

Felix Flesche

Architekt
Dipl.-Ing.(FH), Dipl.-Kfm.,
Immobiliensachverst. (DIA)

Anton-Ferstl-Str. 10
82234 Weßling
T 01 79 3931 168
felix@flesche.info

Nachkalkulation PPP Gymnasium Kirchseeon

1. Dezember 2017

1. Darstellung des Projektes	2
2. Nachkalkulation des Projektes zum Bau und Betrieb des Gymnasium Kirchseeon	2
2.1. Aufgabenbeschreibung	3
2.2. Vertragsanbahnung bis Vertragsschluss	5
2.3. Planung und Bau	9
2.3.1. Die weichen Faktoren	9
2.3.2. Die harten Faktoren	11
2.4. Baukostenvergleich großer Baumaßnahmen	13
2.5. Die Regionalität der Auftragnehmer	15
2.6. Betrieb	17
2.7. Instandhaltungsaufwand	24
2.7.1. Langfristige Instandhaltungsaufwendungen	27
2.7.2. Probleme der Vergleichbarkeit	32
2.8. Handlingsfee	35
2.9. Ergänzende Informationen aus dem PPP Projekt Realschule Poing	37
2.10. Vergleich der PPP Beschaffungsvariante mit der klassischen Eigenerledigung	38
2.11. Erweiterung Gymnasium Kichseeon	39
3. Zusammenfassung der Ergebnisse	40
4. Anhang	41

1. Darstellung des Projektes

Der Landkreis Ebersberg hat das Gymnasium in der Gemeinde Kirchseeon im Rahmen eines Public Private Partnership-Modells (PPP-Modell) realisiert. Die Projektlaufzeit beträgt 20 Jahre, mit einer Verlängerungsoption von fünf Jahren für den Auftraggeber. In diesem Verfahren wurden Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebsleistungen ausgeschrieben und an einen privaten Partner vergeben.

Nachdem der Kreistag sich 2004 entschlossen hatte, ein weiteres Gymnasium zu errichten, erfolgte im Jahr 2005 die schulaufsichtliche Genehmigung. 2007 konnte dann der PPP-Vertrag geschlossen werden und gut ein Jahr später, zum Schuljahresbeginn 2008/2009, begann der Unterricht im September im neuen Gymnasium Kirchseeon. Seit 2010 werden alle geforderten Flächen genutzt und von SKE betrieben. Der Aufbau der Schule ist insofern abgeschlossen, als in Kirchseeon jetzt alle Jahrgänge von der 5. Klasse bis zur Abiturklasse beschult werden.

Der PPP Vertrag endet voraussichtlich im August 2028 nach 240 Monaten Betrieb.¹

2. Nachkalkulation des Projektes zum Bau und Betrieb des Gymnasium Kirchseeon

Da es sich beim Gymnasium Kirchseeon um eine neu gegründete Schule gehandelt hat, war der Schulraumbedarf anfänglich kleiner und ist erst mit den Jahren und dem Erreichen der jeweils nächsten Jahrgangsstufe der Schüler gewachsen. Aus diesem Grund wurde der Bau in zwei Ausbaustufen realisiert.

Nachdem im Jahr 2010 die zweite Ausbaustufe mit einer planerischen Kapazität von 850 Schülern in Betrieb gegangen ist, befindet sich die Schule seit sieben Jahren im Regelbetrieb. Aus diesem Anlass erfolgt im Auftrag des Landratsamtes Ebersberg eine Nachkalkulation des gesamten Pilotprojektes.

Auftraggeber und Ansprechpartner:

Landratsamt Ebersberg
Herr Herbert Jungwirth, Liegenschaftsverwaltung
85560 Ebersberg, Eichthalstraße 5
Tel: 08092 823 247; Fax: 08092 823 9247
Mail: herbert.jungwirth@lra-ebe.de; Web: www.lra-ebe.de

¹ § 19.1 Projektvertrag

2.1. Aufgabenbeschreibung

Am 2. Mai 2007 wurde der Projektvertrag zum Bau und Betrieb des Gymnasiums Kirchseeon geschlossen. Die Abnahme der 1. Ausbaustufe erfolgte im September 2008, die der 2. Ausbaustufe im September 2010. Seit über fünf Jahren ist die Schule im Zustand des Endausbaus im Betrieb. Der Gebäudebetrieb wurde in der gesamten Zeit vom PPP Partner gewährleistet.

Das Pilotprojekt war das erste „wirkliche“ PPP Projekt in Bayern und somit mit der längsten Erfahrung im Betrieb. Nach Ablauf von über einem Viertel der Betriebslaufzeit ist es interessant zurück zu blicken und die Annahmen von „damals“ und das gesamte Projekt mit dem gebührenden zeitlichen Abstand einer kritischen Analyse und Nachkalkulation zu unterziehen. Dies beinhaltet die Betrachtung der Vor- und Nachteile des Projektes im Vergleich mit den Referenzschulen des Landkreises.

Ein ganz wesentlicher Aspekt der Nachkalkulation ist der interne Vergleich mit den Referenzschulen. Die Referenzschulen sind die drei weiteren Gymnasien im Landkreis Ebersberg.² Um eine qualitative Vergleichbarkeit der Gymnasien im Landkreis zu gewährleisten, wurde in Zusammenhang mit dem PPP Projekt eine ergebnisorientierte Leistungsbeschreibung erstellt, die bestmöglich den gewünschten „Ebersberger Standard“ beschreibt. Dies gilt sowohl für den Bau und dessen Ausstattung als auch für den Betrieb. Bei den Betriebsleistungen stand bei Auftragsvergabe die werterhaltende Instandhaltung der Immobilie neben den Betriebsleistungen wie Hausmeisterdienste, Heizung, Wasserversorgung etc. im Vordergrund.³ Im PPP Vertrag steht: „Der Auftragnehmer hat alle erforderlichen Maßnahmen zur Instandsetzung und Erneuerung vorzunehmen, die zum Erhalt bzw. zur Wiederherstellung der Substanz, der Einrichtungen und Anlagen in der erforderlichen Qualität aller Teile zweckmäßig oder erforderlich sind, um die Gebäude und Außenanlagen über die gesamte Vertragslaufzeit nachhaltig in einem gleich bleibenden, guten funktions- und insbesondere nutzungsgerechten Zustand zu erhalten. Sie müssen sich zum Zeitpunkt der Vertragsbeendigung in vertragsgemäßem und gebrauchsfähigem Zustand befinden. (...) Alle baulichen und technischen Anlagen der Gebäude und Außenanlagen sind nach den anerkannten Regeln der Technik instand zu setzen (Herstellung bzw. Wiederherstellung des Soll-Zustandes). Die Leistungen umfassen Reparaturen, Grundüberholungen, Erneuerungen und vorbeugende Maßnahmen für Gebäude und Außenanlagen.“⁴ Beim Vergleich der Vorteilhaftigkeit des PPP Projektes mit der klassischen Eigenerledigung sind Unterschiede im Zustand der Gebäude (z.B. Sanierungsstau, unterlassene Massnahmen) im Zeitverlauf beider Realisierungsformen zu vergleichen.

In dem folgenden Bericht geht es um einen Abgleich von Projektvertrag, Wirtschaftlichkeitsvergleich und einem Vergleich der real existierenden Liegenschaften bzw. den sich für die Vergleichsobjekte ergebenden Kennzahlen. Das Thema Finanzierung wird in diesem Bericht nicht betrachtet, da dies nicht kausal mit der

² Gymnasien Grafing, Markt Schwaben und Vaterstetten

³ Die Einzelheiten zum PPP Projekt können insbesondere dem eigentlichen „Projektvertrag“ (juristischer Vertragsteil) sowie den „Anforderungen an Planung und Bau“ als auch den „Anforderungen an den Betrieb“ entnommen werden.

⁴ Anforderungen an den Betrieb, Kap. 3.3.3.4.1, S. 23.

Beschaffungsalternative verbunden ist und insbesondere stark von der langfristigen Zinsentwicklung, sowie der Laufzeit der Verträge / Zinsbindung beeinflusst wird.

Die Gliederung folgt im wesentlichen der Chronologie des Projektes von der Vertragsanbahnung bis zum Vertragsschluss, der Planungs- und Bauzeit bis zur Abnahme sowie der laufenden Betriebsphase.

2.2. Vertragsanbahnung bis Vertragsschluss

Folgende Meilensteine kennzeichnen den Verlauf des PPP-Projektes zur Errichtung des Gymnasiums Kirchseeon:

- 24. Mai 2004: Startbeschluss des Kreistags zur Deckung des künftigen Raumbedarfs an weiterführenden Schulen im Landkreis Ebersberg ein viertes Gymnasium an der S-Bahn-Linie 5 zu errichten. Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landkreises beschloss der Kreistag in der vorgenannten Sitzung des Weiteren, dass ein Ziel bei der Finanzierung der beschlossenen Schulinvestitionen sein müsse, die Belastungen für die Gemeinden so gering wie möglich zu halten, z.B. durch Anwendung von PPP (Public Private Partnership)-Modellen, bedarfsunschädliche zeitliche Streckung der Baumaßnahmen (u. a. Modulbauweise bei Neubauten) und Umschichtungen im Haushalt.
- In seiner Sondersitzung am 29. November 2004 entschied der Kreistag das Gymnasium in der Gemeinde Kirchseeon zu errichten.
- Der Landrat stellte beim Kultusministerium einen Antrag auf Errichtung eines mathematisch/technischen und neusprachlichen Gymnasiums, dem die Bayerische Staatsministerin für Unterricht und Kultus nach Einwilligung des Staatsministeriums der Finanzen Ende Februar / Anfang März 2005 entsprach.
- Mit Schreiben vom 6. Juni 2005 erteilte die Regierung von Oberbayern die sog. schulaufsichtliche Genehmigung zur Errichtung des Gymnasiums in Kirchseeon.
- Die Machbarkeitsstudie zur Vorbereitung und Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens für das PPP-Projekt „Errichtung eines weiteren Gymnasiums des Landkreises Ebersberg“ vom 15. Juli 2005 hat zum Ergebnis, dass eine Public Privat Partnership eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit erwarten lässt.
- In seiner Sitzung vom 26. September 2005 beschließt der Kreisausschuss, auf Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie, die Errichtung des Gymnasiums in Kirchseeon als PPP-Projekt (Planen, Bauen und Finanzieren) auszuschreiben.
- Der Bau- und Vergabeausschuss beschließt in seiner Sitzung am 22. Februar 2006 nicht nur die Planung, den Bau und die Finanzierung, sondern auch den Betrieb (laufende Instandhaltung und Bewirtschaftung) des Gymnasiums auszuschreiben. Ebenso wird in dieser Sitzung die Projektlaufzeit von 20 Jahren beschlossen.
- Die Absendung der Bekanntmachung (Nr. 2006/S 120-127830) des nicht offenen Verfahrens erfolgt am 22. Juni 2006. Die juristischen Berater vertraten folgende Meinung: „Das PPP-Projekt des Landkreises Ebersberg ist im Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Vergabebekanntmachung

(= vorgeschaltetem öffentlichem Teilnahmewettbewerb) gem. dem 2. Abschnitt der VOB/A europaweit auszuschreiben und zu vergeben.“⁵

- Am 1. Februar 2007 trifft der Landkreis die Entscheidung, das nicht offene Verfahren Nr. 2006/S 120-127830 aufzuheben und ein Verhandlungsverfahren mit allen Bietern, die zuvor ein Angebot abgegeben hatten, durchzuführen.
- Am 23. Februar 2007 gehen beim Landkreis die endgültigen, zuvor verhandelten, Angebote ein.
- In der Sitzung vom 20. März 2007 entscheiden der Kreisausschuss sowie der Bau- und Vergabeausschuss die Ausbauvariante für 850 Schüler an den Bieter SKE zu vergeben.
- Nach Vorliegen diverser Genehmigungen durch die Regierung von Oberbayern wird am 2. Mai 2007 der Projektvertrag unterzeichnet.
- Durch die rechtzeitige Abnahme des Baus konnte am 16. September 2008 der 1. Schultag in der neuen Schule abgehalten werden. Seit 1. September 2008 werden von SKE die vereinbarten Betriebsleistungen für den ersten Bauabschnitt erbracht.
- Am 1. September 2010 beginnt die Betriebsphase der Ausbaustufe 2 (2. Bauabschnitt) und kurz drauf, am 14. September 2010 startet das 3. Schuljahr am Gymnasium Kirchseeon.

Als sich abzeichnete, dass ein PPP-Verfahren für den Landkreis in Frage kommt, wurde der Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (OBB) und dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) intensiviert. Ebenso wurde die Regierung von Oberbayern (ROB) frühzeitig in alle Überlegungen einbezogen. Da sich das Projekt zu einem Pilotprojekt entwickelte, war die Abstimmung insbesondere mit der Regierung von Oberbayern als Aufsichtsbehörde des Landkreises besonders intensiv. In diesem Zusammenhang kann auf die für den Landkreis schwierige Abstimmung der zulässigen Vergabeverfahrensart hingewiesen werden. In diesem Punkt war keine Einigkeit zwischen den juristischen Beratern des Landkreises und der ROB erzielt worden. Der Landkreis folgte in diesem Fall der Ansicht der ROB. Erfreulich ist, dass die Erfahrungen aus diesem Pilotprojekt in das von der Bayerischen Staatsregierung gegründete „Bayerische PPP Kooperationsmodell“ sowie die „PPP-Arbeitsgruppe Bayern“ (PPP-AG)⁶ eingeflossen sind.

Um ein qualitativ hochwertiges und architektonisch ansprechendes Gebäude zu möglichst günstigen Bau- und Betriebskosten zu erhalten, wurden die Zuschlagskriterien im Vergabeverfahren wie folgt gewählt.

⁵ s. Vermerk zur Bestimmung der zulässigen Vergabeverfahrensart; vorgelegt von Rechtsanwältin Katrin Witte, Jenckel Rechtsanwälte Notare, Berlin

⁶ Die PPP-AG Bayern (Public-Private-Partnership-Arbeitsgruppe Bayern) unter der Geschäftsführung und Leitung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (OBB) ist der Ansprechpartner für Kommunen und kommunale Zweckverbände, die beabsichtigen, konkrete Projekte - vor allem im Hochbau - in PPP-Modellen durchzuführen.

Wirtschaftlich vorteilhaftestes Angebot in Bezug auf die nachstehenden Kriterien:

- | | |
|------------------------------|----------------|
| 1.) Preis | Gewichtung: 50 |
| 2.) Bauliche Qualität | Gewichtung: 35 |
| 3.) Bewirtschaftungsqualität | Gewichtung: 15 |

Diese grundsätzliche Angebotsgewichtung als auch die wesentlichen Weichenstellungen des Verfahrens hat der Kreistag beschlossen. So wurde z.B. der energetische Standard des Schulgebäudes, der Bau einer Holzhackschnitzelheizung als auch eine Mindestdachneigung von 15° vorgegeben.⁷

In den jeweiligen Phasen der Ausschreibung wurden die Beiträge der Bieter zuerst von den technischen, wirtschaftlichen und juristischen Beratern geprüft und sodann mit der Projektleitung des Auftraggebers abgestimmt. Die Bewertung der Angebote der Bieter erfolgte durch den Kreistag bzw. wurde für Teilbereiche an eine Arbeitsgruppe bzw. Mitarbeiter des Landratsamtes mit einschlägigem Wissen delegiert. Bei der Bewertung der qualitativen Kriterien wussten die Bewerber die Ergebnisse der preislichen Bewertung nicht. Die Auswertung der Angebotspreise erfolgte nach den im Verfahren angegebenen Rechenverfahren und wurde von den wirtschaftlichen Beratern berechnet und von der Projektleitung geprüft.

Die Zeit zwischen den Sitzungen des Kreistags wäre zu lang gewesen, um jeweils in angemessener Zeit anstehende Fragestellungen im Verfahren zu entscheiden. Daher war es wichtig, dass die Politik bzw. die politischen Gremien Zielvorgaben und Leitlinien gesetzt haben, damit die Projektleitung das Verfahren innerhalb dieser Grenzen effizient entscheiden und steuern konnte.

