

Generalunternehmer-Vergaben bei ausgewählten Schulbauprojekten, hier Erweiterung des Hildegard-von-Bingen Gymnasiums, Leybergstraße 1 in 50939 Köln

1. Eine Reihe von Schulbauprojekten müssen in kürzester Zeit realisiert werden, um einen Schulnotstand für die jeweiligen Standorte zu vermeiden. In einer Abstimmung zwischen den beteiligten Ämtern wurde eine Liste mit mehreren Schulprojekten festgelegt, bei denen eine GU- oder TU-Vergabe in Betracht kommt.

26 und 27 haben in einem gemeinsamen Termin am 16.03.2017 bei 272 die Projekte untersucht, die für eine GU-Vergabe in Betracht kommen. Hierbei wurden Gründe für eine GU-Vergabe herausgearbeitet, die für alle ausgewählten Projekte relevant sind. Diese werden unter Ziffer 2 zusammengefasst dargestellt. Außerdem wurden spezielle Gründe für die jeweiligen Projekte herausgearbeitet. Für das Projekt **Erweiterung des Hildegard-von-Bingen Gymnasiums, Leybergstraße 1 in 50939 Köln** werden diese Gründe unter Ziffer 3 zusammengefasst.

Nach Abstimmung der Gründe zwischen 27 und 26 können die Ausführungen unter Ziffer 2 und 3 in die jeweiligen Vergabevorgänge als Gründe für die GU-Vergabe aufgenommen werden.

2. Gründe für eine GU-Vergabe

Eine Reihe von Schulbauprojekten müssen in kürzester Zeit realisiert werden, um einen Schulnotstand für die jeweiligen Standorte zu vermeiden. Die Schulverwaltung hat in Abstimmung mit den anderen beteiligten Ämtern eine Liste der dringendsten Schulbauprojekte entwickelt.

Für europaweite Vergaben sind nach § 97 Abs. 4 Satz 1 GWB mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Nach Satz 2 dieser Vorschrift sind Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern (§ 97 Abs. 3 Satz 3 GWB).

Die Fachlosvergabe ist demnach die Regel. Eine Gesamt- oder zusammenfassende Vergabe darf nach dem Willen des Gesetzgebers nur in Ausnahmefällen stattfinden. Kommt eine Ausnahme aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen in Betracht, hat sich der Auftraggeber in besonderer Weise mit dem Gebot einer Fachlosvergabe und dagegen stehenden Gründen auseinanderzusetzen. Im Rahmen der dem Auftraggeber obliegenden Entscheidung bedarf es einer umfassenden Abwägung der widerstreitenden Belange, als deren Ergebnis die für eine zusammenfassende Vergabe sprechenden Gründe nicht nur anerkannt sein, sondern überwiegen müssen.

Aus vergaberechtlichen Gründen müssten die Projekte daher grundsätzlich alle in Fachlosen ausgeschrieben werden. Eine Prüfung der dringenden Projekte hat ergeben, dass bei ihnen – so auch bei diesem – Gründe vorliegen, die ein Abweichen von der Fachlosvergabe rechtfertigen und eine Generalunternehmer-Vergabe (GU-Vergabe) zulassen.

Die GU-Vergabe ist bei den genannten Schulbauprojekten – so auch bei diesem – aus wirtschaftlichen Gründen zulässig, weil die Aufteilung in Fachlose zu unverhältnismäßigen Kostennachteilen und insbesondere zu starken Verzögerungen des Vorhabens führen würde.

Entscheidend ist, dass sämtliche Projekte in einem **Zeitraum von höchstens fünf Jahren** realisiert sein müssen. Für die Summe der anstehenden Projekte – die alle gleiche Priorität haben - ist dies **mit den existierenden Ressourcen (Personal) nicht möglich**. Seit Bestehen einer konkreten Auftragslage für die Gebäudewirtschaft der Stadt Köln hat die zuständige Abteilung rund 25% der Beschäftigten verloren. Obwohl enorme Anstrengungen unternommen wurden, neues bzw. zusätzliches Personal zu gewinnen, ist dies aufgrund der aktuellen Arbeitsmarktlage im Ingenieurbereich nicht gelungen.

