

Bolz+Partner GmbH
Gutenbergstrasse 14
3011 Bern
+41 31 381 66 86
www.bolzpartner.ch

Assoziierter Partner
BHP-Brugger und Partner AG
Lagerstrasse 33
8021 Zürich

Stadtbauten Bern

Neue Schwimmhalle Stadt Bern

Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit privaten Partnern
(wirtschaftliche Frühphasenanalyse)

Autoren: Dr. Urs Bolz, Melanie Kunzmann, Michael Schultze-Rhonhof
Version: V: 1.00
Erstellungsdatum: 08.08.2012

Zusammenfassung

Die Stadt Bern möchte eine 50-m Schwimmhalle realisieren, um die ausgewiesene Nachfrage aus Sport und Schule zu decken. Als mögliche Standorte wurden die Standorte Marzili und Gaswerkareal festgelegt. bolz+partner wurden beauftragt (mit der Subakkordantin DKC Deka Kommunal Consult GmbH), ergänzend zu den technischen Vorarbeiten eine wirtschaftliche Frühphasenanalyse zu erstellen sowie grundsätzliche Varianten aufzuzeigen, mit welchen die Stadt die neue Schwimmhalle in Zusammenarbeit mit Privaten realisieren und finanzieren kann.

Der Bericht skizziert in einem ersten Schritt allgemein die verschiedenen Realisierungsvarianten, die in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei Hochbauprojekten zur Verfügung stehen (Ziff. 2). In einem zweiten Schritt werden die Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen für Schwimmbäder beleuchtet (Ziff. 3), bevor das Vorhaben „Neue Schwimmhalle Bern“ im Hinblick auf partnerschaftliche Realisierungsmodelle hin untersucht wird (Ziff. 4). Der Bericht wird mit einigen weiterführenden Schlussbemerkungen abgerundet (Ziff. 5).

Realisierungsmodelle, insbesondere partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle

Für Hochbauten bestehen verschiedene Realisierungsvarianten. Dabei gibt es nicht von vornherein „die“ geeignete Form. Vielmehr muss unter Berücksichtigung der im Einzelfall gegebenen Rahmenbedingungen eine Abwägung der verschiedenen Vor- und Nachteile erfolgen. Die vorgängige Beschränkung auf Planung und Bau in Eigenrealisierung birgt das Risiko, dass Handlungsalternativen nicht geprüft werden, die die Kosten der Stadt für eine bestimmte Leistung über den ganzen Lebenszyklus hinweg erheblich senken könnten. Optionen sind somit frühzeitig zu prüfen und durch eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über den ganzen Lebenszyklus zu unterlegen. Der vorliegende Bericht unterscheidet folgende über die klassische Eigenrealisierung hinausgehende Modelle: Lebenszyklusansatz, partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle und Public Private Partnerships.

Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen für Schwimmbäder

Bäder/Hallenbäder sind für partnerschaftliche Realisierungsmodelle grundsätzlich geeignet. Insbesondere bei Hallenbädern kann ein privater Partner seine spezialisierte Erfahrung einbringen. Zudem können Synergien zu einem (privaten) Wellnessbereich genutzt werden. Aufgrund der nicht kostendeckenden Erträge bei öffentlicher Nutzung sind indessen besondere Rahmenbedingungen für den Einbezug Privater vorhanden. Ein privater Partner wird das wirtschaftliche Risiko des öffentlichen Betriebs nie umfassend tragen wollen bzw. können. Deshalb sind bei öffentlichen Bädern Investitionsbeiträge und Betriebskostenzuschüsse für den öffentlichen Bereich zwingend. Die konkrete Wahl eines partnerschaftlichen Realisierungsmodells hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab und steht grundsätzlich unter der Prämisse einer seriös prognostizierten oder nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit. Ein Markt für Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen ist entstanden. Das konkrete Marktpotenzial hängt indessen stark vom konkreten Projekt ab.

Das Vorhaben „Neue Schwimmhalle Stadt Bern“

Für die neue Schwimmhalle Stadt Bern wurden attraktive, aber gleichzeitig auch sehr sensitive Standorte ausgewählt. Der Standort Marzili setzt einer Partnerschaft mit Privaten Grenzen. Im Gegensatz dazu eröffnet die Lage Gaswerkareal im Zusammenhang mit einer umfassenden Planung der Industriebranche grundsätzlich ein erhebliches Potenzial für eine Zusammenarbeit. Die konkreten Rahmenbedingungen sind für eine mögliche partnerschaftliche Zusammenarbeit indessen sehr eng gesteckt. Dies limitiert insbesondere das grundsätzlich bestehende Potenzial von Synergien im Gaswerkareal. Ein bestehender Nutzungsplanungsvertrag mit einer Firma verunmöglicht zudem ein wettbewerbliches Verfahren für einige Jahre. Die konkreten Rahmenbedingungen lassen zudem auch die Frage nach der PPP Eignung im konkreten Fall nicht positiv beantworten.

Bau und Betrieb von Hallenbädern bergen erhebliche bauliche und betriebliche Risiken. Soll die Schwimmhalle Stadt Bern unter den dieser Studie vorgegebenen Rahmenbedingungen erstellt werden, wird empfohlen, in der Planung des Projekts zumindest von einem konsequenten Lebenszyklusansatz auszugehen und in der konkreten Ausgestaltung des Modelles partnerschaftliche Lebenszykluselemente weiter zu prüfen. Im Vordergrund steht die Übertragung von geeigneten Risiken im Bereich von Bau, Gewährleistungen und technischem Unterhalt.

Schlussbemerkungen

Was wäre nötig, damit das Potenzial einer Zusammenarbeit mit der Wirtschaft für die Realisierung einer Schwimmhalle Bern positiver beantwortet werden könnte? Es lassen sich zwei Wege aufzeichnen: Entwicklung des Gaswerkareals zusammen mit der Schwimmhalle oder Erweiterung der Rahmenbedingungen. Dies z.B. durch erweiterte Möglichkeiten der Mantelnutzung im Gaswerkareal oder ein Rückkommen auf das Nutzungskonzept inkl. Standortwahl.

Soll die partnerschaftliche Realisierung einer Sportanlage (insb. Hallenbad) erfolgreich und wirtschaftlich sein, sollte bei künftigen Projekten auf folgende Rahmenbedingungen geachtet werden: Bereitschaft der öffentlichen Hand zur Mitwirkung bei der Finanzierung der Investition und zur Tragung der Betriebskosten inkl. Übernahme des Hauptrisikos für den Schul- und Sportbereich, weite Rahmenbedingungen mit Handlungsspielräumen für die privaten Partner, umfassende Übertragung der betrieblichen Aufgaben rund um die Bereitstellung der Infrastruktur an den Privaten, Möglichkeiten zu Mantelnutzungen, Möglichkeiten zur Nutzung von Synergien mit privaten Aktivitäten, Vergabe im Wettbewerb über den ganzen Lebenszyklus.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Auftrag.....	7
1.3	Grundlagen der Analyse	7
1.4	Vorgehen.....	7
1.5	Das Projekt Schwimmhalle Stadt Bern und seine Rahmenbedingungen	8
1.5.1	Raumprogramm	8
1.5.2	Allgemeine Rahmenbedingungen.....	8
2	Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle (inkl. PPP) als Beschaffungsvariante	9
2.1	Grundlagen	9
2.1.1	Vorbemerkung	9
2.1.2	Grundsätzliche Realisierungsvarianten	9
2.2	Lebenszyklusansatz und partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle.....	10
2.2.1	Allgemeines	10
2.2.2	Lebenszyklusbetrachtung	10
2.2.3	Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle	11
2.2.4	Public Private Partnership	11
2.2.5	Finanzierungsvarianten	13
2.3	Zum Modellentscheid	14
2.4	Fazit.....	15
3	Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen für Schwimmbäder.....	15
3.1	Allgemeines.....	15
3.2	Formen der Zusammenarbeit.....	15
3.3	Würdigung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Bädersektor / Marktpotenzial	16
3.4	Wirtschaftliche Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen bei Bädern / Hallenbädern ..	17
3.4.1	Nicht kostendeckende Erträge.....	17
3.4.2	Zwingende Mitwirkung der öffentlichen Hand bei Finanzierung der Investition und Tragung der Betriebskosten	17
3.4.3	Potenziale der Mantelnutzung	18
3.4.4	Notwendige Sicherungselemente	18
3.5	Erfolgskriterien für Planung und Betrieb eines grösseren Hallensportbades in Zusammenarbeit mit Privaten	18
3.6	Fazit.....	19
4	Das Vorhaben „Neue Schwimmhalle Stadt Bern“	19
4.1	Vorbemerkungen.....	19
4.2	Würdigung von Projekt und Rahmenbedingungen	19
4.2.1	Zum Projekt.....	19

4.2.2	Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit einer Zusammenarbeit mit einem privaten Partner	20
4.3	Würdigung der verschiedenen Realisierungsmodelle in Bezug auf das Projekt Schwimmhalle Bern	21
4.3.1	Eigenerstellung: Jederzeit möglich – mit Übernahme aller Risiken	21
4.3.2	Lebenszyklusansatz: Uneingeschränktes Potenzial vorhanden	21
4.3.3	Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle: Potenzial vorhanden	22
4.3.4	PPP: Vorliegend sehr beschränktes Potenzial	22
4.4	Welche Chancen und Risiken bieten sich in Bezug auf die übrigen Hallenbadanlagen der Stadt?	24
4.5	Fazit.....	24
5	Schlussbemerkungen	25

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Stadt Bern möchte eine 50-m Schwimmhalle realisieren, um die ausgewiesene Nachfrage aus Sport und Schule zu decken. Als mögliche Standorte wurden die Standorte Marzili und Gaswerkareal festgelegt. Es bestehen auf der Basis eines Raumprogramms erste Kostenschätzungen. Eine technische Vorstudie soll noch im Sommer 2012 vorliegen.

1.2 Auftrag

bolz+partner wurden beauftragt (mit der Subakkordantin DKC Deka Kommunal Consult GmbH), ergänzend zu den technischen Vorarbeiten eine wirtschaftliche Frühphasenanalyse zu erstellen sowie grundsätzliche Varianten aufzuzeigen, mit welchen die Stadt die neue Schwimmhalle realisieren und finanzieren kann. Im Vordergrund steht die Klärung, ob Varianten der Zusammenarbeit mit Privaten unter Einschluss von Public Private Partnerships im vorliegenden Fall möglich und geeignet sind. Zu analysieren sind u.a. folgende Bereiche:

- Darlegung von Realisierungs- und Finanzierungsoptionen eines Schwimmbades zusammen mit Privaten (vgl. Ziff. 3.2 und Ziff. 4.3).
- Darlegung der Erfolgskriterien für Planung und Betrieb eines grösseren Hallensportbades in Zusammenarbeit mit Privaten (vgl. Ziff. 3.5).
- Darstellung des grundsätzlichen Marktpotenzials für eine private Beteiligung an Investition und / oder Betrieb (vgl. Ziff. 3.3).
- Darstellung der Chancen und Risiken in Bezug auf die übrigen Hallenbadanlagen der Stadt Bern? (vgl. Ziff. 4.4).

