

zum LSV-Ausschuss am 06.11.2019, TOP 4

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

**Landkreis Ebersberg**

Ebersberg, 24.10.2019

Az. 13

Zuständig: Renate Ellmann, ☎ 08092-823-247

### **Vorgesehene Beratungsreihenfolge**

LSV-Ausschuss am 06.11.2019, Ö

Kreis- und Strategieausschuss am 02.12.2019, Ö

Kreistag am 16.12.2019, Ö

## **Entscheidung über die Beschaffungsvarianten zukünftiger Schulbau-Projekte**

Anlage 1 Präsentation Architektenwettbewerb

Anlage 2 Präsentation Bayerisches Staatsministerium PPP im Bayern

Anlage 3 Präsentation Beschaffungsvarianten zur Realisierung der Schulneubauten

### **Sitzungsvorlage 2019/3533**

#### **I. Sachverhalt:**

Diese Angelegenheit wurde bereits behandelt im

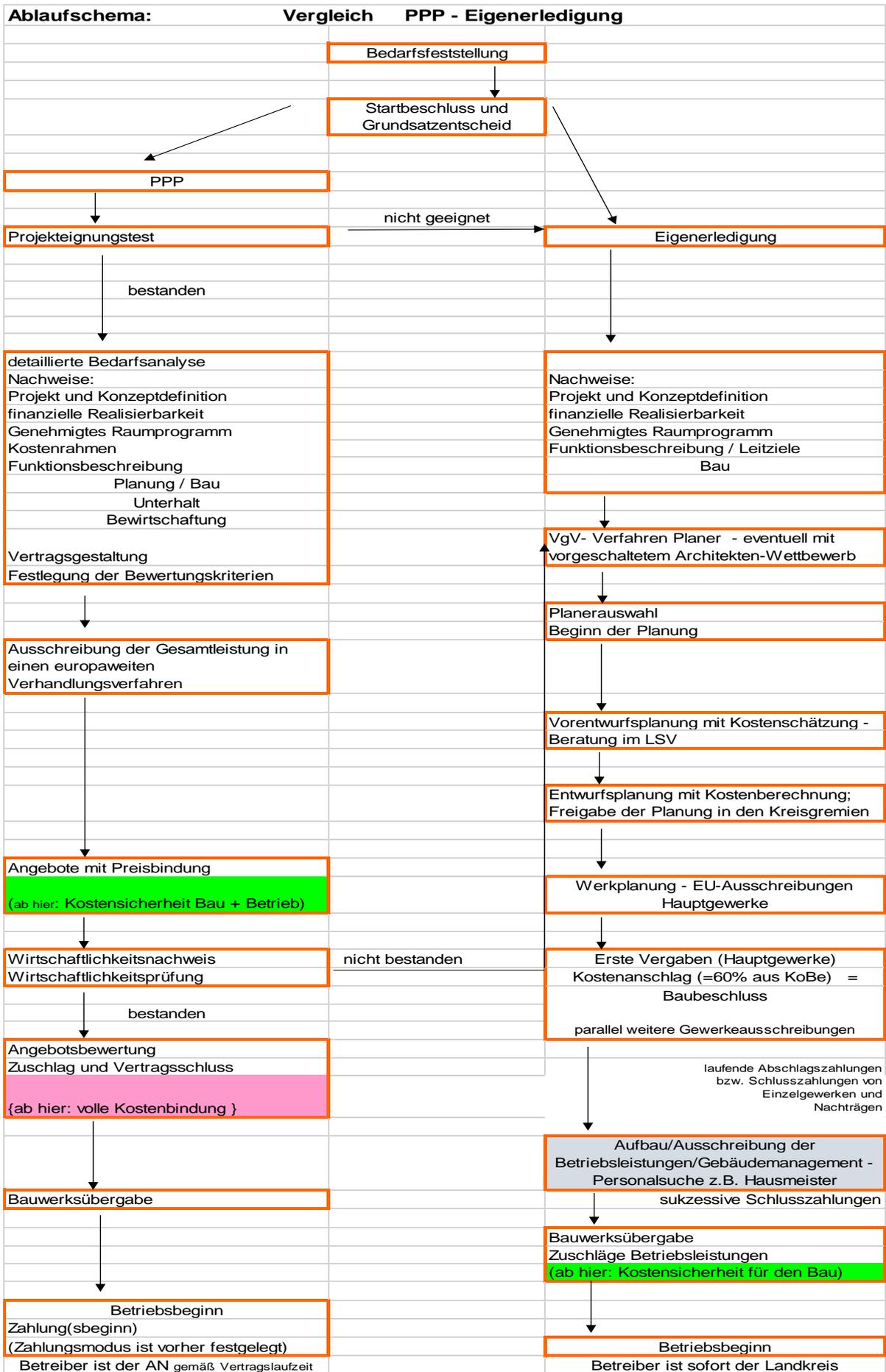
LSV-Ausschuss am 02.05.2019, TOP 6.1

LSV-Ausschuss am 17.09.2019, TOP 4

In der LSV-Sitzung am 17.09.2019 wurden ausführlich Möglichkeiten der verschiedenen Beschaffungsvarianten vorgestellt. Der Ausschuss wurde gebeten, die vorgetragenen Informationen zur Realisierung der Schulneubauten in den Fraktionen zu beraten, um eine Empfehlung in der Oktobersitzung herbeiführen zu können. Die entsprechenden Präsentationen wurden nochmals als Anlage 1-3 beigelegt.

Ziel der heutigen nochmaligen Beratung ist es, für die Sitzung des Kreistags am 16.12.2019 eine Entscheidung vorzubereiten.

Deshalb werden hier nochmals die möglichen Varianten mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt sowie vorab das Ablaufschema im Falle einer Abwicklung als PPP Projekt oder als Eigenabwicklung durch das Sachgebiet Kreishochbau und Liegenschaften. Auch über die mögliche Auslobung eines Architektenwettbewerbes wird an dieser Stelle nochmals eingegangen.



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**.

Ausführliche Unterlagen wurden bereits in der letzten Sitzung verteilt.

