

zum LSV-Ausschuss am 17.09.2019, TOP 4

Hinweis für die Presse: Bitte nicht vor dem Sitzungstermin veröffentlichen.

Landkreis Ebersberg

Ebersberg, 05.09.2019

Az.

Zuständig: Georg Preuß, ☎ 08092-823-246

Vorgesehene Beratungsreihenfolge

LSV-Ausschuss am 17.09.2019, Ö

Neubau Gymnasium Poing und Berufsschulzentrum Ebersberg München-Land; Beschaffungsvarianten zur Realisierung der Gebäude

Anlage 1 Bericht Nachkalkulation PPP Gym KS
Anlage 2 Erfahrungen des LKR. EBE mit 2 PPP-Schulen
Anlage 3- ppp_projekteignungstest Gym Poing (002)
Anlage 3- ppp_projekteignungstest Gym Poing (002) 1
Anlage 3- ppp_projekteignungstest Gym Poing (002) 2
Anlage 3- ppp_projekteignungstest Gym Poing (002) 3
Anlage 4 -Zusammenfassung Erfahrungsbericht Rechnungshöfe
Anlage 5a Zufriedenheitsanalyse_Kirchseeon_2018
Anlage 5b Zufriedenheitsanalyse_Poing_18_Juli mit Vergleich
Ergänzung zur Anlage 1

Sitzungsvorlage 2019/3488

I. Sachverhalt:

Diese Angelegenheit wurde zuletzt behandelt im LSV am 2.05.19 TOP 6.1Ö

In der LSV-Sitzung am 13.03.2018 wurde unter TOP 5 das Gutachten zur PPP-Nachkalkulation für das Gymnasium Kirchseeon dem Ausschuss vorgestellt und wurde als **Anlage 1** nochmals der Sitzungsvorlage beigelegt.

Der Gutachter kam zu folgendem Ergebnis:

„Sowohl der Bau als auch der bisherige Betrieb waren wirtschaftlich. Die Baukosten waren gemäß bestätigtem Wirtschaftlichkeitsvergleich knapp 12% günstiger als bei der Alternative „Eigenerledigung“. Dieser Wirtschaftlichkeitsvorteil entsprach knapp 2,6 Mio. € als direkte Baukostensparnis. Ein großer Vorteil des PPP Projektes sei neben der dargestellten Wirtschaftlichkeit in der Kosten- und Terminalsicherheit bei Bau und Betrieb der Schule zu sehen. Genauso wie aus immobilienwirtschaftlicher Sicht die Fixierung des Instandhaltungsbudgets über 20 Jahre sinnvoll und erstrebenswert sei, sind dadurch auf der anderen Seite Mittel gebunden.“

Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass das Thema Finanzierung in diesem Bericht nicht betrachtet wurde. Die Vergabe der Finanzierung an den PPP-Vertragspartner hat sich im Nachhinein als nicht wirtschaftlich erwiesen, weil die 20jährige Zinsbindung bei der stark rückläufigen Zinsentwicklung zu 7stelligen Zinsverlusten führte. Bis

heute bezahlt der Landkreis pro Jahr 4,7 % Zinsen, eine rechtliche Auseinandersetzung nach Ablauf von 10 Jahren Vertragsdauer ist eingeleitet. Aus dieser Erfahrung heraus wurde beim PPP-Projekt Realschule Poing auf die Vergabe der Finanzierung verzichtet.

In der **Anlage 2** werden kurz die beiden Landkreis Projekte vorgestellt.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Bewirtschaftungskosten 2015-2018 von der generalsanierten Realschule Markt Schwaben im Vergleich mit der Realschule Poing (PPP-Schule) bezogen auf die Bruttogeschoßfläche (BGF).

| | Realschule Markt Schwaben | | | | Realschule Poing * | | | |
|---|---------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| BW -s | 121.041,99 € | 191.394,39 € | 199.069,43 € | 172.112,24 € | 319.368,00 € | 337.416,00 € | 341.138,04 € | 360.591,31 € |
| anteilig PK -s (HM) | 45.102,63 € | 46.483,45 € | 48.587,99 € | 50.112,26 € | - € | - € | - € | - € |
| Gesamtkosten | 166.144,62 € | 237.877,84 € | 247.657,42 € | 222.224,50 € | 319.368,00 € | 337.416,00 € | 341.138,04 € | 360.591,31 € |
| BGF m² | 7158 | 7158 | 7158 | 7158 | 11800 | 11800 | 11800 | 11800 |
| €/m² BGF | 23,21 € | 33,23 € | 34,60 € | 31,05 € | 27,07 € | 28,59 € | 28,91 € | 30,56 € |
| *) die HM-Kosten sind in den BW-Kosten enthalten. | | | | | | | | |

Auffällig ist, dass die „eigene Schule“ eine heterogene Kostenentwicklung zeigt, während bei PPP die Kosten jährlich um einen %-Satz steigen. Ein Vergleich des Jahres 2018 zeigt einen Unterschied von 0,49 €.

