

Antwort auf Anfragen	Geschäftsbereich	Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 000 - Büro OB
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Michael Telian 563 - 6815 563 - 8020 michael.telian@stadt.wuppertal.de
	Datum:	19.06.2019
	Drucks.-Nr.:	VO/0563/19/1-A öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
03.07.2019	Hauptausschuss	Entgegennahme o. B.
08.07.2019	Rat der Stadt Wuppertal	Entgegennahme o. B.
Antwort auf die Anfrage der FDP-Fraktion "Realisierung von Bauprojekten" vom 05.06.2019 (VO/0563/19)		

Grund der Vorlage

Antwort auf die Anfrage der FDP-Fraktion „Realisierung von Bauprojekten“ vom 05.06.2019 (VO/0563/19)

Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt nimmt die Antwort der Verwaltung ohne Beschluss entgegen.

Unterschrift

Andreas Mucke

Beantwortung

Die Antworten der Verwaltung sind kursiv dargestellt.

1. Welche Ursachen sieht die Verwaltung, dass es bei öffentlichen Bauprojekten zunehmend zu deutlichen Überschreitungen der kalkulierten Kosten kommt?

Um die folgenden Fragen beantworten zu können sind jeweils einige Vorbemerkungen notwendig.

Im Jahr 2009 vermeldete die Bauindustrie einen dramatischen Rückgang an Aufträgen, damit verbunden war eine längere Phase kontinuierlich stabiler Preise für Bauleistungen. Die Teuerungsrate entsprach nicht einmal der Inflationsrate. Das von der Bundesregierung

aufgelegte Konjunkturprogramm (ab 2010) versuchte die Bauindustrie als Konjunkturlokomotive mittels der so gedachten Anschubfinanzierung wieder zu stärken.

Ein erster Erfolg war, dass der Rückgang ein wenig geringer ausfiel als die Gesamtwirtschaftsleistung. Auch für 2010 erwartete die Branche noch ein Minus.

Dieser depressiven Phase ist jedoch ein starker Rückgang von Baufirmen geschuldet. So existiert in Wuppertal keine Firma mehr, die große Bauvorhaben abwickeln kann.

Ab 2016 gewann der Bau verstärkt Aufträge zurück. Erwartet wurde aktuell für das gesamte Jahr 2018 ein Umsatzwachstum von 5,5 % auf 120 Mrd. €. Für 2019 rechnet die Bauwirtschaft mit einem ähnlichen Umsatzwachstum wie in diesem Jahr, nämlich mit 5 % bis 6 %.

Dazu kommt, dass bis zum Jahr 2019 Investitionen des Bundes von gut 5 Mrd. € jährlich im Zeitraum bis 2015 auf ca. 8 Mrd. €, also um über 40 %, hochgefahren werden.

Für den gesamten öffentlichen Bau wird ein Umsatzplus von 5 % auf 33,2 Mrd. € erwartet. In 2019 hält das Wachstumstempo voraussichtlich an.

Aus der folgenden Grafik ist eindeutig ein Anstieg der Bauaufträge seit dem zweiten Halbjahr 2015 erkennbar.

