

Fachamt: Hochbauabteilung

Vorlage-Nr.: 2017-082/1

Datum: 07.04.2017

## **Beschlussvorlage**

Neubau einer Kindertageseinrichtung in der Güterbahnhofstraße  
Hier: Vergabe der Architektenleistungen – Einleitung Vergabeverfahren

### **Beratungsfolge:**

<b>Gremium</b>	<b>am</b>	
Bau- und Umweltausschuss	10.07.2017	nicht öffentlich
Verwaltungs- und Finanzausschuss	13.07.2017	nicht öffentlich
Gemeinderat	27.07.2017	öffentlich

### **Beschlussantrag:**

1. Die erforderliche Planung für die Errichtung einer Kindertageseinrichtung auf dem Gelände im Sanierungsgebiet, Güterbahnhofstr. (Flurst. Nr. 5806, 5806/1, 5806/2) soll erstellt werden;
2. Die Kindertageseinrichtung soll drei Gruppen „U3“ (Krippengruppen) und drei Gruppen „Ü3“ (Kindergartengruppen) umfassen.
3. Geplant wird der Kindergartenbau als Ersatz für den Kindergarten „Regenbogen“ der evangelischen Gemeinde Eberbach sowie als Zusammenführung der drei „U3“ Gruppen des Vereins Postillion e.V. in einem Gebäude.
4. Bauherr der Kindertageseinrichtung ist die Stadt Eberbach. Mit den zukünftigen Betriebsträgern werden Vereinbarungen zur Aufteilung der Betriebskosten geschlossen.
5. Die Verwaltung wird beauftragt, einen geeigneten Architekten für die Planung und Durchführung der dafür erforderlichen Baumaßnahmen auszuwählen und dem Gemeinderat einen Vorschlag zur abschließenden Entscheidung vorzulegen.
6. Die Auswahl des Architekten erfolgt gemäß § 74 der Vergabeverordnung (VgV) in einem Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb gemäß § 17 VgV.
7. Die Ausschreibung der Architektenleistungen erfolgt bezüglich der Bauart und der hauptsächlich zu verwendenden Baumaterialien offen und wertneutral. Für die Entscheidung sind Lösungsvorschläge mit dazugehöriger Kostenschätzung von den Bietern, die in die engere Auswahl gelangen, einzuholen.
8. Die Beauftragung des Architekten erfolgt stufenweise.

9. Die Finanzierung erfolgt über den Investitionsauftrag I36505000060. Hierfür stehen im Haushaltsplan für die im Jahr 2017 fällig werdenden Ausgaben ausreichende Mittel in Höhe von 250.000,00 € zur Verfügung. Weitere Mittel sind in den Haushaltsplan 2018 einzuplanen; im Haushalt 2017 steht für diesen Investitionsauftrag eine Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 2 Mio. Euro zur Verfügung.

## **Sachverhalt / Begründung:**

### **1. Ausgangssituation**

#### **a) Vorgeschichte**

Auf Grundlage der Vorlage Nr. 2014-134/4 hat der Gemeinderat der Stadt Eberbach in seiner öffentlichen Sitzung vom 17.12.2015 die Verwaltung beauftragt, ausschließlich im Sanierungsgebiet Güterbahnhofstraße den Ersatzbau des Ev. Kindergartens Regenbogen und der drei Krippengruppen des Vereins Postillion e.V. voranzutreiben. Geprüft werden sollte aber zunächst, ob dieser Ersatzbau insgesamt in Baurägerschaft der Stadt Eberbach stehen sollte oder aber hinsichtlich des Teils der Kinderkrippengruppen des Postillion e.V. in dessen Baurägerschaft errichtet werden sollte.

Hierbei sollte durch die Verwaltung die Wirtschaftlichkeit beider Varianten geprüft und das Ergebnis sodann dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Zur Verifizierung der Vor- und Nachteile der dargestellten Baurägerschaften wurden seitens der Verwaltung beginnend im Januar 2016 Gespräche mit den designierten Betriebsträgern geführt.