Wegen der anstehenden im Masterplan festgelegten Schulneubauten soll frühzeitig in den Kreisgremien festgelegt werden, nach welcher Beschaffungsvariante das Gymnasium Poing und das Berufsschulzentrum Ebersberg München-Land errichtet und betrieben werden.

Daraus ergibt sich folgende Fragestellung: **Sollen die Neubauten konventionell als Eigenbau oder als PPP-Projekte realisiert werden?**

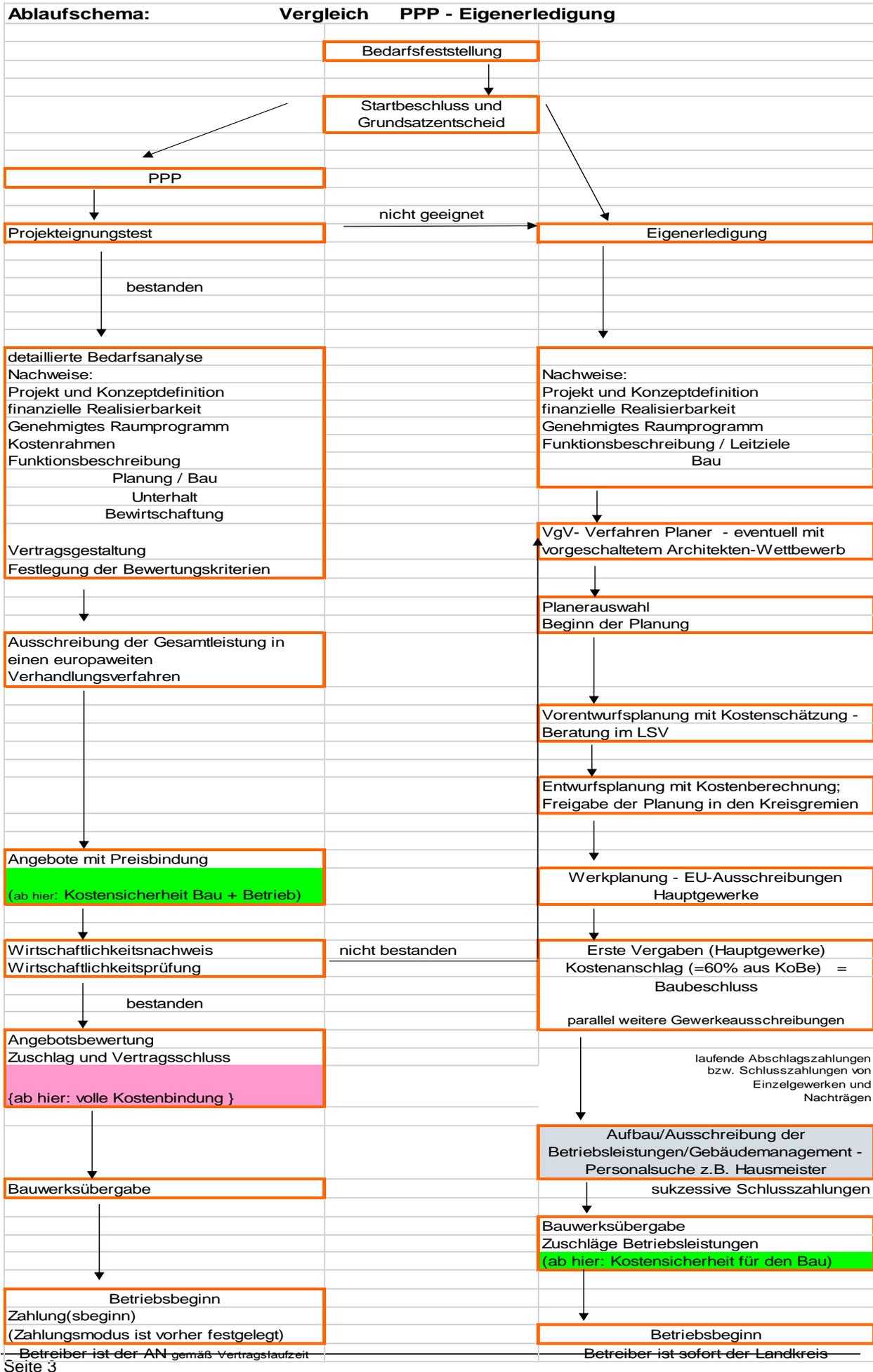
Mit dem Begriff „Public Private Partnership – PPP“ (synonym auch „Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP)“) werden jene Formen der Zusammenarbeit von Verwaltungen, Gremien oder Unternehmen der öffentlichen Hand mit der privaten Wirtschaft gekennzeichnet, die Aufgaben zum Gegenstand haben, die in der Zuständigkeit von Kommunen, der Länder oder des Bundes bzw. deren nachgeordneten Einrichtungen liegen und Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung oder der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sind. Ein vom Bayerischen Staatsministerium des Innern für Bau und Verkehr zur Verfügung gestelltes Tool zum PPP-Projekteignungstest kann bereits jetzt die grundsätzliche Eignung als PPP-Modell bestätigen (<https://www.stmb.bayern.de/buw/bauthemen/ppp/index.php>) (siehe **Anlage 3**).

