



SITZUNGSVORLAGE
B 2013/2/2813

Fachbereich/Aktenzeichen

Datum

öffentlich

Fachbereichsleitung Finanzen /
Liegenschaften / Recht

21.08.2013

Fachdienst Zentrale Gebäudewirtschaft

Herr Jakob Schmid
Herr Andreas Langer

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Termin
Finanzausschuss	Vorberatung	09.09.2013
Rat	Entscheidung	23.09.2013

Neubau der Feuer- und Rettungswache Oelde - Auswahl einer Beschaffungsvariante

Beschlussvorschlag:

Die Verwaltung wird beauftragt, den Neubau der Feuer- und Rettungswache bevorzugt im Wege der Vergabe an einen Generalunternehmer zu realisieren.

Sachverhalt:

Es ist darüber zu befinden, welche Art der Beschaffung für den Neubau der Feuer- und Rettungswache Oelde gewählt werden soll. Die Verwaltung hat die Firma kplan AG mit der Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsanalyse hinsichtlich der Beschaffungsvarianten „konventionelle Eigenrealisierung“, „Public Private Partnership“ und „Generalunternehmer“ beauftragt.

Grundsätzlich bergen alle Varianten Vor- aber auch Nachteile, die nachfolgend skizziert werden. Dies betrifft die Planungs-, Bau- und Betriebsphase. Eine ausführliche Erläuterung einzelner Punkte ist in der Sitzung möglich.

Konventionelle Eigenrealisierung:

Hierbei handelt es sich um den Regelfall. Jedes Gewerk (Rohbau, Dachdecker, Maler, Elektroarbeiten, usw.) wird separat beauftragt. Der Bauherr schließt mit jedem dieser Unternehmen einzeln Verträge ab. Bei Einzelbeauftragungen haben Bauherr und Architekt somit mehrere Ansprechpartner. Die Gewerke werden untereinander vom Bauherrn koordiniert. Diese umfangreiche Aufgabe kann nach Berechnungen der Fa. kplan und nach Einschätzung der Verwaltung nur mit zusätzlichem Personal bzw. durch einen Projektsteuerer/ Architekten geleistet werden. Dieser wäre zuvor im Wege eines Wettbewerbs auszuwählen.

Generalunternehmervertrag:

Der Generalunternehmer erbringt die Bauleistungen, welche für die Errichtung des Gebäudes erforderlich sind, oder vergibt sie an Nachunternehmer. Das Gebäude wird vom Generalunternehmer (abgekürzt: GU) meist schlüsselfertig erstellt. Die Stadt Oelde würde einen Generalunternehmervertrag abschließen, zu den beauftragten Nachunternehmern besteht dann kein direktes Vertragsverhältnis. Meist erstellen Generalunternehmer den Rohbau weitestgehend selbst, andere ausführende Firmen werden unterbeauftragt für Holzarbeiten, Dacharbeiten, Malerarbeiten, Fenster, usw.

Basis der GU-Ausschreibung wäre eine funktionale Leistungsbeschreibung auf Basis des Raumprogramms. Dies lässt dem Bieter - ebenso wie beim PPP - Spielraum für Kreativität, eigenes Know-how und unternehmerische Entscheidungen. Planungsrisiken werden hier größtenteils auf den GU übertragen.

Für einen Bauherrn bietet ein Generalunternehmer-Vertrag unter anderem den Vorteil, dass er nur einen einzigen Vertrags- und Ansprechpartner hat. Kommt es während des Baus zu Problemen oder werden nach Fertigstellung Mängel festgestellt, so muss sich der Bauherr nur an den Generalunternehmer wenden und muss nicht ermitteln, welchem Gewerk ein Mangel zuzuordnen ist, was oft nur schwer möglich und naturgemäß zwischen den Beauftragten Unternehmern streitig ist. Bei GU-Verträgen ist der Generalunternehmer allein in der Mängelbeseitigungspflicht. Hinzu kommt, dass bei einem GU-Vertrag die Koordination zwischen den Gewerken nicht vom Bauherrn bzw. vom Architekten geleistet werden muss.

Weiterhin ergeben sich Vorteile, falls ein Nachunternehmer des GU während der Bauphase insolvent wird. In diesem Fall kann der GU eine Neuvergabe ohne Einhaltung von Fristen der VOB vernehmen, während die Stadt Oelde bei der Eigenrealisierung das Gewerk unter Einhaltung gesetzlicher Fristen neu ausschreiben müsste. Deutliche Verzögerungen im Zeitplan - bei der losweisen Vergabe unausweichlich - werden hier bei der GU-Variante vermieden.

Der Wettbewerb ist geringer als bei der losweisen Vergabe der Gewerke. Da die Entwurfsplanung vorgegeben wird und keine teure Planungsleistungen während der Angebotsphase erbracht werden müssen, ist ein solches Projekt jedoch auch für den Mittelstand interessant.

