

BESCHLUSSVORLAGE

öffentlich

 Beratungsfolge	Sitzungstermin	TOP
Schulausschuss	15.11.2022	
Kreisausschuss	17.11.2022	
Kreistag	08.12.2022	

Betreff:

Neubau der Berufsbildenden Schulen für den Landkreis Wittmund (BBS) am Standort Wittmund im Rahmen einer öffentlich-privaten-Partnerschaft (ÖPP)

Beschlussvorschlag:

Vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde wird die Verwaltung beauftragt, den Neubau der Berufsbildenden Schulen für den Landkreis Wittmund am Standort Wittmund im Rahmen eines ÖPP-Modells als Inhabermodell durchzuführen. Für die Durchführung des Vergabeverfahrens ist eine Fachfirma zu beauftragen. Die entsprechenden Haushaltsmittel sind im Haushalt zu veranschlagen.

Sachverhalt:

Mit Beschluss des Kreisausschusses des Landkreises Wittmund vom 09.12.2021 (Vorlagen-Nr. 0216/2021) wurde die Verwaltung ermächtigt, ein Fachbüro mit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für den Teilneubau der BBS Wittmund im Rahmen einer ÖPP zu beauftragen.

Nach erfolgter Ausschreibung wurde die VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH aus Berlin im Februar 2022 mit der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beauftragt. Von dort wurde in Zusammenarbeit mit den Fachdiensten Gebäudemanagement und Finanzen eine Untersuchung durchgeführt, deren konkrete Aufgabenstellung, Prämissen und Ergebnisse der Modellrechnung der beigefügten Anlage 1 ausführlich und im Detail zu entnehmen sind. Vertreter der Firma VBD werden das Ergebnis in der Sitzung anhand einer Präsentation vorstellen.

Die wesentlichen Aussagen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachfolgend kurz zusammengefasst:

a. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Untersuchte Realisierungsvarianten

Gegenstand der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vWU) ist ein quantifizierter Vergleich zwischen der konventionellen Eigenrealisierung und einem alternativen

Beschaffungsmodell. Dabei werden die Strukturen und die Planungs-, Bau- sowie Finanzierungskosten der losweisen Eigenrealisierung denen eines ÖPP-Inhabermodells (Gesamtvergabe) gegenübergestellt und die unterschiedlichen Risiken bewertet.

Konventionelle Eigenrealisierung

Bei der konventionellen Realisierung, die als Vergleichsmaßstab herangezogen wird, hat der Landkreis den Auftrag, die Baumaßnahme zu planen sowie durchzuführen und trägt damit alle verbundenen Kosten und Risiken. Charakteristisch für die konventionelle Vorgehensweise ist, dass alle Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen, die zum Abriss und zur Errichtung des Neubaus erforderlich sind, einzeln ausgeschrieben und nacheinander beschafft werden. Die vollständige Koordination der einzelnen Leistungen und das damit verbundene Schnittstellenmanagement liegt ausschließlich in der Verantwortung des Landkreises.

Die Bezahlung der Planungs- und Bauleistungen erfolgt zum Zeitpunkt der jeweiligen Rechnungsstellung aus dem Haushalt über Eigenmittel bzw. in der Regel über Kreditaufnahmen. Dabei sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten zu aktivieren und gemäß den geltenden Vorschriften abzuschreiben sowie Zinsen und Tilgung über die Vertragslaufzeit zu bedienen. Die Genehmigung der Investition erfolgt nicht projektbezogen, sondern in Form der Genehmigung des Gesamthaushaltes.

