

# GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER

der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau und des  
Bayerischen Bauindustrieverbandes zum Einsatz  
von Generalplanern und Generalunternehmern  
bei Bauvorhaben des Freistaates Bayern



# GEMEINSAMES POSITIONSPAPIER

## der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau und des Bayerischen Bauindustrieverbandes zum Einsatz von Generalplanern und Generalunternehmern bei Bauvorhaben des Freistaates Bayern

Die Bayerische Staatsregierung hat in der Kabinettsitzung vom 30. April 2019 beschlossen, dass bei Bauvorhaben der Staatsbauverwaltung zukünftig vermehrt Generalplaner und Generalunternehmer eingesetzt werden sollen.

Während die Bayerische Ingenieurekammer-Bau vor dem Hintergrund ihrer Mitgliederstruktur dem vermehrten Generalplaner-Einsatz sehr skeptisch gegenübersteht, begrüßt der Bayerische Bauindustrieverband mit Blick auf seine Mitgliedsunternehmen die Aufwertung der Generalunternehmervergabe. Grundsätzlich verfolgt die Bayerische Ingenieurekammer-Bau das Prinzip der Trennung von Planung und Ausführung. Es gewährleistet in hohem Maße die Ansprüche an unsere Baukultur, an Innovation und an eine unabhängige Beratung der Bauherrschaft durch Beratende Ingenieure, die unabhängig von Lieferanteninteressen optimale Lösungen entwickeln. Darüber hinaus möchte die Bayerische Ingenieurekammer-Bau die Mitgliederstruktur erhalten, die dafür sorgt, dass auch in den ländlichen Regionen eine Versorgung mit am Bau tätigen Ingenieuren gewährleistet ist. Dies dient dem Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land.

Wir, der Bayerische Bauindustrieverband und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau, haben uns jedoch bewusst zu diesem gemeinsamen Positionspapier entschlossen um aufzuzeigen, welche Voraussetzungen – auch jenseits von Generalplaner- bzw. Generalunternehmerbeauftragung – für innovative, baukulturell verantwortliche und eine qualitätsorientierte, termingerechte und kostensichere Abwicklung von staatlichen Bauprojekten erforderlich sind und unter welchen Rahmenbedingungen gegebenenfalls die Einschaltung eines Generalplaners und/oder eines Generalunternehmers gerechtfertigt sein kann.

Im Fokus dieses Positionspapiers steht der Hochbau.

## I. LOSVERGABE ODER GENERALPLANER-/ GENERALUNTERNEHMER-VERGABE?

Wir erkennen an, dass nach dem geltenden Vergaberecht bei staatlichen Bauprojekten sowohl für Planungs- als auch für Bauleistungen die Losvergabe der Regelfall ist. Das Vergaberecht ermöglicht jedoch die zusammengefasste Vergabe mehrerer Teil- oder Fachlose bis hin zum Generalplaner bzw. Generalunternehmer, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern. Wirtschaftlich können sich solche Gründe beispielsweise aus signifikanten Kostenvorteilen ergeben. Solche Vorteile können z. B. auch im volkswirtschaftlichen Nutzen einer zeitlich früheren Realisierung eines Infrastrukturprojektes oder in sonst nicht erzielbaren Standortvorteilen zugunsten des Freistaates Bayern liegen.

Neben wirtschaftlichen Gründen können aber auch technische Gründe eine Gesamtvergabe rechtfertigen. So kann bei gemeinsamer Vergabe von Bauleistungen und Leistungen für die bauliche Erhaltung, z.B. die technische Ausgestaltung im Hinblick auf den Betrieb, optimiert werden. Daraus können sich Qualitätsvorteile des Bauwerks sowie einzelfallbezogene Zeitvorteile ergeben, die nur erreicht werden können, wenn die Gesamtverantwortung für ein solches Projekt bei einem Auftragnehmer liegt.

