



Ausgabe 2.2021
bau intern

Optimierte Kosten- und Terminalsicherheit

Frank Ruckdäschel und Dr. Jan Seemann

Kosten- und Terminalsicherheit sind wesentliche Erfolgsfaktoren öffentlichen Bauens. Die Bauverwaltung ergänzt deshalb ihre Handlungsmöglichkeiten durch weitere Instrumente, die diese Zielsetzungen besonders berücksichtigen. Hierzu gehört insbesondere auch die Stärkung von Projektmanagement und Controlling.

Der Ministerrat hat dazu im April 2019 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen. Insbesondere soll die Staatsbauverwaltung Leistungen vermehrt "in eine Hand" vergeben und Funktionalausschreibungen durchführen. Dies erhöht die Kosten- und Terminalsicherheit für den öffentlichen Auftraggeber durch eine verminderte Umsetzungscomplexität und erleichtert die Verfolgung eigener Rechte. Eine Möglichkeit bietet hier die in der Vergabeordnung für Bauleistungen (VOB/A) geregelte Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm, die sogenannte Funktionalausschreibung.

Was ist eine Funktionalausschreibung?

In der Funktionalausschreibung definiert der öffentliche Auftraggeber seinen Bedarf und den Zweck der Bauaufgabe abschließend und gibt die erforderlichen technischen, wirtschaftlichen, gestalterischen und funktionsbedingten Anforderungen vor. Die Lösung der Bauaufgabe, den Entwurf, überlässt er, ebenso wie die konkrete Bauausführung, dem Auftragnehmer. Dieser muss damit neben den Bauleistungen auch Planungsleistungen erbringen. Der öffentliche Auftraggeber vergibt hier also alle Baugewerke sowie die erforderlichen Planungsleistungen "in eine Hand", er beauftragt einen sogenannten Totalunternehmer. Bereits im Vergabeverfahren legen die Bieter ein erstes Konzept für die Lösung der Bauaufgabe mit den dazugehörigen Bauleistungen vor. Der öffentliche Auftraggeber ermittelt anhand qualitativer und monetärer Zuschlagskriterien das wirtschaftlichste Angebot.

Vorteile der Funktionalausschreibung

Die Konzeption der Funktionalausschreibung lässt eine gewerkeweise Ausschreibung von vorne herein nicht zu. Denn erst das im Angebot des Bieters enthaltene Lösungskonzept zeigt, welche Bauleistungen erforderlich sind. Das Vergaberecht sieht hier also eine eigenständige Ausnahme vom Gebot der Fach- und Teillosbildung vor. Es ermöglicht so, Planungs- und Bauleistungen zusammen "in eine Hand" zu vergeben. Die Vorteile, die sich daraus ergeben, liegen auf der Hand. Der Totalunternehmer kann seine Planungs- und Bauabläufe deut-



Oben/Unten: Neubau der Abschiebungshafteinrichtung in Hof, Blick auf die Baustelle. Aufgrund des enormen Zeitdrucks wurde diese Baumaßnahme als Funktionalausschreibung realisiert. Copyright: StMB

lich effizienter gestalten, als der öffentliche Auftraggeber. Allein das kann die Ausführungszeit signifikant verkürzen. Der öffentliche Auftraggeber erhält das fertige Bauwerk entsprechend früher. Die Bauverträge enthalten Festpreisvereinbarungen für die Gesamtleistung. Erhöhungen der Projektkosten durch Baupreissteigerungen entfallen damit bzw. werden deutlich reduziert.

Der Totalunternehmer muss die Gesamtleistung mangelfrei erbringen. Dabei ist es seine Sache, den erforderlichen Umfang zu kalkulieren. Auch Risiken wie

etwa Verzögerungen durch Ablaufstörungen, mangelhafte Leistungen durch Nachunternehmer etc. fallen in seine Verantwortung. Dies reduziert das Risiko von Mehrkosten für den öffentlichen Auftraggeber, die dieser dann entsprechend auch nicht selbst ansetzen muss. Im Fall von Projektstörungen oder Mängeln hat der öffentliche Auftraggeber nur den Totalunternehmer als Ansprechpartner. Er kann dadurch seine Rechte und Ansprüche deutlich leichter verfolgen. Zusätzlich kann er sich im Fall von Verzögerungen durch vertragliche Mittel, wie etwa Vertragsstrafen, absichern.

Schließlich überträgt der öffentliche Auftraggeber wesentliche Koordinierungsleistungen auf den Totalunternehmer. Dies verkürzt die Umsetzungszeit und reduziert seinen internen Aufwand (Personal, Sachmittel etc.). Der sogenannte Totalunternehmerzuschlag deckt für den Totalunternehmer die zusätzlich übernommenen Leistungen und Risiken ab. Das Submissionsergebnis der Totalunternehmervergabe kann dadurch möglicherweise höher ausfallen, als die fiktive Summe aller Leistungen bei einer gewerkweisen Vergabe. Auf die Kosten des Gesamtprojekts bezogen ist eine Funktionalausschreibung jedoch insgesamt nicht teurer, sondern aus den genannten Gründen womöglich sogar günstiger als eine konventionelle Realisierung.