Der hierfür erstellte Leitfaden Teil 1 wird in der Sitzung als Tischvorlage verteilt (da gebundene Ausgabe).

Diese Eignung besagt aber noch nicht, dass das PPP-Verfahren auch **wirtschaftlich** ist. Der Wirtschaftlichkeitsnachweis kann erst nach Vorliegen der konkreten Angebote erfolgen.

Wie die Neubaumaßnahmen der beiden Schulen umgesetzt werden, ist dem Landkreis grundsätzlich freigestellt. In Frage kommt im Wesentlichen die konventionelle Eigenbauvariante oder die öffentliche private Partnerschaft (ÖPP/PPP).

Die Wahl hat erheblichen Einfluss auf Entscheidungsabläufe. Sie muss frühzeitig erfolgen, da der zur Verfügung stehende Zeitrahmen meist knapp bemessen ist. Nachfolgend ist das Ablaufschema für beide Varianten dargestellt:



Die zeitlichen Vorgaben aus dem aktualisierten Masterplan können derzeit mit beiden Modellen erfüllt werden. Aufgrund der vielfachen VgV-Verfahren (EU-Vergaben) und deren einzuhaltenden Fristen bzw. möglichen Einsprüchen besteht bei einem konventionellen Verfahren das größere zeitliche Risiko in der Umsetzungsphase, bei PPP in der Vorbereitungsphase.

Bereits bei den vorausgegangenen Entscheidungen für die PPP-Projekte Gymnasium Kirchseeon (Kreisausschuss und Bau- und Vergabeausschuss vom 26.09.2005) und Realschule Poing (Kreistag am 27.07.2009) wurden die Vor- und Nachteile beider Realisierungsvarianten ausführlich beraten. Hier waren jeweils die Oberste Bayerische Baubehörde und der Bayerische Kommunale Prüfungsverband in den Sitzungen zur Anhörung eingeladen. Wie bereits geschildert wurde als Vertragsbestandteile in den PPP-Projektvertrag für die Realschule Poing nur noch die Planung, der Bau und der Betrieb aufgenommen. Die Finanzierung verblieb beim Landkreis.

PPP wurde in den letzten Jahren oftmals als unwirtschaftlich kritisiert. Einige spektakuläre kritische Prüfberichte des Bundesrechnungshofes zu PPP-Autobahnobjekten fanden in den Medien starken Widerhall.

Die Rechnungshöfe haben darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit eines PPP-Projekts in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein muss. Dies erfordert objektive und transparente Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, in denen die PPP-Variante mit einer konventionelle Beschaffungsvariante (PSC) verglichen wird.

Der PSC (Public Sector Comparator) wird entsprechend dem Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ als Referenzwert für die konventionelle Errichtung ermittelt.

Mit Schreiben vom 9.08.2019 verweist der Bayerische Oberste Rechnungshof auf den Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 14.09.2011 und verweist darauf, dass dieser nach wie vor den Kenntnisstand der Rechnungshöfe zur Wirtschaftlichkeit widerspiegelt.