1.3 Grundlagen der Analyse

- Stadtbauten Bern, Ermittlung des Flächenbedarfs, Kurzbericht – Zusammenfassung V 2.0 vom 22.11.2011
- Pläne Standort Marzili und Standort Gaswerk-Areal
- Zonenplan
- Sport- und Bewegungskonzept der Stadt Bern

1.4 Vorgehen

Zu Beginn des Projekts wurden die Rahmenbedingungen für die Erstellung der Schwimmhalle, wie sie von der Stadt her vorgegeben wurden, erfasst, mit den Projektverantwortlichen (Stadtbauten als Auftraggeberin, Sportamt, Generalsekretariat BSS) diskutiert und von diesen validiert und bestätigt. Ein Zwischenbericht wurde den Projektverantwortlichen am 10. Juli 2012 vorgestellt. Nach Vorliegen der Ergebnisse der technischen Studie wurde der Bericht finalisiert.

Der Bericht skizziert nach Wunsch der Auftraggeberin in einem ersten Schritt die verschiedenen Realisierungsvarianten, die in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei Hochbauprojekten zur Verfügung stehen (vgl. Ziff. 2). In einem zweiten Schritt werden die Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen für Schwimmbäder beleuchtet (vgl. Ziff. 3), bevor das Vorhaben „Neue Schwimmhalle Bern“ im Hinblick auf partnerschaftliche Realisierungsmodelle hin untersucht wird (vgl. Ziff. 4). Der Bericht wird mit Schlussbemerkungen abgerundet (vgl. Ziff. 5).

1.5 Das Projekt Schwimmhalle Stadt Bern und seine Rahmenbedingungen

1.5.1 Raumprogramm

Das Projekt wurde von der Stadt Bern definiert (vgl. Ziff. 1.3). Zum Zwecke der vorliegenden Studie wurden verschiedene Varianten abstrahiert und von folgendem Raumprogramm ausgegangen (Basisvariante B):

- 50m Becken (50x25m), Multifunktionsbecken (25x13,5 Lernschwimm- und Sprungteil).
- Im Hauptgeschoss: Schwimmbecken mit den zwingend zugeordneten Räumen, Eingangshalle, ½ der Garderoben/Sanitarräume.
- Im 2. Geschoss: Restaurant / Snackbar / Cafeteria, Sauna Raumreserve.
- Raumprogramm Geschossfläche (GF) total 9'200 – 11'000 m²; Gebäudegrundfläche (GGF) 4'500 – 55'400 m², Gebäudeabmessung: 88 x 63 Meter.

1.5.2 Allgemeine Rahmenbedingungen

Die von der Stadt vorgegebenen Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 1.4) lauten wie folgt:

- Das Projekt muss erfolgreich durch Parlament und Volksabstimmung gebracht werden können.
- Die Nachbarschaft im Marzili und am Aareufer ist im Blick auf Veränderungen im Umfeld als sensibel einzustufen (Erfahrungen mit anderen Projekten). Eine bedeutende kommerzielle Nutzung mit erheblichen Immissionen muss ausgeschlossen werden (gilt reduziert im Bereich Gaskessel).
- Die Tradition des offenen Freibads Marzili (Gratiseintritt) darf nicht beeinträchtigt werden.
- Die Freibäder und die anderen Sportanlagen und Hallenbäder der Stadt werden durch das Sportamt betrieben. Es gibt noch kein Personal der Stadt, das für den Betrieb der Anlage vorgesehen ist. Das bestehende Know-how und Synergien zu bestehenden Betrieben sollen genutzt werden.
- Überlegungen zu Synergien zwischen der Sporthalle und anderen Sportanlagen sollen angestellt und diskutiert werden. Beim Standort Marzili ist von einem baulichen Gesamtkonzept auszugehen.
- Am Standort Gaswerk steht die Entwicklung eines grösseren Areals an (insbesondere auch mit Wohnungen); erste Planungen durch einen Investor sind schon erfolgt. Die möglichen Synergien zu einer Arealentwicklung können in die PPP-Überlegungen einbezogen werden.
- Am Standort Marzili ist das Grundstück im Eigentum der Stadt, am Standort Gaswerkareal bei der ewb. Es ist davon auszugehen, dass die Stadt dieses Grundstück bei einer Realisierung erwerben würde.
- Es ist davon auszugehen, dass im Schwimmbad eine Durchgängigkeit der Benutzergruppe für die ganze Anlage angestrebt wird. Der mögliche Sauna- und Wellnessbereich im 2. Geschoss soll durch das gleiche Publikum genutzt werden wie der Hauptteil der Anlage.
- Eine erste Schätzung der Investitionskosten beläuft sich auf 75 Mio. CHF. Es ist davon auszugehen, dass die Stadt die Infrastrukturfinanzierung für die ganze Anlage stellen könnte. Dabei ist von einem Finanzierungssatz von 2.6% auszugehen. Die Stadtbauten rechnen heute mit einem Abschreibungssatz von 3.5%. Über den maximalen Betriebskostenzuschuss hat man sich noch keine Gedanken gemacht.
- Es ist von einer Realisierung in den Jahren 2015/16 auszugehen.
- Die Möglichkeiten und politische Wünschbarkeit einer Mantelnutzung sind eingeschränkt (vgl. oben).

- Auf Grund des hohen Nachholbedarfs ist davon auszugehen, dass die geplante Anlage durch Sport-, Schul- und Freizeitbetrieb genügend ausgelastet werden kann¹. Das Hallenbad Hirschen-graben/Maulbeerstrasse soll nach Erstellung der neuen Halle geschlossen werden.
- Synergiepotenzial zu umliegenden Anlagen ist möglich (Erschliessung, Ver- und Entsorgung).

2 Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle (inkl. PPP) als Beschaffungsvariante

2.1 Grundlagen

2.1.1 Vorbemerkung

Für die Realisierung von öffentlichen Hochbauprojekten gibt es unterschiedliche Modelle. Die Unterscheidung ist nicht ganz einfach, weil die Modelle sich z.B. nach Verfahren, Partner, Leistungsumfang, Risiken und Finanzierung unterscheiden und die verschiedenen Lösungen auf den verschiedenen Ebenen noch kombiniert werden können.

Der vorliegende Bericht verzichtet darauf, die weitherum bekannte klassische Einzelrealisierung oder GU-Vergabe breiter zu thematisieren, sondern fokussiert auf die in diesem Zusammenhang besonders interessierenden partnerschaftlichen Lebenszyklusmodelle.

Im Folgenden werden vorerst die grundsätzlichen Realisierungsvarianten aufgezeigt. Lebenszyklusansatz und partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle werden dann in Ziff. 2.2 näher erläutert. Im Anschluss wird vertieft auf die verschiedenen Finanzierungsmodelle für partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle eingegangen.

2.1.2 Grundsätzliche Realisierungsvarianten

Die grundsätzlichen Realisierungsmodelle können im Überblick wie folgt dargestellt werden:

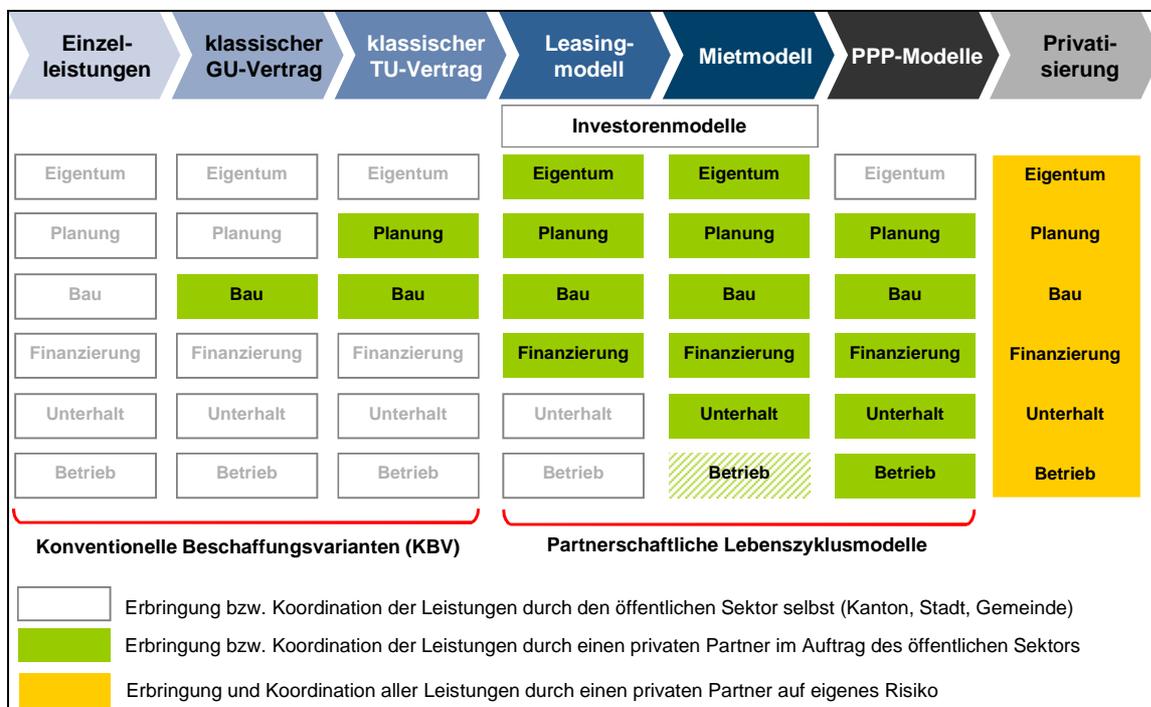


Abbildung 1: Übersicht grundsätzliche Realisierungsvarianten Hochbau (DKC)

¹ Vgl. Sport- und Bewegungskonzept der Stadt Bern 2011, S. 19.

Die PPP-Modelle werden in den folgenden Kapiteln in zwei Untervarianten unterteilt: PPP im engeren Sinne und PPP-light. Unter PPP im engeren Sinne werden die Modelle verstanden, die in Form einer Projektfinanzierung umgesetzt werden (vgl. Ziff. 2.2.4). Als PPP-light werden im Folgenden die Modelle zusammengefasst, die mit einer öffentlichen oder öffentlich abgesicherten Langfristfinanzierung realisiert werden.