Public Private Partnership:

Public Private Partnership (PPP), auch bezeichnet als ÖPP (öffentlich-private Partnerschaft), ist eine neue Beschaffungsform öffentlicher Auftraggeber, die immer (nur) dann zum Einsatz kommen soll, wenn sie in einer konkreten Projektsituation in der Lage ist, den gesetzlichen Vorgaben von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit eher zu entsprechen als andere verfügbare Beschaffungsvarianten.

Spezifisches Kennzeichen ist dabei der Lebenszyklusphasen übergreifende, aus Sicht des Auftragnehmers möglichst viele, mindestens vier der Wertschöpfungsstufen Planen, Bauen, Finanzieren, Erhalten und Betreiben umfassende Aufgabentransfer vom öffentlichen Auftraggeber auf einen privaten Anbieter solcher integrierter Dienstleistungen. Auf diese Weise wird das unternehmerische Know-how auch für Planungs- und Betriebsphase genutzt.

Planungsrisiken werden hierbei nahezu vollständig auf den privaten Partner übertragen. Aufgrund dessen sind PPP-Projekte in erster Linie für große Unternehmen interessant. Da es sich bei der Oelder Feuer- und Rettungswache um ein im PPP-Bereich vergleichsweise kleines Projekt handeln würde, könnte es je nach Marktlage zu einem gering ausgeprägten Wettbewerb kommen.

Das Insolvenzrisiko gestaltet sich ähnlich wie bei der GU-Vergabe. Bei der PPP-Variante wäre von der vergleichsweise geringsten Verfahrensdauer auszugehen.

Wirtschaftlichkeitsvergleich/ Barwertvergleich

In einem durch die Firma kplan geleiteten Risikoworkshop wurden alle bestehenden Vor- und Nachteile thematisiert und mit ihren monetären Auswirkungen und der zu erwartenden

Eintrittswahrscheinlichkeit beziffert.

Ferner fallen in den einzelnen Varianten die Zahlungsströme zu sehr unterschiedlichen Zeiten an, was einen Wirtschaftlichkeitsvergleich auf Basis eines Barwertvergleiches zwingend erforderlich macht, um eine Wertung der Varianten vornehmen zu können.

Die Fa. kplan kommt zu dem Ergebnis, dass die PPP-Realisierung beim Barwertvergleich um 11,2 %, die GU-Variante um 12 % günstiger ist als die losweise Vergabe von Einzelgewerken.

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird durch die Fa. kplan in der Sitzung ausführlich erläutert.

Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Oelde:

Die Berechnungen der Firma kplan wurden vom Fachbereich Finanzen der Stadt Oelde insbesondere daraufhin überprüft, wie sie sich auf den Aufwand im Ergebnisplan der Stadt Oelde auswirken. Der Ergebnisplan ist maßgeblich für den Haushaltsausgleich. Dabei zeigt sich, dass die GU-Variante unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls über eine Laufzeit von 30 Jahren die insgesamt günstigste Variante ist, gefolgt von PPP und der Eigenrealisierung.

Bei der PPP-Variante ist es so, dass an den privaten Partner eine stets gleichbleibende jährliche Rate gezahlt werden muss, während bei der Realisierung durch einen Generalunternehmer oder bei der Eigenrealisierung in den ersten Jahren höhere Aufwendungen entstehen, die jedoch im Verlauf des Projekts deutlich absinken. Dies ist dadurch bedingt, dass bei der Eigenrealisierung bzw. bei der GU-Variante das Darlehen durch die Stadt Oelde selbst aufgenommen wird und hierbei ein „aufwandsoptimiertes“ Ratendarlehen gewählt werden kann. Dieses bringt durch gleichbleibende (nicht ergebniswirksame) Tilgungsleistungen nach relativ kurzer Zeit den Vorteil einer deutlich absinkenden (und dann ergebnisentlastenden) Zinslast.

Durch Aufnahme des erforderlichen Darlehens durch die Stadt Oelde steigen die Darlehensverbindlichkeiten der Stadt Oelde zwar deutlich an - während bei der PPP-Variante das Darlehen durch den privaten Partner aufgenommen und durch die Stadt im Wege der Forfaitierung gesichert würde. (Bei der Forfaitierung verkauft die PPP-Projektgesellschaft ihre Forderungen gegen die öffentliche Hand an die finanzierende Bank. Die öffentliche Hand erklärt einen Einredeverzicht hinsichtlich dieser Forderungen). Aufgrund der günstigeren Zinsen für ein Kommunaldarlehen und der oben genannten Möglichkeit, ein aufwandsoptimiertes Ratendarlehen aufzunehmen, ergibt sich über die Laufzeit von 30 Jahren jedoch in der GU-Variante die geringste Ergebnisbelastung.

