

Mitteilung des Senats vom 21. November 2017

Neubau der Berufsschule für den Großhandel, Außenhandel und Verkehr (BS GAV)

Die Fraktion DIE LINKE hat unter Drucksache 19/592 S eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

1. Hat der Senat den „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von öffentlich-privater Partnerschaft (ÖPP) der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder“ aus dem Jahr 2011 zur Kenntnis genommen, und wie stellt der Senat sicher, dass die dort gegebenen Verfahrenshinweise in Bremen bei der Verwirklichung von ÖPP-Projekten umgesetzt werden?
2. Hat der Senat die Studie „Finanzierung kommunaler ÖPP-Projekte“ von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und den dazugehörigen Verfahrensleitfaden zur Kenntnis genommen, und hat der Senat in seine Vergabep Praxis Anregungen aus dem Leitfaden übernommen?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet:

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Projekten werden in der bremischen Landeshaushaltsordnung (LHO) in § 7 bzw. in der Verwaltungsvorschrift zu § 7 LHO geregelt.

Die bremischen Regelungen wurden von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe unter Beteiligung/Beratung durch den Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen überarbeitet und am 12. Oktober 2010 vom Senat beschlossen. Sie enthalten Bearbeitungshinweise zu ÖPP-Projekten und verweisen auf den von der Finanzministerkonferenz der Länder (FMK) als bundeseinheitlichen Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten (Public-private-Partnership)“ im September 2006 verabschiedeten Leitfaden. Der „Gemeinsame Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder“ berücksichtigt u. a. diese Regelungen in seinem Erfahrungsbericht.

Darüber hinaus werden im Dokumentenpool der Internetseite der Senatorin für Finanzen (www.finanzen.bremen.de/info/wirtschaftlichkeitsbetrachtung) allein 19 Dokumente zu PPP-Modellen/Leitfäden und Hinweisen zu PPP-Eignungstests für Bauprojekte veröffentlicht.

Zur Information über aktuelle Entwicklungen ist die Senatorin für Finanzen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (AG) „Föderales Kompetenznetzwerk PPP“ vertreten.

Etwaige Erkenntnisse aus dieser AG sowie entsprechend vorliegende Dokumente und Erfahrungsberichte fließen in die Konzeptionierung bremischer ÖPP-Vorhaben ein.

3. Wie bewertet der Senat die Grundgesetzänderungen, welche Anfang Juni 2017 vom Bundestag bzw. Bundesrat zur Vereinfachung von ÖPP-Projekten beschlossen wurden und in diesem Zusammenhang insbesondere die nun im Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) § 13 geschaffene Möglichkeit der Förderung von Schulbauten in ÖPP?

4. Gibt es bereits konkrete Planungen, mit Fördermitteln nach KInvFG Schulbauten in ÖPP durchzuführen?

Die Fragen 3 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Der § 12 Absatz 2 KInvFG regelt die Förderbereiche bzw. Fördervoraussetzungen des Programms. Demzufolge sind „förderfähig (. . .) Investitionen für die Sanierung, den Umbau, die Erweiterung und bei Beachtung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit ausnahmsweise der Ersatzbau von Schulgebäuden . . .“.

Die Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des KInvFG schränkt in § 6 Absatz 3 den Ersatzbau weiter ein, sodass u. a. die räumliche Kapazität des Neubaus die des Altbaus „nicht wesentlich übersteigen“ darf. De facto ist damit der Schulneubau (ÖPP oder „konventionell finanziert“) weitgehend von der Förderung ausgeschlossen.

Derzeit sind vom Senat keine ÖPP-Schulbauprojekte, die im Rahmen des KInvFG-Programms finanziert werden sollen, geplant. Die Bremen zur Verfügung stehenden Mittel aus dem KInvFG-Programm werden im Rahmen herkömmlicher öffentlicher Bauvorhaben eingeplant und verausgabt.

5. Wie steht der Senat zum Vorschlag der Fratzscher-Kommission, eine Infrastrukturgesellschaft für Kommunen zu schaffen?

Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag schon umgesetzt. So bietet das öffentliche Unternehmen „Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ Kommunen eine Beratung nicht mehr nur für ÖPP-Projekten, sondern für alle Investitionsvorhaben an. Die Kommunen können dabei zwischen einer umfassenden Begleitung von Investitionsvorhaben und einer punktuellen Unterstützung einzelner Vorhabenschritte auswählen.