Festzuhalten ist, dass jedes Verfahren Vorteile und Nachteile mit sich bringt. 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 (ähnlich einem Architektenwettbewerb) 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 und ist daran vertraglich gebunden.
- Transaktionskosten, das sind 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 Auftraggeber 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; ohne externe Kanzleien in der Regel nicht zu bewältigen. Durch die sehr lange Vertragslaufzeiten 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-Projektdatenbank 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 Lebenszykluskosten über 25 Jahre liegen im Mittel bei 13% (zwischen 1% und 32%).

- 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 € / m<sup>2</sup> BGF, bei Poing waren es 1.481 / m<sup>2</sup> BGF, diese Werte liegen deutlich unter den BKI-Vergleichsdaten für Schulen iHv 1.944 € / m<sup>2</sup> BGF ohne Ausstattung bzw. 2.012 € / m<sup>2</sup> BGF mit Ausstattung (-18 bis -24%). Diese Einsparungen geben Raum zur Finanzierung der Transaktionskosten und vergleichsweise höheren Instandhaltungskosten im Idealfall ohne Mehrbelastung oder sogar zu günstigeren Lebenszykluskosten im Vergleich zur konventionellen Realisierung (siehe oben: durchschnittlich 13% Einsparungen bei den Lebenszykluskosten).
- Die reine **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 so dass sich die gesamte Realisierungszeit in der Regel nur geringfügig unterscheidet!
- 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 Monaten.
- 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. 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.

### **Beauftragung eines GU / GÜ:**

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).

Die jeweiligen Vor- und Nachteile einer GU / GÜ-Beauftragung wurden in der letzten Sitzung des LSV ausführlich dargestellt.

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

### **Nachteile der Eigenabwicklung:**

- 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.