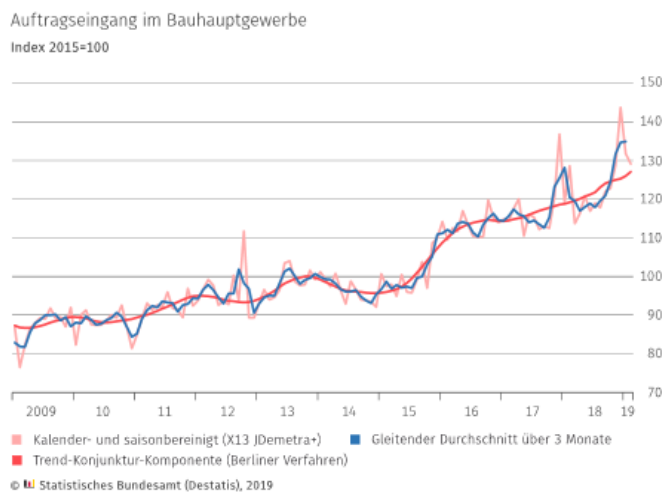


Bild 1. Auftragseingang im Bauhauptgewerbe

Demnach sind die Kapazitäten der Bauunternehmen gut ausgelastet. In diesem Zusammenhang ergeben sich folglich Konsequenzen für die Preisentwicklung von Bauleistungen. Nach den Angaben des Bundes Bau Blattes liegt die Auslastung im Bauhauptgewerbe derzeit bei rund 83 %, im Ausbaugewerbe bei rund 78 %.

Selbst in dem durch die Wiedervereinigung ausgelösten Bauboom in den neunziger Jahren war die Auslastung im Bauhauptgewerbe in der Spitze mit rund 70 % deutlich geringer.

Im Hinblick auf die Verkaufspreise von Bauleistungen hat das Statistische Bundesamt für das erste Halbjahr 2018 Preissteigerungen für Bauleistungen von gut 4 % (gegenüber dem Vorjahreszeitraum) genannt, z.B. für Bauarbeiten an Bürogebäuden um 4,1 %, für Straßenbauarbeiten um 5,5 % und für Wohngebäude um 3,1 %.

Da es sich bei den Liegenschaften der öffentlichen Hand fast ausschließlich um Spezialimmobilien handelt, liegt die tatsächliche Kostensteigerung hier erwartungsgemäß höher und dürfte 6% erreichen.

Festzuhalten ist, dass eine seit dem zweiten Halbjahr 2015 stetig steigende Auslastung der Bauunternehmen mit einer signifikanten Kostensteigerung, nicht nur den öffentlichen Bauherren, sondern genauso auch den privaten Bauherren trifft.

Diese Entwicklung ist vom GMW berücksichtigt worden. Immer da, wo Baumaßnahmen nicht mittels Fördermitteln finanziert werden, wurden konjunkturbedingte Reserven berücksichtigt.

Bei Fördermitteln ist dieses jedoch nicht gestattet.

Der Fördergeber verlangt eine Kostennote auf der Basis der jeweilig zeitlichen aktuellen Preissituation, das heißt in der Regel zum Einreichen des Zuwendungsantrages.

Da die Maßnahmen, die in 2018 ff umgesetzt werden auf Planungen basieren, die in 2016 ff erstellt wurden, ist bei diesen Maßnahmen aktuell eine Kostensteigerung nicht in den Planungen enthalten.

Der größte Anteil der Investiven Mittel, die von GMW verbaut werden, entstammt diversen Förderzugängen.

Fazit:

Die bundesweit feststellbaren großen Steigerungen der Baukosten sind im Wesentlichen der guten Auslastung und den geringen Kapazitäten der Bauindustrie geschuldet.

2. Welche Maßnahmen ergreift die Verwaltung, um zukünftig eine stabilere Planungssicherheit der Öffentlichen Hand zu gewährleisten und eine Einhaltung der Kostenvorgaben zu ermöglichen?

Die Einzigartigkeit baulicher Anlagen und die Notwendigkeit der Extrapolation bzw. Prognose von Kostendaten über große Zeiträume, stellt eine besondere Herausforderung an die mit der Kostenplanung für Bauprojekte befassten Fachleute dar.

Hilfestellung gibt hier das Baukosten-Informationszentrum der deutschen Architektenkammern (BKI), welches alljährlich aufgrund real abgerechneter Bauvorhaben unterschiedlichster Gebäudefunktionsgruppen Baukosten-Kennwerte mit zeitlichen Verzug zur Verfügung stellt (=“BKI-Wert“). Die geschätzte Baupreisentwicklung ist jeweils hinzuzurechnen.