2.2 Lebenszyklusansatz und partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle

2.2.1 Allgemeines

Unter partnerschaftlichen Lebenszyklusmodellen wird im Rahmen dieses Berichts eine besondere Form der Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer verstanden, die

- Planung,
- Sanierung oder Neubau,
- Finanzierung,
- Wartung und Betrieb

eines Gebäudes umfassen. Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle werden heute vielfach mit dem Begriff Public Private Partnership (PPP) gleichgesetzt, was indessen bei einer differenzierten Betrachtung nicht immer der Fall ist. Lebenszyklusmodelle können in die drei Varianten unterteilt werden, die im Folgenden voneinander abgegrenzt werden:

- Lebenszyklusbetrachtung (Grundform, indessen ohne effektive Aufgaben- und Risikoverteilung mit dem privaten Partner über den Lebenszyklus).
- Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle (differenzierte Möglichkeiten der Aufgaben- und Risikoverteilung über den Lebenszyklus).
- PPP-Modelle (mit umfassender und konsequenter Aufgaben- und Risikoverteilung über den ganzen Lebenszyklus).

2.2.2 Lebenszyklusbetrachtung

Im Rahmen der Lebenszyklusbetrachtung wird in der Planungsphase der gesamte Lebenszyklus eines Gebäudes einbezogen. Planung, Bau, Finanzierung und gebäudebezogener Betrieb werden über die vermutliche Lebensdauer des Objekts geplant und optimiert. Die Optimierung bezieht sich vor allem auf die durch die Planung beeinflussbaren zukünftigen Verbrauchswerte eines Gebäudes sowie eine vorausschauende und werterhaltende Instandhaltung.

Die hier angesprochene wirtschaftliche Lebenszyklusbetrachtung - im Sinne einer finanziellen / wirtschaftlichen Nachhaltigkeit - ist nicht mit einer ökologischen Nachhaltigkeit (z.B. im Sinne eines Minergiestandards) gleichzusetzen. Sie verlangt den Einsatz von qualifizierten Methoden zur Ermittlung der Betriebskosten² sowie dynamische Instrumenten zur Berechnung der Finanzierungskosten unter Einschluss der Risikokosten³. Die heutige Praxis in der Schweiz hat sich in den letzten Jahren in diesem Bereich zwar entwickelt, ist aber in den meisten Fällen noch vom erstrebenswerten Standard entfernt.

Im Unterschied zu Partnerschaftsmodellen ist die Betrachtung hier auf Planungsleistungen beschränkt. Die effektive Risikotragung im Rahmen der Realisierung und des Betriebs ist damit noch nicht einbezogen.

² Die Betriebskosten können z.B. anhand vorliegender Kostendaten der Verwaltung für vergleichbare Leistungen ermittelt werden, sofern Leistungsumfang und -qualitäten mit der geplanten Massnahme übereinstimmen. Liegen solche Daten nicht in ausreichendem Masse vor, können allgemeine Benchmarks oder Erfahrungswerte spezialisierter Unternehmen herangezogen werden.

³ Die Wirtschaftlichkeitsberechnung wird auf Grundlage einer dynamischen Investitionsrechnung unter Zugrundelegung der Barwertmethode durchgeführt. Dadurch können langfristige Zahlungsströme unabhängig vom zeitlichen Anfall der Massnahmen verglichen und bewertet werden.

Lebenszyklusmodelle können bei allen langfristig benötigten und somit langfristig planbaren Vorhaben eingesetzt und vom öffentlichen Sektor umgesetzt werden, sofern die erforderlichen Ressourcen vorhanden sind. Um eine werterhaltende Instandhaltung umsetzen zu können, müssen zudem langfristige und regelmässig verfügbare Budgets festgelegt werden.

2.2.3 Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle

Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle kennen eine effektive partnerschaftliche Verteilung von Aufgaben und Risiken zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer. Neben der Verantwortung für die (lebenszyklusorientierte) Planung, die Durchführung der Sanierungsarbeiten und Finanzierung kann der private Partner zusätzlich die Verantwortung für die Wartung und Instandsetzung auf eigenes Risiko übernehmen. Jeder Partner erfüllt somit die Aufgaben bzw. trägt die Risiken, welche er am besten erfüllen bzw. beherrschen kann. Die Aufgabenverteilung erfolgt auf Grundlage von klar beschriebenen, langfristig gesicherten Nutzeranforderungen in Form partnerschaftlicher Bau-, Finanzierungs- und Betriebsverträgen. Wesentliches Element sind gegenseitige, belastbare Sicherheiten z.B. über Bürgschaften, Sonderkonten, Patronatserklärungen oder Einbehalte. Im Gegenzug ist keine Eigentumsübertragung erforderlich.

Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle können variabel und vielseitig an die jeweiligen konkreten Rahmenbedingungen auch und insbesondere hinsichtlich der Finanzierung angepasst werden. Dies beispielsweise auch im Rahmen von erweiterten GU- und TU-Verträgen. Diese Modelle ermöglichen zusätzlich zur Senkung der Bau- und Betriebskosten und einer beschleunigten, termingerechten Umsetzung eine langfristige Kostensicherheit für den öffentlichen Auftraggeber.

Investorenmodelle können je nach Ausgestaltung ebenfalls als partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle verstanden werden. Der öffentliche Sektor tritt bei diesen Modellen als Mieter auf. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu PPP-Modellen (vgl. Ziff. 2.2.4), bei denen die Gebäude in der Regel im Eigentum der Kantone und Gemeinden verbleiben und bei denen die einzelnen Leistungen und Qualitäten durch den öffentlichen Auftraggeber bestellt werden.

Bei Investorenmodellen bestellt die öffentliche Hand lediglich Flächen in bestimmter Grösse und Funktionalität. Erstellung, Ausführung und Qualität der Flächen sowie die Erbringung der Betriebsleistungen obliegen allein dem Investor. Der öffentliche Sektor zahlt insofern auch kein gleich bleibendes Entgelt für Investitionen, Finanzierung und Betrieb wie bei PPP-Modellen sondern eine Miete oder Leasingrate. Dadurch entsteht ein grundlegend anderes Verhältnis zwischen öffentlichem Sektor und privatem Partner als bei PPP Modellen.

2.2.4 Public Private Partnership

PPP-Modelle (nach internationalem Standard) werden als partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle mit einer weitgehenden Übertragung der Aufgaben an Private verstanden⁴. Sie beinhalten in der Regel eine umfassende Übertragung der Verantwortung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Gebäudes über einen längeren Zeitraum für eine fixe Entschädigung. Über die gebäudebezogenen Betriebsleistungen hinaus können bei Bedarf und Eignung auch nutzerspezifische Dienstleistungen an den Privaten übertragen werden, wie z.B. Catering, Vermietung und Vermarktung oder Grünpflegeleistungen. Sie erlauben die bestmögliche Nutzung der Vorteile des Lebenszyklusansatzes, sind aber durch den Umfang der zu übertragenden Leistungen nur für geeignete Projekte einsetzbar.

Der Begriff „Public Private Partnership“ (PPP) hat in den letzten Jahren eine beachtliche Aufmerksamkeit erfahren und ist zu einer international anerkannten Variante der Beschaffung im Bereich Hochbau geworden. Der öffentlichen Hand obliegt die ergebnisorientierte Ausschreibung, die Durchführung des Beschaffungsverfahrens, der Abschluss des Vertrags, die Bezahlung eines fixen jährlichen Entgelts für Nutzung und Amortisation sowie das Vertragscontrolling. Im Unterschied zur Privatisierung verbleibt die Gesamtverantwortung also bei der öffentlichen Hand.

⁴ Vgl. Urs Bolz/Melanie Kunzmann/Thomas Wilhelm/Verein PPP Schweiz (Hrsg.), Leitfaden PPP Schweiz Hochbau, 2011 mit vielen Literaturhinweisen.

Selbstverständlich haben PPPs alle rechtlichen Rahmendbedingungen (Finanzhaushaltsrecht, politische Rechte etc.) einzuhalten. Heute ist es im Gegenteil so, dass PPPs, die nach dem Standard umgesetzt werden (vgl. Leitfaden PPP Schweiz Hochbau) einem strengeren Massstab zu genügen haben (z.B. in Bezug auf Rechnungslegung) und stärker kontrolliert werden als ähnliche Realisierungsmodelle.

Politisch werden PPPs heute zunehmend kontrovers beurteilt. Dies allerdings nicht immer auf einer optimalen Faktenlage. Während die politische Bewertung von PPP-Vorhaben nicht Aufgabe dieses Berichts ist, sollen aber die häufigsten Argumente in Bezug auf die Vorteilhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit im Folgenden kurz aufgelistet werden. Dabei wird differenziert zwischen der klassischen PPP-Projektfinanzierung (PPP i.e.S.) und einer Variante mit öffentlicher Langzeitfinanzierung (PPP-light; hier werden die Vor- und Nachteile im Vergleich zur Projektfinanzierung beleuchtet).

Argumente

Public Private Partnership i.e.S	
In der Form der Projektfinanzierung (wie Projekt Verwaltungszentrum Neumatt, Burgdorf) übernimmt der private Partner gestützt auf einen Langzeitvertrag die Verantwortung für Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Gebäudes (technischer Betrieb / Facility Management)	
Vorteile	Nachteile
<p>Allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzung von Optimierungspotenzialen durch ergebnisorientierte Ausschreibung und Bieterwettbewerb über den ganzen Lebenszyklus. ▪ Möglichkeit zur Generierung von Wirtschaftlichkeitspotenzialen durch Vergabe im Gesamtpaket und Minimierung von Schnittstellen. ▪ Erreichen einer langfristigen Kostentransparenz und Kostensicherheit durch den Lebenszyklusansatz, eines frühzeitig festgelegten langfristigen Leistungspakets und der zukünftigen gleichbleibenden Zahlungsströme ab Fertigstellung. ▪ Möglichkeiten der Risikominimierung für den öffentlichen Sektor, z.B. durch Zahlung erst nach vertragsgerechter Leistungserbringung, Übertragung der Gesamtverantwortung für die ausgeschriebenen Leistungen an den Privaten bei gleichzeitiger Entscheidbarkeit der Verwaltung. ▪ Konzentration der Verwaltungstätigkeit auf die Kernkompetenzen. <p>Finanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auftragnehmer einer PPP ist eine neu gegründete Einzweckgesellschaft (SPV). Mangels bewertbarer Bonität der Gesellschaft wird die Finanzierung ausschliesslich auf den Projekt-Cash Flow abgestellt. Zur Sicherung der Darlehen erfolgt durch die beteiligten Banken eine unabhängige Risikoprüfung (Due Diligence) als zusätzliche Sicherheit für Angemessenheit und Auskömmlichkeit der Kalkulation des privaten Partners. 	<p>Allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nicht abschliessend geklärte Rechtslage in der Schweiz zu den Bedingungen für PPP-Vergabeverfahren. ▪ Hohe Komplexität durch Unterschiede im Verfahren sowie die frühzeitige Auseinandersetzung mit Betriebsleistungen und einem langfristigen Leistungspaket (evtl. zusätzliches Know-how in der Verwaltung notwendig). ▪ Relativ hohe Transaktionskosten zu Beginn durch komplexe Vertragsgestaltung und Bieterentschädigung an unterlegene Wettbewerber (insbesondere für erste Projekte). ▪ Einschränkung der Budgetfreiheit durch vertraglich fixierte Zahlungspflichten für z.B. die werterhaltende Instandhaltung und –setzung. <p>Finanzierung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In der Regel schlechtere Finanzierungsbedingungen des privaten Partners im Vergleich zu rein öffentlichen Finanzierungsformen. ▪ Zusätzliche Transaktionskosten für die Due Diligence.
<p>Würdigung: Eignung, Vor- und Nachteile sind in jedem Projekt abzuwägen und mit einer qualitativ einwandfreien Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterlegen. Die Praxis zeigt, dass PPP in geeigneten Projekten Wirtschaftlichkeitsvorteile erbringen können. Ein Projekt ist nur als PPP-Projekt durchzuführen, wenn die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Vergleich zu anderen Realisierungsmodellen Vorteile ausweist.</p>	

