

Fachdienst 6 - Hochbau, Tiefbau, Bauhof	Sitzungsteil
Az.:	öffentlich

Beratungsfolge:	Sitzungstermin:	Abstimmungsergebnis:
Rat der Stadt Bedburg	20.09.2016	Mehrheitlich dafür (bei Gegenstimmen der CDU- Fraktion)

Betreff:

Zentralisierung der Verwaltung am Standort Kaster
hier: Realisierung des Projektes

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Bedburg beschließt auf mehrheitliche Empfehlung des Bauausschusses der Stadt Bedburg die bauliche Maßnahme zur Zentralisierung der Verwaltung wie folgt durchzuführen:

- a)
Die Beauftragung des Generalplaners, Büro Anderhalten, gemäß des vorliegenden Generalplanervertrages, Punkt 5 mit den Leistungen der Stufe 2, nach Abschluss der Stufe 1.
- b)
Die Durchführung der notwendigen Vergabeverfahren in Einzelgewerken durch die Stadt Bedburg, Zentrale Vergabestelle in enger Zusammenarbeit mit dem beauftragten Generalplaner sowie dem FD 6.

Begründung:

In der Sitzung des Bauausschusses der Stadt Bedburg vom 18.03.2014 wurde unter Buchstabe c folgendes ausgeführt:

Berücksichtigung des § 14 GemHVO

In den Handreichungen zum § 14 GemHVO steht:

„Nach der Vorschrift soll die Gemeinde bei unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten für eine gemeindliche Investition einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen, um die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Diese Regelung baut auf den Haushaltsgrundsätzen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auf. Mit dem Wirtschaftlichkeitsvergleich werden der geplanten Investition alternative Lösungen gegenüber gestellt. Der Vergleich soll daher den Zeitraum umfassen bzw. betrachten, in dem der vorgesehene herzustellende Vermögensgegenstand genutzt wird bzw. in Betrieb ist.

Mit der Beauftragung der Generalplanungsleistungen werden im Rahmen der Beauftragung der Stufe 1 des Generalplanervertrages die vom § 14 GemHVO verlangten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beauftragt (Untersuchung alternativer Beschaffungsvarianten, Berechnung der Lebenszykluskosten, usw.).

Der Rat der Stadt Bedburg hat die Berücksichtigung des § 14 GemHVO in seiner Sitzung am 02.09.2014 Drucksache WP9-37/2014 konkretisiert.

Denkbare Varianten hierzu waren zu diesem Zeitpunkt:

- a) Neubau und Abriss Bestandsgebäude mit Ersatzneubau
- b) Neubau und Teilabriss Bestandsgebäude mit Ersatzneubau
- c) Neubau mit Kernsanierung Bestandsgebäude

Mit Drucksache WP9-167/2015 vom 08.09.2016, TOP 5 wurde durch mehrheitlichen Beschluss des Rates der Stadt Bedburg die Verwaltung damit beauftragt, das laufende Vergabeverfahren in der Art fortzusetzen, dass die bereits erwähnten Varianten nicht weiter verfolgt werden, sondern notwendige Büroflächen mittels eines Anbaus realisiert werden sollen, ohne die Sanierung des Bestandsgebäudes, bzw. andere Varianten planerisch zu berücksichtigen.

Durch diese Entscheidung des Rates, die Zentralisierung ohne direkte Berücksichtigung des Bestandsgebäudes zu realisieren, wurde das anhängige VOF-Verfahren an die neue Entscheidungsgrundlage angepasst. Die Variantenuntersuchung sowie die daraus resultierenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Berücksichtigung des § 14 GemHVO erübrigten sich somit im weiteren Projektverlauf. Selbstverständlich sind sowohl die Verwaltung als auch der Generalplaner weiterhin an das Wirtschaftlichkeitsgebot zur Realisierung baulicher Maßnahmen gebunden.

Ebenfalls in der Sitzung des Rates vom 02.09.2014 wurde berichtet, dass unter Berücksichtigung des § 14 GemHVO und des Leitfadens WU Hochbau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nach Auswahl der Planungsvariante durch den Rat der Stadt Bedburg die Prüfung möglicher Beschaffungsvarianten zur Realisierung des zentralen Verwaltungsstandortes erfolgen soll. Auf der Basis der daraus resultierenden Ergebnisse sollte schlussendlich dann durch den Rat der Stadt Bedburg die notwendige Entscheidung getroffen werden, wie die Realisierung des Projektes weiterverfolgt werden soll.