Bei entsprechenden Fachlosvergaben würden rund 10.000 Geschäftsvorfälle im Fachbereich zu bearbeiten sein. Bei einer GU-Vergabe würden nur 2.000 Geschäftsvorfälle entstehen. Allenfalls diese können mit dem existierenden Personal bewältigt werden, so dass die Projekte im vorgegebenen Zeitraum realisiert werden könnten. Da nicht einmal mittelfristig eine wesentliche Verbesserung der Personalsituation zu erwarten ist, könnten die Projekte entweder parallel, aber nur mit erheblichem Zeitverzug realisiert werden oder es könnten nur wenige Projekte begonnen werden. Beides ist nicht vertretbar, weil dies zu **erheblichen Beeinträchtigungen der Schulversorgung** führen würde. Die Mittelstandsförderung muss hier deshalb hinter die Verpflichtung einer ausreichenden Schulversorgung zurücktreten.

Dies spricht maßgeblich für die Beauftragung eines GU, weil faktisch nur so die Schulversorgungspflicht zeitnah oder zumindest zeitnäher erfüllt werden kann.

Hinzu kommt, dass die **Planzahlen bei den Schulprojekten nicht stabil** sind. Die Erfahrungen aus den bisherigen Planungsprozessen zeigen, dass aufgrund instabiler Planungsdaten (z. B. Schülerzahlen ändern sich aufgrund vieler Flüchtlinge; es wird mehr Ganztagsbetreuung nachgefragt) auch während der Ausführung noch mit notwendigen Umplanungen zu rechnen ist, welche sich auf mehrere Gewerke auswirken. In Anbetracht der daraus resultierenden Umplanungen ist eine Ausführung durch einen GU geboten, weil die notwendigen Maßnahmen durch die ohnehin nicht hinreichenden Personalressourcen nicht zeitnah bewältigt werden könnten.

Diese Problematik wurde und wird durch Änderungen bei gesetzlichen Anforderungen verschärft (z. B. EnEV, Novellierung BauONW).

Ein weiterer wirtschaftlicher Grund für eine GU-Vergabe ist, dass durch die **Optimierung der Prozesszeiten durch den GU die Standzeiten der Container für die Interimslösungen** erheblich reduziert werden können (*marktabhängig; pro Containereinheit ca. 5.500 € brutto Miete pro Jahr*). Darüber hinaus würden durch Fachlosvergaben die Kapazitäten soweit gebunden, dass eine Planung für die Auslagerung bzw. Interimslösung nicht mehr möglich wäre. Diese ist aber für die Sicherung des Schulbetriebs zwingend erforderlich. Die Interimslösung, in der Regel durch Container, ist im Hinblick auf die Lehr- und Lernstandards auf ein Minimum zu reduzieren. Durch die lediglich provisorische Gebäudeausstattung, eine Reduzierung des Raum- und Platzangebots wird der Betriebsablauf erheblich gestört und **pädagogische Anforderungen müssen vorübergehend zurücktreten**. Diese Einschränkungen sind so kurz wie möglich zu halten.

Bei den notwendigen Interimslösungen durch Container ist außerdem zu berücksichtigen, dass entsprechende Container derzeit schwierig am Markt zu beschaffen sind. **Ein GU kann die jeweilige Marktlage sowie Lieferzeiten bei etwaigen Auslagerungsoptionen berücksichtigen**. Der Stadt wäre dies im Rahmen einer Fachlosvergabe kaum möglich.

Ein zusätzlicher Grund für eine GU-Vergabe sind die **zu erwartenden Störungen des Bauablaufs**. Durch den engen zeitlichen Rahmen und die Lage der Schulen (innerstädtisch), ist mit besonderen Beeinträchtigungen des Bauablaufs zu rechnen (enge verkehrliche Situation, Bodendenkmäler). Diese wirken sich regelmäßig auf mehrere Gewerke aus. Die notwendige Koordinierung dieser besonderen Störungen kann ein GU wesentlich besser vornehmen, ohne dass es zu erheblichen Verzögerungen kommt.

Aufgrund dieser bauablauffechnisch anspruchsvollen Lage und der Notwendigkeit einer Interimslösung zur Aufrechterhaltung des Schulbetriebs **kann nur ein GU durch seine Planung eines Gesamtkonzeptes alternative Lösungsvorschläge unterbreiten**, die z. B. eine Verkürzung der Interimslösungen ermöglichen.

Erfahrungen bei Generalinstandsetzungsmaßnahmen haben gezeigt, dass bei neuen Erkenntnissen während des Baubetriebs ein äußerst flexibles Vorgehen hinsichtlich der weiteren Aufführung erforderlich ist. Etwaige Auslagerungen müssen dann vorgezogen oder verschoben werden. Dies kann ein GU wesentlich besser, weil er alle Gewerke

mitberücksichtigt bzw. berücksichtigen muss. Auch bei den hier genannten Projekten ist mit solchen Planabweichungen zu rechnen.