Wenn es nach Abwägen aller Umstände zweckmäßig ist, zusammen mit der Bauausführung auch den Entwurf für die zu erbringende Leistung dem Wettbewerb zu unterstellen, um die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechteste Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln, eröffnet die VOB/A (§ 7 c Abs. 1, § 7 c EU Abs. 1, § 7 c VS Abs. 1 VOB/A) die Möglichkeit, die Leistung auf der Grundlage einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm (funktionale Leistungsbeschreibung) auszuschreiben und zu vergeben. Entscheidet sich der öffentliche Auftraggeber dafür, das anstehende Bauvorhaben auf der Grundlage einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm zu realisieren, also nicht nur die Erbringung von Bauleistungen, sondern auch die Erbringung von Planungsleistungen gemeinsam dem Wettbewerb zu unterstellen, ergibt sich hieraus in der Regel ein technischer Grund zum Verzicht auf die Aufteilung in Fachlose, da der Auftraggeber in diesem Fall (Planen und Bauen aus einer Hand) keine Aufteilung in Fachlose vornehmen kann.

Die „Losvergabe“ durch die öffentliche Hand kann bei vielen Projekten sinnvoll sein und die Bauherrenkompetenz stärken. Die Vergabe an Generalplaner bietet sich für Projekte mit besonderen Randbedingungen an. Aus Sicht der Bayerischen Ingenieurekammer-Bau darf eine GU-Vergabe nicht dazu führen, dass die durch den Bauausführenden hinzugezogenen Planer ihrer Unabhängigkeit beraubt werden und es zu einem reinen Preiswettbewerb kommt.

## II. AUFTRAGGEBERSEITIG WIEDER VERSTÄRKT NEBENANGEBOTE / SONDERVORSCHLÄGE ZULASSEN UND WERTEN

Obwohl seitens der Rechtsprechung die Zulassung und Wertung von Nebenangeboten (abweichend von der Terminologie der VOB/A oft auch als Sonderanschläge bezeichnet) unter den in der VOB/A genannten Voraussetzungen wieder uneingeschränkt zulässig sind, machen die öffentlichen Auftraggeber - wie wir leider seit geraumer Zeit feststellen müssen - hiervon kaum Gebrauch.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass Nebenangebote im Baugeschehen von großer Bedeutung sind. Nebenangebote haben immer einen wichtigen Beitrag zur notwendigen technischen Innovation, zu Rationalisierungsbemühungen und zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit deutscher Bauunternehmen im nationalen und internationalen Bauwettbewerb geleistet.

Umso unverständlicher ist die quasi Ablehnung von Nebenangeboten durch die Vergabestellen. Die Annahme eines Nebenangebotes bringt Vorteile sowohl für die Auftraggeber als auch für die Bieter mit sich. Bieter entwickeln entweder eine technisch oder wirtschaftlich bessere als die vom Auftraggeber vorgesehene Lösung oder aber eine gleichwertige Lösung zu einem niedrigeren Preis. Dabei können sie ihre technischen Kenntnisse, Betriebseinrichtungen und unternehmerischen Erfahrungen optimal nutzen. Bei einem Nebenangebot zählt nicht allein der Preis, sondern zusätzliche Wertungskriterien üben Einfluss auf die Zuschlagsentscheidung aus. Nebenangebote eröffnen Spielräume für einen qualitativen Leistungswettbewerb als Gegenstück zu einem reinen Preiswettbewerb. Nebenangebote haben für den Auftraggeber entscheidende Vorteile. Der Bauherr kann das spezielle Know-how eines Bieters für sich nutzen und sein Bauvorhaben auf diese Weise – wie viele Beispiele aus der Vergangenheit belegen – schneller, kostengünstiger, innovativer und mit weniger Risiken umsetzen, da bei einem Nebenangebot in der Regel ein Großteil der Planungsverantwortung auf den Bieter übergeht. Nebenangebote schaffen somit eine klassische „win-win“-Situation, von der sowohl Auftraggeber als auch Auftragnehmer profitieren.