In der dadurch erfolgten Bündelung des Erfahrungswissens im Umgang mit ÖPP-Projekten kann der Senat etwaige Vorteile für interessierte Kommunen erkennen und setzt sich im Rahmen der Realisierung der BS GAV intensiv mit den Vorteilen der Gesellschaft auseinander. Inwiefern darüber hinaus auch für andere Bauvorhaben der Einsatz dieser Gesellschaft sinnvoll erscheint, wäre für die Freie Hansestadt Bremen (FHB) im Einzelfall zu prüfen. Der Beitritt zur Gesellschaft ist nicht Voraussetzung für die Durchführung der Baumaßnahme BS GAV im Rahmen eines ÖPP-Verfahrens.

6. Hält der Senat ÖPP allgemein für ein Zukunftsmodell, um die anstehenden Neubauten im Schulbereich durchzuführen oder handelt es sich bei der Vergabe des Neubaus der BS GAV in ÖPP um eine Einzelfallentscheidung?

Bauvorhaben im Rahmen einer ÖPP werden immer im Einzelfall vom Senat bewertet und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen.

7. Wie kommt die VBD-Beratungsgesellschaft (Beratungsgesellschaft für Behörden) bei ihrer Bewertung der Handlungsalternativen für den Neubau der BS GAV zu dem Ergebnis, dass die beiden ÖPP-Varianten um circa 10 % günstiger sind als ein Bau durch die Stadt?

Grundsätzliches Ziel der Beratung war eine zügige Projektumsetzung, die nicht zulasten der Wirtschaftlichkeit geht. Diese Möglichkeit hat die VBD-Beratungsgesellschaft mit einem zusätzlich möglichen etwa 10-%-igen Einsparpotenzial bei der ÖPP-Variante dokumentiert. Die Kostenschätzung der VBD beruht auf konkreten Ausschreibungsergebnissen von anderen Schulen, die auf der Grundlage einer funktionalen Bauleistungsbeschreibung und im Verhandlungsverfahren vergeben wurden. Es sind circa 15 Vergabeverfahren in die Kostenschätzung eingegangen. Dabei wurden die jeweiligen Regionalfaktoren und die entsprechende Indexierung auf das aktuelle Datum berücksichtigt. Der Vorteil von 10,6 % stellt also keinen pauschalen Abschlag dar. Der Vorteil ergibt sich daraus, dass Planer und Bauunternehmen von vornherein zusammenarbeiten. Das Bauunternehmen nimmt darauf Einfluss, dass ein Entwurf entsteht, der bautechnologisch wirtschaftlich umzusetzen ist. Die eingebundenen Planer (Architekt, technische Gebäudeausrüstung, Statiker) sind eingespielte Teams. Es sind bedeutend weniger Schnittstellen als bei einer konventionellen Realisierung vorhanden.

8. Wie unterscheidet sich die jetzt angenommene pauschale Reduzierung der Baukosten bei einer ÖPP-Realisierung von den Annahmen, die 2005 beim Erweiterungsbau des Schulzentrums Rockwinkel vorgenommen und vom Landesrechnungshof kritisiert wurden?

Beim Schulzentrum Rockwinkel erfolgte die pauschale Reduzierung aufgrund des Gutachtens „Analyse der Rahmenbedingungen für Ö-Ver-PP in Deutschland“, veröffentlicht durch das Bundesbauministerium 2004. In diesem Gutachten wurden nur 40 Projekte untersucht. Das Ergebnis in diesem Gutachten war, dass die Baukosten zwischen 10 % und 15 % günstiger als bei der konventionellen Realisierung waren. Die pauschale Reduzierung der Baukosten beim Vergleich von konventioneller öffentlicher Bautätigkeit gegenüber ÖPP-Modellen ist die mittlere Konstante, die sich aus einer Vielzahl von Bauprojekten ergeben hat. Jährliche Auswertungen von Bauprojekten durch die VBD-Beratungsgesellschaft untermauern den Erfahrungswert. Insofern ist der Ansatz der pauschalen Reduzierung identisch, jedoch durch die jährlichen Auswertungen in der Aussage fundierter als noch im Jahr 2005.