PPP light (mit öffentlicher Langzeitfinanzierung) im Vergleich zur PPP – Projektfinanzierung (PPP i.e.S)	
Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einfacher in der Abwicklung gegenüber Projektfinanzierung. ▪ Die Finanzierungskosten können gegenüber der Projektfinanzierung erheblich gesenkt werden (kommunalkreditähnliche Konditionen). ▪ Eine Risikoübertragung an den Privaten über den ganzen Lebenszyklus bleibt weitgehend möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine maximale Risikoübertragung an die Privaten gegenüber Projektfinanzierung. ▪ Öffentliche Hand muss das PPP-Verfahren mit qualifizierten Kompetenzen durchführen können.
<p>Würdigung: Mit diesem Modell kann die Grundidee PPP mit Lebenszyklusansatz, Partnerschaft und optimaler Risikoverteilung umgesetzt werden, ohne den mit der Projektfinanzierung verbundenen erheblichen Aufwand des Privaten und mit Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand. Zu beachten ist indessen, dass die bei der öffentlichen Hand verbliebenen Risiken einwandfrei erkannt und bewirtschaftet werden müssen.</p>	

2.2.5 Finanzierungsvarianten

Elementarer Bestandteil der Aufgaben des privaten Partners bei partnerschaftlichen Lebenszyklusmodellen ist die Bereitstellung der für die Bau- und Sanierungsmassnahmen erforderlichen finanziellen Mittel.

Die Finanzierung umfasst einerseits die Bauphase, also die Abdeckung der laufenden Baukosten bis zur Baufertigstellung und damit Bezahlung der Bauvergütung („Bauzeitfinanzierung“) und kann andererseits auch die anschliessende Finanzierung der Bauvergütung über einen längeren Zeitraum zur Reduzierung des jährlichen Tilgungsaufwandes („Langzeitfinanzierung“) beinhalten.

Während die Bauzeitfinanzierung bei jedem Bauvorhaben (insbesondere mit Generalunternehmen) zu klären ist, spielt die Langzeitfinanzierung nur bei entsprechenden Partnerschaftsmodellen eine Rolle. Dementsprechend ist in allen Finanzierungsformen darauf zu achten, dass der Auftraggeber in der Bauphase entsprechend abgesichert ist und die Bauablauf-, Bauzeit- und Baukostenrisiken weitgehend durch den privaten Partner getragen werden.

Für die Finanzierung stehen verschiedene Modelle zur Auswahl:

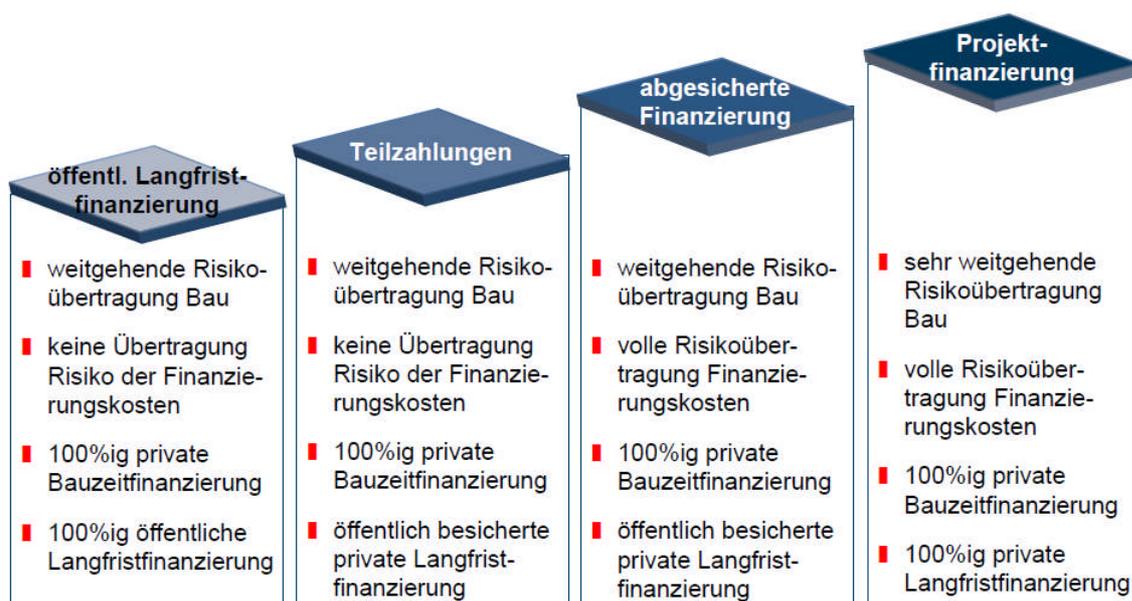


Abbildung 2: Übersicht Finanzierungsmodelle

2.3 Zum Modellentscheid

Der Entscheid für eines der oben beschriebenen Modelle ist wesentlich von der Wirtschaftlichkeit im Sinne von Nachhaltigkeit, Finanzierbarkeit, Kosteneffizienz und Qualität der Beschaffung im Vergleich zur konventionellen Variante abhängig.

Bei allen Projekten ist es sinnvoll, die möglichen Modelle frühzeitig zu prüfen und zu beurteilen, um die Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes optimal zu sichern.

Drei wesentliche Grundsatzfragen sollen an dieser Stelle näher beleuchtet werden:

a) Eigenerstellung oder partnerschaftliches Lebenszyklusmodell?

Sofern der öffentliche Sektor bereits optimiert arbeitet und / oder Lebenszyklusansätze umsetzt, eine öffentliche Finanzierung möglich ist und die Immobilienorgane bereit und geeignet sind, eine Eigenrealisierung durchzuführen, ist zu prüfen, inwiefern ein Partnerschaftsmodell überhaupt zusätzliche Vorteile bringen kann.

Dabei sind auch Möglichkeiten der Erweiterung von klassischen GU- oder TU-Modellen mit Lebenszyklusansätzen einzubeziehen (z.B. durch Übernahme bestimmter Lebenszyklusrisiken wie „Contracting für Energieanlagen“ oder auch durch zeitliche Erweiterung von üblichen Garantien für z.B. Dach, Fach, Fassade, technische Anlagen, etc.). Möglich – und heute vielfach auch üblich – sind gewisse Garantien in Bezug auf Baukosten und Bautermine (mit entsprechendem Risikotransfer).

Die Prüfung kann – mit der nötigen Erfahrung - durch eine zweckmässige Plausibilisierung erfolgen. Kann kein Vorteil erkannt werden, ist die Eigenerstellung durch den öffentlichen Sektor vorzuziehen (vgl. Ziff. 4.2.2).

b) Investorenmodell oder PPP (light)?

Wünscht die öffentliche Hand eine erweiterte Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, sollte geprüft werden, welche weitere Realisierungsoption die Zweckmässigste ist.

Eine PPP-Projektfinanzierung erfordert einen geeigneten Projektzuschnitt (vgl. Ziff. 2.2.4 / 2.2.5). Kommt eine PPP-Projektfinanzierung eher nicht in Frage (nach negativem Eignungstest, z.B. bei kleineren oder mittleren Projekten, bei vorhandener öffentlicher Langzeitfinanzierung oder bei ungeeigneten Projekten) kann am ehesten das Investorenmodell einem PPP light vergleichend gegenüber gestellt werden.

Vereinfacht gesagt, lässt sich der Unterschied zwischen Investorenmodell und PPP (light) mit dem Gegensatz „Bauen“ (PPP) oder „Mieten“ (Investorenmodell) vergleichen. Bei einem Investorenmodell liegt das Eigentum bei dem (privaten) Investor, bei einer PPP verbleibt es bei der öffentlichen Hand. Dementsprechend profitiert die öffentliche Hand bei Investorenmodellen von einem für sie interessanten Marktangebot, während sie bei PPP eine Partnerin auf dem Markt für die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung sucht (Beschaffung).

Auf der privaten Seite steht beim Investorenmodell die Immobilienrendite im Vordergrund, im PPP die Dienstleistungserbringung mit langfristig gesicherter Auftragslage.

Das Investorenmodell ist für kleine und mittlere Vorhaben in der Schweiz eine taugliche Alternative zur klassischen Beschaffung. Sie dürfte jedoch im Vergleich zu einem PPP (light) teurer sein. Die häufig bei Investorenmodellen praktizierten Direktvergaben können zudem wirtschaftlich, politisch und beschaffungsrechtlich problematisch sein. Es empfiehlt sich deshalb auch bei Investorenmodellen eine frühzeitige rechtliche und wirtschaftliche Modellabklärung und eine umfassende Lebenszykluskostenanalyse.

c) Eigenerstellung oder besonderer Träger (z.B. AG)

Eine interessante und häufig verbreitete Alternative zur klassischen Eigenerstellung ist die Übertragung der Bauherrenfunktion an eine besondere Gesellschaft (insbesondere eine AG). Diese Variante ermöglicht für Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb Gestaltungsspielräume gegenüber der herkömmlichen Unterstützung durch die eigene Immobilienorganisation des Kantons oder der Gemeinde. Die Gesellschaft kann dabei wieder das ganze Spektrum von Lösungsansätzen (vgl. Ziff. 2.1.2) einsetzen. Voraussetzung dafür ist, dass sie kreditfähig ist.

Eine besondere Gesellschaft erlaubt den Betrieb mit einer verstärkten unternehmerischen Komponente zu gestalten und allenfalls auch andere Gemeinwesen oder Private zu beteiligen. Sie erfordert eine besondere rechtliche Grundlage.

Der Betrieb einer Schwimmhalle durch eine besondere Gesellschaft kann viele Vorteile haben. Diese Lösung wird in der Schweiz auch verbreitet gewählt (vgl. z.B. Biel, Locarno, Zuchwil, Gitterli Liestal, Worb etc.). In der Stadt Bern wurde indessen gerade kürzlich entschieden, die Stadtbauten wieder in die Stadt zu integrieren. Vor einer vertieften Prüfung ist deshalb in erster Linie politisch zu entscheiden, ob auf diese Variante überhaupt eingetreten werden soll.

2.4 Fazit

Für Hochbauten insgesamt, aber insbesondere auch Bäder bestehen verschiedene Realisierungsvarianten.