Weiterhin wurde, um ein der Haushaltssystematik entsprechendes realistisches Bild der Aufwendungen zu erreichen, mit einer Abschreibung des Gebäudes über 60 Jahre gerechnet. Da PPP-Verträge maximal mit einer Laufzeit von 30 Jahren geschlossen werden, weichen in den Jahren 31 bis 60 des Projekts nur noch die Abschreibungen in den unterschiedlichen Varianten voneinander ab. Der Unterhaltungsaufwand ab dem Jahr 31 ist dagegen in allen Varianten der gleiche. Im Vergleich zu den anderen Beschaffungsvarianten weist PPP die geringste Belastung durch Abschreibungen auf, wiederum gefolgt von GU und der konventionellen Vergabe. Dieser Vorteil in den Jahren 31 bis 60 ist jedoch geringer als die Aufwandsersparnis der GU-Variante in den Jahren 1 bis 30, so dass die Verwaltung im Sinne einer Gesamtbetrachtung die Beschaffung über einen Generalunternehmervertrag empfiehlt.

Rechtliche Zulässigkeit der Beschaffungsvariante „Generalunternehmer“

Da die konventionelle Eigenrealisierung im Wege einer losweisen Vergabe der Gewerke der gesetzlich angenommene Regelfall ist, war weiterhin die Frage zu klären, ob ein Generalunternehmervertrag hier rechtlich zulässig ist. Hierzu wurde eine Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei Wolter Hoppenberg aus Hamm eingeholt, welche die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse getroffenen Annahmen daraufhin untersucht hat, ob sie ein Abweichen vom gesetzlichen Regelfall rechtfertigen.

Nach den Aussagen des Büros kplan ist es durch eine Gesamtvergabe der Bauleistungen zusammen mit wesentlichen Planungsleistungen unter Verwendung einer Funktionalleistungsbeschreibung möglich, deutliche Baukostenvorteile durch Einsatz von Systembauweise bzw. eigenen Konstruktionsverfahren der jeweils anbietenden Unternehmen zu erreichen (z.B. vorgefertigte Bauteile, wie sie im Hallenbau Verwendung finden). Wesentliche Teile der geplanten Feuer- und Rettungswache eignen sich für eine entsprechende Ausführungsweise und ermöglichen wesentliche Kostenvorteile im Vergleich zu einer konventionellen Bauweise.

Lassen sich also durch Systembauweisen oder ähnliche bieterspezifische Konstruktionsweisen Kostenvorteile generieren, so führt dies rechtlich auch zu einer Zulassung einer GU-Vergabe aus folgenden Erwägungen:

Voraussetzung für eine losweise Ausschreibung wäre nämlich eine konventionelle Planung des Bauvorhabens, bei welcher die Stadt Oelde als Bauherrin zunächst durch einen Architekten und weitere Fachplaner eine vollständige Entwurfsplanung aufstellen, hierzu eine Baugenehmigung einholen, anschließend eine Ausführungsplanung erstellen lassen und auf deren Grundlage dann detaillierte Leistungsverzeichnisse für die Einzelgewerke erstellen lassen müsste. Ein solcher Planungsprozess bedingte es, dass die wesentlichen Grundentscheidungen für die Ausführung (z. B. zur Art des Mauerwerks oder der Wärmezeugung und zur Wahl der Materialien) durch den Planer bzw. die Bauherrin vorbestimmt werden müssten.

Eine solche detaillierte Ausführungsplanung führt aber in der Regel dazu, dass der Einsatz von Systembauweisen oder sonstigen anbieterspezifischen Konstruktionsverfahren ausgeschlossen wird, weil ein Bauherr und seine Planer in der Regel nicht in der Lage sein werden, unter mehreren in Betracht kommenden Systembauweisen mit hinreichender Sicherheit die wirtschaftlichste zu identifizieren und diese zur Grundlage seiner Detailplanung zu machen. Auch hätte eine solche Planung in der Regel zur Folge, dass nur der jeweilige Anbieter der vom Planer vorgegebenen Bauweise ein zuschlagsfähiges Angebot abgeben könnte, was den Wettbewerb einengen und dadurch naturgemäß die Angebotspreise in die Höhe treiben würde.

Kommt also für ein bestimmtes Bauvorhaben der Einsatz von Systembauweise oder sonstigen innovativen, anbieterspezifischen Konstruktionsweisen in Betracht, so kann dies im Rahmen einer Ausschreibung nur berücksichtigt werden, indem der Auftraggeber auf eine detaillierte Ausführungsplanung verzichtet und stattdessen seine Leistungsanforderungen nur funktional vorgibt.

Die für eine GU-Vergabe sprechenden wirtschaftlichen und technischen Gründe überwiegen nach Auffassung der beauftragten Kanzlei im Ergebnis die Gründe, die nach Vorstellung des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers für eine Fachlosvergabe sprechen. Gerade das Mehr an Wettbewerb und die Sicherheit, dass die wirtschaftlichste Bauweise zur Ausführung gelangt, verwirklichen die Ziele der vergaberechtlichen Regelungen stärker als eine gewerkeweise Ausschreibung.