



Betreff:

öffentlich

Grundschule Babelsberg - Medienstadt -

Einreicher: GB Bildung, Kultur und Sport

Erstellungsdatum 16.01.2018

Eingang 922: 16.01.2018

Beratungsfolge:		Empfehlung	Entscheidung
Datum der Sitzung	Gremium		
31.01.2018	Stadtverordnetenversammlung der Landeshauptstadt Potsdam		X

Beschlussvorschlag:

Die Stadtverordnetenversammlung möge beschließen:

Der Oberbürgermeister wird beauftragt, zur Deckung des Bedarfs an Schulplatzkapazitäten für Grundschüler der Klassen 1 bis 6 im Bereich Babelsberg, Sozialraum IV, Planungsraum 403, östlicher Bereich, eine den Anforderungen des § 16 Abs. 1 KomHKV entsprechende Variantenbetrachtung unter Einbeziehung einer Realisierung durch Neubau und dauerhafte Nutzung einer Grundschule im Wege eines sog. ÖPP-Modells der Stadtverordnetenversammlung zur Vorbereitung einer Grundsatzentscheidung vorzulegen.

Für die Erstellung der Variantenbetrachtung und die ggf. erforderliche Begleitung des ÖPP-Verfahrens ist im Wege eines vorab durchzuführenden EU-Vergabeverfahrens ein Berater/Beraterkonsortium zu beauftragen.

Überweisung in den Ortsbeirat/die Ortsbeiräte:

Nein

Ja, in folgende OBR:

Anhörung gemäß § 46 Abs. 1 BbgKVerf

zur Information

Begründung:

I. Ausgangslage

1. Bedarf an Schulkapazitäten

Dem Schulentwicklungsplan 2014 bis 2020 (DS 14/SVV 13/SVV/0800) lag eine Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2011 zugrunde, die ursprünglich für den Planungsraum Babelsberg Süd (403) von einer konstant- marginal abnehmenden - Grundschulnachfrage ausging und somit keine Versorgungsengpässe bzw. Handlungsbedarfe für Schulerrichtungen oder – erweiterungen prognostizierte. Die Überprüfung der damaligen Prognoseannahmen von 2011 anhand der Bevölkerungsprognose 2014 zeigte im Oktober 2015 ein anderes Bild. Im Ergebnis zeigte sich ein Bevölkerungswachstum, auch in der relevanten Alterskohorte, welche erste Versorgungsengpässe bereits ab dem Schuljahr 2017/18 erwarten ließ. Die Schulaufnahmeverfahren 2017/18 und das aktuelle Verfahren für das Schuljahr 2018/19 bestätigte den Versorgungsengpass um derzeit einen Grundschulzug. Der Versorgungsbedarf wird mittelfristig (ab 2022/23) auf insgesamt 3 Züge anwachsen. Die neuen Bevölkerungsdaten von 2014 begründeten somit die Notwendigkeit einer zusätzlichen 3-zügigen-Grundschulerrichtung im Planungsraum 403. Auch die aktuelle Bevölkerungsprognose aus dem November 2017 bestätigt diese Annahme vollumfänglich. Es bedarf daher für einen Schulneubau einer Grundstücksgröße von mindestens 5.500 m² für eine Grundschule mit Hort mit mindestens folgenden Anforderungen

3-zügige Grundschule mit Hort (Klassenfrequenz jeweils 28 Schülerinnen und Schüler)

2-Feld-Turnhalle

1 Kleinspielfeld

100-m-Bahn

Weitsprunggrube

Außenanlagen Schulhof / Hortspielplatz

Gymnastikwiese

Schulgarten

2. Realisierungsvarianten

Für die Deckung des obig beschriebenen Bedarfs wurde zunächst die Bebauung eines kommunalen Grundstückes in Babelsberg, unter teilweiser Verlagerung der Sportanlage „Sandscholle“ vorgesehen und die notwendigen Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans bzw. Herstellung des Baurechts eingeleitet (vgl. SVV-Beschlüsse vom 05.04.2017 zur Drucksache 17/SVV/0154). Zur Umsetzung der Beschlüsse wurden vor allem planerische Vorbereitungen für die vorlaufend erforderliche Verlagerung der Sportflächen vorangetrieben, die ihrerseits ein weiteres entsprechendes planungsrechtliches Verfahren (Bebauungsplan Nr. 142 „Schulstandort Waldstadt-Süd“ / vgl. Drucksache 16/SVV/0658) erfordern. Parallel zu diesen Aktivitäten wurde aus Anlass verschiedener Standortdiskussionen kontinuierlich betont, dass ein zügiger realisierbarer alternativer Standort für die notwendige weitere Grundschule auch an die Stelle dieser Maßnahme zur Bedarfsdeckung treten könnte.

