

Betreff:

Modellwahl und Sachstand der Schulbauprojekte in alternativer Beschaffung

Organisationseinheit:

Dezernat III
65 Fachbereich Hochbau und Gebäudemanagement

Datum:

26.02.2020

Beratungsfolge

Bauausschuss (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

10.03.2020

Status

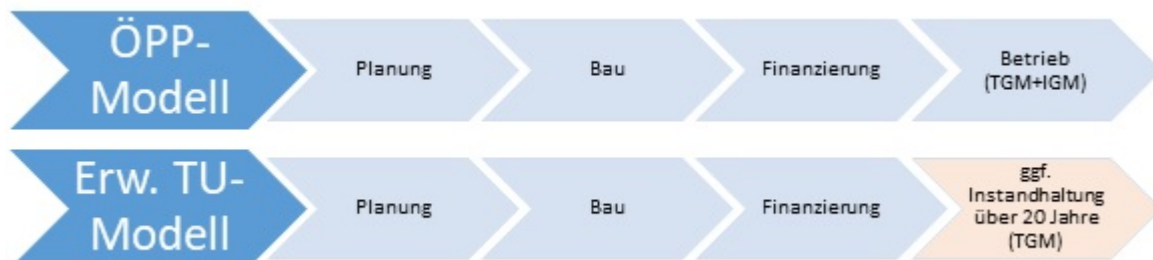
Ö

Sachverhalt:

1. Hintergrund

Fortführend zu den bereits in Ds 19-11119 sowie 19-11119-01 dargestellten Sachständen der Schulbauprojekte, welche in alternativer Beschaffung vorgesehen sind, wird Folgendes mitgeteilt:

Im Rahmen von alternativen Beschaffungsvarianten für städtische Bauprojekte des IP wurden zwei grundsätzliche Modelle betrachtet, welche die Verwaltung als grundsätzlich denkbar erachtet:



Bei dem **Öffentlich-Private-Partnerschaft-Modell (ÖPP-Modell)** erfolgt ein ganzheitlicher Ansatz der Leistungserbringung. Der zentrale Auftragnehmer (AN) übernimmt die konzeptionelle Verzahnung und Integration von Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebsleistungen. Die Betriebsleistungen übernimmt der AN für bspw. 25 Jahre ab Baufertigstellung. Diese beinhalten neben dem technischen Gebäudemanagement (TGM, insbes. Instandhaltung) auch das infrastrukturelle Gebäudemanagement (IGM, insbes. Verkehrssicherungspflicht, Reinigung, Außenanlagen) über den genannten Zeitraum. Bei der Stadt verbleiben ausschließlich Controlling-Leistungen. Der AN übernimmt die Bauzwischenfinanzierung, ist also während der Maßnahme für die Finanzierung zuständig. Die Stadt wird erst mit vollständiger Übergabe des Gebäudes zahlungspflichtig. Dabei kann vereinbart werden, dass die Zahlung an den AN über die Vertragslaufzeit gestreckt wird (Endfinanzierung). Somit entfällt die sonst notwendige, hohe Zahlungsrate bei Übergabe des Objekts.

Das **erweiterte Totalunternehmer-Modell (TU-Modell)** als Alternative zum umfänglichen ÖPP-Modell unterscheidet sich hiervon ausschließlich in der Betriebsphase. Generell wird unter einem Totalunternehmer ein Auftragnehmer verstanden, welcher sowohl die Planung als auch die Ausführung des Baus übernimmt (schlüsselfertig). Das erweiterte TU-Modell im hiesigen Sinn beinhaltet noch weitere Leistungen. Hier wird der AN sowohl mit