Durch die Entscheidung des Rates der Stadt Bedburg, die Zentralisierung der Verwaltung ohne Sanierung des Altbestandes durchzuführen ist die Prüfung der Beschaffungsvariante nicht mehr möglich und entfällt somit.

Dennoch besteht die Notwendigkeit, im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die weitere Durchführung des Projektes zu prüfen und einen geeigneten Weg zur baulichen Realisierung zu finden.

Auf der Grundlage der getroffenen Entscheidungen kommen nach Ansicht der Verwaltung drei mögliche Szenarien in Betracht, die zur Diskussion gestellt werden:

- a) Realisierung mittels eines ÖPP - Projektes
- b) Realisierung als Eigenbaulösung durch Beauftragung eines Generalunternehmers
- c) Realisierung als Eigenbaulösung durch Vergabe von Einzelvergaben

a) Realisierung des Projektes als ÖPP - Projekt

Die Projektdurchführung mittels Durchführung eines ÖPP - Projektes betrachtet in der Regel den Lebenszyklus. Hierbei wird nicht nur die Erstellung eines Gebäudes, o.a. Bauwerke betrachtet, sondern auch der nach der Fertigstellung notwendige Betrieb. Dieser basiert gemäß den Grundlagen des Facility-Managements auf den drei Säulen technisches, infrastrukturelles und kaufmännisches Facility-Management. Gerade die Lebenszyklusbetrachtung stellt hier nach Ansicht der Verwaltung das entscheidende Problem dar. Durch die Integration der technischen Infrastruktur des Bestandsgebäudes in den Neubau (Heizung, DV-Verkabelung, Ver- und Entsorgung des Gebäudes) sowie die energetische Sanierung des Bestandsgebäudes entstehen vertragliche und technische Schnittstellen, die teilweise nur schwer zu fassen sind und über die Dauer des Projektes zu Problemen führen könnten, die den Betrieb des Gebäudes und somit die Arbeit der Verwaltung behindern.

Der ÖPP-Partner wird ohne eine komplette Sanierung des Bestandsgebäudes den Betrieb entweder nicht übernehmen, oder aber die notwendigen Sanierungsmaßnahmen in sein Angebot preislich mit aufnehmen. Dies würde unter Umständen gegen die derzeitige Entscheidung des Rates sprechen, das Bestandsgebäude nur energetisch zu sanieren.

Die Nutzungsdauer für Verwaltungsgebäude beträgt zwischen 50 und 80 Jahre. Aufgrund der Angleichung der Nutzungsdauern für den Alt- und Neubestand wird derzeit von einer einheitlichen Nutzungsdauer von 50 Jahren ausgegangen. ÖPP-Projekte werden i.d.R. über kürzere Vertragslaufzeiten angeboten, was zu höheren Haushaltsbelastungen führt bzw. am Ende der Vertragslaufzeit einen entsprechenden Rückkaufwert zur Folge hat.

Geplant ist, im Rahmen der konventionellen Finanzierung ein Sonderprogramm der NRW-Bank in Anspruch (Invest Plus) zu nehmen. Die Zinssätze liegen hierfür derzeit zwischen 0,05 % und 0,15% p.a. (je nach Laufzeit von 10 bis 30 Jahren und der Anzahl von 1 – 5 tilgungsfreier Jahre). Finanzierbar wären mit diesem Programm 50% der Investitionskosten. Bei einer Darlehenslaufzeit von 30 Jahren, 5 tilgungsfreien Jahren und ein Zinsbindung von 10 Jahren würde die anfängliche Zinsbelastung für 3 Mio. € rd. 4.500 € pro Jahr betragen. Die übrige Finanzierung – sofern diese komplett über Kredite erfolgen müsste – würde derzeit bei einem Zinssatz von ca. 0,9 % (15 Jahre Zinsbindung bei 25jähriger Darlehenslaufzeit) erfolgen. Dies zugrunde gelegt würde eine anfängliche Zinsbelastung von 27.000 € nach sich ziehen.

ÖPP-Modelle sind umsatzsteuerpflichtig, was eventuell vorhandene Einsparpotenziale egalisiert.

b) Realisierung als Eigenbaulösung durch Beauftragung eines Generalunternehmers bei gleichzeitiger Weiterbeauftragung des Generalplaners

oder

c) Realisierung als Eigenbaulösung durch Vergabe von Einzelvergaben bei gleichzeitiger Weiterbeauftragung des Generalplaners

Zur Entscheidungsfindung der Lösungsansätze b) und c) erfolgt eine gemeinsame Betrachtung beider Varianten auf der Grundlage von Vor- und Nachteilen solcher Projektformen.