Die Zusammenfassung des gemeinsamen Erfahrungsberichtes ist als **Anlage 4** beigelegt.

Der komplette Bericht wird in der Sitzung verteilt.

Jedes Verfahren hat Vorteile und Nachteile. Die wesentlichen Vor- und Nachteile von PPP sind nachfolgend aufgeführt:

Nachteile des PPP-Verfahrens:

- bereits mit der Ausschreibung zu einem PPP-Verfahren muss genau festgelegt werden, welche Leistung, sowohl beim Bau als auch späteren Betrieb, der zukünftige Partner zu erbringen hat. Spätere Wünsche/Änderungen führen hier zu erheblichen Mehrkosten.
- Funktionalausschreibung: die äußere Gestaltung fließt in die Entscheidung ein, ist aber nur einer von vielen Punkten und kann kein Ausschlusskriterium sein. Wer das insgesamt beste Ergebnis erzielt, muss den Zuschlag erhalten.
- Dieser Nachteil gilt auch für andere „Nichtausschlusskriterien“.

- Kann die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen werden, verliert der Landkreis ca. 1 Jahr Planungszeit (Fortsetzung muss dann konventionell sein).
- Der Landkreis muss für 20-25 Jahre ein festes Budget für den Betrieb der Schule zur Verfügung stellen (ist daran vertraglich gebunden).
- Transaktionskosten (Kosten für die Suche nach einem geeigneten Vertragspartner, Vertragsgestaltung, Vertragsverhandlungen, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Überwachung und Kontrolle der Vertragsvereinbarung).
- Bisher gibt es in Bayern noch wenig Erfahrung mit PPP-Projekten, deren Vertragslaufzeit abgelaufen ist und das Objekt dem AG übergeben wurde.
- Risiko der Insolvenz mit der Gefahr von Folgekosten.
- Kosten für Nach- und Neuverhandlungen (Transaktionskosten) im Falle von Erweiterungen.
- genaue Kenntnis der komplexen Vertragskonditionen auf wenige Mitarbeiter verteilt; i.d.R. sehr lange Vertragslaufzeiten und Verlust von Vertragskenntnissen durch Mitarbeiterwechsel. Abwicklung von streitigen Auseinandersetzungen ohne externe Spezialisten unwahrscheinlich.

Vorteile des PPP-Verfahrens:

- es darf nur verwirklicht werden, wenn es wirtschaftlicher als konventionell ist. Wird die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen, dies wird durch die Regierung von Oberbayern überprüft, hat der Landkreis damit gegenüber dem konventionellen Verfahren gespart. In der PPP-Projektbank des Bundes sind zu 126 Projekten die Ergebnisse der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen publiziert, die idR nach dem sog. FMK-Leitfaden (Finanzministerkonferenz 2006) ermittelt wurden: Die Einsparungen bei den Lebenszykluskosten¹ über 25 Jahre liegen im Mittel bei 13% (zwischen 1% und 32%)².
- Lebenszyklusorientierende Betrachtungsweise durch die Vergabe von Planung, Bau und Betrieb; Anreize für die PPP-Firma zum Arbeiten im Lebenszyklusansatz: z.B. Planung von Bauteilen unter Berücksichtigung ihrer Kosten und der vereinbarten Qualitäten im Betrieb auf Basis einer im Wettbewerb erstellten bauteilspezifischen Instandhaltungskalkulation.
- nur ein VgV-Verfahren notwendig
- zum Zeitpunkt des Zuschlages (=vor Baubeginn) hat der Landkreis bereits Kostensicherheit (= größter Vorteil des Verfahrens).
- Bei PPP besteht eine gute Aussicht auf ein günstiges Preis-/Leistungsverhältnis bei den Baukosten. So betragen die Baukosten bei unserem PPP-Schulprojekt Kirchseeon 1.588 € / m² BGF, bei Poing waren es 1.481 / m² BGF, diese Werte liegen deutlich unter den BKI-Vergleichsdaten für Schulen iHv 1.944 € / m² BGF ohne Ausstattung bzw. 2.012 € / m² BGF mit Ausstattung³ (-18 bis -24%). Diese Einsparungen geben Raum zur Finanzierung der Transaktionskosten und vergleichsweise höheren

¹ D.h. die Nutzungskosten nach DIN 18960, Kostengruppe 100-400 (Kapital-, Objektmanagement-, Betriebs- und Instandsetzungskosten). Entsprechend gesetzlicher Vorgabe (§ 7 BHO) sind bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch Projektrisiken zu bewerten; inwieweit beim Kostenvergleich Risikokosten quantifiziert wurden, ist bislang nicht publiziert.