9. Wie wurde angesichts der Kritik des Landesrechnungshofs am Verfahren beim Neubau am Schulzentrum Rockwinkel in den Jahren 2005 bis 2007 diesmal sichergestellt, dass das Verfahren zur Entscheidungsfindung und die Berechnungen, aufgrund derer eine Entscheidung getroffen wurde, ordnungsgemäß waren?

Durch eine enge Kooperation zwischen der Senatorin für Finanzen, unter Hinzuziehung von Immobilien Bremen (IB) und der Senatorin für Kinder und Bildung wird sichergestellt, dass die Entscheidungsfindung für das umzusetzende Modell von Beginn an ordnungsgemäß erfolgt und dadurch Verfahrensänderungen im Prozess vermieden werden können.

10. Wie stellt der Senat sicher, dass die vom Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2007 getätigten Verfahrensvorgaben für die Vergabe von Bauprojekten in ÖPP beim Neubau der BS GAV berücksichtigt werden?

Die kritischen Punkte aus dem Jahresbericht 2007 und 2008, wie Qualitätskontrollen, Prüfung der Ausführung und die Erfolgskontrolle, werden in die noch zu erstellenden Ausschreibungsunterlagen explizit mit aufgenommen und sowohl bei der Vergabe als auch bei der Bauausführung Berücksichtigung finden.

11. Wie kommt die VBD-Beratungsgesellschaft zu dem Ergebnis, dass bei den ÖPP-Varianten für einen Neubau nur drei bis vier Jahre bis zur Fertigstellung benötigt werden, und wieso rechnet man im Gegensatz dazu mit fünf bis sechs Jahren bis zur Fertigstellung, wenn IB auf stadteigenem Grundstück bauen würde?

Die Planungs- und Bauzeit bei der konventionellen Variante basiert auf Angaben von Immobilien Bremen – Anstalt öffentlichen Rechts (AöR). Die Planungs- und Bauzeit der ÖPP Varianten basiert auf Erfahrungswerten, aus entsprechend realisierten Projekten anderer Städte und Kommunen, welche die VBD-Beratungsgesellschaft in den vergangenen Jahren beraten und bei dem Bauprozess begleitet hat. Wie in Frage 7 beschrieben sind die eingebundenen Planer (Architekt, technische Gebäudeausrüstung, Statiker) eingespielte Teams. Es gibt bedeutend weniger Schnittstellen als bei einer konventionellen Realisierung. Dies wirkt sich auch auf die Projektdauer aus.

12. Wie unterscheiden sich die vergaberechtlichen Vorgaben, wenn die Stadt selbst Bauherr ist im Vergleich zur Vergabe in ÖPP?

Die Stadt ist verpflichtet, einen Architektenwettbewerb durchzuführen, der bei dem Bauvolumen sechs bis neun Monate dauert. Anschließend erfolgt die Planung durch den beauftragten Architekten bis zur Ausführungsplanung und anschließend der Erstellung der Leistungsverzeichnisse (in der Regel dauert das noch einmal sechs bis neun Monate). Gleichzeitig werden die anderen Fachplanungsleistungen ausgeschrieben (technische Gebäudeausrüstung Planung auch europaweit). Nach Fertigstellung der Leistungsverzeichnisse erfolgen die Ausschreibungen der Bauleistungen (Rohbau auch europaweit).

Es werden bis zu 40 Gewerke ausgeschrieben aufgrund des Gebots der Einzellos- und Fachlosvergabe (§ 97 Abs. 4 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrän-

kungen [GWB] bzw. § 5 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen [VOB/A]). Bei Rügen, Vergabebeschwerden werden die Leistungen gestört, die sich auf den Bauprozess auswirken und zu Bauzeitverlängerungen führen.

Wie in der Antwort zu Frage 7 dargestellt, sind die eingebundenen Planer bei ÖPP Projekten (Architekt, technische Gebäudeausrüstung, Statiker) eingespielte Teams. Es sind bedeutend weniger Schnittstellen als bei einer konventionellen Realisierung vorhanden. Zudem können einzelne Schritte parallel bearbeitet werden.

