

Beratung

des Thüringer Landtags und der Thüringer Landes-
regierung nach § 88 Abs. 2 ThürLHO¹

Wartungsverträge für technische Anlagen

Rudolstadt, 1. Juli 2014

Az.: III 15–18 00–01/13 (184)

Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1

Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998

¹ Diese Beratung ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Glossar	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	5
2 Rechtsgrundlagen für die Wartung technischer Anlagen.....	5
3 Ausgangssituation.....	7
4 Feststellungen.....	7
4.1 Verfahren	7
4.2 Auftragsvergabe.....	8
4.3 Unterbliebener Vertragsabschluss für die Wartung	9
5 Empfehlung.....	10
6 Bauen und Betreiben in einer Hand	12

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Aktueller Stand der Vergabe von Wartungsverträgen	8
Übersicht 2: Ausschreibung mit Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze	11

Glossar

Gewährleistung

Der Verkäufer steht dafür ein, dass die verkaufte Sache frei von Sach- und Rechtsmängeln ist. Daher haftet der Verkäufer für alle Mängel, die schon zum Zeitpunkt des Verkaufs bestanden haben – auch für solche Mängel, die erst später bemerkbar sind.

Garantie

Eine vom Hersteller schriftlich gegebene Zusicherung, innerhalb eines bestimmten begrenzten Zeitraumes auftretende Defekte an einem gekauften Gegenstand kostenlos zu beheben. Die Garantiezusage bezieht sich zumeist auf die Funktionsfähigkeit bestimmter Teile über einen bestimmten Zeitraum. Bei einer Garantie spielt der Zustand der Ware zum Zeitpunkt der Übergabe an den Kunden keine Rolle, da ja die Funktionsfähigkeit für den Zeitraum garantiert wird.

Verjährung

Verjährung ist im Zivilrecht der durch den Ablauf einer bestimmten Frist bewirkte Verlust der Möglichkeit, einen bestehenden Anspruch durchzusetzen. Im öffentlichen Recht führt die Verjährung regelmäßig zum Erlöschen des Anspruchs.

Wartung

Maßnahmen zur Verzögerung des Abbaus des Abnutzungsvorrates (z. B. Austausch von Verschleißteilen und Schmierstoffen). Wartung ist ein komplexer Vorgang, der sich nicht auf ein Ausprobieren der Anlage oder Einrichtung auf ihre Funktionstüchtigkeit beschränkt, sondern sich aus Überprüfung und Einstellung zusammensetzt. Die Wartung besteht aus den jeweils notwendigen speziellen Arbeiten zur Erhaltung von Betriebsbereitschaft und -sicherheit. Erforderlich sind Pflege, Reinigung und anschließende Justierung. Es geht demnach um die **Erhaltung der Funktionstüchtigkeit** des Wartungsgegenstandes, die **Verhinderung vorzeitigen Verschleißes**, das **Aufdecken** von Quellen, die zu **Fehlfunktionen** oder Ausfällen der zu wartenden Anlagen führen können.

Instandhaltung

Sie ist die Kombination aller technischen und administrativen Maßnahmen sowie Maßnahmen des Managements während des Lebenszyklus einer Betrachtungseinheit. Sie dient zur Erhaltung des funktionsfähigen Zustandes oder der Rückführung in diesen, sodass sie die geforderte Funktion erfüllen kann. Die Instandhaltung umfasst Wartung, Inspektion und Instandsetzung.

Inspektion

Inspektionen sind Maßnahmen zur Feststellung und Beurteilung des Ist-Zustandes einer Betrachtungseinheit einschließlich der Bestimmung der Ursachen der Abnutzung und dem Ableiten der notwendigen Konsequenzen für eine künftige Nutzung. Die Inspektion ist in den Wartungs- und Instandhaltungsverträgen mit enthalten.

Instandsetzung

Maßnahme zur Rückführung einer Betrachtungseinheit in den funktionsfähigen Zustand, mit Ausnahme von Verbesserungen. Die Instandsetzung geht über die Wartung hinaus, sie umfasst auch den Ersatz von defekten Bauteilen, die keine Verschleißteile sind.

0 Zusammenfassung

Die Thüringer Bauverwaltung schreibt im Auftrag der liegenschaftsverwaltenden Stelle die Leistungen für das Errichten von technischen Anlagen aus. Die Ausschreibung erfolgt in der Regel in Kombination mit einer Angebotsabfrage für einen Wartungsvertrag. Damit verfolgt die Bauverwaltung das Ziel, eine qualitativ hochwertige Bauausführung der Anlage sowie eine Verjährungsfrist für Mängelansprüche von 4 Jahren zu erhalten. Den Zuschlag erhält der Bieter auf das niedrigste Gesamtangebot. Die Auftragserteilung erfolgt jedoch getrennt für die Bauleistung und für die Wartung. Während die Bauverwaltung den Auftrag für die Bauleistung erteilt, beauftragt die liegenschaftsverwaltende Stelle die Wartung.