Generalunternehmer (GU)

Nach Fertigstellung der Ausführungsplanung durch den beauftragten Generalplaner besteht die Möglichkeit, ein entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen, das die Beauftragung eines GU zur Folge hat, der für alle zu erbringende Bauleistungen bis zur Fertigstellung der Maßnahme als Vertragspartner verantwortlich ist.

Dem gegenüber steht die Erstellung des Gebäudes mittels der Beauftragung von Einzelvergaben. Hier wird für jedes zu erstellende Gewerk ein separates Vergabeverfahren durchgeführt, das zur Beauftragung eines Fachunternehmers zur Leistungserbringung führt. Unter anderem wurden die beiden Neubauten zur Unterbringung der Asylsuchenden in der Herderstraße und Barbarastraße auf diese Weise erstellt.

Stellt man die beiden Varianten, Beauftragung eines GU, bzw. Vergabe von Einzelgewerken gegenüber, so ergeben sich Entscheidungskriterien, die nachfolgend betrachtet werden:

- Marktsituation
- Wettbewerb
- Bindung von Personalressourcen
- Einfluss auf die Planung
- Einfluss auf die Baugeschwindigkeit
- Terminrisiko
- Kostenrisiko
- Haftungsrisiko

Marktsituation

Die Erfahrungen der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Marktsituation nur schwer einzuschätzen ist. In der aktuellen Situation (niedrige Zinsen sowie eine gute Auftragslage) kann derzeit keine konkrete Aussage getroffen werden, welche der beiden Varianten, GU-Vergabe oder Einzelvergaben, die bessere ist. Die Gefahr, dass Unternehmen ausfallen, besteht sowohl für die Verwaltung als auch für den GU im Rahmen der Beauftragung seiner Subunternehmer. Bei beiden Varianten gibt es die Möglichkeit kurzfristig zu reagieren um den Projektverlauf nicht negativ zu beeinflussen. Dies hat unter anderem auch der Neubau der Asylbewerberunterkünfte gezeigt, wo auch in schwierigen Situationen lösungs- und zielorientiert reagiert werden konnte.

Wettbewerb

Im Rahmen des preislichen Wettbewerbes kann gerade über die Form der Einzelvergaben eine echte Preiskonkurrenz entstehen, was die Wahrscheinlichkeit wirtschaftlicher Angebote und somit die Gefahr des Qualitätsverlustes für den Bauherren verringert. Der GU hingegen wird den Preisdruck auf die von ihm eingesetzten Subunternehmer weitergeben, um seine Marge zu erwirtschaften, was u.U. zu einem Qualitätsverlust der ausgeführten Arbeit führen kann.

Bindung von Personalressourcen

Zentrale Vergabestelle:

Die Zentrale Vergabestelle der Stadt Bedburg ist sowohl bei der Beauftragung der Variante GU als auch bei den Einzelgewerken involviert, da gemäß der Beschaffungsordnung der Stadt Bedburg alle Beschaffungen über 10.000,- € über die ZVS abgewickelt werden müssen. Der Unterschied besteht hier aber in der Anzahl der Verfahren, während die Beauftragung eines GU nur ein Verfahren benötigt, sind es bei den Einzelvergaben mehrere Vergaben, die durchgeführt werden müssen, was schlussendlich zu einem zeitlich höheren Arbeitsaufwand führt. Hier gibt es die Möglichkeit, gemeinsam mit der Zentralen Vergabestelle und dem Generalplaner für eine organisatorische Entlastung zu sorgen, in dem man Fachlose, wie z.B. Erdarbeiten und Rohbauarbeiten, oder aber Estrich und Bodenbelag, vergabetechnisch zusammenfasst.

Projektleitung / Projektsteuerung

Hierbei handelt es sich um eine klassische Bauherrenaufgabe, die bei Bedarf auch fremd vergeben werden kann. Bei der hier vorliegenden Projektgröße, der Erfahrung des Generalplaners sowie der Mitarbeiter der beteiligten Fachdienste besteht die Notwendigkeit zur Beauftragung eines externen Projektsteuerers nicht. Bei Beauftragung eines Generalunternehmers besteht das Risiko, dass bei mangelnder Koordination auf Seiten des GU der Aufwand der Verwaltung steigt.