Anlässlich eines Angebotes zur Aufnahme von Verhandlungen über einen Schulneubau und dessen Anmietung durch die Landeshauptstadt Potsdam auf einem Grundstück der Filmpark Babelsberg GmbH präferiert nunmehr die Verwaltung die Realisierung eines bedarfsgerechten Schulneubaus im Wege eines sog. ÖPP-Modells. Aus vergaberechtlichen Gründen kann mit der Filmpark Babelsberg GmbH jedoch nicht in unmittelbare Vertragsverhandlungen getreten werden. Vielmehr bedarf es insofern eines anbieter- und wettbewerbsoffenen Vergabeverfahrens, an dem die Filmpark Babelsberg GmbH als Bieter teilnehmen kann.

Das bislang geplante und entsprechend durch die Verwaltung bearbeitete Vorhaben zur Realisierung eines Schulneubaus auf dem kommunalen Grundstück „Sandscholle“ wird aufgrund bestehender Durchführungsrisiken eines ÖPP-Modells derzeit weiter verfolgt. Die Durchführungsrisiken wurden im Vorfeld dieser Beschlussvorlage im Auftrag der Landeshauptstadt Potsdam durch die KPMG Law in einer Stellungnahme vom 19.12.2017 unter Betrachtung des bauplanungsrechtlichen, vergabe- und kommunalrechtlichen Rahmens analysiert. Die aufgrund der Stellungnahme zu identifizierenden Durchführungsrisiken in einem sog. ÖPP-Modell sind nachfolgend unter II. und III. dargestellt.

II. Entscheidungserhebliche Rahmenbedingungen

1. Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Auf der Grundlage der aktuell geltenden Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. 41 „Medienstadt Babelsberg“ in der Fassung der 4. Änderung gelangt die Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass mit einem vertretbaren rechtlichen Restrisiko davon ausgegangen werden kann, dass zumindest der von der Filmpark Babelsberg GmbH als mögliche Bieterin im angestrebten Vergabeverfahren geplante Schulstandort bauplanungsrechtlich grundsätzlich einen Schulneubau zuließe, ohne dass – wie für das Grundstück „Sandscholle“ relevant – Maßnahmen der Bauleitplanung vorausgehen müssten.

Die entsprechende Feststellung steht jedoch unter dem deutlichen Vorbehalt des Ergebnisses einer abschließenden Prüfung der Sach- und Rechtslage anhand verbindlicher Projektunterlagen. Die bislang vorliegenden Studien weisen insoweit noch Differenzen gegenüber dem geltenden Planungsrecht auf, die vor allem auf unzureichende Grundstücksabmessungen und entsprechende Überschreitungen des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung zurückgehen. Es ist jedoch anzunehmen, dass diese Hindernisse durch eine Anpassung der Planung auszuräumen wären.

Ungeachtet dessen, muss in einem wettbewerbsoffenen Verfahren je nach Ausgestaltung des Verfahrens damit gerechnet werden, dass Anbieter Grundstücke einbringen, auf denen das derzeit gültige Planungsrecht keinen Schulneubau zulässt und insofern die Umsetzung unter dem Vorbehalt der Änderung des Planungsrechts stünde. Dies bringt nach Einschätzung des GB 4 folgende Risiken mit sich:

Nicht ausgeschlossen werden kann, dass Standorte angeboten werden, auf denen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigende Belange selbst bei entsprechendem politischen Willen keine Festsetzung eines hinreichend funktionsfähigen Schulstandortes zulassen, weil die entstehenden Konflikte bei der gesetzlich geforderten gerechten Abwägung der öffentlichen und privaten Belange nicht überwunden werden können.