Die Nutzer schließen aus verschiedenen Gründen den Wartungsvertrag trotz erteiltem Zuschlag nicht ab. Hieraus entstehen Probleme sowohl im Vertragsrecht als auch im Gewährleistungsfall. Zudem verkürzt sich die Verjährungsfrist für Mängelansprüche auf 2 Jahre. Mangelnde Abstimmung zwischen Nutzer und Bauverwaltung behindern die reibungslose Wartung von technischen Anlagen.

Die Wartungsleistungen sind allgemein ausgeschrieben. Die Vergabe erfolgt allein aufgrund des Angebotspreises. Betriebs- und Folgekosten sowie produktabhängige Unterschiede im Wartungsaufwand (materiell und zeitlich) haben keinen Einfluss auf die Vergabeentscheidung. Das Wechselspiel zwischen höheren Investitionskosten und ggf. niedrigeren Betriebskosten bzw. umgekehrt findet derzeit keine Berücksichtigung.

Um künftig eine reibungslose Wartung von technischen Anlagen sicherzustellen, empfiehlt der Rechnungshof, die Ausschreibung sowie die Vertragsabschlüsse für die Bauleistungen und die Wartung für den Zeitraum der Gewährleistungsfrist von 4 Jahren in eine Hand zu legen, d. h. dem Thüringer Landesamt für Bau und Verkehr (TLBV) zu übertragen. In diesem Zusammenhang sind dem TLBV die Haushaltsmittel für die Laufzeit des Wartungsvertrages (4 Jahre) zu übertragen. Die Wartungsleistungen sind dementsprechend über das TLBV abzurechnen.

Dabei übernimmt das TLBV - entsprechend der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung) der Leistungsbilder der HOAI (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) - die Bauherrenaufgaben. Nach Ablauf der Gewährleistungszeit sollte das Thüringer Liegenschaftsmanagement - Thülima - die Verantwortung für die Wartungsleistungen der landeseigenen Liegenschaften übernehmen. Die Organisation und Kontrolle der Wartungsleistungen obliegen weiterhin dem Nutzer.

Die Wartungsleistungen sind mit Einheitspreisen und einer Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze und Materialbedarf je Wartungsbauteil anzubieten. Bei der Wertung ist auf die Gesamtwirtschaftlichkeit über den beabsichtigten Zeitraum der Gesamtnutzungsdauer abzustellen.

Um eine effektive Immobilienbewirtschaftung zu betreiben, ist das Einbeziehen möglichst aller landeseigener Liegenschaften nötig. Nach dem Zusammenführen des Thüringer Liegenschaftsmanagements mit der staatlichen Hochbauverwaltung ist die Landesregierung nun in der Lage, Liegenschaften flächendeckend und ganzheitlich zu verwalten. Durch die Bündelung der Fachaufsicht lassen sich Einsparpotentiale bei den Baunutzungskosten und beim baulichen Unterhalt der Gebäude erschließen. Dabei sollten auch die Thüringer Hochschulen/Universitäten mit einbezogen werden.

1 Vorbemerkungen

Der Thüringer Rechnungshof hat die Ausschreibung, den Vertragsabschluss und die Umsetzung von Wartungsverträgen für technische Anlagen beim Landesamt für Bau und Verkehr geprüft. Dazu führte er zu ausgewählten Maßnahmen örtliche Erhebungen bei liegenschaftsverwaltenden Stellen und dem Thüringer Liegenschaftsmanagement durch. Die Erhebungen betrafen fertig gestellte Maßnahmen von 2009 bis 2012.

Ausgangspunkt der Prüfung und Beratung waren Ergebnisse mehrerer Prüfungen der letzten Jahre. Dabei hatte der Thüringer Rechnungshof mehrfach Probleme im Zusammenspiel zwischen Ausschreibung und Beauftragung von Wartungsleistungen festgestellt.

2 Rechtsgrundlagen für die Wartung technischer Anlagen

Für die Ausschreibung, Vergabe, den Vertragsabschluss und die Umsetzung von Wartungsverträgen sind die nachfolgenden Rechtsgrundlagen zu beachten:

Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaates Thüringen (RLBau) - Betriebsführung und Betriebsüberwachung von technischen Anlagen

Technische Anlagen sind nach den Bestimmungen von Musterbetriebsanweisungen, z. B. des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV) und nach den Bedienungs- und Instandhaltungsanleitungen der Anlagenhersteller zu betreiben und zu überwachen.