Grundsätzlich gilt, dass es nicht von vornherein „die“ geeignete Form gibt. Vielmehr muss unter Berücksichtigung der im Einzelfall gegebenen Rahmenbedingungen eine Abwägung der verschiedenen Vor- und Nachteile erfolgen.

Die vorgängige Beschränkung auf Planung und Bau in Eigenrealisierung birgt das Risiko, dass Handlungsalternativen nicht geprüft werden, die die Kosten der Stadt für eine bestimmte Leistung über den ganzen Lebenszyklus hinweg erheblich senken könnten. Dabei geht es um Mittel, die anderweitig eingesetzt werden könnten!

Optionen sind somit frühzeitig zu prüfen und durch eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über den ganzen Lebenszyklus zu unterlegen.

3 Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen für Schwimmbäder

3.1 Allgemeines

Bei Badeanlagen hat die Betriebskomponente eine höhere Bedeutung als bei blossen Verwaltungsgebäuden oder auch einfacheren Sportanlagen.

Die hohen technischen und betrieblichen Anforderungen von Bädern erfordern zudem spezifisches Know-how bei der Umsetzung des Baus, der Auswahl, Steuerung und Wartung der technischen Anlagen und der Konzeption des Betriebs. Regelmässige Attraktivierungen der Bäder sind bei der starken Wettbewerbssituation notwendig, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Zusätzlich spielen während der Betriebsphase die Optimierung von Auslastung und Ertrag eine wesentliche Rolle für die Erreichung von Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit von Vorhaben.

Die Zusammenarbeit mit Privaten bietet hier besondere Chancen. Die Einbindung spezialisierter Unternehmen mit langjähriger Erfahrung im Bäderbereich (Bau und Betrieb, aber auch Marketing) kann unter bestimmten Bedingungen für beide Seiten wirtschaftliche Potenziale schaffen.

Auf der anderen Seite schaffen die wirtschaftlichen Besonderheiten von öffentlichen Bädern (nicht kostendeckende Erträge) besondere Rahmenbedingungen (zwingende Mitwirkung der öffentlichen Hand bei der Finanzierung der Investition sowie zur Tragung der Betriebskosten).

Ein Markt für lebenszyklusorientierte Partnerschaftsmodelle im Bäderbereich ist vorhanden, sofern dem privaten Partner ein gewisser wirtschaftlicher Handlungsspielraum im Sinne von zusätzlicher privater Nutzung gegeben wird.

3.2 Formen der Zusammenarbeit

Grundsätzlich sind alle unter Ziff. 2.1.2 beschriebenen Realisierungsmodelle auch für Bäder anwendbar. Allerdings sollten im Einzelfall bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, um die Potenziale der Modelle in einem Bäderprojekt ausschöpfen zu können.

Eigenerstellung (konventionelle Beschaffungsvariante)

Die Eigenerstellung eines Bades erfordert spezifisches Know-how und die entsprechenden Kapazitäten in der Verwaltung, um die besonderen technischen und betrieblichen Anforderungen langfristig abdecken zu können. Sofern zudem die Finanzierbarkeit gegeben ist und keine engen zeitlichen Bedingungen erfüllt werden müssen, ist eine Eigenerstellung grundsätzlich möglich.

Lebenszyklusbetrachtung

Gerade bei komplexen Hochbauten mit hohen energetischen und anlagentechnischen Anforderungen wie bei Bädern ist der Lebenszyklusansatz (auch bei der Wahl einer Eigenrealisierung) dringend zu empfehlen, um zukünftige Betriebskosten bewusst, kalkulierbar und beherrschbar zu machen.

Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle

Im Hinblick auf das Investorenmodell sind Bäderprojekte dann interessant, wenn am jeweiligen Standort das Marktpotenzial für ein Bad gegeben ist und wenn neben der öffentlichen Nutzung weitere Erträge aus wirtschaftlich attraktiven Sport-, Freizeit- und Wellnesssegmenten angeboten werden können. Diese Bereiche plant, konzipiert und verantwortet der Investor eigenständig. Dazu ist es notwendig, dass der öffentliche Auftraggeber dem Investor die Freiheit zur privaten Nutzung in einem vorher festgelegten Umfang einräumt und ein öffentliches Bad akzeptiert, das nicht oder nicht vollumfänglich im öffentlichen Eigentum steht. Es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob diese Rahmenbedingungen ermöglicht werden können.

Lebenszyklusmodelle können auch in Partnerschaft mit einem Generalunternehmer umgesetzt werden (vgl. Ziff. 2.3). Dieser müsste dann über die Planung, den Bau und die gesetzlichen Gewährleistungspflichten hinaus weitere Leistungen z.B. der weiteren baulichen Instandhaltung und der Wartung technischer Anlagen übernehmen. Dadurch kann ein Anreiz für den GU geschaffen werden, bereits in der Planung langfristig zu denken, um späteren Mehraufwand insbesondere mit Blick auf die Energiekosten zu vermeiden. Die (Vor-)Finanzierung der Bauzeit kann dem Unternehmer je nach gewähltem Sicherheitengefüge in Teilen oder auch vollständig übertragen werden. Wird zudem die Langfristfinanzierung übertragen, ist der Schritt zu einem partnerschaftlichen Lebenszyklusmodell vollzogen.

PPP-Modelle i.e.S. (mit Projektfinanzierung) sind immer an die Bedingung geknüpft, dass die komplexe Projektfinanzierung wirtschaftlich darstellbar ist. Für die Wirtschaftlichkeit sind vor allem das Investitionsvolumen im Verhältnis zu den Finanzierungsbedingungen sowie eine angemessene Risikoteilung ausschlaggebend. Bei einem Bäderprojekt ist davon auszugehen, dass gerade das Auslastungsrisiko für einen privat genutzten Teil mit unsicherer Ertragslage von der finanzierenden Bank sehr kritisch hinterfragt wird und sich in den Finanzierungsbedingungen niederschlägt. Insofern kommen für diese Realisierungsvariante nur Bäderprojekte in Frage, die ein Projektvolumen besitzen, das diese Finanzierungs Nachteile über den gesamten Lebenszyklus wirtschaftlich überkompensiert.

Bei PPP-light können diese Finanzierungs Nachteile gegenüber einer Eigenrealisierung annähernd behoben werden. Daher sind PPP-light-Modelle grundsätzlich für Bäderprojekte geeignet. PPP-Modelle bieten wie alle Partnerschaftsmodelle gegenüber Investorenmodellen zusätzlich die Möglichkeit, das Eigentum an Grundstück und Schwimmbad bei der öffentlichen Hand zu halten. Die Nutzungsrechte und die Betriebsverantwortung einschliesslich der Rechte auf Ertrag werden im Wege einer Konzession übertragen.

3.3 Würdigung der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Bädersektor / Marktpotenzial

In der Schweiz ist in den letzten Jahren ein aktiver Bädermarkt entstanden. Private Anlagen rund um Wellnessangebote wurden geschaffen und erweitert (vgl. z.B. Westside Bern, Oktagon etc.).

Im deutschsprachigen Ausland hat sich der Bädermarkt ebenfalls stark entwickelt. Gerade für PPP-Modelle ist ein Anbietermarkt entstanden, in dem professionelle Bäderbetreiber in Zusammenarbeit mit erfahrenen Bauunternehmen Hallenbäder für die öffentliche Hand planen, bauen, finanzieren und langfristig betreiben (vgl. z.B. Bürgerbad Hückeswagen, Oktopus Siegburg, Thermalbad Fürth, Sport- und Wellnessbad Bedburg). Da der Markt sehr spezialisiert ist, ist bei PPP-Verfahren allerdings von einem eingeschränkten Bieterwettbewerb auszugehen. Erfahrungen zeigen, dass sich die Badbetreiber aus dem deutschsprachigen Raum grenzübergreifend an Wettbewerbsverfahren beteiligen. Auf-

grund der Projektvolumina sind in Deutschland die meisten Bäder-PPPs in Form von öffentlich abgesicherten Finanzierungsmodellen umgesetzt worden (vgl. Abbildung 2).

Gestützt auf Erfahrungen in ähnlichen Projekten ist davon auszugehen, dass für Planung, Erstellung und Betrieb von Hallenbädern auch in der Schweiz ein relevanter Markt besteht. Insbesondere im Bereich Planung von Hallenbädern haben sich verschiedene Marktteilnehmer positioniert. Die grösseren Bauunternehmen sind an Lebenszyklusmodellen interessiert, falls das Projekt attraktiv ist, sie einen geeigneten Betreiber als Partner finden und das Auslastungsrisiko für den öffentlichen Teil im Wesentlichen von der öffentlichen Hand getragen wird. Betreiberfirmen wünschen einen grossen Handlungsspielraum insbesondere in der Gestaltung eines die öffentliche Nutzung ergänzenden privaten Angebots. Diese Ausführungen zeigen, dass das Marktpotenzial für jedes Projekt individuell beurteilt werden muss.

3.4 Wirtschaftliche Besonderheiten von Partnerschaftsmodellen bei Bädern / Hallenbädern

3.4.1 Nicht kostendeckende Erträge

Bei Schwimmbädern spielt die ertragswirtschaftliche Komponente für einen partnerschaftlichen Lebenszyklusansatz eine besondere Rolle.

In der Regel liegt das Interesse der öffentlichen Hand darin, attraktive Schwimmbäder für den Schul- und Vereinssport sowie als Sportangebot für die Bevölkerung mit sozial verträglichen Eintrittsgeldern zur Verfügung zu stellen. Die Einnahmen hieraus sind aber insbesondere bei einem höheren Anteil schulischer Nutzung in den meisten Fällen nicht kostendeckend. Dies führt zu einem dauerhaften Zuschussbedarf für die Finanzierung und den laufenden Betrieb des Schwimmbades.

Sofern das Bad von einem privaten Partner betrieben werden soll, sind auch ihm die Rahmenbedingungen zur Nutzung aufzuerlegen. Das bedeutet, dass der Partner zumindest für den öffentlich genutzten Teil des Schwimmbades keinen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Erträge hat. Er kann über die Attraktivität des Bades allein die Nutzerzahlen ausserhalb der öffentlichen Nutzungszeiten oder die (marktgängige) Höhe der Eintrittsgelder für das zusätzliche Angebot beeinflussen.

Zur Erzielung wirtschaftlicher Vorteile ist daher die ganzheitliche Betrachtung von Ertragsmöglichkeiten eines Bades sinnvoll.

3.4.2 Zwingende Mitwirkung der öffentlichen Hand bei Finanzierung der Investition und Tragung der Betriebskosten

Grundgedanke bei Partnerschaftsmodellen ist, dass der private Betreiber hinsichtlich der Finanzierung der Investitionskosten, der Kosten für die zukünftige Instandhaltung und der laufenden Betriebskosten in Vorleistung tritt. Im Rahmen der vertraglichen Regelungen werden ihm die Kosten anschliessend durch den öffentlichen Sektor erstattet. Finanzierungsentgelt und Betriebskostenerstattungen zusammen sind mit dem Betriebszuschuss vergleichbar.

