagessen unter 10 CHF

um 100% der eingetretenen Veränderung bis spätestens zum 1. Oktober des jeweiligen Jahres zu verlangen. Die Verpflegung soll schmackhaft, nahrhaft, sättigend und abwechslungsreich sein. Die Speisen sind optisch ansprechend darzureichen. Bezüglich der Qualität und Quantität des Essens soll ein hoher Zufriedenheitsgrad der Mitarbeiter erreicht werden.

Reinigungsleistung

Die Reinigung des definierten Restaurantbereiches erfolgt durch den Auftragnehmer.

Entsorgung von Abfällen

Der Auftragnehmer hat die Organisation und Durchführung einer sicheren und legalen Entsorgung bzw. Entfernung aller Abfälle, die im definierten Restaurantbereich anfallen, sicherzustellen und eine hygienische und gefahrlose Umgebung für die Nutzer der Überbauung Zeughausareal Burgdorf zu gewährleisten. Der Abfall ist bis zur Abfallsammelstelle der Überbauung Zeughausareal Burgdorf zu transportieren. Für die Abfallentsorgung sowie die Entsorgung des Hauskehrichts gilt das Reglement der Stadt Burgdorf in der jeweils gültigen Fassung. Im Reglement der Stadt Burgdorf wird insbesondere die Trennung von Altpapier, Pet, Grün- und Graugut angeordnet.

Anforderungen an ökologische Aspekte

Zentrale Anliegen des Auftraggebers sind die energetischen und ökologischen Aspekte beim Betreiben der Überbauung Zeughausareal Burgdorf. Dies ist beim Betreiben des Restaurants zu beachten.

2.4 Leistungsprofil

Zeitrahmen der Leistungszeit:

00:00 – 20:00 Uhr, Mo - So

Leistungszeit:

08:00 Uhr bis 16:30 Uhr, Mo. bis Fr.

2.5 Mengen

Auf dem Zeughausareal Burgdorf arbeiten insgesamt ca. 400 Mitarbeiter.

Anhang 4: Zusammenfassung Interviews Bietergemeinschaften**Hearing mit Konsortium Bilfinger-Berger / Steiner**

Mittwoch, 25. August 2010, 10.00 – 11.00 (Telefonkonferenz)

Teilnehmer:

Volker Ellenberg	Bilfinger-Berger
Susanne Zenker	Steiner AG
Martin Moser	Bratschi, Wiederkehr, Buob Rechtsanwälte
Thomas Wilhelm	AGG
Hansjörg Arnold	PwC Deutschland (entschuldigt)

Leitung:

Urs Bolz	Moderation, Protokoll
----------	-----------------------

Hearing mit Konsortium BAM / Marti

Mittwoch, 11. August 2010, 10.00 – 12.30h

Baubüro Verwaltungszentrum Neumatt, Burgdorf

Teilnehmer:

Beat Grimm	Marti AG
Touraj Etezadi	Marti AG
Hans Peter Stress	Marti AG
Markus Koch	BAM
Andreas Benignus	BAM
Harry Duncan	BAM (per Telefon)
Marcel Baumer	Hälg
Doris Haldner	AGG
Thomas Wilhelm	AGG

Leitung:

Urs Bolz	Moderation, Protokoll
----------	-----------------------

Zusammenfassung durch Thomas Wilhelm für die Dokumentation der Erfahrungen im Rahmen des Projektes“ Praxisleitfaden PPP Schweiz Hochbau“**Allgemein**

- Der Pilotprojektcharakter des PPP-Modells Neumatt war in allen Bereichen des Vergabeverfahrens und der Vertragsgestaltung sowie auf Seiten der Bietergemeinschaften erkennbar;

Öffentliche Hand/Kanton

- Es wurde positiv bewertet, dass der Kanton nach Beurteilung der Bietergemeinschaften mit einem professionellen Team im Rahmen des Vergabeverfahrens vertreten war;
- Die Zuteilung der Kompetenzen auf Seiten Kanton im Rahmen der Aufklärungsgespräche war gut und vertrauensbildend; Die Gesprächspartner waren auch die EntscheiderInnen;

- Das lösungsorientierte Verhalten auf Seiten Kanton im Rahmen der Aufklärungsgespräche wurde positiv beurteilt;

Vergabeverfahren

- Die Organisation und Transparenz des Vergabeverfahrens wurde positiv von den Bietergemeinschaften beurteilt
- Die korrekte Durchführung des Vergabeprozesses, die Einhaltung der gesetzten Termine von Seiten des Kantons wurde positiv beurteilt;
- Die Besonderheiten des Schweizer Beschaffungsrechts im Vergleich zum europäischen Ausland beeinflusste das Vergabeverfahren und führte zu grossen Herausforderungen bei den Bietergemeinschaften;
- Das Vergabeverfahren über die Zeitdauer von knapp 2 Jahren (Präqualifikation bis Zuschlag) wurde als deutlich zu lang beurteilt;
- Der Anonymitätsgrundsatz im durchgeführten Vergabeverfahren zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs wurde gewürdigt und schaffte Vertrauen in das Verfahren;
- Die Einhaltung des Anonymitätsgrundsatzes verhinderte Projektoptimierungen und die Möglichkeiten Kosten zu reduzieren;
- Die Einhaltung des Anonymitätsgrundsatzes führte zu Unsicherheiten auf Seiten der Bietergemeinschaften; Die Interpretationen zu den Ausschreibungsunterlagen sowie den Frage- und Antwortrunden erforderte viel Zeit;
- Für die Bietergemeinschaften entstand insbesondere in den beiden ersten Wettbewerbsstufen ein sehr hoher technischer Aufwand zur Erstellung der Angebotsunterlagen;