Gesamtvergabe

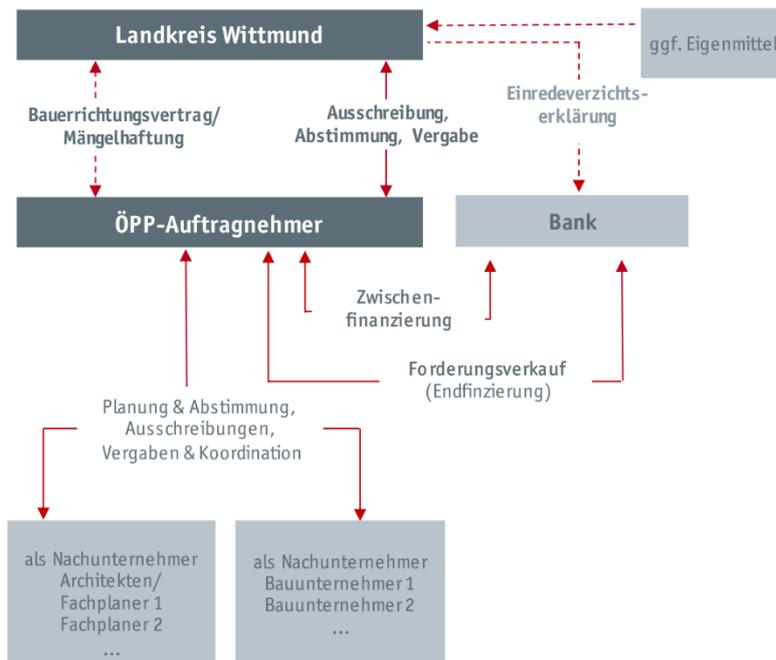
Unter den derzeitigen gesetzlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist das Inhabermodell das ganzheitliche Beschaffungsmodell, welches bundesweit und in Niedersachsen mit Abstand am häufigsten angewendet wird und die geringsten Nebenkosten erzeugt. Daher stellt es in der Regel die wirtschaftlichste Variante dar und wird in der vWU der Firma VBD als Grundlage herangezogen.

Beim Inhabermodell werden verschiedene Leistungen in einem Gesamtpaket gleichzeitig ausgeschrieben, vergeben und somit in einem Vorgang beschafft. Hierbei werden Planung, Bau, Bauzwischen- und Endfinanzierung von Beginn an durch einen Auftragnehmer (AN) aufeinander abgestimmt, was zu kürzeren Realisierungszeiten und Effizienzvorteilen führt. Die Koordination der Planungs- und Bauleistungen unterliegt im Wesentlichen dem AN.

In der Bauphase erfolgen keine Abschlagszahlungen an den gesamtbeauftragten AN, sondern dieser beschafft sich durch eine Bank einen Kredit zur Finanzierung der laufenden Planungs- und Bauleistungen für das Projekt. Dadurch wird der Haushalt des Landkreises bei diesem Modell erst nach der Fertigstellung der Baumaßnahme belastet.

Die Amortisation der vorfinanzierten Investitionskosten erfolgt erst nach erfolgreicher Abnahme. In der Regel wird dafür der Verkauf der entstandenen Werklohnforderungen durch den AN an eine Bank genutzt (Forfaitierung). Die Begleichung der Investitionskosten erfolgt dann durch den AG in Form von Ratenzahlungen. Durch eine sogenannte Einredeverzichtserklärung können hier kommunalkreditähnliche Konditionen erzielt werden. Unabhängig davon ist der AN auch während der gesamten Laufzeit wirtschaftlicher und zivilrechtlicher Eigentümer.

Die wesentlichen Vertragsstrukturen sind nachfolgend zusammengefasst dargestellt.



Haushaltsrechtliche Einordnung der Gesamtvergabe

Bei der Realisierung im Rahmen einer Gesamtvergabe, die eine Endfinanzierung beinhaltet, handelt es sich kommunalrechtlich um eine Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt und gem. § 120 Abs. 6 Nieders. Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) genehmigungspflichtig ist. Wie bei der konventionellen Realisierung sind beim Inhabermodell die investiven Kosten grundsätzlich zu aktivieren und abzuschreiben. Die mit der Kreditaufnahme verbundenen Zinszahlungen sind im Ergebnishaushalt darzustellen.