Zur Absicherung der Risiken einer Insolvenz vor Fertigstellung eines Schwimmbades sollte mindestens die Bauzeitfinanzierung während der Errichtung ganz durch den Betreiber gestellt werden. Die höheren Kosten dieser gewerblichen Kreditaufnahme gegenüber einer öffentlichen Finanzierung werden durch die Reduzierung der Kostenrisiken in der Regel überkompensiert. Nach Fertigstellung und Abnahme wird die Zwischenfinanzierung durch eine annuitätisch (jährlich gleichbleibend) strukturierte Langfristfinanzierung des Betreibers abgelöst.

Alternativ kann die Bauzeitfinanzierung durch einen öffentlichen Kredit mit entsprechend niedrigen Zinssätzen abgelöst oder durch Bürgschaften zinssenkend abgesichert werden (vgl. Ziff. 2.2.5). In diesem Fall sind die Kredite mindestens durch dingliche Sicherheit an den Objekten, besser durch Eigentum des öffentlichen Sektors an Grundstück und Gebäude abzusichern.

Der Betriebszuschuss ermittelt sich aus den Finanzierungskosten, den Instandhaltungsrücklagen und den laufenden Betriebskostenanteilen abzüglich gegebenenfalls erwirtschafteter Erträge. In Verbindung mit einer monetären Bewertung der im jeweiligen Modell übertragenen Risiken ist die Höhe des Zuschusses der Massstab für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

3.4.3 Potenziale der Mantelnutzung

Die Ertragskomponente eröffnet bei Partnerschaftsmodellen dem privaten Partner die Möglichkeit, auf eigene Kosten und eigenes Risiko zusätzliche Erträge zu denen aus der öffentlichen Nutzung zu generieren. Diese können sich wiederum positiv auf die Gesamtwirtschaftlichkeit des Vorhabens und den durch die öffentliche Hand zu leistenden finanziellen Beitrag (Zuschuss) auswirken. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte Mantelnutzung in Form von Restaurants, Wellness- oder Fitnessbereichen, Saunaanlagen oder Spiel- und Veranstaltungsbereichen.

Sofern an dem geplanten Standort räumliche Möglichkeiten für zusätzliche Flächen zur Verfügung stehen und eine Nachfrage für Wellnessangebote grundsätzlich besteht, kann der öffentliche Sektor dem privaten Partner in vorher definiertem Rahmen die Freiheit einräumen, solche zusätzlichen Angebote bereitzustellen. Die Bedingung für ein solches Modell sollte auf Seiten der öffentlichen Hand immer sein, dass sich der Finanzierungsbeitrag und eventuelle Betriebszuschüsse allein auf den öffentlich geforderten Teil des Bades beziehen. Zusätzlich ist zu empfehlen, eine bauliche Trennungsmöglichkeit der öffentlichen und privaten Bereiche vorzusehen, um für den Fall einer Insolvenz des privaten Partners den öffentlichen Bedarf weiter selbständig decken zu können (vgl. Ziff. 3.4.4).

Erfolgreich umgesetzte Praxisbeispiele zeigen, dass durch erfahrene private Betreiber mit umfassender Marktkenntnis der Umfang möglicher Mantelnutzungen so optimiert werden kann, dass der Zuschussbedarf trotz höherer Investitionskosten insgesamt gesenkt werden kann. Das Potenzial hängt allerdings stark von den politischen, inhaltlichen und räumlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Projektes ab.

3.4.4 Notwendige Sicherungselemente

Die Insolvenz des Betreibers kann bei Partnerschaftsmodellen im Schwimmbadbereich für den öffentlichen Sektor ein besonderes Risiko darstellen. Die Kostenrisiken einer Insolvenz während der Errichtungsphase eines reinen Schwimmbades ohne Mantelnutzung sind dann weitgehend reduziert, wenn die Finanzierung an den Privaten übertragen wird.

Bei einer Insolvenz während der Betriebsphase sind die vertraglichen Regelungen entscheidend. Liegt das Eigentum beim öffentlichen Sektor (PPP), übernimmt der öffentliche Sektor nötigenfalls das Gebäude und betreibt das Bad selbst. Die Kosten für den eigenen Betrieb können mit den entfallenden Zahlungsverpflichtungen verrechnet werden. Kostensteigerungen durch eine erneute externe Vergabe sind über Bürgschaften abzusichern. Liegt das Eigentum beim privaten Betreiber, sind umfassende Nutzungsrechte und Sicherheiten vorzusehen.

Im Falle einer zusätzlichen Mantelnutzung sollte diese maximal einen Rahmen einnehmen, der im Insolvenzfall des privaten Partners zumindest vorübergehend durch den öffentlichen Auftraggeber übernommen werden könnte oder für den ein realistischer Markt für einen neuen Investor besteht. In Ausnahmefällen kann auch eine räumliche Trennung von öffentlichem Bad und Mantelnutzung sinnvoll sein; die vertraglichen Regelungen müssen dann aber eine gemeinsame Haftung vorsehen, um einen Rückzug eines Investors auf die lukrative Mantelnutzung zulasten des öffentlichen Sektors zu verhindern.

3.5 Erfolgskriterien für Planung und Betrieb eines grösseren Hallensportbades in Zusammenarbeit mit Privaten

Bäderprojekte unterliegen vielfältigen Anforderungen und variierenden Rahmenbedingungen. Die regionale und überregionale Wettbewerbssituation am Bädermarkt bestimmt die baulichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten an einem konkreten Standort ebenso wie das mikroökonomische Stadt- und Wohnumfeld. Sich verändernde Trends in der Nachfrage nach Zusatzangeboten zum klassischen Schwimmbetrieb beeinflussen die wirtschaftlichen Potenziale eines erfolgreichen Bäderbetriebs ebenso wie ein infolge der technischen Komplexität eingeschränkter Markt an Bietern und Betreibern.

Die Vielzahl umgesetzter Projekte zeigt aber, dass bei richtiger Justierung von Zielen und Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Umsetzung möglich ist.

Voraussetzung hierfür ist in jedem Fall die Bereitschaft, ergebnisoffen die Potenziale alternativer Realisierungsmodelle zu prüfen und im Eignungsfall umzusetzen. Darüber hinaus ist eine frühzeitige Defi-

dition der eigenen Ziele und Erwartungen kombiniert mit der Bereitschaft, Variationen der Rahmenbedingungen zuzulassen, notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung. Hierzu zählen insbesondere

- die Auswahl des Standorts,
- Art und Umfang möglicher Mantelnutzungen,
- Erwartungen an die Höhe der Zuschüsse,
- Einschränkungen der Finanzierung, z.B. zur Nutzung von öffentlichen Garantien,
- Vorgaben zur Risikoverteilung, insbesondere des Auslastungsrisikos der öffentlichen Bereiche.

3.6 Fazit

Bäder/Hallenbäder sind für partnerschaftliche Realisierungsmodelle grundsätzlich geeignet. Insbesondere bei Hallenbädern kann ein privater Partner seine spezialisierte Erfahrung einbringen. Zudem können Synergien zu einem (privaten) Wellnessbereich genutzt werden.

Aufgrund der nicht kostendeckenden Erträge bei öffentlicher Nutzung sind indessen besondere Rahmenbedingungen vorhanden. Ein privater Partner wird das wirtschaftliche Risiko des öffentlichen Betriebs nie umfassend tragen wollen bzw. können. Deshalb sind bei öffentlichen Bädern Investitionsbeiträge und Betriebskostenzuschüsse für den öffentlichen Bereich zwingend.

Die konkrete Wahl eines partnerschaftlichen Realisierungsmodells hängt von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab und steht grundsätzlich unter der Prämisse einer seriös prognostizierten oder nachgewiesenen Wirtschaftlichkeit.

4 Das Vorhaben „Neue Schwimmhalle Stadt Bern“

4.1 Vorbemerkungen

Das Projekt Schwimmhalle Stadt Bern ist durch Standortwahl und Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 1.5) massgeblich definiert. Für die Beurteilung der zweckmässigen Realisierungsmodelle ist eine nähere architektonische oder betriebliche Beschreibung nicht zwingend nötig.

Auf der Basis der vorangehenden Bemerkungen wird zuerst das Projekt unter den Rahmenbedingungen im Hinblick auf ein mögliches partnerschaftliches Lebenszyklusmodell gewürdigt (vgl. Ziff. 4.2.1). Danach wird die mögliche Wirtschaftlichkeit einer Zusammenarbeit mit einem privaten Partner plausibilisiert (vgl. Ziff. 4.2.2). Anschliessend werden die verschiedenen Realisierungsmodelle in Bezug auf das Projekt gewürdigt (vgl. Ziff. 4.3) und Chancen und Risiken in Bezug auf die übrigen Hallenbadanlagen der Stadt dargestellt (vgl. Ziff. 4.4). Nach einem zusammenfassenden Fazit zum Projekt (vgl. Ziff. 4.5) erlauben wir uns noch einige weiterführende Hinweise (vgl. Ziff. 5).

4.2 Würdigung von Projekt und Rahmenbedingungen

4.2.1 Zum Projekt

Die Umgebung

Der Standort Marzili ist für die Realisierung der Schwimmhalle als sehr attraktiv zu bewerten. Die räumlich abgeschlossene Lage am Aareufer und die Nähe zum bestehenden Freibad ermöglichen vielfältige Synergien. Gleichzeitig ist der Standort jedoch planerisch und politisch als sehr sensibel einzustufen, so dass eine Realisierung zeitaufwändig und nur mit dem erforderlichen politischen und gesellschaftlichen Geschick durchführbar ist.

Der Standort Gaswerkareal kann ebenfalls als attraktiv bewertet werden. Ebenfalls am Aareufer gelegen und in geringer Entfernung zum Marzili-Freibad stehen hier zudem räumlich interessante, planerisch und baulich entwickelbare Flächen- und Synergienmöglichkeiten zur Verfügung.

Restriktionen

Das Marziliareal lässt aufgrund seiner derzeitigen Nutzung und des stadträumlichen Zuschnitts planerisch nur begrenzte Möglichkeiten für eine optimale Nutzung zu. Insbesondere können nur untergeordnete Zusatz- oder Mantelnutzungen in das Projekt integriert werden, so dass die Entwicklungspotenziale nicht voll erschlossen werden können.

Der Standort Gaswerkareal hat in diesem Sinne deutlich mehr Potenzial. Allerdings ist der Standort durch Altlasten früherer Nutzungen belastet. Diese Frage muss zufriedenstellend gelöst werden für ein mögliches Realisierungsmodell. Zudem besteht ein (bindender) Vertrag des heutigen Eigners ewb mit der Firma Losinger Marazzi AG zur exklusiven Nutzungsplanung. Dies schliesst eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung des Areals inkl. Schwimmhalle mit Einschluss von zweckmässigen wettbewerblichen Verfahren aus.

