



Informationsvorlage	IV-007/22
Geschäftsbereich	Geschäftsbereich IV - Stadtentwicklung und Bauen
Fachbereich	Fachbereich 23 - Immobilien

Beratungsfolge	Termin	Status	Zuständigkeit
Ausschuss für Bau und Verkehr	15.06.2022	öffentlich	Kenntnisnahme
Ausschuss für Haushalt und Finanzen	21.06.2022	öffentlich	Kenntnisnahme
Hauptausschuss der Stadt Cottbus/Chosebusz	22.06.2022	öffentlich	Kenntnisnahme
Stadtverordnetenversammlung der Stadt Cottbus/Chosebusz	29.06.2022	öffentlich	Kenntnisnahme

Titel

Krise am Bau

Information

Problembeschreibung:

Seit Beginn des weltweiten Ausbruchs der Infektionskrankheit COVID-19 und dem aktuellen Kriegsgeschehen in der Ukraine verschärft sich die sowieso schon schwierige Situation in der Baubranche enorm schnell. Jahrelang funktionierende Lieferketten sind unterbrochen und der Fachkräftemangel stört die Zuverlässigkeit der Firmen. Ein koordinierter Bauablauf ist unter diesen Umständen kaum noch möglich. Das hat wesentliche Auswirkungen auf die Umsetzung und finanzielle Sicherung kommunaler Bauvorhaben. Dies betrifft sowohl Hochbaumaßnahmen des FB 23 wie auch Tiefbaumaßnahmen des FB 66. Die Schwerpunkte sind dabei unterschiedlich, da der Tiefbau im Regelfall über wenige Lose und Firmenpartner Maßnahmen umsetzt, während im Hochbau zwischen 25 – 60 Baulose einzeln, gewerkeweise vergeben werden. Daraus ergibt sich für den FB 66 eine große Abhängigkeit zu einzelnen Firmen. Beim FB 23 besteht ein hoher quantitativer Unsicherheitsfaktor mit vielen Einzelfirmen über den gesamten Bauzeitraum.

Im Nachfolgenden wird auf die Hauptschwerpunkte der aktuellen Situation mit Schwerpunkt auf den Hochbau des FB 23 näher eingegangen:

- 1) Angebots- und Bieterverhalten bei Ausschreibungen
- 2) Auswirkungen auf Kostenentwicklung und Bauabläufe
- 3) Forderung zur Berücksichtigung der sog. Stoffpreisgleitklausel in Verträgen
- 4) Auswirkungen auf die personelle Situation der Bauverwaltung

Zu 1) Angebots- und Bieterverhalten bei Ausschreibungen

Das Angebots- und Bieterverhalten ist kaum kalkulierbar geworden. Vermehrt beteiligen sich an kommunalen Ausschreibungen nur noch wenige Firmen mit zum Teil weit über den Kostenberechnungen liegenden Angeboten. Dies führt zu wiederholten Ausschreibungen, zeitlichen Verzögerungen in den Beauftragungen der einzelnen Lose und kausal zu einem gestörten Bauablauf im jeweiligen Projekt.

2) Auswirkungen auf Kostenentwicklung und Bauabläufe:

2a) Kostenentwicklung:

Die aktuelle Situation der Baupreissteigerung durch Rohstoff- und Lieferengpässe schlägt sich auf alle Auftragsverhältnisse nieder, sowohl im Bereich der Investitionen, als auch im Bereich der Bauunterhaltung / Instandsetzung.

Zum einen führt die Situation im Angebots- und Bieterverhalten in allen Gewerken zu teils erheblichen Abweichungen gegenüber der Kostenschätzung, da die Firmen aufgrund der schwankenden Material- und Transportpreise dieses Risiko in die Angebote einkalkulieren. Zum anderen kommt es bei einem Großteil der bestehenden Verträge zu Mehrkostenanzeigen aufgrund der Material- und Transportpreise mit der Forderung der Firmen zur Zusage der Mehrkostenanerkennung. Dies wird auf die aktuell gestörte Geschäftsgrundlage durch höhere Gewalt „Krieg“ zurückgeführt. Durch die Firmen werden im Regelfall solche Mehrkostenbedarfe mit Lieferanteninformationen untersetzt. Zudem werden zu bestehenden Verträgen ggf. notwendige Vertragskündigungen angezeigt, da oftmals der Materiallohn einen sehr hohen Anteil am Gesamtangebot hat.