Auch für den Fall, dass ein angebotener Standort grundsätzlich mit übrigen öffentlichen und privaten Belangen im Wege der Abwägung in Einklang gebracht werden kann und auch der entsprechende politische Wille hierzu besteht, ist zu beachten, dass die gesetzlich geforderten Verfahrensschritte der Bauleitplanung einen erheblichen zeitlichen Rahmen beanspruchen.

Im Vergleich zum bislang allein gesicherten Standort „Sandscholle“ könnte allerdings jede andere Standortoption günstiger sein, da diese voraussichtlich keine vorlaufende zeitaufwändige Verlagerung von Bestandsnutzungen voraussetzt und/oder im günstigsten Fall auch keine Änderung des Planungsrechts voraussetzen.

2. Kommunalrechtliche Rahmenbedingungen

Der Abschluss eines Vertrages zwischen einem Wirtschaftsteilnehmer (z. B. Filmpark Babelsberg GmbH) und der Landeshauptstadt Potsdam über den Bau und die Nutzungsüberlassung eines Schulstandortes mit einer Laufzeit von über 20 Jahren gegen Zahlung eines der Höhe nach noch festzulegenden Mietzinses mit oder ohne anschließendem Erwerb bedarf nach § 74 Abs. 5 Satz 1 BbgKVerf der kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigung durch das zuständige Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg („MIK“).

Ob eine etwaige, im Vergabeverfahren zu verhandelnde Vereinbarung genehmigungsfähig ist, kann zum gegenwärtigen Stand nicht beurteilt werden. Dies hängt maßgeblich vom Ausgang einer noch vorzunehmenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ab. Die vorzunehmende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat den Nachweis der dauernden Leistungsfähigkeit der Landeshauptstadt Potsdam bzw. des KIS sowie den Nachweis zu umfassen, dass das kreditähnliche Rechtsgeschäft nicht ungünstiger ist als eine herkömmliche Finanzierung. Die zu erstellenden Planungsrechnungen sind unter Zugrundelegung eines angemessenen Planungszeitraums aufzubauen und umfassen alle zahlungsrelevanten Parameter wie beispielsweise Herstellungskosten, Finanzierungskosten (herkömmliche Finanzierung) oder Mieten/Pachten, Anschaffungskosten bei Kaufoption (bei Anmietung von einem Dritten) sowie Bewirtschaftungskosten. Wesentliche Voraussetzungen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs sind neben dem Vorhandensein immobilienbezogener Daten (wie zum Beispiel Angaben zu Nutzflächen, Beschreibung der Flächenqualitäten und Ausstattung der Schule) ein hoher Konkretisierungsgrad der wirtschaftlich relevanten Konditionen des Miet-/Pachtvertrags.

Liegen diese naturgemäß vor Durchführung eines Vergabeverfahrens noch nicht vor, können zunächst entsprechende Annahmen im Rahmen einer Voruntersuchung getätigt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt durch die tatsächlichen Konditionen im Ergebnis eines Vergabeverfahrens ersetzt werden müssen.

Dem Modell ist also das zentrale Risiko immanent, dass sich erst am Ende eines durchzuführenden Vergabeverfahrens mit hinreichender Sicherheit die Wirtschaftlichkeit des Modells feststellen lässt. Im ungünstigsten Fall hat dies zur Folge, dass sich erst nach Schaffen aller weiteren Voraussetzungen und nach Durchführung eines regelkonformen Vergabeverfahrens herausstellt, dass es an der erforderlichen Wirtschaftlichkeit fehlt, deren Nachweis aber Voraussetzung für die notwendige kommunalaufsichtsrechtliche Genehmigung ist. Verwaltungsseitiger Umsetzungsaufwand und angestoßene außenwirksame Prozesse können dadurch nachträglich ergebnislos werden. Damit unmittelbar im Zusammenhang stünde das Risiko eines Zeitverlustes gegenüber nicht weiter verfolgten, erfolgversprechenden Realisierungsvarianten.

Aus den Erfahrungen zurückliegender, vergleichbarer Verfahren muss das Risiko eines nicht erfolgreichen Nachweises der Wirtschaftlichkeit sowohl für die Phase der zu erstellenden Variantenuntersuchung (vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) als auch für die Phase des abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweises beachtet werden.