§ 16 VOB/A 2012 Prüfung und Wertung der Angebote - Wertung

In die engere Wahl kommen nur solche Angebote, die unter Berücksichtigung rationellen Baubetriebs und sparsamer Wirtschaftsführung eine einwandfreie Ausführung einschließlich Haftung für Mängelansprüche erwarten lassen. Unter diesen Angeboten soll der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, wie z. B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe oder Ausführungsfrist, als das wirtschaftlichste erscheint. Der niedrigste Angebotspreis allein ist nicht entscheidend.

Vergabehandbuch des Bundes (VHB) 2008 (Stand 2012)

Allgemeine Richtlinien zu 100 - Vergabeverfahren und Zuständigkeiten, Hinweise zu Formblatt 227 – die Wichtung der Wertungskriterien, Nr. 44 Wertungskriterium „Energieeffizienz“

Es ist festzustellen, ob energieverbrauchende Waren, technische Geräte oder Ausrüstungen wesentlicher Bestandteil der Bauleistung sind. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn ihr Anteil im Verhältnis zu den geschätzten Gesamtkosten des Fachloses (Gewerkes) 10 % überschreitet. In diesem Fall ist die höchste Energieeffizienzklasse im Sinne der Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung festzulegen. Ist keine Energieeffizienzklasse definiert, ist das höchste Energieeffizienzniveau für solche Produkte zu fordern, die unter Berücksichtigung von Funktionalität, technischer Eignung, wirtschaftlicher Durchführbarkeit und ausreichendem Wettbewerb beschafft werden sollen.

Sind über die ausgewiesenen Mindestanforderungen hinaus nicht nur geringfügige Unterschiede im Energieverbrauch (> 10 % zur Mindestanforderung) zu erwarten, sind zur Wertung des in diesem Fall aufzunehmenden Wertungskriteriums "Energieeffizienz" konkrete Angaben zum Energieverbrauch abzufragen, entsprechende Nachweise und in geeigneten Fällen eine minierte Lebenszykluskostenberechnung zu fordern.

Empfehlung des Arbeitskreises Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV)

Wartung, Inspektion und damit verbundene kleine Instandsetzungsarbeiten von technischen Anlagen und Einrichtungen in öffentlichen Gebäuden – Wartung 2006.

VHB 2008 (Stand 2012) - Richtlinien zu 112

Wartung/Instandhaltung – Vereinbarung mit der liegenschaftsverwaltenden Stelle

Wartung und Instandhaltung technischer Gebäudeausrüstung

Es sind die jeweils aktuellen Vertragsmuster des AMEV anzuwenden. Preisangaben zur Wartung/Instandhaltung sind ausschließlich in diesem Vertragsmuster zu fordern. Im Leistungsverzeichnis für die Erstellung der Anlage sind keine Teilleistungen (Positionen) für Wartung/Instandhaltung aufzunehmen.

VHB 2008 (Stand 2012) Richtlinien zu 321

Vergabevermerk: Prüfungs- und Wertungsübersicht, Nr. 4.6.2.2 Wartungs- oder instandhaltungsbedürftige Anlagen der technischen Gebäudeausrüstung

Wenn neben der Erstellung einer wartungs- oder instandhaltungsbedürftigen Anlage auch deren Wartung/Instandhaltung anzubieten ist, handelt es sich um zwei Teile eines Angebotes, das insgesamt zu prüfen und zu werten ist. Ist der Angebotsteil Wartung nicht wertbar, ist das Angebot insgesamt (und damit auch der Angebotsteil Erstellung der Anlage) auszuschließen. Bei der Wertung sind die in den Wartungs- und Instandhaltungsangeboten angegebenen Ansätze bei einer vorgesehenen Laufzeit bis zu 5 Jahren ohne Anwendung eines Barwertfaktors (statische Berechnung: Wartungskosten/Jahr x Laufzeit) zu berücksichtigen. Sind darüber hinausgehende Vertragslaufzeiten ausgeschrieben, sind die angebotenen Preise bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung mit dem Barwertfaktor für die Kapitalisierung (Anlage 1 zu § 20 der Verordnung über die Grundsätze für die Ermittlung der Verkehrswerte von Grundstücken (Immobilienwertermittlungsverordnung - ImmoWertV) vom 19.05.2010 (BGBl I S. 639 ff.) zu multiplizieren. Die im angegebenen Vertragsmuster vorgesehene Preisgleitklausel bleibt hierbei unberücksichtigt. Sind die Preise für die Wartung/Instandhaltung unangemessen hoch, ist zu prüfen, ob eine Aufhebung der Ausschreibung in Betracht kommt.

§ 13 Absatz 4 Nr. 1 VOB/B 2012 - Verjährung der Mängelansprüche

Ist für Mängelansprüche keine Verjährungsfrist im Vertrag vereinbart, so beträgt sie für Bauwerke 4 Jahre, für andere Werke, deren Erfolg in der Herstellung, Wartung oder Veränderung einer Sache besteht, und für die vom Feuer berührten Teile von Feuerungsanlagen 2 Jahre. Abweichend von Satz 1 beträgt die Verjährungsfrist für feuerberührte und abgasdämmende Teile von industriellen Feuerungsanlagen 1 Jahr.

§ 13 Absatz 4 Nr. 2 VOB/B 2012 - Verjährung der Mängelansprüche

Ist für Teile von maschinellen und elektrotechnischen/elektronischen Anlagen, bei denen die Wartung Einfluss auf Sicherheit und Funktionsfähigkeit hat, nichts anderes vereinbart, beträgt für diese Anlagenteile die Verjährungsfrist für Mängelansprüche abweichend von § 13 Absatz 4 Nr. 1 VOB/B 2012 zwei Jahre, wenn der Auftraggeber sich dafür entschieden hat, dem Auftragnehmer die Wartung für die Dauer der Verjährungsfrist nicht zu übertragen; dies gilt auch, wenn für weitere Leistungen eine andere Verjährungsfrist vereinbart ist.

Heiermann/Riedl/Rusam, aktualisierter Handkommentar 2008:

- Beauftragt der Auftraggeber den Auftragnehmer mit dem Bauauftrag auch mit der Wartung der Anlagen, gilt die Verjährungsfrist des § 13 Nr. 4 Abs. 1 VOB/B von 4 Jahren.
- Beauftragt der Auftraggeber den Auftragnehmer **nicht** gleichzeitig mit der Wartung der Anlagen, so beträgt die Verjährungsfrist nach § 13 Nr. 4 Abs. 2 VOB/B nur 2 Jahre.
- Beauftragt der Auftraggeber **niemanden** mit der Wartung, beträgt die Verjährungsfrist nach § 13 Nr. 4 Abs. 2 VOB/B 2 Jahre, wenn die Wartung der Anlage Einfluss auf deren Sicherheit und Funktionsfähigkeit hat.
- Unterlässt es der Auftraggeber vollständig, einen Wartungsvertrag für eine wartungsintensive Anlage abzuschließen, ist er wegen jedem während der Verjährungsfrist und nach Ablauf des Wartungsintervalls auftretenden Mangel dafür darlegungs- und ggfs. beweispflichtig, dass der Mangel **keine** Folge der unterbliebenen Wartung ist. Sofern der Auftraggeber beweisen kann, dass die konkrete Betriebsstörung auch bei sorgfältiger Wartung der Anlage aufgetreten wäre, ist der Auftragnehmer zur Mängelbeseitigung verpflichtet.

Energieeinsparverordnung (EnEV)

Heizungs- und Warmwasseranlagen sowie raumlufttechnische Anlagen sind sachgerecht zu bedienen, zu warten und instandzuhalten. Für die Wartung und Instandhaltung ist Fachkunde erforderlich. Fachkundig ist, wer die zur Wartung und Instandsetzung notwendigen Fachkenntnisse und Fähigkeiten besitzt.

DIN 18299: 2002-12 Allgemeine Regelungen für Bauarbeiten jeder Art

Regelungen zur Übertragung der Wartung während der Dauer der Verjährungsfrist für die Mängelansprüche für maschinelle und elektrotechnische/elektronische Anlagen oder Teile davon, bei denen die Wartung Einfluss auf die Sicherheit und die Funktionsfähigkeit durch einen besonderen Wartungsvertrag hat (vgl. § 13 Nr. 4 Abs. 2 VOB/B).

§ 634a Ziffer 1 BGB (Verjährung der Mängelansprüche)

Die bezeichneten Ansprüche verjähren in 2 Jahren bei einem Werk, dessen Erfolg in der Herstellung, Wartung oder Veränderung einer Sache oder in der Erbringung von Planungs- oder Überwachungsleistungen hierfür besteht.

3 Ausgangssituation

Die Thüringer Bauverwaltung schreibt im Auftrag der liegenschaftsverwaltenden Stelle die Leistungen für das Errichten von technischen Anlagen aus. Die Ausschreibung erfolgt in der Regel in Kombination mit einer Angebotsabfrage für einen Wartungsvertrag. Damit verfolgt die Bauverwaltung das Ziel, eine qualitativ hochwertige Bauausführung der Anlage sowie eine Verjährungsfrist für Mängelansprüche von 4 Jahren zu erhalten. Die Wertung der Angebote erfolgt gemeinsam für die Bauleistung und die Wartung. Die Angebote für die Wartung gehen 4-fach in die Gesamtwertung ein. Den Zuschlag erhält der wirtschaftlichste Bieter auf das Gesamtangebot. Die Auftragserteilung erfolgt jedoch getrennt für die Bauleistung und die Wartung. Während die Bauverwaltung den Auftrag für die Bauleistung erteilt, beauftragt die liegenschaftsverwaltende Stelle die Wartung.

Die Wartungsleistungen sind allgemein ausgeschrieben. Die Vergabe erfolgt allein aufgrund des Angebotspreises. Teilweise liegen nur Pauschalangebote vor. Betriebs- und Folgekosten sowie produktabhängige Unterschiede im Wartungsaufwand (materiell und zeitlich) haben keinen Einfluss auf die Vergabeentscheidung. Das Wechselspiel zwischen höheren Investitionskosten und ggf. niedrigeren Betriebskosten bzw. umgekehrt findet derzeit keine Berücksichtigung.

4 Feststellungen

4.1 Verfahren

Die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Durchführung von öffentlichen Baumaßnahmen in der Verantwortung der staatlichen Hochbauverwaltung regeln die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Freistaates Thüringen (RLBau).

Trotz umfassender Regelungen der RLBau treten Probleme bei der Durchführung öffentlicher Baumaßnahmen auf. Dies betrifft insbesondere die Übernahme der technischen Anlagen durch den Nutzer und die damit verbundenen Wartungsleistungen. Der Thüringer Rechnungshof hat die Verwaltungsabläufe und das Zusammenspiel zwischen den Verwaltungen bei der Ausschreibung und Beauftragung sowie der Durchführung von Wartungsleistungen geprüft. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

- Im Vergabeverfahren verschaffen sich Bieter durch niedrige Wartungsangebote einen Vorteil. Nach Beauftragung fühlen sie sich an diese Preise nicht mehr gebunden.
- Die Nutzer schließen aus verschiedenen Gründen den Wartungsvertrag trotz erteiltem Zuschlag nicht ab. Hieraus entstehen Probleme sowohl im Vertragsrecht als auch im Gewährleistungsfall. Zudem verkürzt sich die Verjährungsfrist für Mängelansprüche auf 2 Jahre.
- Während der Bauausführung kommt es zu Änderungen in der Ausführung der technischen Anlagen. Das nehmen die Auftragnehmer zum Anlass, nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Angebot für die Wartung der Anlage stehen zu müssen. Sie versuchen durch Nachverhandlungen neue Preise zu erzielen.
- Der Auftragnehmer meldet während der Bauausführung Insolvenz an. Eine erneute Ausschreibung ist zur Übernahme der Wartung durch eine andere Fachfirma notwendig.

Weitere Probleme resultierten aus der mangelnden Abstimmung bei relevanten Planungsabläufen der Wartung. Hinzu kamen fehlende Informationen über Mängel der Bauleistung, langfristige Mängelbeseitigungen bzw. nicht weitergegebene Unterlagen nach Abschluss der Baumaßnahme. Die Mängelfeststellung vor Ablauf der Verjährungsfristen - als letzte Chance einer geschuldeten Mängelbeseitigung - war teilweise nicht abgesichert. Ein reibungsloser Übergang der Verantwortung der Bauverwaltung auf den Nutzer nach Abschluss einer Baumaßnahme ist oftmals nicht sichergestellt.

4.2 Auftragsvergabe

Zur Ausschreibung von Wartungsarbeiten benutzt das TLBV derzeit Arbeitskarten, um die notwendigen Wartungsarbeiten zu beschreiben. Diese sind entsprechend Formblatt 242 (Bestandteil der Vergabeunterlagen) vom Auftraggeber oder vom Bieter aufzustellen. Die Leistungen sind hier jedoch nur allgemein beschrieben. Der Grund dafür ist die produktneutrale Ausschreibung der Bauleistung. Die Angebote für Wartungsleistungen gehen 4-fach in die Wertung der Angebote der Bauleistungen ein. Sie enthalten teilweise nur Pauschalangebotssummen. Ein Vergleich zwischen höheren Investitionskosten (eventuell niedrigere Betriebskosten) und höheren Betriebskosten (eventuell niedrigere Investitionskosten) erfolgt nicht. Die derzeitige Vergabe der Wartungsleistungen ist in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst.

Übersicht 1

Vergabeverfahren bei Wartungsverträgen - aktueller Stand

Ausschreibung	Angebote	Wertung	Zuschlag
erfolgt auf Grundlage von Arbeitskarten	überwiegend pauschale Angebotssumme	kann nur auf den Angebotspreis erfolgen	Zuschlag wird auf Gesamtangebot erteilt das Angebot für die Wartung geht vierfach in die Wertung des Gesamtangebotes ein

Aus Sicht des Rechnungshofs sind die Wertungskriterien in der Vergabe der Haustechnik unvollständig. Betriebs- und Folgekosten (Verbrauch, Wartungsintervalle, Verbrauchsmaterialien und Verschleißteile) haben keinen Einfluss auf die Vergabeentscheidung. Es fehlt an Instrumenten für eine eindeutige Entscheidung. Der Vergleich der Wartungsangebote ist auf Grund unterschiedlicher Fabrikate und Ansätze nur bedingt möglich. Die Vergabe erfolgt aktuell auf Grundlage des Angebotspreises.

Eine Vergabeentscheidung setzt voraus, dass vergleichbare Angebote vorgelegen haben. Dies trifft bezogen auf die Angebote der Wartungsleistungen nicht zu. In Abhängigkeit von den Produkten, die angeboten werden, können sich Unterschiede im Wartungsaufwand – materiell als auch zeitlich – ergeben. Beide Variablen sind kostenrelevant. Dies hat insbesondere auch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Gesamtangebotes bezogen auf die angestrebte wirtschaftliche Nutzungsdauer des Objektes.

Auf Grund der fehlenden Berücksichtigung von Betriebs- und Folgekosten erfüllen die Angebote nicht die Forderung nach § 16 Abs. 6 Nr. 3 VOB/A 2012. Die Kombination von Bauleistungen und ungenau beschriebenen Wartungsleistungen schafft erheblichen Spielraum für Bieter. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Angebote für die Wartungsleistungen für die Dauer der Gewährleistungsfrist nicht auskömmlich sind. Spätestens nach Ablauf des geschlossenen Wartungsvertrages eröffnen sich dem Betreiber tatsächlich anfallende Wartungskosten, die gegenüber dem Wartungsangebot für die ersten 4 Jahre erheblich höher ausfallen können. Diese entsprechen dem tatsächlich erforderlichen Wartungsaufwand.

Beispielsweise sind für die regelmäßige Wartung einer Lüftungsanlage nach dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA) - Anweisung und Herstellerangaben - folgende Angaben notwendig, um die Angebote entsprechend den haushalts- und vergaberechtlichen Forderungen zu vergleichen:

- Bedienungs-, Montage- und Wartungsanweisung sind Bestandteil der Allgemeinen bauaufsichtlichen Zulassung für Lüftungsgeräte. Beispielsweise betragen die Wartungszyklen für Ventilatoren, Klappen, Filter usw. ca. 3 Monate. Zum reibungslosen Betrieb der Anlage sind diese Arbeiten zwingend auszuführen. Demzufolge müssen diese Herstellerangaben Kalkulationsgrundlage für das Wartungsangebot sein.
- Die Wartungsangebote sind nur vergleichbar, wenn sämtliche Arbeitsschritte berücksichtigt sind. Mit der Abgabe der Kalkulationsunterlagen kann die Verwaltung dies kontrollieren.

4.3 Unterbliebener Vertragsabschluss für die Wartung

Als Hauptproblem hat sich herausgestellt, dass Nutzer ausgeschriebene Wartungsleistungen nicht beauftragen. Hierzu fanden Erhebungen beim TLBV und einem Nutzer statt.

Das TLBV hatte nach Abfrage des Nutzers die Wartungsleistungen mit der Bauleistung ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt der Auftragnehmer mit dem niedrigsten Gesamtangebot. Ohne Berücksichtigung des Angebotes für die Wartungsleistung (nur Errichten der technischen Anlage) lag das Angebot auf Platz 2 der Bieterfolge. Mit der Wertung der Wartungssumme über 4 Jahre verschob sich die Bieterreihenfolge im Vergabeverfahren. Nach der Bauausführung hat der Nutzer jedoch trotz erteiltem Zuschlag die Wartung nicht beauftragt. Der Nutzer der Liegenschaft verglich das gewertete Wartungsangebot mit seinen bestehenden langfristigen Verträgen. Da diese noch preisgünstiger waren, entschied der Nutzer, bestehende Sammelverträge auf den Neubau zu erweitern. Die Wartungssumme hatte sich dadurch reduziert.

Ziel der Bauverwaltung als Auftraggeber ist es, mit dem gleichzeitigen Vergeben notwendiger Wartungsleistungen die Verjährungsfrist von 4 Jahren für die Bauleistungen sicherzustellen. Nach § 13 Absatz 2 Nr. 4 der VOB/B 2012 muss hierfür der Auftragnehmer für die Bauleistungen auch den Auftrag für die Wartung erhalten. Der Auftragnehmer für die Bauleistung soll die Möglichkeit erhalten, durch eine qualitativ hochwertigere Bauausführung Mängelansprüchen vorzubeugen. Kommt unter diesem Aspekt der von der Bauverwaltung ausgeschriebene Wartungsvertrag nicht zustande, bedeutet dies:

- **Eine Verkürzung der Verjährungsfrist für Mängelansprüche**
Verkürzung der geforderten 4 Jahre auf die Mindestforderung nach VOB (2 Jahre).
- **Das ursprüngliche Vergabeverfahren stellt eine unzulässige Markterkundung dar (§ 2 Absatz 4 Grundsätze VOB/A 2012)**
Die Durchführung von Vergabeverfahren zum Zwecke der Markterkundung ist unzulässig.
- **Nachverhandlung (§ 15 VOB/A 2012)**
Die Kosten der durchzuführenden Wartungsarbeiten stehen ab dem Zeitpunkt der Vergabe fest. Wenn an Hand dieser Preise ein günstigerer Anbieter gesucht wird, erfüllt das den Sachverhalt einer Nachverhandlung. Im vorliegenden Fall hat der Nutzer bereits bestehende Zeitverträge nachträglich erweitert (nach Kontrolle der Einheitspreise der Ausschreibung). Eine Verhandlung mit dem Auftragnehmer der Wartung fand nicht statt. Diese Verfahrensweise des Nutzers, Wartungsangebote später nicht zu aktivieren, lässt Spekulationen zu. Ein Auftragnehmer, dem dies bekannt ist, könnte ein nicht auskömmliches Wartungsangebot abgeben und die Ausschreibung gewinnen. Verhandlungen, besonders über Änderungen der Angebote oder Preise, sind unstatthaft.
- **Dienstvergehen**
Abgesehen davon, dass die vom Nutzer verglichenen Preise für die Wartungsleistungen nicht vergleichbar waren, war der Nutzer durch die Beteiligung mit dem Formblatt 112 der RLBau rechtlich zum Vertragsabschluss verpflichtet (vgl. Nr. 4.2 Formblatt 112 RLBau). Der Verstoß gegen diese Verpflichtung kann als Dienstvergehen angesehen werden.

Das Verhalten des Nutzers hat zudem weitere Folgen für das TLBV. Dies betrifft z. B. sämtliche Terminabsprachen zur Verjährung für Mängelansprüche oder auch eventuelle Klagen wegen Gewinnausfalls infolge des unterbliebenen Vertragsabschlusses.

5 Empfehlung

Um künftig eine reibungslose Wartung von technischen Anlagen sicherzustellen, empfiehlt der Rechnungshof:

- Die Ausschreibung und die Vertragsabschlüsse für die Bauleistungen und die Wartung für den Zeitraum der Gewährleistungsfrist von 4 Jahren in eine Hand zu legen, d. h. dem TLBV zu übertragen.
- Dem TLBV sind die Haushaltsmittel für die Laufzeit des Wartungsvertrages (4 Jahre) zu übertragen. Diese sind bereits bei der Aufstellung der HU-Bau einzuplanen. Eine jährliche Inanspruchnahme ist durch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen vorzusehen. Die Wartungsleistungen sind dementsprechend über das TLBV abzurechnen.
- Das TLBV übernimmt - entsprechend der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung) der Leistungsbilder der HOAI - die Bauherrenaufgaben. Nach Ablauf der Gewährleistungszeit von 4 Jahren sollte das Thüringer Liegenschaftsmanagement die Verantwortung für die Wartungsleistungen der landeseigenen Liegenschaften übernehmen.
- Die Organisation und Kontrolle der Wartungsleistungen obliegt weiterhin dem Nutzer.

- Die Wirtschaftlichkeit im Bereich der Wartung ist in die Wertung der Angebote einzubeziehen. Dafür sind
 - die Wartungsleistungen mit Einheitspreisen und einer Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze und Materialbedarf je Wartungsbauteil anzubieten,
 - die Angebote durch Vergleich der Bieterkalkulation mit den eingereichten Herstellervorschriften zu Wartungsarbeiten zu werten und
 - die Gesamtwirtschaftlichkeit über den beabsichtigten Zeitraum der Gesamtnutzungsdauer zu bestimmen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt den entsprechenden Ablauf des Vergabeverfahrens:

Übersicht 2

Vergabeverfahren mit Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze und Materialbedarf

Ausschreibung	Angebote	Wertung	Zuschlag
wie bisher mit Arbeitskarten	als Einheitspreisangebot mit Aufschlüsselung der Kalkulation in Stundenansätze und Materialbedarf je Wartungsbauteil	Überprüfung durch Vergleich der Bieterkalkulation mit den eingereichten Herstellervorschriften zu Wartungsarbeiten	Zuschlag auf ein stimmiges Angebot
Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis
wie bisher	Bieter müssen mehr Arbeit für Ihre Wartungsangebote aufwenden	Angebote werden vergleichbar und wertbar Gesamtwirtschaftlichkeit kann über den beabsichtigten Zeitraum der Gesamtnutzungsdauer bestimmt werden	das gesamtwirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag
Folge	Folge	Folge	Folge
keine Veränderung	möglicherweise weniger Angebote	möglicherweise mehr Angebotsausschlüsse der Verwaltungsaufwand steigt, bleibt jedoch in einem zumutbaren Maß	ggf. Verzögerung in der Zuschlagerteilung ebenfalls denkbar: Gefahr der Aufhebung des Vergabeverfahrens, da kein Angebot eingeht, was den Ausschreibungsbedingungen entspricht → somit starke Abhängigkeit des Vergabeverfahrens von der Qualität des Angebotes für Wartungsleistungen

Nach Auffassung des Rechnungshofs ergeben sich die folgenden Vorteile:

- Nur ein Auftraggeber von Beginn der Baumaßnahme bis zum Ablauf der Verjährungsfrist.
- Die Angebote sind vergleichbar. Die einheitliche Bearbeitung und Wertung der Wartungsverträge ist sichergestellt. Die Bauverwaltung ist in der Lage, tatsächlich zu erwartende Folgekosten abzusehen und damit eine Wirtschaftlichkeit über die geplante Nutzungsdauer festzustellen. Das gesamtwirtschaftlichste Angebot erhält den Zuschlag. Damit ist die Rechtssicherheit im Bezug auf das Vergabeverfahren gegeben.
- Es ist sicher gestellt, dass der Auftrag über die Wartungsleistungen erteilt ist. Die nicht gewollte Verkürzung der Verjährungsfrist von 4 auf 2 Jahre ist ausgeschlossen. Der Auftragnehmer für die Bauleistung erhält auch den Auftrag für die Wartungsleistung.
- Nachforderungen für die Erfüllung des Wartungsvertrages durch den Auftragnehmer kann der Fachbereich wie Nachträge behandeln und fachlich bewerten.

Der Rechnungshof hat die o. g. Vorschläge mit der Bauverwaltung (Fachbereich Technik und Zentrale Vergabestelle) erörtert. Zur Umsetzung ist es notwendig, dem TLBV die Haushaltsmittel für die Wartung zu übertragen. Diese sind bereits bei der Aufstellung der HU-Bau einzuplanen. Eine jährliche Inanspruchnahme ist durch entsprechende Verpflichtungsermächtigungen vorzusehen. Entsprechend der Leistungsphase 9 (Objektbetreuung) der Leistungsbilder der HOAI übernimmt das TLBV die Bauherrenaufgaben. Nach Ablauf der Gewährleistungszeit von 4 Jahren sollte das Thüringer Liegenschaftsmanagement die Verantwortung für die Wartungsleistungen der landeseigenen Liegenschaften übernehmen.

Ziel ist es, bei einer Baumaßnahme einen Auftraggeber damit auch einen (denselben) Vertragspartner für alles während der angestrebten 4-jährigen Verjährungsfrist für Mängelansprüche zu erhalten.

6 Bauen und Betreiben in einer Hand

Bereits in vergangenen Prüfungen hatte der Rechnungshof auf die notwendige Einheit von Bau- und Liegenschaftsmanagement hingewiesen. Nach dem Zusammenführen des Thüringer Liegenschaftsmanagements mit der staatlichen Hochbauverwaltung ist die Landesregierung nun in der Lage, Liegenschaften flächendeckend und ganzheitlich zu verwalten. Durch die Bündelung der Fachaufsicht lassen sich Einsparpotentiale bei den Baunutzungskosten und beim baulichen Unterhalt der Gebäude erschließen. Um eine effektive Immobilienbewirtschaftung zu betreiben, ist das Einbeziehen möglichst aller landeseigener Liegenschaften nötig. Dies schließt auch die Thüringer Hochschulen/Universitäten mit ein. Durch die vom Rechnungshof unterbreiteten Empfehlungen lassen sich die Prozesse der Gebäudebewirtschaftung wesentlich optimieren.

So sind das angestrebte Gesamtmanagement einer Liegenschaft und eine bessere Übersicht über die Gesamtwirtschaftlichkeit gewährleistet. Die Liegenschaften sind untereinander vergleichbar, was sich u .a. auswirkt auf

- die Optimierung des Energieverbrauchs,
- Aussagen zum prognostizierten Energieverbrauch,
- ungenutzte Potentiale beim Energiesparen,
- die Sicherung der Werterhaltung der Immobilie durch gezielte Investitionen.

Das Ziel ist der Aufbau eines zukunftsfähigen öffentlichen Bau- und Immobilienmanagements. Dazu müssen alle Bearbeitungsschritte - beginnend von der Bauplanung über die Ausführung bis zur Unterhaltung und der Bewirtschaftung einer Liegenschaft - zusammengeführt werden.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs

Dr. Dette

Gerstenberger

Braun

Behrens