² Quelle: www.ppp.projektbank.de; Auswertung durch das PPP-Fachreferat des Finanzministeriums Rheinland-Pfalz, Stand 09/2018).

Instandhaltungskosten im Idealfall ohne Mehrbelastung oder sogar zu günstigeren Lebenszykluskosten im Vergleich zur konventionellen Realisierung (siehe oben: durchschnittlich 13% Einsparungen bei den Lebenszykluskosten).

- Die **Bauzeit** ist bei PPP deutlich kürzer: die durchschnittliche Bauzeit bei konventionellen Schulen liegt nach BKI-Kennwerten bei 26 Monaten, bei unserem PPP-Schulprojekt Poing betrug sie 17 Monate, bei Kirchseeon 16 Monate (- 35%/-38%). Allerdings ist die **Vorbereitungszeit** deutlich länger!
- Die Verfahrensdauer für die Ausschreibung bei PPP-Projekten im Hochbau liegt bei Projekten mit Baukosten zwischen 7,5 und 25 Mio. € durchschnittlich zwischen 11 und 16 Monaten⁴.
- Die Sicherheit, dass der Fertigstellungstermin eingehalten wird, ist gegenüber einem konventionellen Verfahren größer (Vertragsstrafen).
- Hohe Zufriedenheit beim Nutzer (siehe Nutzerbefragung beim Gymnasium Kirchseeon und Realschule Poing – (siehe **Anlage 5a und 5b**). Die Nutzer profitieren von den vereinbarten Reaktions- und Behebungszeiten und dem Rücklagenkonto zum schnellen Mittelabruf bei Abweichungen vom vereinbarten Qualitätsstandard.
- Kein zusätzlicher Personalaufwand/Stellenmehrung für den Landkreis (z. B. Hausmeister, Techniker) bzw. Entlastung von sonst notwendigen Verwaltungskapazitäten für die beiden neuen Schulen; der Personalbedarf in der Bauverwaltung bei PPP (für Projektentwicklung/Controlling) ist niedriger als der Personalbedarf bei der Bewirtschaftung einer konventionellen Baumaßnahme.
- Kostensicherheit für die Haushaltsplanung durch langfristig kalkulierbare Entgeltzahlungen.
- Das Rücklagenkonto sichert den schnellen und unbürokratischen Mittelabruf bei Instandsetzungsbedarf; das sog. fiktive Rücklagenkonto bietet die Möglichkeit, die Haushaltsbelastung auf den tatsächlichen Instandhaltungsbedarf zu begrenzen. Dadurch wird das Entstehen von Instandhaltungsstaus, Bauschäden und verkürzten Nutzungsdauern durch unterlassene Instandhaltung vermieden.
- Qualitätsstandard über die gesamte Vertragslaufzeit; Sicherung der in den Service levels festgelegten Qualitäten durch Reaktions- und Behebungsfristen, bei Nichteinhaltung drohen der PPP-Firma Entgeltkürzungen, sie hat daher ein Eigeninteresse an einem reibungslosen Betriebsablauf.

Neben den eigenen Erfahrungen gibt es auch weitere Untersuchungen, die sich mit der Realisierungsvariante PPP befassen haben.

Im September 2016 veröffentlicht der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen ein Gutachten zu den Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften. Als Ergebnis wird festgehalten, dass Infrastrukturprojekte mit großem Finanzvolumen vorteilhaft in ÖPP realisiert werden können. Projekte mit kleinem Finanzvolumen und deren Leistung in der Betriebsphase nicht gut kontrollierbar ist, sollten dagegen eher konventionell realisiert werden (im Gutachten werden als Beispiel Kindertagesstätten genannt).

³ Alle Werte Preisstand 2014, PPP indexiert mit BKI-Regionalfaktor.

⁴ Datenbasis: 86 Projekte; Quelle: Auswertung der PPP-Projektdatenbank des Bundes, Finanzministerium Rheinland-Pfalz, Stand 09/2018

Das komplette Gutachten wird in der Sitzung als Tischvorlage verteilt.

