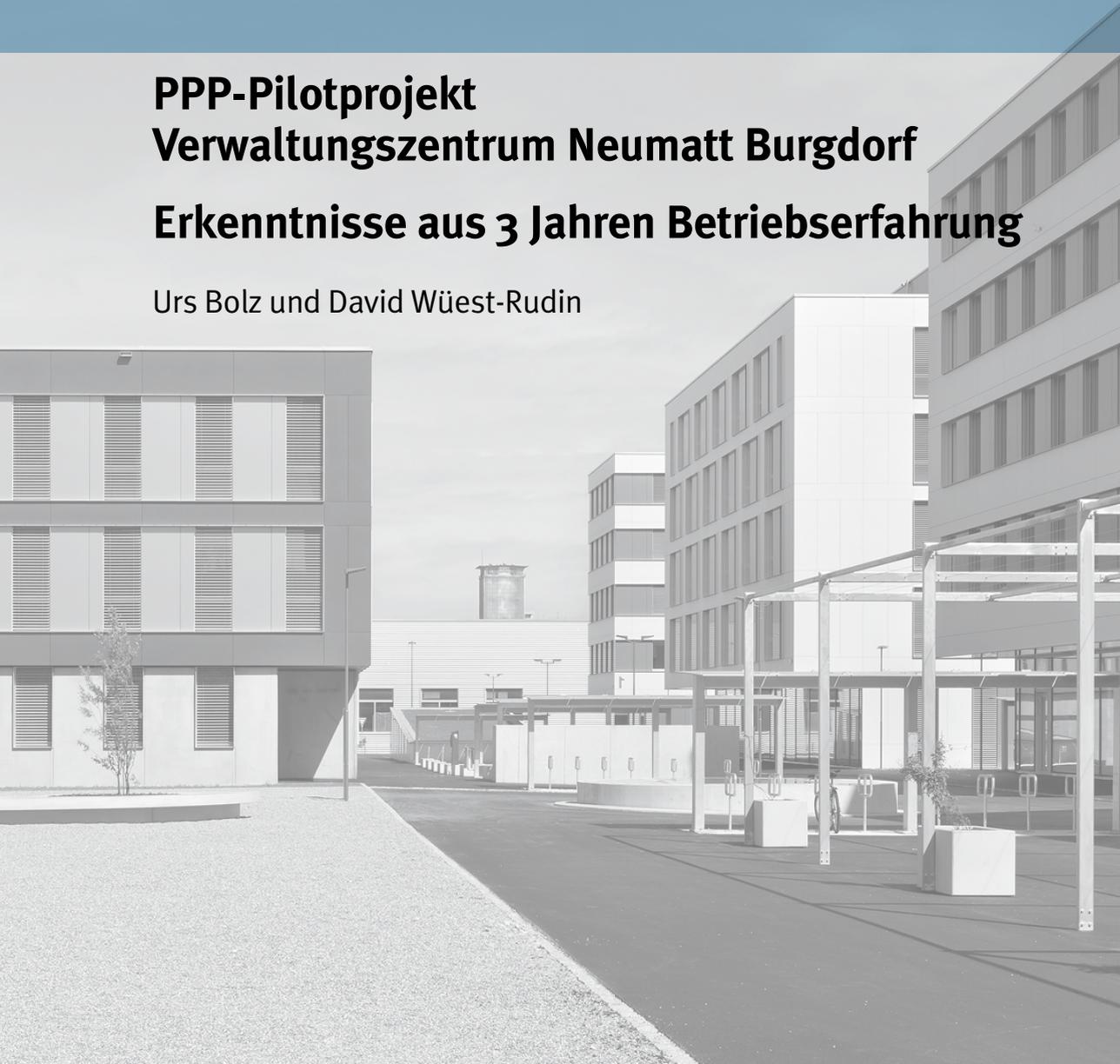


Public Private Partnership
Fachschrift

PPP-Pilotprojekt
Verwaltungszentrum Neumatt Burgdorf
Erkenntnisse aus 3 Jahren Betriebserfahrung

Urs Bolz und David Wüest-Rudin



Impressum

Herausgeber und Auftraggeber: Verein PPP Schweiz

Projektleitung: Dr. Urs Bolz, bolz+partner consulting ag

Mitarbeit: David Wüest-Rudin, Nadine Berger, bolz+partner consulting ag

Zitiervorschlag: Verein PPP Schweiz (Hrsg.), PPP-Pilotprojekt Verwaltungszentrum Neumatt Burgdorf – Erkenntnisse aus 3 Jahren Betriebserfahrung, Schriftenreihe Verein PPP Schweiz 2015

Bezug:

Verein PPP Schweiz

Telefon +41 44 222 04 05

info@pppschweiz.ch

Vorwort

Das Kantonale Verwaltungszentrum Neumatt in Burgdorf ist im Jahr 2015 nach wie vor das einzige realisierte PPP-Leuchtturmprojekt nach internationalem Standard in der Schweiz.

Zu diesem Projekt bestehen mit dem „Praxisleitfaden Hochbau (PPP) mit Erfahrungsbericht Pilotprojekt Neumatt/BE“ (Buchpublikation Schulthess Verlag 2011, dt./frz) und dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO geförderten Film “Das Projekt Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf/BE“ (2012, zu beziehen beim Verein PPP Schweiz) vom Verein PPP Schweiz initiierte Dokumentationen, die für die Förderung von PPP in der Schweiz (und teilweise auch im Ausland) von erheblicher Bedeutung sind.

Diese genannten Informationsmittel wurden indessen schon kurz vor der Eröffnung des Bauwerks abgeschlossen. Nach der bemerkenswert publikumsträchtigen Eröffnung vom April 2012 und mittlerweile drei Betriebsjahren besteht ein breiteres Bedürfnis, Näheres über die Inbetriebnahme und die Erfahrungen der ersten Betriebszeit zu erfahren. Der Verein PPP Schweiz hat deshalb den vorliegenden Erfahrungsbericht sowie eine kurze filmische Reportage in Auftrag gegeben. Damit sollen die Erfahrungen aus dem Projekt einer breiteren, an PPP interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Dem Kanton Bern, der Zeughaus PPP AG, den Interviewpartnern und den verschiedenen aktiv an diesem Projekt mitwirkenden Personen, insbesondere dem Projektleiter, Dr. Urs Bolz, sei an dieser Stelle für ihr Engagement bestens gedankt.

Für den Verein PPP Schweiz

Lorenz Bösch
Präsident

Heinz Gut
Geschäftsführer

Inhalt

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Grundlagen | 5 |
| 1.1 | Das Projekt | 5 |
| 1.2 | Die Projektidee PPP | 5 |
| 1.3 | Der Projektverlauf | 6 |
| 1.4 | Zur vorliegenden Erhebung | 7 |
| 2 | Die ersten drei Betriebsjahre | 8 |
| 2.1 | Überblick: Fakten und Tatsachen | 8 |
| 2.2 | Übernahme Bauwerk und Aufnahme Betrieb | 9 |
| 2.3 | Zusammenfassende Erkenntnisse aus der ersten Betriebsphase (2012 – 2015) | 10 |
| 2.4 | Würdigungen | 17 |
| 3 | Dokumentation: Stimmen der Partner und Nutzer PPP Neumatt | 20 |
| 3.1 | Der Kanton: Amt für Grundstücke und Gebäude | 20 |
| 3.2 | Die Nutzer | 23 |
| 3.3 | Die Vertragskommission | 26 |
| 3.4 | Die privaten Partner | 26 |

1 Grundlagen

1.1 Das Projekt

Am 24. September 2006 haben die Stimmbürger des Kantons Bern die Reform der dezentralen kantonalen Verwaltung und die Justizreform gutgeheissen. Daraufhin hat der Regierungsrat im Dezember 2006 die zukünftigen Standorte der dezentralen Verwaltung und der Justiz festgelegt (vgl. RRB Nr. 2305, 2006). Dabei wurde beschlossen, für den Amtsbezirk Emmental-Oberaargau ein neues Verwaltungszentrum zu erstellen. Als Standort hat der Kanton Bern das etwa 26'800 Quadratmeter grosse, ehemalige Zeughausareal in der Neumatt in Burgdorf evaluiert.

Das schliesslich realisierte Gesamtprojekt umfasst sechs Verwaltungsgebäude (Polizeigebäude, Gerichtsgebäude, Gebäude für die Steuerverwaltung und ein allgemeines Verwaltungsgebäude mit verschiedenen kantonalen Dienststellen), einen Werkhof und ein Regionalgefängnis mit 110 Haftplätzen.

Im neuen Verwaltungszentrum wurden 19 verschiedene kantonale Dienststellen mit einem Bedarf von rund 450 Arbeitsplätzen an einem Standort zusammengefasst. Insgesamt waren etwa 18'700 m² Hauptnutzfläche mit einem Investitionsvolumen von rund 150 Mio. Franken zu realisieren.

