

AZ: Schuhmacher

Drucksache Nr.: 0991/2018/DS

=====

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Bau- und Vergabeausschuss	03.02.2022	Ö	Vorberatung
Hauptausschuss	08.02.2022	Ö	Vorberatung
Ratsversammlung	15.02.2022	Ö	Endg. entsch. Stelle

Berichterstatter:

Schuhmacher, Gundula

Verhandlungsgegenstand:

Funktionale Leistungsbeschreibung bei Bauvorhaben

A n t r a g :

Die Verwaltung wird beauftragt, bei geeigneten hochbaulichen Neubaumaßnahmen im Einzelfall durch Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu prüfen, ob eine Gesamtvergabe auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung vorteilhaft ist.

ISEK:

Infrastrukturen optimieren

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Begründung:

Der Antrag der CDU-Fraktion vom 20.08.2021 wurde von der Ratsversammlung am 14.09.2021 zur Vorberatung in den Bau- und Vergabeausschuss verwiesen. Der Antrag wurde in der Bau- und Vergabebesitzung am 02.12.2021 wie folgt geändert:

„ 1. Die Verwaltung wird beauftragt, zunehmend bei Bauvorhaben eine funktionale Leistungsbeschreibung auszuschreiben. Dadurch besteht die Möglichkeit, in eine Planungs- und Optimierungsphase spezielle Fachkenntnisse mit einzubinden. Das dient insbesondere der Verbesserung der Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit. Durch dieses Vorgehen geht eine Verkürzung der eigenen Planungsaufgabe einher.

2. Bevor die funktionale Leistungsbeschreibung veröffentlicht wird, sind die zukünftigen Nutzer einzubinden.

3. Die Besonderheiten des Vergabeverfahrens dem GWB nach sind zu berücksichtigen.

4. Für Vorhaben, ~~die von der Stadt schon vorbereitet sind~~, besteht die Möglichkeit, auch nur Teile der Funktion auszuschreiben der sog. Teilfunktionalen Leistungsbeschreibung. Diese Vorgehensweise ist anzustreben. Der Totalunternehmer hat dafür zu sorgen, dass die Koordination der einzelnen Gewerke Hand in Hand geht bis zur schlüsselfertigen Übergabe.“

Folgende Anregungen für eine Neufassung / Änderung des CDU-Antrages wurde von Herrn Kluckhuhn vorgeschlagen:

„1.

Die Verwaltung wird beauftragt, Möglichkeiten der Stadt (Voraussetzungen und Bedingungen) aufzuzeigen, sich hinsichtlich von zukünftig beabsichtigten Bauvorhaben für andere Ausschreibungs- und Vergabeverfahren als eine losweise Vergabe gemäß § 97 Abs. 4 Satz 1 GWB zu entscheiden (funktionale/teilfunktionale Leistungsbeschreibung, Vergabe an General-/Totalunternehmer bzw.-übernehmen).

2.

Es sollen Vor- und Nachteile anderer Ausschreibungs- und Vergabeverfahren für beispielhafte Fallgestaltungen/Bauvorhaben aufgezeigt werden. Dabei sind eigene Erfahrungen und Erfahrungen anderer Städte/öffentlicher Auftraggeber zu berücksichtigen. Ziel soll es dabei sein, Fallgestaltungen/Bauvorhaben zu ermitteln, bei denen andere Ausschreibungs- und Vergabeverfahren als möglich/vorteilhaft in Betracht zu ziehen und frühzeitig unter Beteiligung der Selbstverwaltung zu prüfen sind.

3.

Die Verwaltung soll auch die Möglichkeit (Voraussetzungen, Bedingungen, Vor- und Nachteile) prüfen, zukünftig beabsichtigte Bauvorhaben an ein städtisches Tochterunternehmen oder ein noch zu gründendes/aktivierendes Tochterunternehmen zu vergeben. Bei dieser Prüfung sollen von Beginn an die städtischen Tochterunternehmen, insbesondere Wobau, SWN und Hallenbetriebe einbezogen und beteiligt werden“

Im Bau- und Vergabeausschuss am 02.12.2021 wurde intensiv über beide Anträge diskutiert.

Die Selbstverwaltung hat das Ziel durch die gemachten Erfahrungen beim Neubau Technikum, weitere Maßnahmen durch die funktionale Leistungsbeschreibungen und Totalunternehmer- oder Generalunternehmervergaben zu beschleunigen.

Die Verwaltung erhält den Auftrag einen Antrag zur Umsetzung dieses Ziels in der Gesamtverwaltung abzustimmen und zur Beschlussfassung vorzulegen.

Die Entscheidung für oder wider eine funktionale Leistungsbeschreibung und Totalunternehmervergabe durchzuführen, ist nicht dem bloßen Ermessen des Auftraggebers überlassen. Insbesondere die Eilbedürftigkeit oder Erleichterungen in der Organisation, Bauleitung und -koordination, Vertragsabwicklung sowie Gewährleistung sind für sich genommen keine zulässigen Gründe für die Wahl dieser Beschreibungsart.

Nach §§ 7c / 7c EU VOB/A ist die Wahl der funktionalen Leistungsbeschreibung erst nach Abwägen aller Umstände möglich. Das heißt, andere Mittel, wie frühzeitige Einbindung interner Nutzer in die Planungen, Einschaltung externer Planer oder Sachverständiger mit speziellen Fachkenntnissen, Zulassung technischer und kaufmännischer Nebenangebote im Vergabeverfahren sind bei der losweisen Vergabe indiziert und der funktionalen Leistungsbeschreibung vorzuziehen, wenn bereits dadurch das optimale Preis-/ Leistungsverhältnis erreicht werden könnte.

Die funktionale Leistungsbeschreibung kann zweckmäßig sein,
– wenn sie wegen der fertigungsgerechten Planung in Fällen notwendig ist, in denen es beispielsweise bei Fertigteilbauten wegen der Verschiedenartigkeit von Systemen den Bietern freigestellt sein muss, die Gesamtleistung so anzubieten, wie es ihrem System entspricht oder
– wenn mehrere technische Lösungen möglich sind, die nicht im Einzelnen neutral beschrieben werden können, und der Auftraggeber seine Entscheidung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Funktionsgerechtigkeit erst aufgrund der Angebote treffen will.

Dies trifft aber in der Regel nur auf eine geringe Anzahl von Baumaßnahmen zu.

Der Einsatz der Generalunternehmer ist vergaberechtlich ebenfalls sehr begrenzt. Gemäß § 97 Abs. 4 GWB ist die Abweichung von der losweisen Vergabe nur zulässig, wenn technische oder wirtschaftliche Gründe dies erfordern. Gemäß § 6 VOB/A gilt für Ausschreibungen unterhalb der Schwellenwerte das Selbstausführungsgebot, welches erfordert, dass ein erheblicher Teil der Bauleistung im eigenen Unternehmen erbracht wird.

Die städtischen Töchterunternehmen können sich an Vergabeverfahren beteiligen und bei Abgabe des wirtschaftlichsten Angebotes den Zuschlag erhalten.

Was die Vergabe von Aufträgen an städtische Tochterunternehmen angeht, können diese außerhalb eines regulären Vergabeverfahrens nur unter den Voraussetzungen eines In-house Geschäftes (§ 108 GWB) erfolgen. Die Bedingungen für die In-house Geschäfte sind, dass die Stadt Neumünster die Kontrollmöglichkeit wie über eine eigene Dienststelle hat, mindestens 80% des Umsatzes mit der Stadt erfolgt und keine privaten Kapitalbeteiligungen Dritter vorhanden sind.

Sowohl die Total- und als auch die Generalunternehmervergabe kann zu einer Verteuerung des Bauens führen, da die Garantie für Kosten- und Terminalsicherheit über die Kalkulationszuschläge für Verwaltung und für Wagnisse eingepreist werden.

Die funktionale Leistungsbeschreibung wird in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) Teil A §§ 7c / 7c EU geregelt. Der Auftraggeber beschreibt die Zielvorgaben und Rahmenbedingungen in einer Baubeschreibung und stellt den Zweck der Bauleistung dar. Die Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung wird im Vergabeverfahren an ein Planungsbüro oder Beratergesellschaft vergeben. Bei der Erstellung dieser Leistungsbeschreibung müssen der Auftraggeber und der zukünftige Nutzer intensiv beteiligt werden.

Mit der Veröffentlichung der „Funktionalen Leistungsbeschreibung“ wird ein Vergabeverfahren durchgeführt. Vorzugsweise sind Verhandlungsverfahren durchzuführen, um die Bauverfahren darzustellen und gegenseitige Fragen zu erörtern. Nach den Verhandlungen bekommen die anbietenden Unternehmen die Frist zur Einreichung eines finalen Angebotes.

Sämtliche Planungen und die Bauausführung erfolgen nach der Beauftragung vom Auftragnehmer. Dabei entsteht für den Auftragnehmer die Möglichkeit, eigene Baumethoden, Lösungsansätze und Innovationen umzusetzen.

Bei Tiefbaumaßnahmen der Stadt Neumünster, wie Kanalbau und Straßenbaumaßnahmen erfolgt die Planung und Ausschreibung der erforderlichen Arbeiten nicht mit Hilfe verschiedener Gewerke. Eine zeitgleiche Aufteilung nach Titeln und Losen ist aber möglich. Viele Tiefbauunternehmen sind in der Lage, diese Arbeiten zum größten Teil in Eigenleistung zu erbringen. Für die Arbeiten, welche nicht im eigenen Betrieb erfolgen können, beauftragt der Auftragnehmer im Tiefbau dann Subunternehmerleistungen. Dieses Vorgehen entspricht im kleinen Rahmen dann einer Gesamtunternehmervergabe. Im Tiefbau ergeben sich bei der Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung gegenüber der Erstellung eines Leistungsverzeichnisses keine Vorteile, da der Umfang solcher Arbeiten bei der Stadt Neumünster relativ klein ist. Bei Tiefbauarbeiten bestehen immer erhebliche Risiken im Untergrund, die vorab nicht bekannt sind. Zum Beispiel führen belastete Böden, hohe Grundwasserstände, Kampfmittel und unvorhersehbare Hindernisse im Erdreich zu erheblichen Nachträgen. Diese Risiken können im Vorwege nicht auf den Auftragnehmer übertragen werden. Der Stadtverwaltung sind keine funktionalen Ausschreibungen bei Tiefbauarbeiten bekannt. Bei größeren fachlich differenzierten Arbeiten bilden jedoch die Unternehmen und Firmen Arbeitsgemeinschaften, die die Abläufe koordiniert und effektiv steuern. Für den Bereich Tiefbau sollte auf eine Betrachtung der Umsetzung mit funktionaler Leistungsbeschreibung verzichtet werden.

Bei neuen Hochbaumaßnahmen muss vor der Entscheidung, ob das Bauwerk über die funktionale Leistungsbeschreibung umgesetzt wird, eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgen. Dabei müssen Gründe für den jeweiligen Einzelfall vorliegen, um von einer Einzelvergabe abzuweichen. Grundlage einer funktionalen Ausschreibung muss stets die genaue Beschreibung über Raumbücher und die Feinabstimmung mit den Nutzern sein, da sonst Risiken durch Nachforderungen entstehen, wenn Veränderungen in der Bauumsetzung erfolgen sollen.

Bei der Vielzahl der Sanierungsobjekte in der Stadt Neumünster sind die genauen Beschreibungen nicht möglich, da viele Planungsänderungen und Probleme erst in der Bauphase entstehen und bekannt werden. Die Verwaltung sollte deshalb von funktionalen Ausschreibungen bei Bestandsobjekten absehen.

Reine Hochbau- Neubauprojekte mit erhöhtem technischen Anforderungen und speziellen Fachkenntnissen sollten vor Planungsbeginn durch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Machbarkeit einer Bauweise mit Hilfe der funktionalen Leistungsbeschreibung geprüft werden.

Projekte wie die Freiwillige Feuerwehr Tungendorf, Ersatzneubau für die KSV-Halle und Verwaltungsgebäude TBZ sind Objekte, die betrachtet werden könnten.

Für die Freiwillige Feuerwehr Tungendorf erfolgte bereits die Beauftragung einer solchen Wirtschaftlichkeitsprüfung. Liegt diese vor, werden wir die Selbstverwaltung mit einer Mitteilungsvorlage informieren.

Folgendes Vorgehen muss bei der Umsetzung von Maßnahmen als Gesamtvergabe berücksichtigt werden:

- a) Erstellung eines Raumprogrammes welches durch die zuständigen Gremien beschlossen wird. Mit Hilfe des Raumprogrammes und der Nutzer erfolgt durch die Verwaltung die Grundlagenermittlung als erste Planungsphase.
- b) Vergabe einer Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Prüfung einer Umsetzung des Neubauprojektes mit einer funktionalen Leistungsbeschreibung an ein Beraterbüro.
- c) Bei Vorteilen für eine funktionale Leistungsbeschreibung muss die Angebotsabfrage an mehrere Planungsbüros und oder Beratergesellschaften zur Erstellung der funktionalen Leistungsbeschreibung erfolgen. Mit der erstellten funktionalen Leistungsbeschreibung muss bei Neubauten eine öffentliche Ausschreibung je nach

geschätzter Bausumme national oder europaweit mit Verhandlungsverfahren durchgeführt werden. Dieses Verfahren wird durch das in Punkt c) beauftragte Unternehmen begleitet und gesteuert. An diesen öffentlichen Vergabeverfahren können sich bei fachlicher Qualifikation auch die städtischen Tochterunternehmen beteiligen.

Insgesamt gesehen ist die Abwägung für eine funktionale Leistungsbeschreibung im Einzelfall bei geeigneten Neubaumaßnahmen im Hochbau unerlässlich und muss mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung begründet werden.

Im Auftrage

Oberbürgermeister

Stadtrat

Tobias Bergmann
Oberbürgermeister