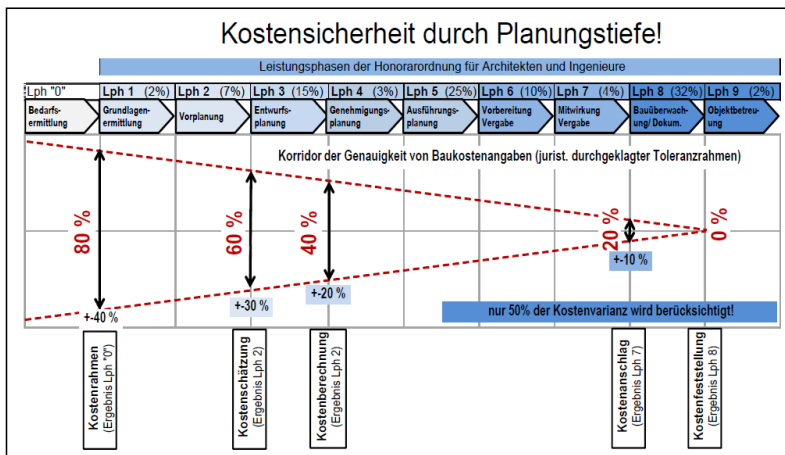
Die DIN 276 2018 „Kosten im Bauwesen“ unterscheidet im Verlauf des Projektfortschritts fünf Kostenermittlungsstufen, die in der Kostenprognose durch steigenden Erkenntnisgewinn grundsätzlich zunehmend sicherer werden:

- 1. Kostenrahmen,*
- 2. Kostenschätzung,*
- 3. Kostenberechnung,*
- 4. Kostenvoranschlag (bepreiste Leistungsverzeichnisse, Kostenanschlag in der DIN 276 a. F.) und*
- 5. Kostenfeststellung (durch Rechnungen).*

Der jeweilige Durchführungsbeschluss zu einem Bauvorhaben erfolgt auf der Basis einer sogenannten Kostenberechnung, also zu einem durchaus noch sehr vagen Zeitpunkt.

Die Kosten für bekannte bzw. definierte Leistungen können nur mit einer von der Planungstiefe abhängigen Genauigkeit prognostiziert werden. Ist die benötigte Leistung nicht bekannt, können auch die zugehörigen Kosten nicht ermittelt werden. Dadurch entsteht eine sog. „Kostenvarianz“: den Planenden wird aufgrund der mit einem Bauvorhaben verbundenen Unwägbarkeiten und dem Prognosecharakter von Kostenermittlungen in Wissenschaft und Rechtsprechung ein Toleranzrahmen zugewilligt, innerhalb dessen Abweichungen der tat-

sächlichen Kosten von den vorher ermittelten Kosten noch keinen Mangel der Leistung darstellen.



Den Fehlentwicklungen in der Termin- und Kostensteuerung, die nicht durch die Konjunktur bedingt sind, kann durch Maßnahmen in 10 Handlungsbereichen entgegengewirkt werden:

1. *Kooperatives Planen im Team,*
In Wuppertal realisiert durch das Einführen der Phase 0 im Planungsprozess, z.B. Im Schulbau. Hierdurch entsteht Planungssicherheit.
2. *erst Planen, dann Bauen,*
Phase 0, Änderungen und nachträgliche neue ‚Wünsche‘ werden vermieden.
3. *Risikomanagement und Erfassung von Risiken im Haushalt,*
Notwendig ist die Zulässigkeit der Definition der realen Kosten bei Fördermaßnahmen und die Ausweisung der Baupreissteigerungen im Wege einer jährlichen Fortschreibung der Gesamtbaukosten im Haushalt, zumindest nachrichtlich. Berücksichtigung des Baupreisindex bei mehrjährigen Bauvorhaben.
4. *Vergabe an den Wirtschaftlichsten, nicht an den Billigsten.*
Hierzu bedarf es der Festlegung von rechtssicheren Kriterien.
5. *partnerschaftliche Projektzusammenarbeit,*
6. *außergerichtliche Streitbeilegung,*
7. *verbindliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,*
Werden beim GMW zu allen Maßnahmen einer bestimmten Bedeutung durchgeführt. Oftmals führt dies zu einer Bewertung im Verhältnis ‚Neubau versus Sanieren‘
8. *klare Prozesse und Zuständigkeiten,*
Durch die Aufbauorganisatorin des Eigenbetriebs GMW gegeben
9. *stärkere Transparenz und Kontrolle,*
Hierzu bedarf es qualifizierter Mitarbeiter und ausreichend Stellen und entsprechende Bewerber
10. *Nutzung digitaler Medien – Building Information Modeling (BIM).*
Hier arbeitet das GMW mit der Stadt Köln zusammen und betreibt ein eigenes Pilotprojekt.

3. Wurde von Seiten der Stadt evaluiert, welche Gründe es dafür gibt, warum Bauunter-nehmen und Handwerksbetriebe sich nicht sehr zahlreich an städtischen Ausschrei-bungen beteiligen und zu welchem konkreten Ergebnis ist man gekommen

Neben der oben beschriebenen Auslastung der Bauindustrie und der damit einhergehenden Ressourcenverknappung spielt auch die Art und Weise öffentlicher Ausschreibungen eine große Rolle.

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen ist in Deutschland – wie auch in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – streng formalisiert. Nicht zuletzt deshalb hat sich das Vergaberecht als komplexe Spezialmaterie entwickelt, die durch eine hohe Regelungsdichte sowie eine stetig wachsende Rechtsprechung geprägt ist. Dabei beruht das Vergaberecht auf einer Vielzahl von Regelungen und Verordnungen, zu denen sowohl Bundesgesetz, Landesgesetze als auch EU-Verordnungen gehören. Ein einheitliches Vergabegesetz existiert somit für die öffentliche Auftragsvergabe nicht.

Zu den Bundesgesetzen für das Vergaberecht in Deutschland gehören unter anderem:

- *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*

Das GWB gilt im Vergaberecht als zentrales Regelwerk. Das Gesetz beinhaltet zudem auch die Grundlagen des Kartell- und Wettbewerbsrechts. Es enthält vor allem die allgemeinen Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen. Dazu zählt zum Beispiel das Diskriminierungsverbot.

- *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)*

Durch die Vergabeverordnung werden die EU-Vergaberichtlinien umgesetzt (sog. Oberschwellenbereich). Dabei enthält sie grundlegende Bestimmungen zum Auswahlverfahren bei der Auftragsvergabe, zur Durchführung und zum Nachprüfungsverfahren für Leistungen außer Bauleistungen im Vergaberecht.

- *Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB)*

Die Regelungen zum Vergabeverfahren sowie zu den allgemeinen Vertragsbedingungen für Bauleistungen sind in den Teilen A und B der VOB verzeichnet. Die VOB/A hat für die Regelbauleistungen 2 Abschnitte, einen für nationale Vergabeverfahren (sog. Unterschwellenbereich) und einen für europaweite Verfahren (sog. Oberschwellenbereich)

- *Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeverordnung UVgO, ehem. VOL/A)*

Dem Vergabeverfahren liegt die UVgO zugrunde sowie ~~den~~ die allgemeinen Vertragsbedingungen für Dienst- und Lieferleistungen Teil B zugrunde.

Planungswettbewerbe als Sonderform sind in der vorgenannten VgV geregelt, zusätzlich sind jedoch die Richtlinien für Planungswettbewerbe (RPW) zu beachten.

Besonders schwierig wird die Handhabung der sich häufig ändernden Rechtsnormen, erschwert durch ständige relevante Rechtsprechung, wenn zusätzlich Förderrichtlinien zu berücksichtigen sind. Hier werden mitunter europäisches Recht, Bundesrecht und Landesrecht mit unterschiedlichen Intensionen die rechtliche Basis der Ausschreibung.