1.2 Die Projektidee PPP

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

Das PPP-Projekt Neumatt wurde als sogenanntes Inhabermodell umgesetzt. Hier bleibt die öffentliche Hand über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümer des Objektes. Die Planung, der Bau, die Finanzierung und Teile des Betriebs für die Gebäude und Anlagen über 25 Jahre werden an die Projektgesellschaft übertragen (sogenanntes 4-Phasenmodell). Die Projektgesellschaft erbringt sämtliche Leistungen und übernimmt gegenüber dem Kanton eine langfristige Verantwortung für den Unterhalt und den Betrieb der Gebäude und Anlagen. Die Projektgesellschaft erhält dafür ein sogenanntes Nutzungsentgelt, mit dem die Investitions- und Finanzierungskosten sowie die Unterhalts- und Betriebskosten über 25 Jahre vergütet werden.

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

Die Leistungen der Projektgesellschaft sind in einem umfangreichen Vertragswerk geregelt. Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Unterhalt 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 und Unterhalt

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

Wesentlicher Leistungsbestandteil der Projektgesellschaft ist in PPP-Projekten die Übernahme von Risiken, die mit der Leistungserbringung verbunden sind.

1.3 Der Projektverlauf

Das Projekt Neumatt wurde 2006 initialisiert. Nach rund zweijähriger Vorbereitung konnte im Parlament (Grosser Rat) der Grundsatzbeschluss für ein PPP-Verfahren getroffen werden. Das PPP-Ausschreibungsverfahren dauerte (inkl. Vorbereitung) ebenfalls rund 2 Jahre. Das Projekt wurde extern begleitet durch Ernst&Young Bern und Düsseldorf sowie durch die Luther Rechtsanwalts-gesellschaft Hamburg.

Den Zuschlag erhielt ein Konsortium mit der BAM PPP Deutschland GmbH sowie der Marti Holding AG, verbunden mit der Hälg Facility Management AG. BAM und Marti gründeten anschliessend die Zeughaus PPP AG, die heute als Vertragspartnerin des Kantons Bern verantwortlich zeichnet.

Nach der Vertragsunterzeichnung im November 2009 und der Baubewilligung in rekordverdächtiger Zeit (Baueingabe ein Monat nach Vertragsabschluss) konnte der Gebäudekomplex Ende März 2012 in Betrieb genommen werden.

| | |
|---------------|--|
| 2006 | Regierungsratsbeschluss für die Wiederaufnahme des Geschäfts zur Überbauung des Zeughausareals Burgdorf; Auftrag der Regierung zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches für die Beschaffungsvarianten PPP und konventionelle Realisierung. |
| 2006 | (Mai bis September) Offenes Auswahlverfahren Expertenteam. |
| 2007 | Eignungstests, Machbarkeitsstudie und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. |
| 2008 | Vorbereitung Vergabeverfahren, Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung und der Vertragsentwürfe. |
| 2008 | Präqualifikation für die Bietergemeinschaften. |
| 2008 | Grossratsbeschluss (GRB) zur Durchführung des PPP-Vergabeverfahrens. |
| 2008/2009 | Durchführung des 3-stufigen Gesamtleistungswettbewerbs. |
| 2009 | GRB zur Bewilligung der Ausgaben für die Realisierung des Projekts. |
| 2009 | (September) Zuschlagsverfügung für den Wettbewerbsgewinner BAM PPP Deutschland GmbH / Marti Holding AG. |
| 2009 | (November) Vertragsunterzeichnung mit der Zeughaus PPP AG. |
| 2009 | (Dezember) Eingabe Baubewilligung. |
| 2010 | (April) Baubeginn. |
| 2012 | (30. März) Inbetriebnahme. |
| 2012 | (28. April) Öffentlicher Eröffnungsanlass (Tag der offenen Tür) mit 18'000 Besuchern. |
| 2012 bis 2037 | Betriebsphase. |

1.4 Zur vorliegenden Erhebung

Der vorliegende Bericht hat nicht den Anspruch einer umfassenden, neutralen Evaluation. Für eine solche ist es nach drei Betriebsjahren auch noch zu früh. Vorliegend ging es darum, auf der Basis der Vorkenntnisse und der bestehenden Grundlagen einen objektiven Blick auf die Erkenntnisse und Erfahrungen nach drei Betriebsjahren zu werfen. Die verfügbaren Mittel waren begrenzt. Die Erhebungen beschränkten sich deshalb auf eine Dokumentenanalyse, Einzelinterviews mit den Vertretern des Amtes für Grundstücke und Gebäude (AGG), den privaten Partnern (BAM PPP Deutschland AG, Hälg Facility Management AG) und den Nutzervertre-

tern sowie auf ein Gespräch mit den PPP-Partnern am 16. Juni 2015 anlässlich eines ordentlichen Reviewmeetings. Gespräche mit den ehemaligen Projektverantwortlichen des AGG rundeten die Erkenntnisse ab.

Die vorliegenden Texte wurden durch das AGG sowie die Interviewpartner freigegeben.

Besonders behandelt wurde die Frage der rechnungslegerischen Behandlung des Projekts, die gestützt auf eine Intervention der kantonalen Finanzkontrolle im Grossen Rat zu reden gab. Sie wurde in einem Gespräch mit der Finanzkontrolle vom 10. August 2015 erörtert. Die Erkenntnisse sind in Ziff. 2.4.2.b zusammengefasst.

Die politische Würdigung war nicht Teil der vorliegenden Erhebung.

2 Die ersten drei Betriebsjahre

2.1 Überblick: Fakten und Tatsachen

- **Bezug** ab 1.4.2012 innerhalb von 2 Monaten.
- **Tag der offenen Tür am 28.4.2012** zur Eröffnung mit 18'000 Besuchern.
- **Belegung:** 2012: 381, 2014: 398 Mitarbeitende.
- **Services:** Der private Partner ist verantwortlich für die Gesamtpalette der Dienstleistungen, die einen reibungslosen Ablauf garantieren: Postdienst, zentraler Empfang, Bewirtschaftung von Sitzungszimmern und Parkplätzen, Beschaffung von Verbrauchsmaterialien, Reinigung, Entsorgung.
- **Reviewmeetings** zwischen Kanton, Ersteller und Betreiber halbjährlich. Bisher immer grundsätzlich positive Erkenntnisse.
- **Vertragskommission** (vorgesehen für Vertragsstreitigkeiten zwischen den Partnern): Musste nach der konstituierenden Sitzung noch nie tagen.
- **Wirtschaftlichkeit:** Im Plan, für beide Partner. Die Anreizsysteme greifen. Der Kanton partizipiert an Effizienzsteigerungen im Betrieb (Verbrauch Strom, Wasser).
- **Betriebliche Kennzahlen:** Sehr hohe Datenverfügbarkeit und Transparenz dank Informatiksystem CAFM (Computer Aided Facility Management).
- **Bauliche Veränderungen:** keine
- **Vertragliche Veränderungen:** keine
- **Zusatzkosten/Nachträge für Kanton:** keine

2.2 Übernahme Bauwerk und Aufnahme Betrieb

Während des Baus wurde ein baubegleitendes Controlling durch den Kanton etabliert. Die Leistungen des Auftragnehmers während der Planungs- und Bauzeit wurden von Seiten des Kantons auf die Erfüllung der gestellten Anforderungen kontrolliert. Insgesamt haben 6 Audits stattgefunden, um den Stand der Planung und Ausführung fortlaufend zu beurteilen. Schwerpunkte waren dabei die gestalterischen Aspekte, die Fassadenkonstruktion, die gesamte Haustechnik sowie der Bereich Umwelt und Ökologie. Jour-fixe-Sitzungen im zweiwöchigen Rhythmus dienten während der gesamten Bauphase dem ständigen Austausch zwischen dem Kanton und den Bau- und Betriebsexperten des Auftragnehmers. Zudem wurden Materialien und Oberflächen vor dem Einbau bemustert und ausgewählt. Die Errichtung eines Musterhauses mit Fassade vermittelte den Beteiligten bereits früh einen realistischen Eindruck der späteren Qualitäten und Dimensionen.

Zur Abstimmung und Koordination der betrieblichen Themen wurde bereits zu Beginn der Planungs- und Bauzeit die spätere Betriebsphase detailliert und vorausschauend geplant. Die betrieblichen Aspekte aus Nutzersicht wie zum Beispiel Flächen, Infrastruktur und Installationen wurden gemeinsam mit der auftraggebenden AG und dem Facility-Management des privaten Partners diskutiert.

Seit Mitte 2011 ist die sogenannte Betriebskommission (BEKO) mit Vertretern der Nutzer und dem AGG eingerichtet. Die BEKO wird während der 25-jährigen Betriebsphase die Interessen der Nutzer vertreten.

Stellungnahmen der Beteiligten zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme (April 2012) liessen schon zu Betriebsbeginn auf eine sehr positive Grundstimmung zu Projekt und Idee PPP schliessen (vgl. Broschüre Neumatt, Kantonales Verwaltungszentrum Burgdorf, Hrsg. AGG Bern, www.agg.bve.be.ch). Einige Zitate vermögen dies zu belegen.