(Politische) Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit mit einem privaten Partner sind durch die Vorgaben eingengt. Insbesondere sind die Möglichkeiten einer Mantelnutzung stark beschränkt und die Nutzenpotenziale einer privaten Betreiberfunktion durch den zwingend vorgegebenen Betrieb durch das Sportamt eingegrenzt.

Chancen

Am Standort Marzili beschränken sich die Chancen der Zusammenarbeit mit Privaten auf mögliche Vorteile in Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb des Hallenbades selber, evtl. verbunden mit Synergien mit nötigen Arbeiten im Freibad.

Da im Gaswerkareal eine grössere Planung mit Mischnutzung ansteht, kann eine Zusammenarbeit mit Privaten am ehesten in diesem Bereich genutzt werden.

4.2.2 Plausibilisierung der Wirtschaftlichkeit einer Zusammenarbeit mit einem privaten Partner

Bereich	Würdigung
<p>Vorteile Planungs-, Bau- und Betriebskosten</p>	<p>Es darf anhand der Praxiserfahrung vermutet werden, dass Planungs- und Baukosten durch den Privaten günstiger zu erbringen sind.</p> <p>Die Kostenvorteile in Planung und Bau entstehen im Wesentlichen durch eine ganzheitliche Übertragung der Verantwortung für Planung, Auslegung und Errichtung evtl. in Verbindung mit der Einbindung der Finanzierung. Skaleneffekte in der Beschaffung ermöglichen weitere Einsparungen ebenso wie eine Nutzung von Möglichkeiten des Nachunternehmereinsatzes.</p> <p>Werden zudem die Betriebskosten nach Lebenszyklusansatz schon in der Planung berücksichtigt, können sich erhebliche wirtschaftliche Vorteile im späteren Betrieb ergeben. Hier sind insbesondere die Kosten für die Energieversorgung zu nennen, die bei hochtechnisierten und stark wärmeverbrauchenden Anlagen wie (Warmwasser-) Hallenbädern die künftigen Zuschussbedarfe erheblich beeinflussen.</p> <p>Der Umfang dieser (möglichen) wirtschaftlichen Vorteile hängt dabei wesentlich davon ab, in welchem Umfang die Verwaltung sich bereits bislang echter lebenszyklusorientierter Realisierungsformen bedient.</p> <p>Der anzunehmende wirtschaftliche Vorteil einer privaten Realisierung ist zudem in dem Umfang geringer, in dem die Handlungsfreiräume und die Anteile an den Betriebskosten eingeschränkt sind. Dies ist vorliegend der Fall.</p>
<p>Vorteile Risikokosten</p>	<p>Auf den Bau und den Betrieb von Bädern spezialisierte Unternehmer haben breite, aktuelle Erfahrung. Sie können insbesondere technische Risiken (z.B. Dach, Klima, Wassertechnik und -behandlung, Energie) daher besser einschätzen als die öffentliche Hand mit geringerer Erfahrung.</p> <p>Im Rahmen einer fairen Verteilung der mit Bau und Betrieb verbundenen Risiken zwischen dem Gemeinwesen und den privaten Unternehmern können daher die entsprechenden Risiken auf die Privaten weitgehend übertragen werden.</p>

	<p>Die Übernahme dieser Risiken ist in den Preisangeboten der Unternehmer natürlich eingepreist. Der enthaltene Risikoaufschlag steht allerdings im Wettbewerb zu anderen Bietern und dürfte infolge der breiteren Erfahrung realistisch und ohne „Angstzuschläge“ kalkuliert werden.</p> <p>Deshalb dürfen hier ebenfalls wirtschaftliche Vorteile vermutet werden.</p>
Möglichkeit zu Mantelnutzung	<p>Durch ergänzende Angebote über den reinen Schwimmbetrieb hinaus (Mantelnutzungen) können die Zuschüsse zu tendenziell defizitären Nutzungsbereichen zum Teil kompensiert werden (vgl. Ziff. 3.4). Der Umfang möglicher Mantelnutzungen bestimmt das Potenzial zur Gegenfinanzierung dabei ebenso wie Marktkenntnis und Erfahrung des Betreibers.</p> <p>Die Möglichkeiten zu einer Mantelnutzung (Wellness, evtl. Lounge, Restauration) sind für die Schwimmhalle Bern durch die vorgegebenen Rahmenbedingungen stark eingeengt.</p>
Synergien mit privaten Tätigkeiten	<p>Synergien mit (weiteren) privaten Tätigkeiten, die nicht den Betrieb einer Schwimmhalle oder vergleichbarer Nutzungen (Sauna, Wellness etc.) betreffen, können bei geeigneter vertraglicher Vereinbarung zusätzlich die Wirtschaftlichkeit der Schwimmbadrealisierung positiv beeinflussen. Im Gaswerkareal sind vergleichbare Synergien bei einer erweiterten Nutzungsplanung des gesamten Geländes markant vorhanden. Die Synergien umfassen kostenrelevante Fragen der Erschliessung, der Ver- und Entsorgung, der Energie, kombinierter Eingabepilanungen oder Skaleneffekte bei der Auslegeordnung oder im koordinierten Bauablauf.</p> <p>Am Standort Marzili sind Synergien in diesem Umfang nicht vorhanden.</p>
Gesamtwürdigung (unter definierten Rahmenbedingungen)	<p>Allgemein sind die wirtschaftlichen Potenziale der Zusammenarbeit mit Privaten unter Berücksichtigung der definierten Rahmenbedingungen eingeschränkt. Die Erfahrung zeigt, dass Partnerschaftsmodelle und insbesondere PPP in der Schweiz in der Regel nur beschränkte Wirtschaftlichkeitsvorteile haben, wenn die Betreiberfunktion durch den Privaten sehr gering ausfällt.</p> <p>Es können Vorteile aus dem Lebenszyklusansatz Planung, Bau und technischer Unterhalt erwartet werden.</p> <p>Am Standort Gaswerkareal sind zudem erhebliche Synergien bei einer erweiterten Nutzungsplanung möglich.</p>

4.3 Würdigung der verschiedenen Realisierungsmodelle in Bezug auf das Projekt Schwimmhalle Bern

4.3.1 Eigenerstellung: Jederzeit möglich – mit Übernahme aller Risiken

Eine klassische Eigenerstellung (Einzelvergaben oder klassischer GU-Vertrag) ist bei der Kompetenz der Stadt Bern, der Finanzierungsmöglichkeiten und der gesicherten Nachfrage jederzeit möglich. Die Stadt übernimmt mit der Grossanlage allerdings offensichtlich auch klare Risiken in Bezug auf Bau und Betrieb. Hier empfiehlt es sich, zumindest gewisse Risiken durch Garantien auf einen GU/TU zu übertragen (vgl. Ziff. 2.3 a).

4.3.2 Lebenszyklusansatz: Uneingeschränktes Potenzial vorhanden

Allein in Bezug auf die Grösse der geplanten Baumassnahmen bietet der Lebenszyklusansatz für die Stadt Bern viele Möglichkeiten. Gerade bei Bädern nehmen die Betriebskosten im Verhältnis zu den anfänglichen Investitionen einen sehr hohen Stellenwert ein. Der Vorteil des Lebenszyklusansatzes für die Stadt läge vor allem in der verbesserten Kalkulationsgrundlage für den langfristig zu leistenden Betriebskostenanteil. Voraussichtlich kann der öffentliche Betriebsbeitrag im Vergleich zu einer einzelleistungsbezogenen, konventionellen Beschaffung spürbar reduziert werden. Eine umfassende Lebenszykluskostenbetrachtung empfiehlt sich beim Projekt deshalb in jedem Fall.

Die wirtschaftliche Lebenszyklusbetrachtung hat dabei konsequent unter Einsatz qualifizierter Methoden der Berechnung der langfristigen Betriebs- und Risikokosten und einer dynamischen Betrachtung der Finanzierungskosten zu erfolgen. Eine einfache Abschätzung von betrieblichen Folgekosten ist unseres Erachtens nicht ausreichend.

4.3.3 Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle: Potenzial vorhanden

Um die Kostensicherheit für die Stadt langfristig noch weiter zu erhöhen, können Verträge mit privaten Partnern abgeschlossen werden, die dann auch Risiken der Bau- und Betriebsphase übernehmen.

Die Risikoübernahme wird sich bei der Schwimmhalle Stadt Bern jedoch nur auf Bau- und technische Ausführungsrisiken beschränken, da die Übernahme betriebswirtschaftlicher Risiken durch einen Partner unter den jetzigen Bedingungen der eingeschränkten Mantelnutzung nicht möglich ist.

Im Fall der Stadt Bern wäre denkbar, dass ein Partner im Rahmen eines erweiterten GU-Vertrages neben einem Festpreis für den Bau auch eine verlängerte Gewährleistung oder sogar weitere gebäudebezogene Dienstleistungen, wie z.B. die Instandsetzung und die Wartung der technischen Anlagen (integriertes Contracting) übernimmt. Für die Risiken einer angemessenen Bauqualität, Instandsetzung und Wartung wäre dann der Generalunternehmer verantwortlich, die Stadt würde lediglich die Leistungsqualität regelmässig überprüfen.

Um die Risiken aus der Bauphase entsprechend übertragen zu können, bietet sich eine private Bauzeitfinanzierung an. Ausgestaltet werden könnte diese Finanzierung für einzelne im Vorfeld vertraglich definierte Bauabschnitte oder für die Baumassnahmen insgesamt. Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem GU entstehen für die Stadt erst dann, wenn der Bauabschnitt oder die gesamte Baumassnahme im Sinne der vertraglichen Regelungen fertiggestellt und abgenommen ist.

Aus Sicht der Stadt entsteht durch das erweiterte GU-Modell über den Lebenszyklusansatz hinaus eine Möglichkeit zur Verlagerung von Risiken, die der Vertragspartner aufgrund seiner Spezialisierung und Erfahrung besser tragen und beeinflussen kann. Die übernommenen Risiken werden durch den GU bewertet und in sein Angebot eingepreist.

Für ein Investorenmodell im klassischen Sinne wird aufgrund der konkreten Rahmenbedingungen, insbesondere der eingeschränkten Mantelnutzung vermutlich nur ein sehr eingeschränkter oder sogar kein Markt vorhanden sein. Allenfalls könnte das Marktinteresse für ein Paket „Planung, Bau, Finanzierung und Instandhaltung“ in einer gezielte Marktabfrage noch überprüft werden. Vorab wäre aber zu prüfen, ob die Einräumung eines Baurechts an einen Investor für das öffentliche Schwimmbad politisch überhaupt in Frage kommt.

Inwiefern sich unter den oben benannten Umständen der Betriebszuschuss der Stadt für das Bad im Vergleich zum Lebenszyklusansatz spürbar senken lässt, ist fraglich. Partnerschaftliche Lebenszyklusmodelle erlauben eine weitgehend durch die Auftraggeberin Stadt Bern gesteuerte, nachhaltig und werterhaltend ausgerichtete und wirtschaftlich optimierte Realisierung. Auch und gerade unter den gegebenen Rahmenbedingungen kann durch die Nutzung der Möglichkeiten partnerschaftlicher Lebenszyklusmodelle erhebliches wirtschaftliches Potenzial erschlossen werden.