Das Institut für Demoskopie Allensbach veröffentlichte 2012 eine Studie über die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern. Im Ergebnis dieser repräsentativen Umfrage bei 39 Auftraggebern, 103 Schulleitern und 31 Elternvertretern werden die positiven Umfragen vom Gymnasium Kirchseeon und der Realschule Poing bestätigt. Die Mehrheit der Auftraggeber und Schulleiter lässt keine Zweifel daran, „dass PPP-Projekte ein praktikables, vorteilhaftes Modell für Kommunen sind, um ihre Projekte zu realisieren und ihre Aufgaben möglichst effizient wahrzunehmen“ (das ist aber keine pauschale Bestätigung für die Wirtschaftlichkeit!).

Im Übrigen steht in Kürze eine Studie der Hochschule Mainz zur Veröffentlichung an, an der wir mit unseren beiden PPP-Schulen in Kirchseeon und Poing ebenfalls teilgenommen haben: Die Studie untersucht die Wirtschaftlichkeit von Bau und Instandhaltung bei 880 konventionellen Schulen und 50 PPP-Schulprojekten (von bundesweit 43 Kommunen) und kommt zu sehr positiven PPP-Ergebnissen bei den Aspekten Baukosten, Bauzeit und Instandhaltung. Hier wird auch auf die PPP-Kritik der Rechnungshöfe bzw. Medien eingegangen. Die Untersuchung soll im November in Berlin auf einer Fachtagung veröffentlicht werden.

PPP verlangt aber vom öffentlichen Auftraggeber, die mit dem Projekt konkret zu erreichenden Ziele bereits vor der Auftragsvergabe abschließend zu definieren.

Es muss daher vor Beginn des Ausschreibungsverfahrens das Raumprogramm der Schule sowie die zusätzlich notwendige Infrastruktur (z.B. Außenanlagen, Sportflächen, Sporthalle, ...) sowie die Bedingungen für den späteren Betrieb der Schule **abschließend in Quantität und Qualität eindeutig und erschöpfend beschrieben werden**, damit die Bieter mit deren bieterspezifischen Know-how kalkulieren können. Dies ist in einer ergebnisorientierten funktionalen Leistungsbeschreibung (sog. Outputspezifikationen) für Planung und Bau sowie dem späteren Betrieb festzulegen. Dadurch steht den Bietern die konkrete Ausgestaltung des ausgeschriebenen Gesamtpakets offen und die nötigen Gestaltungsspielräume für innovative und optimierte Umsetzungskonzepte (spezifisches Bieterwissen) bleiben gewahrt.

Nachträgliche Änderungen an der gewünschten Leistung verursachen aber erhebliche Mehrkosten und Zeitverzögerungen, die dann dem Auftraggeber angelastet werden. Die Ausschreibung erfolgt grundsätzlich europaweit im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens dem ein Teilnehmerwettbewerb vorgeschaltet wird.

Diese Voraussetzungen könnte man mit dem Neubau des Gymnasiums in Poing am ehesten erfüllen, da hier vermutlich der Raumbedarf für ein neues G 9 in Quantität und Qualität am besten definiert werden kann. Hierzu muss aber ein von den Kreisgremien beschlossenes Raumprogramm vorliegen sowie der sonstige notwendige Bauumfang definitiv feststehen. Bzgl. dem Leistungsumfang für den Betrieb kann man auf die Erfahrungen mit dem derzeitigen PPP-Projekten zurückgreifen.

Beim Berufsschulzentrum Ebersberg München-Land wird dies kritischer gesehen, da zum einen beim Landkreis keine Erfahrung mit dem Bau eines Berufsschulzentrums vorliegt zum anderen die Befürchtung besteht, dass so schnell keine abschließende Zielvorgabe erarbeitet werden kann, dem die Kreisgremien abschließend zustimmen. Zudem werden hier vermutlich auch Dritte z. B. Innungen oder auch Firmen in das Projekt eingebunden und die

Ziele im Laufe eines Planungsprozesses festgelegt. Deshalb steht hier ein größeres Risiko für bauliche und betriebliche Änderungen und damit vertragliche Anpassungen. Erschwerend ist auch, dass das zukünftige Lehrerkollegium noch nicht feststeht.