Finanzierungsleistungen (insbes. Bauzwischenfinanzierung) beauftragt und kann für einen festgelegten Zeitraum neben einer verlängerten Gewährleistungsphase auch mit der Instandhaltung beauftragt werden. Das vollständige infrastrukturelle Gebäudemanagement, sowie hausmeisterliche Tätigkeiten, verbleiben über den gesamten Zeitraum bei der Stadt. Der zentrale AN übernimmt ansonsten wie im ÖPP-Modell die Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und ggf. Instandhaltungsleistungen. Der vertraglich zu vereinbarende Leistungszeitraum kann bspw. wie im ÖPP-Modell bei 25 Jahren ab Baufertigstellung liegen, im Gegensatz zum ÖPP-Modell sind jedoch auch kürzere Zeiträume von bspw. fünf, zehn oder 20 Jahren denkbar. Diese kürzeren Zeiträume wären im ÖPP-Modell für die AN aufgrund der zu organisierenden Betriebsleistungen unattraktiv.

Grundsätzlich ist das TU-Modell auch ohne Vergabe der Instandhaltungsleistungen anwendbar. Dann beschränkt sich der Leistungsumfang des AN auf Planen, Bauen, Bauzwischenfinanzierung und ggf. einer langfristigen Endfinanzierung. Der AN ist dann nach Baufertigstellung nur noch im Rahmen der vereinbarten Gewährleistung für Mängelbeseitigung zuständig. Dabei ist denkbar, dass die Gewährleistung auf fünf Jahre für technische Anlagen und zehn Jahre für Dach und Fach verlängert wird (vgl. üblich vier Jahre in der Eigenerledigung nach VOB).

2. Einschätzung der Modelle

2.1 Flexibilität

Für die Vergabe von Betriebsleistungen sind die Anforderungen an Betrieb und Nutzung der Objekte über die Vertragslaufzeit zu definieren und vertraglich zu fixieren. Die dafür notwendigen Szenarien sind jedoch aufgrund der sich ändernden Anforderungen an die städtischen Objekte über die Vertragslaufzeit nicht belastbar hervorzusehen.

Da das Gebäude im TU-Modell ab Baufertigstellung vollständig in die Bewirtschaftung der Stadt übergeht (ggf. ausgenommen Instandhaltung, wenn diese vergeben werden sollte), ist diese in der Lage, durch die Vielzahl der bewirtschafteten Liegenschaften flexibel auf die Bedürfnisse der einzelnen Nutzer der Liegenschaften (z. B. Schulen) zu reagieren.

Bei Vergabe der Betriebsleistungen wären diese Leistungen vom jeweiligen Auftragnehmer zu erbringen und diese vertraglich zu fixieren. Da zukünftig weitere Bauprojekte in alternativer Beschaffung zeitlich gestaffelt und somit in autarken Verträgen umgesetzt werden sollen, ist eine Vergabe der Betriebsleistungen kritisch zu sehen, da dies zu einer Vielzahl von unterschiedlichen, zuständigen Firmen im Bereich des Betriebs führen würde. Eine einheitliche und dabei flexible Erbringung der Betriebsleistungen wird dadurch erschwert.

Die Vergabe der Instandhaltungsleistungen im TU-Modell beschränkt diese Leistung auf den zentralen AN während der Vertragslaufzeit. Erforderliche Änderungen im Bestand (z. B. durch neue pädagogische Konzepte) sind dann mit dem AN abzustimmen und erfordern ggf. vertragliche Anpassungen (Nachträge). Dies beeinträchtigt die Flexibilität.

2.2 Wirtschaftlichkeit

Es ist nicht zu erwarten, dass ein privater Auftragnehmer Leistungen wie Reinigung und Hausmeister für die zukünftig neu zu bauenden Objekte signifikant wirtschaftlicher anbieten kann, als es die Stadt, unter anderem durch Rahmenverträge, für die gesamten städtischen Liegenschaften zur Verfügung stellt.

So ist insbesondere in Schulen das Vorhalten eines Hausmeisters zwingend erforderlich. Dies kann bei Vergabe einzelner Schulbauten, insbesondere bei kleineren Projekten, für die Auftragnehmer unwirtschaftlich werden und zum Unterbleiben wirtschaftlicher Angebote führen. Es bestünde das Risiko, dass ein solches Vergabeverfahren ohne wirtschaftliche Angebote aufgehoben werden muss und eine Umplanung zu erheblichen Verzögerungen in der Realisierung des Bauvorhabens führen würde.