### **Vorteile der Eigenabwicklung:**

- 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
- Jeder Mitarbeiter kennt die Vertragsbedingungen (einheitliche VOB-Verträge) und kann sofort die Liegenschaft übernehmen

### **Architektenwettbewerb**

Im Falle einer Eigenabwicklung würde sich die Möglichkeit für die Auslobung eines Architektenwettbewerbes anbieten. Der Verfahrensablauf wurde durch einen Vertreter der Bayer. Architektenkammer in der letzten LSV-Sitzung erörtert (siehe Anlage 1).

Die Weichen für das Gelingen eines Bauvorhabens werden bereits mit der Entscheidung welcher Weg der Vergabe gewählt wird, entschieden. Ein Weg ist die Auswahl des Architekten an Hand bisher erbrachter Leistungen. Von einem Architekten erhält der Bauherr aber in der Regel nur einen Entwurfsansatz. Ein Wettbewerbsverfahren bietet dagegen eine Auswahl auf Basis von alternativen Planungsentwürfen für die spezifische Bauaufgabe. Als Alternative zur direkten Beauftragung eines Planers nach Durchführung vorgeschriebener Auswahlverfahren, gibt es nach den geltenden Vergaberichtlinien durchaus die Möglichkeit, zuerst mehrere Planer verschiedene Lösungsansätze entwickeln zu lassen, diese zu vergleichen und abzuwägen und erst danach dem Planer mit dem besten Vorschlag den Auftrag zu geben. Architektenwettbewerbe dienen dazu, dem Auslober die Wahl der besten Lösung zu ermöglichen und sind seit Jahrhunderten ein effizientes Verfahren für den Bauherrn. Auf der Grundlage möglicher Lösungen und mehrerer Entwürfe kann der Bauherr so mit Unterstützung einer qualifizierten Jury vergleichen, auswählen und die optimale Planung für sein Bauvorhaben festlegen. Der Architektenwettbewerb garantiert eine maximale Vielfalt an möglichen Lösungen unter zahlreichen Angeboten. Bei der Auftragsvergabe hat der Bauherr nach wie vor das letzte Wort, er entscheidet, welchem Preisträger er den Auftrag erteilt. Für jede Bauaufgabe kann eine passende Form des Architektenwettbewerbs gefunden werden. Verfahren und Spielregeln sind durch die „Richtlinie für Planungswettbewerbe - RPW“ festgelegt. Die von den am Wettbewerb teilnehmenden Architekten eingereichten Lösungen werden von einem vom Bauherren einberufenen, unabhängigen Preisgericht geprüft, bewertet und beurteilt. Dabei werden gleichermaßen funktionale, wirtschaftliche, gestalterische, technische und ökologische Aspekte berücksichtigt. Neben Land und Kommunen sowie sonstigen öffentlichen Auftraggebern kann auch jedes Unternehmen und jede Privatperson Architekturwettbewerbe ausloben. Gerade Unternehmen haben in Zeiten verschärfter Konkurrenz erkannt, dass die Durchführung eines Planungswettbewerbs für ein Bauvorhaben wirtschaftliche Vorteile bringt und Innovation fördert. Corporate Identity und Baukultur werden positiv und eigenständig nach außen vermittelt. Die RPW 2013 sind durch das Bayerische Staatsministerium des Innern (Oberste Baubehörde) eingeführt und somit für die Staats-

bauverwaltung verbindlich; Kommunen und sonstigen öffentlichen und privaten Bauherren sind sie zur Anwendung empfohlen.

Grundsätze eines Wettbewerbs:

Der Wettbewerb richtet sich nach verschiedenen Grundsätzen, um ein transparentes und strukturiertes Verfahren zu ermöglichen:

- klare, eindeutige Aufgabenstellung.
- Gleichbehandlung, d. h. von jedem Wettbewerbsteilnehmer werden im Verfahren die gleichen Leistungen verlangt, damit die Entwürfe fair miteinander verglichen werden können.
- angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis
- kompetentes Preisgericht
- Anonymität der Wettbewerbsbeiträge. In den anonym durchgeführten Verfahren trifft das berufene Preisgericht seine Entscheidung objektiv und nur an der Sache orientiert. Es erfolgt eine frühe Einbindung der Kommunalpolitik.