Vergaberechtliche Zulässigkeit einer Gesamtvergabe

Nach § 97 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind Leistungen grundsätzlich in Losen zu vergeben. Die Gesamtvergabe mehrerer Teil- oder Fachlose ist nur dann zulässig, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Für das Maß gibt es jedoch keine Vorgaben. Der öffentliche AG muss in einer umfassenden Einzelfallabwägung entscheiden, ob die für eine Gesamtvergabe sprechenden Gründe von solchem Gewicht sind. Einer Vergabestelle steht dabei ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Wirtschaftliche Vorteile einer ganzheitlichen Beschaffung sind anerkannte Gründe für ihre Zulässigkeit (Urteil OLG Frankfurt).

Der für die Begründung einer Gesamtvergabe erforderliche Nachweis erfolgt bei Inhabermodellen in der Regel im Rahmen einer vWU nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften. Hier werden mögliche Wirtschaftlichkeitsvorteile einer Gesamtvergabe in Form einer Prognose quantifiziert. Lässt eine umfassende vWU in der Gesamtschau wirtschaftliche Vorteile für ein Inhabermodell erkennen, gilt dies in der Regel als ausreichende Einzelfallbetrachtung und Grundlage der Entscheidung für eine Gesamtvergabe.

Soll im Rahmen des ganzheitlichen Ausschreibungsverfahrens auch die Endfinanzierung des Vorhabens in Form einer Forfaitierung der Werklohnforderung beschafft werden, stellt die Vergabe des Gesamtauftrages an einen AN die einzige Möglichkeit dar, den Wettbewerb zu organisieren. Auch hiermit lässt sich eine Gesamtvergabe begründen.

Vergabeverfahren

Gemäß des im Rahmen der Untersuchung aufgestellten Kostenrahmens für den Abriss und (Teil-)Neubau wird der Schwellenwert nach § 106 GWB von derzeit 5.382.000 EUR netto deutlich überschritten. Oberhalb dieser Schwelle ist die Leistung daher europaweit auf

Grundlage des zweiten Abschnitts der VOB im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Teilnahmewettbewerb auszuschreiben.

Methoden und Prämissen der Modellrechnung

Die Systematik der Untersuchung entspricht den Vorgaben des Leitfadens „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der Finanzministerkonferenz vom September 2006 für Gesamtvergaben und berücksichtigt die Empfehlungen des gemeinsamen Erfahrungsberichtes der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14.09.2011. Sie basiert auf der Barwertmethode.

Für die konventionelle Realisierung wurden der Firma VBD die benötigten Daten und Unterlagen durch den Landkreis zur Verfügung gestellt. Die Modellrechnung für die Realisierung als Inhabermodell basieren auf Daten und Kennzahlen vergangener und aktueller Ausschreibungen der Firma VBD und ihrer Projektpartner sowie auf veröffentlichten statistischen Daten. Ein Teil der unterstellten Werte, insbesondere bei der Bewertung von Risiken, ergibt sich aus Erfahrungen bei vergleichbaren Bauvorhaben der letzten Jahre, die sowohl als Gesamtvergabeverfahren oder als Einzelgewerkevergabe durchgeführt wurden.

Die detaillierten Erläuterungen zu den getroffenen Prämissen hinsichtlich der Planungs- und Baukosten inkl. Indexierung, der Finanzierung und der Nutzungsphase sind der Anlage 1 zu entnehmen. Zudem sind die Annahmen für die erforderliche Risikobetrachtung dort dargestellt.

Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die wesentlichen Ergebnisse des Vergleichs und der Prognoserechnungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Kostenschätzung von der Thalen Consult GmbH (Stand Mai 2021) hat Baukosten i. H. v. ca. 15.054.000 EUR ausgewiesen. Der aktualisierte Vergleichsmaßstab für diese Untersuchung des BKI (Stand I. Quartal 2022) hat Baukosten i. H. v. rund 28.012.000 EUR für die konventionelle Eigenrealisierung ergeben.
- Um realistische Marktkosten eines künftigen Vergabeverfahrens zu erhalten, wurden die Baukosten jeweils auf die Mitte der unterstellten Bauzeit indexiert. Damit ergeben sich für den Kostenrahmen einer konventionellen Eigenrealisierung Baukosten in Höhe von 35.632.000 EUR (II. Quartal 2026).
- Beim Inhabermodell (Gesamtvergabe) ist für das Vorhaben mit Baukosten (KG 200 bis 700) von rund 33.740.000 EUR auszugehen (I. Quartal 2026). Dies entspricht den aktuellen Ergebnissen von Ausschreibungen, die von der VBD begleitet werden.
- Bei einer Gesamtvergabe ist mit einer anfänglichen jährlichen Haushaltsbelastung für die Amortisation der Investition einschließlich Wartungskosten für eine verlängerte Gewährleistung in Höhe von ca. 2.023.000 EUR zu rechnen (30 Jahre).
- Die Zusammenfassung mehrerer Teil- oder Fachlose ist gem. § 97 Abs. 4 GWB zulässig, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Der erforderliche Nachweis, dass durch die Gesamtvergabe Wirtschaftlichkeitsvorteile erwartet werden können, ist im Rahmen der vorliegenden vWU erfolgt, so dass die notwendigen Begründungen auf dieser Grundlage erfolgen können.
- Gemäß dem Runderlass „Kreditwirtschaft der kommunalen Körperschaften einschließlich ihrer Sonder- und Treuhandvermögen“ des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport ist die für die Genehmigung eines ÖPP-Projektes notwendige Wirtschaftlichkeit gegeben, „wenn die Einrichtung bei gleichem Leistungsumfang und gleicher Leistungsqualität zumindest ebenso wirtschaftlich errichtet und betrieben werden kann“ wie bei der kommunalen Eigenerstellung.

Vorteile einer Gesamtvergabe

Die erwarteten Vorteile gegenüber einer konventionellen Realisierung ergeben sich aus den kürzen Planungs- und Bauzeiten, günstigeren Gesamtkosten und der Entlastung der Verwaltung, die sich in den Kostenvorteilen bei der Aufgaben- und Risikoübertragung abbilden. Zudem bietet das Inhabermodell die Möglichkeit, die Kosten für Planung und Errichtung des Gebäudes erst ab Nutzungsbeginn zu begleichen und im Haushalt zu veranschlagen.

Für die zu erwartenden Vorteile hinsichtlich der Gesamtkosten bei einer Gesamtvergabe sind im Wesentlichen die folgenden Faktoren verantwortlich:

- In Ausschreibungen für Gesamtvergaben stehen die Anbieter mit ihrer Gesamtleistung im Wettbewerb. Damit besteht ein direkter wirtschaftlicher Anreiz, das Bauvorhaben bereits in der Planungsphase unter Kostengesichtspunkten zu optimieren, ohne dass die vorgegebenen Qualitäten und Standards unterschritten werden.
- Gleichzeitig können Unternehmen ihren Zugang zu günstigen Ressourcen oder besondere Kompetenzen berücksichtigen und hierdurch zusätzliche Optimierungen erreichen.
- Existieren Spielräume im Entwurfs- und Planungsstadium, können innovative Lösungsansätze zu Kosteneinsparungen bei gleicher Gebäudequalität führen. Eine wichtige Rolle spielt dabei, dass bei diesen Ausschreibungen oft sehr flächeneffiziente Entwürfe entstehen.

Weitere Vorteile einer Gesamtvergabe sind erfahrungsgemäß eine termingerechte Fertigstellung sowie eine leichtere Mängelverfolgung mit nur einem Vertragspartner in der Gewährleistungsphase, die gegenüber den Regelungen in der VOB verlängert werden kann.