Von einer Integration der Hausmeister- und Reinigungsleistungen, wie im ÖPP-Modell, sollte daher abgesehen werden.

Die Vergabe der Instandhaltung für einen definierten Zeitraum bedingt feste Zahlungsraten an den Auftragnehmer über den Vertragszeitraum. Da ein Neubau in den ersten Jahren verhältnismäßig geringe Instandhaltungsaufwendungen erfordert, da im wesentlichen Wartungsarbeiten und kleinere Reparaturen anfallen werden, sind entsprechend geringe angebotene Raten durch die Bieter sicherzustellen.

2.3 Marktgängigkeit

Die Wahl des TU-Modells erhöht gegenüber dem vollständigen ÖPP-Modell (mit Vergabe aller Betriebsleistungen) die Marktgängigkeit des Verfahrens.

Die Übernahme von Hausmeister- und Reinigungsleistungen ist für mittelständische Bauunternehmen eine fachfremde Aufgabe. Entsprechend beschränkt sich der Bieterkreis tendenziell auf Großunternehmen, welche entsprechende Betreiberleistungen im Portfolio haben. Um eine Marktgängigkeit im ÖPP Modell zu erreichen, ist ein Nettobauvolumen von mindestens ca. 20 - 25 Mio. € Voraussetzung, um die anfallenden Gemeinkosten in die vom Auftragnehmer zu zahlenden Betriebskosten wirtschaftlich integrieren zu können. TU-Modelle sind hingegen auch für kleinere Projekte um ca. 10 Mio. € marktfähig.

Der Verzicht auf die Vergabe von Instandhaltungsleistungen im TU-Modell kann die Marktgängigkeit insbesondere für kleinere Unternehmen und Arbeitsgemeinschaften weiter erhöhen. Jedoch ist die Vergabe von Instandhaltungsleistungen über einen längeren Zeitraum grundsätzlich als marktfähig einzustufen und findet auch bei kleineren Projekten Anwendung.

2.4 Qualitätssicherung

Durch die Vergabe der Instandhaltungsleistungen im TU- und ÖPP-Modell über einen Zeitraum von zehn bis 25 Jahren (im ÖPP-Modell 25 Jahre) soll sichergestellt werden, dass der Auftragnehmer ein Objekt und Anlagen von langlebiger, wartungsarmer Qualität errichtet und einbaut, da er als Auftragnehmer diese über den vertraglichen Zeitraum in eigener Verantwortung Instandhalten muss. Es soll sich eine verfahrensimmanente Qualitätskontrolle ergeben. Würde auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen verzichtet werden, müssten durch die Verwaltung mehr Aufwendungen zur Qualitätssicherung während der Bauphase erbracht werden, um bei Übergabe die geforderte Qualität sicherzustellen. Die dann zu schärfenden Sicherungsmechanismen (Vertragsstrafen, Bürgschaften etc.) würden von den Bietern eingepreist und führten zu geringeren Effizienzvorteilen für die Stadt.

Eine Qualitätskontrolle in der Bauphase ist bei Vergabe der Instandhaltungsleistungen grundsätzlich ebenfalls erforderlich, dies jedoch in geringerem Umfang als bei Verzicht auf die lange vertragliche Bindung des AN, welche sich durch die Vergabe der Instandhaltung ergibt.

Darüber hinaus müssen bei Verzicht auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen die gewünschten Qualitäten der einzubauenden Anlagen in der Leistungsbeschreibung detaillierter beschrieben werden. Eine sehr detaillierte Leistungsbeschreibung nimmt den Bietern jedoch Gestaltungsspielraum, da sie die seitens der Verwaltung definierten Qualitäten erbringen müssen. Die Erfahrungen der Bieter fließen in geringerem Maße im Rahmen des Verhandlungsverfahrens in das Projekt ein. Die Effizienzvorteile des Verfahrens werden somit zugunsten eindeutiger Qualitätsvorgaben geschmälert.