Die nach Vertrag geforderten Flächen für das Gymnasium Kirchseeon mussten durch den Vertragspartner in zwei Stufen⁸ zur Verfügung gestellt werden. Dies war eine Vorgabe, da sich die Schule erst im Aufbau befand und der Kreis weder die Baukosten noch die Betriebskosten für den Komplettausbau zahlen wollte, bevor diese Flächen auch benötigt werden. Da der Landkreis Ebersberg die preiswerteste Realisierung dieser Flächen im Zeitablauf wünschte, wurden nicht zwei Bauabschnitte vorgegeben, sondern zwei Zeitpunkte, an denen Flächen zur Verfügung zu stellen sind. SKE hat den Rohbau und die Aussenanlagen für den Endausbau (850 Kinder) erstellt und lediglich Ausbau und Ausstattung der 2. Ausbaustufe später, zum vorgegebenen Termin realisiert. Durch diese Vorgehensweise wurde die Störung des Schulbetriebs insbesondere durch Baulärm und Schmutz sehr gering gehalten. Auch von den Baukosten war diese Vorgehensweise für den Auftraggeber überzeugend.

Trotz frühzeitiger und weitreichender Information der ROB war es nicht leicht, gegen Ende des Vergabeverfahrens alle Genehmigungen sowie die Zustimmung zur Vergabe zu erhalten. Der Zeitdruck bei diesem Neubauprojekt war insofern besonders hoch, als es für die neu gegründete Schule zum Start keine Ersatzräume gegeben hätte, falls, die Schule nicht rechtzeitig fertig gestellt worden wäre. Der gesetzte Abnahmezeitpunkt stand insofern nicht zur Disposition und eine verzögerte Zuschlagserteilung müsste durch den privaten Partner aufgefangen werden.

⁷ vgl. „Anforderungen an Planung und Bau“, Anlage 1.A zum Projektvertrag

⁸ 1. Ausbaustufe für 500 Schüler; 2. Ausbaustufe für weitere 350 Schüler (in Summe 850 Schüler)

Am 2. Mai 2007 wurde der Projektvertrag unterschrieben.

Die im Wirtschaftlichkeitsvergleich angesetzten und von der Regierung von Oberbayern überprüften Kosten⁹ für Planung und Bau betragen:

Kosten für Planung und Bau Gym. Kirchseeon	gem. Wirtschaftlichkeitsvergleich	Kosten gem. PPP Projektvertrag	Kostenvorteil €	Kostenvorteil %
Gesamtkosten	22.103.560	19.533.581	2.569.978	11,63
Ausbaustufe 1	12.506.514	15.423.020		
Ausbaustufe 2B	9.378.797	3.907.052		
Hausmeister- wohnung	218.248	203.510		

Der Kostenvorteil beziffert sich damit im Zeitpunkt der Auftragsvergabe auf knapp 12%.

⁹ alle Angaben incl. 19% MwSt.

2.3. Planung und Bau

Kurz nach Vertragsschluss hat die erste Besprechung mit dem Bauherrn zum Thema Planung und Bau statt gefunden. Parallel wurden Betriebsthemen je nach Erfordernis abgestimmt.

In der überaus kurzen Zeit vom 2. Mai 2007¹⁰ bis zum 15. August 2008 wurde die 1. Ausbaustufe abnahmefähig fertig gestellt. In diesen 15 1/2 Monaten war es nur durch partnerschaftliches und schnelles Entscheidungsverhalten auf beiden Seiten möglich, die Schule inkl. Aussenanlagen zu erstellen.

2.3.1. Die weichen Faktoren

Als weiche Faktoren werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Qualitäten und die nicht genau messbare Faktoren in Zusammenhang mit Planung und Bau bezeichnet.

Regelmäßig in dreiwöchigem Rhythmus wurden die Baubesprechungen durchgeführt. Anfänglich stand die Überführung der Wettbewerbsplanung in die Genehmigungsplanung im Zentrum der Besprechungen. Ein wesentliches Ziel des Landkreises war dabei, die Flächenzuordnung sowie die Funktionalität nochmals zu verbessern und auf das pädagogische Konzept abzustellen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wäre es überaus hilfreich gewesen, die neue Schulleitung als Ansprechpartner zur Verfügung zu haben. Leider wird die Schulleitung regelmäßig jedoch erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt durch das Kultusministerium benannt. Falls dann Vorschläge und Wünsche der neuen Schulleitung Berücksichtigung finden sollen, liegen sowohl die Genehmigungsplanung und die komplette Ausführungsplanung und evtl. auch schon Ausschreibungsergebnisse vor. In der Folge sind Änderungen deutlich teurer und - wenn überhaupt noch möglich - bergen sie das Risiko einer verspäteten Fertigstellung.

In der dem Vertrag zugrunde liegenden, funktionalen Leistungsbeschreibung „Anforderungen an Planung und Bau“¹¹ wird der gesamte Bau incl. Aussenanlagen so umfassend und genau beschrieben, wie es für den Auftraggeber bei der jeweiligen Position wichtig erscheint. Die Detailtiefe schwankt insofern zwischen einzelnen Positionen stark. Grundlage dieser vertraglich definierten Qualitäten war die Erarbeitung eines sog. „Ebersberger Standards“, der eine vergleichbare qualitative Grundlage für alle zukünftigen Bauvorhaben darstellen soll. Selbstverständlich basieren diese Standards auf der Qualität der bestehenden Gebäude des Landkreises und den damit verbundenen Betriebserfahrungen.

Konkretisiert wurde die Leistungsbeschreibung des Auftraggebers durch das spezifische Angebot des Bieters. Bei der Bemusterung der zur Ausführung kommenden Bauteile wurde jeweils die Abstimmung mit dem Ausschreibungstext und dem Angebot des Auftragnehmers durchgeführt. Dadurch wurde sicher gestellt, dass die vertraglich geschuldete Qualität auch geliefert wird. Nach dem Vertragstext ist nur eine vergleichbare oder höherwertige Ausführung zulässig.

¹⁰ Tag der Vertragsunterzeichnung, s. auch Kapitel 2.2

¹¹ s. Projektvertrag, Anlage 1.A

In dem intensiven Abstimmungsprozess konnten auch Einsparpotentiale aufgedeckt werden, die es auf der anderen Seite ermöglichten, zusätzliche Leistungen zu erhalten. Grundsätzliche qualitative Anforderungen wurden nicht geändert. Anpassungen ergaben sich z.B. bei der Möblierung. Hier wurden nicht alle zusätzlich von SKE im Angebot beschriebenen Möbelstücke gewünscht und dafür z.B. auf einen drehbaren Schülerstuhl in einem naturwissenschaftlichem Übungsraum anstatt eines einfachen Stuhls ausgewichen.

Interessant ist, dass SKE während der Ausführungsplanung nochmal die Qualität der Fenster von Holzfenstern auf Holz-Aluminium Verbundfenster angehoben hat. Denn die erneute Kalkulation über den Lebenszyklus hatte ergeben, dass langfristig gesehen der reduzierte Unterhaltsaufwand die erhöhte Anfangsinvestition mehr als kompensiert. Allgemein kann festgehalten werden, dass SKE stets Markenprodukte verbaut hat und sich an vielen Stellen das Interesse von SKE an einem hochwertigen Bau und einer ebensolchen Ausstattung gezeigt hat. Dies ist einleuchtend, da SKE nicht nur die allgemeinen Gewährleistungsfristen „unbeschadet“ überstehen muss, sondern gleichwohl den Betrieb und ggf. die Ersatzbeschaffung innerhalb der gesamten Vertragslaufzeit schuldet.

Auch wenn manche Abstimmungen hart diskutiert wurden, siegte am Ende stets die partnerschaftliche Grundhaltung beider Parteien. Die Aussicht einer langjährigen Zusammenarbeit führte dazu, dass keine der Parteien den kurzfristigen Sieg bei einer Position der langfristigen Partnerschaft geopfert hätte. Obwohl nach Vertrag ein Vertragsbeirat zur Schlichtung von Problemen vorgesehen war, wurde dieser nie eingesetzt bzw. benötigt. Dies war möglich, da Zugeständnisse ausgewogen von beiden Seiten gemacht wurden. Dies konnte z.B. in einer einfacheren Bauausführung für einen untergeordneten Technikraum, einer erhöhten Ausführungszeit oder zusätzlichen Flächen für den Nutzer im Gebäude liegen.

Nachdem der Neubau gerade in der Zeit stark steigender Ansprüche durch die jeweils geltende Energieeinsparverordnung gefallen ist, kam nach Abnahme der ersten Ausbaustufe von Lehrern und Elternschaft die intensiv diskutierte Frage auf, ob nicht eine Lüftungsanlage notwendig gewesen wäre. SKE konnte mithilfe eines sehr aufwendigen Gutachtens nachweisen, dass durch eine regelmäßige und zumutbare Fensterlüftung eine angemessene Luftqualität in den Unterrichtsräumen gewährleistet werden kann. Zur Unterstützung der Nutzer wurden von SKE freiwillig sog. CO₂-Ampeln nachgerüstet, die den Nutzer auf eine abnehmende Luftqualität hinweisen und zu einer Stosslüftung anregen sollen. Nach Aussage des Projektleiters im Landratsamt wurden diese Ampeln von den Lehrern jedoch nicht angenommen und von diesen wieder stillgelegt. Großes Entgegenkommen zeigte SKE in diesem Zusammenhang bei der Fertigstellung der 2. Ausbaustufe. Hier wurden alle Unterrichtsräume auf Kosten von SKE freiwillig mit einer dezentralen Raumlüftungsanlage mit Wärmerückgewinnung ausgestattet.

Wie bei jeder Abnahme wurde auch in diesem Fall eine Liste der abzuarbeitenden Mängel erstellt. Bis alle Mängel einvernehmlich abgestellt waren, wurden Baubesprechungen zur Abstimmung der Mängelbeseitigung durchgeführt.

Letztlich ist der Auftraggeber in der angenehmen Situation, dass der Auftragnehmer den Vertragsgegenstand über die Vertragszeit in dem im Vertrag beschriebenen Zustand erhalten muss. Das kommt im Ergebnis einer auf 20 Jahre verlängerten Gewährleistung

recht nahe. Das ist mit ein Grund dafür, weshalb der Betrieb - als selbständige Einheit innerhalb des Auftragnehmers - ein vitales Eigeninteresse an der Beseitigung von Baumängeln hat, da eine spätere Beseitigung zu lasten „seines“ Budgets führen würde.

Der Projektvertrag wurde hinsichtlich der weichen Faktoren komplett eingehalten bzw. übererfüllt. Der Auftragnehmer zeigte sich stets offen, den Wünschen der späteren Nutzer bestmöglich nach zu kommen.

2.3.2. Die harten Faktoren

Unter den harten Faktoren wird insbesondere die Einhaltung der Termine und Kosten dargestellt.

Wie zuvor bereits erläutert, hatte der Auftragnehmer nur knapp 16 Monate Zeit aus der Entwurfsplanung eine Genehmigungsplanung zu erstellen, die Genehmigung herbei zu führen, die Ausführung zu planen sowie die verschiedenen Gewerke auszuschreiben und Gebäude inkl. Möblierung und Aussenanlagen fertig zu stellen.

Um dem Vertragspartner größtmögliche Freiheiten zu lassen, wurden keine mit Vertragsstrafen belegte Zwischentermine im Vertrag vereinbart, sondern nur die beiden Termine zur Abnahme der zwei Ausbaustufen. Da sich die Vertreter des Landkreises bestmöglich bei den Fachstellen des Landratsamtes und der genehmigenden Gemeinde Kirchseeon für den Bauantrag und dessen zügige Bearbeitung einsetzten, konnte SKE die Genehmigung zeitnah erhalten.

SKE erstellte monatliche Berichte zum Bautenstand und den anstehenden Aufgaben im kommenden Monat. Um sich jedoch auch selbst ein Bild von der gebauten Qualität und dem Bautenstand vor Ort zu machen, gab es regelmässige Baustellenbegehungen des Projektleiters zusammen mit dem technischen Berater. Neben der Qualitätskontrolle war es wichtig, frühzeitig abschätzen zu können, ob die Abnahme zum vereinbarten Zeitpunkt und damit der Beginn des Schulbetriebs insbesondere der Tag, an dem der Unterricht beginnt, gehalten werden können. Aufgrund der insgesamt sehr kurzen Bauzeit war die externe Prognose und Verifizierung des Fertigstellungstermins keine leichte Aufgabe. Wie zuvor dargelegt, ist es SKE mit großem Einsatz und Anstrengung gelungen, das Terminziel zu erreichen.

Die folgenden zwei Nachträge führten zu Mehrkosten, da es sich einmal um eine eindeutige Mehrleistung in qualitativer Hinsicht handelte und zum anderen, weil die Risikoaufteilung das Baugrundrisiko sinnvoller Weise nicht auf den Bieter übertragen hat.

Die Gemeinde Kirchseeon hatte den Wunsch, den großen Rasen-Sportplatz der Schule für die Vereinsnutzung/Breitensport als Kunstrasenplatz mit Flutlichtanlage bereitzustellen. Hierfür sind Mehrkosten in Höhe von 281.000,-€ angefallen.¹² Diese Mehrkosten werden, wie auch die lfd. Mehrkosten für den Betrieb, hierfür von der Gemeinde Kirchseeon über die Vertragslaufzeit getragen.

Im Bereich des Allwetterplatzes wurde während der Baumaßnahmen kontaminierter Boden gefunden und sachgerecht entsorgt. Da dieses Risiko gem. Projektvertrag vom

¹² s. Nachtrag Nr. 4 v. 22./28. Oktober 2008 zum Projektvertrag

Auftraggeber zu tragen war, musste der Landkreis die entstandenen Mehrkosten in Höhe von 17.937,36€ (incl. MwSt.) tragen.¹³

Die Summe aller Mehr- und Minderkostennachträge, die vom Auftraggeber bzw. von SKE ausgingen, glich sich am Ende, bis auf die zuvor genannten Nachträge, aus.

Kosten für Planung und Bau Gym. Kirchseeon	Kosten gem. PPP Projektvertrag	Ist-Kosten gem. Abrechnung	Mehrkosten	Kostensteigerung %
Gesamtkosten	19.330.072	19.348.008	17.936	0,09
Ausbaustufe 1	15.423.020	15.423.020		
Ausbaustufe 2B	3.907.052	3.907.052		
Nachtrag Nr. 6		17.936		
Nachtrag Nr. 4			281.000	1,45

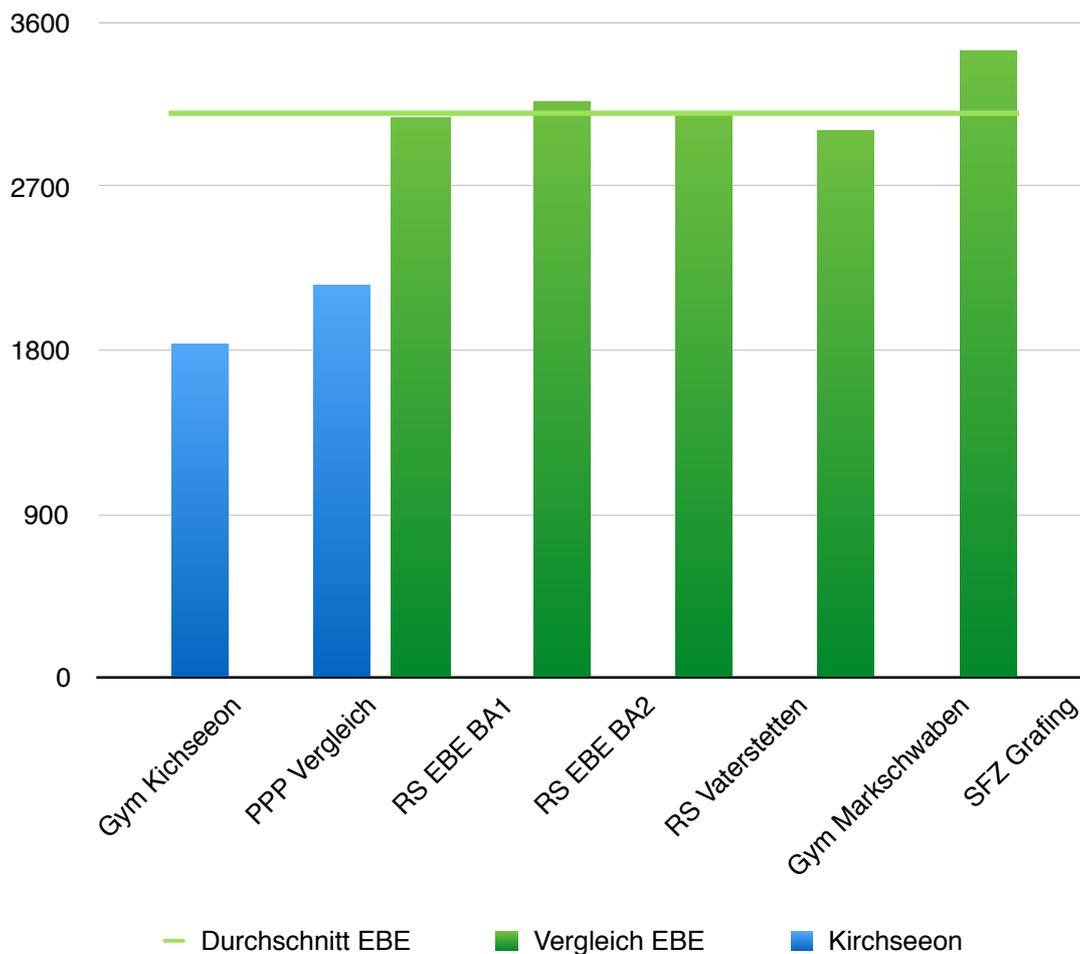
¹³ s. Nachtrag Nr. 6 v. 9. Februar 2009 zum Projektvertrag

2.4. Baukostenvergleich großer Baumaßnahmen

Um die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme zu überprüfen werden die Baukosten in Kirchseeon mit weiteren fünf großen Schulbaumaßnahmen verglichen. Dazu wurden der 1. und 2. Bauabschnitt der Realschule Ebersberg, ein Bau an der Realschule Vaterstetten und am Gymnasium Marktschwaben sowie der Bau der Mensa am SFZ in Grafing ausgewertet.¹⁴ Um die Baumaßnahmen vergleichen zu können, wird der Kennwert „Baukosten pro Quadratmeter Brutto-Grundfläche“ (BGF) gewählt und mit Hilfe des Baukostenindex¹⁵ auf das Jahr 2017 hochgerechnet.