#### **a) Baurägerschaft der Stadt Eberbach**

In der nicht-öffentlichen Gemeinderatssitzung vom 19.09.2016 wurde auf der Basis der vorgestellten Finanzbeziehung zwischen den designierten Betriebsträgern und der Stadt Eberbach Einigkeit über die wesentlichen Eckpunkte einer Betriebsträgervereinbarung in Bezug auf den Neubau der Kindertagesstätte im Sanierungsgebiet Güterbahnhofsstraße erzielt.

Die ev. Kirchengemeinde hat dabei von vornherein ausgeschlossen, dass diese eine Baurägerschaft des Kindergartenneubaus („Ü3“) auf städtischem Gelände übernehmen würde. Vor diesem Hintergrund wurden die Gespräche mit dieser nur dahingehend geführt, dass die Stadt Eberbach als Bauräger auftritt.

Der Verein Postillion e. V. hingegen kann es sich durchaus vorstellen, den Neubau der drei von ihm zu betreibenden Krippengruppen selbst durchzuführen und zu finanzieren. Ausgegangen wird dabei seitens des Vereins Postillion e.V. von Kosten in Höhe von etwa 1,2 Millionen Euro, die abzüglich eines Landeszuschusses auf 20 Jahre finanziert werden würden. Hierfür würde bei der KfW-Bank ein relativ zinsgünstiges Darlehen aufgenommen.

In die Betriebskosten würden dann Zins und Tilgung einfließen, die gemäß dem derzeitigen Kindertagesbetreuungsgesetz zu 68% von der Stadt Eberbach zu entrichten wären.

Der Verein Postillion e.V. könnte sich aber auch vorstellen, dass die Stadt Eberbach neu baut und ein entsprechender Mietvertrag abgeschlossen wird. In diesem Fall wurde vereinbart, dass von dem vereinbarten Mietzins die Stadt Eberbach gemäß den gesetzlichen

Vorgaben 68% trägt. Der Rest wird über Elternbeiträge finanziert. Über die Höhe des Mietzinses müsste eine entsprechende Vereinbarung getroffen werden. Gerade im Hinblick auf die Bestrebungen gemeinsame Räumlichkeiten durch beide Träger belegen zu lassen und die daraus entstehenden Überschneidungen, ist eine Aufspaltung der Bauträgerschaft als nicht sinnvoll zu erachten. Finanziell wäre dies auch nur in jenem Fall günstiger, in dem die Kreditkonditionen des Postillion e.V., die er an die Stadt Eberbach teilweise weiterverrechnet, günstiger sind als jene der Stadt Eberbach selbst. Dies wird aber nicht der Fall sein. Damit stellt sich die Errichtung der gesamten Kindertageseinrichtung in Bauträgerschaft der Stadt Eberbach als die wirtschaftlichere Alternative dar.

Auch im Hinblick auf etwaige Zuschüsse ist eine Bauträgerschaft der Stadt Eberbach für die gesamte Kindertagesstätte vorteilhaft, zumindest in Bezug auf die Ausgleichsstockförderung: Läge die Bauträgerschaft für den Bereich „U3“ nicht bei der Stadt Eberbach und würden die Investitionskosten des Vereins Postillion e.V. lediglich über die Betriebskosten refinanziert, wäre für diesen Teil keine Ausgleichsstockförderung möglich.

Weiterhin hätte die Stadt Eberbach als alleiniger Bauherr die direkte Entscheidungsmöglichkeit – vom Beginn der Planung über die baulichen Standards bis hin zur Ausführung aller Gewerke.

## **b) Beauftragung eines Generalübernehmers**

In den bisherigen Beratungen wurde u.a. intensiv die Frage diskutiert, ob die Stadt für Planung und Ausführung des Vorhabens einen Generalübernehmer (=GÜ) beauftragen soll. Daher soll hier auf diese Möglichkeit nochmals eingegangen werden.