13. Wie schätzt der Senat das Risiko des Planungs- und Bauprozesses und gegebenenfalls des Betriebs und damit verbunden das Risiko einer Insolvenz des privaten Auftragnehmers ein?

Das Insolvenzrisiko privater Unternehmen gibt es bei ÖPP genauso wie bei konventioneller Realisierung von Maßnahmen. Ist die öffentliche Hand Eigentümer der Liegenschaften (Inhabermodell) und fällt der Auftragnehmer durch Insolvenz oder Kündigung aus, so muss die öffentliche Hand zunächst die Maßnahme weiterführen und in der Folge die Leistungen gegebenenfalls erneut aus schreiben.

Für die Risikobegrenzung werden bei ÖPP-Verfahren folgende Instrumente angewendet:

Vorgeschalteter Teilnahmewettbewerb: Unternehmen, die sich für ein ÖPP-Verfahren interessieren, bewerben sich zunächst über einen Teilnahmewettbewerb. Hier werden neben Referenzen auch die Umsatzzahlen der letzten abgeschlossenen Geschäftsjahre abgefragt (Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit). Zusätzlich besteht die Möglichkeit, über eine Auskunft der Creditreform Aufschluss zur Bewertung der Unternehmensbonität zu erhalten.

ÖPP-Modelle sind in der Regel derart konzipiert, dass der öffentliche Auftraggeber die Bauleistungen erst nach vollständiger vertragsgemäßer Fertigstellung bezahlt. Somit tragen in der Bauphase von ÖPP-Modellen die beteiligten Banken einen Großteil der Insolvenzrisiken. Um dieses Risiko abzusichern, führen die Banken im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung umfangreiche Projekt- und Unternehmensprüfungen (Bonitätsprüfung, Due-Diligence etc.) durch. Darüber hinaus verfügen die Banken über Eintrittsrechte, um drohenden Ausfällen frühzeitig entgegenwirken zu können. Für den öffentlichen Auftraggeber bedeutet dies ein Höchstmaß an Absicherung. Die höheren Finanzierungskosten werden durch diesen Risikotransfer wirtschaftlich überkompensiert.

Vertragserfüllungsbürgschaften: Bei der Vertragsgestaltung werden Sicherheiten vereinbart, die den Auftraggeber im Fall einer Insolvenz bzw. bei Leistungsausfall absichern. Dies geschieht z. B. über Vertragserfüllungsbürgschaften, welche die vereinbarte Erstellung des Vertragsgegenstands und den vertragsgemäßen Betrieb absichern. Die Höhe dieser Bürgschaften orientieren sich an dem jeweiligen Auftragswert und sind an die Vertragslaufzeit gekoppelt (vergleiche z. B. Partnerschaften Deutschland [Herausgeber]: ÖPP-Mustervertrag für ein Inhabermodell im Hochbau mit Kommentierungen und optionalen Vertragsklauseln, 2014). Der Nachunternehmer kann zusätzlich verpflichtet werden, gleichartige Bürgschaften mit etwaigen Nachunternehmern zu vereinbaren. Das Insolvenzrisiko von Nachunternehmern trägt bei ÖPP-Modellen grundsätzlich der private Partner.

14. Welchen Einfluss nimmt der Senat bei einer Vergabe in ÖPP auf die Finanzierung des Projekts, orientiert er sich dabei am Verfahrensleitfaden der KfW, und wie stellt er insbesondere sicher, dass der Baufortschritt planmäßig voranschreitet, damit der Zins- und Tilgungsplan und damit das verbindliche Finanzierungsangebot der Bank eingehalten und somit das Risiko von möglichen Mehrkosten minimiert wird?
15. Wie stellt der Senat sicher, dass die Finanzierung nicht einen ähnlich großen Anteil am Investitionsvolumen hat wie beispielsweise beim Ausbau der Bundesautobahn A 1 durch den privaten Autobahnbetreiber A1 Mobil, bei dem die Finanzierung genauso viel kostete wie der Ausbau selbst?
16. Wie stellt der Senat sicher, dass der private Auftragnehmer für die Instandhaltung des Gebäudes während der Vertragslaufzeit sorgt und nicht aus Gründen der Wirtschaftlichkeit darauf verzichtet?