Funktionale Ausschreibung

- Die hohe Qualität der technischen Ausschreibungsunterlagen wurde insgesamt positiv beurteilt;
- Die geforderten technischen und baulichen Standards (z.B. Minergie P Eco) waren sehr hoch;
- In den Ausschreibungsunterlagen bestanden grosse Abweichungen zwischen funktionaler, ergebnisorientierter Beschreibung der Anforderungen (Outputorientierung) und sehr detaillierten Vorgaben; Dies erschwert die Interpretation der Unterlagen durch die Bieter;
- Die Komplexität der Ausschreibungsunterlagen war hoch; Widersprüche in den Unterlagen führten zu Unsicherheiten und konnten in den Frage- und Antwortrunden nicht abschliessend geklärt werden;
- Der zeitliche Aufwand, der Umfang der Unterlagen und die Kosten für die technische Erstellung der Angebote war sehr hoch;
- Der hohe technische Aufwand für die Erstellung der Angebote ist eine erforderliche Grundlage für die Erstellung der Angebote und den Vertragsabschluss;

Vertragsentwürfe

- Die Aufklärungsgespräche zu den Vertragsentwürfen erfolgten zu spät im Vergabeverfahren;
- Die Ergebnisse aus den Frage- und Antwortrunden wurden zu spät in die Vertragsentwürfe eingearbeitet; Dies erschwerte die Due Diligence-Prozesse am Ende des Verfahrens;
- Die späten Anpassungen in den Verträgen erhöhten den Due Diligence Aufwand für die Bietergemeinschaften erheblich;
- Späte Anpassungen führen auf Seiten der Bietergemeinschaften zu sehr grossem Aufwand und komplexen Prozessen in der Abstimmung mit den Nachunternehmern;

- Die Vorgaben zu den geforderten Versicherungen waren missverständlich und konnten erst sehr spät im Rahmen der Aufklärungsgespräche geklärt werden; Dies ist ein hohes Risiko für die „bankability“ des gesamten Projektes;

Management und Organisation der Bietergemeinschaft

- Da zu Verfahrensbeginn lange Zeit keine klärende Kommunikation mit dem Auftraggeber möglich war, herrschte auf Seiten der Bietergemeinschaft Unsicherheit ob überhaupt eine Offerte eingereicht werden soll; Die direkte Kommunikation mit dem Auftraggeber wird als wichtiges Kriterium für einen grundsätzlichen Entscheid zur Teilnahme am Vergabeverfahren beurteilt;
- Die Offenlegung des Budgetrahmens (Kreditbewilligung durch den Grossen Rat) während des Vergabeverfahrens wurde positiv beurteilt;
- Der Einfluss der Finanzkrise in der Angebotsphase war sehr hoch;
- Der Aufwand für die Bietergemeinschaften und innerhalb der einzelnen Unternehmen war sehr hoch;
- Die „Multidisziplinarität“ des PPP-Modells stellte die Bietergemeinschaften vor grosse Herausforderungen; Insbesondere der frühe Einbezug des Betriebs war neu;
- Die Zusammensetzung der Bietergemeinschaft mit einem international erfahrenen PPP-Player hat sich bewährt;
- Die Abstimmung zwischen Juristen und Banken innerhalb der Bietergemeinschaft war sehr aufwendig und zeitintensiv;

Vorschläge zur Verbesserung zukünftiger PPP-Verfahren und –Modelle

Allgemein, Öffentliche Hand/Kanton

- Die Vorinformationen zum Projekt müssen früher im Markt bekannt gemacht werden; Die Bietergemeinschaften brauchen ausreichend Zeit und detaillierte Informationen um sich „zusammen zu finden“.

Vergabeverfahren

- Ein Workshop vor Verfahrensbeginn zur Klärung wesentlicher Elemente des Gesamtvorhabens kann den Entscheid für die Teilnahme am Wettbewerbsverfahren auf Seiten der Bietergemeinschaften positiv beeinflussen;
- Die Termine im Vergabeverfahren sollten auf die gestellten Anforderungen an die Bietergemeinschaften besser abgestimmt werden;
- Im Präqualifikationsverfahren können strengere Kriterien angewendet werden; Das Vergabeverfahren sollte mit maximal 4 – 5 Teilnehmern gestartet werden; Die 1. Stufe sollte sehr kurz sein und einen angemessenen Aufwand bei den Bietergemeinschaften verursachen; Die nachfolgenden Stufen sollten nur noch mit 2 Bietergemeinschaften durchgeführt werden, um das Verhältnis Angebotsaufwand zu Gewinnchancen für die Bietergemeinschaften attraktiver zu gestalten; Bei höheren Gewinnchancen sind die Bietergemeinschaften eher bereit, mehr in die Angebotserstellung zu investieren.
- Direkte Kommunikation mit dem Auftraggeber oder Vertretern des Auftraggebers sollte frühzeitig im Verfahren möglich sein; Dadurch können nach Beurteilung der Bietergemeinschaften die Angebote optimiert und der Aufwand für die Angebotserstellung reduziert werden;