Nach gängiger Definition erbringt der GÜ selber keine (oder nur in geringem Umfang) Bau- oder Planungsleistungen, sondern kauft diese mehr oder weniger vollständig bei Dritten (=Subunternehmern) ein.

Es könnte also – grundsätzlich – ein GÜ gesucht werden, der inklusive Planung das Gebäude für die Kindertageseinrichtung durch die Beauftragung von Subunternehmern „schlüsselfertig“ erstellt.

Die Beauftragung eines GÜ beinhaltet neben den – finanziell untergeordneten – Planungsleistungen die Vergabe der Bauleistungen. Da diese betragsmäßig überwiegen, gilt die Beauftragung eines GÜ insgesamt als Bauauftrag (Schwerpunkttheorie, § 110 Abs. 1 des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB). Damit liegt der Schwellenwert für eine EU-weite Ausschreibung hier bei 5.225.000,- €. Die Vergabe an einen GÜ würde daher hier unterhalb dieses Schwellenwertes liegen.

Die Vergabe an einen GÜ ist rechtlich jedoch nur **oberhalb** der EU - Schwellenwerte möglich. Für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte gilt vorrangig EU-Recht. Aus Sicht der EU ist eine Auftragsvergabe an einen GÜ zulässig.

**Unterhalb** der Schwellenwerte gilt das EU-Vergaberecht zwar in seinen Grundsätzen, es gibt aber Spielräume für den deutschen Gesetzgeber, die dieser hier abweichend vom EU-Recht genutzt hat. Nach deutschem Recht gilt das Gebot der Selbstausführung von Bauleistungen (§ 4 Nr. 8 VOB/B), wie auch die Verpflichtung in § 6 Abs.3 VOB/A, nur „geeignete“ Bieter zum Wettbewerb zuzulassen. Dies beinhaltet ebenfalls die eigene Erbringung von Bauleistungen durch die Bieter.

Diese Vorgaben aus dem deutschen Recht, der VOB/A, sind für die Stadt auch im vorliegenden Fall allein bindend, da die GÜ Beauftragung als Bauauftrag unterhalb der EU-Schwellenwerte liegt.

Damit ist die Beauftragung eines GÜ im Falle der Kindertageseinrichtung nicht zulässig.

### **c) Beauftragung eines Generalunternehmers**

Ebenso intensiv wurde die Möglichkeit der Beauftragung eines Generalunternehmers (=GU) diskutiert.

Im Unterschied zum GÜ erbringt der GU einen Teil der Leistungen selbst und „kauft“ den Rest ein.

Denkbar wäre es also, hier z.B. die Planung auszuschreiben – und die Ausführung der Bauleistungen dann an einen GU zu vergeben.

Dem steht jedoch der Grundsatz der mittelstandsfreundlichen Vergabe u.a. durch die Aufteilung in Lose entgegen (§ 97 Abs. 4 GWB). Dieser Grundsatz ist 2016 durch die Neufassung des Vergaberechts nicht nur bestätigt, sondern auch gestärkt worden. Zudem lässt mittlerweile das ebenfalls geänderte EU-Recht diese deutsche Ausprägung der mittelstandsfreundlichen Vergabe ausdrücklich zu.

Es ist zwar möglich, in Ausnahmefällen von der mittelstandsfreundlichen Vergabe bzw. losweisen Vergabe abzusehen und Lose zu bündeln – bis hin zur Vergabe an einen GU. Dies setzt jedoch voraus, dass im konkreten Einzelfall wirtschaftliche und technische Gründe vorliegen, die eine Abweichung von diesen Grundsätzen zulassen. Sie müssen in der Abwägung eindeutig überwiegen. Dies kann auch ein erheblicher Kosten- oder Zeitvorteil sein (Rechtsprechung: 50% Kostenersparnis). Die Ermittlung dieser Vorteile und die Abwägung sind durch den öffentlichen Auftraggeber jedoch zu dokumentieren.