17. Mit welcher Vertragslaufzeit rechnet der Senat bei der Vergabe in ÖPP?

Die Fragen 14 bis 17 können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortet werden, da sich die verschiedenen Punkte gerade in Erarbeitung befinden.

18. Wie kommt der Senat zu seiner Bewertung, dass das infrage kommende stadteigene Grundstück nicht so attraktiv gelegen bzw. verkehrstechnisch nicht so gut erreichbar ist?

Das infrage kommende stadteigene Grundstück befindet sich in einer mittleren, halbinselförmigen Randlage der Überseestadt, ohne unmittelbaren Bezug zum Bremer Innenstadtbereich und weit entfernt von Straßenbahnhaltestellen. Die Schülerinnen und Schüler der BS GAV kommen aus dem gesamten Stadtgebiet und müssten, um diesen Standort zu erreichen, in den Bus umsteigen oder individuell anreisen. Hinsichtlich der zu erwartenden Reisedauer bzw. der zu erwartenden Reisemittelwahl gibt es in der Überseestadt bessere Standorte.

19. Welche Kosten sind der Stadt Bremen durch die Erstellung von Handlungsoptionen für den Neubau der BS GAV durch die „Beratungsgesellschaft für Behörden VBD“ entstanden?

Für die Erstellung eines Handlungskonzepts für den Neubau der Berufsschule für Großhandel, Außenhandel und Verkehr unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Varianten und der schnellen Umsetzung des Neubaus unter Einhaltung des Vergaberechts und der Findung eines geeigneten Grundstücks durch die „Beratungsgesellschaft für Behörden mbH“ entstanden Kosten in Höhe von 11 000 €.

20. Wie setzen sich die 120 000 € zusammen, welche der Senat für das Ausschreibungsverfahren veranschlagt, durch das ein privater Investor für den Neubau gefunden werden soll, und wieso war es aus Sicht des Senats notwendig, einen externen Dienstleister mit der Ausschreibung zu beauftragen?

Die Kosten setzen sich aus projektbegleitenden Maßnahmen durch Immobilien Bremen und durch rechtssichere Beratungsleistungen und die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen zusammen. Die noch zu erfolgenden europaweiten Ausschreibungen setzen ein hohes Maß an fachlicher Praxis und rechtssicherem Handeln voraus. Auf Erfahrungen im Hochbaubereich kann hier nicht zurückgegriffen werden. Zudem stehen die personellen Ressourcen nicht zur Verfügung, um sich der Aufgabe in der gebotenen Intensität zu widmen.

21. Wie setzen sich die 150 000 € zusammen, welche für die Planung des Baus eines Gebäudes auf stadteigenem Grundstück als Alternative benötigt werden?

Die 150 000 € sind ein Teil (Jahresanteil für 2017) der Kosten für eine zusätzliche Planung als „Rückversicherung“ falls mit der Ausschreibung kein Grundstücksangebot zu bekommen wäre. Es soll also parallel zur Ausschreibung eine ES-Bau für einen Schulneubau auf vorhandenem bremischen Grundstück erstellt werden. Kosten insgesamt circa 450 000 € (150 000 € in 2017, 300 000 € in 2018).

Außerdem besteht die Möglichkeit, die mit der ES-Bau erworbenen Grundlagen als Grundlage für die im ÖPP-Verfahren erforderliche funktionale Ausschreibung sowie als wirtschaftlicher Vergleichswert zur konventionellen Realisierung, für die Bewertung der Angebote aus der Investorenausschreibung heranzuziehen.

22. Welche Vertreterinnen und Vertreter des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr, des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Finanzen, der Senatorin für Kinder und Bildung sowie von Immobilien Bremen AöR sind in der Projektgruppe beteiligt, welche den weiteren Planungsprozess begleiten werden?

An der Projektgruppe werden die in der Sache verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der einzelnen Ressorts bzw. von Immobilien Bremen beteiligt, um den umfassenden Sachverstand und die Verantwortlichen einzubinden.