Empfehlung der Firma VBD

- Insgesamt wird empfohlen, das Projekt im Rahmen eines Inhabermodells auszuschreiben und zu realisieren. Dieses Modell ist das aktuell am häufigsten vereinbarte alternative Realisierungsmodell. Es finden dabei keine Eigentumsübertragungen von Grundstücken und Gebäuden statt, d. h. der Landkreis bleibt Inhaber des Grundstückes.
- Das wirtschaftlichste Angebot für eine derartige Gesamtlösung ist im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung nach VOB/A auf Grundlage einer funktionalen Bauleistungsbeschreibung zu ermitteln. Als Vergabeart wird das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb gemäß VOB/A (2019), § 3 EU Nr. 3 empfohlen. Diese Verfahrensart hat sich für ganzheitliche Beschaffungsmodelle bewährt und allgemein durchgesetzt.
- Die Bauzwischenfinanzierung sollte im vollständigen Risiko und Obligo des AN erfolgen. Damit wären in der Bauzeit durch den Landkreis Wittmund keinerlei Zahlungen an den AN zu leisten. Die Übernahme von Bürgschaften oder die Erteilung einer Einredeverzichtserklärung durch den Landkreis schon während der Bauzeit wird nicht empfohlen.
- Für die Endfinanzierung wird die einredefreie Forfaitierung (u. a. Verkauf von Forderungen) empfohlen. Die Erklärung des Einredeverzichts durch den Landkreis nach erfolgter Abnahme der Bauleistungen ermöglicht die Erlangung kommunalkreditähnlicher Konditionen für die Finanzierung. Einreden gegenüber dem Bauunternehmen bleiben weiterhin möglich.

- Bei dem empfohlenen ÖPP-Inhabermodell mit Endfinanzierung handelt es sich kommunalrechtlich um eine Zahlungsverpflichtung, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommt und gemäß § 120 Abs. 6 NKomVG genehmigungspflichtig ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die frühzeitige Einbindung der verantwortlichen Behörden für die zügige Durchführung und Genehmigung des gesamten Verfahrens vorteilhaft ist.
- Bei der konkreten Ausgestaltung des Vergabeverfahrens sollte darauf geachtet werden, für potenzielle Anbieter klare und marktgängige Vorgaben zu formulieren.
- Wird das Bauvorhaben im Rahmen der Gesamtvergabe realisiert, wird empfohlen die Baukosten für den Vergleichswert der Eigenrealisierung wegen der derzeit dynamischen Marktentwicklungen nach Fertigstellung der funktionalen Bauleistungsbeschreibung nochmals zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren.
- Darüber hinaus sollten im Interesse kaufmännischer Vorsicht die ermittelten Investitionskosten inklusive der Risikokosten in den Haushaltsansätzen berücksichtigt und auch die projektbegleitenden Kosten in den Haushalt eingestellt werden.

b. Begründung Differenz zu bisheriger Kostenschätzung

Nachfolgend wird stichpunktartig dargestellt, worin sich die Unterschiede zur bisherigen Kostenschätzung begründen. Eine detaillierte Übersicht anhand von Zahlen kann der Anlage 2 entnommen werden.

- Firma VBD hat eine höhere Nutzfläche angenommen, allerdings nur ca. 100 m²
- Beim Flächenverhältnis wurde von Thalen Consult bislang vom Mindestsatz nach Baukostenindex (BKI) für Verkehrsflächen (VF), Technikflächen (TF) und Konstruktionsgrundflächen (KGF) in Höhe von 35 % ausgegangen, Firma VBD nimmt den mittleren Satz mit 58 % gemäß BKI an (wird im Regelfall genommen),
- Durch den Mindestsatz entstand in ersten Kostenschätzung weniger Bruttogrundfläche; es gibt jedoch keine Anhaltspunkte für diese Annahme; Erfahrungswerte der Firma VBD liegen bei 50-60 % (im Bestand der BBS sind derzeit 50 %)
- In der bisherigen Kostenschätzung wurde von einem geringeren Bruttorauminhalt ausgegangen (Deckenhöhen von 3,35 m); aufgrund vermehrter Installationen in Decken zur Einhaltung der geforderten energetischen Standards sind heutzutage mindestens 3,5 m erforderlich.
- Die bisherige Kostenschätzung verwendete den unteren Kostenkennwert, in der Schätzung der Firma VBD wurde vom Mittelwert ausgegangen.
- In der bisherigen Kostenschätzung fehlen Kostengruppen 200 und 500 (wurde seinerzeit so kommuniziert).
- In den bisherigen Kostenschätzungen erfolgte keine Indexierung in die Zukunft. Bei den aktuellen Marktentwicklungen hat sich das jedoch als sinnvoll erwiesen, um die zukünftig zu erwartenden Kosten möglichst realistisch abzubilden.
- Die Interimskosten wurden bislang zu gering bemessen, da von einer Nutzung des übrigen Gebäudes ausgegangen wurde. Dies ist jedoch nicht umsetzbar.
- Die Firma VBD hat die Abbruchkosten aufgrund aktueller Erfahrungswerte wesentlich höher angesetzt.

Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Kostenschätzung der Firma Thalen methodisch korrekt war und von damals geltenden Prämissen ausging. Aufgrund der derzeitigen weltweiten Situation würde auch von dort mittlerweile mit anderen Preisen und Annahmen gerechnet werden. Die Situation auf dem Markt hat sich seit Erstellung der ersten Kostenschätzung drastisch verändert.

c. Gegenüberstellung Neubau und Sanierung

Im Jahr 2018 wurde eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in Bezug auf die energetische Sanierung des B-Traktes vorgenommen und der grundlegende Sanierungsbedarf ermittelt. Dem wurden die Kosten für einen Neubau gegenübergestellt (Vorlagen-Nr. 0159/2018). Es wurde seinerzeit festgestellt, dass die Kosten für eine Sanierung nur etwas geringer waren, so dass ein Beschluss für einen Neubau gefasst wurde.

Diese Entscheidung liegt bereits vier Jahre zurück und es liegen mittlerweile andere Kostenschätzungen für den Neubau vor. Hierfür müssten grundsätzlich die aktuellen Kosten für eine Sanierung ermittelt und erneut gegenübergestellt werden. Da die Steigerungen der Preise am Baumarkt aber auch für die Sanierung zum Tragen kommen, ist nach den Erfahrungswerten der VBD bei Gebäuden aus vergleichbarer Errichtungszeit mit den gleichen Konstruktionsprinzipien und angesichts des Gebäudezustandes auch weiterhin davon auszugehen, dass die Sanierungskosten in etwa 85 % der Neubaukosten ausmachen würden. Zudem sind die Risiken von zusätzlichen Baukosten bei einer Sanierung wesentlich höher zu bewerten.

Es handelt sich hierbei um eine Einschätzung und nicht um eine detaillierte Kostenberechnung, da bislang ein entsprechender Auftrag nicht erteilt wurde. Die Firma VBD wird hierzu in der Sitzung nähere Ausführungen machen.

d. Fördermöglichkeiten

Die aktuellen Fördermöglichkeiten für einen Schulneubau müssen geprüft werden. Hierfür ist eine detailliertere Planung erforderlich.

2) Weiteres Vorgehen

Zur Umsetzung der europaweiten Vergabe ist aufgrund der Komplexität durch die gemeinsame Vergabe von Planungs-, Bau- und Finanzierungsleistungen die Unterstützung durch eine Fachfirma erforderlich. Diese ist in einem separaten Vergabeverfahren zu ermitteln.

Finanzierung:

1. Gesamtkosten 2.023.000 jährlich (30 Jahre) keine keine € <input type="checkbox"/>	2. jährliche Folgekosten Abschreibung: 67.433,33 jährlich keine Zinsen: 15.779,40 € <input type="checkbox"/>	3. objektbezogene Einnahmen noch nicht bekannt keine € <input type="checkbox"/>
--	--	--

Haushaltsmittel

Produktkonto:

- Noch zur Verfügung: €
 stehen nicht zur Verfügung

Wittmund, den 04.11.2022

gez. *Wilken*
(*Fachbereichsleiter*)

Abstimmungsergebnis:			
Fraktion	Ja:	Nein:	Enth.:
Fachausschuss	Ja:	Nein:	Enth.:
Kreisausschuss	Ja:	Nein:	Enth.:
Kreistag	Ja:	Nein:	Enth.:

Anlagenverzeichnis:

Anlage 1 - vWU Endfassung
Anlage 2 - Vergleich Kostenkalkulation