Dies müsste z.B. durch eine Machbarkeitsstudie und eine gründliche Markterkundung erfolgen. Auf dieser Grundlage ließe sich belegen, dass ausnahmsweise eine Gesamtvergabe der Bauleistungen (= an einen GU) zulässig ist. Dies müsste extern beauftragt werden und würde zu entsprechenden Mehrkosten sowie einem weiteren mehrmonatigen Zeitverzug führen.

Abschließend ist auf die Ansicht der GPA hinzuweisen, die davon ausgeht, dass regelmäßig die GU-Vergabe im Schnitt ca. 15% teurer wird als die losweise Vergabe, da u.a. die Gewinnmarge des GU einkalkuliert werden muss. D.h., auch diese „Schwelle“ müsste durch andere (Kosten-)Vorteile noch überwunden werden. Aus Sicht der Verwaltung sind aber bei einem derartigen Gebäude durch die Beauftragung eines GU keine nennenswerten Einsparungen zu erwarten, zumal bei der derzeit guten bis sehr guten Auftragslage im Baubereich ein GU kaum in der Lage sein wird, niedrige Preise bei den ausführenden Unternehmen zu erzielen – soweit diese hinreichend zuverlässig und kompetent arbeiten.

Hinsichtlich des grundsätzlichen Bedarfs einer Neuerrichtung und die Standortwahl wird auf die umfangreichen Beratungen im Gemeinderat zu diesem Thema verwiesen. Das voraussichtliche Investitionsvolumen beträgt ca. 3 Mio. €, das daraus resultierende Architektenhonorar ca. 450.000,-€.

## 2. Vergabeverfahren

### a) Gesetzliche Anforderungen

Entsprechend der Vergabeverordnung (VgV) ist die Vergabe von Architektenleistungen oberhalb des Schwellenwerts (dieser beträgt für Planungsleistungen derzeit 209.000 Euro netto) durch öffentliche Auftraggeber – wie die Stadt Eberbach - europaweit öffentlich auszuschreiben.

In der VgV ist die Vergabe von Architektenleistungen im gesonderten Abschnitt 6 geregelt, der deren Besonderheiten Rechnung trägt und ergänzend zu den allgemeinen Vorschriften zur Anwendung kommt. Im Zusammenhang mit den Verfahrensarten zeigt sich dies daran, dass Architektenleistungen in der Regel im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb oder im wettbewerblichen Dialog vergeben werden (§ 74).

Beide Verfahrensarten sind so zu gestalten, dass Architektenleistungen im Leistungswettbewerb vergeben werden (§ 76 Abs. 1). Das bedeutet, dass wesentliches Zuschlagskriterium für diese Dienstleistung ihre Qualität sein soll. Im Anwendungsbereich der HOAI bestimmt sich der Preis (Honorar) nach dem dort vorgeschriebenen Rahmen (§ 76 Abs. 1 Satz 2). Deswegen ist das wichtigste Wesensmerkmal dieser Vergabeverfahren die Aufstellung und Beurteilung von Qualitätskriterien.

Die wettbewerbliche Vergabe ist das tragende Prinzip und das zentrale Element der öffentlichen Auftragsvergabe. Vergabeverfahren sind so zu gestalten, dass Angebote von möglichst vielen verschiedenen Bewerbern miteinander konkurrieren können; grundsätzlich müssen mindestens drei Bewerber beteiligt werden (§ 51 Abs. 2 und 3). Der Wettbewerb darf nicht durch rechts- oder sachwidrige Anforderungen eingeschränkt werden (§ 97 Abs. 1 GWB).

