

# Wenn Private den Staat zu langfristigem Denken zwingen

Praktische Erfahrungen mit der öffentlich-privaten Partnerschaft (PPP) beim Bau eines Verwaltungszentrums im Kanton Bern

Die Alliteration PPP verströmt noch immer den von vielen geächteten Geruch neoliberalen Weihrauchs. Der Blick auf ein Beispiel zeigt: Partnerschaften mit Privaten produzieren zwar Juristenfutter, zwingen aber den Staat zu langfristigem Denken.

Paul Schneeberger, Burgdorf

Die Art, wie Statthaltereien baulich daherkommen, ist immer Ausdruck der Zeit, in der sie geschaffen wurden. Das trifft auch auf das Verwaltungszentrum «Neumatt» des Kantons Bern für das Emmental und den Oberaargau in Burgdorf zu. Die schlichten, im April 2012 bezogenen Bauten auf dem Areal des ehemaligen Zeughauses strahlen den Utilitarismus unserer Tage aus. In ihnen ist zusammengefasst, was früher in diesen Regionen auf die aus der Zeit der gnädigen Herren stammenden Schlösser Burgdorf und Aarwangen und andere Gebäude verteilt war.

## Wasserdichte Verträge

Bemerkenswert an dem Ensemble, in dem 19 Dienststellen von der Kantonspolizei bis zum Steueramt untergebracht sind, ist, dass es als öffentlich-private Partnerschaft (PPP) realisiert wurde, wobei der Kanton Eigentümer der Bauten ist. Seit fünf Jahren wird über diesen Ansatz für Bauprojekte in der Schweiz diskutiert, wirklich Fuss gefasst hat er noch nicht. Zweierlei steht dieser Arbeitsteilung zwischen dem Staat als Auftraggeber sowie Nutzer und privaten Partnern als Ersteller sowie Betreibern bei mittleren Bauvorhaben entgegen: Eine diffuse Antipathie gegen privates Engagement in staatlichen Domänen und die Tatsache, dass die öffentliche Hand Geld zu günstigeren Konditionen aufnehmen kann als Private.

Hinzu kommt eine öffentliche Hand, die so solvent ist, dass sie auf die zu erwartenden Einsparungen im einstelligen Prozentbereich verzichten kann. Der Kanton Bern beschloss vor sieben Jahren, die Probe aufs Exempel zu machen. Die Wahl fiel auf das 150 Millionen Franken schwere neue Verwaltungszentrum mit 450 Arbeitsplätzen in Burgdorf, wie Kantonsbaumeisterin

## GENFER SEEÜBERQUERUNG

P. S. · Am Mittwoch haben Wirtschaftskreise eine Studie präsentiert, die aufzeigt, wie sich die schon länger besprochene zweite Umfahrung Genfs als PPP realisieren liesse. In diesem Fall ginge es darum, das 3,5-Milliarden-Projekt zu beschleunigen. In der laufenden Planung für den Ausbau der Nationalstrassen geniesst es keine Priorität.



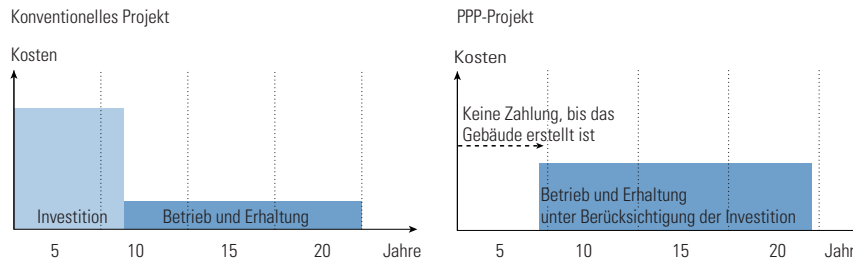
Das Verwaltungszentrum «Neumatt» in Burgdorf haben Private und die öffentliche Hand gemeinsam realisiert. CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZF

Doris Haldner sagt. Mittlerweile, nachdem sich der Komplex mit einer Bruttogeschossfläche von 36 000 Quadratmetern zwischen 2010 und 2012 in ausserordentlich kurzer Zeit realisieren liess und sein erstes Betriebsjahr hinter sich hat, lässt sich eine erste Bilanz ziehen.

«Hauptunterschied zu einem konventionell realisierten staatlichen Bauprojekt ist nicht so sehr die Einsparung von 5 Prozent, sondern der langfristige Ansatz. Kriterium sind nicht nur die Erstellungskosten, sondern der Gesamtaufwand für Bau und Betrieb», sagt Haldner. Hier ergibt sich nach Erhebungen des Kantons Bern im Fall Burgdorf in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit über 25 Jahre hinweg eine Einsparung von 5 Prozent (vgl. Grafik). Während vor allem aus der Auslagerung des technischen Betriebs vom Gebäudeunterhalt über die Reinigung bis zum zentralen Empfang eine Reduktion um 42 Prozent resultiert, schlagen mit einem Plus von 188 Prozent im Vergleich die rechtlichen Vertragswerke und Versicherungen massiv zu Buche.