3. Vergaberechtliche Rahmenbedingungen

Das Gesamtgeschäft über den Bau und die anschließende Nutzungsüberlassung einer Grundschule in der Medienstadt, bei dem die Filmpark GmbH als privater Dritter ein Grundstück einbringt und die Errichtung eines Schulkomplexes übernimmt, ist als vergabepflichtiger Bauauftrag im Sinne des § 103 Abs. 3 Satz 2 GWB zu qualifizieren. Hieran würde sich auch unter der Prämisse, dass am Ende einer mehrjährigen Nutzungsüberlassung kein Eigentumsübergang stattfindet (Miete oder Pacht ohne Erwerb), nichts ändern.

Die „Direktvergabe“ an die Filmpark GmbH im Wege des Verhandlungsverfahrens ohne Teilnahmewettbewerb nach § 3a EU Abs. 3 Nr. 3 VOB/A (ohne Beteiligung weiterer Unternehmen) wäre dagegen vergaberechtlich mit einem hohen Risiko behaftet. Die Zulässigkeit einer solchen Direktvergabe käme allenfalls in Betracht, wenn der Bedarf der Landeshauptstadt Potsdam an Schulkapazitäten in geeigneter Weise ausschließlich durch einen Schulneubau in der Medienstadt auf den im Eigentum der Filmpark GmbH stehenden Grundstücken gedeckt werden kann. Entsprechendes kann aber in belegbarer Weise nur im Ergebnis eines Vergabeverfahrens festgestellt werden.

Zur Herstellung ordnungsgemäßen Wettbewerbs und zur Vermeidung eines Nachprüfungsrisikos eignet sich zur Realisierung eines Schulneubaus im Investorenmodell das Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb nach § 3a EU Abs. 2 Nr. 1 VOB/A.

Da der Beschaffungsgegenstand aufgrund der spezifischen Besonderheiten eng umrissen ist und insoweit weitgehend offen sein dürfte, ob weitere Unternehmen an einer Leistungserbringung grundsätzlich interessiert sind, bietet sich eine Vorinformation mit Aufruf zum Wettbewerb gemäß § 12 EU Abs. 2 VOB/A an. Dieses Verfahren bietet den Vorteil, dass der Teilnahmewettbewerb nur mit den Bewerbern durchgeführt wird, die auf die Vorinformation hin eine Interessenbekundung/-bestätigung abgegeben haben. Insofern ist schon zu Beginn des Teilnahmewettbewerbs der Bewerberkreis bekannt.

Für die Durchführung eines solchen Verfahrens, ist ein ausreichender Zeitraum einzuplanen, der eine gründliche Vorbereitung und Verhandlung etwaiger Bedingungen, Sicherungsrechte (insbesondere Absicherung des Schulbetriebs, z.B. durch Abrede einer dinglichen Sicherung für die LH Potsdam) in mehreren Verhandlungsrunden unter Beachtung des vergaberechtlichen Transparenz- und Gleichbehandlungsgrundsatzes erlaubt.

Verfahrensrisiken infolge der Vorbehalte, die sich aus den kommunalrechtlichen oder planungsseitigen Rahmenbedingungen ergeben, muss durch entsprechende Verfahrens- und Vertragsgestaltung begegnet werden.

Im Vergabeverfahren sollte auch über die Vorbehalte infolge der Genehmigungsbedürftigkeit sowie auch die planungsrechtlichen Vorbehalte eines solchen Rechtsgeschäfts so frühzeitig wie möglich aufgeklärt werden, um Ansprüchen von Bietern aufgrund von Schäden aus dem vorvertraglichen Schuldverhältnis, wie sie z. B. im Fall der Genehmigungsversagung entstehen könnten, vorzubeugen. Solche Transparenzmaßnahmen und/oder die Festsetzung einer der Höhe nach angemessenen pauschalen Entschädigung der Bieter im Vergabeverfahren können im Hinblick auf mögliche Schadensersatzansprüche risikominimierend wirken. Empfehlenswert ist zudem die Vereinbarung eines Sonderkündigungsrechts mit dem erfolgreichen Bieter für den Fall der Genehmigungsversagung oder im Hinblick auf andere Bedingungen, bei deren Nichteintritt dem Rechtsgeschäft die Grundlage entzogen wird.