Bei Fördermitteln kann ein Verstoß gegen das Vergaberecht zum (Teil-)Verlust eben dieser Fördermittel führen.

4. Welches Konzept hat die Verwaltung, um zukünftig wieder mehr Resonanz auf Ausschreibungen der Stadt und des GMW zu erhalten?

Angesichts der boomenden Baukonjunktur ist kurzfristig nicht mit einer größeren Beteiligung an kommunalen Ausschreibungen zu rechnen. Mittelfristig könnte eine Vereinfachung des Förderverfahrens und des Ausschreibungsverfahrens eine Verbesserung bringen.

Die gesamte Förderpraxis sollte überdacht werden. Ein gutes Beispiel ist die Bildungspauschale: Hier kann die Kommune selbstständig entscheiden welche Projekte sie bedarfsgerecht bevorzugt; die politischen bzw. staatlichen Förderinteressen bleiben trotzdem gewahrt. Positiver Nebeneffekt kann sein, dass Zuwendungsrecht und Vergaberecht stärker getrennt werden. Außerdem notwendig ist eine Modernisierung des Vergaberechtes. Vorschläge dazu haben der Dachverband kommunaler Immobilien-Unternehmen und der Städtetag vorgelegt.

5. Welche Gründe sprechen dagegen, bei einer Überlastung der Verwaltung und des GMW planungs- und baubegleitende Maßnahmen an Externe zu vergeben?

Keine Gründe sprechen dagegen.

Dies ist seit Jahren bewährte Praxis und üblich.

In Anlage 1 ,GMW-Aufträge an externe Fachingenieure, Sachverständige und Architekten' ist eine Zusammenstellung der Auftragssummen und Aufträge dargestellt. Aufgrund der oben geschilderten Komplexität der öffentlichen Ausschreibungen ist der Betreuungsaufwand je nach Fachthema bis zu 40% Eigenleistung, so dass ca. zwei interne Mitarbeiter jeweils fünf externe Experten zu Erfüllung der Aufgaben betreuen können. Damit ist die ‚Sättigung‘ in der Vergabe von Planungsleistungen erreicht.

Des Weiteren stehen nicht viele Externe zur Verfügung. Auch hier gilt die Auslastungsschwelle bei Bauleistungen sowie - zumindest bei EU-Verfahren - die komplizierte und langwierige Vergabep Praxis.

Aus der in Anlage 1 beigefügten Tabelle, ist ersichtlich, dass im Zeitraum von 2004 bis Sommer 2019 insgesamt 7994 Aufträge an externe Fachingenieure, Sachverständige und Architekten vergeben wurden. Dabei belaufen sich die Honorare auf ca. 80 Millionen €.

6. Welche Gründe gibt es, dass das Thema Fuhlrott-Campus in den Zoogaststätten derzeit nicht weiterverfolgt wird?

Hier gibt es weder einen Auftrag noch eine Finanzierung. Des Weiteren liegt die Priorität in der Abarbeitung der Förderprojekte.

7. Wie gedenkt die Verwaltung bei der Realisierung des Besucherzentrums am Engelshaus zu verfahren, um eine Realisierung bis 2020 sicherzustellen?

Eine Realisierung des Bauvorhabens bis zum Engelsjahr 2020 ist nicht mehr möglich, weil die Finanzierung der erhöhten Kosten nicht gesichert ist und nicht mehr zeitnah gesichert werden kann. Zum weiteren Vorgehen wird auf die Drucksache VO/0607/19 verwiesen.

8. Bei welchen weiteren Bauprojekten 2020/2021 erwartet die Verwaltung ähnliche Kostensteigerungen und Probleme beim Finden von Anbietern?

Hierzu gibt die Drucksache VO/0607/19 Auskunft.