Der weitere Umgang mit dieser Situation stellt sich grundsätzlich wie folgt dar:

- Bei Angebots- und Bieterverfahren ist die Situation derzeit kaum zu beeinflussen. Es ist in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob eine Aufhebung ein anderes Kostenergebnis bringen könnte oder ob die Marktsituation und Sicherung des Bauablaufes eine Vergabe rechtfertigt. Grundsätzlich verursacht jede Bauverzögerung weitere Folgekosten.
- Bei bestehenden Verträgen ist das Angebot bzw. der Auftrag grundsätzlich die Vergütungsgrundlage. Inwiefern die angezeigten Mehrkosten zur Anerkennung kommen können, ist aktuell noch nicht klar geregelt. Es ist zu prüfen, ob und in welchem Maße eine gestörte Geschäftsgrundlage durch höhere Gewalt besteht. Hier bedarf es einer erhöhten Rechtsberatung. Es ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Cottbus / Chósebus als Träger der öffentlichen Hand auch eine Verantwortung für die Sicherung der Arbeitskräfte der Bauwirtschaft mitträgt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der Auftragnehmer zum regionalen Umkreis zählen.

Insgesamt ist es derzeit unvermeidlich, dass wesentliche Mehrkosten in den Bauvorhaben entstehen, die finanziell zu sichern sind. Als Orientierungsgröße lassen sich durchschnittlich 15 % definieren. Die Spanne der Abweichungen beträgt dabei in Einzelgewerken jedoch 0 % - 50 %. Die Auswirkungen auf die laufenden Hochbauvorhaben betreffen vor allem die Projekte „Spreeschule 1. BA“ und „Grundschulzentrum Hallenser Straße“. Hier entsteht ein Kostenrisiko je nach Betrachtung zwischen 2,45 bis 3,9 Mio. €.

Die Priorität für eine Lösungsfindung liegt vor allem auf den laufenden investiven Maßnahmen, die zum Großteil im Hochbau durch Fördermittel finanziert werden und daher in der Fertigstellung zu sichern sind. Anderenfalls droht die Rückforderung von Fördermitteln. Unklar ist die spätere Positionierung der Fördermittelgeber zur Anerkennung der Kosten aufgrund der Abweichung zur baufachlichen Prüfung bei Zuwendungszusage. Die finanziellen Mehrbedarfe lassen sich derzeit nicht prognostisch und kostengenau aufgrund der schwierigen Gesamtsituation am Bau ermitteln. Eine Erhöhung von Fördermittelzuwendungen für bestehende Bescheide ist derzeit als Lösungsweg nicht herzuleiten. Die Zuwendungen sind zumeist in ihrer Höhe gedeckelt.

2b) Bauabläufe:

Die derzeitige Gesamtsituation wirkt sich nachdrücklich negativ auf Bauabläufe aus. Verzögerungen bei Vergaben sowie bei Lieferketten fürs Material sind ebenso Gründe, wie der spürbare Fachkräftemangel bei den Firmen. Dies ist sowohl bei Planungsbüros als auch Baufirmen zu verzeichnen. Selbst bei entsprechendem Druck auf die Auftragnehmer ist die Problematik nicht zu lösen, da die ausführenden Arbeitskräfte trotz allem fehlen. Zur Sicherung einer Mindestbesetzung der Baustelle sowie für die Absicherung, dass sich Firmen überhaupt noch für kommunale Vorhaben bewerben, ist ein sensibler Umgang mit den Firmen wichtiger als je zuvor.