Bei einer Fachlosvergabe wird derzeit von rund acht Jahren Bauzeit pro Projekt ausgegangen (eine gleichzeitige Realisierung aller Projekte wäre dann aber nicht möglich, siehe oben). Bei einer Realisierung durch einen GU wird derzeit von einer Bauzeit von fünf Jahren ausgegangen. **Allein hierdurch wird sich die Interimszeit (Containerlösung) um durchschnittlich ein Jahr verkürzen. Im Hinblick auf die Miet- und Betriebskosten sind somit bereits erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten.**

Letztlich ist unter Berücksichtigung des vorgegebenen engen Zeitplans eine fristgerechte Inbetriebnahme sicherzustellen. Durch die Schnittstellen der unterschiedlichen Gewerke entstehen, insbesondere bei den Generalinstandsetzungsarbeiten, Verzögerungen durch die schwierige Klärung der Verantwortlichkeiten (Gewährleistung). Auch wenn dies regelmäßig alleine keinen Grund für ein Abweichen von der Losvergabe darstellt, ist dies hier ein Grund für die GU-Vergabe, da eine besondere terminliche Drucksituation besteht (siehe oben).

Darüber hinaus sprechen bei diesem Projekt neben den oben genannten Gründen folgende Erwägungen besonders für die GU-Vergabe:

3. Darüber hinaus sprechen bei diesem Projekt neben den oben allgemein genannten Gründen folgende projektspezifische Gründe technischer und wirtschaftlicher Art besonders für die Generalunternehmer-Vergabe:

a) Kostensteigerung

Es ist eine Kostensteigerung von ca. 30% gegenüber dem Planungsauftrag aus dem Jahr 2014 zu verzeichnen. Diese Kostensteigerung ist unter anderem auf nachfolgend aufgeführte zusätzliche und spezielle Planungsanforderungen zurückzuführen, da diesen den notwendigen Bedarf abbilden und vom Rat der Stadt Köln beschlossen worden sind:

- Erhöhung der Nutzungsfläche um 16% insbesondere für die Lerninseln und -treppe.
- Mehraufwendungen für die mechanische Entrauchung der Sporthalle
- Anforderung an die Sporthalle für den Vereinssport
- NRW Sporthalle – inkl. Tribüne zu planen.
- Mehraufwendungen für die Umsetzung des Passivhausstandards

Die Umsetzung dieser erhöhten Anforderungen kann durch einen Generalunternehmer effizienter und gezielter ausgeführt werden.

b) Risiko Auslagerung/ Interimslösungen bei nicht zeitgerechter Fertigstellung aufgrund wachsender Schüleranzahl

Durch eine Erhöhung der Zügigkeit von drei auf vier (Sekundarstufe I) und von fünf auf sechs (Sekundarstufe II) ist ein höherer Planungs- und Koordinationsaufwand bedingt. Ein höheres Risiko für längere Prozesse ist bei Einzelgewerkvergaben gegenüber einer Generalunternehmer-Vergabe sehr wahrscheinlich. Damit zusammenhängende Verzögerungen könnten zu der Situation führen, dass die Schule mindestens teilweise in Con-

tainer auszulagern und zusätzlich an anderen Standorten unterzubringen ist, da der notwendige Bedarf am Standort nicht abgedeckt ist.

In der vorhandenen Containeranlage zur Auslagerung werden die Brandschutztechnischen Anforderungen an den Brandschutz nicht mehr vollumfänglich erfüllt, so dass diese ersetzt werden müssten.

In diesem Fall müssten Sicherheitsdienste für die Überwachung des Brandschutzes der temporären Containeranlage eingesetzt werden. Die Kosten hierfür würden nicht tragbar sein. Außerdem obliegt dieser Zustand aber bauaufsichtlich nur einer sehr kurzen Duldungszeit.

c) Personalkosten/-aufwand Gebäudewirtschaft/Stadt Köln

Bei einer Generalunternehmer-Vergabe muss für den Erweiterungsbau mit integrierter 3-fach-Sporthalle jeweils nur ein Vergabevorgang eingestellt werden. Der ungefähre Zeitmehraufwand allein durch die Gebäudewirtschaft müsste bei Einzelvergaben mit ca. 2-3 Arbeitstagen pro Gewerk, also ca. 60-90 Arbeitstagen zusätzlich angesetzt werden. Hinzu kämen zusätzliche Aufwendungen bei anderen Dienststellen, wie Vergabeamt, Rechnungsprüfungsamt usw.