Nachteile des Architektenwettbewerbes:

- Höhere Kosten des Verfahrens im Vergleich zum reinen VgV-Verfahren
- Wettbewerbsgewinner hat Anspruch darauf, dass die Qualität des Wettbewerbsentwurfs weitestgehend umgesetzt wird

Vorteile des Architektenwettbewerbes:

- Im Rahmen des Wettbewerbs werden von unterschiedlichen Büros Lösungsansätze und Planungsvarianten erstellt, dadurch breitere Auswahlmöglichkeit
- Nutzung der Kreativität unterschiedlicher Büros
- Hohes Maß an Einbindung der Öffentlichkeit; breitere Beteiligung weiterer Interessensgruppen möglich

**Zusammenfassung:**

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 und bei Streitigkeiten für Rechtsanwälte
- 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!

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

#### **Beratungen im LSV am 17.09.2019:**

- Bei der Realisierung des Berufsschulzentrums Ebersberg in Grafing-Bahnhof erfolgte eine einhellige Empfehlung aller Fachleute in der Landkreisverwaltung zur Eigenrealisierung.
- Bei der Realisierung des Gymnasiums Poing laufen derzeit die Beratungen in den Fraktionen
- Umfangreiche Unterlagen gingen zur Beratung in die Fraktionen.

#### **Gemeinsame Erklärung von Kreishochbau und Liegenschaften und Finanzmanagement:**

Innerhalb der Verwaltung wurden die Vor- und Nachteile in mehreren Gesprächen und mit unterschiedlichen Beteiligten abgewogen. Die gemeinsame Empfehlung lautet, einer Umsetzung in PPP auch beim Gymnasium Poing nicht näher zu treten. Hauptargument ist dabei, dass erhebliche Unterhaltsmittel für Ansparungen an neuen Schulen vertraglich gebildet werden müssen, die dann an anderen Schulen fehlen. Ein „zweigleisiges“ System von PPP-Schulen und „nicht-PPP-Schulen“ wird als sehr nachteilig und ungerecht gesehen. Wenn, dann müssten alle Schulen in PPP betrieben werden. Die Installation eines solchen Systems wird einvernehmlich für unfinanzierbar gehalten, weil dieses über die Ergebnisrechnung abzubilden wäre. Es ist halt nun mal historisch bedingt, dass für „herkömmliche“ Schulen vor Einführung der Doppik weder Abschreibungen noch Rücklagen gebildet wurden und dieses Geld deshalb diesen Schulgebäuden heute fehlt! Erst seit 2005 hat der Landkreis Transparenz darüber, welche Abschreibungswerte in den Werterhalt der Gebäude zu reinvestieren sind und seither macht er das auch.

### **Auswirkung auf Haushalt:**

In allen Realisierungsvarianten erfolgt eine Finanzierung durch den Landkreis.

### **II. Beschlussvorschlag:**

**Dem LSV Ausschuss wird folgender Beschluss vorgeschlagen:**

**Dem Kreis- und Strategieausschuss wird folgender Beschluss vorgeschlagen:**

**Dem Kreistag wird folgender Beschluss vorgeschlagen:**

- 1. Das Berufsschulzentrum Ebersberg in Grafing-Bahnhof wird aufgrund der notwendigen Flexibilität für die Zukunft nicht als PPP- Projekt ausgeführt, sondern herkömmlich in Eigenabwicklung.**
- 2. Das Gymnasium Poing wird aufgrund der notwendigen Flexibilität nicht als PPP-Projekt ausgeführt.**
- 3. Die Prüfung möglicher anderer Varianten (Firmengründung, Generalunter- /-übernehmer, VGV-Verfahren, Architektenwettbewerb) ist noch nicht abgeschlossen, hat aber auf die Beschlussziffern 1 und 2 keine Auswirkungen.**

gez.

Renate Ellmann