Die gravierendsten Auswirkungen auf den Bauablauf sind derzeit beim Bauvorhaben Grundschulzentrum Hallenser Straße zu verzeichnen. Eine bauliche Fertigstellung des Schulgebäudes inkl. Neubau zum Sommer 2023 ist aufgrund der Gesamtsituation nicht mehr zu halten. Da der Standort für eine Inbetriebnahme als neue Schule zwingend mit einem Schuljahresbeginn verbunden ist, führt dies dazu, dass die Übergabe in den Schulbetrieb erst zum Sommer 2024 erfolgen kann.

Zu 3) Forderung zur Berücksichtigung der sog. Stoffpreisgleitklausel in Verträgen

Aufgrund der derzeit nicht kalkulierbaren Materialpreise und Betriebsstoffkosten wird der Druck der Unternehmer, die Stoffpreisgleitklausel nach Vergabehandbuch des Bundes, Formblatt (Fbl.) 225 sowie die Stoffpreisgleitklausel für Nichteisenmetalle (NEM), Fbl. 228 den Vergabeunterlagen beizufügen, immer größer. Dies ist sicherlich theoretisch ein probates Mittel, das Materialbeschaffungsrisiko der festgelegten Produktgruppen für den Auftragnehmer zu minimieren, jedoch ist das gesamte Verfahren schwierig zu bewerten. Dazu folgende Erklärungen:

Mit Anwendung der Stoffpreisgleitklausel müssen die Unternehmen 10 Prozent der Materialpreissteigerungen selbst tragen. Nur außergewöhnliche Preissteigerungen werden abgefangen. Sind die Voraussetzungen der Anwendung einer Stoffgleitklausel erfüllt, kann durch den Auftraggeber das Verzeichnis für die Stoffpreisgleitklausel ausgefüllt und den

Vergabeunterlagen beigefügt werden. Dabei muss jede Kostenposition einzeln bzgl. der Materialkosten orientiert an der Urkalkulation betrachtet werden. In Hochbauvorhaben sind dies in der Regel mehrere hunderte Einzelpositionen in großen Baulosen. Kann dies durch den Auftraggeber nicht geleistet werden, müsste diese Leistung im Zuge der Angebotserstellung durch beauftragte Ingenieurbüros als besondere Leistung übertragen werden. Dies führt zu wesentlichen Mehrkosten der Planung. Dadurch, dass jede Einzelposition, die im Verzeichnis der Stoffpreisgleitklausel enthalten ist, einzeln abgerechnet werden muss, ist der Aufwand der Ermittlung der Mehr- oder Minderkosten sehr zeitaufwendig. Diese Abrechnungsmethode verursacht einen enormen Mehraufwand bei den Auftragnehmern und der Bauverwaltung. Zur Erfüllung der Aufgaben wird in den Fachbereichen zudem zusätzliches Personal und IT-Ausstattung benötigt.

Ein weiteres Problem ist, dass benötigte Materialien und Bauteile selbst zu höheren Einkaufspreisen gar nicht verfügbar sind bzw. nicht termingerecht geliefert werden können. In diesen Fällen könnte unabhängig zur Regelung der Stoffpreisgleitklausel die Störung der Geschäftsgrundlage vorliegen, durch die geplante Terminketten und Vertragsfristen nicht eingehalten werden. Dies könnte zusätzliche Vergütungsansprüche der Auftragnehmer bei Bauzeitenverlängerung verursachen. Jeder Einzelfall wäre juristisch zu prüfen, denn beauftragte Planer dürfen keine Rechtsberatung durchführen.

Die nicht zu kalkulierenden Mehrkosten gepaart mit den unter Punkt 1 beschriebenen Ausschreibungsergebnissen lassen sich nicht mit den Vorgaben der Fördermittelgeber vereinbaren. In vergleichbarer Weise trifft dies auch für Baumaßnahmen, die aus Eigenmitteln finanziert werden, zu.

Im Fazit ist die Anwendung der Stoffpreisgleitklausel keine allgemeine Lösung. Hierzu erfolgen intensive Prüfungen und Klärungen. Unter anderen steht die Stadtverwaltung im Austausch mit der Handwerkskammer Cottbus.