4. Termin beim Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg (Kommunalaufsicht) am 10.01.2018

Anlässlich der Genehmigungspflichtigkeit des Rechtsgeschäftes mit einem privaten Dritten fand am 10.01.2018 ein Gespräch bei der Kommunalaufsicht zu den wesentlichen Anforderungen, die die Landeshauptstadt Potsdam bei der Durchführung eines ÖPP-Verfahrens zu beachten hat, statt. Ergebnis dessen war, dass die Landeshauptstadt Potsdam sicher zu stellen hat, dass vor Beginn eines etwaigen Vergabeverfahrens zur Ausschreibung eines ÖPP-Modells bzw. eines möglichen Miet-Kauf-Vertrages eine Grundsatzentscheidung der Stadtverordnetenversammlung nach § 16 KomHKV vorliegen muss. Nach § 16 Abs. 1 KomHKV ist vor dem Beschluss von Investitionen unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Nach § 16 Abs. 2 KomHKV dürfen Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen zudem erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist die Ermittlung der Folgekosten beizufügen.

5. Ausschreibung externer Beratungsleistungen zur Erstellung der Variantenbetrachtung und die Begleitung des ÖPP-Verfahren

Für die Erstellung der eine Grundsatzentscheidung vorbereitenden Untersuchung im Sinne von § 16 KomHKV bedarf es aufgrund der Komplexität sowie des Umfangs externer Dienstleistungen. Benötigt werden Leistungen eines Beraters mit bautechnischem, wirtschaftlichem und auch juristischem Know-How. Da auch im Genehmigungsverfahren nach § 74 Abs. 5 Satz 1 BbgKVerf eine entsprechende Untersuchung erforderlich ist und auch das gesamte Vergabeverfahren zum ÖPP-Verfahren im Rahmen der Vorbereitung sowie Durchführung einer gleichlaufenden externen Beratung bedarf, sollte die Ausschreibung der Beraterleistungen auch schon die Option der Verfahrensbegleitung im ÖPP-Verfahren beinhalten.

Der Auftragswert mit Umsatzsteuer für die externen Beratungsleistungen wird wie folgt geschätzt:

- | | |
|---|----------------------|
| - Untersuchung nach § 16 KomHKV | = 50.000 – 70.000 € |
| - Begleitung des ÖPP-Verfahrens
(technisch, wirtschaftlich und juristisch) | = 300.000 -350.000 € |

Aufgrund des zu betrachtenden Gesamtauftragswertes sind die Beratungsleistungen voraussichtlich in einem EU-weiten Vergabeverfahren auszuschreiben. Unter Beachtung dessen und des damit einhergehenden Zeitrahmens für ein Vergabeverfahren könnte die vergleichende Untersuchung zur Vorbereitung der zu treffenden Grundsatzentscheidung etwa zu Ende November 2018 vorliegen.

III. Fazit und Empfehlung

Aus Sicht des kommunalen Schulträgers sollte die Vorteilhaftigkeit der Realisierung im Wege des ÖPP untersucht und unmittelbar nach der Beschlussfassung der SVV in die Wege geleitet werden. Denn der primäre Vorteil des ÖPP, vorausgesetzt der Nachweis einer Genehmigungsfähigkeit für einen passenden Schulstandort könnte im Ergebnis eines Vergabeverfahrens durch einen privaten Bieter geführt werden, liegt in einer deutlich zeitnäheren Realisierung eines dringend erforderlichen Grundschulstandortes im östlichen Babelsberg wegen der ggf. nicht erforderlichen Änderung des Planungsrechts und der vorausgehenden Nutzungsverlagerungen. Zudem könnte der traditionsreiche

Sportplatz „Sandscholle“ nach aktuellem Sachstand erhalten bleiben. Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen wäre somit weiterhin die Möglichkeit gegeben im bereits stärker verdichteten Nahraum Sport zu treiben und sich im Vereinsleben zu engagieren.

Da beide Verfahren, „Sandscholle“ und ÖPP-Untersuchung bis zum Herbst 2018 parallel weiter betrieben werden könnten, ist derzeit auch nicht von einem weiteren zeitlichen Risiko zu Ungunsten der ggfls. doch erforderlichen Variante „Sandscholle“ auszugehen.