In der folgenden Grafik werden ergänzend unter „PPP Vergleich“ die Zahlen des PPP Wirtschaftlichkeitsvergleiches dargestellt. Bezogen auf diesen Vergleichswert war der Wirtschaftlichkeitsvorteil 11,63% bzw. knapp 2,6 Mio. Euro. Dieser Vergleichswert war theoretisch und insbesondere auf Drängen der Genehmigungsbehörde ohne Risikokosten gerechnet worden. Nachdem fünf größere Schulbaumaßnahmen mit einer Gesamt BGF von 7.013 qm und Gesamtkosten von 21.749.798 € vorliegen, kann man den Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem gewichteten Durchschnittswert des Landkreises in Höhe von 3.101 €/ qm BGF durchführen. Die Schule hätte danach in Eigenerledigung theoretisch 38.028.807 € gekostet. Daraus ergibt sich ein Wirtschaftlichkeitsvorteil

Baukostenvergleich großer Baumaßnahmen



¹⁴ s. Darstellung „Kostenvergleich der letzten Schulbaumaßnahmen“ in der Präsentation im LSV-Ausschuss vom 5. Juli 2017

¹⁵ s. DESTATIS, Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17, Reihe 4, Nichtwohngebäude, Bürogebäude

von 14.893.612 € bzw. 39,16% verglichen mit den auf das Jahr 2017 hochgerechneten PPP Kosten von 23.135.194 €. Bei diesem Vergleich gilt es darüber hinaus noch zu bedenken, dass die Kosten in Kirchseeon die Kosten für die kompletten Aussenanlagen incl. Parkplatz (70 PKW Stellplätze), 125 überdachte Fahrradstellplätze, Bus-Vorfahrt mit Wendeschleife, Pausenhof und Sportanlagen (Rasenspielfeld, Allwetterplatz, Laufbahn) sowie Zäune und Tore etc. beinhalten.

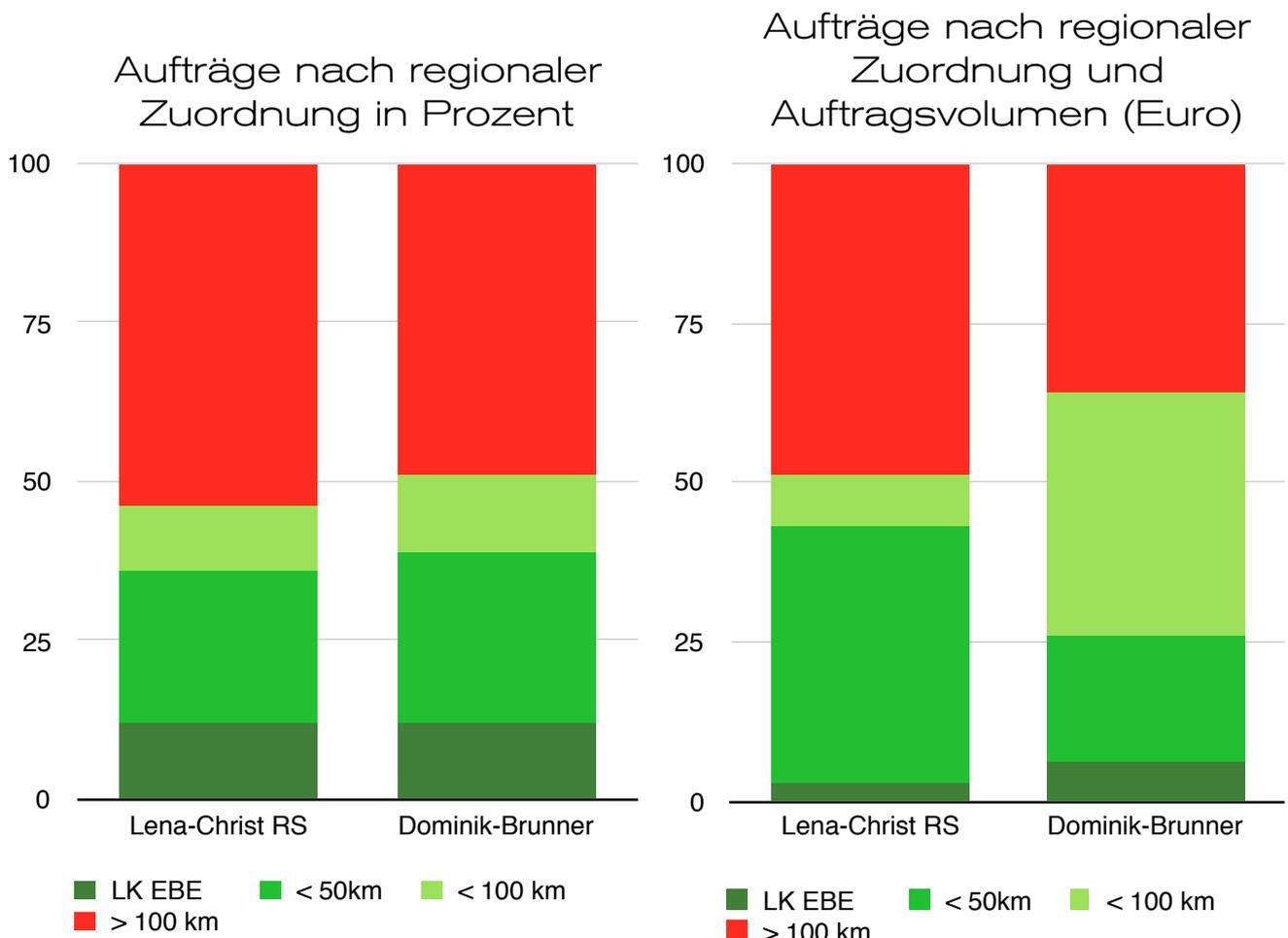
Diese Auswertung legt nahe, dass der Wirtschaftlichkeitsvorteil zum Zeitpunkt der Vergabe eher deutlich unterschätzt wurde.

2.5. Die Regionalität der Auftragnehmer

In Abhängigkeit von den Beschaffungsalternativen wird immer wieder betont, wie wichtig den Mandatsträgern die Beauftragung regionaler Unternehmen erscheint. Das Vergaberecht lässt die Möglichkeit der Bevorzugung regionaler Anbieter nicht zu. Da der PPP-Auftragnehmer selbst wiederum Subunternehmer mit Teilleistungen beauftragt, ist es interessant zu sehen, wie die regionale Verteilung der Subunternehmer im direkten Vergleich zu Baumaßnahmen in Eigenerledigung durch den Landkreis Ebersberg ausfällt.

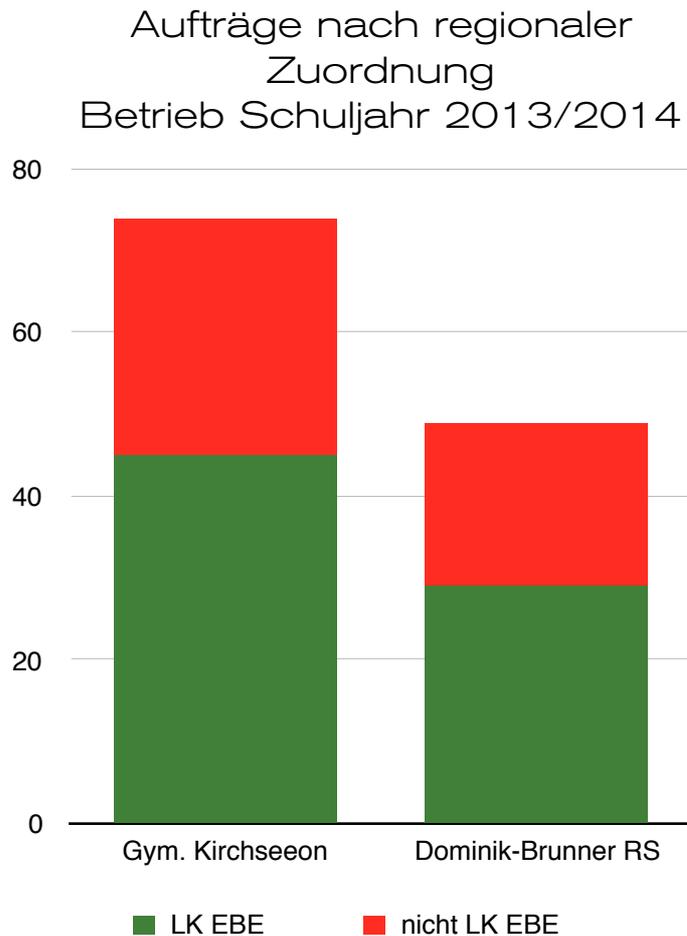
Der Landkreis Ebersberg hat in den vergangenen Jahren die Generalsanierung der Lena-Christ Realschule in Markt Schwaben mit einem Investitionsvolumen von 14,6 Mio. € durchgeführt. Zum Vergleich dazu wurde das PPP Bauvorhaben zur Errichtung der Dominik-Brunner Realschule in Poing ausgewertet.

Bei dieser Gegenüberstellung wurden die Auftragnehmer in vier Kategorien in Bezug auf ihren Standort eingeteilt: im Landkreis Ebersberg ansässig, bis zu 50 km entfernt, zwischen 50 und 100 km entfernt und mehr als 100 km entfernt.



Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass sowohl bei der Anzahl der beauftragten Firmen, als auch bei der Summe der Auftragsvolumina die Vergabe beim PPP Projekt regionaler erfolgte, als bei der Eigenerledigung durch den Landkreis. Grund dafür ist unter

anderem, dass der PPP-Auftragnehmer bei der Auswahl seiner Subunternehmer nicht dem EU-Vergaberecht bzw. GWB¹⁶ unterliegt.



In einer stichprobenhaften Auswertung des Schuljahres 2013/2014 zeigt sich, dass bei beiden PPP Schulen, Poing und Kirchseeon, deutlich mehr Firmen aus dem Landkreis Ebersberg beauftragt wurden, als Firmen außerhalb des Landkreises.

Über die zuvor dargestellten Daten sind aktuell keine weiteren Auswertungen vorhanden. Alle Indizien sprechen dafür, dass die Vergabe eines PPP-Projektes ganz entgegen aller Befürchtungen nicht zu einem Ausschluss regionale Wirtschaft oder nicht angemessener Einbindung der Region geführt hat. Im direkten Vergleich wurden bei der Errichtung der Realschule Poing mehr regionale Firmen beauftragt, sowie das Auftragsvolumen stärker regional vergeben, als bei dem Vergleichsobjekt, der Lena-Christ Realschule.

¹⁶ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

2.6. Betrieb

Der Betrieb der Schulen bezieht sich in dem folgenden Zusammenhang auf den Betrieb der Schulimmobilien und die damit zusammenhängenden Kosten für den Sachaufwandsträger, d.h. den Landkreis Ebersberg.

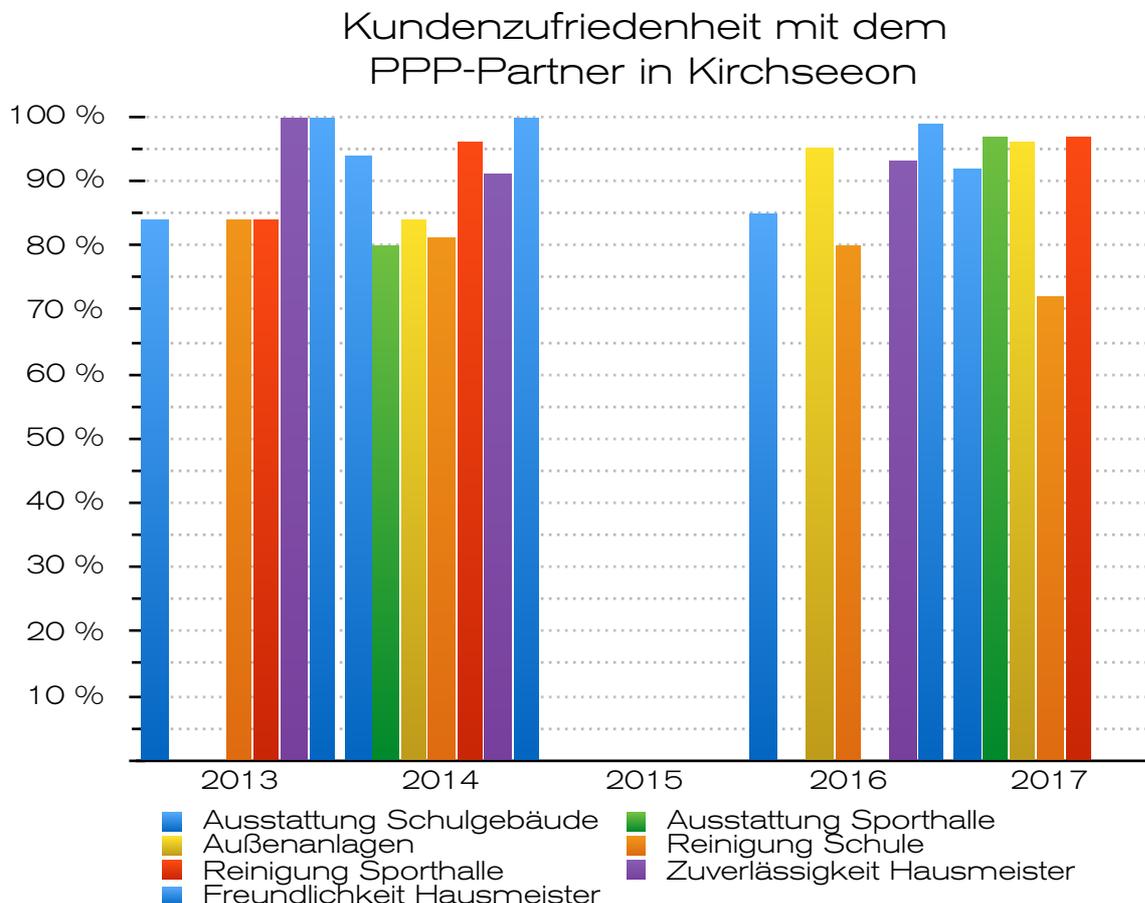
Mit Abnahme der Bauleistung setzte der Betrieb ein. In einer Übergangsphase, bis zum Abschluss der Mängelbeseitigung, wurden sowohl Bau- als auch Betriebsbesprechungen durchgeführt. Nach Abnahme der 2. Ausbaustufe inkl. Mängelbeseitigung werden nur noch Betriebsbesprechungen abgehalten.

Die Vertragspartner treffen sich zu drei bis vier protokollierten Betriebsbesprechungen pro Jahr, in denen alle Anliegen abgestimmt werden. Wichtige Fragen bzw. zeitlich drängende Probleme werden umgehend zwischen den Vertragspartnern geklärt. Parallel dazu trifft sich wöchentlich die Schulleitung mit dem Hausmeister des Auftragnehmers, um insbesondere die schulbetriebsbezogenen Leistungen zu koordinieren.

Anfang 2014 wurde vereinbart, daß die schulbetriebsbezogenen Leistungen des Hausmeisters von wöchentlich 8 Stunden auf 12 Stunden erhöht werden. Dadurch hat sich die monatliche Vergütung der Betriebsleistungen um 642,09€ (netto) erhöht.¹⁷

Einmal jährlich führt SKE eine Befragung zur Kundenzufriedenheit durch. In der Grafik ist der Prozentsatz der „zufriedenen“ und „sehr zufriedenen“ Personen angegeben. Die Differenz auf 100% entspricht den nicht zufriedenen Stimmen.