Falls sich der Kreistag für eine PPP-Variante entscheiden sollte, wird von Seiten der Verwaltung vorgeschlagen, dass zur intensiveren Einbindung der Politik eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der im Kreistag vertretenen Fraktionen gebildet wird. Dieser kleine Kreis könnte sich wesentlich tiefer in die anstehenden Fragestellungen einarbeiten und durch die Verwaltung und Berater informieren lassen. Dieser Personenkreis hätte die Aufgabe sein Wissen in die Fraktionen zur Meinungsbildung zu spiegeln und gleichzeitig zu entscheiden, bei welchen Fragen bzw. für welche Entscheidungen die Kreisgremien eingebunden werden sollen.

Zur LSV-Sitzung wird der zuständigen Mitarbeiter des Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr für den Bereich PPP eingeladen, um aus Sicht des Ministeriums die Vor- und Nachteile darzulegen.

Unabhängig von der Realisierungsvariante wäre es sinnvoll, dass die Politik darauf hinwirkt, dass für die Durchführung der Projekte die Schulleiter bereits zum Zeitpunkt der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen feststehen. Dadurch können sich diese in die architektonischen Aspekte des pädagogischen Konzeptes „ihrer“ Schule einarbeiten um spätere Änderung in der Planung mit den verbundenen Mehrkosten für den Landkreis zu vermeiden

Eine Realisierung der Neubauprojekte durch einen Generalunternehmer (GU) bzw. eines Generalübernehmers (GÜ) wird von Seiten des SG13 als sehr kritisch angesehen, da hier die Kosten des späteren Betriebes außer Acht gelassen werden (keine lebenszyklusorientierte Planung und Bauausführung). Auf die Leistung gibt es nach VOB eine 4-jährige Gewährleistungszeit und danach trägt der Landkreis das volle Risiko.

Die Beauftragung eines GU/GÜ bedarf der Prüfung, ob eine FAG-Förderung überhaupt möglich ist. Bisher wurde dies von den Förderbehörden sehr kritisch gesehen und auch ausgeschlossen (Stand 2017). Letztmals teilte die Förderbehörde auf Nachfrage mit, dass eine Vergabe an einen Generalübernehmer nicht mehr grundsätzlich ausgeschlossen ist und in bestimmten Einzelfällen zugelassen wird. Die VOB-Stelle weist jedoch darauf hin, dass jeder Einzelfall durch den AG auch im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung eigenverantwortlich zu prüfen ist. Das Risiko, dass später Fördermittel zurückgefordert werden bleibt weiterhin bestehen (Aussage RA Osseforth vom April 2018).

Folgende **Nachteile** sind zu bedenken:

- Wie beim einem PPP-Verfahren muss vor der Vergabe genau festgelegt werden, welche Leistung der GU/GÜ zu übernehmen hat.
- Ein Generalübernehmer (GÜ) übernimmt keine bauliche Eigenleistung und vergibt ausnahmslos an Dritte und führt keine Teile hiervon selbst aus. Ein GÜ verfügt über keine Bauarbeiter und keine Handwerkerkapazitäten.
- Gefahr der Minderqualität in der Ausführung und der Konzeption der Planung wird als sehr groß angesehen (der Lebenszyklus eines Gebäudes wird kaum beachtet)
- Erhebliches Risiko für Nachträge und dadurch Kostenmehrungen

- Erhebliches Risiko bei einer Insolvenz
- Kontrollinstanz des Architekten als Experte und Unterstützer des Bauherrn fehlt. Kontrolle erfolgt durch firmeneigene Bauleiter, die sich „selbst“ kontrollieren. Der firmeneigene Bauleiter wird im Sinne des Unternehmens arbeiten. Eine objektive und unabhängige Objektüberwachung ist hier nicht zu erwarten.
- Haftungsfragen sind für den Bauherrn nicht geklärt
- Nicht mittelstandsfreundlich. Das Handwerk kommt beim Bauvorhaben nicht zum Zuge und auch später auf viele Jahre nicht bei den Wartungsarbeiten
- FAG-Förderung derzeit nicht geklärt
- Im Falle einer Insolvenz des GU / GÜ muss die fertiggestellte Leistung von der vereinbarten Gesamtleistung abgegrenzt werden und die Abrechnung des Auftragnehmers oder seines Insolvenzverwalters ist einer Prüfung zu unterziehen. Für den Auftraggeber ein sehr aufwändiges Prozedere

Vorteile:

- Bauherr hat nur einen Ansprechpartner
- Nur ein VgV-Verfahren notwendig
- Geringere zeitliche Belastung für die Verwaltung/Techniker
- Projektkosten vor Auftragsvergabe bekannt
- Zeitliches Risiko bis zu Inbetriebnahme geringer als bei Eigenrealisierung
- Mit einer baubegleitenden Qualitätskontrolle durch den AG kann der Nachteil der „Selbstkontrolle“ kompensiert werden