Der Zuschlag wird nach Maßgabe von § 127 GWB auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt (§ 58 Abs. 1). Neben dem Preis oder den Kosten können qualitative sowie soziale und umweltbezogene Zuschlagskriterien bei der Vergabeentscheidung (Zuschlag) berücksichtigt werden (§ 58 Abs. 2). Architektenleistungen werden im Leistungswettbewerb vergeben (§ 76 Abs. 1). Ein reiner Preiswettbewerb ist danach ausgeschlossen. Der Preis kann mit geringer Wertung in die Vergabeentscheidung einfließen, muss dies aber nicht.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die gewählten Anforderungen und Kriterien im Vergabeverfahren sowohl angemessen als auch erforderlich sind (§ 97 Abs. 1 GWB). Für die Vergabe von Architektenleistungen nach der VgV bedeutet dies konkret, dass die Eignungskriterien zur Prüfung der Leistungsfähigkeit von Bewerbern mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung und zu diesem in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen (§ 122 Abs. 4 GWB, § 75 Abs. 4). Unzulässig ist somit, überzogene Eignungskriterien zu fordern.

Vergabeverfahren sind transparent durchzuführen (§ 97 Abs. 1 GWB). Für die Auftraggeber resultiert daraus die Pflicht zu einer umfassenden Information der Bieter, zum Beispiel über die zu erbringenden Eignungsnachweise, die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung sowie über die Vertragsbedingungen.

Aus dem Transparenzgebot folgt die verpflichtende Führung eines Vergabevermerks, der die Schritte des Vergabeverfahrens nachvollziehbar dokumentiert (§ 8).

Des Weiteren ist damit die Pflicht verbunden, nicht erfolgreiche Bewerber und Bieter mit einer aussagekräftigen und anhand der angegebenen Kriterien nachvollziehbaren Mitteilung über die Gründe der Nichtberücksichtigung zu unterrichten (§ 62, § 134 GWB).

Die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren sind grundsätzlich gleich zu behandeln (§ 97 Abs. 2 GWB). Dies bedeutet, dass die Bevorzugung einzelner Bewerber, Teilnehmer und Bieter unzulässig ist. Das heißt unter anderem, dass allen Bewerbern, Teilnehmern und Bietern die Entscheidungswege bekannt sein müssen und diese in gleicher Art und Weise zu behandeln sind.

Um Vergabeverfahren korrekt durchführen zu können, muss im Vorfeld der Wert des zu vergebenden Auftrags ermittelt werden. Anhand des geschätzten Auftragswerts entscheidet sich, ob ein europaweites Vergabeverfahren durchzuführen ist oder nicht. Erreicht bzw. überschreitet der Auftragswert den Schwellenwert, ist die VgV anzuwenden und der Auftrag europaweit auszuschreiben. Letzteres ist hier der Fall.

Der Schwellenwert für Planungsleistungen beträgt derzeit 209.000 Euro (netto), Der Auftragswert umfasst folgende Kosten (ohne Mehrwertsteuer) (§ 3 Abs. 1):

- voraussichtliches Honorar, hier ca. 450.000,-€;
- Nebenkosten, die in § 14 HOAI näher definiert sind (zum Beispiel Versandkosten, bestimmte Fahrtkosten),
- etwaige Optionen oder Vertragsverlängerungen,
- Prämien oder Zahlungen an die Bewerber.

Da Planungsleistungen für Architekten und Ingenieure in der Bundesrepublik Deutschland nach der HOAI zu honorieren sind, ist auch der Auftragswert nach der HOAI zu ermitteln. Honorarbestandteile, die nicht dem Preisrecht der HOAI unterliegen (besondere Leistungen, Nebenkosten etc.), sind auf Grundlage von Erfahrungswerten zu schätzen.

## **b) Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb**

Üblich für die Vergabe von Architektenleistungen ist das sog. Verhandlungsverfahren. Verhandlungsverfahren sind Verfahren, bei denen der Auftraggeber nach öffentlicher – hier europaweiter - Aufforderung zur Teilnahme sowie nach Prüfung der Eignung und Leistungsfähigkeit der Bewerber (Teilnahmewettbewerb) mit einem oder mehreren Bietern über die Auftragsbedingungen verhandelt.