Einfluss auf die Planung

Sofern eine weitere Beauftragung des Generalplaners erfolgen sollte, bleibt der Einfluss der Stadt Bedburg erhalten. Die Beauftragung eines GU hat den Nachteil, dass hier der Einfluss eingeschränkt ist. Bei Einzelvergaben besteht die Möglichkeit Leistungsverzeichnisse anzupassen und die Risiken für die Stadt Bedburg zu minimieren. Die Ausschreibungen erfolgen gestaffelt im Zuge der fortschreitenden Ausführungsplanung auf Grundlage mit fixierten Qualitäten.

Einfluss auf die Baugeschwindigkeit

Die Beauftragung eines GU oder aber die Beauftragung von Einzelgewerken / Fachlosen haben im Großen und Ganzen keinen Einfluss auf die Baugeschwindigkeit.

Terminrisiko

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass keine der beiden Vergabeformen Einfluss auf die termingerechte Abwicklung eines Projektes ausüben, es lässt sich daraus auch nicht die Gefahr einer Terminüberschreitung ausschließen. Was aber generell festgestellt werden kann, ist, dass sich die Risikoverteilung je nach Vergabeart (GU oder Einzelvergabe) differenziert darstellen lässt. Bei einer GU-Vergabe werden Fertigstellungstermine und Meilensteine vertraglich fest vereinbart und somit das Terminrisiko eindeutig beim GU angesiedelt. Bei Einzelvergaben trägt der Bauherr für den Baufortschritt die Verantwortung. Er übernimmt hier das Risiko, dass sich aus den verschiedensten Gründen Verzögerungen ergeben, die eine termingerechte Fertigstellung der Maßnahme verhindern.

Darüber hinaus gibt es durchaus Gründe, die ein Terminrisiko bei beiden Vergabeformen verursachen können, wie z.B. der Ausfall von beauftragten Unternehmen. Ein Ausfall des GU wäre ein Szenario, dass zu weitaus größeren Terminverschiebungen führt, als der Ausfall eines beauftragten Fachunternehmers.

Kostenrisiko

Das Risiko, dass sich die durch den Generalplaner erstellte Ausführungsplanung nicht zu den auf der Basis der DIN 276 errechneten Kostenschätzung verwirklichen lässt, besteht bei beiden Vergabearten. Der Vorteil einer GU-Vergabe liegt darin, dass hier durch die bauvertragliche Festlegung von Kostenobergrenzen bereits zu Beginn der Maßnahme das Kostenrisiko reduziert wird. Bei Einzelvergaben wird eine belastbare Kostenübersicht erst mit

fortschreitendem Projektstand möglich, was das Kostenrisiko in großem Maße beim Bauherrn ansiedelt. Es besteht aber die Möglichkeit, bei Kostenüberschreitungen einzelner Gewerke in den Folgegewerken nachzusteuern und somit Kostenreduzierend auf das Gesamtprojekt einzuwirken. Zum Thema Nachträge lässt sich anmerken, dass, wenn diese gerechtfertigt sind, es in beiden Fällen zu einer Kostenerhöhung führt. Dieses Kostenrisiko liegt hier deutlich beim Auftraggeber. Der Neubau der beiden Asylbewerberunterkünfte zeigt jedoch, dass durch die enge Zusammenarbeit zwischen dem beauftragten Architekturbüro, der zentralen Vergabestelle sowie dem verantwortlichen Fachdienst 6 das Kostenrisiko trotz der hohen Erwartungen beherrschbar blieb und die Maßnahme innerhalb des vorgegebenen Kostenrahmens abgewickelt werden konnte.

Haftungsrisiko

Das Haftungsrisiko muss an dieser Stelle differenziert betrachtet werden. Auf der einen Seite gibt es das Risiko während der Ausführung bis zu Abnahme und auf der anderen Seite die Verjährungsfrist der Mängelansprüche nach der Abnahme der erbrachten Leistungen. Da der GU für seine Leistungen als auch die seiner Subunternehmer sowohl für den Zeitraum der Ausführung als auch für den der Verjährungsfrist verantwortlich ist, liegen die Vorteile des Bauherren im deutlich geringeren Umfang der Überwachungstätigkeiten, Abnahmen und Beauftragung erforderlicher Nacharbeiten aufgrund von Verschmutzungen oder Beschädigungen sowie der Mängelanmeldung innerhalb der Verjährungsfristen. Da dies während der Bauausführung aber im Falle der Zentralisierung der Verwaltung unter anderem im Aufgabenbereich des Generalplaners, bzw. des von ihm beauftragten Baueiters ist, beschränkt sich die Tätigkeit der Verwaltung auf die reine Überwachung im Sinne der Projektleitung / Projektsteuerung. Was die Verjährungsfrist angeht, so zeigt die Erfahrung, dass die Anzahl der Mängelrügen über die Jahre eher geringeren Ausmaßes ist und von der Verwaltung im Rahmen der Gebäudebewirtschaftung durchaus leistbar ist.