Funktionale Ausschreibung

- Ein in der Grundstruktur schon komplexes Projekt (viele sehr verschiedene Nutzungen und Leistungen) sollte nicht noch mit hohen, technischen Anforderungen und Standards überladen werden;
- Die Anforderungen an Projektsteuerung und Projektmanagement in der Realisierungsphase (z.B. erforderliche Abstimmungen mit den Nutzern) sollten detailliert beschrieben werden;
- Die geforderten Standards sollten detailliert beschrieben werden; Das Dilemma der Bietergemeinschaften zwischen „hoher Qualität und tiefen Preis“ konnte nicht mit den Anforderungen des Kantons abgestimmt werden;

Vertragsentwürfe

- Vertragliche Standards definieren; Verschiedene PPP-Vertragsbestandteile sind als „bankable“ Standards in europäischen PPP-Modellen bereits etabliert; Die Einführung vergleichbarer Standards kann den Aufwand für die Bietergemeinschaften im Due Dilligence Prozess erheblich reduzieren;
- Anpassungen in den Vertragsentwürfen sollten möglichst frühzeitig eingearbeitet werden;
- Die Abstimmung mit den Banken und das Finanzmodell ist sehr frühzeitig in den internen Prozessen der Bietergemeinschaften einzubeziehen;
- Die Abhängigkeiten vom Kapitalmarkt sind zu beachten und die Risiken sind rechtzeitig zu bewirtschaften; Der Bankenplatz Schweiz hat in Bezug auf PPP-Modelle noch „Fitness“ aufzuholen;
- Die Anforderungen zu den Versicherungen sind sehr individuell auf die Bietergemeinschaften abzustimmen; Hierfür sind frühzeitig direkte Abstimmungsgespräche und gegebenenfalls Anpassungen in den Vertragsentwürfen erforderlich;

Lesson's

- Professionelle Bietergemeinschaften mit PPP-Knowhow tragen zur Optimierung des Gesamtprojektes im Verlauf des Vergabeverfahrens bei; Es ist sicher zu stellen, dass Angebotsinhalte und Knowhow im Vergabeverfahren individuell und vertraulich für jede Bietergemeinschaft behandelt werden;
- Das gewählte Vergabeverfahren war grundsätzlich tauglich; Der Qualitätssicherung auf Seiten der öffentlichen Hand ist besondere Beachtung zu schenken;
- Die Komplexität von PPP-Modellen ist sehr hoch; Zusätzliche Anforderungen aus dem Projekt können und sollten so einfach wie möglich gehalten werden;
- PPP-Modelle erfordern ein neues Auftraggeber-Auftragnehmeverhältnis. Ziel, Sinn und Zweck einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit muss für alle Beteiligten gleichermaßen verständlich sein.

Anhang 5: Interview Nutzer

Hearing am Mittwoch, 30. Juni 2010, 18.00 - 19.30 Uhr
BVE, Reiterstrasse 11, Bern; Sitzungszimmer 3 (Gang 3 UG)

Gruppe: *Nutzer*

Teilnehmer:

Annemarie Daepf; FIN

René Wälchli; BVE

Daniel Welti; POM

Gabriel Anwander; GEF

Leitung:

Thomas Wilhelm

A. Allgemeine Fragen zum Thema „PPP“ und allgemeine Einschätzungen zum PPP-Modell Burgdorf aus „Nutzer-Sicht“

1. Wie haben Sie die Aufbereitung des PPP-Projekts Burgdorf aus Sicht ihrer Nutzungseinheit erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Die Nutzer wurden kaum über die laufenden Diskussionen zum Realisierungsmodell, Finanzierungsfragen, Vertragsregelungen informiert;
 - Die kalkulierten Kosteneinsparungen im PPP-Modell sind wenig transparent und kaum glaubwürdig;
 - Die Komplexität der vielen verschiedenen Nutzungen führt zu kaum bewältigbaren Abhängigkeiten; Prioritätensetzungen (z.B. Hauptnutzer) sind nicht möglich;
 - Die Erfassung von funktionalen (outputorientierten) Anforderungen ist für verschiedene Nutzungen ohne eine konkrete Projektplanung nicht möglich; Bauliche Rahmenbedingungen beeinflussen betriebliche Abläufe und müssen individuell beurteilbar und steuerbar bleiben;
 - Grosse Skepsis in Bezug auf die Erfüllung der betrieblichen Leistungen, da hier die Nutzer in vielen Bereichen nicht mehr selbst Vertragspartner (z.B. der Reinigungsfirma) sind;

2. Welche Aspekte waren überzeugend und sollten bei weiteren, vergleichbaren Vorhaben beibehalten oder noch verstärkt werden?
 - Klare Projektorganisation und Ansprechpartner für die Nutzer
 - Frühzeitiger Einbezug der Nutzer
 - Informationsveranstaltung/Kommunikation mit den Nutzern

3. Welche Aspekte sollten bei weiteren Vorhaben geändert werden? Haben Sie allenfalls konkrete Vorschläge?
 - Grundinformationen zum Gesamtprojekt und Realisierungsmodell detaillierter und nutzerfreundlicher aufbereiten
 - Für die Erfassung der Anforderungen sind angemessene Zeitfenster zu kalkulieren
 - Da bereits im Wettbewerb auch die betrieblichen Leistungen relevant sind, sind von allen wichtigen Nutzungen entsprechende Vertreter in die Jurierung einzubeziehen;

4. Wir werden das PPP-Projekt in den nächsten Monaten zusammen mit dem Verein PPP auswerten. Haben Sie besondere Fragen, die im Hinblick auf mögliche weitere PPP-Projekte vertieft oder geklärt werden müssten?