Im Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb wird eine zuvor festgelegte Anzahl von Bewerbern anhand ihrer Eignung und Leistungsfähigkeit im Teilnahmewettbewerb vom Auftraggeber ausgewählt. Hierfür werden in der Bekanntmachung angemessene Eignungskriterien definiert.

Die eigentlichen Verhandlungen zur Beauftragung werden in der Auftragsverhandlung geführt und der Bieter ausgewählt, der den Zuschlag erhält. Anders als beim Verhandlungsverfahren mit vorgelagertem Planungswettbewerb beruht hier die Vergabeentscheidung grundsätzlich auf den von den Bietern in der Vergangenheit erbrachten Leistungen sowie projektbezogenen Aussagen.

Ergänzend können im Verhandlungsverfahren jedoch mehrere Architekten gegen ein angemessenes Honorar mit der Erstellung von Lösungsvorschlägen beauftragt

werden (§ 76 Abs. 2, § 77 Abs. 2), deren Qualität ebenfalls in die Bewertung der Angebote eingeht. Maßstab für die Angemessenheit des Honorars ist die HOAI.

### **c) Vorgehen**

Aufgrund des oben aufgeführten Projektvolumens und der daraus resultierenden voraussichtlichen Höhe des Architektenhonorars müssen die Architektenleistungen anhand der vorstehend ausgeführten Kriterien europaweit ausgeschrieben werden.

Es ist beabsichtigt, hier ein Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb durchzuführen und Lösungsansätze vorlegen zu lassen.

Die Ausschreibung der Architektenleistungen soll wertneutral bezüglich der Materialien und der Bauart erfolgen. Hiermit soll gewährleistet sein, dass sämtliche Baumaterialien wie z. B. Holz, Ziegelmauerwerk, Leichtbeton, Kalksandsteinmauerwerk, etc. sowie sämtliche Bauarten wie konventionelle Bauart, Holzständerbauweise, Fertigteilbauweise, Modulbauweise, etc., als Lösungsansatz vorgeschlagen werden können.

Trotz der stark eingeschränkten Handlungsspielräume der Stadt aufgrund der weiteren, größeren Bauprojekte (Feuerwehrgerätehaus, Kanalsanierung etc.) ist hier aufgrund der fehlenden Konzepte zu konkreten baulichen und städtebaulichen Lösungen auf dem Grundstück in der Güterbahnhofstr. die Einholung von Lösungsansätzen geboten.

Anhand der Lösungsansätze in den jeweiligen Entwürfen und der dazugehörigen Kostenschätzungen, kann dann zur abschließenden Entscheidung durch den Gemeinderat das Architekturbüro mit dem am besten geeigneten und wirtschaftlichsten Lösungsansatz zur Abstimmung vorgelegt werden.

Diese sind zwar angemessen, d.h., in Anlehnung an die HOAI zu vergüten. Gegenüber den höheren Kosten und der längeren Dauer eines Planungswettbewerbs (Preisgelder, Juroren etc.) erscheint dieses Vorgehen jedoch auch im Hinblick auf die planerische Aufgabe ausreichend bzw. besser geeignet.

Sollte der Gemeinderat diesem Vorgehen zustimmen, wird durch die Verwaltung das Verfahren anhand der aufgeführten gesetzlichen Vorgaben vorbereitet und möglichst zeitnah begonnen. Es ist beabsichtigt, bis zum Jahresende dem Gemeinderat einen Vergabevorschlag vorzulegen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass nach Einleitung des Verfahrens dieses in der Regel mit der Erteilung eines Zuschlags endet. D.h., eine Aufhebung der Ausschreibung wäre auch hier nur ausnahmsweise zulässig.

Peter Reichert  
Bürgermeister

**Anlage/n:**