Abschließend noch die Vor- und Nachteile der **Eigenabwicklung** mit Einzelvergabe:

Nachteile:

- Es ist entsprechendes Personal und –kosten für den Bau und Betrieb bereitzustellen, z. B. zwei Hausmeister
- zusätzlich weitere Arbeitsbelastung für die Liegenschaftsverwaltung
- Kostenrisiko ist gegenüber einem PPP-Verfahren höher.
- Zeitliches Risiko für die Umsetzung höher
- Beim Start der Planung liegt lediglich ein Kostenrahmen vor. Die tatsächlichen Kosten der Maßnahme sind erst mit der Endabrechnung aller Gewerke bekannt.
- Aufgrund der vielen Planungs- und Baubeteiligten ist das Insolvenz- und Prozessrisiko hoch. Allerdings nicht so gravierend wie bei GÜ/ GU, da sich bei der Vergabe von Einzelgewerken ein Nachfolgeunternehmer i. d. R. wesentlich schneller findet, zumal bei ordnungsgemäß durchgeführter Ausschreibung ja auch die Angebote des zweit- und drittgünstigsten Bieters noch vorhanden sind.

Vorteile:

- Große Mitbestimmung bei Qualität durch die Gremien sowie Verwaltung
- Mitbestimmung bei der Vertragsgestaltung und –abwicklung. Die Vertragsinhalte sind gleichbleibend (Standard VOB-Verträge) und somit ist ein Wechsel bei den Technikern unproblematisch.
- alle Zügel in der Hand
- ausgewogene Wertungsmatrix durch Preis, Funktionalität und Qualität.
- Keine langfristige Bindung auf einen Vertragspartner
- Einfacheres Förderverfahren (für alle Beteiligten leichter umzusetzen)
- Insolvenzrisiko besser verteilt wie wenn auf einen Partner bezogen

Stellungnahme Finanzmanagement:

Das Finanzmanagement spricht sich **gegen eine Realisierung in PPP** aus und führt folgende Argumente an:

- Unternehmen kalkulieren Gewinne ein, vor allem über die sehr langen Betriebslaufzeiten, die öffentliche Hand tut das nicht (vor allem nicht im Betrieb!)
- Personal in der Wirtschaft wird besser bezahlt als im öffentlichen Dienst
- Jedes denkbare Risiko muss in die Kalkulation einfließen, bei herkömmlicher Bauabwicklung werden keine Risiken vorsorglich einkalkuliert, sie werden getragen, wenn sie entstehen
- In der Verwaltung entstehen Personalkosten für die Begleitung des Unternehmens, die Kontrollen und das Controlling
- Die Haushaltsmittel für die PPP-Schulen sind fix (nicht verhandelbar) und gehen bei knappen finanziellen Ressourcen zu Lasten der herkömmlichen Schulen, für die die Mittel dann fehlen (dabei benötigen die bestehenden und älteren Schulen mehr Mittel als neue Schulen, es entsteht die Gefahr, dass die alten Schulen „abgehängt“ werden)
- Eine Schule ist ein „lebendes“ und sich ständig veränderndes System – Änderungen führen zu Mehrkosten (Abhängigkeit zum Unternehmer) – niemals kann bei Vertragsabschluss 20 Jahre vorausgeschaut werden!

Es ist zweifelhaft, ob über eine Laufzeit von 20 Jahren ein Unternehmen der wirtschaftlicher Partner sein kann, obwohl er

- Gewinne kalkuliert
- sein Personal besser bezahlt und
- Risiken einkalkuliert.

Nicht vergessen werden sollte auch, dass der Landkreis 20 Jahre lang quasi „Gast in einem eigenen Haus ist“!

Auswirkung auf Haushalt:

In allen Realisierungsvarianten erfolgt eine Finanzierung durch den Landkreis.

II. Beschlussvorschlag:

Dem LSV Ausschuss wird folgender Beschluss vorgeschlagen:

- 1. Die vorgetragene Informationen zur Realisierung der Schulneubauten werden zur Beratung an die Fraktionen verwiesen.**
- 2. Das Thema kommt in der Sitzung des LSV-Ausschusses am 15.10.2019 erneut auf die Tagesordnung.**

gez.

Georg Preuß