Die Befragung ist bisher stets sehr gut ausgefallen. Durch diese Befragung soll die Qualität der Leistungserbringung von SKE durch die Sichtweise der Nutzer gemessen werden. Bei der Durchsicht der freiwilligen Kommentare bei vereinzelt, nicht ganz

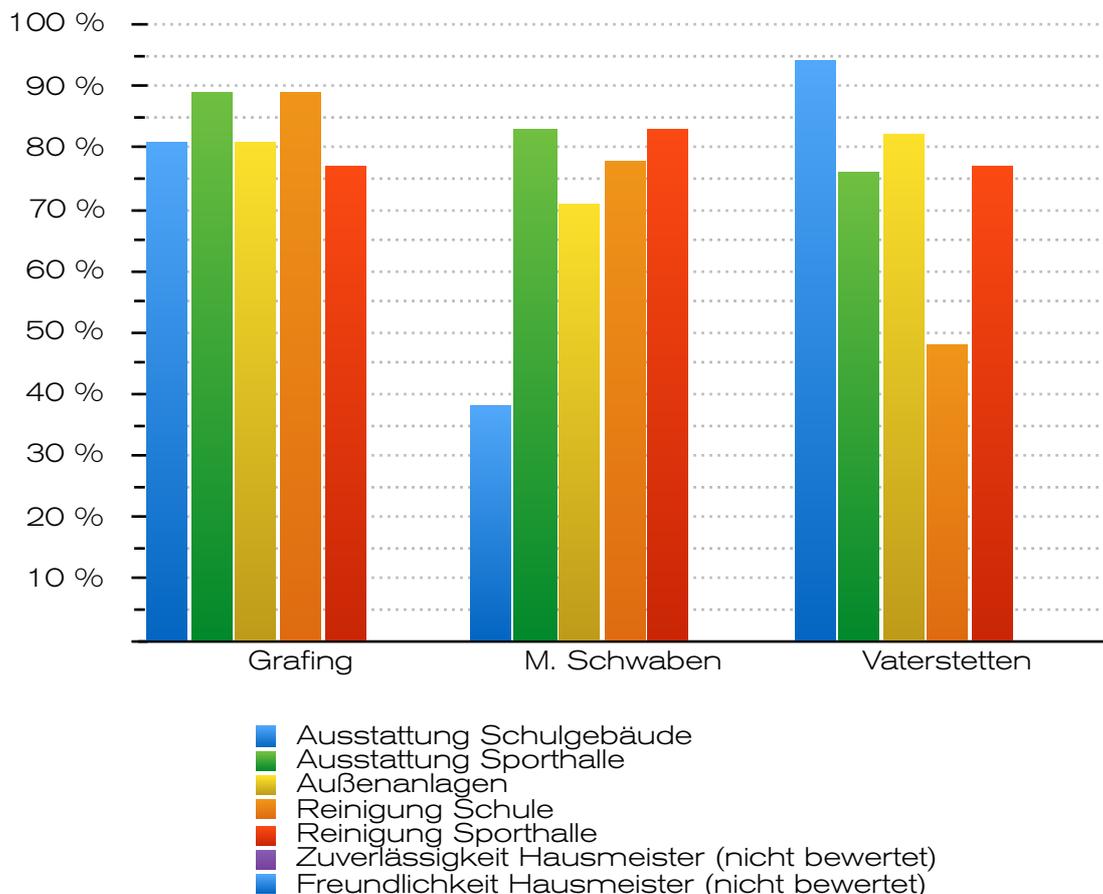


¹⁷ s. Nachtrag Nr. 8 v. 19. Februar/ 20. März 2014 zum Projektvertrag

zufriedenen Nutzern fällt immer wieder auf, dass auch Themen/Punkte bemängelt werden, die überhaupt nicht im Einflussbereich des Auftragnehmers liegen und daher eigentlich gar nicht berücksichtigt werden dürften. Ein um diese Stimmen bereinigtes Umfrageergebnis würde ein noch besseres Bild abgeben. Ein derartiger Eingriff in die Auswertung wurde jedoch nie vorgenommen. Im Jahr 2016 wurden die Positionen „Ausstattung der Turnhalle“ und „Zufriedenheit Reinigung und Sauberkeit der Turnhalle“ aufgrund der Sondernutzung als Asylunterkunft nicht bewertet.

Bereits im April 2013 wurde eine Nutzerbefragung durchgeführt mit damals noch fünf Fragen und vier Bewertungsqualitäten.¹⁸ Die Auswertung 2013 wurde für die Darstellung in der Tabelle zuvor bestmöglich „umgerechnet“ bzw. „angepasst“.

Kundenzufriedenheit an den Referenzschulen im Jahr 2016

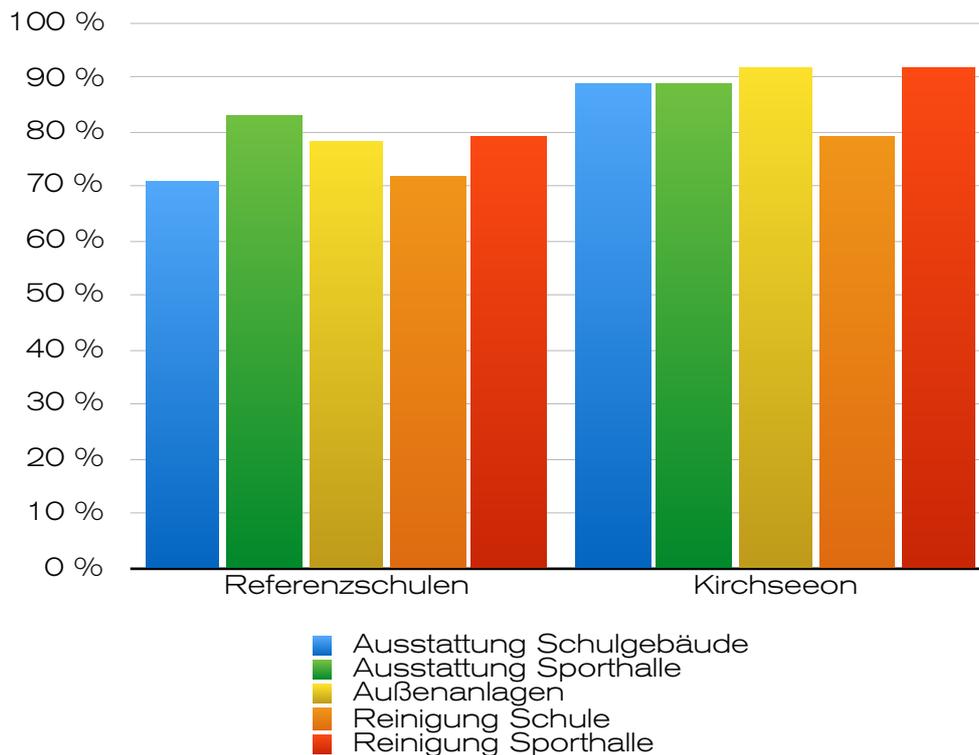


Der Vergleich der drei Werte der Referenzschulen aus dem Jahr 2016 mit den ca. vier Werten aus verschiedenen Jahren in Kirchseeon ergibt folgendes Bild der durchschnittlichen Zufriedenheitswerte.¹⁹ Im Jahr 2016 wurden die Turnhallen in Kirchseeon, Markt Schwaben und Vaterstetten zeitweise durch Asylanten belegt. Ob bzw. wie dies die Zufriedenheitswerte für die Sporthallen beeinträchtigt hat, kann nicht berechnet werden.

¹⁸ Die Bewertungsqualitäten 2013 waren: „Sehr zufrieden“, „Zufrieden“, „Geht so“ und „Unzufrieden“

¹⁹ Für die Analyse wurde der Durchschnittswert der jeweils vorhandenen Vergleichszahlen gebildet.

Durchschnittliche Zufriedenheit im Vergleich



Die durchschnittlichen Zufriedenheitswerte in Kirchseeon liegen zwischen 6 und 18 Prozent über denen der Referenzschulen. Im Durchschnitt schneidet das PPP Projekt in Kirchseeon 12 Prozent besser ab.

SKE erstellt einen jährlichen Bericht über das abgelaufene Betriebsjahr. Bestandteil dieses Berichtes sind neben der Zufriedenheitsanalyse die Darstellung besonderer Maßnahmen im abgelaufenen Betriebsjahr. Darauf folgen die Angaben zum Wartungsplan, der Bauunterhaltsplanung, zur Instandsetzung sowie Angaben zu den Schadens-/Vandalismusbildungen. Darüber hinaus werden die Kennzahlen zum Energie- und Wasserverbrauch und deren Entwicklung in den vergangenen Jahren dargestellt. Abschließend wird das Thema Abfallentsorgung erläutert.²⁰

Um den Zustand des Gebäudes sowie die Einhaltung der vertraglichen „Anforderungen an den Betrieb“ zu kontrollieren, begeben Mitarbeiter des Auftraggebers in unregelmäßigen Zeitabständen einzelne Bereiche des Gebäudes. Auf jeden Fall begeht einmal im Jahr ein Mitarbeiter des Landkreises das komplette Gebäude, um sichtbare Mängel in einem Begehungsprotokoll zu dokumentieren. Neben der Abstimmung über die Beseitigung der vorgefundenen Mängel dient das Protokoll als Grundlage für die Abstimmung der Instandhaltungsplanung mit dem Auftragnehmer.

Das Entgelt für den vertraglich definierten Betrieb hat sich in den vergangenen Jahren im wesentlichen nur durch die Preisanpassungen (Wertsicherung)²¹ sowie die

²⁰ s. Jahresberichte SKE Gymnasium Kirchseeon (z.B. 2011, 2012, 2013)

²¹ s. § 7.2 des Projektvertrages

Anpassung an die erhöhten Schülerzahlen²² und die 50 prozentig Erhöhung der schulbetriebsbezogenen Leistungen des Hausmeisters verändert.

Neben den vertraglich geschuldeten Zahlungen gem. PPP-Vertrag fallen beim Landkreis weiterhin Kosten für die Betreuung und Abrechnung des Projektes an. Insbesondere ist hier der interne Personaleinsatz des Sachgebietes 13 „Liegenschaftsverwaltung“ zu nennen.

Die Mehrkosten für den Betrieb des Kunstrasenspielfeldes sowie der dazugehörigen Flutlichtanlage sind für den Landkreis lediglich Durchlaufposten bzw. werden von der Gemeinde Kirchseeon direkt bezahlt.²³

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Betriebskosten der vergangenen sieben Jahre für das Gymnasium Kirchseeon zusammengestellt. Die Betriebskosten beinhalten sowohl die Zahlungen an SKE als auch weitere Kosten des Landkreises in Zusammenhang mit diesem Gymnasium. Die Finanzierungskosten sind nicht Bestandteil dieser Betrachtung, da sie nicht vergleichbar für die Referenzschulen darstellbar sind.

Betriebskosten Gym. Kirchseeon	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kosten €	662.124	730.270	782.301	809.290	872.168	852.252	893.635
Anteil Instandhaltung	287.693	317.302	339.910	351.637	378.957	370.303	388.284
Anteil Betrieb o. Energie	286.170	315.623	338.110	349.775	376.951	368.343	386.229
Anteil Wasser u. Energie	88.261	97.345	104.281	107.878	116.260	113.605	119.122
BGF	12.551	12.551	12.551	12.551	12.551	12.551	12.551
€ / m ² BGF	52,75	58,18	62,33	64,48	69,49	67,90	71,20
Schüler	778	915	1.050	1.150	1.146	1.171	1.123
€ / Schüler	851,06	798,11	745,05	703,73	761,05	727,80	795,76
BGF / Schüler	16,13	13,72	11,95	10,91	10,95	10,72	11,18

Analog werden in der folgenden Tabelle die gesamten Betriebskosten der drei Referenzschulen dargestellt und ebenso wie zuvor die drei Kennwerte berechnet:

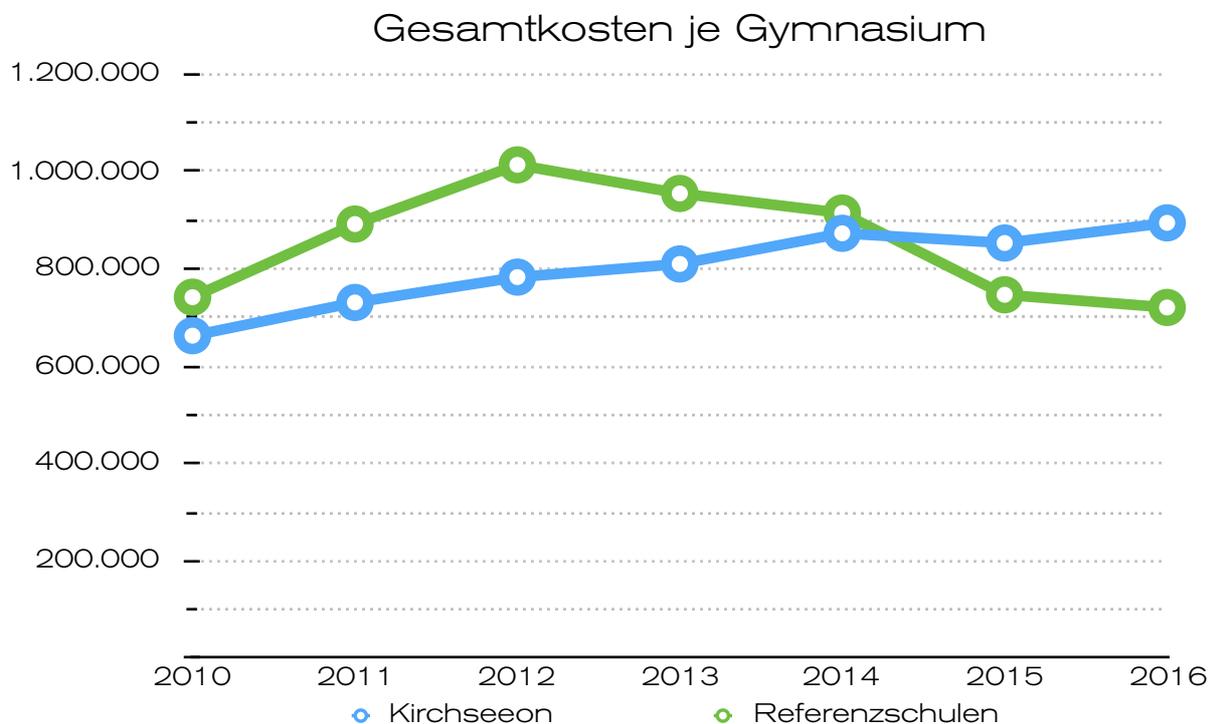
Euro / qm Brutto-Grundfläche BGF
 Euro / Schüler
 qm Brutto-Grundfläche BGF / Schüler

²² s. § 6.1.2.3 (2) in Verbindung mit § 8.2 sowie Anlage 4 (Formblatt 11 - Einheitspreise) des Projektvertrages

²³ s. Nachtrag Nr. 4 v. 22./28. Oktober 2008 zum Projektvertrag

Betriebskosten Referenzsch.	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kosten der 3 Schulen €	2.223.141	2.673.295	3.037.729	2.861.652	2.741.286	2.238.201	2.160.074
Durchschnittl. Kosten je Schule	741.047	891.098	1.012.576	953.884	913.762	746.067	720.025
BGF der 3 Schulen	41.402	42.949	42.949	42.949	42.949	42.949	42.949
Durchschnittl. BGF je Schule	13.801	14.316	14.316	14.316	14.316	14.316	14.316
€ / m ² BGF	53,70	62,24	70,73	66,63	63,83	52,11	50,29
Schüler aller 3 Schulen	4.462	4.106	4.085	3.989	3.898	3.831	3.832
Durchschnittl. Schüler je Schule	1.487	1.369	1.362	1.330	1.299	1.277	1.277
€ / Schüler	498,24	651,07	743,63	717,39	703,25	584,23	563,69
BGF / Schüler	9,28	10,46	10,51	10,77	11,02	11,21	11,21

In der folgenden Grafik werden die Betriebskosten des Gymnasiums Kirchseeon den durchschnittlichen Betriebskosten²⁴ der drei Referenzschulen gegenübergestellt.