Weiterhin würde bei anderen, ebenfalls dringlichen Maßnahmen die Durchführung mit Fachlosvergabe die Kapazitäten der Stadt Köln stark belasten.

d) Risiko Verzögerung im Rahmen des Bauablaufs durch verschiedene Firmen

Das Risiko von Verzögerungen im Bauablauf aufgrund unzuverlässiger Firmen, Insolvenzen oder Vergabeeinsprüchen ist bei einer Generalunternehmer-Vergabe deutlich geringer. Ein Generalunternehmer kann flexibler auf Schlechtleistungen oder gar ausbleibende Leistungen der eingesetzten Nachunternehmer reagieren, um den geplanten Bauablauf, dessen zeitlicher Rahmen aufgrund der besonderen Dringlichkeit im Projekt sehr knapp bemessen ist, nicht zu behindern. Die Reaktionszeit eines öffentlichen Auftraggebers wäre ungleich langsamer, da zur Einforderung von Terminen und Qualitäten aufwendige und ggf. kostenverursachende Procedere notwendig sind. Ggf. entstehender Schaden bei anderen Unternehmen durch Bauzeitverzögerung aus den o.a. Punkten kann vermieden werden.

e) Baumaßnahme im laufenden Schulbetrieb mit erhöhten Anforderungen:

Dem Bauablauf ist im Zusammenhang mit dem laufenden Schulbetrieb auf dem Grundstück und den durch den Neubau teilweise eingeschränkten bzw. veränderten Feuerwehrezufahrten große Aufmerksamkeit zu schenken. Durch den Generalunternehmer muss daher innerhalb eines kurzen Zeitfensters gewerkeübergreifend koordiniert der Erweiterungsbau errichtet werden.

Diese Abstimmungen sind u.a. wegen Gewährleistungen / Abnahmefristen bei Einzelvergaben nur mit deutlich größerem Zeitaufwand möglich. Auch aus wirtschaftlichen Gründen muss diese Zeit möglichst kurz gehalten werden, da von der Feuerwehr ansonsten erhöhte Anforderungen gestellt werden können.

f) Erhebliche Verkehrssicherungspflichten

Auf dem Grundstück muss der Neubau in einer beengten Situation gebaut werden. Hier muss die Wegeführung innerhalb des Schulgrundstückes am Rand der Baustelle vorbei geleitet und im Rahmen der Baumaßnahme auch einige Male geändert werden. Aufgrund der erheblichen Verkehrssicherungspflichten im laufenden Betrieb bei ca. 1000 Schülern und ca. 120 Lehrern ist die Sicherheit der Menschen durch einen Generalunternehmer besser sicherzustellen.

Es ergeben sich über die gesamte Bauzeit wechselnde Kreuzungspunkte und Gefahrenpunkte, die koordiniert gesichert werden müssen.

Bei Einzelvergaben ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass es nicht möglich wäre, auf kurzfristig eintretende Sicherungserfordernisse im Bauablauf zu reagieren, da die Kommunikationswege Auftragnehmer – Auftraggeber – Nachunternehmer zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde.

g) Technische Koordination

Die Koordination technischer Sachzwänge wie z.B. aufgrund der Passivhausanforderung kann durch einen Generalunternehmer besser ausgeführt werden. Er kann für seine Baustelle z.B. bestimmte Risiken eingehen um schneller zu bauen, die dem öffentlichen Bauherrn verwehrt bleiben. Außerdem kann er damit eine mögliche kurze Taktung seiner Arbeiten parallel zueinander durchführen. Dies ist besonders auf diesem engen Baufeld von großem zeitlichem und somit auch wirtschaftlichem Vorteil. (z.B. kürzere Baustelleneinrichtung, Gerüstzeiten, optimierter Personaleinsatz).

Fazit:

Aufgrund der vorgenannten Gründe, insbesondere weil sonst die zwingend vorgegebenen Termine nicht eingehalten werden können, wird hier von dem Gebot der Losvergabe abgewichen und ein Wettbewerb für eine Generalunternehmer-Vergabe durchgeführt. Nach Abwägung des Gebots der Mittelstandsförderung mit den erheblichen Mehrkosten durch längere Interimslösungen (Container) und dem Abschneiden von kostengünstigen Alternativangeboten sowie der erheblichen Gefährdung der Schulversorgung, wird eine Entscheidung zu Gunsten einer Generalunternehmer-Vergabe getroffen.