„Im Rückblick erscheinen zwei Faktoren besonders wichtig: Der Mut, sich auf eine Partnerschaft einzulassen. Der Wille, die Partnerschaft zu leben.“

Doris Haldner, Leiterin Portfoliomanagement, Stv. Kantonsbaumeisterin

„Schon lange wird über Lebenszyklusbetrachtung gesprochen und das noch viel. Aber erst in Burgdorf habe ich den Paradigmenwechsel auch richtig erlebt.“

Daniel Zbinden, Hälg Facility Management AG, Betreiber

„Rückblickend betrachtet, war die anspruchsvolle und anstrengende Detailarbeit während der Projektvorbereitung und des Vergabeverfahrens wohl der wichtigste Erfolgsfaktor für das Projekt. Potenzielle Problemfelder wurden frühzeitig identifiziert, diskutiert und

schliesslich jeweils sachgerechten Risiko-Allokationen zugeführt. Letztere sind Bestandteile des umfassenden Vertragswerks für das Verwaltungszentrum Neumatt.“

Dr. Touraj Etezady-Esfarjani, Deputy Director, Marti Holding AG, Ralf Nagengast, BAM PPP Deutschland GmbH

„Ein PPP-Projekt führt zu einer besonderen Multidisziplinarität. Der Einbezug des Betriebs war neu. Zudem ist die Feinabstimmung mit den Banken und Juristen herausfordernd.“

Beat Grimm, Marti Generalunternehmung

2.3 Zusammenfassende Erkenntnisse aus der ersten Betriebsphase (2012 – 2015)

Die nachfolgenden Erkenntnisse basieren auf den Darstellungen des Kantons, der Nutzer und des Betreibers bzw. privaten Partners in den geführten Interviews. Die aufgeführten Zitate sind Auszüge aus diesen Gesprächen.

a) Grundsätzlich: Sehr positive Startphase

Die Startphase (erste 3 Jahre) verlief im PPP-Projekt Neumatt sehr erfolgreich und nach Plan. Es gab weder Baukostenüberschreitungen noch finanzielle Nachträge für den Kanton, noch relevante betriebliche Probleme. Die wirtschaftlichen Ziele sind für beide Partner ebenfalls im Plan und alle Beteiligten, insbesondere auch die Nutzer, sind hoch zufrieden.

„Das Verwaltungszentrum Neumatt erfüllt bisher alle Erwartungen. Wir vom Kanton sind als Auftraggeber und Vertragspartner sehr zufrieden. Die Partnerschaft wird gelebt, die Rollen werden von allen Beteiligten kompetent wahrgenommen.“

Anton Luginbühl, AGG

„Wir können nach den ersten 3 Betriebsjahren sicherlich von einem Start nach Plan sprechen. Der Grundstein hierfür ist bereits im Rahmen der Planung und Ausführung der Bauleistungen gelegt worden.“

Ralf Nagengast, Zeughaus PPP AG

b) Partnerschaft funktioniert

Die Partnerschaft wird als eine solche gelebt und funktioniert nach Aussage aller Beteiligten sehr gut. Der Kanton lobt die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit des privaten Partners, die Rückmeldungen der Zeughaus PPP AG sind ebenfalls sehr positiv. Die für Konflikte vorgesehene Vertragskommission hat bisher nur einmal getagt: bei der Startsituation zur Gründung. Bisher gab es keinen einzigen Grund zu einer Eskalation.

An den periodischen, halbjährlichen Review-Meetings nehmen der Kanton Bern (AGG) und die Zeughaus PPP AG gemeinsam mit dem FM-Betreiber (Hälg) teil. Die Meetings werden verbunden mit einem Audit und einem Rundgang. Die bisherigen Audits zeigten auf, dass die Leistungen in vollem Umfang vertragsgemäss erbracht werden. Die Beteiligten betonen, es sei erfreulich, dass bei den Audits bisher gegenseitig Lob und Anerkennung ausgesprochen werden konnten. Die Zusammenarbeit sei konstruktiv und lösungsorientiert. Insbesondere konnte der Kanton auch Lob aussprechen für die sehr gute und kundenorientierte Leistungserbringung und die erfreuliche Kundenidentifikation des Betreibers. In seinem Dienstleistungsverhalten sei der Stolz des Betreibers auf „seinen Betrieb“ als ein Antrieb für die gute Leistung spürbar. Das Interesse des Betreibers an guter Qualität sei hoch. Auch mit dem Ticket-System und dem Schalter vor Ort (vom Betreiber Hälg) sei die Ansprechbarkeit sehr gut und dies ein Vorteil im Alltag. Der Betreiber gehe auf die Nutzer gut ein.

Wichtig ist auch die partnerschaftliche Kultur. Grundsätzlich geht es bei PPPs auch um Fairness und Sachlichkeit. Diese ist in der Neumatt gemäss Aussage der Beteiligten allseits gegeben. Nur gemeinsam kann der Nutzen von PPP für alle generiert werden.

„Wir erleben im Verwaltungszentrum Neumatt unseren privaten Auftragnehmer als sehr konstruktiven und lösungsorientierten Partner. Er hat eine hohe Dienstleistungsbereitschaft und Servicequalität. Im Umgang miteinander wird das Personal des privaten Betreibers vor Ort nicht als fremd, sondern als Mitglied des grossen «Neumatt-Teams» wahrgenommen.“

Karin Habegger, AGG

„Ganz am Anfang waren wir sehr skeptisch. Nun sehen wir: Es funktioniert bestens. Wir spüren hier echte Partnerschaft und man sieht die konstruktive und lösungsorientierte Haltung des Betreibers. Wir sind überzeugt und zufrieden. Wir wollten nicht mehr zurück.“

Annemarie Daepp, Leiterin Steuerverwaltung Region Emmental-Oberaargau

c) Nutzer sehr zufrieden

Die Nutzer sind durchwegs sehr zufrieden. Sie loben die Mitwirkungsmöglichkeiten während der Vorbereitung, die Qualität der Infrastruktur, die Qualität des Services und die persönliche Zusammenarbeit mit der privaten Betreiberin.

Die genannten Vorteile aus der PPP Neumatt für die Nutzer sind vielfältig. Sie

- haben erhalten, was sie bestellt haben und konnten ihren Betrieb gemäss ihren Prozessen optimieren bzw. optimal gestalten;
- erhalten Unterstützung im Alltag (im üblichen Betrieb, aber auch z.B. gegenüber Subakkordanten, bei Nutzeranliegen etc.)

- müssen sich für Betrieb, Unterhalt und Veränderungen nicht jeweils um die Finanzierung und baulichen Details bemühen;
- können Aufgaben abgeben, die nicht zum Kerngeschäft gehören und sich dadurch von Details entlasten, wie zum Beispiel bei der Hauswartung, Sicherheit, Möbeleinrichtung etc., was alles effizient der private Partner übernimmt.

Grössere Probleme gab es bisher keine zu lösen. Die Betriebskommission mit Nutzervertretern, die schon in der Bauphase eingerichtet wurde und die Nutzerinteressen vertritt, tagt vier Mal im Jahr. Sie hatte sich mit untergeordneten, weitgehend „klassischen“ Themen zu beschäftigen, wie insbesondere Optimierungen im Bereich Parkplatzbewirtschaftung oder Restauration. In allen Bereichen wurden, gestützt auf Kundenumfragen, gute Lösungen gefunden. Auch bei Themen mit unterschiedlichen Nutzerinteressen konnten nach Angaben der Beteiligten immer zweckmässige Lösungen gefunden werden.

Verschiedene Nutzer haben lediglich kleinere Änderungsanliegen vorgebracht, wie zum Beispiel die Installation eines Alarmknopfs, eine Veränderung der Möblierung, Optimierung der Beschattungssteuerung, Anpassungen im Rahmen einer Zertifizierung usw. Diese kleineren Veränderungen konnten im Rahmen der im Vertragswerk vorgesehenen und geplanten Abläufe rasch und gut vollzogen werden. Dank den im PPP-Vertrag definierten Prozessen und Verantwortungen können derartige Anliegen und Veränderungen kundenorientiert abgewickelt werden.

„Das PPP Neumatt hat sich bewährt mit Wertung sehr gut und sehr zufrieden. Entscheidend war, dass man sich als Nutzer sehr früh einbringen konnte, schon in der Offertphase der privaten Anbieter. Wenn wir Bedürfnisse haben, wird das ausserordentlich schnell erledigt, dank der vordefinierten Abläufe.“

Remo Leibundgut, Leitender Staatsanwalt

„Das Gefängnis entspricht voll unserem Bedarf und Erwartungen. Wir haben vor der Realisierung unsere Kernprozesse definiert und konnten den Bau quasi «darum herum» gestalten lassen. Wir werden vom privaten Betreiber ernst genommen und man reagiert gut auf unsere Bedürfnisse. Auch Veränderungen sind mit dem Privaten viel einfacher zu realisieren, als ich das sonst kenne – rundum also eine gute Sache.“

Marcel Klee, Leiter Regionalgefängnis

„Das Vorurteil gegen PPP, der Private wolle nur Gewinn machen, kümmerge sich nicht, das Personal wechsle ständig etc., hat sich klar nicht bestätigt, im Gegenteil: Die Freundlichkeit und das Engagement sind sehr hoch, auch z.B. punkto Reinigungspersonal. Als Nutzer würde ich ein PPP jederzeit weiterempfehlen, zumindest dass jeweils ein solches geprüft wird.“

Remo Leibundgut, Leitender Staatsanwalt

d) Bauqualität hoch

Die Kosten beim Bau wurden eingehalten. Finanzielle Nachträge waren keine nötig. Die Bau-Substanz und die Betriebsleistungen sind qualitativ und finanziell gesichert. Dem Verwaltungszentrum wird vom Kanton eine sehr gute Bausubstanz und Bauqualität attestiert.