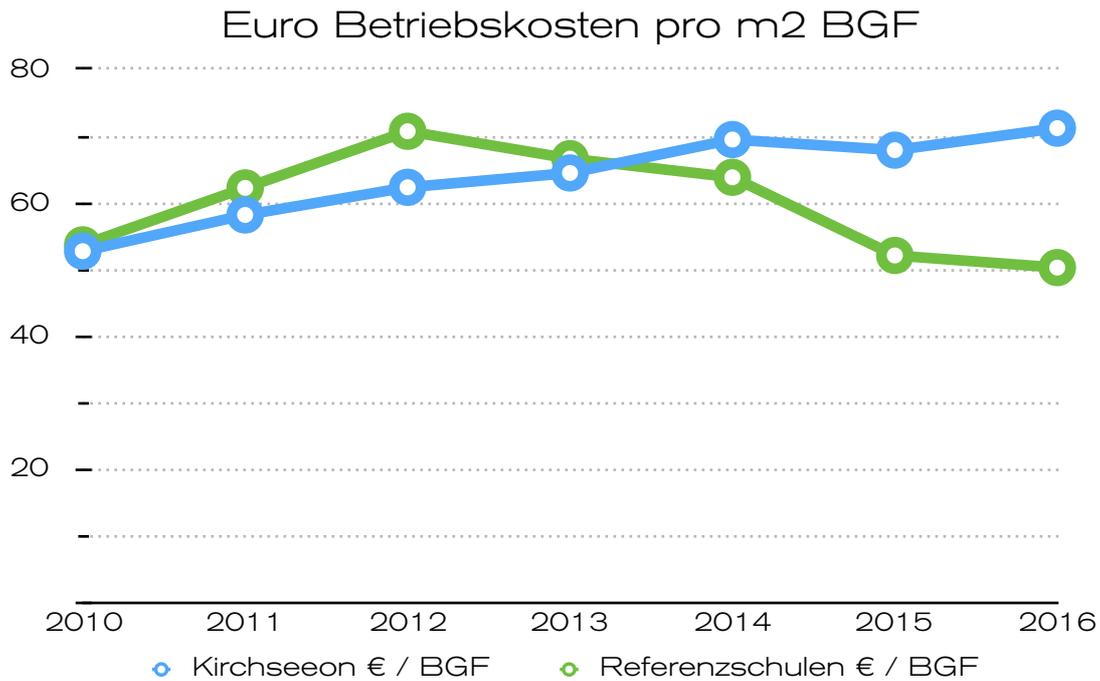
Die Gesamtkosten für das Gymnasium Kirchseeon liegen in den ersten fünf Jahren zum Teil signifikant unter dem vergleichbaren Kostenkennwert der Referenzgymnasien im Landkreis Ebersberg. In den vergangenen zwei Jahren hat sich das Verhältnis umgekehrt.

²⁴ Das bedeutet ein Drittel der gesamten jährlichen Betriebskosten der drei Referenzgymnasien

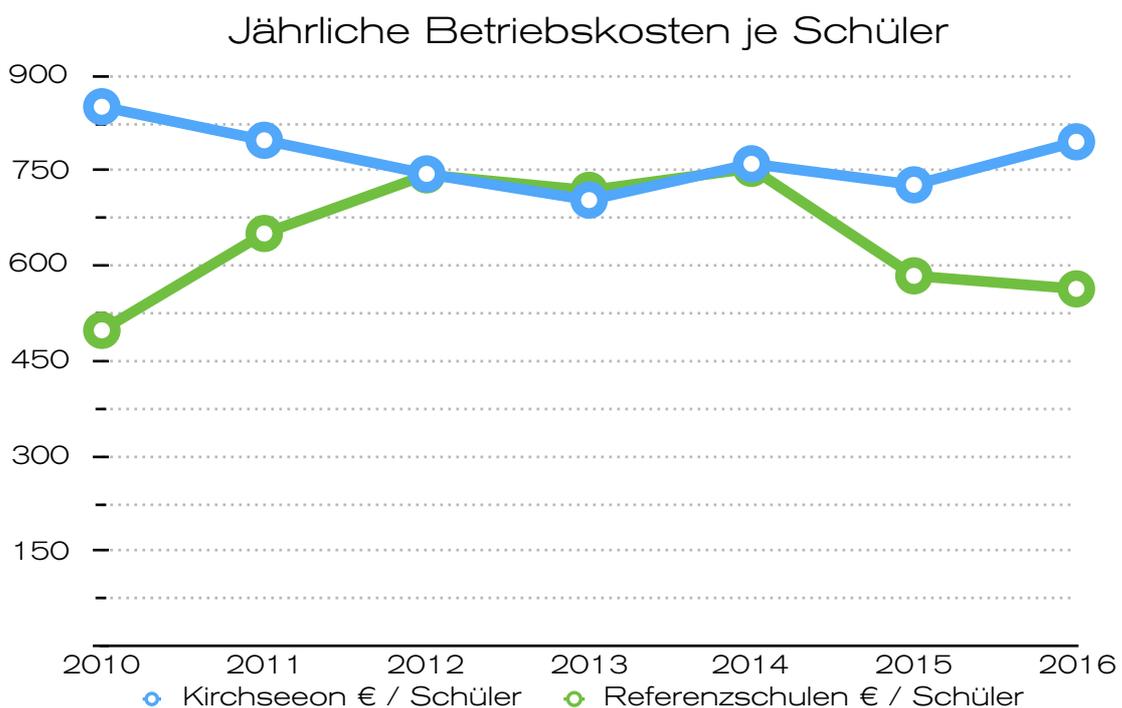
Ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Werte der Referenzschulen ist die Tatsache, dass im Betrachtungszeitraum Instandhaltungsmassnahmen aus dem Ergebnishaushalt in den investiven Haushalt umgeschichtet wurden. Die Auswirkungen davon werden in Kapitel 2.7.2 „Probleme der Vergleichbarkeit“ dargestellt.

Die folgenden Darstellungen der drei Vergleichskennwerte verdeutlichen die Unterschiede zwischen PPP und der Eigenerledigung:

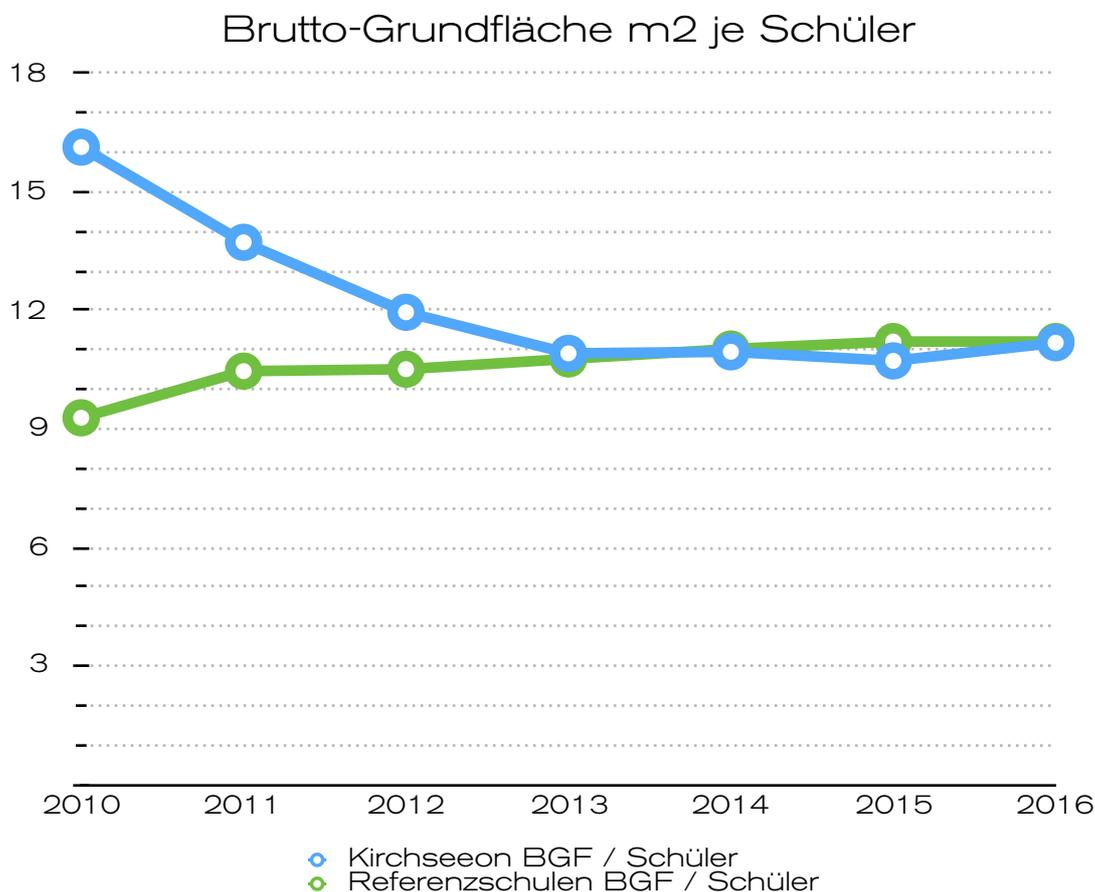
- 1.) Euro Betriebskosten / m2 Brutto-Grundfläche BGF
- 2.) Euro Betriebskosten / Schüler
- 3.) Brutto-Grundfläche BGF / Schüler



Der Betriebskostenkennwert des Gymnasiums Kirchseeon liegt in vier von sieben Jahren unterhalb jedoch in den vergangenen drei Jahren oberhalb der Kosten der Referenzobjekte.



Über die betrachteten sieben Betriebsjahre hat sich der Kostenkennwert pro Schüler in den ersten drei Jahren stetig angeglichen um in den Jahren 2015 und 2016 wieder auseinander zu driften. Der Kennwert des Gymnasiums Kirchseeon liegt anfänglich sowie am Ende des Betrachtungszeitraums deutlich höher. Zu Beginn ist dies sicher dem langsamen Aufbau der neu gegründeten Schule geschuldet. 2014 absolvierte hier der erste Oberstufenjahrgang die Abiturprüfung.



Beim Verhältnis der theoretisch jedem Schüler zur Verfügung stehenden Brutto Grundfläche zeigt sich ebenso, dass die Schule erst im Jahr 2014 komplett aufgebaut war. Ab diesem Jahr wurden alle Jahrgangstufen von der 5. bis zur 12. an dem neu gegründetem Gymnasium beschult.

Nach fast sieben Jahren Betriebserfahrung hat sich gezeigt, dass der Vertrag durchweg partnerschaftlich gelebt wird. Der Vertragsbeirat wurde nie einberufen. Meinungsverschiedenheiten konnten bisher stets ausgeräumt werden. Die Liegenschaft befindet sich in einem guten Zustand und es liegt keinerlei Sanierungsstau vor.

Probleme mit der Reinigung des Schulgebäudes waren in der Vergangenheit vorhanden. Aus der Sicht des Auftraggebers ist es jedoch leichter die mangelhafte Leistung zu reklamieren, da SKE der Vertragspartner ist und dieser sich in der Folge um seinen Nachunternehmer kümmern muß. Hat der Landkreis, wie im Fall der Referenzgymnasien, diese Leistung selbst vergeben bzw. Personen dafür angestellt, ist es bedeutend schwieriger die vertragskonforme Leistung einzufordern.

2.7. Instandhaltungsaufwand

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)²⁵ hat zum Thema Instandhaltung kommunaler Gebäude insbesondere zwei wegweisende Berichte veröffentlicht. Der erste Bericht mit dem Titel „Hochbauunterhaltung“ aus dem Jahr 1984 gibt „Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung“²⁶. Um einen Substanzverlust zu vermeiden, sind langfristig die über Richtwerte berechneten Mittel bereitzustellen. Die Bemessung der Mittel erfolgt durch die Multiplikation eines Richtwertes mit den Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Wahl des Richtwertes stellt die KGSt grundsätzlich zwei Vorgehensweisen vor. Einmal der pauschale Ansatz von 1,2% für den gesamten Immobilienbestand sowie eine differenzierte Berechnung über drei Einflussfaktoren. Zu den Vor- und Nachteilen sowie der genauen Vorgehensweise wird auf den Bericht verwiesen. Der Richtwert von 1,2% der Wiederbeschaffungszeitwerte für das gesamte Immobilienportfolio (vereinfachtes Bemessungsverfahren) wird bei großen, inhomogenen Portfolios angewendet, da sich dort Unterschiede erfahrungsgemäß gegenseitig langfristig ausgleichen und Ausreißer aufgrund der großen Anzahl an Immobilien nur untergeordnete Bedeutung erlangen. Das Bewertungsverfahren mit Gewichtung ist hingegen bei kleineren und homogenen Immobilienbeständen anzuwenden.²⁷ Bei einem kleineren Gebäudebestand ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass sich ein über- und unterdurchschnittlicher Instandhaltungsbedarf der einzelnen Gebäude innerhalb des Portfolios ausgleicht. Durch die Anwendung der Gewichtungsfaktoren für Gebäudealter, Technikanteil und nutzungsabhängigen Verschleiß steigt die Präzision der Prognose. Im Jahr 2009 wurde von der KGSt ein überarbeiteter Bericht herausgegeben.²⁸ Der pauschale Richtwert wurde beibehalten, denn dieser wurde auch durch wissenschaftliche Untersuchungen²⁹ als sinnvoll belegt.³⁰ „Die Praxis zeigt zudem, dass bei kommunalen Gebäuden häufig im 4. Lebensjahrzehnt ein deutlicher Anstieg des Aufwands für außerordentliche Instandhaltung anfällt. Anschließend sinken die Instandhaltungskosten wieder auf das vorherige Maß. Diesem Umstand muss im Rahmen der Mittelbemessung Rechnung getragen werden. Die Gebäude, die sich in dieser Phase ihres Lebenszyklus befinden, müssen daher mit einem zusätzlichen Ansatz zu den bereits genannten 1,2% in geeigneter Weise einfließen.“³¹

Vereinfacht gilt für ein Gebäudealter von bis zu 10 Jahren ein Multiplikator von 0,4. Der Multiplikator von 1 steigt dann bei einem Alter von 41 bis 80 Jahren auf 1,2 an. An dieser Stelle wird unterstellt, dass das durchschnittliche Gebäudealter der Referenzschulen im Bereich 11 bis 40 Jahre liegt.

Der Multiplikator für den Technikanteil bewegt sich zwischen 0,8 (ab 15% Technikanteil) bis zu 1,5 (ab 50% Technikanteil). Erfahrungsgemäß liegt der Technikanteil bei

²⁵ s. www.kgst.de

²⁶ s. KGSt Bericht 9/1984 vom 27.07.1984, Aktenzeichen 65200

²⁷ s. KGSt Bericht B7/2009, S. 22ff

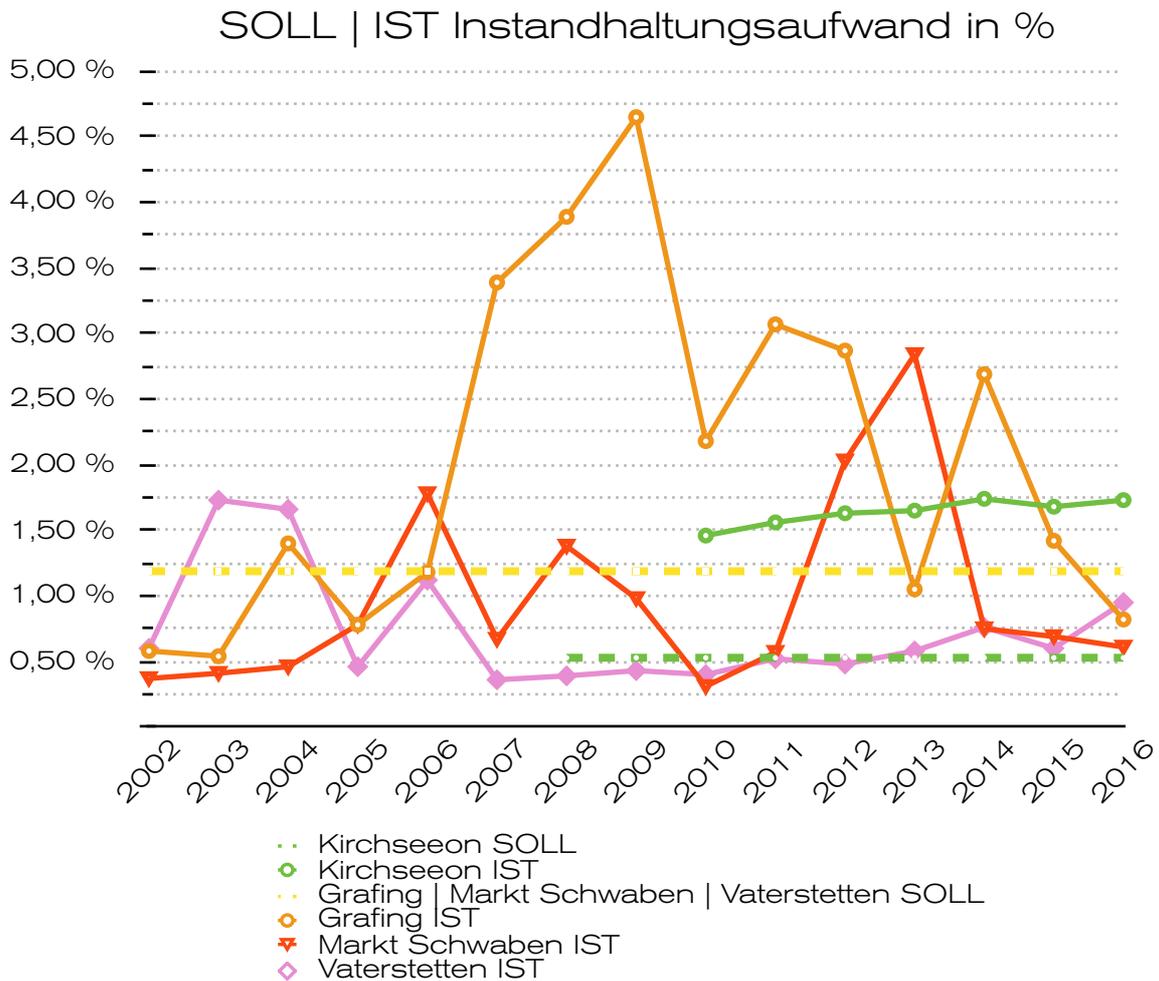
²⁸ vgl. KGSt. Bericht Nr. 7/2009, Instandhaltung kommunaler Gebäude

²⁹ s. Carolin Bahr, Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten, Karlsruhe 2008

³⁰ s. KGSt. Bericht Nr. 7/2009, S. 18

³¹ s. KGSt. Bericht Nr. 7/2009, S. 18

Neubauten höher als im Bestand. Für das Gymnasium kann der Technikanteil anhand der Kosten der Kostengruppe 400 zu den Kosten der Kostengruppen 300 und 400 berechnet werden³².