### III. RISIKEN, PLANUNGSGRUNDLAGEN

Bauen ist ein risikobehafteter Prozess. Das gilt einerseits für den Neubau und andererseits besonders für das Bauen im Bestand. Studien haben gezeigt, dass bei Großprojekten weltweit, über alle Technologien hinweg, 75% der Großprojekte nicht „nach Plan“ verlaufen. Warum? Weil der Plan von Anfang an falsch war. Gefahren und Risiken werden ignoriert und die Projekte werden „schöngerechnet“ und „schöngeredet“. So etwas muss vermieden werden. Das bedingt, dass die Bauaufgabe von der Bauherrschaft sehr detailliert beschrieben sein muss. Sie dient als Basis für die Grundlagenermittlung. Erfahrungen mit dem Bauen im Bestand zeigen, dass gerade hier die Grundlagenermittlung aus verschiedenen Gründen nur lückenhaft erfolgen kann. Dem ist mit einer angepassten Risikoanalyse Rechnung zu tragen. Das gilt ebenso für den Neubau. Es sind also potenzielle Gefahren und Einflüsse zu identifizieren, ihre Eintrittswahrscheinlichkeit zu ermitteln und das zugehörige Schadensausmaß festzulegen. Ein pauschaler Risikozuschlag, der nicht auf einer fundierten Risikoanalyse beruht, ist zu vermeiden. Gefahren und Risiken müssen offen und transparent kommuniziert werden. Es ist auch zu diskutieren, wie man nicht erkannte Gefahren erfasst – Das Black-Swan-Problem. Heutige digitale Hilfsmittel zur Risikoanalyse erlauben das „Spielen“ mit Einflussfaktoren, so dass Ober- und Untergrenzen auf Basis der Modelle abgeschätzt werden können. Dadurch lassen sich Kostenkorridore ermitteln, die im Laufe des Baufortschrittes enger werden. So wird der „Fluch der ersten Zahl“ vermieden und es wird maximale Transparenz erzeugt. Größere Bauprojekte sind heute so komplex, dass Menschen sie nicht mehr vollständig erfassen können. Deshalb sind zukünftig vermehrt Methoden der Künstlichen Intelligenz einzusetzen, die es erlauben, aus komplexen Zusammenhängen die gerade relevanten Bereiche und Zusammenhänge vollständig zu extrahieren und für den

Menschen erfassbar darzustellen. Bauen erfolgt heute noch zu sehr analog und Entscheidungen werden zu oft „aus dem Bauchgefühl“ heraus getroffen.

#### **IV. BAUHERRENKOMPETENZ UNVERZICHTBAR**

Bauvorhaben in der vereinbarten realistischen Zeit, mit dem vereinbarten realistischen Budget und in der vereinbarten Qualität erfolgreich abzuwickeln, kann nur gelingen, wenn bei allen Projektbeteiligten eine ausreichende einschlägige Fachkompetenz vorhanden ist; dies gilt sowohl für Bauherren als auch für Planer und bauausführende Unternehmen. Die Personalausstattung in den Bauverwaltungen muss Anspruch, Komplexität und Volumen der anstehenden Bauaufgaben angemessen berücksichtigen. Trotz eines zunehmenden Vergabevolumens an freiberufliche Planer sollte auf Bauherrenseite die Eigenplanung in ausreichendem Maße beibehalten werden, um durch Praxisnähe die Fachkompetenz der Staatsbauverwaltung zu erhalten.

Die Bauverwaltung muss in der Lage sein, noch im Vorfeld des Planungsauftrages bzw. im Rahmen der ausreichenden Grundlagenermittlung einen realistischen verifizierten Kostenrahmen nennen zu können. Dies setzt eine möglichst klare und abschließende Aussage der Nutzerseite zum Bedarf voraus, insbesondere was Raumbedarf und Standards betrifft. Der öffentliche Bauherr sollte erste Zahlen zu den voraussichtlichen Projektkosten erst dann nennen, wenn belastbare Planungsgrundlagen vorliegen („Vermeidung des Fluchs der ersten Zahl“). Hierzu ist eine transparente, systematische Aufbereitung der Kostenermittlung und deren permanente Fortschreibung unverzichtbar. Das Gleiche gilt für die Schätzung der Realisierungszeiten.