B. Fragen zur Organisation/Durchführung der Bedarfsermittlung und zum Vergabeverfahren

1. Wie haben Sie die Organisation und Durchführung der Bedarfsermittlung aus Sicht ihrer Nutzungseinheit erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Hoher Aufwand für die Nutzer durch konzentrierten und grösseren Abstimmungsbedarf, insbesondere durch die Erfassung der baulichen und betrieblichen Anforderungen;
 - Die betrieblichen Anforderungen wurden nicht detailliert/präzise genug erfasst; Die Nutzer wurden nicht ausreichend über die Konsequenz der „Bestellung“ informiert;
 - Abstraktion der Nutzeranforderungen ist in vielen Bereichen sehr schwierig, aufwendig und in Teilbereichen nicht möglich;
 - Komplexität durch die Verknüpfung der baulichen und betrieblichen Anforderungen sehr hoch;
 - Für die Erfassung der baulichen und betrieblichen Anforderungen und für die Abstimmung diese Anforderungen muss in der Vorbereitungsphase deutlich mehr Zeit eingeplant werden
 - Transparenz bei der Bedarfsermittlung (Kommunikation, Protokolle, Informationsfluss) wird positiv beurteilt
2. Wie haben Sie die Beteiligung ihrer Nutzereinheit am Vergabeverfahren (Gesamtleistungswettbewerb) aus Sicht ihrer Nutzungseinheit erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Grundsätzlich wird die Beteiligung der Nutzer an den Beurteilungen der Wettbewerbsbeiträge positiv beurteilt; Insbesondere der Austausch mit anderen Bereichen bei der Beurteilung wird positiv beurteilt; Teilweise sind die Anmerkungen der Nutzer zu wenig in die Weiterbearbeitung übernommen worden;
 - Jede Nutzereinheit sollte mit Bezug auf die nutzerspezifischen betrieblichen Anforderungen entsprechend in der Jury vertreten sein;
 - Die Beurteilung der Dienstleistungen ist für die Nutzervertreter sehr aufwendig/kaum bewältigbar (fehlendes Fachwissen);

C. Zusammenfassung

- Deutlich höherer und konzentrierter Aufwand für die Nutzer da die baulichen und betrieblichen Anforderungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt erfasst werden müssen;
- Die Abstraktion der Anforderungen ist in vielen Bereichen ohne ein konkretes Projekt nicht möglich, da die baulichen Begebenheiten starken Einfluss auf den Betrieb haben können.
- Die Komplexität durch die Abhängigkeiten von Bau und Betrieb ist bei der Erfassung der Nutzeranforderungen sehr hoch;
- Da im PPP-Modell die betrieblichen Leistungen vergaberelevant sind, sind die Nutzer dem entsprechend mit deutlich mehr Gewicht in die Jurierungen einzubeziehen;

Anhang 6: Interview Verwaltung

Hearing am Donnerstag, 24. Juni 2010, 17.00 - 18.30 Uhr
BVE, Reiterstrasse 11, Bern; Sitzungszimmer 3 (Gang 3 UG)

Gruppe: *Verwaltung*

Teilnehmer:

Doris Halder, BVE, AGG

Marco Cassani, FIN, Tresorerie

Gerhard Engel, FIN, GS

Leitung:

Urs Bolz

Thomas Wilhelm

A. Allgemeine Fragen zum Thema „PPP“ und allgemeine Einschätzungen zum PPP-Modell Burgdorf aus „verwaltungsinterner Sicht“

1. Wie haben Sie die Aufbereitung des PPP-Projekts Burgdorf aus Sicht ihrer Direktion erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Komplexität des Projektmodells; Die FIN hat das Projekt/Realisierungsmodell nicht vollständig nachvollzogen; Kapazitäten und KnowHow können von den Direktionen für derart komplexe Geschäfte nur begrenzt beigestellt werden;
 - Kanton Bern betreibt üblicherweise keine Projektfinanzierung; Prüfung von Finanzierungsalternativen ist ohne Beteiligung der Fachexperten der FIN erfolgt; Punktuelle Beteiligung der Tresorerie für einzelne Themen/Fragen zur Finanzierung
 - Zeitpunkt zur Beteiligung der Tresorerie zu spät gewählt
 - Beteiligung anderer Direktionen nur bei der Vorbereitung/im Mitberichtsverfahren der Kreditanträge für die RR- und GR-Entscheide; In der FIN wurde das Geschäft weitestgehend gleich behandelt/abgewickelt wie konventionelle Bauvorhaben
 - Effiziente und Effektive Projektorganisation; Projektsteuerungsausschuss mit Beteiligten aus allen Direktionen zur Vorbereitung des Vergabeverfahrens wird positiv bewertet
 - Die Beteiligung anderer Direktionen an den modellspezifischen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ist nicht möglich (Fachwissen, Ressourcen); Dies sollte in der Verantwortung der BVE bleiben;
2. Welche Aspekte waren überzeugend und sollten bei weiteren, vergleichbaren Vorlagen beibehalten oder noch verstärkt werden?
 - Beteiligung der betroffenen Direktionen im Rahmen des Projektsteuerungsausschusses
 - Abwicklung des Vorbereitungsverfahrens
 - Hohe Transparenz und Vollständigkeit der Kreditvorlagen; Insbesondere der Nachweis von Lebenszyklus- und Betriebskosten sowie Risikokosten über 25 Jahre wird positiv bewertet;