Für das Gymnasium Kirchseeon errechnet sich ein Technikanteil von 26%³³, bei dem gem. KGSt Tabelle ein Multiplikator von 1,0 angemessen erscheint. Für die Referenzschulen wird mangels genauerer Angaben von einem Multiplikator von 0,9 ausgegangen.

Für nutzungsabhängigen Verschleiß liegt der Multiplikator von Schulen bei 1,1.

Der Gewichtungsfaktor berechnet sich aus folgender Multiplikation:

Faktor Gebäudealter * Faktor Technikanteil * Faktor nutzungsabhängigen Verschleiß * 1,2

Im Ergebnis ergibt sich für das Gymnasium Kirchseeon folgender gewichteter Faktor:

Jahr 1 bis 10: $0,4 * 1,0 * 1,1 * 1,2 = 0,528$

ab Jahr 11: $1,0 * 1,0 * 1,1 * 1,2 = 1,32$

Analog wird folgender Faktor für die Referenzschulen angesetzt:

für jedes Jahr: $1,0 * 0,9 * 1,1 * 1,2 = 1,188$

Der Landkreis Ebersberg sollte, wenn er einen Substanzverlust bei seinen Immobilien vermeiden möchte, langfristig die entsprechenden Mittel bereitstellen. Auf jeden Fall sind

³² s. DIN 276

³³ Grundlagen der Berechnung s. Anlage 6, Angebot SKE GmbH_Stingl GmbH.pdf, S. 3ff

diese Werte der angemessene Ansatz, um einen Vergleich mit dem PPP Projekt durch zu führen.³⁴ Die KGSt schreibt diesbezüglich: „Eine sachgerechte Instandhaltungsstrategie leistet einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.“³⁵

Die berechneten Faktoren sind dann auf die Wiederbeschaffungszeitwerte anzuwenden.

Der Wiederbeschaffungswerte für des Gymnasium Kirchseeon liegt sehr gut dokumentiert durch den PPP-Vertrag vor. Um aus dem Wiederbeschaffungswert³⁶ den Wiederbeschaffungszeitwert zu errechnen, wurde dieser mit dem Baupreisindex des statistischen Bundesamtes³⁷ auf die Betrachtungsjahre hochgerechnet.

Bei den Referenzgymnasien gibt es teils diverse Bauabschnitte und die einstigen Baukosten sind kaum noch genau und sicher zu rekonstruieren. In diesen Fällen ist es gängige Praxis, die Baukosten über Baukostenkennwerte sowie die zugrunde liegende Brutto Grundfläche zu berechnen und sodann diesen Wert gem. der jährlichen Preisentwicklung anzupassen.

Durch die Preissteigerung der Baukosten steigt i.d.R. folglich auch der Wiederbeschaffungszeitwert der Immobilien. Der einheitliche oder zumindest für einen längeren Zeitraum feste Richtwert für die angemessene Instandhaltung bleibt durch die Wertanpassung der Bezugsgröße über die Jahre auskömmlich.

³⁴ vgl. KGSt Bericht Nr. 7/2009, Instandhaltung kommunaler Gebäude, S. 29

³⁵ s. KGSt Bericht Nr. 7/2009, Instandhaltung kommunaler Gebäude, S. 11

³⁶ Dieser entspricht dem „Kaufpreis“ gem. PPP Vertrag

³⁷ s. DESTATIS, Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17, Reihe 4

2.7.1. Langfristige Instandhaltungsaufwendungen

Im folgenden werden die realen Zahlungen „IST“ den von der KGSt für einen langfristigen Werterhalt notwendigen Aufwendungen „SOLL“ gegenübergestellt. Dies geschieht separat für das Gymnasium Kirchseeon als PPP Projekt als auch für die drei Referenzgymnasien. Der SOLL-Wert gem. KGSt berechnet sich wie zuvor dargestellt durch Multiplikation der Wiederbeschaffungszeitwertes mit dem Instandhaltungsfaktor.

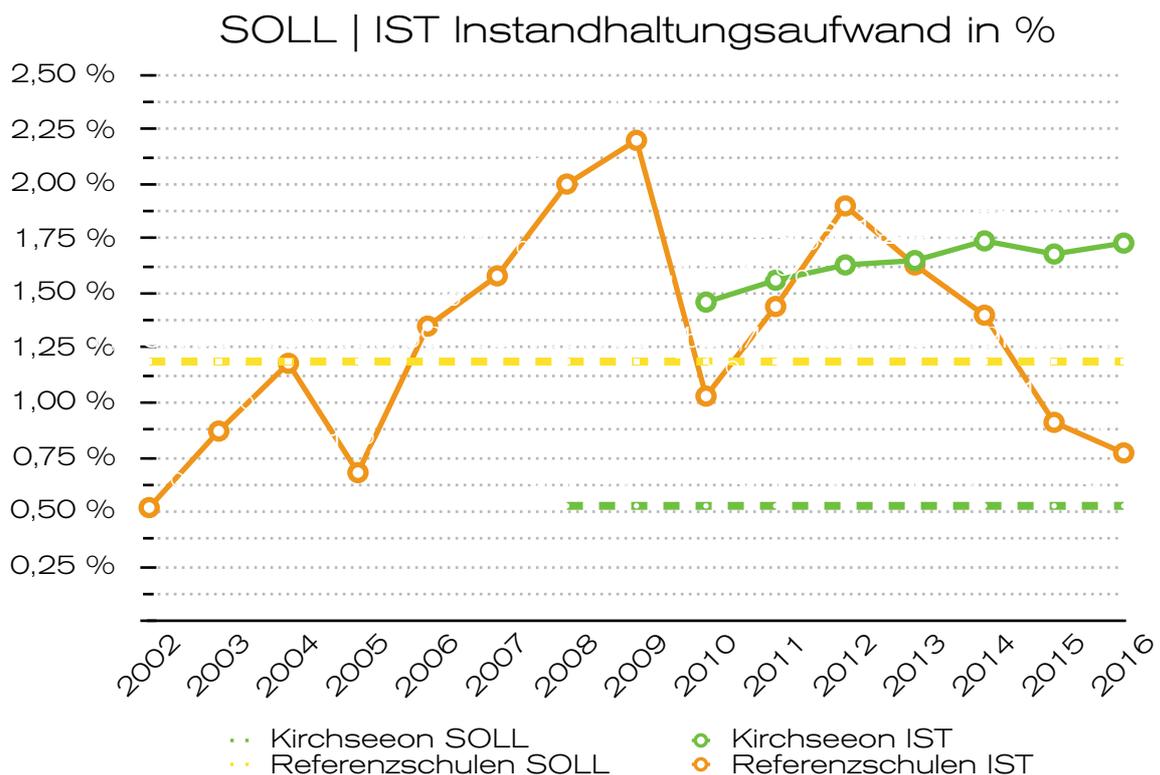
Wiederbeschaffungszeitwerte					
Jahr	Kirchseeon	Grafing	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
2016	22.478.876	31.369.497	36.776.011	25.034.417	93.179.925
2015	22.060.757	30.786.008	36.091.958	24.568.763	91.446.729
2014	21.722.280	30.313.659	35.538.201	24.191.806	90.043.666
2013	21.284.251	29.702.385	34.821.573	23.703.978	88.227.936
2012	20.866.132	29.118.896	34.137.520	23.238.325	86.494.741
2011	20.308.640	30.230.435	33.025.520	22.617.453	85.873.408
2010	19.731.237	29.370.942	27.498.956	21.974.408	78.844.306
2009	15.776.281	29.282.029	27.415.710	21.801.565	78.499.304
2008	15.440.956	25.639.997	22.218.977	21.338.171	69.197.145
2007		24.897.577	21.575.615	20.720.313	67.193.505
2006		23.200.618	20.105.072	19.308.066	62.613.756
2005		23.015.013	19.944.232	19.153.602	62.112.847
2004		22.511.228	19.507.665	18.734.341	60.753.234
2003		22.431.683	19.438.733	18.668.142	60.538.558
2002		22.408.653	19.418.775	18.648.975	60.476.403

Die IST-Zahlen der vier Gymnasien wurden aus der Finanzbuchhaltung des Landkreises Ebersberg übernommen und sind im folgenden tabellarisch dargestellt.

Instandhaltungsaufwand IST					
Jahr	Kirchseeon	Grafing	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
2016	388.284	256907	223964	237838	718.709
2015	370.303	438386	249435	146934	834.755
2014	378.957	816434	265330	183052	1.264.816
2013	351.637	312062	987472	138392	1.437.926
2012	339.910	835778	694217	112403	1.642.398

Instandhaltungsaufwand IST					
Jahr	Kirchseeon	Grafring	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
2011	317.302	927475	187222	118458	1.233.155
2010	287.693	640.932	86.277	87.285	814.494
2009		1.361.519	270.044	94.159	1.725.722
2008		997.849	305.598	83.298	1.386.745
2007		843.811	144.318	75.104	1.063.233
2006		273.706	357.016	216.463	847.185
2005		179.475	155.839	88.020	423.334
2004		315.904	89.189	311.854	716.947
2003		121.924	78.804	323.177	523.905
2002		130.700	71.496	111.856	314.052
		7.757.569	3.692.822	1.943.521	13.393.912

Im Kapitel 2.4.2 wurde dargelegt, dass für die drei Referenzgymnasien aktuell ein Instandhaltungsfaktor in Höhe von 1,19 % des jeweiligen Wiederbeschaffungszeitwertes angemessen ist. Ab dem 11. Jahr gilt ein Satz von 1,32 % für das Gymnasium Kirchseeon. In den ersten zehn Jahren gilt noch der verminderte Satz von 0,53%. Die untenstehende Grafik verdeutlicht, dass die Empfehlung des Instandhaltungssatzes beim Gymnasium Kirchseeon in jedem Jahr übererfüllt wird. Das gilt nicht nur für die



Höhe des niedrigen Neubauesatzes, sondern auch für den „normalen“ Satz bei einem durchschnittlichen Immobilienalter zwischen 11 und 40 Jahren.

Bei den Referenzgymnasien in Eigenbetrieb lag der Instandhaltungsaufwand in vier von fünf Jahren des Vergleichszeitraumes stellenweise deutlich unterhalb der Empfehlungen. In den Jahren zuvor lag er in drei Jahren deutlich über, zwei Mal etwa auf der Höhe, jedoch in drei Jahren wiederum deutlich unterhalb des Richtwertes.

In der Grafik unten ist der prozentuale SOLL | IST Instandhaltungsaufwand detailliert für alle vier Schulen dargestellt. Es ist ersichtlich, dass die Ausgaben für Grafing in den vergangenen Jahren recht hoch waren, für Markt Schwaben und Vaterstetten über viele Jahre sehr deutlich unter den Empfehlungswerten zurück blieben.

Instandhaltungsaufwand IST in % der Wiederbeschaffungszeitwerte					
Jahr	Kirchseeon	Grafing	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
2016	1,73 %	0,82 %	0,61 %	0,95 %	0,77 %
2015	1,68 %	1,42 %	0,69 %	0,60 %	0,91 %
2014	1,74 %	2,69 %	0,75 %	0,76 %	1,40 %
2013	1,65 %	1,05 %	2,84 %	0,58 %	1,63 %
2012	1,63 %	2,87 %	2,03 %	0,48 %	1,90 %
2011	1,56 %	3,07 %	0,57 %	0,52 %	1,44 %
2010	1,46 %	2,18 %	0,31 %	0,40 %	1,03 %
2009		4,65 %	0,98 %	0,43 %	2,20 %
2008		3,89 %	1,38 %	0,39 %	2,00 %
2007		3,39 %	0,67 %	0,36 %	1,58 %
2006		1,18 %	1,78 %	1,12 %	1,35 %
2005		0,78 %	0,78 %	0,46 %	0,68 %
2004		1,40 %	0,46 %	1,66 %	1,18 %
2003		0,54 %	0,41 %	1,73 %	0,87 %
2002		0,58 %	0,37 %	0,60 %	0,52 %

Instandhaltungsaufwand SOLL (gem. Empfehlung KGSt)					
Jahr	Kirchseeon	Grafing	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
	0,528 %	1,188 %	1,188 %	1,188 %	
2016	118.688	372.670	436.899	297.409	1.106.978
2015	116.481	365.738	428.772	291.877	1.086.387
2014	114.694	360.126	422.194	287.399	1.069.719

Instandhaltungsaufwand SOLL (gem. Empfehlung KGSt)					
Jahr	Kirchseeon	Grafring	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
	0,528 %	1,188 %	1,188 %	1,188 %	
2013	112.381	352.864	413.680	281.603	1.048.148
2012	110.173	345.932	405.554	276.071	1.027.558
2011	107.230	359.138	392.343	268.695	1.020.176
2010	104.181	348.927	326.688	261.056	936.670
2009		347.871	325.699	259.003	932.572
2008		304.603	263.961	253.497	822.062
2007		295.783	256.318	246.157	798.259
2006		275.623	238.848	229.380	743.851
2005		273.418	236.937	227.545	737.901
2004		267.433	231.751	222.564	721.748
2003		266.488	230.932	221.778	719.198
2002		266.215	230.695	221.550	718.460

Nachdem in der Tabelle zuvor die Instandhaltungsbeträge gem. den Empfehlungen der KGSt aufgelistet sind, wird in der folgenden Tabelle der Saldo zwischen den realen Aufwendungen für die Instandhaltung und den Empfehlungswerten dargestellt. In den 13 Jahren von 2002 bis 2014 hat der Landkreis, gemessen an den Empfehlungen der KGSt, in der Summe knapp 1,5 Mio. € zu wenig für die drei betrachteten Gymnasien aufgewendet. Dabei steht dem deutlich erhöhtem Aufwand für Grafring (+2,8 Mio €) in Markt Schwaben und Vaterstetten ein theoretischer Fehlbetrag von knapp 4,3 Mio. € gegenüber.

IST - SOLL Abweichung des Instandhaltungsaufwands					
Jahr	Kirchseeon	Grafring	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe
2016	269.596	-115.763	-212.935	-59.571	-388.269
2015	253.822	72.648	-179.337	-144.943	-251.632
2014	264.263	456.308	-156.864	-104.347	195.097
2013	239.256	-40.802	573.792	-143.211	389.778
2012	229.737	489.846	288.663	-163.668	614.840
2011	210.073	568.337	-205.121	-150.237	212.979
2010	183.512	292.005	-240.411	-173.771	-122.176
2009		1.013.648	-55.655	-164.844	793.150
2008		693.246	41.637	-170.199	564.683
2007		548.028	-112.000	-171.053	264.974
2006		-1.917	118.168	-12.917	103.334
2005		-93.943	-81.098	-139.525	-314.567
2004		48.471	-142.562	89.290	-4.801
2003		-144.564	-152.128	101.399	-195.293
2002		-135.515	-159.199	-109.694	-404.408
Summe	1.126.840	3.650.032	-675.051	-1.517.291	1.457.690

Die Aufwendungen für Kirchseeon liegen sogar leicht oberhalb der Empfehlungen bei älteren Gebäuden³⁸. Da die Empfehlungen der KGSt Mindestwerte darstellen, erscheint in Kirchseeon der langfristige Werterhalt der Immobile aus heutiger Sicht gesichert.