2.5 Energiemanagement

Im umfassenden ÖPP-Modell wird das Energiemanagement auf den Auftragnehmer übertragen. Da diese Leistungen umfänglich in der Stelle „Energiemanagement“ des FB 65 durchgeführt werden können, sind die angenommenen durch das Modell zu erzielenden Effizienzvorteile zu relativieren.

Darüber hinaus werden die Versorgungs- und Entsorgungsverträge in beiden Modellen durch die Stadt abgeschlossen, so dass die Vorteile bei Vergabe des Energiemanagements an den Auftragnehmer begrenzt sind. Im TU-Modell verbleibt diese Leistung bei der Stadt.

2.6 Handeln anderer Kommunen

Kontakte mit anderen Kommunen (u. a. Peine, Hannover, Lehrte) zeigen, dass unabhängig vom vergaberechtlich vorzuschaltenden Prozess der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung individuelle Präfixe zur Zielrichtung gesetzt wurden. So wollten die Kommunen mit Blick auf die Kapazitäten ihrer Bauverwaltung, des Zeitdrucks, früher Kostensicherheit sowie Haushaltsverträglichkeit alternative Beschaffungsvarianten nutzen, aber für den Betrieb und spätere Änderungsbedarfe den eigenen Mitarbeiterpool nutzen. In Lehrte und weiteren Kommunen sind bei den Betriebsleistungen ausschließlich die Instandhaltungsleistungen über 20 Jahre vergeben worden und damit auch kleinere Projekte (bspw. 8 Mio. € für eine Sporthalle) wirtschaftlich realisiert worden. Der Effizienzvorteil lag dort bei durchschnittlich 3 - 11 % gegenüber einer Eigenerledigung. Die Vergabe von Betriebsleistungen eines umfänglichen ÖPP Modells (insb. Verkehrssicherungspflicht, schulische Hausmeisterdienste, Reinigung, Außenanlagen, Energiemanagement) hat keine der angefragten Kommunen vergeben.

2.7 Ergebnis

Kriterium	ÖPP Modell (25 Jahre)	TU-Modell inkl. Instandhaltung für 20 Jahre	TU-Modell ohne Instandhaltung
Flexibilität	-	o	+
Wirtschaftlichkeit	o	+	+
Marktgängigkeit	-	+	+
Qualitätssicherung	+	+	o
Energiemanagement	o	o	o
Handeln anderer Kommunen	-	+	+

Entsprechend der oben aufgeführten Bewertungen der Ausprägungen der Modelle (umfängliches ÖPP-Modell, TU-Modell mit Instandhaltung über 20 Jahre, TU-Modell ohne Instandhaltung), soll für die avisierten sowie für zukünftige Vorhaben ausschließlich das erweiterte TU-Modell zur Ausführung kommen.

Im Vergleich der beiden Varianten des TU-Modells (mit und ohne Instandhaltung) wird durch die Verwaltung aufgrund der Vorzüge in der Qualitätssicherung die Variante mit Vergabe von ausgewählten Gewerken in der Instandhaltung vorgesehen.

3. Sachstand zu geplanten Vorhaben

In den Drucksachen 19-11119 und 19-11072-02 wurde dargelegt, dass für die Projekte in alternativer Beschaffung der FB 65 mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet wurde. Eine Beeinträchtigung der bereits im IP vorgesehenen Projekte ist somit bei Realisierung in alternativer Beschaffung nicht gegeben.

Zurzeit sind fünf Neubauvorhaben für alternative Beschaffungsvarianten vorgesehen.