Zu 4) Auswirkungen auf die personelle Situation der Bauverwaltung

Die bestehenden Herausforderungen durch die schwierige Gesamtsituation am Bau haben unweigerlich Auswirkungen auf die Aufgaben der kommunalen Bauverwaltung. Der Aufwand zur Absicherung der Vorbereitungs-, Planungs-, Vergabe-, Baudurchführungs-, Finanzierungsüberwachungs- und Fördermittelbewirtschaftungsprozesse hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht und überschreitet mit den aktuellen Herausforderungen personell einen kritischen Punkt. Dies hat Auswirkungen auf die Abarbeitung der Projekte und stellt ein ernstzunehmendes Risiko dar.

Zusammenfassung der Situation:

- Die aktuelle Situation im Baubereich führt zur Krise mit weitreichenden Auswirkungen auch auf die Stadtverwaltung Cottbus / Chóšebuz.
- Eine strukturierte und mit Weitblick ausgerichtete Projektsteuerung von Bauvorhaben ist derzeit kaum möglich. Hauptgrund ist das schwer kalkulierbare Angebots- und Bieterverfahren für die einzelnen Gewerke infolge der Material- und Transportkostensteigerung sowie des Fachkräftemangels bei Fachplanern und Baufirmen.

- Als Folge dessen kommt es zu wesentlichen Mehrkosten in den Projekten und damit zu kurzfristigen wesentlichen Haushaltsauswirkung. Die Gründe der Entstehung der Mehrkosten und die Berechtigungsgrundlage sind dabei unterschiedlich und jeweils als Einzelfall zu prüfen. Problematisch ist die Situation bei den laufenden, großen investiven Bauvorhaben, wie z.B. dem 1. Bauabschnitt Spreeschule oder beim Grundschulzentrum Hallenser Straße. Hier sind unabhängig von der anstehenden Haushaltsplanung 2023-2026 intensive Abstimmungen erforderlich, um einen Baustopp zu vermeiden. Dieser führt zu weiteren Mehrkosten und Gefährdung der Fördermittelanerkennung aufgrund der Fristen der Zuwendungsbescheide.
- **Grundsätzlich müssen alle neuen Bauprojekte hinsichtlich dieser Auswirkungen im Zuge der Haushaltsplanaufstellung 2023-2026 intensiv betrachtet werden. Die prognostischen Kostensteigerungen müssen unweigerlich zu einer erneuten Prioritätendiskussion von Maßnahmen im Zuge der Haushaltsaufstellung führen.**
- **Eine Kompensation der Mehrkosten durch Förderungen ist derzeit als Lösung nicht in Aussicht.** Die Akquise weiterer neuer Förderoptionen wird fortlaufend geprüft, jedoch sind die Möglichkeiten sehr begrenzt. Grundsätzlich besteht derzeit das Risiko, dass weitere Förderungen oder neue Programme versagt werden, da Bund und Land infolge der Corona-Pandemie und der Flüchtlingskrise zwangsläufig andere Finanzierungsschwerpunkte bedienen müssen.
- Eine belastbare Rechtsgrundlage zum Umgang mit Mehrkostenbedarfen und der Anwendung der Stoffpreisgleitklausel gibt es noch nicht. Hier bedarf es der Hinzuziehung des Rechtsamtes bzw. externer Fachanwälte zur Festlegung einer einheitlichen Strategie der Stadtverwaltung Cottbus / Chósebus. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Umsetzung der Stoffpreisgleitklausel weder für Auftragnehmer noch Auftraggeber ein probater Lösungsweg ist, da für beide Seiten wesentlicher bürokratischer Mehraufwand in der Nachweisprüfung und Anerkennung entsteht. Daher wird Hauptschwerpunkt im Umgang mit den Firmen und Unternehmen die Verhandlung und Prüfung von Nachträgen bleiben.
- Die bestehenden Herausforderungen haben direkte Auswirkungen auf die Aufgaben der kommunalen Bauverwaltung und die mögliche Abarbeitung. Der Aufwand hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht und erreicht mit den aktuellen Herausforderungen personell einen kritischen Punkt.

Marietta Tzschoppe
Beigeordnete für Bauwesen