In diesem Bericht wurden nur die Zahlen der Vergleichsgymnasien analysiert. Die Auswertung der zuvor dargestellten Zahlen sollte Anlass sein, zu überprüfen, ob insbesondere bei den Referenzgymnasien evtl. ein Instandhaltungstau eingetreten ist. In diesem Zusammenhang sind die investiven Baumassnahmen (Generalsanierungen) besonders erwähnenswert, da durch diese mitunter Instandhaltungsmassnahmen „nachgeholt“ werden. Dieser Sachverhalt wird in Kap. 2.7.2 dargestellt.

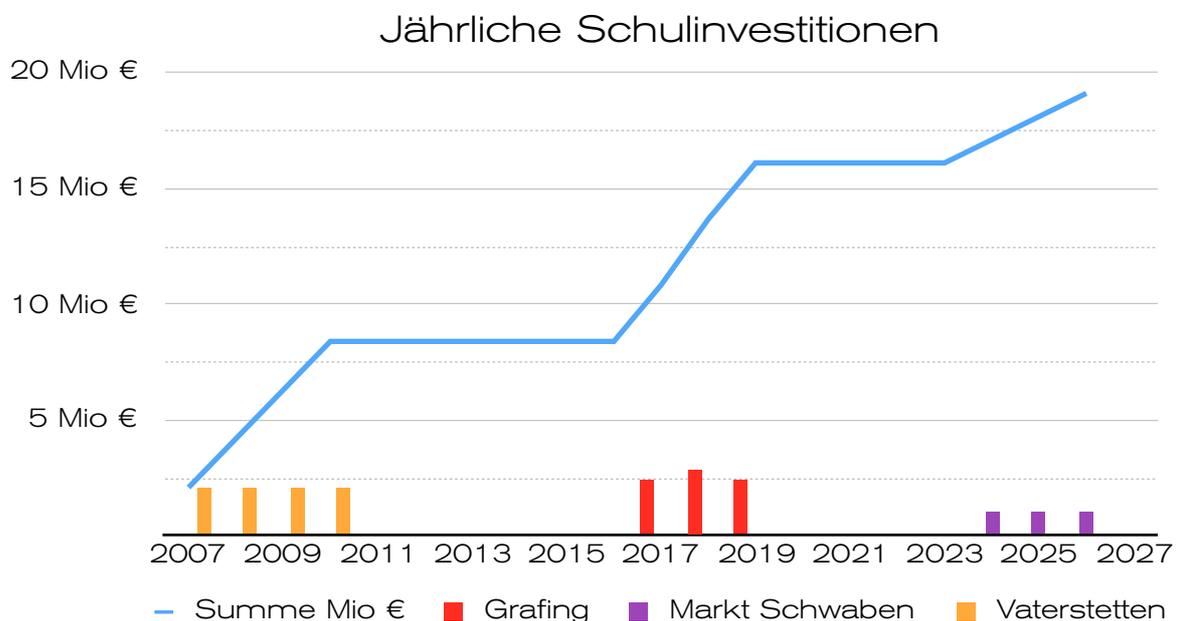
³⁸ gem. KGST bei einem Immobilienalter zw. 11 und 40 Jahren

2.7.2. Probleme der Vergleichbarkeit

Die Vergleichbarkeit der Projekte ist aufgrund vieler Details nicht einfach: es ergeben sich Unterschiede bereits beim Baujahr als auch in der Ausstattung/Qualität sowie der Nutzung.

Ein weiterer, nicht unerheblicher Themenblock ist das Rechnungswesen. Gelder, die für eine Schule ausgegeben werden, können investiven Charakter haben. Dann erhöht sich der Buchwert der Immobilie. Oder es handelt sich „laufende Kosten“ bzw. „Instandhaltung“, die als Kosten im engeren Sinn verbucht werden.

Am Beispiel der drei Referenzschulen in Grafing, Markt Schwaben und Vaterstetten wird die Relevanz der bisher nicht dargestellten Finanzmittel aufgezeigt. Für diese drei Schulen wurden bzw. ist geplant, Gelder in Höhe von 19,11 Mio. € investiv zu verwenden³⁹.



In den knapp 20 Jahren von 2007 bis 2026 werden in Grafing 7,71 Mio€, in Markt Schwaben 3 Mio€ sowie in Vaterstetten 8,4 Mio€ verbaut. Diese Summe entspricht nahezu den gesamten Baukosten vom Gymnasium Kirchseeon.⁴⁰

Vertragsgemäß wird die Instandhaltung in Kirchseeon kontinuierlich auf gutem Niveau durchgeführt, damit dort keine derartigen Investitionen notwendig werden. Denn im PPP Vertrag ist geregelt, dass sich die Schule auch nach 20 Betriebsjahren nicht in einem Zustand befindet, bei dem eine Generalsanierung oder ähnlich weitreichende Investitionen notwendig wären.

In nicht unerheblichem Umfang ist es möglich, die kontinuierliche Instandhaltung zu Gunsten von Generalsanierungen nach Ablauf von mehr als 20 Jahren zurück zu fahren. Dem Vorteil, dass Generalsanierungen grundsätzlich vom Staat gefördert werden können, steht als Nachteil gegenüber, dass die Schulen während der „Wartezeit“ bis eine

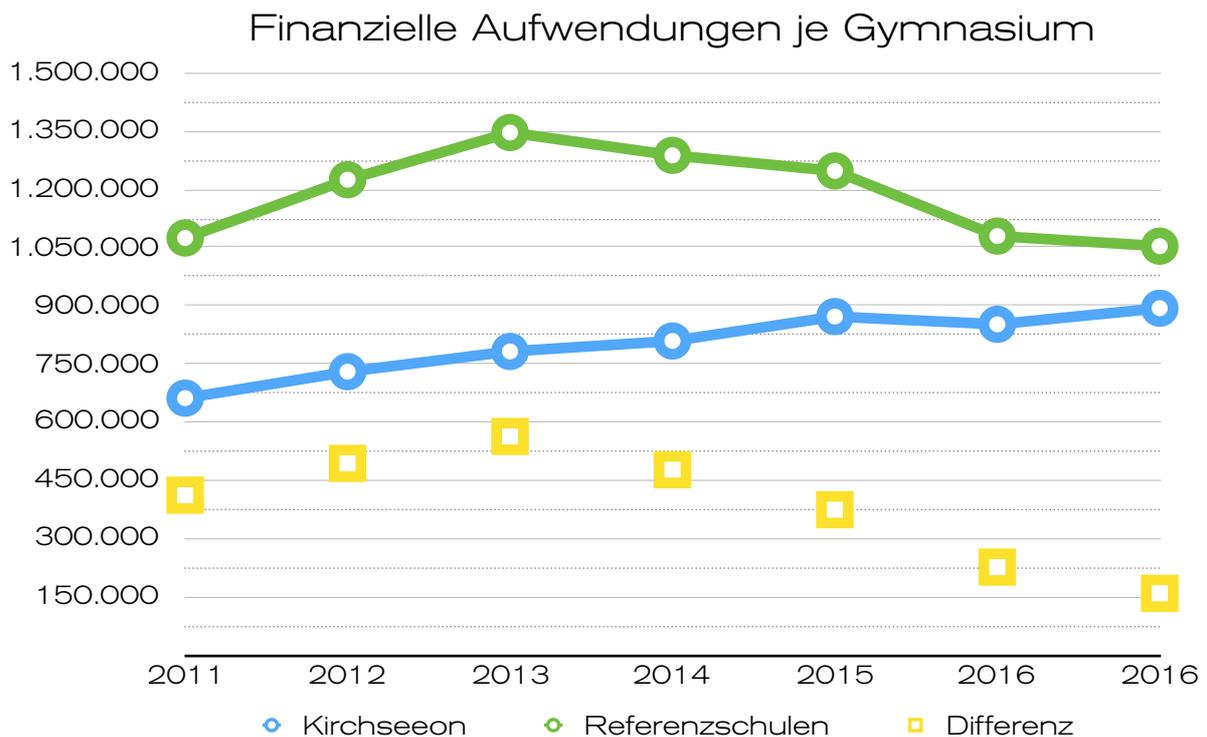
³⁹ s. Mail LRA EBE v. 9.11.2017; vereinfachend wurden die geplanten Mittel linear auf den geplanten Investitionszeitraum aufgeteilt. Da bei dieser Darstellung der Zeitpunkt des realen Mittelabflusses nur von sehr untergeordneter Bedeutung ist.

⁴⁰ Dies gilt nur für die absoluten Beträge ohne Berücksichtigung von Preissteigerungen.

neue staatliche Förderung beantragt werden kann, unter Umständen herunter gewirtschaftet werden. Insbesondere für die Nutzer kann eine derartige Vorgehensweise unerfreulich sein.

Die zuvor dargestellten Investitionen bei den Referenzschulen entsprechen durchschnittlich einer jährlichen Investitionssumme von knapp 1 Mio€.41 für alle drei Schulen zusammen.

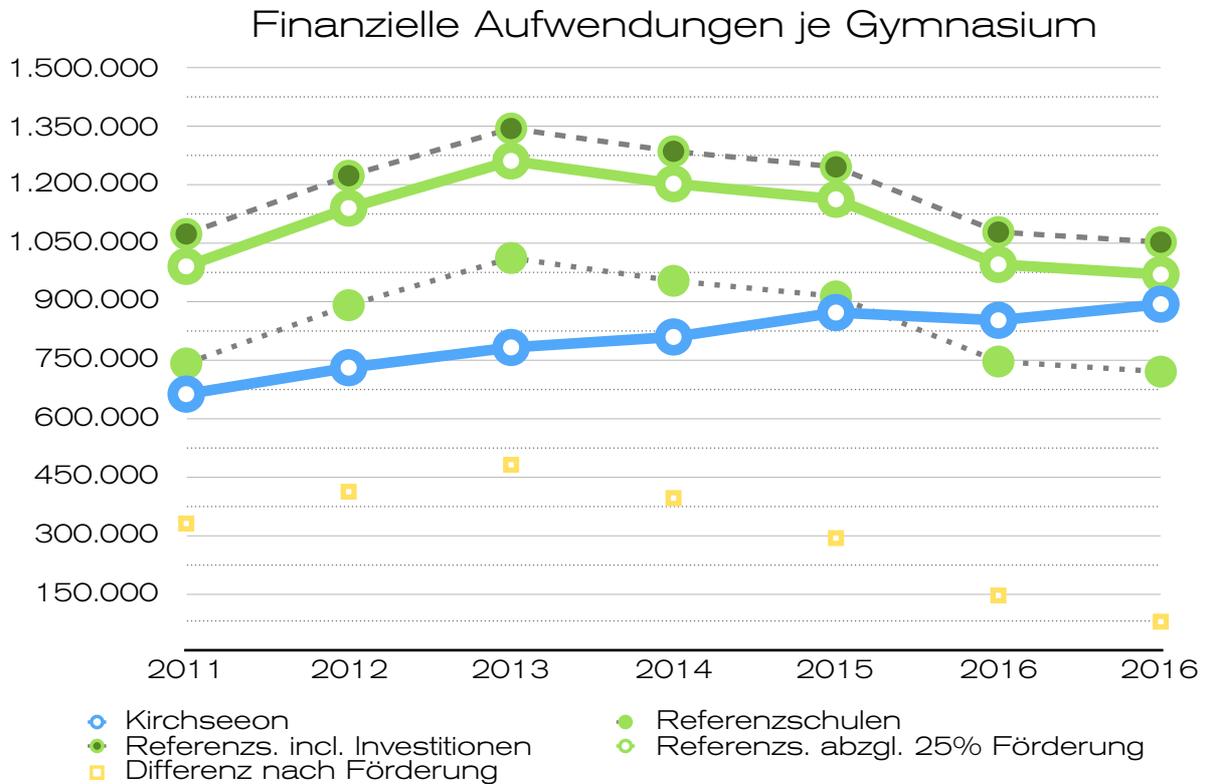
In der unten stehenden Grafik werden die durchschnittlichen Investitionskosten zu den anderen Betriebskosten incl. Instandhaltungskosten hinzu addiert. Bei den Referenzgymnasien sind somit durchschnittlich 333.333 € p.a. zusätzlich zu berücksichtigen. Da beim Gymnasium Kirchseeon aufgrund der vereinbarten Instandhaltung kein Generalsanierungsaufwand absehbar ist, kommt es hier zu keinen weiteren Kosten. Im Ergebnis liegen die Aufwendungen für die in Eigenregie betriebenen Gymnasien des Landkreises teilweise sehr deutlich über denen für das Gymnasium Kirchseeon. Die durchschnittlichen Mehrkosten für jedes der Referenzgymnasien liegen zwischen 160 T€ und 560 T€. Damit wendet der Landkreis in den Jahren von 2011 bis 2016 für jedes seiner Gymnasien theoretisch 2,7 Mio€ mehr auf als für das Gymnasium Kirchseeon. Für seine drei Referenzgymnasien summiert sich dies auf 8,1 Mio € in sieben Jahren.



Man kann dieser Darstellung vorhalten, dass der Betrachtungszeitraum zu kurz ist, die staatliche Förderung nicht berücksichtigt wurde, Betriebskosten und Investitionen in „einen Topf“ geworfen werden, sowie die verschiedenen Zahlungszeitpunkte, Zinsen und Kostensteigerungen nicht berücksichtigt werden. Es gibt jedoch keinen Hinweis, dass diese einzelnen Punkte die eine oder andere Seite benachteiligen bzw. begünstigen. Es kann eher davon ausgegangen werden, dass sich die möglichen Unschärfen gegenseitig aufheben. In diesem Bericht zur Vergleichbarkeit der Wirtschaftlichkeit der Schulen kann es nur darum gehen einen groben, aber dennoch möglichst objektiven Überblick über die beiden konkurrierenden Beschaffungsalternativen zu erhalten. Die

⁴¹ Ohne Berücksichtigung von Zinsen und Preissteigerungen etc.

einzig größere Position stellt die bisher gezahlte staatliche Förderung bei Investitionen dar. Durchschnittlich wird in Abstimmung mit dem entsprechenden Sachgebiet von einer Förderung von 25% der Gesamtkosten ausgegangen. Berücksichtigt man eine durchschnittliche staatliche Förderung investiver Baumaßnahmen von ca. 25% zeigt sich folgendes Bild:



Im Ergebnis liegen die jährlichen Aufwendungen je Referenzschule über den Jahreskosten in Kirchseeon. In der Summe wurden in den betrachteten sieben Jahren je Referenzschule 2,1 Mio € mehr aufgewendet - trotz Förderung. Somit ergaben sich im Betrachtungszeitraum der drei Referenzschulen des Landkreises zusammen 6,3 Mio € Mehrausgaben.