4.3.4 PPP: Vorliegend sehr beschränktes Potenzial

Ein öffentliches Hochbauvorhaben kann anhand eines standardisierten Tests auf Eignung als PPP-Modell geprüft werden⁵. Im Folgenden werden die übergeordneten Kriterien des Eignungstests zusammenfassend in einem Ampelsystem bewertet, um eine erste Einschätzung der Eignung zu ermöglichen. Hierbei kann es sich nur um eine erste Vorabprüfung handeln; im Falle einer vertieften Auseinandersetzung mit PPP müsste die Eignungsbeurteilung weiter differenziert werden.

Eignung PPP (Projekt Schwimmhalle gemäss Projektbeschreibung Ziff. 1.5)

Allgemeine Kriterien	Bemerkungen	
Eignung der öffentlichen Aufga-	Eignung insbesondere bei Hallenbädern grundsätzlich gege-	

⁵ Bolz / Summermatter / Strecker / Verein PPP Schweiz (Hrsg.): Leitfaden PPP-Eignungstest für Schweizer Hochbauprojekte Eignungstest PPP Schweiz, 2006

be	ben; Bereitstellung des Hallenbades von grundsätzlichem öffentlichen Interesse, aber keine Hoheitsfunktion; daher Aufgabe uneingeschränkt an Privaten übertragbar.	
Objektive Rahmenbedingungen	Finanzielle und personelle Ressourcen auf Seiten des Auftraggebers vorhanden; die Standortwahl grenzt die Möglichkeiten insbesondere am Marzili relevant ein.	
Subjektive Rahmenbedingungen	PPP bedarf für eine erfolgreiche Umsetzung eines klaren und expliziten politischen Willens, wirtschaftliche Vorteile in Zusammenarbeit mit Privaten zu erschliessen. Dies scheint gegenwärtig in der Stadt Bern nicht der Fall zu sein (die Frage ist indessen selbstverständlich letztlich von der Politik selber zu beantworten).	
Rechtliche Restriktionen	Der bestehende Nutzungsvertrag mit der Firma Losinger Marazzi AG steht einem wettbewerblichen PPP-Verfahren im Gaswerkareal entgegen. Weitere rechtliche Einschränkungen sind im Rahmen dieser Untersuchung nicht bewertbar.	
Finanzielle Restriktionen	Das Projekt ist öffentlich finanzierbar.	

Technische Kriterien	Bemerkungen	
Leistungsumfang (Lebenszyklus)	Langfristige vertragliche Bindung möglich. Restriktionen ergeben sich, da der Private gemäss der Rahmenbedingungen höchstens im Bereich baulicher und technischer Einrichtungen über den ganzen Lebenszyklus engagiert werden kann.	
Risikoallokation möglich	Kann ohne weiteres erfolgen. Möglichkeiten der Risikoteilung sind aber durch Begrenzung auf bauliche und technische Risiken nicht ausgeschöpft	
Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung möglich.	Leistungen können grundsätzlich ergebnisorientiert beschrieben werden.	
Genügendes Projektvolumen	Ausreichendes Projektvolumen vorhanden	
Marktinteresse und Bieterwettbewerb	Aufgrund der Restriktionen nur eingeschränkte Attraktivität für Bieter; eingeschränkter Wettbewerb zu erwarten; zusätzliche Einnahmen des Privaten nur sehr begrenzt möglich.	
Anreizorientierter Vergütungsmechanismus möglich	Messbare Leistungskriterien definierbar; durch Beschränkung der Betriebsleistungen aber nur begrenzt möglich.	

Gesamtwürdigung	Das Vorhaben kann aus technischer Hinsicht als für PPP grundsätzlich geeignet eingestuft werden. Die objektiven und subjektiven Rahmenbedingungen und die rechtlichen Restriktionen insbesondere am Standort Gaswerkareal lassen indessen in einer summarischen Betrachtung keine positive Eignungsbeurteilung zu. Eine Konzentration der Modellevaluation auf eine Gegenüberstellung von klassischem Modell und PPP-Modell wird in diesem Sinn nicht empfohlen. Zu empfehlen ist, die Potenziale einer partnerschaftlichen Lebenszyklusbetrachtung im Verlaufe der weiteren Arbeiten in die Auftrags- und Vertragsverhandlungen einzubeziehen.	
------------------------	---	--

4.4 Welche Chancen und Risiken bieten sich in Bezug auf die übrigen Hallenbädanlagen der Stadt?

Die Abschätzung der Chancen und Risiken für die übrigen Hallenbädanlagen basiert auf dem vorliegenden Sport- und Bewegungskonzept der Stadt.

Eine Eigenrealisierung ohne lebenszyklusorientierte Betrachtung oder Partnerschaft bietet für die übrigen Anlagen keine erkennbare Chance, dafür aber das Risiko, dass Potenziale einer zukünftigen Steuerung des Gesamtportfolios aller Bädanlagen ungenutzt bleiben.

Sofern eine planungsbegleitende oder vorgeschaltete Lebenszyklusbetrachtung nach Ziff. 2.2.2 durchgeführt wird, können die wesentlichen zukünftigen Kostentreiber in der Betriebsführung identifiziert und geeignete Massnahmen zur Steuerung gewählt werden. Die Erkenntnisse dieser Kostenanalyse können analog für alle weiteren Standorte (unabhängig von der Wahl der Realisierungsform) angewendet werden. Somit liegt allein in einer Lebenszykluskostenbetrachtung eine erhebliche Chance auf dauerhafte Senkung oder zumindest Stabilisierung der Zuschussbedarfe.

Mit der Nutzung von weitergehenden Partnerschaftsmodellen können darüber hinaus als Chance auch Erfahrungen in der umfassenden Leistungs- und Risikoübertragung und die Beteiligung privater Partner für weitere Vorhaben genutzt werden. Insbesondere die Übertragung der Verantwortung für eine werterhaltende bauliche Unterhaltung ermöglicht zudem den Erhalt kommunalen Vermögens bei gleichzeitiger Budgetsicherheit durch wirtschaftlich optimierte regelmässige Entgeltzahlungen.

Hier besteht jedoch zugleich das Risiko dieser Realisierungsform im Hinblick auf die übrigen Bädanlagen der Stadt. Sofern nicht alle Bädanlagen der Stadt zu gleicher Zeit oder zumindest absehbar in vergleichbarer Weise mit den für eine werterhaltende Unterhaltung erforderlichen Mitteln ausgestattet werden, steht der öffentliche Vorwurf einer Ungleichbehandlung der öffentlichen gegenüber den (teil-)privaten Bädern zu befürchten. Darüber hinaus sind bei der Übertragung von Leistungen auch Personalfragen zu beachten.

Bei der Wahl eines PPP-Modells ergeben sich keine wesentlich anderen Chancen und Risiken, als zuvor beschrieben.

4.5 Fazit

Für die neue Schwimmhalle Stadt Bern wurden attraktive, aber gleichzeitig auch sehr sensitive Standorte ausgewählt. Der Standort Marzili setzt einer Partnerschaft mit Privaten Grenzen. Im Gegensatz dazu eröffnet die Lage Gaswerkareal im Zusammenhang mit einer umfassenden Planung der Industriebranche grundsätzlich ein erhebliches Potenzial für eine Zusammenarbeit.

Die konkreten Rahmenbedingungen sind für eine mögliche partnerschaftliche Zusammenarbeit indes sehr eng gesteckt. Dies limitiert insbesondere das grundsätzlich bestehende Potenzial von Synergien im Gaswerkareal. Ein bestehender Nutzungsplanungsvertrag mit einer Firma verunmöglicht zudem ein wettbewerbliches Verfahren. Die konkreten Rahmenbedingungen lassen auch die Frage nach der PPP Eignung nicht positiv beantworten.

Bau und Betrieb von Hallenbädern bergen erhebliche bauliche und betriebliche Risiken. Es wird deshalb empfohlen, in der Planung des Projekts zumindest von einem konsequenten Lebenszyklusansatz auszugehen und in der konkreten Ausgestaltung des Modells partnerschaftliche Lebenszykluselemente weiter zu prüfen. Im Vordergrund steht die Übertragung von geeigneten Risiken im Bereich von Bau, Gewährleistungen und technischem Unterhalt.

5 Schlussbemerkungen

Was wäre nötig, damit das Potenzial einer Zusammenarbeit mit der Wirtschaft für die Realisierung einer Schwimmhalle Stadt Bern positiver beantwortet werden könnte?

Es lassen sich zwei Wege aufzeichnen.

- Das Gaswerkareal wird zusammen mit der Schwimmhalle entwickelt. Synergien im Bereich Planung, Bau und Betrieb werden umfassend genutzt. Die Stadt kann dadurch eine Schwimmhalle realisieren, die – bei gleicher Leistung - kostengünstiger ist als eine klassische (isolierte) Eigenrealisierung. Voraussetzung dieser Lösung: Es müssen Wege gefunden werden, wie diese Lösung rechtskonform umzusetzen ist (vertragliche Bindung an Losinger Marazzi einerseits, Beschaffungsrecht andererseits).
- Die Rahmenbedingungen für das Projekt werden erweitert, z.B. durch grössere Möglichkeiten einer Mantelnutzung im Gaswerkareal (Wellnessbereich, Aussenanlagen) sowie durch die Übertragung breiterer betrieblicher Aufgaben an Private. Zudem könnten die Rahmenbedingungen durch ein Rückkommen auf das Nutzungskonzept mit Einschluss der Standortfrage verändert werden. Möchte man die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner konsequent anstreben, dann müssten Nutzungskonzept und Standortwahl noch einmal ausgeleuchtet werden.

Soll die partnerschaftliche Realisierung einer Sportanlage (insb. Hallenbad) erfolgreich und wirtschaftlich sein, sollte bei künftigen Projekten insbesondere auf folgende Rahmenbedingungen geachtet werden:

- Bereitschaft der öffentlichen Hand zur Mitwirkung bei der Finanzierung der Investition und zur Tragung der Betriebskosten inkl. Übernahme des Hauptrisikos für den Schul- und Sportbereich.
- Weite Rahmenbedingungen mit Handlungsspielräumen für die privaten Partner.
- Umfassende Übertragung der betrieblichen Aufgaben rund um die Bereitstellung der Infrastruktur an den Privaten (erlaubt umfassende Umsetzung des Lebenszyklusansatzes) – ausgenommen bleibt die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe im Sinne der Nutzung der Infrastruktur.
- Möglichkeiten zu Mantelnutzungen und damit Nutzung von Synergien mit privaten Aktivitäten (falls möglich).
- Vergabe im Wettbewerb über den ganzen Lebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb).