

# Kommunalwirtschaft

Verlagsort Wuppertal

Sonderausgabe

Juli 2010

Gemeinsam für starke Regionen.  
Sparkassen und Kommunen.



Sparkassen. Gut für Deutschland.



# Lebenszyklusansatz in kommunalen Projekten

## Ganzheitliche Betrachtung birgt große Einsparpotenziale

Von Dr. Ute Jasper und Daniel Soudry LLM. – Heuking Kühn, Luer und Wojtek, Düsseldorf

*Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft haben in Deutschland an Bedeutung gewonnen. Öffentlich-Private Partnerschaften werden sogar zunehmend durch die öffentliche Hand selbst finanziert. Denn die öffentliche Hand kann Projekte in der Regel günstiger finanzieren als der private Partner. Dennoch sind in der Vergangenheit auch die Kosten solcher Vorhaben häufig explodiert. Das muss nicht sein. Der Lebenszyklusansatz hilft, böse Überraschungen zu vermeiden und weitere Einsparpotenziale zu heben.*

Kommunale Projekte wie der Bau von Schwimmbädern, Sportstätten oder Schulen stellen Kommunen im Hinblick auf Budgetplanung und langfristige Finanzierung vor Herausforderungen. Die konventionelle Umsetzung läuft meist so ab: Der Architekt schätzt die Kosten zu niedrig. Die Bauleistungen werden ausgeschrieben. Die Politik verlangt Änderungen an Fassade, Bauvolumen oder Technik. Es kommt, wie es kommen muss - die Baukosten übersteigen das Budget deutlich. Dann ist bereits viel Zeit vergangen und die Kommune muss das Vorhaben ändern oder widerwillig zahlen. Früher begann jedes kommunale Bauprojekt mit einem Architektenwettbewerb und einer konventionellen Einzelvergabe der Planungsleistungen. Wenn solche Projekte überhaupt noch in Betracht kommen, geht es nicht mehr nur um preiswertes Bauen, sondern auch darum, die Folgekosten für Energie und Instandhaltung im Griff zu behalten. Hier führen nachhaltiges Denken und Planen in dieselbe Richtung wie die neuen doppischen Haushalte. Das heißt, kurzfristige Liquidität ist nicht mehr ausschlaggebend. Zu diesem Zweck kann man Planung und Bau im Paket „mit einem Preisschild“ ausschreiben. So sind die zu erwartenden Kosten für das Gesamtprojekt auf einen Blick erkennbar.

Die öffentlichen Hände greifen bei der Realisierung ihrer Projekte zunehmend auf das Know-how von Bietern zurück. Grundsätzlich sinnvoll, sollten die nötigen Rahmenbedingungen jedoch unbedingt gegeben sein. So sollte eine Kooperation mit Privaten nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn diese insgesamt wirtschaftlicher ist, als die Eigenvariante. Zudem macht sie nur dort Sinn, wo ein funktionierender Markt besteht, der es erlaubt, das beste Angebot der Bieter im Wettbewerb zu ermitteln. Schließlich erfordert die Komplexität eine sorgfältige Kontrolle. Der Auftraggeber muss nicht selbst handeln, aber selbst steuern. Die Einbindung der Erfahrungen privater Unternehmer führt dabei oft zu innovativen Wegen der Projektrealisierung. Dennoch bleiben unvorhergesehene Kostenexplosionen ein wiederkehrendes Problem. Diese sind deshalb ärgerlich, weil sie sich häufig erst nach der Realisierung eines Projekts in der Betriebsphase zeigen und dann nicht mehr zu verhindern sind.

### Ganzheitliche Betrachtung – Paketvergabe und Lebenszyklusansatz

Dabei lassen sich ausufernde Kosten durch vorausschauende Verfahrens- und Vertragsgestaltung wirksam vermeiden. Nach dem sogenannten Lebenszyklusansatz werden die Leistungen, die über den gesamten Projektlebenszyklus (Planung, Bau, Betrieb und gegebenenfalls Verwertung) zu erbringen sind, in einer gemeinsamen Ausschreibung „in einem Paket“ vergeben. Durch die Ausschreibung eines einzigen Vertrages sparen Auftraggeber und Bieter nicht nur Kosten



und Zeit während des Vergabeverfahrens ein. Auftraggeber erhöhen so die Planungssicherheit und minimieren die Kostenrisiken. Eine weitere Risikobegrenzung kann der Auftraggeber dadurch vorsehen, dass er sich die Aufhebung einer Ausschreibung für den Fall vorbehält, dass sämtliche Projektentwürfe das veranschlagte Budget überschreiten. Unter den Voraussetzungen eines solchen Aufhebungsvorbehalts können Bieter auch keinen Schadensersatz vom Auftraggeber fordern.

Zugleich schafft die gebündelte Beschaffung von Planung, Bau und Betrieb in einem Paket auch klare Verantwortlichkeiten. Dadurch, dass dem Auftraggeber ein Vertragspartner für alle Leistungsphasen zur Verfügung steht, ist es ausgeschlossen, dass dieser die Verantwortung für Mängel auf einen Dritten abschiebt. Beweisprobleme, beispielsweise bei der Frage, ob ein Mangel auf Fehler in der Planungs- oder in der Bauphase zurückzuführen ist, fallen weg. Indem der Vertragspartner für das Gesamtprojekt haftet, erhöht sich auch dessen Identifikation mit der von ihm zu erbringenden Leistung. Mit positiven Effekten: Verpflichtet sich beispielsweise ein Bauherr für die Instandhaltung der von ihm errichteten Immobilie über eine Dauer von 25 Jahren, so wird er im eigenen Interesse für einen hohen Qualitätsstandard bereits in der Bauphase sorgen. Hierdurch sinken auf die gesamte Vertragslaufzeit die Kosten für die Instandhaltung des Baus, da weniger Mängel auftreten.

Der gesteigerte Qualitätsstandard erlaubt es dem Auftragnehmer, im Vergabeverfahren ein noch attraktiveres Angebot vorzulegen. Dies wiederum kommt dem Auftraggeber und letztlich auch den Nutzern der Einrichtung zugute. Außerdem führt die Ausschreibung einer „Paketvergabe“ auch zu einer besseren Vergleichbarkeit der Angebote im Verfahren. Denn der Auftraggeber erhält bereits im Planungswettbewerb auf einen Blick eine Aufstellung der Kosten, die ihn bei der Bezuschlagung des jeweiligen Angebots insgesamt erwarten. Im Vordergrund steht also die Gesamtwirtschaftlichkeit. Dies läuft jedoch nicht auf einen reinen Preiswettbewerb hinaus. Vielmehr können Auftraggeber weitere Belange wie den Städtebau, die Funktionalität und die Qualität der Gesamtkonzepte in die Entscheidung einfließen lassen.

Der Lebenszyklusansatz kann auch mit einer funktionalen Ausschreibung kombiniert werden. Danach gibt der Auf-

traggeber lediglich zu erfüllende Zielvorgaben vor. Die Art und Weise der Zielerreichung bleibt hingegen vollständig in der Verantwortung des Auftragnehmers. Diesem verbleiben so größere Spielräume hinsichtlich der Lösung der Aufgabe. Auch hierdurch lassen sich Kosten einsparen, indem auf die besondere Expertise der Privatwirtschaft zurückgegriffen wird.

### **Universelle Einsatzmöglichkeiten**

Der Lebenszyklusansatz ist branchenübergreifend in einer Vielzahl von Projekten anwendbar. In klassischen Bauprojekten können beispielsweise Planung, Errichtung und Betrieb in einem Paket vergeben werden. Auch bei Fahrzeugfinanzierungen im SPNV kann auf den Lebenszyklus abgestellt werden. Aufgabenträger erwerben danach Schienenfahrzeuge vom Hersteller. Neben der eigentlichen Lieferung der Fahrzeuge übernimmt der Hersteller auch die Instandhaltung über einen längeren Zeitraum. Auch hier besteht für den Hersteller ein Anreiz, durch die Lieferung von Fahrzeugen hoher Qualität die Kosten für die langfristige Instandhaltung niedrig zu halten. Das führt im Ergebnis zu einer „verlängerten Gewährleistung“ über den gesamten Instandhaltungszeitraum. Der Auftragnehmer erhält eine vorab definierte Vergütung dafür, dass er die Fahrzeuge dauerhaft in einem festgelegten Zustand hält. Je geringer der Aufwand hierfür, desto höher ist der Reingewinn des Unternehmers. Weiterer Vorteil: Indem der Hersteller seine eigenen Fahrzeuge über einen langen Zeitraum selbst instand hält, bekommt er wichtige Daten aus der Betriebspraxis. Diese sind für die Weiterentwicklung und Verbesserung seiner Produkte wichtig. Schließlich kann, wie im Kreis Lippe geschehen, auch die Instandhaltung von

öffentlichen Straßen für die gesamte Laufzeit auf einen Vertragspartner übertragen werden. Auch hier wurde nur ein Ziel in Gestalt einer bestimmten Zustandsqualität der Straßen während der gesamten Vertragslaufzeit vorgegeben. Wie der Private das Ziel erreicht, bleibt ihm hingegen freigestellt.

### **Losweise Vergabe nicht zwingend**

Soweit möglich, sollen Auftraggeber durch die Aufteilung großer Aufträge in mehrere Lose den Mittelstand angemessen berücksichtigen. Von dem Gebot der losweisen Vergabe kann jedoch auch nach der Vergaberechtsreform 2009 abgesehen werden, sofern hierfür wirtschaftliche oder technische Gründe sprechen. Erste Tendenzen lassen eine großzügige Handhabung der Gerichte erkennen. So hat die Vergabekammer Münster (Beschluss vom 07.10.2009 - VK 18/09) entschieden, dass eine losweise Vergabe stets auch dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung genügen muss. Eine wirtschaftlich sinnlose Zersplitterung eines Auftrags kann von Auftraggebern also nicht verlangt werden. Aktuell hat das Oberlandesgericht Celle (Beschluss vom 26.04.2010 - 13 Verg 4/10) entschieden, dass Auftraggeber, insbesondere bei Projekten in Öffentlich-Privaten Partnerschaften, auf eine Losbildung verzichten dürfen, sofern sie sich hierdurch einen interdisziplinären Managementaufwand ersparen wollen.

Das Modell einer Paketvergabe mit Lebenszyklusansatz wird branchenübergreifend und immer häufiger genutzt. Zu Recht: Es erlaubt dem Auftraggeber die Durchführung eines Wettbewerbs zur Umsetzung auch komplexer Projekte aus einer Hand bei gleichzeitiger Absicherung gegen eine Kostenexplosion.