#### **V. AUF DEN BEDARF DES ÖFFENTLICHEN AUFTRAGGEBERS ZUGESCHNITTENE VERTRAGSMODELLE ERMÖGLICHEN**

Wir stehen uneingeschränkt zu dem Grundsatz, dass immer erst eine vollständige Planung vorliegen muss, bevor mit dem Bauen begonnen werden kann. Der Baubeginn darf erst nach Erstellung eines zusammenfassenden Dokumentes erfolgen, das die Ausführungsplanung für das gesamte Projekt sowie detaillierte Angaben zu Kosten, Zeitplan und Risiken enthält. Dies gilt auch für moderne IT-gestützte Planungsmethoden wie Building Information Modelling (BIM), bei der erst der „digitale Zwilling“ erstellt wird, bevor mit dem realen Bau begonnen wird. Die Digitalisierung der Bauprozesse muss bei allen am Bau Beteiligten zu einem Umdenken führen. Zu einem Stichtag muss die Bauaufgabe eindeutig und vollständig durch die Bauherrschaft beschrieben sein. Ein baubegleitendes Planen konterkariert die BIM-Idee – Erst planen dann bauen.

BIM-konform ist auch der von Auftraggeberseite immer häufiger geäußerte Wunsch, die bei Bauunternehmen vorhandenen Kompetenzen und Erfahrungen, z. B. zur optimalen Baukonstruktion, zur technischen Gebäudeausstattung, zu Baustoffen oder zum Bauablauf bereits in den Planungsprozess einbringen zu können.

Darüber hinaus fragen, wie bei privaten Bauherren bereits weit verbreitet, auch öffentliche Auftraggeber zunehmend nach Möglichkeiten, dass Planen und Bauen aus einer Hand sowie im Rahmen neuer kooperativer Vertragsmodelle erbracht werden können. Aus unserer Sicht kann hier nicht Ziel „die eine Lösung für alles“ sein, sondern die jeweils bestmöglich passende Lösung für die konkrete Planungs- und Bauaufgabe.

In geeigneten Fällen, insbesondere bei größeren, komplexen Bauvorhaben, können – nach jeweiliger Einzelfallprüfung durch den Auftraggeber – innovative, vor allem partnerschaftliche Vertragsmodelle zur Anwendung kommen, insbesondere

- Generalunternehmervertrag als Ausgangsbasis von Partnerschaftsmodellen im Baubereich,
- Generalunternehmervertrag ergänzt um Elemente der partnerschaftlichen Projektabwicklung (PPA),
- Design and Build-Vertrag („Planender Generalunternehmer“),
- Baupartnering- bzw. Bauteam-Konzept nach niederländischem Vorbild,
- Funktionsbauvertrag,
- ÖPP-Modelle,
- Alliance-Verträge nach australischen bzw. skandinavischen Vorbildern.

Unabdingbare Voraussetzung, dass solche Vertragsmodelle erfolgreich umgesetzt werden können, ist, dass alle Beteiligten partnerschaftlich und auf gleicher Augenhöhe zusammenarbeiten. Dies gilt zum einen für das Verhältnis des Bauherrn zu allen Beteiligten auf der Seite der Planer und bauausführenden Unternehmen zum anderen auch für das Verhältnis aller für die unterschiedlichsten Aufgaben eingeschalteten Ingenieurbüros und Bauunternehmen untereinander. Dies könnte im Zuge von partnerschaftlich ausgerichteten Mehrparteienverträgen oder auf der Grundlage getroffener Fair-Business-Vereinbarungen sichergestellt werden.

## **VI. ABSCHLIESSENDE ANMERKUNGEN**

Partnerschaftliches Planen und Bauen kann nur in einem vertrauensvollen Verbund erfolgen, in dem Gefahren, Risiken und Konflikte offen angesprochen werden. Deswegen sollte ein Konfliktmanagement bei bestimmten Projekten immer installiert werden. Ein Preiswettbewerb ist zu vermeiden. Er ist zu oft der Grund für Konflikte. Wenn sich Planen und Bauen an Qualität orientieren, dann wird in der Regel auch das wirtschaftlichste Ergebnis zur Zufriedenheit aller erzielt.