2.8. Handlingsfee

In dem PPP Vertrag wurde versucht, möglichst für alle vorhersehbaren Nachtragsfälle konkrete Preise oder abstrakte Mechanismen vorzusehen, um allen Änderungswünschen während der Betriebsphase gerecht zu werden. Da niemand absehen kann, was über einen Zeitraum von 20 Jahren für Wünsche an den Auftragnehmer heran getragen werden, können i. d. Regel keine Preise dafür im Angebot abgefragt werden. In den Angebotspreisen (bzw. in den Preisen des PPP-Vertrages) sind die Kosten der Ausschreibung, Angebotseinholung, Projektbegleitung, Mängelbeseitigung, Abnahme und Überwachung der Gewährleistung etc. eingerechnet. Beim PPP Vertrag übernimmt der Auftragnehmer all diese Aufgaben für den Landkreis. Der Landkreis trägt dem Auftragnehmer einen Zusatzwunsch vor und entscheidet sich am Ende für eines der erarbeiteten Angebote. Für all die dahinter stehenden Leistungen wird dem Auftragnehmer ein Zuschlag auf die von ihm zusammengestellten Angebote in Form der Handlingsfee⁴² gewährt. Dieser pauschale, prozentuale Aufschlag deckt den gesamten Aufwand von SKE in diesem Zusammenhang ab. Folgende Leistungen können dabei beispielsweise, in Abhängigkeit von der geplanten Maßnahme, betroffen sein:

- Erfassung und Klärung von Zusatzleistungen/Wünsche Nutzer/AG
- Beratung über mögliche Ausführungsalternativen
- Klärung Details und Besonderheiten auf Grundlage der Örtlichkeiten sowie Konkretisierung der Zusatzleistungen um eine Ausschreibung zu erstellen
- Angebote von Nachunternehmern anfordern inkl. notwendiger Ortstermine. Bei komplexen Vorhaben sind mehrere Einzelgewerke betroffen, sodass mehrere Angebote eingeholt und später auch mehrere Nachunternehmer koordiniert werden müssen
- Auswertung/Preisspiegel erstellen
- Entscheidungsvorschlag an Auftraggeber erstellen
- Koordinierung der Umsetzung, Ortstermine zur Umsetzung, Bauleitung
- Koordination und Abnahme der Leistung mit Nachunternehmer und Landkreis
- Ggf. Mängelbeseitigung gem. Abnahmeprotokoll
- Abrechnung der Leistung mit Nachunternehmer und Landkreis
- Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen und Terminen
- Aufnahme der Unterlagen in die Projektdokumentation, ggf. Anpassung der Bestandsunterlagen (Pläne)

Im Fall der Beschaffung über den PPP Vertrag wird der Aufwand über die Handlingsfee konkret ausgewiesen. Sollte der Landkreis die gleiche Leistung selbst beschaffen, wären unabhängig vom PPP Vertrag die gleichen zuvor aufgezählten Leistungen zu erbringen. Dann mit dem Unterschied, dass die Arbeitsleistungen der entsprechenden Mitarbeiter in den betroffenen Sachgebieten nicht als Kosten auf der Rechnung erscheinen.

Die Handlingsfee orientiert sich in der Regel an der ursprünglichen Kalkulation im PPP Angebot und entspricht damit in etwa einem GU-Zuschlag.

Der Ansatz eines pauschalen Prozentsatzes vereinfacht die Abrechnung und Rechnungsprüfung für beide Seiten. Auf der anderen Seite kann es sein, dass der Aufwand für den Auftragnehmer SKE mit der pauschalen Honorierung nicht jedes Mal

⁴² Wird oft auch als Managementfee bezeichnet.

korrekt abgerechnet wird, da sich die einzelnen „Wünsche“ als unterschiedlich aufwendig für ihn erweisen. Bei langfristigen Betrachtung sollte sich dies über die verschiedenen Nachträge jedoch ausgleichen.

Bei einer Plausibilitätskontrolle von zwei zufällig ausgewählten, abgerechneten Projekten hat sich gezeigt, dass in diesen beiden Fällen die Handlingsfee den eigenen, nachvollziehbaren Aufwand von SKE nicht abdecken konnte.⁴³

Mit der Ergänzungsvereinbarung Nr. 9 zum Projektvertrag wurde für das Projekt Kirchseeon mit Wirkung ab 1.1.2014 ein Zuschlag in Höhe von 15% vereinbart.

⁴³ s. Mail / Darstellung von Herrn Preuß vom 24.08.2017; Baukosten 650€ und 16.922€

2.9. Ergänzende Informationen aus dem PPP Projekt Realschule Poing

Die Erfahrungen mit dem Projekt Kirchseeon hatten Auswirkungen auf das 2. PPP Projekt des Landkreises. Durch die Erfahrung mit dem ersten Projekt wusste der Kreistag als auch die Projektverantwortlichen welche kritischen Meilensteine zu bewältigen sind. Gleichzeitig konnte auf die gründliche Grundlagenermittlung und die für den Landkreis entwickelten Standards zurück gegriffen werden.

Zur Betreuung des PPP Projektes Realschule Poing wurde zur intensiveren Einbindung der Politik eine Arbeitsgruppe mit Stellvertretern der im Kreistag vertretenen Fraktionen gebildet. Dieser kleine Kreis konnte sich wesentlich tiefer in die anstehenden Fragestellungen einarbeiten und durch die Berater des Landkreises informieren lassen. Dieser Personenkreis hatte die Aufgabe sein Wissen in angemessener Weise in seine Fraktion zur Meinungsbildung zu spiegeln und gleichzeitig zu entscheiden, bei welchen Fragen bzw. für welche Entscheidungen der Kreistag eingebunden werden sollte.

Obwohl der Betrieb beim Gymnasium Kirchseeon aus Sicht des Auftraggebers gut läuft, hat man sich entschieden, bei der Realschule Poing ein sog. Bonus-Malus System für die Betriebsleistung einzuführen. Wird in Poing die Betriebsleistung über einen Schwellenwert hinaus schlecht erbracht, wird ein unterschiedlich hoher Betrag von der monatlichen Rechnung einbehalten (Malus). Wird die Betriebsleistung im Folgemonat so gut wie mangelfrei erbracht, bekommt der Betreiber den zurück behaltenen Betrag mit der folgenden Rechnung ausbezahlt (Bonus). Andernfalls verfällt sein Anspruch auf den Einbehalt.⁴⁴

Beim PPP Realschule Poing wurde auf die Ausschreibung der Finanzierungsleistung verzichtet. Dadurch besteht für den Landkreis eine erhöhte Flexibilität bezüglich der Kreditlaufzeiten und möglichen Tilgungen etc.. Ebenso ist ein reiner Kommunalkredit immer, wenn auch nur geringfügig, günstiger als ein Kommunalkredit ähnlicher Kredit. Dies betrifft insbesondere die sog. Endfinanzierung nach Abnahme des Gebäudes. Auf ausdrücklichen Wunsch des Kreistages wurde auch die Bauzwischenfinanzierung in diesem Projekt vom Auftraggeber in der Weise übernommen, dass diverse Abschlagszahlungen in Abhängigkeit vom Erreichen eines definierten Bautenstandes geleistet werden.

Für die Durchführung des Projektes war es sehr vorteilhaft, dass der Schulleiter bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen fest stand. Dadurch konnte dieser sich sehr intensiv und hoch motiviert in die architektonischen Aspekte des pädagogischen Konzeptes „seiner“ Schule einarbeiten. Dies war sicher zum Vorteil dieses Schulbaus, der hinsichtlich Flexibilität, Raumnutzung, Medienausstattung und funktionaler Qualitäten Maßstäbe setzt. Ohne Mehrkosten für den Landkreis, sowie auf Basis des von der Regierung genehmigten Raumprogramms konnte durch eine differenzierte und sehr durchdachte Flächenaufteilung ein Mehrwert insbesondere für Lehrer und Schüler geschaffen werden. Es wäre sehr wünschenswert bei einer weiteren Neugründung auch rechtzeitig die neue Schulleitung in das Projekt einzubinden.

⁴⁴ s. Bonus-Malus Regelung im Projektvertrag PPP Realschule Poing, Anlage 3.1.01 Projektvertrag

2.10. Vergleich der PPP Beschaffungsvariante mit der klassischen Eigenerledigung

Der zeitliche Aufwand zum Bau des Gymnasiums Kirchseeon als PPP Pilotprojekt war durchaus erheblich.⁴⁵ PPP Projekte waren etwas Neues in Bayern und dementsprechend ebenso Neuland für Verwaltung, Politik sowie die Regierung von Oberbayern. Durch die völlig andere Vorgehensweise im Vergleich zur klassischen Eigenerledigung gab es sicher die eine oder andere Verzögerung im Projektablauf, die nicht grundsätzlich einem PPP Verfahren angelastet werden muss. Ganz ohne Zweifel sind die vorbereitenden Aufgaben groß und der Aufwand an Beratungsleistungen insbesondere bei einem Pilotprojekt erheblich. Auf der anderen Seite ist dies ein in weiten Teilen einmaliger Vorgang, der ein Grundgerüst für mögliche Folgeprojekte legt.

Ein direkter Vergleich mit den drei Vergleichsgymnasien ist aus diversen Gründen nicht möglich. Das Vergaberecht hat sich in der Vergangenheit stark geändert, die Gebäude wurden z.T. vor derart langer Zeit errichtet, dass keine Unterlagen über die Projektfrühphase mehr vorhanden sind und es gab mitunter verschiedene Bauphasen. Letztendlich gilt heutzutage für alle Realisierungsformen das Vergaberecht mit nicht unerheblichen, nicht beeinflussbaren Fristen. Auch aus der Erfahrung mit dem 2. PPP Projekt, der Realschule Poing, lässt sich festhalten, dass die Gründlichkeit der Projektvorbereitung zeitlich keinen Gewinn gegenüber der klassischen Eigenerledigung darstellt. Bestimmt ist jedoch der vertraglich fixierte Fertigstellungszeitpunkt sicherer und die benötigte Bauzeit bei einem PPP Projekt früher bzw. kürzer als bei der Eigenerledigung.

Durch die beim Landkreis Ebersberg durch 2 PPP Projekte aufgebaute Expertise ließe sich mittlerweile ein PPP Projekt schneller umsetzen als damals das Pilotprojekt des Gymnasiums Kirchseeon.

Bei beiden PPP Projekten gab es so gut wie keine Baukostensteigerungen und keine Verzögerungen bei den Fertigstellungsterminen.

⁴⁵ Vergleiche hierzu die Darstellung in Kap. 2.2

2.11. Erweiterung Gymnasium Kichseeon

Im PPP Vertrag wurde vorausschauend die Möglichkeit eines 3. Bauabschnittes angedacht.⁴⁶ Eine entsprechende Erweiterungsmöglichkeit ist in den zum Projektvertrag gehörenden Plänen im Süden des Südflügels eingezeichnet.⁴⁷ „Bei Planung und Bau berücksichtigt der Auftragnehmer eine ausreichende Fläche für eine später erforderlich werdende Erweiterung des Gymnasiums Kirchseeon auf dem Projektgrundstück. Die Erweiterung kann Schulraum, Betreuungsflächen, Sporthalle und Außensportanlagen für eine Schülerkapazität von insgesamt bis zu 1.100 Schüler erfordern (die „Reservefläche“).“⁴⁸ Ergänzend wurden Einheitspreise von insgesamt sieben Grobelementen und 22 Ausbauvarianten vertraglich vereinbart.⁴⁹ Wenn eine konkrete Planung vorliegt, sollten anhand dieser Einheitspreise alle wesentlichen Kostenpositionen kalkuliert werden können. Dies war der theoretische Ansatz bei Vertragsschluss. Sicher wird es ergänzend Schnittstellenthemen geben, die durch diese Einheitspreise nicht eindeutig geklärt sind. Dann kommt es wieder auf das partnerschaftliche Miteinander der Vertragsparteien an, um faire Lösungen zu entwickeln. Die Vergangenheit zeigt, dass dies bisher stets möglich war.

Als Grundlage für eine Kalkulation anhand der vereinbarten Einheitspreise wird insbesondere der Brutto-Rauminhalt, sowie die Fassaden- und Dachfläche für die erweiterten Rohbaukosten benötigt. Die Nutzung der entsprechenden Flächen bestimmt sodann die Höhe der Ausbaurkosten.

⁴⁶ s. z.B. Anlage 1A zum Projektvertrag: Anforderungen an Planung und Bau, S. 1 ff

⁴⁷ s. Anlage 2 zum Projektvertrag: Lageplan

⁴⁸ s. Projektvertrag S. 6

⁴⁹ s. Formblatt 11 - Einheitspreise, als Anlage zum Projektvertrag

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Für den Landkreis Ebersberg stellt das PPP-Projekt Gymnasium Kirchseeon eine wichtige und gute Erfahrung für den Betrieb der eigenen Liegenschaften dar. Mit der Entscheidung, ein PPP Projekt durchzuführen wurde gleichzeitig vereinbart, die Immobilie angemessen instand zu halten und die entsprechenden Mittel bereit zu stellen. Obwohl die Instandhaltungsausgaben für das Gymnasium Kirchseeon durchschnittlich über die vier Gymnasien betrachtet, am höchsten sind, sind die Betriebskosten je nach Betrachtungsweise eher im unteren Bereich. bzw. teilweise höher als bei den Schulen im Eigenbetrieb. Die bisher vorliegenden Zahlen sprechen dafür, dass der Beschluss, das Gymnasium Kirchseeon als PPP Projekt umzusetzen eine wirtschaftliche Entscheidung war. Wie an anderer Stelle dargelegt, ist im Ergebnis sowohl der Bau als auch der bisherige Betrieb wirtschaftlich.

Die Baukosten waren gem. bestätigtem Wirtschaftlichkeitsvergleich knapp 12% günstiger als bei der Alternative „Eigenerledigung“. Dieser Wirtschaftlichkeitsvorteil entspricht knapp 2,6 Mio € als direkte Baukostensparnis. Die Baukosten von fünf größeren Schulbaumaßnahmen in Eigenerledigung des Landkreises geben den Hinweis, dass der Wirtschaftlichkeitsvorteil bei Planung und Bau durch den privaten Partner deutlich höher angesetzt werden müsste.

Es bleibt sicher interessant zu verfolgen, ob sich die Kernaussagen dieses Berichtes auch in den kommenden Jahren bestätigen. Ergänzend sollte untersucht werden, wie sich der reale Instandhaltungszustand der vier Gymnasien entwickelt bzw. unterscheidet.

Zum Thema Instandhaltung kommunaler Gebäude schreibt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: „Eine strategisch geplante Instandhaltung nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ist mancherorts nicht zu erkennen. (...) Diese vermeintliche Sparsamkeit ist jedoch kontraproduktiv. (...) Zudem folgen aus unterlassenen Instandhaltungen nicht selten später umfangreichere und teurere Reparatur- oder Sanierungsmaßnahmen. Durch falsch verstandene Sparsamkeit werden also höhere Kosten in Folgejahren verursacht.“⁵⁰ Im gleichen Bericht wird im Fazit dies nochmals wie folgt zusammengefasst: „Eine vernünftige Instandhaltungsstrategie trägt zur Haushaltskonsolidierung bei, da spätere unproportional teure Reparaturen und Sanierungen durch rechtzeitige Instandsetzung verhindert werden. Sparen an der Instandhaltung mag den laufenden Haushalt entlasten, führt aber später zu höheren Aufwänden.“⁵¹

Ein großer Vorteil des PPP Projektes ist neben der dargestellten Wirtschaftlichkeit in der Kosten- und Terminalsicherheit bei Bau und Betrieb der Schule zu sehen. Genau so wie aus immobilienwirtschaftlicher Sicht die Fixierung des Instandhaltungsbudgets über 20 Jahre sinnvoll und erstrebenswert ist, so sind dadurch auf der anderen Seite Mittel gebunden.

⁵⁰ s. KGSt. Bericht Nr. 7/2009, Instandhaltung kommunaler Gebäude, S. 11

⁵¹ s.. KGSt. Bericht Nr. 7/2009, Instandhaltung kommunaler Gebäude, S. 32

4. Anhang

Wiederbeschaffungszeitwerte in €/m ² BGF	
Jahr	Kennwert
2016	2.170
2015	2.129
2014	2.097
2013	2.054
2012	2.014
2011	1.960
2010	1.904
2009	1.899
2008	1.858
2007	1.804
2006	1.681
2005	1.668
2004	1.631
2003	1.626
2002	1.624

Brutto Grundflächen der Schulen						
Jahr	Kirchseeon	Grafing	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe Referenzschulen	Durchschnitt Referenzschulen
2016	12.551	14.459	16.951	11.539	42.949	14.316
2015	12.551	14.459	16.951	11.539	42.949	14.316
2014	12.551	14.459	16.951	11.539	42.949	14.316
2013	12.551	14.459	16.951	11.539	42.949	14.316
2012	12.551	14.459	16.951	11.539	42.949	14.316
2011	12.551	15.423	16.849	11.539	43.811	14.604
2010	12.551	15.423	14.440	11.539	41.402	13.801
2009		15.423	14.440	11.483	41.346	13.782
2008		13.798	11.957	11.483	37.238	12.413

Schülerzahlen der Schulen						
Jahr	Kirchseeon	Grafring	Markt Schwaben	Vaterstetten	Summe Referenzschulen	Durchschnitt Referenzschulen
2016	1.123	1.103	1.190	1.539	3.832	1.277
2015	1.171	1.148	1.149	1.534	3.831	1.277
2014	1.146	1.157	1.174	1.567	3.898	1.299
2013	1.150	1.147	1.235	1.607	3.989	1.330
2012	1.050	1.225	1.247	1.613	4.085	1.362
2011	915	1.254	1.233	1.619	4.106	1.369
2010	778	1.432	1.341	1.689	4.462	1.487
2009	620	1.460	1.327	1.634	4.421	1.474
2008	438	1.470	1.320	1.563	4.353	1.451