- 6. IGS, Neubau
- GS Westl. Ringgebiet, Neubau
- Helene-Engelbrecht-Schule, Neubau
- Ricarda-Huch-Schule, Erweiterung
- Neue Oberschule, Erweiterung

Die genannten Projekte unterliegen unterschiedlichen Randbedingungen, die substanziellen Einfluss auf den Beschaffungsmodus ausüben. Die zeitliche Streckung der Bauvorhaben

über den gesamten Investitionsplan macht weitgehend Einzelprozesse im Vergabeverfahren erforderlich. Alle Beschaffungsvarianten setzen intensive, fallbezogene Vorarbeiten voraus, da mit dem Beginn des Vergabeverfahrens im Gegensatz zum klassischen Bauprozess alle funktionalen und baulichen Details, und bei Vergabe der Betriebsleistungen auch diese, abschließend im Rahmen von funktionalen Leistungsbeschreibungen beschrieben und festgelegt sein müssen. Dieser Sachverhalt ermöglicht eine projektbezogen optimierte Verfahrensweise in der Vergabeart.

3.1 6. IGS

Der Standort und die Zügigkeit für die 6. IGS wurde beschlossen. Für die 6. IGS ist vorgesehen, diese gemeinsam ggf. mit der Grundschule Westliches Ringgebiet im beschriebenen erweiterten TU-Modell zu realisieren, um den Aufwand seitens der Verwaltung zu optimieren und die Marktgängigkeit insbesondere für die Vergabe der verhältnismäßig kleinen Grundschule zu erhöhen.

Derzeit ist bei beiden Projekten ein ähnlicher Planungsstand erkennbar, so dass geprüft wird, beide Projekte innerhalb eines Pakets abzuwickeln.

Für das Paket 6. IGS + GS Westl. Ringgebiet wird die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen eines geförderten Beratungsplans in 2020 durchgeführt werden. Mit Vorliegen der Ergebnisse werden die Gremien gesondert beteiligt.

3.2 Grundschule Westliches Ringgebiet

Der Standort sowie die Zügigkeit der Grundschule wurde beschlossen. Ein zusätzlich notwendiges Grundstück wurde angekauft. Wie unter 3.1 beschrieben wird für die Grundschule Westliches Ringgebiet vorgesehen, diese gemeinsam mit der Realisierung der 6. IGS in einem Totalunternehmer-Modell zu realisieren und dafür eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen. Entsprechend der Projekterfordernisse ist eine Abwicklung im Paket mit der Helene-Engelbrecht-Schule ebenfalls denkbar.

3.3 Helene-Engelbrecht-Schule (HES)

Die vorliegende, vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der PD ermittelt für den Neubau der HES im Rahmen des o. g. erweiterten TU-Modells einen finanziellen Vorteil gegenüber einer herkömmlichen, gewerkweisen Ausschreibung in Eigenregie.

Zur bereits vorliegenden, vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und weiterem Vorgehen wird es eine gesonderte Vorlage zur Gremienbeteiligung geben. Eine Abwicklung im Paket mit der Grundschule Westliches Ringgebiet wird im Rahmen der weiteren Projektabwicklung geprüft.

3.4 Ricarda-Huch-Schule (RHS) und Neue Oberschule (NO) Erweiterungsbauten

Die RHS und die NO sind Bestandteil des bestehenden PPP-Vertrags mit Hochtief PPP Solutions GmbH. Die Schulen erhielten bereits einen vertraglich nachgeschalteten, gemeinsamen Erweiterungsbau durch Hochtief. Die enge bauliche Verzahnung der jetzt anstehenden Erweiterungen beider Schulen in vielen auch sicherheitsrelevanten Komponenten der Technischen Gebäudeausrüstung machen aus Gründen des Betriebs und der Gewährleistung eine Kopplung an den Bestand und damit eine Ausführung durch Hochtief nahezu unumgänglich. Die Realisierung soll daher über eine Vertragserweiterung umgesetzt werden. Die notwendigen Vorbereitungen für die RHS werden derzeit erarbeitet.

Leuer

Anlage/n:
keine