3. Welche Aspekte sollten bei weiteren Vorlagen geändert werden? Haben Sie allenfalls konkrete Vorschläge?
 - Bei vergleichbaren Projekten mit Drittfinanzierungen sollte die FIN frühzeitiger beigezogen werden; Da das Finanzierungskonzept bereits festgelegt war, konnte die FIN hierzu keine Alternativen und Optimierungen mehr einbringen;
 - Auswirkungen auf die Schuldenbremse sowie auf den Kantonshaushalt wurden zu wenig und insbesondere zu spät untersucht/beachtet;
 - Kreditvorlagen müssen besser auf Zielpublikum (Direktionen, Regierungsrat, Grosser Rat (Milizparlament)) ausgerichtet werden; Komplexität zu hoch;
4. Wir werden das PPP-Projekt in den nächsten Monaten zusammen mit dem Verein PPP auswerten. Haben Sie besondere Fragen, die im Hinblick auf mögliche weitere PPP-Projekte vertieft oder geklärt werden müssten?
 - Der Leistungs- und Kostenanteil „Finanzierung“ im PPP-Modell ist sehr gross; Welche Rolle übernimmt die FIN in zukünftigen PPP-Projekten?
 - Welche Finanzierungsalternativen und -optionen stehen in PPP-Modellen zur Verfügung?
 - Was entwickeln sich die PPP-Modelle im europäischen Ausland (insbesondere Finanzierungskonzepte)? Gibt es Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch?
 - Was sind die PPP-Motive in anderen Kantonen?

B. Fragen zum verwaltungsinternen Prozess

1. Welche wesentlichen Unterschiede für das PPP-Modell sehen Sie aus Sicht ihrer Direktion im Vergleich zu konventionellen Projekten?
 - Besonderer und aufwendiger Vorbereitungsprozess durch die BVE (federführende Direktion);
 - Das Knowhow der FIN ist bei der Vorbereitung von PPP-Modellen erforderlich; Die BVE ist auf die Unterstützung der FIN angewiesen;
 - Die Behandlung des PPP-Modells erfolgte in der FIN nahezu gleich wie konventionelle Projekte;
2. Gibt es aus Ihrer Sicht Aspekte die verstärkt direktionsübergreifend abgestimmt werden sollten (z.B.: Risikoverteilung, Finanzierungsmodell/-vertrag)?
 - Besonderheiten zum Lebenszyklusansatz und das umfassende Leistungspaket inkl. Dienstleistungen die üblicherweise einzelne Direktionsaufgaben sind: Rollenzuteilung an die verschiedenen beteiligten Direktionen muss frühzeitig im Projekt geklärt und zugeteilt werden;

C. Zusammenfassung:

- Insbesondere die FIN sollte bei zukünftigen PPP-Modellen von Beginn an und konstant über den gesamten Vorbereitungsprozess einbezogen werden;
- Aufgrund der hohen Komplexität müssen sich die beteiligten Direktionen (insbesondere FIN) für den Vorbereitungsprozess besonders organisieren (Kompetenzen, Knowhow und Ressourcen)
- Erfahrungen aus PPP-Modellen können auch in anderen Projekten genutzt werden
- PPP-Modelle sollten bereits in der Vorbereitungsphase durch die Finanzkontrolle beurteilt werden

Anhang 7: Interview Politik

Hearing am Mittwoch, 30. Juni 2010, 16.30 – 18.00 Uhr
BVE, Reiterstrasse 11, Bern; Sitzungszimmer 3 (Gang 3 UG)

Gruppe: *Politik*

Teilnehmer:

Bernhard Antener

Martin Friedli

Hans-Jörg Pfister

Leitung:

Doris Halder

Urs Bolz

Thomas Wilhelm

A. Allgemeine Fragen zum Thema „PPP“ und allgemeine Einschätzungen zum PPP-Modell Burgdorf aus „politischer Sicht“

1. Wie haben Sie das Entscheidungsverfahren zum PPP-Projekt Burgdorf aus Sicht der Steuerungskommission erlebt? Welche Aspekte würden Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Ein neues Modell bedingt entsprechende Vorbehalte, Unsicherheiten und Schwierigkeiten in der politischen Diskussion;
 - Der „echte“ Vorteil des PPP-Modells wurde nicht klar herausgearbeitet; Der wirtschaftliche Vorteil ist enttäuschend niedrig;
 - Insbesondere von Seiten der Privatwirtschaft aus der Region gab und gibt es grosse Vorbehalte
 - Enorm hohe Komplexität in Bezug auf das PPP-Modell, die Kostenkalkulationen und die Einhaltung gängiger Standards (z.B. Beschaffungsrecht, Arbeitsrecht); Für das Parlament als Laienbetrieb ist die in dieser Form präsentierte Vorlage die Grenze des bewältigbaren;
 - Vorteile der Lebenszyklusbetrachtung wurden erkannt;
2. Welche Aspekte waren überzeugend und sollten bei weiteren, vergleichbaren Vorlagen beibehalten oder noch verstärkt werden?
 - Detaillierte Information und Aufbereitung in der Steuerungskommissionssitzung; Insbesondere der Erfahrungsbericht aus Deutschland;
 - Zweistufigkeit der Bewilligungsverfahrens (Projektierungskredit, Ausführungskredit) wird positiv beurteilt;
 - Juristische Aufbereitung der Verträge wurde positiv beurteilt;
 - Bei einem PPP-Projekt ist frühzeitig zu überlegen, wie der Betrieb ablaufen soll. Architektonische Höhenflüge stehen in der Regel nicht im Zentrum, sondern rationale Abläufe. Änderungen sind schwieriger durchzusetzen. Die Auslagerung des

"Unangenehm-sein" wird positiv beurteilt.

3. Welche Aspekte sollten bei weiteren Vorlagen geändert werden? Haben Sie allenfalls konkrete Vorschläge?
 - Komplexität; Die Aufbereitung der Kreditvorlage ist zu verbessern (parlamentsverträglich);
 - Vorteil und „Gewinn“ durch die Realisierung als PPP-Modell muss klarer herausgearbeitet werden; Der Nutzen dieses neuen Realisierungsmodells war nicht nachvollziehbar dargestellt; Die dargestellten Kostenvorteile sind nicht plausibel;
 - Die in der Kreditvorlage versprochenen Effizienzvorteile sollten unbedingt eingehalten werden; Ständige Kostensteigerungen während des Vorbereitungsprozesses waren nicht nachvollziehbar;
 - Annahmen für die Kostenkalkulation waren zu wenig transparent;
 - Einhaltung von geltenden Standards (insbesondere Beschaffungsrecht, Arbeitsrecht) muss eindeutig dokumentiert und belegt werden;
 - Leistungsbestandteile des PPP-Modells klarer aufzeigen; Insbesondere Unklarheiten bezüglich der baulichen Unterhaltungspflicht und den Endzustand bei der Übergabe an den Kanton nach 25 Jahren
 - Zeitlicher Ablauf der Grossratsvorlage; Durch die Komplexität des Geschäftes muss genügend Zeit für die Bearbeitung durch die Kommission vorgesehen werden;
 - Vorbereitung in der BVE; Antworten auf offene Punkte oftmals unzureichend und schwer nachvollziehbar;
 - Haushalts- und Rechnungslegungsfragen frühzeitig und vollständig aufbereiten; Die Diskussionen zeigten, dass keine Abstimmung auf Direktionsebene stattgefunden hat;
4. Wir werden das PPP-Projekt in den nächsten Monaten zusammen mit dem Verein PPP auswerten. Haben Sie besondere Fragen, die im Hinblick auf mögliche weitere PPP-Projekte vertieft oder geklärt werden müssten?
 - Haushaltsrechtliche und rechnungslegerische Klärungen für PPP-Modelle

B. Besondere Fragen

1. Wie beurteilen Sie die Form und die Qualität der Kreditvorlagen für den Grossen Rat?
 - Die Kreditvorlagen sind besser auf die Anforderungen der Kommissionen und ParlamentarierInnen auszurichten;
 - Transparenz und Plausibilität der getroffenen Annahmen sind zu verbessern;
2. Wie beurteilen Sie das Vorgehen zur Bewilligung des Realisierungskredites (jährliches Nutzungsentgelt)? Waren die beiden „Bewilligungsstufen“
 - Kreditantrag für das Vergabeverfahren
 - Kreditantrag für das jährliche Nutzungsentgeltfür den politischen Prozess gut und zweckmässig gewählt?
 - Zweistufigkeit ist gut gewählt;
 - Die wesentlichen Angaben zum Geschäft sind zwingend bereits in der ersten Vorlage transparent und plausibel darzustellen;

3. Ist der Entscheid, ob Hochbauprojekte als PPP-Modell oder als konventionelle Variante realisiert werden, zwingend durch das Parlament zu treffen? (Könnte der Entscheid welches Modell realisiert werden soll alleine durch die Verwaltung getroffen werden?)
- Der Entscheid ob Ausgaben der Investitionsrechnung oder der laufenden Rechnung zuzuordnen sind, ist durch das Parlament zu treffen; Gleiches gilt für den Entscheid ob PPP-Modell oder konventionelle Realisierung;
 - Ausgaben (egal ob Investition oder laufende Rechnung) sind in dieser Höhe ebenfalls durch das Parlament zu bewilligen;
 - Demokratische Grundregeln sollten nicht wegen eines Einzelfalls / Realisierungsmodells für Bauprojekte verändert werden;

C. Zusammenfassung

- Die Komplexität des Modells erfordert eine klare, präzise und verständliche Kreditvorlage; Schwerpunkte setzen: Vor- und Nachteile des Modells müssen einfach und transparent dargestellt werden; Die für die Kalkulation getroffenen Annahmen müssen nachvollzogen werden können;
- Die geltenden Regeln, Standards und Richtlinien (insbesondere Beschaffungsrecht, Einhaltung Gesamtarbeitsverträge) sind auch für PPP-Modelle einzuhalten;

WI, 12.07.2010

Anhang 8: Interview Jury

Hearing am Montag, 28. Juni 2010, 17.00 - 18.30 Uhr
BVE, Reiterstrasse 11, Bern; Sitzungszimmer 3 (Gang 3 UG)

Gruppe: *Jury*

Teilnehmer:

Felix Graf
Martin Stocker
Bruno Knüsel
Ulrich Steiner

Leitung:

Thomas Wilhelm

A. Allgemeine Fragen zum Thema „PPP“ und allgemeine Einschätzungen zum PPP-Modell Burgdorf aus „Sicht Jury“

1. Wie haben Sie die Aufbereitung des PPP-Projekts Burgdorf aus ihrer Sicht als Jurymitglied erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - Die rechtlichen/juristischen Aspekte dominieren das Vorbereitungs- und Wettbewerbsverfahren in einem sehr hohen Mass;
 - Die Komplexität der juristischen, wirtschaftlichen und technischen Abhängigkeiten überfordern das Realisierungsmodell
 - Spannungsfeld Modelltheorie – Baupraxis: Die individuelle Erwartung an die Nutzung der Innovationspotentiale durch die Bieter konnte teilweise nicht erfüllt werden
2. Welche Aspekte waren überzeugend und sollten bei weiteren, vergleichbaren Vorhaben beibehalten oder noch verstärkt werden?
 - Schwerpunkt Lebenszyklusbetrachtung wird positiv bewertet
 - Interdisziplinäre Zusammenarbeit im Beurteilungsgremium wird positiv bewertet
 - Übertragung des Lebenszyklusansatzes auf konventionelle Realisierungsmodelle sollte verstärkt verfolgt werden
3. Welche Aspekte sollten bei weiteren Vorhaben geändert werden? Haben Sie allenfalls konkrete Vorschläge?
 - Einzelaspekte des PPP-Modells können die städtebaulichen und architektonischen Anforderungen nicht erfüllen;
4. Wir werden das PPP-Projekt in den nächsten Monaten zusammen mit dem Verein PPP auswerten. Haben Sie besondere Fragen, die im Hinblick auf mögliche weitere PPP-Projekte vertieft oder geklärt werden müssten?

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Wirtschaftlichkeitsvergleichs sollte standardisiert werden; Wie kann ein „echter“/ glaubwürdiger Nachweis der Kostenvorteile erfolgen?
- Standards für zukünftiges Benchmarking erarbeiten
- Welche Chancen ergeben sich durch den wettbewerblichen Dialog (vgl. Verhandlungsverfahren im europäischen Ausland)?

B. Fragen zum Aufbau und Ablauf des Vergabeverfahrens

1. Wie haben Sie die Vorbereitung und Durchführung des Gesamtleistungswettbewerbes für das PPP-Projekt Burgdorf aus ihrer Sicht als Jurymitglied erlebt? Welche Aspekte möchten Sie im Rückblick besonders hervorheben?
 - PPP-Modell: Komplexität, Überblickbarkeit und Prüfbarkeit der gesamten Anforderungen im Vergabeverfahren kaum zu bewältigen;
 - Projektanforderungen: Die Komplexität der Bauaufgabe (Gefängnis, Werkhof, Verwaltung) zu gross für ein Pilotprojekt und ggf. zu gross für das Realisierungsmodell;
 - Gleichzeitigkeit vieler verschiedener Anforderungen im Vergabeverfahren führen zu gegenseitiger Aufhebung/Ausschluss;
 - Sehr grosser Aufwand für die Beurteilung und Bewertung der Angebote
2. Welche Bestandteile des Gesamtleistungswettbewerbes waren überzeugend und sollten bei weiteren, vergleichbaren Vorhaben beibehalten oder noch verstärkt werden?
 - Ausrichtung des Wettbewerbs auf den Lebenszyklusansatz sollte auch bei konventionellen Projekten umgesetzt werden
 - Mehrstufigkeit des Wettbewerbsverfahrens
 - Angemessene Art/Tiefe der Beurteilungsprozesse in der Jury
 - Gleichbehandlung der Bieter durch Anonymität wird sehr positiv beurteilt
 - Aufbau und Struktur der Ausschreibungsunterlagen und die Abstimmung auf die Bau- und Betriebsleistungen wird positiv beurteilt
3. Welche Bestandteile des Gesamtleistungswettbewerbes sollten bei weiteren Vorhaben geändert werden? Haben Sie allenfalls konkrete Vorschläge?
 - Vorgaben der Angebotserstellung/-darstellung sind auf die Beurteilungskriterien abzustimmen;
 - Vielzahl der Beurteilungskriterien führt zu gegenseitiger Aufhebung/Ausschluss; Das einzelne Kriterium ist völlig unwichtig; Differenzierung und Hierarchie bei den Beurteilungskriterien einführen;
 - Gewichtung differenzieren: Preis überlagert Qualität zu stark;
 - Gewichtung der Kriterien ggf. mehrstufig aufbauen;
 - Vorgaben für die Betriebsleistungen sind präziser zu definieren (Prozesse, Inhalte, Organisation, etc.)

- Betriebsleistungen sind auf einen bewertbaren Rahmen zu reduzieren;
- Für die Beurteilung der Betriebsleistungen sind Detailanalysen vorzusehen;

- Anforderungen an die Anbieter reduzieren: Anzahl der Unterlagen, Detaillierung der Konzepte, Plandarstellung, etc.

- Stärkere funktionale Schwerpunkte in der Ausschreibung setzen
- Funktionale Anforderung auch in die Bewertung übernehmen

- Nutzerbeurteilungen stärker einbeziehen

C. Zusammenfassung:

- Komplexität der Aufgabe überschaubar halten (Beispiel Burgdorf: Die Kombination Gefängnis – Verwaltung – Werkhof überfordert ein einzelnes Vergabeverfahren)
- Juristische Komplexität des Modells und der Abhängigkeiten der Anforderungen führt die Beteiligten an die Grenzen
- Im Vergabeverfahren sollten architektonische, städtebauliche Schwerpunkte gesetzt werden können
- Vielzahl der Beurteilungskriterien führen zu Unwichtigkeit der einzelnen, teilweise sehr wichtigen Kriterien (z.B. Architektur, Städtebau, Umwelt/Ökologie)
- Lebenszyklus „gelebt“ im Wettbewerb; Schwerpunkt auf konzeptionelle Aspekte legen sowie Bau und Betrieb zusammenhalten
- Interdisziplinäre Diskussionen führen zu sehr positiven Prozessen

Anhang 9: Gliederung Subkriterien

Kriterien/ Leistungsbereich	Planung und Bau	Betriebsleistungen
Gesellschaft		
Architektonisches Konzept	Städtebauliche, architektonische und gestalterische Qualität	
	Außenraumgestaltung, Schnittstellen zum Quartier	
	Einhaltung der baurechtlichen Rahmenbedingungen	
	Erweiterbarkeit	Corporate Identity
Erschliessung	Anbindung Personen- und Fahrzeugverkehr (Funktionalität, Kundenfreundlichkeit)	
	Hindernisfreiheit	Signaletik
Funktionalität	Funktionalität der Erstrutzung, Raumeinigung	
	Innenraumqualität, Behaglichkeit	
	Gewährleistung von Sicherheitsaspekten insbesondere im Bereich des Regionalgefängnisses	Logistik
Organisation		Partnerschaftliche Zusammenarbeit
		Lösung von Schnittstellenproblematiken im Betrieb
		Personalkonzept
		Organisation der einzelnen Betriebsleistungen
		Verfügbarkeit
	Berichtswesen	
Wirtschaft		
Change Management	Kosten für Mehr- und Minderleistungen während der Bauphase	
	Einheitspreise Ausstattung	
		Verpflegungskonzept
		Konzept zur Erfüllung der Service-Level-Agreements
		Kosten für Mehr- und Minderleistungen während der Betriebsphase
	Schnittstellenlösung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber	
Lebenszyklus	Systemtrennung, Bauteiltrennung (Flexibilität)	
	Anpassbarkeit und Veränderbarkeit der Raumstrukturen (Flexibilität)	
	Erfüllungschance der geforderte Zustandsqualität am Projektende	
		Notfallmanagement
		Integration des Facility Managers während der Planungsphase
		Konzept für Erhaltungsmaßnahmen und -tätigkeiten für Gebäude, technische Anlagen, Ausstattung und Aussenanlagen
		Schliesssystem
	Reinigungskonzept inkl. Reinigungsintervalle	
Flächen	Erfüllung des Flächenprogramms	
	Flächeneffizienz	Organisatorische Dienstleistungen
Umwelt		
Areal	Ökologische Qualität	
	Versiegelungsgrad	
	Wasserhaushalt Mikroklima	
Baustoffe, Materialien	Langlebigkeit	
	Erneuerbare Ressourcen, Recyclingbaustoffe	
	Tragwerk und Rohbau	
	Schadstofffreiheit, Umweltverträglichkeit	
		Schadstofffreiheit, Umweltverträglichkeit
	Nahrungsmittel Verpflegungskonzept	
Energie	Nachweis Mingergie P-ECO	
	Konzept Gebäudetechnik	
	Konzept Gebäudehülle	
		Umweltbelastung Energie, Einsatz erneuerbarer Energien
		Versorgungssicherheit

7 Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 1. Dezember 2010

Thomas Wilhelm

8 Über den Autor



Herr Thomas Wilhelm, war nach einer Handwerksausbildung zum Modellbauer und dem anschliessenden Architekturstudium in München von 1998 bis 2002 als Dipl.-Ing. Architekt in der Entwurfs- und Ausführungsplanung tätig und ist seit 2001 Mitglied in der Bayerischen Architektenkammer. Im Juli 2002 wechselte er in ein Beratungsunternehmen mit dem Schwerpunkt strategisches Entwicklungs- und Immobilienmanagement für die öffentliche Hand und NPO's. Seit August 2005 ist Thomas Wilhelm Portfoliomanager im Amt für Grundstücke und Gebäude des Kantons Bern und betreut die Universitätsklinik Inselspital Bern sowie das Immobilienportfolio der Gesundheits- und Fürsorgedirektion.