Zentral für das Verhältnis zwischen Benützer und Betreiber sind wasserdichte Vertragswerke und Gremien, in denen offene Fragen und Meinungsverschiedenheiten besprochen und nach Möglichkeit geklärt werden können. In diesen Vereinbarungen ist auch dafür zu sorgen, dass sich Streitigkeiten über Fragen des Unterhalts vermeiden lassen, wie sie etwa in Bezug auf die

## Effekte von PPP bei öffentlichen Bauten



### Mehr- bzw. Minderkosten bei Realisierung als PPP

Gesamtinvestitionskosten (Bau, Baunebenkosten, Bauzeitfinanzierung)	-18%
Betriebspflicht der Gebäude und Anlagen (Unterhalt, Betrieb, Ersatzinvestition)	-42%
Finanzierung	7%
Versicherungen	188%
Reinigung und Entsorgung	-21%
Organisatorische Dienstleistungen	36%
Garantiertes Energieentgelt	-9%
<b>Gesamtwirtschaftlichkeit über 25 Jahre</b>	<b>-5%</b>

QUELLE: KANTON BERN

NZZ-INFOGRAFIK/iba

Schneeräumung auf deutschen Autobahnen auftraten, die als PPP gebaut wurden und betrieben werden.

In Burgdorf hat sich dieser Mechanismus mit einer Betriebskommission, in der beide Seiten vertreten sind, bewährt. Die Berücksichtigung von Bau und Betrieb bei der Ausschreibung führe zu mehr Nachhaltigkeit, zeigen

sich Doris Haldner und Touraj Etezady, Direktor der Marti Invest AG, des federführenden privaten Partners, überzeugt. Marti Invest war gemeinsam mit der Generalunternehmung Marti, der niederländischen BAM-Group und dem Gebäudetechniker Hälj siegreich aus der Ausschreibung des Kantons Bern hervorgegangen.

An der Ausschreibung hatten sich drei private Konsortien beteiligt. Der Blick auf das Ganze zahle sich grundsätzlich und im Detail aus, sagt Etezady. Nicht nur ist der Lebenszyklus alles bestimmende Grösse. Auch können jene, die für die Hausreinigung zuständig sein werden, bereits auf Raumaufteilung oder Fassadengestaltung Einfluss nehmen, was die Betriebskosten reduziere.

## Furcht vor Transparenz

Angesichts dieser Vorteile und Erfahrungen erstaunt der schwere Stand, den dieser Ansatz – anders als etwa in den Niederlanden – in der Schweiz hat. Es sei wohl die Angst vor dieser Form von Kostentransparenz auf allen Seiten, mutmasst Touraj Etezady. Neben den höheren Finanzierungskosten wirkten zwei Faktoren bremsend. Aufseiten des Staates dächten die Politiker primär in vierjährigen Legislaturperioden. Und aufseiten der Bauwirtschaft, wo die Margen sonst mit Nachträgen gemacht würden, scheue man sich vor der kostenmässigen Verbindlichkeit, die ein solches Projekt erfordere.

Wie aber geht es in Bern mit PPP weiter? Baudirektorin Barbara Egger-Jenzer stimmt in den positiven Grundtönen der direkt an dem Vorhaben Beteiligten ein. Sie geht aber nicht davon aus, dass in absehbarer Zeit weitere Vorhaben auf diese Weise realisiert werden. Zum einen, weil der Kanton vorläufig kaum mehr Vorhaben von über 40 bis 50 Millionen Franken realisieren werde, zum anderen, weil die Finanzkontrolle verlange, dass PPP-Projekte, obwohl sie Bau und Betrieb enthalten, vollständig über die Investitionsrechnung finanziert werden. Damit, so Egger-Jenzer, lasse sich ein Ziel dieses Ansatzes, die Entlastung der Investitionsrechnung, nicht erreichen.

Die Frage, die bleibt, ist jene, ob die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt in Burgdorf dereinst im Kanton Bern oder anderswo in einen Ansatz «denke PPP, aber baue und betreibe staatlich» münden. Die Beteiligten geben sich zurückhaltend: «Wünschenswert wäre es», sagen sie. Ob sich die Politik bei Bauvorhaben allerdings je dazu durchringt, nicht nur die Erstellung, sondern den ganzen Lebenszyklus zu veranschlagen, wenn kein äusserer Zwang besteht, bezweifeln sie. Und falls dem doch so sein sollte, tendiere die öffentliche Hand stets dazu, betriebliche Folgekosten zu unterschätzen, sagt der Direktor von Marti Invest. Beispielhaft dafür seien Diskussionen um die Annahmen für die Betriebskosten einer zweiten Gotthard-Strassentunnel-Röhre. Hier würden die in der Studie von 2012 für eine PPP-Lösung veranschlagten Unterhaltskosten von um die 30 Millionen Franken pro Jahr vom Bund als zu hoch kritisiert, obwohl die Berechnung wasserdicht sei.