Anwendungsvoraussetzungen

Der öffentliche Auftraggeber kann für eine Bauaufgabe die Funktionalausschreibung wählen, wenn es zweckmäßig ist, zusammen mit der Bauausführung auch die Lösung der Bauaufgabe, den Entwurf, dem Wettbewerb zu unterstellen. Dabei muss er alle technischen, wirtschaftlichen, gestalterischen sowie funktionalen Umstände und Gesichtspunkte berücksichtigen.

Grundsätzlich kommen Funktionalausschreibungen für alle Bauaufgaben in Betracht. Auch technisch oder gestalterisch komplexere Anforderungen sowie Bauaufgaben im Bestand lassen sich auf diese Weise umsetzen. Allerdings wird sich diese Art der Ausschreibung zunächst besonders für einen einfachen, ggf. standardisierten und leicht beschreibbaren Bedarf, wie etwa bei einfachen Unterkunfts- und Verwaltungsgebäuden, Polizeiinspektionen, Schulen, Wohnungen oder Krankenhäusern anbieten. Bei der seriellen oder modularen Bauweise ist diese Ausschreibungsform sogar geboten.

Die Funktionalausschreibung gibt dem Markt die Möglichkeit, alle denkbaren Realisierungsoptionen aufzuzeigen. Schließlich sind auch Maßnahmen prädestiniert, die schnellstmöglich realisiert werden sollen. Mehr noch als bei der konventionellen Vergabe, müssen der gesamte Bedarf und alle Funktionszusammenhänge vor Beginn der Vergabe abschließend feststehen. Nachträgliche Änderungen bergen ein ganz erheblich erhöhtes Nachtragsrisiko für den öffentlichen Auftraggeber. Nutzern und Gremien muss dieser Umstand unbedingt klar sein. Im Fall von Änderungswünschen können ihnen die Auswirkungen auf Kosten und Ausführungszeiten nicht nachdrücklich genug kommuniziert werden.

Die Umsetzung

Die Projektverantwortlichen müssen bereits im Rahmen der Projektentwicklung, zum Zeitpunkt der Erstellung des Projektantrags, über die Wahl einer Funktionalausschreibung entscheiden. Die Auswahl wirkt sich erheblich auf den weiteren Projektablauf aus. Zum einen wird es sich anbieten, zunächst einen Planer mit zusammengefassten Planungsleistungen zu beauftragen, der die funktionale Leistungsbeschreibung erstellt. Entsprechende Formblattsätze stehen zur Verfügung. Auch das Haushaltsverfahren ist in geänderter Weise durchzuführen, da der Totalunternehmer in einem Vertrag verbindlich mit sämtlichen Bauleistungen beauftragt wird. Auch hier stehen spezielle Formblattsätze zur Verfügung.

Beschäftigte der Staatsbauverwaltung können bei Bedarf Schulungsangebote wahrnehmen und sich durch die zuständigen Abteilungen R und T in den Ämtern beraten lassen. Ggf. bietet auch das Referat Z5 im StMB eine zusätzliche Unterstützung an.

Praxisbeispiele

Abschnitte der Flughafentangente Ost, die die Autobahnen A 92 und A 94 östlich des Flughafens München verbindet, wurden funktional ausgeschrieben. Zusätzlich wurde dem Auftragnehmer hier auch die Erhaltung der Straße über einen längeren Zeitraum übertragen. Das wirtschaftlichste Angebot legte ein Bieter vor, der durch ein Plus an Qualität in der Bauphase seinen prognostizierten Erhaltungsaufwand reduzieren konnte.

Ein weiteres Beispiel für eine Funktionalausschreibung ist der Neubau der Abschiebungshafteinrichtung im oberfränkischen Hof. Die Einrichtung konnte inzwischen baulich fertiggestellt werden. 2018 wurde entschieden, den Bedarf von 150 Haftplätzen durch einen Neubau zu decken. Um eine schnellstmögliche Realisierung innerhalb von nur 15 Monaten zu gewährleisten, wurde der Weg einer Funktionalausschreibung beschritten. 2019 lag das Submissionsergebnis vor, die Einrichtung in Hof soll im Herbst 2021 in Betrieb gehen. Hier wurde in sehr kurzer Zeit ein ca. 60 Mio. Euro teures Projekt realisiert.

Fazit

Das Vergaberecht sieht Funktionalausschreibungen vor. Bislang wurden diese jedoch nur selten angewendet. Auf Grund der erhöhten Anforderungen an die Kosten- und Terminalsicherheit sowie zur besseren Rechtsverfolgung sollen diese Ausschreibungen zukünftig wegen ihrer unbestreitbaren Vorteile vermehrt genutzt werden.

Autoren

*Frank Ruckdäschel, Baudirektor
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
frank.ruckdaeschel@stmb.bayern.de
Dr. Jan Seemann, Regierungsdirektor
Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
jan.seemann@stmb.bayern.de*