„Es entstand eine hohe Bauqualität mit ausgereiften technischen Lösungen in vielen Details, die unter Einbezug und Mitwirkung der Betreiber entstanden.“ Anton Luginbühl, AGG

„Der Bau entspricht voll den Erwartungen und dem Bedarf.“

Marcel Klee, Leiter Regionalgefängnis

e) Effizienter und kostengünstiger Betrieb nach Plan

Die Planannahmen haben grundsätzlich die heutige Realität abgebildet. Die intensive Auseinandersetzung zwischen Betreiber und Nutzer hat sich auszahlt. Wenn es Anpassungen vor Inbetriebnahme gab, dann primär zwischen Zeughaus PPP AG (BAM/Marti) und Betreiber (Hälg). Kurz vor Bezug mussten nur einzelne Ausstattungen oder Accessoires ergänzt werden. Im Werkhof wurde ein zusätzlicher Zwischenboden für die Lagerung von Wintergeräten eingebaut.

Optimierungsthemen waren insbesondere die Sitzungszimmerauslastung, die Parkplatzbewirtschaftung und die bessere Auslastung des Restaurants oder die Anpassung der Raumtemperaturen.

Auch beim Verbrauch sind die Planzahlen mehr oder weniger wie erwartet eingetroffen, auf jeden Fall gab es bislang keine grundlegenden Abweichungen. Allein bei der Beleuchtung wurde der Verbrauch zu gering berechnet und es entsteht für den privaten Betreiber, der sie mit allen Kosten garantiert, ein Fehlbetrag. Der Vorteil des PPP ist nun, dass der Kanton dieses Risiko nicht trägt und die Anreize so gesetzt sind, dass die Kosten durch den Betreiber, zum Beispiel durch Innovationen, reduziert werden. Daneben ist für den Betreiber offenbar im Minergie P-eco Bau die Wärme ein Thema. Gerechnet wurde mit der Abwärme von 450 vollzeitlich anwesenden Mitarbeitenden, aufgrund der aktuell noch nicht vollständigen Belegung fehlt diese Abwärme in der Wärmebilanz.

Einem Betrieb nach Plan war nach Aussagen der Beteiligten auch der Druck förderlich, dass alles vertragsgemäss reibungslos funktionieren muss. Es war und ist allen klar, dass der Betrieb mit einem festgelegten Entgelt zu gewährleisten ist; das diszipliniert auf allen Seiten.

Personelle Wechsel auf Seiten des privaten Betreibers gab es nur wenige. Vom Reinigungspersonal wird von eher höheren, indessen branchenüblichen Fluktuationsraten berichtet, die aber professionell abgewickelt werden. Die Qualifikation des Personals, die Dienstleistungsbereitschaft und die Identifikation mit dem Verwaltungszentrum Neumatt ist, wie berichtet wird, sehr gut.

Der Kanton stellt fest, dass sein eigener Aufwand für die Betriebsführung im PPP Neumatt sehr gering ist. Auch Administration und Führung sind einfacher als bei konventionellen Projekten.

„Wir sind sehr zufrieden mit dem Bau und dem Betrieb. Alles verlief bisher reibungslos und man war positiv überrascht, wie problemlos der Start gelang.“

Annemarie Daepf, Leiterin Steuerverwaltung Region Emmental-Oberaargau

„Schon früh wurden die Weichen für einen effizienten, ökonomischen und qualitativ hochstehenden Betrieb gestellt.“

Markus Haldimann, Geschäftsführer Hälgi Facility Management AG

„Der Betrieb läuft aus Sicht der Nutzer und Auftraggeber absolut reibungslos. Es gab bisher kaum Störungen oder Ausfälle. Es gibt keine Beanstandungen, keine Reklamationen, geschweige denn Eskalationen.“

Anton Luginbühl, AGG

f) Wirtschaftlichkeit nach drei Jahren im Zielbereich

Generell wird die gewählte Risikoverteilung allseits als zweckmässig eingeschätzt. Die Kontrolle der betrieblichen Wirtschaftlichkeit ist Sache der Auftragnehmer. Er trägt sämtliche betrieblichen Risiken.

Die Transparenz über Betriebs- und Verbrauchszahlen ist in diesem Projekt dank dem modernen Leit- und Kennzahlensystem sehr hoch. Der Standard ist gemäss AGG höher als in andern kantonalen Bauten. Gemäss privatem Betreiber wurden schon früh die Weichen für einen effizienten, ökonomischen und qualitativ hochstehenden Betrieb gestellt und während dem Bau die Umsetzung der Konzepte und Materialisierung überwacht und durchgesetzt. Die fixe Abgeltung über lange Laufzeiten fördert auch ein verstärktes proaktives und dadurch langfristig wirtschaftlicheres Handeln der Mitarbeitenden des Betreibers. Einzelne noch nicht optimale Verbrauchszahlen (Licht, Wärme) gefährden die Wirtschaftlichkeit für den privaten Betreiber nicht. Er hat es zudem in der Hand, mit entsprechenden Massnahmen die Wirtschaftlichkeit zu optimieren.

Die Partner sind sich indessen im Klaren, dass die effektiven Tests für die Wirtschaftlichkeit des Projekts erst bei den grösseren Ersatzinvestitionen kommen werden.

„Das CAFM-System¹ liefert vorbildliche Informationen in Form von Kennzahlen. Die positiven Erkenntnisse daraus nutzen wir zur Optimierung des Betriebes. Bei neuen Projekten fließen die Erfahrungen aus dem PPP-Verfahren in die Planung ein. Den ‹Lebenszyklusansatz› übertragen wir in unsere Projekte.“

Anton Luginbühl, AGG

„Der langfristige Planungshorizont erhöht die Qualität der Leistungserbringung und wirkt sich zudem positiv auf die Kostenstruktur aus.“

Markus Haldimann, Geschäftsführer Hälg Facility Management AG

„Motivierend für den Betreiber ist sicher die Bonus/Malus-Regelung, welche der Qualitätssicherung dient.“

Karin Habegger, AGG

Die Finanzierung wurde nach der Finanzkrise (2008) bei Vertragsabschluss im November 2009 bis 2037 fix abgeschlossen. Das war bei Vertragsabschluss so gewollt. Dieser Finanzierungsentscheid war allgemeiner Natur und hatte nicht direkt mit PPP zu tun. Die Kostensicherheit und die Wirtschaftlichkeit des Projektes waren vorrangig.

g) Lehren aus dem PPP-Projekt Neumatt

Was könnten andere Projekte vom Projekt Neumatt lernen? Oder würden die Projektverantwortlichen in der Neumatt noch besser machen? Die Projektbeteiligten und verantwortlichen Nutzervertreter melden alle, dass Sie empfehlen, PPP in geeigneten Projekten zu prüfen. Sie würden zudem vieles wieder gleich machen.

Die Befragung bestätigt, dass vieles richtig gemacht wurde. Sie ergab wenig, was in der Untersuchung als Lektion zur Verbesserung für weitere Projekte im Vergleich zum Pilotprojekt anders gemacht werden sollte. Angeführt wurde insbesondere:

- Die neuen Rollen und Verantwortlichkeiten erfordern ein lebenszyklusorientiertes Denken. Hier ist im engen Sinn des Wortes ein „Umdenken“ bei der Beschaffung notwendig. Das Rollenverständnis aller Beteiligten muss in diesem Sinne von Beginn weg geklärt sein. Dies wurde offenbar bei Vorliegen des guten und detaillierten Handbuchs deutlich und von den Akteuren übernommen.
- Der rechnungslegerischen Behandlung muss von Beginn weg hohe Aufmerksamkeit zukommen. Diese Fragen haben im Umfeld des Betriebs Burgdorf für politische Diskussionen gesorgt (vgl. Ziff 2.4.2.b).

Aus dem bislang sehr erfolgreichen PPP-Projekt Neumatt können gemäss den Projektverantwortlichen Neumatt für weitere Projekte folgende Erfolgsfaktoren herausgehoben werden:

- die konsequente Anwendung des Lebenszyklusansatzes, was u.a. bedingt, dass alle Beteiligten (vom Betreiber bis zu den Nutzern) bereits früh in der Planung ihre Anforderungen im Detail zu formulieren haben;
- der frühe Einbezug der Nutzer, bereits im Rahmen der Ausschreibung und dann auch während der Bauphase;
- professionell, umfassend und klar formulierte Verträge;
- deutliche aber fair gesetzte Standards und Anreize für den Privaten mit Bonus/Malus-System;
- eine realistische und faire Risikoverteilung;
- ein geklärtes Rollenverständnis in der Partnerschaft, das in einem Betriebshandbuch festgehalten ist;
- eine gute partnerschaftliche Kultur, die zu Verlässlichkeit und Vertrauen führt. Diese Grundvoraussetzung muss allen klar sein und gelebt werden.

„Wir haben die Erfahrung gemacht: Es lohnt sich, über PPP nachzudenken, denn die Vorteile sind: eine längerfristige Wirtschaftlichkeit, eine zweckmässige Risikoverteilung, eine rasche Realisierung und schliesslich eine gute partnerschaftliche Zusammenarbeit aller beteiligten Partner.“

Anton Luginbühl, AGG

„Unser Gefängnis und sein PPP-Betrieb hat sich international weit herumgesprochen. Wir haben hier etwas Besonderes geschaffen.“

Marcel Klee, Leiter Regionalgefängnis

„Es gibt viele gute und wenige schlechte PPPs. Über die guten spricht man leider nicht. Das hinterlässt einen falschen Eindruck. Die meisten PPPs funktionieren gut, die Neumatt sogar hervorragend.“

Ralf Nagengast, Zeughaus PPP AG

„Wir waren gezwungen, noch vor dem Bau unseren Betrieb im neuen Gebäude im Detail zu konzipieren und durchzudenken. Dies ist ein grosser Vorteil und eigentlich auch für «konventionelle» Projekte zu empfehlen.“

Annemarie Daepf, Leiterin Steuerverwaltung Region Emmental-Oberaargau

„Die Betreiberin wurde von Anbeginn einbezogen, so dass sich diese hinsichtlich ihrer betrieblichen Anforderungen frühzeitig mit einbringen konnte.“

Ralf Nagengast, Zeughaus PPP AG

2.4 Würdigungen

2.4.1 Zusammenfassende Würdigung des Kantons Bern

Der Kanton Bern zieht anlässlich des Abschlusses des dritten Betriebsjahres in der internen Berichterstattung folgendes Fazit:

- Die Public Private Partnership wird gelebt.
- Die Rollen werden kompetent wahrgenommen.
- Die Prozesse werden vorbildlich umgesetzt.
- Nutzer können sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.
- Der private Partner ist engagiert und zuverlässig.
- Das CAFM liefert wichtige Kennzahlen.
- Die Kennzahlen haben folgenden Nutzen erbracht: Optimierungsmassnahmen für den Betrieb und die Technik der Betreiber, wichtige Informationen für die Planung neuer Projekte für den Kanton Bern, Synergien von kantonalen Nutzern.

2.4.2 Externe Würdigung

a) PPP Neumatt ist – nach drei Betriebsjahren – ein bemerkenswerter Erfolg

In der Gesamtbetrachtung ist das PPP Neumatt sicher als voller Erfolg zu bezeichnen. Alles Wesentliche ist im Plan, die Rückmeldungen sind unisono positiv und die Nutzer sehr zufrieden. Negative Überraschungen sind ausgeblieben. Der Kanton wertet den Betrieb als vorbildlich und insbesondere in Bezug auf technische Kennzahlen als wegweisend und die privaten Partner sind nach ihren Aussagen im Plan.

Besonders betont werden können folgende Feststellungen:

- **Die Nutzer** sind äusserst zufrieden, sie profitieren von einer Infrastruktur nach Mass, die sie massgeblich mitbestimmen konnten und von der Serviceorientierung der Betreiber. Sie können sich von Betriebsaufgaben entlasten. Zudem können sie wesentlich Synergiepotenziale über die Organisationseinheiten hinweg realisieren;
- **Der Kanton** hat eine im Zeitplan realisierte, gut funktionierende und von der Bauqualität her hochstehende Infrastruktur, deren Betrieb wirtschaftlich und über die Laufzeit weitgehend risikofrei vertraglich fixiert ist und deren Kennzahlen transparent sind. Der administrative Verwaltungsaufwand ist um einiges geringer als bei konventionellen Objekten;
- **Die privaten Ersteller und Betreiber** konnten und können mit kalkulierbaren Risiken eine kantonale Infrastruktur erstellen und langfristig betreiben und damit regelmässige, stabile Cashflows erwirtschaften.
- **Alle Partner** äussern sich zur Zusammenarbeit, zum Zwischenergebnis und zu den Zukunftsaussichten positiv.

Zwar kann nach drei Jahren sicher noch kein definitives Fazit gezogen werden. Von den Beteiligten wird erwähnt, dass die grosse Bewährungsprobe dann kommen wird, wenn grössere Unterhalts- oder Ersatzbeschaffungen anstehen oder doch noch wesentliche Probleme im Betrieb auftauchen sollten. Alle Befragten sind aber im Gespräch zuversichtlich, dass das gewählte Modell nicht nur bis heute ein voller Erfolg war, sondern auch bis zum Ende seines Lebenszyklus ein Erfolg sein wird.

b) Der finanzrechtlichen Behandlung von PPP muss frühzeitig die nötige Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Etwas in Kontrast zum erfolgreichen betrieblichen Start von Neumatt stand die Behandlung der rechnungslegerischen Abwicklung des Projekts.

Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) hat nach Weisung der Finanzdirektion der Investitionsausgabe für Neumatt eine Finanzierungsverpflichtung des privaten PPP-Partners als Investitionseinnahme gegenübergestellt, was, bei Nettobetrachtung, zu einer Nullinvestition führte. Diese Darstellung war zumindest mitmotiviert durch das Ziel, die Investitionsrechnung zu entlasten und damit die finanzpolitische Schuldenbremse zu vermeiden.

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern hat in ihrem Bestätigungsbericht zur Jahresrechnung 2012 den Ausweis der Finanzierungsverpflichtung aus der PPP-Transaktion Burgdorf im Umfang von CHF 151 Mio. in der Investitionsrechnung beanstandet. Diese Verpflichtung erfülle nach den geltenden Normen des Kantons die Kriterien einer Investitionseinnahme nicht. Die Nettoinvestitionen seien deshalb zu tief ausgewiesen worden. Der für die Schuldenbremse relevante Finanzierungssaldo betrug nach Auffassung der Finanzkontrolle somit – 349.1 Mio. CHF statt 197.7 Mio. Das Testat wurde nur unter diesem Vorbehalt erteilt. Dieses Thema führte im Kanton Bern zu einigen Diskussionen und Medienschlagzeilen.

Die Diskussion ist mittlerweile abgeschlossen und fachlich bereinigt. Unbestritten ist, dass eine PPP-Transaktion zu bilanzieren ist, falls eine Beherrschung vorliegt. Für den Kanton Bern wurde damit im konkreten Fall festgelegt, dass die PPP-Transaktionen in der Form eines Finanzierungsleasings als Investitionseinnahme zu verbuchen sind und die Finanzierungsverpflichtung des Privaten keine Investitionseinnahme darstellt. PPP-Modelle sind damit – auch im Kanton Bern – wie Eigenfinanzierungen und andere Finanzierungsleasings relevant für die Haushaltsteuerung. Das mag ein Grund dafür sein, warum der Kanton Bern seither keine weiteren PPPs lanciert hat.

Eine im Jahr 2012 aufgeflamnte Diskussion rund um eine angebliche doppelte Abschreibungspflicht bei PPP konnte beendet werden. Sie hatte nach näherer Prüfung keinen sachlichen Hintergrund.

Die Diskussion ist für andere Kantone insoweit nicht besonders relevant, weil die meisten anderen Kantone den Finanzhaushalt über die Verschuldung steuern und nicht über den Saldo der Investitionsrechnung. Und auf diese Art unterstehen PPP nach herrschender Auffassung und IPSAS/HRM2 Auslegung ohnehin der Schuldenbremse.

c) Erkenntnisse für die weitere Entwicklung von PPP in der Schweiz

Der Erfahrungsbericht liefert eine Vielzahl von wesentlichen Erkenntnissen, die für die weitere Entwicklung von PPP-Projekten in der Schweiz nützlich sein können. Abschliessend sollen drei Erkenntnisse hervorgehoben werden, die nach Auffassung der Berichterstatter insbesondere im Hinblick auf künftige politische Diskussionen für oder wider PPP besonders beachtet werden sollten:

- (1) **PPP als Mittel zur Stärkung der Kostendisziplin.** Das Projekt Neumatt hat die Plankosten bisher exakt eingehalten, die Anreizsysteme funktionieren und stimulieren Optimierungen zum Vorteil beider Partner. PPP kann aus Sicht der öffentlichen Hand demnach zu einer bemerkenswerten Kostendisziplin und -sicherheit führen.
- (2) **Keine Entlastung Innovationsrechnung / Verschuldung.** PPP sind kein Mittel zur Verhinderung bzw. Beeinflussung der finanzpolitischen Steuerung. Mit PPP sollten keine Projekte realisiert werden, die sich der Staat sonst nicht leisten kann. In der rechnungslegerischen Behandlung sollten alle wirtschaftlich gleichen Modelle gleich behandelt und keines bevorzugt werden. Damit soll das betriebswirtschaftlich beste Modell zum Zuge kommen. Wichtig ist daher auch, dass alle in der Substanz ähnlichen Modelle (wie PPP und Finanzierungsleasing) gleich behandelt werden.
- (3) Bemerkenswert ist die **hohe Nutzerzufriedenheit.** Diese deckt sich mit Erfahrungen insbesondere aus Deutschland. Wesentlicher Aspekt sind hier die frühe Mitgestaltungsmöglichkeit schon während des Beschaffungs- und Bauprozesses, die Servicebereitschaft und -qualität der Betreiber, reservierte Unterhalts- und Werterhaltungsbudgets sowie klar definierte Unterhalts- und Serviceprozesse, welche Lösungen beschleunigen und die Verwaltung von technisch/organisatorischen Fragen entlasten. PPP sichert damit eine kundenfreundliche und nachhaltige Bewirtschaftung von Immobilien.

3 Dokumentation: Stimmen der Partner und Nutzer PPP Neumatt

Vorbemerkung: Die folgenden Ausführungen sind Zusammenfassungen von Interviews, schriftlichen Rückmeldungen und Gesprächen mit den Verantwortlichen des PPP Burgdorf und Nutzervertretern. Mit allen untenstehend genannten Personen wurde ein strukturiertes Interview durchgeführt. Die Auswertung erfolgte nach den Fragestellungen, die sich an Themen orientierten, die für die „Erfahrung PPP“ wichtig sind. Gewisse Wiederholungen der Argumentation waren auf diese Weise nicht auszuschliessen, sie werden aber im Sinne einer möglichst vollständigen Erhebung in Kauf genommen.

3.1 Der Kanton: Amt für Grundstücke und Gebäude

Zusammenfassung des Interviews vom 19.3.2015 mit Herrn Anton Luginbühl, Leiter Immobilienbetrieb und stellvertretender Amtsvorsteher des Amtes für Grundstücke und Gebäude (AGG) des Kantons Bern sowie mit Frau Karin Habegger, Facility Managerin, Projektverantwortliche AGG.

Der Kanton ist mit dem Projekt nach drei Betriebsjahren sehr zufrieden und die Nutzerzufriedenheit ist gross. Das Verwaltungszentrum Neumatt gilt intern als Vorzeige-/Vorbildstandort im Kanton. Die Ziele konnten erreicht werden.

Ausschlaggebend für den **Erfolg** waren folgende Faktoren: Lebenszyklusansatz, Wirtschaftlichkeit mit garantierten Betriebskosten und Innovation. Der Kanton Bern hat als Auftraggeber die Anforderungen an die Betriebsleistungen bereits in der Ausschreibung zum Wettbewerbsverfahren und in den Vertragsentwürfen präzise formuliert.

Dem privaten Partner wurde **ein möglichst grosser Handlungsspielraum** gewährt, damit dieser sein Know-how einbringen kann. Während der Realisierungsphase wurden die Konzepte für die Betriebsleistungen mit dem privaten Partner und den Nutzern präzisiert und weiterentwickelt. In dieser Phase habe das AGG den Auftragnehmer als sehr konstruktiven und lösungsorientierten Partner kennengelernt.

Die **Integration vom Betrieb bei der Planung, Projektierung und Erstellung** des Projektes hat den grossen Vorteil, dass lebenszyklusorientiert geplant, gebaut und betrieben wird. Dies wirkt sich auf die Funktionalität und den Preis aus.

Die Kosten für Unterhalt und Dienstleistungen sind während **25 Jahren fest kalkuliert** und vertraglich vereinbart. Zentral für das Verhältnis zwischen Benutzer und Betreiber sind

„wasserdichte“ Vertragswerke und Gremien, in denen offene Fragen und Meinungsverschiedenheiten besprochen und nach Möglichkeit geklärt werden können.

Dadurch entstand **eine hohe Bauqualität** mit vielen technisch cleveren Lösungen in vielen Details, die unter Einbezug und Mitwirkung der Betreiber entstanden. Das gesamte Werk ermöglicht nun eine effiziente und professionelle Betriebsführung. Davon profitieren die Nutzer und der Kanton als Auftraggeber wie auch der FM-Betreiber.

Der **Betrieb** läuft aus Sicht der Nutzer und Auftraggeber absolut reibungslos. Es gab bisher kaum Störungen oder Ausfälle. Es gibt keine Beanstandungen, keine Reklamationen oder gar Eskalationen. Das Interesse am Standort war gerade zu Beginn besonders von den Ausbildungsstätten recht gross.

Die Nutzer im Verwaltungszentrum Neumatt sind ausgesprochen zufrieden. Es herrscht eine hohe Zufriedenheit bezüglich der Arbeitsplätze und der erbrachten Dienstleistungen des privaten Betreibers. Die Zusammenarbeit funktioniert ausgesprochen gut. Die kantonalen Stellen können sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren und werden von organisatorischen Aufgaben, die ein Betrieb mit sich bringt, weitgehend entlastet. Im laufenden Betrieb schätzen die Nutzer vor allem die ausgeprägte Kundenorientierung des privaten Betreibers. Für die Nutzer ist es ein grosser Vorteil, dass immer eine Ansprechperson des privaten Betreibers erreichbar ist und die Betreiberfirma mit ihrer Grösse und ihrem Netzwerk die konstante Erbringung der Dienstleistungen sicherstellt. In der Betriebskommission werden besondere Anliegen der Nutzer mit dem Betreiber besprochen und gemeinsam Lösungen vereinbart. Alle Nutzer (7 Direktionen, 19 Organisationseinheiten) ziehen am gleichen Strick.

Die **Risikoverteilung** scheint grundsätzlich gut zu greifen. Es ist geklärt, wer was zu zahlen hätte. Bisher war Risikotragung aber noch nie ein Thema. Der Betreiber habe auch von seinen externen Rückversicherern sehr gute Noten erhalten. Die Zuteilung der Risikoübernahme erfolgte an denjenigen Partner, welcher das Risiko am besten steuern und bewirtschaften kann. Die Risiken und deren Schnittstellen sind vertraglich vereinbart. Die Risikoverteilung entspricht dem Vertragswerk. Grundsätzlich erfolgte damit ein Risikotransfer an den Auftragnehmer. Dies gilt im Besonderen auch für die Betriebskosten.

Ein wesentliches Merkmal im Verwaltungszentrum Neumatt ist die hervorragende **Bausubstanz**. Das offene Verhältnis unter den Beteiligten wie in der Neumatt ist bei konventionellen Projekten nicht üblich und war nur möglich durch die professionelle und vor allem partnerschaftliche Zusammenarbeit aller am Bau beteiligten Firmen und Personen.

Wichtige **Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung** eines vergleichbaren Betreibermodells ist die präzise Formulierung der betrieblichen Anforderungen zu einem sehr frühen

Zeitpunkt. In konventionellen Projekten wird ein Grossteil der betrieblichen Anforderungen erst definiert, wenn die Architektur und Konstruktion der Gebäude und Anlagen festgelegt und die dafür erforderlichen Aufträge vergeben sind. Hier wurden während der zweijährigen Bauzeit die Betreiber intensiv mit dem projektierungs- und baubegleitenden Facility Management beschäftigt und der spätere Betrieb geplant. Sie wurden bei allen massgeblichen Entscheidungen mit einbezogen und waren bei sämtlichen Bauvergaben involviert. Neben den Investitionskosten mussten die Lieferanten schon im Vergabeprozess verbindliche Angaben zu den Wartungskosten machen. Diese Gesamtbetrachtung zeigte deutlich, dass es sich in vielen Fällen lohnt, Anlagen oder Bauteile teurer zu beschaffen, wenn diese dafür wirtschaftlicher zu unterhalten sind und/oder eine längere Lebensdauer haben. Im vorliegenden Projekt rückte der Lebenszyklus von 25 Jahren ins Zentrum von Planung und Realisierung. Mit dem gewählten Vorgehen lassen sich **erhebliche Erfolgspotenziale** realisieren, hinsichtlich Transaktions-, Betriebs- bzw. Energiekosten, Erneuerung und Qualitätssicherung.

Zur **Betriebsführung von Seiten Kanton** ist zu bemerken, dass gerade für den Kanton der Aufwand für die Betriebsführung gering ist, besonders, wenn ein Projekt so reibungslos funktioniert wie das Verwaltungszentrum Neumatt. Sehr stark vereinfachend für den Kanton ist das gesamte Setting: Das gibt einen stark reduzierten Verwaltungsaufwand. Die Administration und Führung ist sehr viel einfacher als bei konventionellen Objekten. Es gibt nur einen Ansprechpartner, einen Vertrag, alles ist geklärt, es besteht eine langfristige Vertragsbeziehung und die Mittelbeschaffung ist geregelt.

Die **Partnerschaft** wird wirklich gelebt. Das Verwaltungszentrum Neumatt funktioniert in allen Bereichen partnerschaftlich. Während der bisherigen Vertragslaufzeit wurde die Vertragskommission als Eskalationsgremium nie angerufen. Sämtliche Themen wurden konstruktiv und vertragskonform gelöst. Das AGG erlebt auch nach drei Jahren Betrieb den privaten Auftragnehmer als sehr konstruktiven und lösungsorientierten Partner. Die hohe Dienstleistungsbereitschaft und Servicequalität dürfte nicht zuletzt auch auf das grosse Interesse des Betreibers Hälg zurückzuführen sein, die Nutzer zufriedenzustellen und die Aufträge bestmöglich zu erfüllen. Im Umgang miteinander wird das Personal des privaten Betreibers vor Ort nicht als Dritte, sondern als Mitglied des grossen «Neumatt-Teams» wahrgenommen. Er betreibt auch ein Helpdesk mit Ticketing. Die regelmässige Bewertung der Dienstleistung des Privaten und Audits mit dem Auftragnehmer dokumentieren die hohe Kundenzufriedenheit. Hälg ist sehr transparent, sehr offen und unkompliziert, wobei das sicher auch personenabhängig ist. Der Betreiber hilft bei Events zur „Pflege der Neumattfamilie“. Es werden also auch Leistungen von Hälg erbracht, die nicht definiert oder gefordert sind (kleinere Zusatzleistungen und Handreichungen). Der Betreiber pflegt also die Nutzer als seine Kunden. Das gilt auch für die Schnittstelle Gefängnis (Sondersituation, eigener Hausdienst), was einwandfrei funktioniert.

Ein Bestandteil der Motivation für den Betreiber ist sicher auch das mit einer Bonus/Malus-Regelung verbundene **Qualitätssicherungssystem**. Malus gibt es bei betrieblichen Störungen sowie gemäss Kunden-/Nutzerzufriedenheitsumfrage. Zu Beginn gab es Einzelfälle mit Mali. Heute werden Boni ausbezahlt (kleine Beträge, wichtig als Zeichen der Anerkennung). Das Bonus/Malus-System ist vor allem dann wichtig, wenn der Lebenszyklus der Technik zu Ende geht (Umgang mit Pannen, Ersatz etc.).

Durch das vom Betreiber zuverlässig geführte **CAFM-System** haben wir als Auftraggeber bei Bedarf innert kürzester Zeit Zugriff auf wichtige Daten und Kennzahlen für den Betrieb (Belegung, abgewickelte und offene Tickets, Sicherheitszertifikate, Dokumentationen, Betriebszahlen etc.).

Als **besonderer Eindruck für Geschichte und Charakter des vorliegenden PPP-Projekts** kann die Wertschätzung zwischen Betrieb/Nutzer – Betreiber/Partner – Kanton hervorgehoben werden. Ein wichtiger und erfolgreicher Grossanlass mit hohem Nutzerinteresse war der „Tag der offenen Tür“.

Welches sind die „**lessons learned**“ **aus der der heutigen Perspektive?** Die neuen Rollen und Verantwortlichkeiten erfordern ein lebenszyklusorientiertes Denken bei den Auftraggebern und den Nutzern der öffentlichen Hand. Dies erfordert ein umfassendes Change Management. Die positiven Erfahrungen aus dem PPP-Verfahren und dem Betrieb des Verwaltungszentrums Neumatt fliessen in alle laufenden Projekte des Amts für Grundstücke und Gebäude ein.

Die **Aktivierungspflicht für die Investition** ist ein wesentlicher Grund dafür, dass aktuell keine weiteren PPP-Projekte in der Planung sind.

3.2 Die Nutzer

a) Die Steuerverwaltung

Zusammenfassung des Interviews vom 22.4.2015 mit Frau Annemarie Daepf, Leiterin Steuerverwaltung Region Emmental-Oberaargau und Vorsitzende der Betriebskommission.

Annemarie Daepf ist **sehr zufrieden** mit dem Bau und dem Betrieb. Alles verlief bisher reibungslos und man war positiv überrascht, wie problemlos bereits der Start gelang. Dafür sind **zwei Punkte hauptverantwortlich**: Zum einen hat man sich im Voraus sehr gut überlegt, was der eigene Bedarf an Bau und Betrieb ist und diesen klar formuliert, zum anderen haben das AGG und der private Partner alles sehr gut vorbereitet.

Ein **wesentlicher Erfolgsfaktor** ist der frühe Einbezug der Nutzer. Man war selber gezwungen, den Betrieb im Detail zu konzipieren und durchzudenken. Zudem konnten die Anforderungen

der Nutzer bei der Wahl der Partner, in der Planung und im Bau berücksichtigt werden. Um den Bedürfnissen der 19 verschiedenen Nutzer Rechnung zu tragen, waren indessen manchmal auch Kompromisse notwendig.

Die **Partnerschaft** mit dem Privaten funktioniert hervorragend. Anliegen werden vom privaten Partner positiv, konstruktiv und lösungsorientiert aufgenommen, der Betrieb wird sehr professionell gewährleistet. Dabei sind drei Aspekte der Partnerschaft angesprochen: zum einen die Einhaltung der Standards und des Service, zum anderen die menschliche Komponente und dass Partnerschaft auch eine Frage der Haltung und Einstellung ist (man könnte sich gegenseitig das Leben auch schwer machen). Drittens der Umgang mit dem Bonus/Malus-System, das sich als wichtiges und wirkungsvolles Steuerungsinstrument erwiesen hat. Das System PPP bringt auch strukturelle Vorteile für den Nutzer: Der Druck ist hoch, dass alles gut geplant ist und reibungslos funktioniert, weil der Betrieb mit dem festgelegten Entgelt zu gewährleisten ist. Und schlussendlich wird man in der Führung von vielen Dingen entlastet (Hauswartung, Sicherheit etc.), für die man ansonsten in konventionellen Settings selbst zuständig wäre. Dafür gibt es jetzt einen zentralen Ansprechpartner.

Annemarie Daepf ist sehr zufrieden und überzeugt vom **PPP-Betrieb**. Sie empfiehlt anderen Nutzern, diesen **auf jeden Fall zu prüfen**. Allerdings können gewisse Vorteile auch in konventionellen Settings erreicht werden, wenn man sich an die entsprechenden Prinzipien hält (z.B. früher umfassender Einbezug der Nutzer; Lebenszyklusplanung inklusive Betrieb; Betreiber als Dienstleister auf Partnerschaftsbasis).

b) Die Staatsanwaltschaft

Zusammenfassung des Interviews vom 22.4.2015 mit Herrn Remo Leibundgut, Leitender Staatsanwalt.

Insgesamt haben sich mit Blick nun auf die ersten drei Jahre der **Standort Neumatt und das PPP bewährt**. Zum einen ist man mit dem Bau und der Infrastruktur zufrieden, sie entspricht den Bedürfnissen, ist praktisch und ansprechend. Die damit verbundene Zentralisierung bzw. örtlich nähere Zusammenführung von Staatsanwaltschaft, Polizei und Strafvollzug hat zudem die erhofften Vorteile und Vereinfachungen gebracht. Zum anderen war der Start problemlos (abgesehen von kleineren „Kinderkrankheiten“) und funktioniert der Betrieb sehr gut. Der private Betreiber erfüllt seine Aufgabe zur hohen Zufriedenheit der Nutzer.

Ein grosser Vorteil war die **frühe Einbindung der Nutzer** in das Projekt und seine Planung. Sogar noch während der Phase der Offertstellung der privaten Anbieter konnten die Nutzer ihre Vorstellungen anbringen und so wurden diese schon bei der Auswahl des privaten Partners berücksichtigt. Das zog sich weiter während der Bauphase. Dieses frühe und beständige Mitwirken der Nutzer ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Für die Nutzer sind der Betrieb und damit der Kontakt zum privaten Betreiber wichtig. **Der Kontakt und die Zusammenarbeit mit dem privaten Betreiber** sind sehr gut, betriebliche Anpassungsanliegen können angebracht werden und werden wenn immer möglich pragmatisch umgesetzt. Man hat den Eindruck, dass der Betreiber an einer guten Qualität interessiert ist. Das hat während der Bauphase begonnen und wurde im regulären Betrieb mit Sitzungen der Betriebskommission weitergeführt. Diese funktioniert bestens und konnte immer wieder Anliegen umsetzen, grössere Probleme gab es bislang keine. Zudem ist mit dem Ticket-System und dem Schalter des privaten Betreibers auch sofort jemand ansprechbar für rasche Lösungen im Alltag. Ein solch hoher Servicelevel ist nicht selbstverständlich, mögliche Vorurteile oder Befürchtungen gegenüber einem privaten Betreiber haben sich nicht bestätigt, im Gegenteil.

Herr Leibundgut empfiehlt aufgrund der guten Erfahrungen, die **Variante PPP** auch bei künftigen Projekten oder Beschaffungen auf jeden Fall **immer auch zu prüfen**.

c) Das Gefängnis / der Strafvollzug

Zusammenfassung des Interviews vom 22.4.2015 mit Herrn Marcel Klee, Leiter Regionalgefängnis.

Marcel Klee äussert sich sehr zufrieden. Der **Bau entspricht voll den Erwartungen** und dem Bedarf. Entscheidend war, dass man sehr früh in die Bauplanung eingebunden war. So konnte das Gebäude entsprechend den Kernprozessen gebaut werden.

Der Betrieb läuft zur vollen Zufriedenheit, trotz der doch anspruchsvollen, besonderen Anforderungen der Anstalt, die alle Haftformen anbietet. Die Schnittstelle zum privaten Betreiber läuft gut, namentlich die Dialog-Plattformen inkl. Betriebskommission, der geführte, konstruktive Dialog, die menschliche Komponente (die auch wichtig ist) sowie die Leistungen des Betreibers. Unkompliziert wird auch auf Änderungsanliegen eingegangen. Insgesamt sind Veränderungen einfacher als in „konventionellen“ Lösungen, die Herr Klee erlebt hat. Die Ansprechpartner, die Form der Eingabe sowie der Prozess zum Erreichen der Veränderung sind klar und geregelt.

Ein gutes **Beispiel der gut funktionierenden Partnerschaft** ist das anfängliche Problem mit dem Gefängnistor, das einfach gelöst werden konnte – der Betreiber hat es unverzüglich auf Gewährleistung reparieren lassen. Positiv ist auch der Umgang mit Subakkordanten: Der Betreiber setzt hier für die Nutzer Standards und Vertragstreue durch.

Das Gefängnis und sein PPP-Betrieb haben sich **weit herumgesprochen**, Besuche aus Dänemark, Deutschland, China, Südkorea und Polen belegen die Besonderheit und den Erfolg der PPP-Lösung sowie das Interesse daran.

Herr Klee ist überzeugt vom PPP-Prozess und dem so entstandenen und funktionierenden Gefängnis. Er würde als Nutzer den **PPP-Prozess unbedingt empfehlen**, auch bei anderen Projekten und Bauvorhaben.

3.3 Die Vertragskommission

Zusammenfassung der Gespräche mit Frau Doris Haldner, heutige Vorsitzende der Vertragskommission und ehemalige stellvertretende und ab 1.9.2013 Amtsvorsteherin /Kantonsbaumeisterin des Kantons Bern.

Doris Haldner äussert sich aus heutiger Perspektive sehr positiv zu Verlauf und Stand des Projekts. Dank der **alltagstauglichen Verträge** und der alltäglichen Arbeit der öffentlichen und privaten Partner, die eine umsichtige, konstruktive und **lösungsorientierte Zusammenarbeit** pflegen, sei die Vertragskommission nicht nur während der Bauzeit, sondern auch in den bisherigen drei Jahren des Betriebs nie für die Lösung von Meinungsverschiedenheiten angerufen worden. Mit Blick auf den Betrieb seien bei Betriebsaufnahme noch einige Fragen offen gewesen und man war gespannt auf die Umsetzung der Partner. Die Nutzer und die privaten Partner äussern sich heute, nach drei Betriebsjahren, nur positiv. Die **Chancen** des PPP-Modells seien somit **wahrgenommen**, die Risiken dank dem alltagstauglichen Vertragswerk erkannt und ein guter Betrieb partnerschaftlich bearbeitet worden. Das Burgdorfer Neumatt-PPP-Modell werde von allen Beteiligten gelebt und der Kanton könne die vielen finanziellen und personellen Vorteile voll ausnützen.

3.4 Die privaten Partner

Zusammenfassung des schriftlichen Interviews sowie des Gesprächs vom 16. Juni 2015 mit Herrn Ralf Nagengast, BAM PPP Deutschland AG /Direktor Zeughaus PPP AG, Herrn Andreas Schröder (BAM PPP Deutschland AG /Projektmanager Zeughaus PPP AG) und Herrn Markus Haldimann (Geschäftsführer Hälgi Facility Management AG).

Die privaten Partner nehmen das Projekt auf allen Ebenen als ein **sehr erfolgreiches Projekt** wahr. Alle Beteiligten hätten das gemeinsame Ziel des Erfolgs vor Augen und würden jeden Tag aufs Neue dazu beitragen, dass alle einen positiven Nutzen oder Mehrwert aus dem Projekt ziehen können. Die Zusammenarbeit ist damit wirklich partnerschaftlich. Bei Problemen bzw. Aufgaben würden gemeinsam und konstruktiv zielführende und für alle Beteiligten tragbare Lösungsansätze gesucht, wobei Sorgen bzw. Fragen der anderen Beteiligten grundsätzlich ernst genommen werden und sich die Partner im Rahmen ihrer Möglichkeiten gegenseitig unterstützen. Die privaten Partner sprechen dabei von einer „Vielzahl positiver Erlebnisse“ im Rahmen der Partnerschaft.

Der **Start** und die ersten drei Jahre verliefen **nach Plan**. Die zentralen Ziele Kundenzufriedenheit, Budgeteinhaltung sowie konstruktives und partnerschaftliches Miteinander seien erreicht. Der Grundstein dafür sei bereits durch den Einbezug des Betreibers bei der Bedarfsanalyse, der Erstellung des Anforderungsprofils und der Planung und Ausführung des Baus gelegt worden. Zudem sei auch die Bestellung des Auftraggebers klar gewesen. Im Weiteren wurde die Betriebsphase schon sehr früh professionell unter Einbezug des Kantons und der Nutzer vorbereitet. So seien denn auch nach den ersten drei Betriebsjahren keine wesentlichen Änderungen zur ursprünglichen Planung festzustellen.

Dieser **konsequente Lebenszyklusansatz** und die damit einhergehende wirtschaftliche Gesamtoptimierung von Bau und Betrieb sei auch der wesentliche Unterschied zu konventionellen Projekten, sowohl betreffend Planung und Bau wie auch Betrieb. Das führe dazu, dass man sich bereits in der Planungs- und Bauphase wesentlich intensivere Gedanken hinsichtlich des anschliessenden Betriebes und Unterhaltes macht, da diese Leistung später in der Verantwortung des privaten Partners zu den vertraglich vereinbarten Konditionen liegt. Schon früh wurden entsprechend die Weichen für einen effizienten, ökonomischen und qualitativ hochstehenden Betrieb gestellt und während dem Bau die Umsetzung der Konzepte und Materialisierung überwacht und durchgesetzt. So konnten sowohl in der Bauqualität als auch bei den optimierten Betriebsabläufen klare Unterschiede zum konventionellen Liegenschaftsbetrieb festgestellt werden. Der langjährige und sehr umfassende Vertrag ergebe einen langfristigen Planungshorizont und erhöhe weiter die Qualität der Leistungserbringung und wirke sich positiv auf die Kostenstruktur aus. Die vollumfängliche Verantwortung für den baulichen Unterhalt sowie die vertraglich definierten Qualitätsstandards führten zu einem deutlich proaktiveren Handeln der 26 Mitarbeitenden (16 Vollzeitstellen) als in einem konventionellen Projekt.

Trotz langjähriger Vertragslaufzeit kann **flexibel auf veränderte Rahmenbedingungen** reagiert werden, was in gewissem Masse auch für bauliche Änderungen gilt. Schon während der Planungs- und Bauphase, aber auch in den ersten drei Betriebsjahren, gab es verschiedene kleinere Nutzeranpassungen, die mit einem standardisierten Prozess vertraglich integriert wurden.

Die Zeughaus PPP AG hat ausschliesslich von **positiven Rückmeldungen der Nutzer** Kenntnis, was auch in den durchwegs positiven quartalsweisen Bewertungen des Betreibers zum Ausdruck kommt. Auch involvierte Dritte wie Banken, Versicherer oder Berater zeigten sich sehr zufrieden.

Betreffend **Finanzierung** sei das Projekt **robust und langfristig solid**. Weder die Finanzkrise noch andere Faktoren hätten bislang einen negativen Einfluss auf die Finanzierung selbst oder aber die wirtschaftliche Situation des privaten Partners gehabt.

Vieles hätte man nicht besser machen können aus Sicht der privaten Partner. Rückblickend wäre hilfreich gewesen, unmittelbar nach Vertragsabschluss einen gemeinsamen “Rollenworkshop“ durchzuführen, um so bei allen Beteiligten von Anfang an das Bewusstsein für die jeweiligen **Rollen und Aufgaben** im Projekt zu schärfen. Das **ausführliche Betriebshandbuch** habe dann dieses Thema (Rollen und Prozesse) sehr gut, eindeutig und umfassend aufgegriffen und geregelt. Insbesondere aufgrund der hohen Anzahl unterschiedlicher Nutzer mit einer grossen Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern komme dem Handbuch eine wesentliche Bedeutung zu.

Für die **Zukunft** sind die privaten Partner **positiv** gestimmt. Sie erwarten einen positiven Ausgang des Projekts. Eines der grössten Risiken blieben für den privaten Partner die Kosten für Ersatzerneuerungen. Die **Risikoverteilung** sei aber im Vertragswerk insgesamt sehr ausgewogen, jeder Partner trage die Risiken in seiner Einflussosphäre. Das Risiko sei damit auch hier abschätzbar und handhabbar. Die Stunde der Wahrheit schlage dann beim effektiven Eintreten der Ersatzerneuerungen. Man ist aber auf Basis der gemachten Erfahrungen und mit Blick auf die gute Bauqualität sehr zuversichtlich.