Meinung & Debatte, Seite 23

# Der Ständerat will mehr Transparenz beim Bundesgericht – gegen dessen Willen

Die kleine Kammer verpflichtet das höchste Gericht, die öffentlichen Urteilsberatungen direkt im Internet zu übertragen

Was für die Parlamentsdebatten und die Medienkonferenzen des Bundesrats gilt, soll auch am Bundesgericht eingeführt werden: die Übertragung im Internet. Das Bundesgericht ist entschieden dagegen. Transparenz sei bereits gewährleistet.

For. Bern · Politik-Interessierte können heute die Debatten im National- und Ständerat direkt im Internet verfolgen. Auch die Medienkonferenzen des Bundesrats nach seinen Sitzungen werden über ein Web-TV übertragen und sind damit nicht nur für Journalisten, sondern für die gesamte Bevölkerung zugänglich.

Als einzige der drei Gewaltentwürfen auf Bundesebene bildet das Bundesgericht eine Ausnahme: Wer eine öffentliche

Urteilsberatung verfolgen möchte, muss dies direkt vor Ort in Lausanne tun.

## Entscheide nicht immer klar

Dies soll sich nun ändern. Der Ständerat hat am Mittwoch mit 34 zu 6 Stimmen eine Motion von Martin Schmid (Graubünden, fdp.) gutgeheissen, welche die Direktübertragung im Internet von öffentlichen Urteilsberatungen des Bundesgerichts verlangt. Die öffentlichen Beratungen betreffen Themen von grosser Wichtigkeit, sagte Schmid und nannte als Beispiele die Zweitwohnungsinitiative und Einbürgerungsentscheide. Die Urteile des Bundesgerichts würden immer wieder kritisiert, was auch damit zusammenhänge, dass die Entscheidung nur wenigen Leuten zugänglich sei. Auch die Medien könnten oftmals keine vollständige Transparenz schaffen. Nur noch wenige Me-

dienhäuser hätten Korrespondenten vor Ort. Das Bundesgericht publiziert zwar alle Urteile schriftlich. Doch Schmid kritisiert, dass darin Minderheitsmeinungen in vielen Fällen nicht publik gemacht würden. Erst dann würde man erkennen, dass Entscheide nicht immer so klar seien. Schliesslich wäre die Internetübertragung laut dem Motionär auch im Interesse von Jusstudenten, die auf diese Weise einen direkten Einblick in die Funktionsweise des höchsten Schweizer Gerichts erhielten.

Die Gegner machten geltend, das Parlament solle sich nicht in Angelegenheiten der dritten Gewalt einmischen. Er wolle dem Bundesgericht nicht ohne Not einen Auftrag erteilen, sagte Konrad Graber (Luzern, cvp.). In der Sache selbst unterstützt er den Vorstoss. Der Bundesrat lehnt die Motion ab, obwohl er grundsätzlich Verständnis für das Anliegen zeigt. Transparenz und Öff-

entlichkeit seien nicht nur in der Exekutive, sondern auch in der Judikative bedeutende Prinzipien, schreibt er in seiner Stellungnahme. Trotzdem sieht er in der Live-Übertragung keine Notwendigkeit. Im Rat wehrte sich Justizministerin Simonetta Sommaruga eher verhalten gegen die Motion. Sie gab zu bedenken, dass nur knapp ein Prozent aller Urteile öffentlich beraten werden. Die Transparenz sei wichtig, doch dazu sei keine weitere explizite Regelung notwendig. Die Direktübertragung im Internet könne das Gericht bereits nach geltendem Recht beschliessen.

## Bundesgericht klar dagegen

Auch das Bundesgericht ist gegen die Internetübertragung. Die Transparenz der Urteilsberatung werde durch das Öffentlichkeitsprinzip und die Berichterstattung der Medien bereits heute ge-

währleistet, schreibt es. Anstelle einer echten Diskussion, in deren Verlauf auf die Argumente der mitwirkenden Richter eingegangen werde und auf eigene Positionen zurückgekommen werden könne, würden vorbereitete Stellungnahmen treten. Damit ginge der eigentliche Sinn und Zweck der Beratung verloren. Weiter argumentiert das Bundesgericht, dass die Stellungnahmen aufgezeichnet würden, in Datenbanken abrufbar wären und damit zu einer Art Parallelbegründung zum schriftlichen Urteil werden könnten.

Es würde de facto eine «dissenting opinion» eingeführt, die das Parlament zu Recht abgelehnt habe. Das Plenum des Bundesgerichts hat den Antrag mit der erdrückenden Mehrheit von 32 gegen 2 Stimmen (1 Enthaltung) abgelehnt. Die Motion geht nun in den Nationalrat, der ihr wie der Ständerat zustimmen dürfte.