Sollte der Fall eintreffen, dass ein ausführendes Unternehmen während der Verjährungsfrist insolvent wird, trägt bei Einzelvergaben hier der Bauherr das volle Risiko bei Mängelansprüchen. Diese werden bei größeren Gewerken gemäß den geltenden Vergaberichtlinien mittels Gewährleistungsbürgschaften abgemildert. Bei einer GU-Vergabe trägt der Hauptauftragnehmer für alle Gewerke, die durch ihn ausgeführt oder beauftragt wurden, die Verantwortung. Selbstverständlich kann auch der GU im Lauf der Verjährungsfrist ausfallen, was im Gegensatz zum Wegfall eines Einzelunternehmers natürlich das größte Risiko darstellt. Auch hier würde durch eine entsprechende Gewährleistungsbürgschaft das Risiko minimiert. Dieses Szenario ist aber eher unwahrscheinlich.

Fazit

Die Entscheidung, welche der beiden Vergabeformen für die Zentralisierung der Verwaltung schlussendlich gefällt wird, kann nicht einzig und alleine auf der Bewertung der vorgenannten Entscheidungskriterien getroffen werden. Beide Verfahren haben sowohl ihre Vor- als auch ihre Nachteile. Die Frage nach der für die Stadt Bedburg am besten geeigneten Vergabeform kann an dieser Stelle nur durch eine projektspezifische Betrachtung beantwortet werden. Aus der Erfahrung aktueller Projekte heraus empfiehlt die Verwaltung die im Beschlussvorschlag formulierte Vorgehensweise.

Durch die Entscheidung des Rates der Stadt Bedburg, die Zentralisierung der Verwaltung in der nun vorliegenden Form durchzuführen, die notwendigen Flächen mittels eines Anbaus zu realisieren und im Rathaus Kaster nur eine energetische Sanierung durchzuführen, ergeben sich viele Schnittstellen, die eine korrekte und akribische Überwachung sowohl durch den Generalplaner als auch durch die Projektleitung der Stadt Bedburg bedürfen. Diese Koordinationsaufgaben sind bei Beauftragung eines GU erfahrungsgemäß schwieriger zu erfüllen, da die Projektleitung wie auch der Generalplaner in seiner Form als Bauleiter aus vertraglicher Sicht keinen direkten Zugriff auf die, durch den GU beauftragten Subunternehmer haben. Es besteht hier immer die Notwendigkeit, den Umweg über den GU zu machen. Bei Betrachtung größerer Projekte und deren Verläufe kann festgestellt werden, dass bei rechtzeitiger Ausschreibung der Gewerke, regelmäßiger Baustellenbesprechungen und somit

Integration aller Firmen in das Projekt, eine solches Projekt sowohl terminlich als auch finanziell beherrschbar ist. Bedingt durch den Einsatz des Generalplaners sowie der Projektleitung seitens des Fachdienstes besteht hier zusätzlich die Sicherheit des Vieraugenprinzips. Gleichzeitig bleibt die Hoheit des Termin- und Nachtragsmanagements bei der Stadt Bedburg, bzw. dem beauftragten Generalplaner.

Verwaltungsseitig wird vorgeschlagen, für die weitere Planung den Generalplaner Büro Anderhalten, Berlin, zu beauftragen und die Baumaßnahmen mit den notwendigen Vergabeverfahren in Einzelgewerken durchzuführen.

Der Bauausschuss der Stadt Bedburg hat mehrheitlich bei 6 Gegenstimmen dem Beschlussvorschlag zugestimmt.

Mögliche Auswirkungen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel:

Finanzielle Auswirkungen:

Nein

Ja

Bei gesamthaushaltsrechtlicher Relevanz im laufenden oder in späteren Haushaltsjahren Mitzeichnung oder Stellungnahme des Kämmers:

Karren
Stellv. Fachdienstleiter

Naujock
Fachdienstleiter

Solbach
Bürgermeister